



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

MONOGRAPHIES

## **SOMMAIRE**

Communauté de communes Caux Vallée de Seine	p. 2
Evry Centre Essonne	p. 16
Communauté de communes Les Herbiers	p. 30
Communauté d'agglomération Grand Poitiers	p. 43
Métropole Européenne de Lille	p. 60
Rennes Métropole	p. 78
Rouen Métropole	p. 96
Communauté d'agglomération Nevers	p. 111
Communauté d'agglomération du Pays Voironnais	p. 127
Communauté d'agglomération de Saint Dizier	p. 143
Communauté d'agglomération de Tour(s)Plus	p.159

## Introduction

### **La Communauté de Communes de Caux Vallée de Seine : comment se saisir du PLH pour impulser la définition d'un projet de territoire, ou l'approche qualitative de l'offre de l'habitat proposée comme élément fondateur d'un projet de territoire**

La vision planificatrice de l'habitat est très présente dans les Programmes Locaux de l'Habitat, en particulier via les scénarios de développement et la territorialisation des objectifs de production : parmi les communautés interrogées<sup>1</sup>, « la production et la répartition de l'offre de logements sociaux neufs » est la thématique la plus couramment abordées dans leur document (citée par 79% des communautés interrogées). Sur le plan quantitatif, au-delà d'être le plus souvent ambitieux, les objectifs sont généralement précis : 83% des Programmes Locaux de l'Habitat affichent des objectifs de production territorialisés.

A l'inverse, il apparaît que les déclinaisons qualitatives sont moins précises voire souvent rares ; ce constat interroge sur l'adéquation entre les actions déployées et les besoins identifiés, ceux-ci faisant en outre le plus souvent l'objet de diagnostics détaillés. Plus globalement, cette question de l'ajustement qualitatif de l'offre d'habitat est celle de la place de la politique de l'habitat dans le projet de développement (socio-démographique sinon socio-économique) du territoire. La stratégie de la Communauté de Communes de Caux Vallée de Seine, centrée sur une approche globale du « produit logement » et sur l'impact de la stratégie de l'habitat sur le développement du territoire s'inscrit dans cette approche qualitative. L'intérêt en termes de capitalisation est d'autant plus grand qu'il s'agit d'une communauté de communes relativement jeune et s'étant dotée de la compétence habitat que très récemment.

La monographie a été réalisée sur la base d'entretiens réalisés auprès des acteurs locaux de la politique de l'habitat :

- Pour la Communauté de Communes de Caux Vallée de Seine : M. Patrick Pesquet, élu de référence du PLH 2010-2015, et Mme Sabine Laurant, responsable habitat & foncier ;
- M. le Maire de Bolbec (commune centre), Dominique Metot ;
- M. le Maire de St-Eustache-la-Forêt, Hubert Lecarpentier ;
- M. Alain Caron, Directeur de la SA d'HLM Estuaire de la Seine ;
- Mme Christine Mutel, directrice de l'action foncière à l'EPF Normandie ;
- Mme Marion Dadone, chargée de mission Observatoire régional de l'habitat à la DREAL.

---

<sup>1</sup> Source : enquête électronique

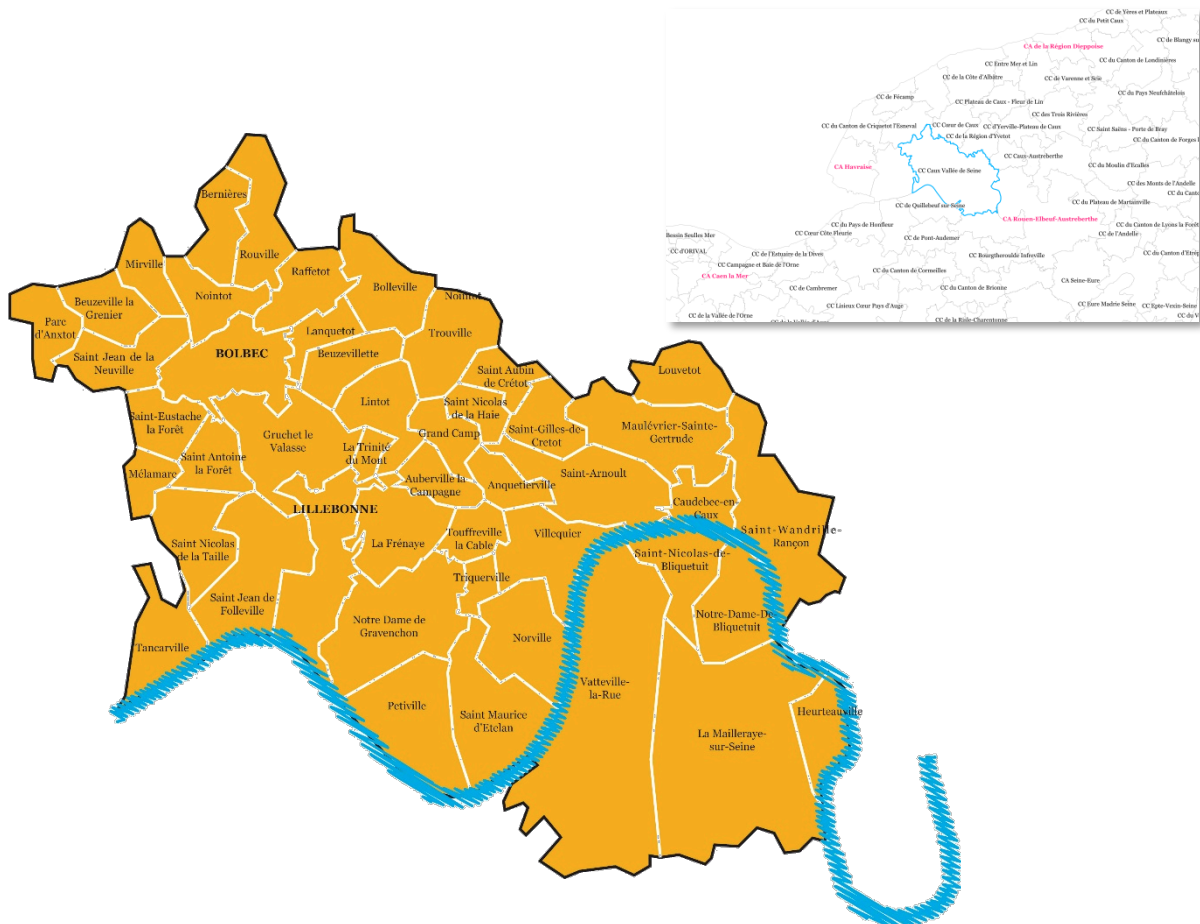
## A – Carte d'identité

Quelles sont les grandes caractéristiques géographiques, démographiques et institutionnelles du territoire ? Quel est l'état du marché local de l'habitat ? en quoi répond-il ou non aux caractéristiques de la population ?

### Un pôle d'équilibre entre Le Havre et Rouen

La Communauté de communes Caux Vallée de Seine (CVS) est située entre Rouen et le Havre. Née le 1er janvier 2008, de la fusion de trois collectivités, les communautés de communes du canton de Bolbec, Caudebec-en-Caux/Brotonne et Port-Jérôme, elle réunit 47 communes et regroupe 67 742 habitants (au 1er janvier 2013).

Son territoire, d'une superficie de 483 km<sup>2</sup>, se répartit autour d'une zone urbaine et industrielle le long de la vallée du Commerce (rivière) et d'une zone plus rurale et touristique, à l'Est, autour de Caudebec-en-Caux. Cette structuration en fait une agglomération multipolaire, aucune commune ne jouant pleinement à elle seule le rôle de centralité. Trois sont cependant reconnues comme communes-centres : Bolbec, Caudebec-en-Caux et Lillebonne.



La CVS est la 1<sup>ère</sup> intercommunalité de Seine-Maritime par le nombre de ses communes (la 11<sup>e</sup> en France) et la 3<sup>e</sup> par la population et sa richesse fiscale (10<sup>ème</sup> communauté de communes de France en termes de budget), derrière la Communauté d'agglomération du Havre et Rouen Métropole. Son histoire industrielle, avec un développement d'abord lié au textile puis plus récemment à la pétrochimie et à la chimie, a permis au territoire de

prosperer et de se doter d'équipements et de services propres plutôt rares dans des situations urbaines similaires. Aussi, aujourd'hui, la CVS bénéficie d'un important capital d'emplois : dans deux communes sur trois, la majorité des actifs résidents travaillent sur le territoire malgré la proximité de deux pôles économiques majeurs, le Havre et Rouen.

La CVS bénéficie d'une relative autonomie et se positionne ainsi comme un pôle d'équilibre sur l'axe Seine en plein développement.

Bien qu'ayant bénéficié durant de nombreuses années d'un dynamisme économique et d'une attractivité liés à ses ressources industrielles, le territoire subit aujourd'hui un ralentissement démographique, principalement dû à un solde migratoire légèrement négatif (+0,2% de croissance démographique entre 1999 et 2010 mais un solde migratoire de -0,3% sur la même période – source INSEE RGP). A noter que ce retrait démographique concerne principalement les villes, exception faire de Lillebonne, et en particulier celles de la Vallée du Commerce. Très majoritairement, la CVS accueille de très petits ménages.

### **Une offre de logements intermédiaires insuffisamment développée pour répondre aux besoins d'une population plutôt modeste ; des signes de pression sur le marché immobilier**

Le parc de logements de la CVS témoigne des différentes époques de développement traversées par le territoire. Composé aux deux tiers de logements collectifs, le parc présente toutefois toutes les formes successives de développement de l'habitat :

- habitat ouvrier des cités de Bolbec, Gruchet le Valase ou Lillebonne, hérité de l'époque du textile florissant ;
- habitat social dense de la reconstruction, de la décolonisation et de l'essor économique des 30 glorieuses (Saint Eustache, Lillebonne, ...) ;
- habitat d'entreprise, selon un modèle nord-américain de cités jardins (Notre-Dame de Gravenchon) ;
- habitat rural voué à l'agriculture ;
- habitat pavillonnaire rural, plus ou moins maîtrisé dans sa forme et son développement.

L'habitat du territoire se caractérise en outre par une très grande majorité de résidences principales (94% du parc). Si, le territoire Caux vallée de Seine est essentiellement un territoire résidentiel et très peu « de villégiature», le taux très réduit de résidences secondaires peut aussi être perçu comme le signe d'une certaine pression sur le marché immobilier. Par ailleurs, le faible nombre de logements vacants sur le territoire constitue un autre signe de pression sur le marché du logement : 4,8 % de logements vacants sur la Communauté de commune Caux vallée de Seine, contre 5,8 % sur la Seine-Maritime. On peut ainsi qualifier le marché local de l'habitat, situé dans la zone de périurbanisation éloignée du Havre et de Rouen, de marché légèrement tendu.

En regard de la loi SRU, le territoire ne fait pas partie d'une agglomération de plus de 50 000 habitants ; néanmoins, toutes ses communes de plus de 3 500 habitants disposent d'ores et déjà d'un parc social supérieur en quantité au niveau requis avec 20,6% de logements sociaux sur le territoire. Par ailleurs, entre 2010 et 2015, la communauté a connu un sursaut de construction, majoritairement porté par les organismes HLM, renforçant l'offre offerte sur le territoire.

Toutefois, de nombreux ménages modestes en mesure d'accéder au parc social (70% des ménages en moyenne) se reportent sur le parc locatif privé voire sur l'accession à la propriété, parfois peu maîtrisée, le plus souvent dans les zones pavillonnaires. Les produits immobiliers anciens et centraux, objets de peu de convoitise, se révèlent être le refuge privilégié des personnes âgées attirées par la proximité des services, des jeunes en âge de décohabiter (pour lesquels les réponses sont insuffisantes) mais aussi d'une

partie de la population, modeste voire très modeste, n'ayant pu accéder au parc social. Cette situation s'est traduite par l'apparition de marchands de sommeil, notamment à Bolbec, phénomène ayant conduit la commune et ses partenaires à s'engager dans une OPAH-RU. Egalement détectable à Lillebonne, et de façon plus diffuse dans d'autres communes, la situation a conduit en outre la CVS à intervenir, dans le cadre d'un Programme d'Intérêt Général lancé en 2008, pour améliorer les conditions de confort de l'habitat privé.

Enfin, en termes d'offre spécifique, le territoire propose une offre relativement développée.

## **B – La politique territoriale de l'habitat**

*Comment est organisé le pilotage technique et politique sur le territoire ? Qui sont les acteurs impliqués et quel est le niveau et les modalités de partenariat avec la communauté ?*

### **Les politiques de l'habitat, une préoccupation historique, au cœur des interventions de la Communauté de Communes Caux Vallée de Seine**

Dès 2004, un premier PLH a été approuvé pour le territoire des communautés de communes des cantons de Bolbec et de Port-Jérôme alors associées dans un Syndicat d'étude, lui-même créé pour mettre en œuvre les orientations en matière d'habitat du Schéma Directeur de la Vallée du Commerce approuvé et en vigueur dès janvier 2002. A l'époque, la communauté de communes de la Région de Caudebec-en-Caux/Brotonne ne faisant pas partie du champ des investigations.

Suite à la fusion de trois intercommunalités en 2008 donnant naissance à la CVS suivant le périmètre définit dès 2002 sous l'appellation « Pays de Caux-Vallée de Seine », et dans la mesure où le bassin d'habitat dépassait largement les limites de la Vallée du Commerce, il a été acté d'élaborer un nouveau PLH qui porterait cette fois sur tout le territoire communautaire. Aussi, dès sa création, la CVS s'est saisie de la compétence habitat et suite à la dissolution du Syndicat d'études, le relai a été pris par le Syndicat mixte de la région Caux Seine.

Le territoire de la CVS présente la caractéristique de s'être construit autour du développement industriel et de bénéficier, grâce à la prospérité, de celui-ci d'une richesse importante : le développement du territoire, le maintien du bon équilibre économique et l'affirmation du territoire face aux puissants pôles du Havre et Rouen constituent autant d'intérêts communs autour desquels se rassemblent spontanément toutes les communes. Dès son origine, le PLH a été appréhendé comme une partie intégrante d'un projet de territoire visant à maintenir le développement économique, à anticiper sa transition : il s'agit de loger les travailleurs du territoire (« *Le bassin de vie est un bassin économique* »<sup>2</sup>). Or, au même moment, le territoire commence à observer une baisse démographique ; contenir celle-ci est vite apparu comme une motivation supplémentaire, notamment pour les plus petites communes soucieuses de maintenir leurs équipements (en particulier scolaires).

La CVS a en outre rapidement exprimé la volonté de récupérer la délégation des aides à la pierre. Effective dès 2011, celle-ci a permis d'asseoir l'engagement de la communauté vis-à-vis de ses partenaires (Communes, Etat, opérateurs).

### **Une forte implication des élus porteurs de la démarche à travers des commissions très actives**

---

<sup>2</sup> M. le Maire de Bolbec (commune centre), Dominique Metot.

Les politiques de l'habitat bénéficient au sein de la CVS d'un portage politique affirmé, par le Président et les vice-présidents dédiés successifs se positionnant comme à la fois comme animateur et régulateur de la démarche (« *la communauté doit être un manager et mettre de l'huile dans les rouages pour éviter l'écueil de la confrontation* »<sup>3</sup>).

Malgré des réticences ouvertes de certaines communes, et en particulier les plus rurales, au début de la démarche, l'approche volontairement neutre des porteurs politiques a permis de rassembler autour d'intérêts communs et d'une vision prospective partagée.

En période de mise en œuvre, le pilotage stratégique est assuré dans le cadre de quatre instances régulières :

- La Commission thématique habitat : elle se réunit trimestriellement, composée de conseillers communautaires et de techniciens. Elle est lieu de débat, où sont proposés et discutés les projets élaborés notamment dans le cadre du PLH. Cette commission fait des propositions au Président et au conseil communautaire. Elle s'ouvre autant que de besoin aux partenaires de la politique de l'Habitat.
- La Commission d'attribution des aides au logement locatif social : un lien direct entre élus et bailleurs s'y est instauré. La CVS prime les projets les plus qualitatifs, sous réserve de concertation préalable. Les critères ne sont pas systématiquement normatifs, certains (densité/mixité/intégration paysagère) laissent plus de place au dialogue entre l'opérateur, la commune d'implantation et la CVS en tant que partenaires. Un collège de dix élus assistés du service habitat se prononce sur le degré de respect des critères énoncés, et donc sur le niveau d'aide financière de la CVS. Il auditionne bailleurs et architectes autant que de besoin.
- Le Comité d'agrément du PIG : la CVS accompagne techniquement et financièrement les propriétaires dans leur démarche de réhabilitation de logement. Un comité d'agrément composé de huit élus communautaires a donc été institué pour statuer sur le principe d'attribution de ces aides. Il se réunit trimestriellement.
- La Commission Locale d'Amélioration de l'Habitat : En 2011, l'État a délégué à la CVS la compétence pour décider de l'attribution des aides publiques en faveur de l'habitat privé, après avis de la CLAH. Outre ses membres obligatoires (représentants ANAH, Département, Finances Publiques, propriétaires, locataires), dans un souci de cohérence, il a été décidé que les élus CVS siégeant en comité d'agrément PIG siègeraient aussi en CLAH CVS.

### **Un pilotage technique qui s'est affirmé avec la montée en puissance de la CVS en matière d'habitat ; des moyens à la hauteur de l'engagement du territoire**

En janvier 2011, le « service » habitat a été transféré, du Syndicat mixte région Caux Seine, vers la Communauté de communes Caux vallée de Seine. Ce transfert a permis une clarification des rôles et une meilleure coordination des interventions entre les directions et services partenaires.

En effet, ce transfert a mis le Service Habitat en position de mobiliser toute personne ressource, au sein de la CVS, autour de la question du logement et du cadre de vie : les services en charge des affaires foncières, de la prospective (pour les aspects « observatoire »), de la vie sociale (pour la problématique de l'habitat et du vieillissement), de la sécurité publique (pour les aires d'accueil des gens du voyage) et du développement durable (pour les économies d'énergie) ; vis-à-vis de l'extérieur, ce transfert a permis d'afficher plus clairement une politique de l'habitat cohérente fondée sur un partenariat avec l'ensemble des acteurs locaux de l'habitat, publics et privés, à l'initiative de la CVS.

---

<sup>3</sup> M. Patrick Pesquet, élu de référence du PLH 2010-2015.

En 2011, au moment de la prise de délégation des aides à la pierre, le service Habitat était constitué d'une chargée de mission et d'une assistante. Une chargée d'étude habitat a été recrutée en avril 2013, portant à trois ETP l'effectif du service Habitat. Techniquement, deux autres types de ressources ont été mobilisés en externe :

- Dans le cadre de la convention de délégation des aides à la pierre, l'Etat a mis à disposition le personnel nécessaire pour assurer l'instruction des dossiers « aides à la pierre » ;
- Dans le cadre du PIG, la CVS a mandaté un bureau d'études pour prendre contact avec les propriétaires, réaliser des visites, élaborer des diagnostics technico-financiers et apporter un conseil opérationnel et juridique auprès des communes...

### **Une réalité partenariale bâtie autour de deux principes clés : le dialogue et la fermeté**

Le partenariat s'est construit progressivement et à deux niveaux : les échanges ont d'abord eu lieu avec les partenaires privilégiés des politiques territoriales de l'habitat (Etat, communes et bailleurs sociaux), puis se sont étendus à un cercle élargi de partenaires, directement impliqués sur les enjeux d'habitat ou sur des questions connexes (ANAH, notaires et promoteurs, Syndicat Mixte Région Caux Seine, EPFN, CAUE, Ademe et Région).

- **avec les communes, un dialogue facilité par la pré-existence d'intérêts communs**

Les motivations partagées – le maintien économique et démographique du territoire – ont permis d'entamer facilement le dialogue sur les réponses à apporter pour atteindre cet intérêt commun (« *Tous les élus avaient en tête le même objectif stratégique, cela facilite in fine la cohésion* »). Par ailleurs, en 2008, lors de l'élaboration du nouveau PLH faisant suite à la création de la CVS, l'appropriation de la démarche a été facilitée par le fait qu'il ait été élaboré parallèlement au SCOT. L'approche a ainsi été tout de suite celle d'un projet global de territoire au titre duquel l'habitat contribue, de même que le développement économique ou les transports par exemple.

Dans les faits, le dialogue – entamé avec les communes avant d'être ouvert aux autres partenaires - a été animé tout au long de la phase d'élaboration dans le cadre de petits groupes de travail, établis selon les caractéristiques des communes : urbaines, périurbaines et rurales. Cette approche territoriale a encore facilité l'émergence d'intérêts communs facilitant le consensus.

Pour les Maires des communes les plus rurales, souvent plus réticents initialement au pilotage communautaire (« *on ne peut plus faire ce qu'on veut dans notre commune* »<sup>4</sup>), cette position a pu être dépassée grâce au parti-pris d'approche globale du développement territoire ; dans les échanges, l'entrée retenue a ainsi été celle du bassin de vie, liant de fait les enjeux d'habitat à ceux des équipements scolaires notamment (le maintien des écoles étant au cœur des préoccupations des élus des territoires les plus ruraux).

Malgré tout, le partenariat nécessite d'être entretenu au quotidien (« *Rien n'est gagné* »<sup>5</sup>). En particulier, la dichotomie communes rurales / communes urbaines subsiste.

De la même façon, si la CVS est reconnue en tant que pilote et que le dialogue a permis aux élus communaux de s'approprier le PLH, des appréhensions subsistent au sein des services communaux dont les techniciens redoutent toujours la « main

---

<sup>4</sup> Propos rapportés par M. Patrick Pesquet, élu de référence du PLH 2010-2015.

<sup>5</sup> M. Patrick Pesquet, élu de référence du PLH 2010-2015.



mise » de l'agglomération ; malgré une compétence et un rôle reconnus de la communauté, celle-ci doit toujours veiller à ménager le partenariat et à entretenir la dynamique collective (« *Le partenariat est encore perfectible* »<sup>6</sup>).

- **avec les organismes HLM, un partenariat apaisé et fructueux, mais des relations directes Maires/organismes encore très fréquentes**

Les six bailleurs particulièrement présents et actifs sur le territoire ont été des partenaires de premier ordre lors de l'élaboration du PLH. Si pour l'agglomération, le partenariat est « *fructueux en termes de réflexion et d'études, mais aussi en termes de construction de produits diversifiés et de qualité* »<sup>7</sup>, et si les bailleurs reconnaissent le rôle de la communauté dans l'émergence d'une appréciation apaisée du logement social (« *la nouvelle génération d'élus a franchi le pas* »), les liens directs avec les Maires restent fréquents.

La relation communauté / organismes HLM se construit progressivement. La commission d'attribution des aides au logement locatif social est en particulier une instance privilégiée de dialogue entre élus communautaires et organismes : les projets de chacun y sont examinés sur la base d'une grille pré-établie de critères visant la qualité urbaine, résidentielle, environnementale et énergétique (cf. ci-après). C'est la mise en place de cette grille de lecture systématique qui a permis, non seulement d'assurer le respect des engagements qualitatifs du PLH, mais aussi de bâtir une relation apaisée et équilibrée avec les différents organismes (« *Avec les bailleurs, il a fallu que le rôle de la CVS en tant que partenaire soit compris. Cela a été possible en étant solide sur les grilles pour défendre ainsi une vision objective des projets.* »<sup>8</sup>). Une autre piste de travail concerne les Conventions d'Utilité Sociale des bailleurs et la mise en place d'un suivi partenarial de celles-ci permettant à la CVS délégataires d'avoir une vision à plus long terme des programmations.

A noter que l'ARHLM Haute-Normandie est impliquée et joue notamment un rôle important d'accompagnement des organismes face aux évolutions réglementaires ; sur le peuplement, c'est elle qui anime les réflexions entre les bailleurs et avec les collectivités.

- **avec l'Etat, des pratiques partenariales renforcées dans le cadre de la délégation des aides à la pierre**

A l'origine de la démarche de PLH, le porter à connaissance de l'Etat a permis de faire de la pédagogie auprès des autres partenaires et de lancer les réflexions.

Par la suite, la délégation des aides à la pierre prise dès 2011 par la communauté, lui a permis d'asseoir son rôle de pilote de la démarche de PLH et de chef d'orchestre de l'animation partenariale.

Les échanges avec l'Etat sont réguliers et ont lieu notamment dans le cadre du Comité Régional de l'Habitat, du PDALPD, ou encore du dialogue de gestion. Les échanges sont décrits comme « *apaisés et sereins avec une volonté partagée de défendre et permettre un développement harmonieux du territoire* » par l'ensemble des partenaires interrogés.

Pour l'Etat, la CVS est aujourd'hui « *un territoire adulte en matière de politiques territoriales de l'habitat* »<sup>9</sup>. De ce fait, la CVS serait elle en attente d'un nouveau niveau de dialogue avec l'Etat, portant davantage sur la stratégie retenue voire

---

<sup>6</sup> M. Patrick Pesquet, élu de référence du PLH 2010-2015, CVS.

<sup>7</sup> Mme Sabine Laurant, responsable habitat & foncier, CVS.

<sup>8</sup> M. Patrick Pesquet, élu de référence du PLH 2010-2015, CVS.

<sup>9</sup> Marion Dadone, chargée de mission Observatoire régional de l'habitat à la DREAL.

« challengeant » les choix faits par la communauté (« *L'Etat doit pouvoir imposer des choses* »<sup>10</sup>).

- **des partenaires associés, en tant que partie prenante de la mise en œuvre de la stratégie habitat et pour leurs expertises spécifiques**
  - le Syndicat Mixte Région Caux Seine (SMRCS) est associé en tant que pilote de l'observatoire du mode d'usage de l'espace (MUE) et du suivi statistique des PLU (compatibilité avec le SCoT, respect de l'objectif de mixité sociale) ; par ailleurs, les autorisations de construire sont instruites au sein du Syndicat Mixte.
  - l'Etablissement Public Foncier de Normandie (EPFN) : dès 2005, la CVS a mis en place une Convention d'Action Foncière intercommunale globale et pluriannuelle, en partenariat avec l'Etablissement Public Foncier de Normandie (EPFN). Elle l'a renouvelée en 2008, puis 2012. Le partenariat avec les communes et l'EPFN s'est renforcé, au fil des années.
  - l'ANAH pour la bonne conduite du PIG et de la délégation des aides à la pierre.
  - le CAUE, partenaire dès l'amont des projets, lors de l'inscription de secteurs de projets dans la Convention d'action foncière intercommunale, ou encore au moment du dialogue avec les bailleurs pour améliorer les projets en termes d'insertion, de densité, d'urbanisme... Le rôle de conseil du CAUE est également exercé auprès des communes, en particulier les plus rurales, pour rassurer les Maires.
  - l'ADEME et la Région : le partenariat s'est beaucoup développé dans le cadre des économies d'énergie dans l'habitat, politique de guichet unique opérateur ANAH et EIE, aide aux bailleurs et aux particuliers pour les économies d'énergie...
  - avec les notaires et les promoteurs, la CVS regrette en revanche un partenariat difficile à mettre en place.

## **C - Le PLH**

*A quels besoins de la population et enjeux du territoire vient répondre le PLH ? Comment et pourquoi a-t-il été élaboré ? Quelle est sa portée stratégique et opérationnelle en matière d'aménagement et de développement du territoire ?*

### **La genèse, un PLH part entière du projet de territoire**

Le projet commun autour du développement économique et de la nécessité de maintien démographique fait que les intérêts sont partagés, autant par les élus communautaires que communaux ; tous les élus ont en tête le même projet stratégique : rendre le territoire plus fort en l'unifiant autour d'un projet partagé et en le dotant d'outils opérationnels adaptés (« *Si on ne s'organise pas nous-même, on subira les territoires voisins plus puissants.* », « *On assume, on ne subit pas* »). Ainsi, l'intérêt commun dépassant les étiquettes politiques a permis, dès le démarrage de la démarche de PLH et malgré des réticences initiales à dépasser lors de l'élaboration de la stratégie, de créer une dynamique positive de projet.

Par ailleurs, l'élaboration du PLH parallèlement à celle du SCOT a permis à la CVS d'inscrire la démarche dans une réflexion globale et de long terme en fixant un cap à long terme avec le SCOT et des réponses à court terme avec le PLH. Celui-ci s'est donc établi dans le cadre d'une vision très intégrée du développement du territoire.

---

<sup>10</sup> M. le Maire de Bolbec (commune centre), Dominique Metot.

## **Pérenniser l'attractivité économique du territoire en développant sa capacité à accueillir de nouveaux logements, vers un objectif de 70 000 habitants à l'horizon 2030**

Le territoire Caux vallée de Seine fait partie des territoires hauts-normands qui jouent un rôle économique structurant à l'échelle de la Région. Situé sur la dorsale axe Seine, il est la colonne vertébrale historique du développement économique haut-normand. A ce titre, le territoire Caux vallée de Seine accueille, et a vocation à recevoir, des activités économiques d'envergure en particulier dans l'industrie et la logistique, des secteurs stratégiques. Une offre de logements de qualité, en nombre suffisant, adaptés et accessibles, est un des éléments, et non le moindre, qui joue en faveur de l'attractivité économique du territoire.

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), approuvé en 2013, vise un objectif de 70 000 habitants à l'horizon 2030. Cette croissance démographique envisagée repose d'une part sur le maintien d'un solde naturel positif, et d'autre part, sur l'amélioration du solde migratoire.

Cet objectif de développement s'accompagne d'une armature urbaine définie par les élus. Celle-ci a vocation à réduire significativement la consommation foncière pour l'habitat, les besoins en déplacements, et à revitaliser les centres villes. La Communauté de communes Caux vallée de Seine dispose de cinq pôles urbains, issus des cantons d'origine et de son histoire industrielle. Le choix d'un développement de l'habitat, respectueux des espaces naturels et plus dense, implique une accentuation du travail dans le tissu urbain de ces villes (Bolbec – Lillebonne – Caudebec en Caux – Gruchet le Valasse – Notre Dame de Gravenchon). En effet, il recèle un certain nombre de potentiels d'occupation utiles à la réalisation du programme PLH : Îlots dégradés à reconvertir et à rénover, Immeubles en friches issus d'activités anciennes, de commerces déçus, cœurs d'îlots sous occupés...

Le scénario retenu par le PLH 2010-2015 est le suivant : « afin d'atteindre l'objectif de 70 000 habitants en 2030, environ 5 500 logements seront nécessaires. La croissance démographique devra être assumée par les communes urbaines à hauteur de 75%. La revitalisation des centres urbains est une priorité du projet de territoire. Il s'agit de redonner à la ville sa place centrale dans la vie économique et sociale du territoire en jouant sur les leviers de son attractivité ».

## **Des orientations stratégiques pour le développement maîtrisé d'une offre diversifiée de logements de qualité**

Initié suite à la création par fusion de la CVS et prenant le relai d'un 1<sup>er</sup> PLH à l'œuvre sur le territoire de deux des trois intercommunalités regroupées, l'actuel PLH de la CVS est une œuvre de révision-élargissement. Si la CVS possédait les outils et moyens pour mener à bien cet exercice, elle a fait le choix d'externaliser l'élaboration à un bureau d'études afin de bénéficier d'un regard extérieur et d'empêcher « l'autosatisfaction » (« *Le bureau d'études ne doit pas être complaisant mais force de proposition ; il doit nous faire réagir.* »<sup>11</sup>).

Le diagnostic du PLH CVS 2010-2015 a mis en évidence quatre grands enjeux pour le territoire Caux vallée de Seine :

- « La nécessaire mise en commun des problématiques : un enjeu méthodologique et culturel, qui implique que chacun fasse l'effort d'apprécier la politique de l'habitat et ses résultats à l'échelle de la communauté toute entière et apporte ses questionnements et ses projets à l'examen de la même communauté. Ces

---

<sup>11</sup> M. Patrick Pesquet, élu de référence du PLH 2010-2015, CVS.

principes de solidarité et de consolidation doivent aboutir à l'exercice d'un travail en commun sur l'habitat : planification – gestion – analyse ;

- La définition de priorités en habitat, assumées collectivement, mais positionnées géographiquement, amène à ce que la CVS exprime des attentes et des besoins qui seront développés là où les projets sont possibles, ou bien, là où la volonté locale est plus affirmée. De ce fait, des projets sont prioritaires, tandis que d'autres ne le sont pas. Il devient légitime d'apporter une aide collective à un projet prioritaire.
- L'innovation doit devenir une autre règle de priorité. Elle ne répond pas directement à un besoin territorial, mais à une attente collective plus large et à un souci de mettre en avant l'image du Territoire, par son habitat. Le développement durable est, bien sûr, un fil conducteur de l'innovation, complété par un travail sur les formes et la modernité dans l'habitat.
- La nécessité de mieux connaître les besoins locaux, enfin, explicite le quatrième enjeu. Il est difficile de développer une politique locale si on n'en connaît pas clairement les données et les résultats. Malgré les éléments statistiques en évolution et les observatoires d'une autre échelle territoriale, le projet n'est pas aisé. La construction d'un observatoire local de l'habitat, qui permette de mieux définir les besoins et de mieux qualifier les productions est indispensable, dès l'enclenchement du nouveau PLH. »

Au fur et à mesure des générations de PLH, la CVS a souhaité dépasser la seule programmation de l'offre neuve et la maîtrise de la consommation foncière : la qualité des constructions neuves, le renouvellement urbain et l'intervention sur le parc existant se sont progressivement replacés au centre des enjeux.

### **Une ambition affirmée en matière de qualité des opérations et des logements ; une traduction opérationnelle facilitée par le recours à une grille de lecture commune**

Soucieuse de la bonne mise en œuvre du PLH, la CVS a fait le choix de se doter d'outils spécifiques parmi lesquels :

- Une convention d'action foncière liant la CVS et l'Etablissement Public Foncier de Normandie, pour la bonne maîtrise foncière du développement ;
- Une grille de lecture des projets, conditionnant l'octroi des subventions.

L'ambition affirmée de la CVS en matière de qualité s'est donc traduite par la mise en place d'une grille de lecture des projets, appliquée systématiquement aux projets présentés par les organismes HLM. Basée sur une série de critères allant au-delà des obligations réglementaires (localisation, mixité, densité, performances énergétiques, performances environnementales, etc.), cette grille détermine l'octroi de subventions de façon objective : pour chacun des critères, une note de 0 à 10 est attribuée ; 6 points minimum étant requis pour bénéficier du premier pallier d'aides.

Au-delà d'objectiver le soutien apporté à chaque projet, cet outil a en outre permis de replacer la communauté au cœur de la boucle organismes HLM/communes et d'affirmer la CVS comme partenaire incontournable.

Cette approche unique et systématique, plutôt bien acceptée par les communes et les opérateurs, est parfois perçue trop rigide et peu/mal adaptée aux plus petits projets pour lesquels l'exigence des critères freine la faisabilité : « *Il faut savoir être ferme mais aussi pragmatique : il faudrait de la souplesse car parfois ce n'est pas tenable face au marché et à la demande* »<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> M. Alain Caron, Directeur de la SA d'HLM Estuaire de la Seine.

Si cette approche qualitative est au cœur des choix de la CVS quant à ses engagements sur fonds propres, cela apparaît comme une source de progrès dans l'exercice de la délégation des aides à la pierre. En effet, la CVS a encore essentiellement une approche quantitative et financière de la gestion des agréments et crédits délégués de l'Etat.

## **D – Les effets et la vie du PLH**

*Comment le PLH, par son élaboration et sa mise en œuvre, est-il venu ou non infléchir les dynamiques en place, en matière d'habitat et de partenariat ? par quels moyens a-t-il pu avoir cet effet (dans le cas contraire, pourquoi les effets attendus n'ont-ils pas été observés) ?*

### **Un bilan positif des actions menées à la suite du PLH**

La construction d'une politique de l'Habitat locale au travers des PLH successifs a bel et bien participé à un renforcement de l'appropriation des problématiques Habitat de la part des élus.

Globalement, les objectifs inscrits au PLH ont été atteints tant pour le parc public que pour le parc privé :

- **Adaptation des documents d'urbanisme** : le Syndicat mixte Région Caux Seine est intervenu techniquement et financièrement auprès des communes pour les révisions et élaborations de leurs documents d'urbanisme. L'objectif était la cohérence territoriale et la compatibilité avec le Schéma Directeur/SCOT et le PLH. Des conventions ont été passées dans ce but entre le Syndicat et les communes concernées.
- **Développement de l'offre foncière** : une convention d'action foncière a été signée puis reconduite avec l'Etablissement Public Foncier de Normandie. Depuis 2006, 19.8 ha de foncier à bâtir ont transité par la convention d'action foncière CVS. Ils ont permis la réalisation de 102 logements locatifs aidés et 149 logements en accession et/ou terrains à bâtir. La Communauté de communes Caux vallée de Seine a choisi de prolonger cette démarche en considérant son efficacité et sa légitimité au regard des documents de programmation approuvés.
- **Mise en place d'une programmation concertée du logement social** : la période 2011-2013 a vu une importante croissance du nombre de logements financés. Avec une production de 1 495 logements au cours des 4 dernières années, l'objectif annuel de 375 logements inscrit dans le PLH (2010-2015) est rempli. Le secteur de la construction maintient son dynamisme. La construction de logements HLM constitue une part non négligeable (45%) des constructions réalisées sur le territoire entre 2010 et 2013.

Au cours de la période, une transversalité accrue a été instaurée au sein de la CVS entre le service habitat, le service assainissement, le service instructeur du droit des sols fin de vérifier la faisabilité des projets identifiés lors de la pré-programmation.

- En lien avec la baisse des dotations de l'Etat, **une part des fonds propres de la CVS en hausse** : la CVS dispose d'un règlement d'attribution et de critères sélectifs lui permettant de primer les logements locatifs aidés neufs ou issus d'acquisitions améliorations. En 2012, elle a revu ses règles d'attribution de subventions aux bailleurs publics afin de favoriser la prise en compte du développement durable.

Depuis 2010, 588 logements sociaux ont été cofinancés par la CVS (en moyenne 4860€ par logement), ce qui représente un investissement pour la CVS de 2 857 000 €.

- **OPAH de renouvellement urbain** à Bolbec : l'OPAH-RU, initiée par la Ville, ouvre la voie d'une action coercitive nouvelle. PRI (Périmètre de Restauration Immobilière),

RHI (Résorption de l'Habitat Indigne), Ravalement Obligatoire, font partie intégrante des actions menées dans cette OPAH. 200 logements, et 100 façades figurent parmi les objectifs. L'OPAH-RU a été intégrée à la convention d'action foncière intercommunale.

- **Programme d'Intérêt Général (PIG) - amélioration de l'Habitat** en Caux vallée de Seine : depuis le début de l'opération, 430 logements concernés. En parallèle, des contrats communaux d'assistance ont été signés entre l'opérateur du PIG et les communes volontaires, aux frais de la communauté de communes Caux vallée de Seine, pour le lancement d'études ciblées sur ces communes ou la mise en place de procédures coercitives, dans le cadre du PIG intercommunal.
- **Prise en compte des besoins des populations spécifiques** : deux maisons-relais ont été cofinancées par la CVS et soutenues politiquement (en CRH notamment) : l'une à Bolbec (ouverture mi-2013), l'autre à Notre-Dame-de-Gravenchon (ouverture janvier 2014). A noter également : le projet de reconstruction du Foyer de la Vallée d'Or à Bolbec, avec participation financière et soutien technique de la CVS.

### **Des effets en termes d'aménagement du territoire par une nouvelle appréhension de l'équilibre de l'offre sociale**

Sur le territoire de la CVS, le PLH a permis d'appréhender l'équilibre de l'offre sociale, par la territorialisation obligatoire des objectifs mais aussi grâce à une acculturation progressive des élus communaux.

Ainsi, si les plus petites communes ont été initialement les plus frileuses face au nouvel équilibre souhaité de l'offre sociale, le PLH leur a d'abord permis de bénéficier d'un diagnostic précis. L'approche intégrée du développement territoriale ayant permis l'émergence d'un projet de territoire sinon d'un projet communautaire les a en outre accoutumées progressivement à la réalité du logement social.

Aujourd'hui, les organismes HLM reconnaissent eux-mêmes un effet réel du PLH sur les communes, notamment rurales, et leur acceptation du logement social avec un effet direct sur l'équilibre territorial.

### **Des effets en termes de partenariat avec l'affirmation de la CVS comme pilote de la politique de l'habitat**

Si le dialogue, le temps et la construction progressive d'un projet partagé a permis aux élus communaux de s'approprier le PLH et de comprendre le rôle de la communauté, celle-ci a parallèlement veillé à structurer son service habitat, à se doter d'un dispositif de suivi-animation de son PLH, d'un observatoire de l'habitat, d'une politique foncière, et d'une politique d'investissement sur le champ de l'habitat. Il s'agit de se donner les moyens humains et techniques pour accompagner l'affirmation du « leadership » communautaire en tant que pilote stratégique et animateur partenarial.

L'exercice de la délégation des aides à la pierre à partir de 2011, accompagné de la mise en place de moyens humains, organisationnels et financiers ad-hoc, a en outre fortement participé à une montée en compétences techniques des agents du service habitat. Elle a par ailleurs renforcé l'appropriation de la question du logement social par les élus et a permis à la CVS de prendre la main sur la programmation des logements sociaux et les subventions en faveur du parc privé.

Face à cette montée en compétence et malgré un travail jugé « *harmonieux et dans le débat* » tant entre élus qu'entre techniciens, des appréhensions subsistent au sein des services des communes dont les techniciens redoutent toujours la « main mise » de l'agglomération. Ainsi, même si le rôle de la communauté est reconnu et positivement perçu, et alors que les communes maîtrisent des moyens d'action essentiels pour la mise

en œuvre du PLH, la CVS doit toujours veiller à ménager le partenariat et à entretenir la dynamique collective (« *Le partenariat est encore perfectible* »).

### **Des effets sur la structuration territoriale : l'évolution de la CVS en question**

En initiant la solidarité territoriale, le PLH a aidé à l'organisation du territoire. Son opérationnalité étant notamment conditionnée à sa traduction dans les documents d'urbanisme et d'aménagement du territoire, le PLH est en outre véritablement appréhendé comme un outil de planification (« *le PLH trace une stratégie sur l'ensemble du territoire pour les années à venir ; il est indispensable pour structurer et réguler les réflexions des élus et des opérateurs* »).

Sur un territoire bénéficiant d'un consensus sur la nécessité de s'affirmer sur le plan économique et démographique, la CVS affiche la volonté de poursuivre vers une approche de plus en plus intégrée pour favoriser des projets cohérents logements/équipements/services/transports/emploi.

Or, le déploiement de la responsabilité sur l'aménagement du territoire de la CVS est freiné par ses limites de compétences ; son statut de communauté de communes l'empêchant de se saisir de l'ensemble des compétences concernées. Aussi, la maturité communautaire née du PLH va jusqu'à réinterroger la structuration du territoire : aujourd'hui, aucune des communes-centre du territoire n'atteint le seuil requis de 15 000 habitants ; le passage en communauté d'agglomération serait donc soumis à la fusion de deux communes. Aujourd'hui, la question est véritablement au cœur des débats communautaires, l'ambition étant de bâtir un projet de territoire solide autour de l'emploi, des transports et de l'habitat.

### **E – Le territoire face aux évolutions à venir**

*Comment se positionnent les communautés et les autres partenaires de l'habitat (en particulier les communes et les bailleurs) face aux évolutions réglementaires en cours ? Se sont-elles déjà dotées de moyens spécifiques pour y faire face ? Quel rôle le PLH et/ou ses effets en matière de structuration de l'action sont-ils amenés à jouer ?*

### **Des évolutions réglementaires appelant un juste positionnement de la CVS**

Les nouveautés issues des articles de la loi ALUR du 26 mars 2014 vont venir renforcer certaines prérogatives des intercommunalités en termes d'intervention sur le logement. Quatre volets importants des politiques de l'Habitat concernent plus particulièrement les intercommunalités compétentes en matière d'habitat et qui pour au moins deux d'entre eux font directement écho au contexte de la CVS :

- Les outils de lutte contre l'Habitat indigne : comment placer la CVS au centre de l'action dans ce domaine ?
- Les politiques de peuplement, via le dispositif de gestion partagée et le plan partenarial de gestion de la demande.

La CVS fait une double lecture de l'article 97 de la loi ALUR, sur lesquelles il s'agira pour elle de se positionner :

- une lecture à minima : le plan partenarial n'est qu'une obligation supplémentaire que la CVS pourrait mettre en place sans questionner les pratiques et habitudes actuelles.

- une lecture ambitieuse : le plan partenarial est une opportunité pour poser et porter une ambition locale forte quant aux politiques de gestion de la demande de logement social (services d'accueil et information du demandeur, gestion commune et homogène de la demande, politique de peuplement, charte d'attribution, ...).

Entre ces deux extrêmes, les élus de la CVS et le service habitat doivent trouver le juste équilibre pour que le futur plan partenarial de gestion de la demande soit :

- Partagé par tous, et particulièrement les communes et les bailleurs sociaux présents sur le territoire, dans la lignée du partenariat vertueux établi jusqu'alors ;
- Réaliste, c'est-à-dire pouvant être mis en place sans bouleverser les équilibres et les dynamiques en place.

Par ailleurs, en lien avec la volonté communautaire de poursuivre vers une approche de plus en plus intégrée, le passage au PLUI apparaîtrait comme la prochaine étape. A ce jour, la démarche n'est pas engagée en ce sens mais la CVS est bien réceptive à une telle évolution : cela s'inscrirait naturellement dans la continuité de la cohésion/cohérence intercommunale bâtie jusqu'alors.

### **Une nouvelle génération de PLH pour investir des domaines nouveaux**

La CVS souhaite aujourd'hui actualiser le contenu de son PLH de manière à tenir compte des nouveaux enjeux qui s'offrent à elle et aborder la période 2015-2020 avec une nouvelle feuille de route. La révision du PLH a donc été lancée par délibération en conseil communautaire le 28 janvier 2014. Pour cela, la communauté de communes a souhaité s'appuyer sur une expertise extérieure afin d'élaborer un Programme Local de l'Habitat clair et pédagogique, enrichi de nouvelles stratégies d'intervention, dans des domaines jusqu'alors peu expérimentés (le bureau d'étude EOHS a ainsi été missionné).

Il s'agira notamment de développer les réponses apportées aux problématiques de renouvellement urbain, ainsi que d'habitat privé et de copropriétés dégradées ; redonnant ainsi une place centrale aux interventions sur le parc existant. La CVS souhaiterait aussi réinterroger son classement en zonage B2, la situation du marché étant très différente entre les trois villes principales et le reste du territoire.

### **Conclusion – les bonnes pratiques à retenir**

*Que faut retenir en termes de bonnes pratiques et d'écueils à éviter, au vu des caractéristiques du territoire ?*

- L'entrée par un intérêt commun dépassant les étiquettes politiques (ici le maintien économique et démographique pour exister face aux territoires voisins) pour lancer une dynamique de projet positive ;
- L'inscription de la programmation habitat dans un projet global de développement pour obtenir l'appropriation des élus, y compris les plus réticents ou les moins acculturés et pour donner un sens facilement appréhendable au choix de territorialisation ;
- La mise en place d'une grille de lecture des projets sur la base de critères détaillés et systématiques pour objectiver les relations avec les bailleurs et les communes et replacer la communauté en sein du binôme Maire/organismes HLM.



**Introduction :**

En Île-de-France, les politiques locales de l'habitat sont guidées par la nécessité d'apporter des réponses à la pénurie de logements. La loi du Grand Paris, du 3 juin 2010 prévoit la construction de 70 000 logements par an, déclinés par bassins. Les Programmes Locaux de l'Habitat se doivent de répondre à ces obligations. De fait, les PLH franciliens ont tendance, peut être encore plus qu'ailleurs, à mettre l'accent sur la production, l'axe principal du programme d'actions concerne fréquemment la programmation fine de l'offre de logements.

La construction plus récente des communautés franciliennes complexifie également la définition d'une politique communautaire en matière d'habitat, dans des territoires concentrant des communes au profil très hétérogène.

Le PLH de la Communauté d'Agglomération d'Evry – Centre Essonne (CAECE) apporte plusieurs éclairages intéressants :

- D'une part car il se situe dans ce contexte francilien et du Grand Paris et qu'il constitue un territoire à fort enjeu de développement en Île-de-France. Comment le PLH intègre-t-il ses enjeux ? Malgré une attente forte de l'Etat sur un objectif de production de logements élevé comment assurer dans le PLH la prise en compte d'autres enjeux spécifiques au territoire ? Comment s'extraire d'un Porter à Connaissance « productiviste » et définir ses priorités propres ?
- D'autre part car le PLH de la CAECE tient son originalité d'une hiérarchisation très forte des actions. Il s'agit d'un véritable document stratégique et politique. La production de logements, bien que détaillée et constituant un objectif ambitieux, n'est pas présentée comme l'axe prioritaire, contrairement à nombre de PLH ;
- Enfin, car il s'agit d'une communauté de construction récente (dans sa composition actuelle), regroupant 6 communes au profil extrêmement hétérogène. Comment dans ce contexte, construire un fait communautaire en matière d'habitat ? Quelles étapes ? Quel rôle occupe un premier PLH dans cette définition ?

La monographie a été produite sur la base d'entretiens réalisés auprès des acteurs locaux :

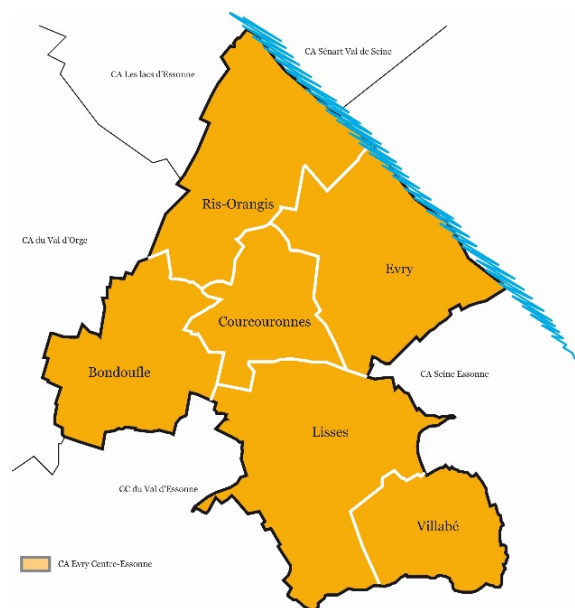
- Pour la Communauté d'Agglomération d'Evry Centre Essonne :
  - o M. Stéphane Raffalli, Vice-Président à l'Habitat et maire de la commune de Ris-Orangis ;
  - o M. Pierre Liétar, Directeur de l'Habitat ;
  - o Mme Mariane Epaud, Chargée de mission PLH et Observatoire de l'Habitat.
- Pour la Ville d'Evry :
  - o Mme Claude Maisonnave-Couterou, Adjointe Solidarités, Logement et CCAS ;
  - o Mme Elodie François, Adjointe Développement et Renouvellement Urbain, Développement Durable ;
  - o M. Serge Martins, DGA chargé du Développement Urbain ;
  - o Mme Bordes, chef de projet habitat
- Pour la Ville de Courcouronnes :

- Mme Laurence Héquet, Adjointe à l'emploi et à la Politique de la Ville ;
- Mme Solen Divet, DGA du Pôle Aménagement et Développement Social Urbain;
- Pour les organismes HLM :
  - Mme Céline Dourdan, Directrice Générale d'Essonne Habitat ;
  - Mme Adeline Bombezin de l'AORIF ;
- A la DDT Essonne, M. Molesin, chef du service Habitat et Renouvellement urbain ;
- M. Jean-Pierre Troche, Directeur de Ville et Habitat, prestataire en charge de l'élaboration du PLH.

## A – Carte d'identité

### 1. Un territoire marqué par le passé de la Ville Nouvelle

L'Établissement Public d'Aménagement de la ville nouvelle d'Evry, l'EPEVRY, est créé en 1969 et rassemble les 5 communes de Bondoufle, Courcouronnes, Lisses, Evry et du Coudray-Montceaux. En 1973, le Syndicat Communautaire d'Aménagement est créé afin d'en assurer la gestion administrative. Ce SCA se transforme en Syndicat d'Agglomération Nouvelle d'Evry, suite à la loi Rocard, 12 années plus tard. Le processus de retour au droit commun sera ensuite engagé dans les années 1990 ; le gouvernement dissoudra l'EPEVRY, mettant fin à l'OIN et créant la nouvelle Communauté d'agglomération d'Evry-Courcouronnes-Bondoufle-Lisses.



La ville de Ris-Orangis rejoint à son tour la communauté en 2004 générant le changement de nom en Communauté d'Agglomération Evry - Centre Essonne. En 2010, la commune de Villabé entre dans la communauté. La CAECE regroupe aujourd'hui 6 communes au profil et problématiques en matière d'habitat extrêmement différenciés, ce qui a pu rendre complexe la définition d'une politique communautaire partagée. Ce périmètre est aussi amené à évoluer dans le cadre de la loi MAPTAM. Aujourd'hui, ce passé de Ville Nouvelle marque encore le territoire dans son développement.

### 2. Un ralentissement de la croissance démographique, des disparités territoriales qui s'accroissent

#### • La capitale de l'Essonne

La Communauté d'Agglomération Evry Centre Essonne est située en 2<sup>e</sup> couronne de la Région Ile-de-France, dans le département de l'Essonne. L'agglomération s'organise autour de la plus grande ville du département, Evry<sup>13</sup>, et compte 114 518 habitants en 2012.

<sup>13</sup> 52 349 habitants en 2012

La CA Evry Centre Essonne se structure autour de nombreux axes de transport : l'A6 et la N7 assurent un accès automobile direct vers la capitale. La ligne D du RER effectue plusieurs arrêts au sein de l'agglomération et l'aéroport d'Orly est situé à quelques kilomètres au nord.

- **Une population jeune mais un déficit migratoire qui s'accroît**

La communauté enregistre désormais une baisse démographique : le solde naturel ne parvenant plus à compenser le déficit migratoire. Cette évolution semble d'ailleurs conforme aux tendances observées dans les territoires alentours.

La croissance est limitée par la faiblesse de la construction neuve depuis les années 2000 et l'importance de la rotation du parc de logement qui favorise le renouvellement de la population. Ris-Orangis et Evry constituent les deux moteurs de la croissance de l'agglomération.

La communauté se distingue également par une population particulièrement jeune ; caractéristique des villes nouvelles, l'indice de jeunesse est beaucoup plus élevé que celui du département. Toutefois, malgré une part de moins de 30 ans toujours importante, le vieillissement de la population s'intensifie (9.9% en 1999 contre 11.2% en 2006), surtout sur les communes de Bondoufle, Lisses et Villabé. L'importance des ménages de grande taille se maintient malgré un phénomène de desserrement qui s'accroît (2.74 en 1999 à 2.6 en 2012).

- **Des disparités territoriales marquées, l'enjeu d'un meilleur équilibre social**

La population est modeste, et les disparités territoriales continuent de s'accroître. La partie nord de l'agglomération, notamment la ville d'Evry, concentre les ménages les plus modestes, les situations de précarité et les quartiers en décrochage. Dans les trois principales villes, Evry, Courcouronnes et Ris-Orangis, 25% de la population vit sous le seuil de pauvreté. L'enjeu de mixité est très prégnant et partagé par les communes : il constitue un axe central du PLH.

## **2. Des caractéristiques du parc de logements qui renforcent ces disparités, une production neuve qui ne parvient pas encore à amorcer un rééquilibrage**

- **Un parc locatif largement majoritaire et une spécialisation sociale grandissante**

Le parc de logements de la CA d'Evry Centre Essonne compte 45 600 logements, dont près de la moitié située dans la ville centre. Le taux de vacance est similaire à celui du département (5.6%) ; il a fortement baissé grâce à une forte politique de résorption au début des années 2000.

La part des ménages propriétaires de leur résidence principale est de 51.3%, contre 60.5 % pour l'ensemble de l'Essonne. De fortes disparités existent cependant entre les communes, Evry présentant 39.3 % de propriétaires occupants (dont une part importante en copropriétés) contre 82.8% à Bondoufle. Le logement social représente 35% du parc global et plus de 41% à Evry. Le parc locatif privé quant à lui reste faible (14% du parc).

Le logement collectif représente 96% du logement social avec toutefois une légère augmentation de programmes individuels dans les communes de Bondoufle (37%) et Lisses (41%). Si le patrimoine est majoritairement diffus dans de nombreux quartiers

mixtes, il existe d'importants quartiers d'habitat social au cœur de l'agglomération. Ainsi à Evry et Courcouronnes, le parc abrite majoritairement des jeunes ménages modestes, dont beaucoup sont sous le seuil de pauvreté. Les situations sont plus diversifiées ailleurs ; les ménages sont globalement plus âgés à Ris-Orangis, tandis qu'à Lisses la population a davantage tendance à se renouveler. A Bondoufle et Villabé, le profil des ménages est diversifié.

- **Un ralentissement de la production : la communauté n'est plus un moteur de développement démographique du sud francilien**

La construction neuve diminue régulièrement depuis les années 1990. Les biens construits sont principalement localisés à Evry et Courcouronnes. Une dynamique de construction ponctuelle a eu lieu en 2007 et 2008, années lors desquelles 850 logements ont été mis en chantier. Cependant, beaucoup de ces opérations ont rencontré des difficultés de commercialisation, entraînant « *une prise de conscience de la collectivité de la nécessité d'agir sur la régulation des marchés* »<sup>14</sup>.

Le parc locatif privé est peu développé, logeant seulement 14% des ménages, concentré dans le centre de l'agglomération. Son poids a diminué en raison de la faiblesse de la construction neuve et de la transformation d'une partie du parc en propriété occupante. Le parc de logement social est stable avec une augmentation portée par la réduction de la vacance. Le stock de logements évolue peu.

- **Un marché peu tendu dans l'ensemble mais un segment locatif social sous pression**

Le marché de la communauté est peu tendu avec une nuance cependant à apporter selon les segments. Il est dominé par le locatif social qui joue un rôle primordial dans l'accueil de ménages de l'agglomération. Le parc en propriété occupante accueille majoritairement des ménages en provenance de la région. Une forte tension est constatée sur le parc locatif social : du fait de la forte concentration de ce parc, notamment à Evry, beaucoup de demandes extérieures au territoire sont enregistrées. Il s'agit d'un secteur recherché à l'échelle de l'Île-de-France car l'offre proposée est conséquente. La présence de nombreuses personnes hébergées en résidences sociales au sein du territoire entraîne également d'importantes demandes endogènes. Un réel enjeu de développement d'une offre intermédiaire (en locatif ou en accession) est pointé.

Après une période plutôt atone de 2007 à 2012, le marché a tendance à se retendre depuis 2013 ; la légère diminution du volume d'appartement a généré une plus forte concentration sur les communes d'Evry et de Ris-Orangis avec son corollaire, l'augmentation des prix.

## **B – La politique territoriale de l'habitat**

### **Une communauté récente, une construction progressive du fait communautaire**

La Communauté d'Agglomération Evry Centre Essonne est une intercommunalité de constitution récente. Composée de communes urbaines et péri-urbaines aux spécificités marquées et hétérogènes, la construction du fait communautaire a été un processus long et complexe. L'instauration d'une confiance entre communes et intercommunalité était

---

<sup>14</sup> M. Pierre Liétar, Directeur de l'Habitat

un pré requis indispensable pour définir des lignes de partage claires entre les sujets portés par l'intercommunalité et ceux restant entre les mains des communes.

Si la compétence habitat a été prise dès 2005, elle n'est réellement exercée à l'échelon communautaire que depuis l'élaboration et l'adoption du PLH. Dans ce contexte, c'est le Programme Local de l'Habitat qui a constitué le dispositif, la porte d'entrée, vers la définition d'une politique communautaire « *Si on y arrivait avec le PLH et l'habitat, alors nous pouvions y arriver sur les autres sujets* »<sup>15</sup>.

Ainsi, l'exercice d'élaboration du PLH devait permettre à la fois de définir une stratégie partagée en matière d'habitat, mais plus largement d'instaurer un dialogue entre les communes pour construire cet esprit communautaire.

Le portage politique a connu des évolutions importantes avec un changement de présidence de l'agglomération en 2008<sup>16</sup>. Ce changement a eu une incidence sur les priorités qui avaient été initialement définies dans le projet de PLH. Une refonte du document a été nécessaire pour y affirmer de nouvelles ambitions. Depuis, c'est M. Raffalli, Maire de Ris Orangis qui assure le portage de la Politique Locale de l'habitat et du PLH. Au vu de la relative jeunesse de l'intercommunalité et de la prise de compétence habitat, M. Raffalli a veillé à une construction progressive et partagée par les communes de ce fait communautaire.

L'agglomération dispose d'un service habitat piloté par M. Liétar, Directeur de l'Habitat et qui s'est étoffé depuis l'adoption du PLH. Les 3 communes les plus importantes (Ris Orangis, Evry et Courcouronnes) conservent des services habitat propres, en particulier les villes d'Evry et Courcouronnes qui disposent de services techniques sur cette thématique. Des réflexions sont en cours sur des possibilités de mutualisation de certaines fonctions à l'intercommunalité.

### **Le PLH : un outil de construction et renforcement du partenariat**

Le Programme Local de l'Habitat a constitué l'outil permettant d'engager un dialogue entre l'intercommunalité et ses partenaires mais aussi, et en premier lieu, de renforcer les liens entre communes et communauté.

- **Les communes : construire une politique communautaire en matière d'habitat en tenant compte des spécificités communales**

Bien que ne comportant que 6 communes, l'agglomération est extrêmement diverse. Les politiques de l'habitat y sont singulières et différenciées : entre des communes confrontés à des problématiques de copropriétés dégradées, renouvellement urbain... et d'autres au profil plus péri-urbain et résidentiel. Dans ce contexte, l'émergence d'une politique communautaire est un exercice complexe.

La posture consensuelle adoptée par le Vice-Président, M. Raffalli, a été déterminante pour instaurer une confiance entre communes et intercommunalité. Il fallait parvenir à faire avancer collectivement les communes, trouver des sujets de travail communs, sans « *y aller en force* », ce qui aurait entraîné un blocage des maires. M. Raffalli explique ainsi la démarche engagée : « *Il fallait partir des doctrines communales pour créer une doctrine communautaire. Nous n'avons pas essayé d'imposer une vision qui aurait été celle de l'intercommunalité. D'ailleurs, comment aurions-nous pu la définir ? Quelle aurait*

---

<sup>15</sup> M. Raffalli, Vice-Président à l'Habitat de la CAECE et Maire de Ris-Orangis.

<sup>16</sup> Entre 2001 et 2008, Jean Hartz, Maire UMP de la commune de Bondoufle est Président de la CAECE.

Depuis 2008, les deux Maires PS successifs d'Evry ont été Présidents (Manuel Valls et désormais Francis Chouat).

*été sa légitimité ? Il fallait écouter les communes et repérer les points communs pour bâtir du fait communautaire. C'est une vision ascendante, des communes collectivement, et non verticale, de la communauté vers les communes ». En cela, le PLH a constitué un processus pédagogique et de discussion permettant de construire cette politique communautaire.*

Il n'était pas envisageable que le PLH n'obtienne pas le consensus des communes, *«il ne pouvait se faire qu'à condition qu'il obtienne l'unanimité auprès des communes, que l'ensemble des communes le valide <sup>17</sup>»* ; et pour ce faire l'intercommunalité était prête à consacrer le temps nécessaire. Il s'agissait d'un des premiers documents stratégiques élaboré par la communauté. Il allait être déterminant pour la construction de l'intercommunalité et sa légitimité. Le projet a été fortement concerté avec les communes et coproduit. Sur l'objectif de production en particulier, chaque maire a été associé et a pu faire remonter à la communauté ses projets en matière d'habitat. Ce recensement a permis de calibrer l'objectif de production intercommunal. *«C'est un vrai projet politique et collectif des communes. Il a certes connu des blocages mais ceux-ci étaient inévitables et au final nécessaires pour aboutir à la construction de cet esprit communautaire<sup>18</sup> ».*

Pour mener à bien l'élaboration du PLH, il était indispensable *« d'établir un contrat clair entre ce que devait être porté par l'agglomération et ce qui devait rester à l'échelon communal »<sup>19</sup>.*

Le PLH a permis de répartir clairement les champs de compétence communautaires et communaux en matière d'habitat, même si certains font encore l'objet de débats (exemple : sur l'animation des dispositifs de portage des copropriétés). Les communes pilotent les interventions sur le parc privé (OPAH, Plan de sauvegarde) et la Gestion urbaine de proximité. Plus généralement, elles portent la mise en œuvre des actions en matière d'habitat mais bénéficient d'un appui de l'agglomération (méthodologique, stratégique et financier).

Le partenariat fort noué entre les communes et l'intercommunalité a contribué à bâtir du fait communautaire et à légitimer le PLH. Pour Evry, *« Toutes les villes ont eu la parole et aujourd'hui, le PLH est devenu légitime pour chacun <sup>20</sup>».* A Courcouronnes, de l'avis de Solen Divet, DGA du Pôle Aménagement et Développement de la ville : *« La ville a été pleinement associée à la co-construction du PLH. L'agglomération est jeune, et les maires ont exprimé la volonté de garder une proximité mais de réfléchir ensemble à ce qui est mutualisable. Cependant, le fait de mutualiser ne devait pas conduire à « niveler vers le bas » ».* Le PLH devait permettre de définir une ambition politique forte et partagée sans nier les spécificités de chaque commune.

Pour poursuivre ces réflexions, un groupe politique a été créé<sup>21</sup> afin de *« bâtir du fait communautaire autour des questions d'habitat ».* Sur le plan technique, des habitudes de travail ont été instaurées avec les communes. Des réunions s'organisent tous les deux mois entre le service habitat de l'agglomération et les services urbanisme, habitat et social des villes, selon les configurations administratives propres à chacune des six communes.

- **Le PLH, un outil pour structurer le partenariat avec les nombreux organismes HLM présents**

Le territoire d'Evry Centre Essonne se caractérise par une multiplicité d'organismes HLM présents : 27 au total. Cet émiettement du parc HLM entraîne une complexité dans

---

<sup>17</sup> M. Raffalli, Vice Président à l'Habitat de la CAECE et Maire de Ris-Orangis.

<sup>18</sup> M. Raffalli, Vice Président à l'Habitat de la CAECE et Maire de Ris-Orangis.

<sup>19</sup> Jean-Pierre Troche, Directeur de Ville et Habitat et en charge de l'accompagnement de l'intercommunalité dans l'élaboration et la mise en œuvre de son PLH.

<sup>20</sup> Mme Claude Maisonnave-Couterou, Adjointe Solidarités, Logement et CCAS, Ville d'Evry.

<sup>21</sup> Sous forme d'un Comité de Pilotage Restreint (CPR) du PLH

l'instauration d'un partenariat, principalement dans les quartiers « Ville Nouvelle » à Evry et Courcouronnes.

L'AORIF a joué un rôle déterminant sur le territoire afin de structurer une parole commune des organismes HLM et de faciliter ainsi le dialogue avec la collectivité. Elle a désigné un référent spécifique, interlocuteur direct de la communauté sur le PLH et coordinateur des contributions des organismes. Outre cet appui technique, l'AORIF a également désigné 4 représentants des bailleurs pour faciliter les arbitrages stratégiques (Essonne Habitat, 3F, Logement Francilien et Opievoy) qui représentent, à eux 4, 80% du parc social de l'agglomération. Ce groupe a été associé lors de toutes les phases d'élaboration, du diagnostic au plan d'actions. Ils ont apporté des contributions écrites et un point de vue auprès de la collectivité. Ce positionnement a été déterminant pour faire remonter des problématiques fortes, d'ores et déjà identifiées par les élus mais peu mises en avant par l'Etat dans son Porter à Connaissance, et pour s'assurer de leur prise en compte dans le PLH (exemple : le peuplement, la gestion du parc social, la rénovation énergétique). Aujourd'hui, les bailleurs estiment que ce travail a été fructueux. Pour intervenir auprès d'autres collectivités franciliennes dotées de PLH, ils jugent que le PLH de la CAECE est « *un PLH équilibré* »<sup>22</sup>. Il ne met pas l'accent sur la production en édulcorant d'autres volets et accorde une place tout aussi importante à la gestion du parc HLM.

D'après Solen Divet, DGA du pôle Aménagement de la ville de Courcouronnes, « *le PLH a en cela permis plus d'efficacité dans le dialogue et le travail avec les bailleurs* ». Aujourd'hui, le partenariat se poursuit avec l'élaboration d'un atlas HLM sur le territoire de la communauté. Un travail est également en cours sur le remembrement du patrimoine HLM.

- **Le partenariat avec l'Etat : une volonté ferme de l'intercommunalité d'aller au-delà d'une simple approche productiviste du PLH : « *construire, oui, mais avec des contreparties* »**

Le passé de ville nouvelle influence encore aujourd'hui les relations que la communauté entretient avec l'Etat. Le territoire a bénéficié de l'autorité de l'Etat en matière de développement durant des années avec une production de logements intensive et un fort dynamisme économique et démographique. Aujourd'hui, ce sont « *des cultures de la création de logements et de la construction de la ville qui sont à réconcilier* »<sup>23</sup>. Le Porter à Connaissance met ainsi l'accent sur une approche très productiviste, portée également par le contexte du Grand Paris et d'autant plus marquée dans les territoires qui, comme la CAECE, disposent encore de disponibilités foncières.

Comme l'explique M. Liétar, Directeur Habitat de la CAECE : « *Le PAC a été très prescriptif en fixant un objectif extrêmement ambitieux de 810 logements neufs /an, ce qui correspondait peu à l'état du marché, plutôt détendu* ».

Face à ces injonctions, le positionnement du Vice-Président était ferme : « *Certes, nous étions dans l'obligation de nous doter d'un PLH mais, pour autant, il ne s'agissait pas de répondre d'emblée au PAC sans réfléchir à nos propres priorités* ». Il précise que, si tel avait été le cas, l'intercommunalité serait « *passée à côté* » de sujets stratégiques mais peu affirmés par l'Etat dans son Porter à Connaissance : « *La politique de peuplement et la rénovation du bâti existant auraient été inexistantes si nous nous étions strictement cantonnés à la lecture du PAC* ».

Concernant l'objectif de production, les Maires ont accepté un effort conséquent - « *ce sont des maires bâtisseurs* » - du fait aussi de disponibilités foncière et de la volonté d'affirmer, au travers du PLH, que le territoire est à fort enjeu en Île-de-France dans le

---

<sup>22</sup> Mme Dourdan, Directrice Générale d'Essonne Habitat

<sup>23</sup> M. Raffalli, Vice Président à l'Habitat de la CAECE et Maire de Ris-Orangis.

contexte du Grand Paris. Cependant cet effort devait être réalisé avec des contreparties. « *Nous n'avons pas de difficulté à admettre que le territoire est à fort potentiel de développement mais il fallait poser des préalables à la construction de ces logements. Ces préalables concernent l'habitat ou sont en dehors de ce champs : le développement économique, les transports sur lesquels nous devons avoir des garanties de l'Etat s'il souhaite que nous ayons un rythme soutenu de production.* ». Le message vis-à-vis de l'Etat était clairement affirmé : « *Nous sommes prêts à construire 810 logements par an mais aidez-nous à désenclaver nos quartiers, à rénover notre parc HLM, à traiter la question des copropriétés dégradées* »<sup>24</sup>.

Cette approche productiviste de l'Etat s'est aussi démontrée dans le souhait de disposer d'une identification très précise des projets d'habitat sur le temps du PLH, à la parcelle. Cet exercice a été réalisé par le service Habitat. Dans un territoire avec une localisation de l'offre locative sociale très hétérogène, l'Etat a également mis l'accent sur la nécessité du rééquilibrage territorial.

Selon M. Molesin, Chef du service Habitat et Rénovation Urbaine de la DDT91, arrivé en fin de démarche, le PAC s'est fortement concentré sur des objectifs chiffrés pour atteindre cet enjeu de rééquilibrage.

Le partenariat avec l'Etat est aujourd'hui pérennisé. Ils sont associés aux diverses études dont la réalisation est inscrite au programme d'actions du PLH et lors de comités de pilotage annuels. Plus particulièrement, la DDT participe aux réflexions avec l'intercommunalité sur:

- La stratégie de peuplement : réalisation d'un atlas du parc HLM pour identifier les fragilités sociales ;
  - Le remembrement du patrimoine HLM des bailleurs, en lien étroit avec l'AORIF ;
  - Les copropriétés dégradées et les plans de sauvegarde même si ce sujet, de l'avis de l'Etat, reste encore davantage porté par les villes que par l'agglomération.
- **L'association de la société civile et des acteurs privés : un enjeu pour le prochain PLH**

Sur ce premier PLH, l'accent a été mis dans la concertation avec les communes, les organismes HLM et l'AORIF, et les services de l'Etat. Ainsi, l'association des acteurs du parc privé a été insuffisante selon M. Liétar (les opérateurs tels qu'Habitat et Développement ou le PACT l'ont été mais peu les syndicats) et les habitants n'ont pas été concertés « *on ne pouvait pas tout faire* ». Il fallait d'ores et déjà asseoir une relation de confiance solide entre la communauté et les communes avant d'envisager un élargissement du partenariat. L'association des acteurs du parc privé et des habitants est identifiée comme un enjeu du prochain PLH.

Par ailleurs, si l'on constate généralement une association hétérogène des acteurs des politiques sociales dans les PLH, celui d'Evry Centre Essonne leur a accordé une place importante. La DDCS, rarement associée aux démarches de PLH, a été mobilisée notamment au titre des réflexions sur la politique de peuplement. Le Conseil Départemental a également été associé en tant qu'animateur sur le parc privé, financeur de la production de logements sociaux et dans le cadre du PDALPD.

Ainsi, l'élaboration du PLH a reposé sur une démarche « *d'animation constante et de pédagogie* »<sup>25</sup>, pour aboutir à un document partagé. Ce processus s'est poursuivi avec sa mise en œuvre.

---

<sup>24</sup> M. Raffalli, Vice Président à l'Habitat de la CAECE et Maire de Ris-Orangis.

<sup>25</sup> Jean-Pierre Troche, Directeur du cabinet Ville et Habitat



## C – Le PLH

### L'instrument au service de la définition d'une politique communautaire

C'est au travers du PLH que l'intercommunalité a construit sa politique communautaire. Ainsi, c'est tant par son processus d'élaboration que par son contenu que le PLH a constitué une étape déterminante dans l'affirmation de la légitimité de la communauté en matière d'habitat.

#### 1. Un processus long, nécessaire à la construction du fait communautaire

Alors qu'il avait été officiellement lancé en 2004, le PLH n'a été adopté que fin 2012, même s'il est exécutoire depuis 2011. Ces délais d'élaboration particulièrement longs s'expliquent la nécessité de mettre en place un processus de concertation avec les communes, mais aussi par des difficultés rencontrées, en particulier dans la négociation avec l'Etat et évoquées précédemment :

- Le PLH est engagé en 2004 et en 2006, un premier diagnostic est restitué ;
- Alors qu'un premier projet est rendu à l'Etat en 2008, celui-ci est jugé insatisfaisant notamment sur l'objectif de production de logements et sa répartition ;
- En 2008, les changements politiques entraînent des bouleversements importants et la nécessité d'une refonte du document ;
- En 2009, l'Etat produit un nouveau Porter à Connaissance, mis à jour en 2011 par l'intégration des objectifs de production fixés dans le cadre du Grand Paris et de la Territorialisation de l'Offre de Logements, et celle de la commune de Villabé qui rejoint l'agglomération ;
- L'élaboration du PLH a duré 3 années, période durant laquelle un consensus entre les communes sur l'objectif de production de logements, équitablement réparti, a dû être trouvé ;
- Après avis favorable du CRH en juillet, il est adopté définitivement en novembre 2012.

Le PLH a été élaboré, dès le départ, de manière externalisée, principalement car le service habitat de la communauté ne disposait pas des moyens en interne pour mener la démarche. Le cabinet Ville et Habitat est intervenu en assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) et accompagne encore aujourd'hui la communauté en tant qu'AMO.

Ce premier PLH n'a donc pas été élaboré sans difficulté. Ce long processus a cependant, de l'avis des acteurs, été productif et nécessaire pour aboutir à un document partagé et porté politiquement. « *Il n'était pas question, pour les élus, de faire un PLH à minima. Il y a eu de réelles divergences et points de blocages mais ce processus a été nécessaire pour aboutir à un réel document politique* »<sup>26</sup>.

Il en résulte, tant dans son contenu que dans l'ordonnancement des priorités, un document assez éloigné des PLH « standards ».

#### 2. Le diagnostic : l'accent mis sur la connaissance des équilibres sociaux

Le diagnostic s'organise, comme nombre de PLH, autour de 4 piliers principaux : l'analyse des dynamiques sociodémographiques ; le parc de logements ; les marchés de l'habitat ; l'offre « spécifique ». Une dernière partie accorde une place aux autres

---

<sup>26</sup> Jean-Pierre Troche, Directeur de Ville et Habitat

dynamiques et à l'articulation entre habitat, emploi, déplacements et offre en équipements.

Parmi les innovations et volets du diagnostic particulièrement approfondis, on notera :

- Une analyse très fine des dynamiques sociales et de la fragilité des quartiers. Ce volet occupe une place très importante du diagnostic et permet de poser les bases d'une réflexion sur les stratégies de peuplement : typologie de quartiers (à l'échelle des sections cadastrales) selon les revenus des ménages (territoires en décrochage, en « enrichissement », hausse ou baisse relative...) ; analyse d'un ratio<sup>27</sup> pour mesurer la diversité sociale des quartiers...
- Une analyse précise des flux et mobilités et de leur incidence sur les besoins en logements : profil des ménages « entrants » et « sortants » de l'agglomération, taux de mobilité... ;
- Une analyse et localisation précise de l'offre à destination des publics aux besoins « spécifiques » (notamment : l'offre en résidences étudiantes, en foyers ou résidences sociales pour publics défavorisés, en foyers de travailleurs migrants, structures pour personnes âgées, personnes handicapées...) ;
- Une étude précise des documents d'urbanisme et de l'occupation des sols actuelle de chaque commune.

Si ces volets sont bien développés, on note cependant une faible présence, au stade du diagnostic, de l'analyse de l'état du parc privé et des copropriétés (parc indigne, situations de dégradations...).

Les principaux enjeux pointés sont les suivants : Comment retrouver un dynamisme pour ce territoire de seconde couronne ? Comment permettre une diversité sociale de l'agglomération et parer au décrochage de certains quartiers ? Comment améliorer le parc de logements actuels ? Quelle gouvernance de la politique locale de l'habitat au vu de la multiplicité des acteurs concernés ?

### **3. Une hiérarchisation forte des priorités : le fonctionnement du parc existant complémentaire au développement de l'offre**

Contrairement à de nombreux PLH de première génération, le PLH de la CAECE propose une hiérarchisation très affirmée des priorités. Le PLH était l'occasion d'identifier des sujets de préoccupation communs, de partir des doctrines communales, pour construire du fait communautaire. Cet exercice est apparu comme plutôt évident : « *Sur la question de l'ordonnement des priorités, on est vite tombé d'accord* »<sup>28</sup>. Deux sujets ont été identifiés comme prioritaires et incontournables par l'ensemble des communes : la politique de peuplement et la rénovation du parc existant. Ainsi, dans la hiérarchisation des priorités, « *le PLH place en n°1, les enjeux de fonctionnement du parc social et privé existant (soit la gestion, le peuplement, les charges, ...) avant ceux du développement de l'offre* »<sup>29</sup>.

#### **• L'enjeu de mixité et de la gestion urbaine au cœur du PLH**

Si ces sujets sont souvent jugés comme complexes à aborder lors de premier PLH, cet enjeu est vite apparu comme incontournable pour les élus de la CAECE. Il s'agissait d'ailleurs d'une préoccupation de longue date : « *L'enjeu de mixité est très prégnant dans notre territoire. Les élus ont eu très tôt la volonté d'agir sur le peuplement avec*

---

<sup>27</sup> Rapport entre le nombre d'une part de cadres et de professions intermédiaires et d'autre part d'employés et d'ouvriers

<sup>28</sup> M. Raffalli, Vice Président à l'Habitat de la CAECE et Maire de Ris-Orangis.

<sup>29</sup> M. Liétar, Directeur Habitat de la CAECE.

*l'élaboration d'un POPS<sup>30</sup> intercommunal dès les années 90 et qui a pris fin en 2000. Le PLH a permis de réactiver cette réflexion. »<sup>31</sup>.*

Mais ce sujet n'était pas uniquement pointé par les villes d'Evry ou Courcouronnes : *« l'enjeu de davantage d'équilibre social a été entendu par l'ensemble des communes, qui se sentaient toutes concernées »<sup>32</sup>.* Pour le Vice-président, il s'agit d'un sujet d'intérêt pour les 6 communes *« la rupture de l'équilibre social constatée dans nos quartiers pèse sur toutes les villes qui ne sont pas encore touchées. C'est une promesse républicaine qui n'est pas tenue »*. C'était également un sujet sur lequel interpellier les pouvoirs publics : la communauté ne pouvait, à elle seule, gérer les difficultés rencontrées et des quartiers en précarisation croissante. L'enjeu de mixité s'envisage aussi à l'échelon départemental, régional voire national, la CAECE faisant partie des territoires concentrant des quartiers en grande fragilité.

En lien avec la politique de peuplement, la question plus large de la gestion urbaine et sociale des quartiers a également été pointée dans le PLH. Les organismes HLM du territoire ont également soutenu la communauté dans la prise en compte de ces enjeux.

- **La requalification du parc existant**

L'intervention sur le parc existant fait partie des autres priorités affirmées du PLH :

- Dans une logique de complémentarité avec l'offre nouvelle : la construction neuve intervient en appui de l'existant, dans une logique de diversification ;
  - Via la question spécifique des copropriétés tant sur la prévention que le traitement des difficultés ;
  - Via la rénovation énergétique du bâti : *« il s'agit d'un fil rouge déployé tout au long du PLH avec pour objectif de faire baisser les charges (mise en place d'un plan énergie patrimoine et d'une agence locale de l'énergie) »<sup>33</sup>;*
  - Via la rénovation des quartiers d'habitat social, en lien avec les projets de rénovation urbaine mais aussi par une analyse précise des travaux programmés par les organismes HLM dans leurs plans stratégiques de patrimoine.
- **Le développement de l'offre nouvelle**

La communauté d'agglomération a retenu un scénario de développement jugé très ambitieux, et *« imposé »* par le Porter à Connaissance de l'Etat : 810 logements à produire par an soit près de deux fois plus que le rythme observé les années précédentes. De l'avis de l'agglomération, *« ce scénario est possible grâce à la disponibilité foncière restante et au caractère bâtisseur des Maires mais nous sommes conscients de l'ambition qui est portée et de la nécessité que ce développement soit accompagné »*.

La segmentation de l'offre par produit est précise et repose sur une identification à la parcelle, par commune, des projets prévus.

#### **4. Une priorisation forte des actions, première étape vers un document plus opérationnel**

Le programme d'actions se décompose en 21 fiches-action, chacune détaillant, de manière assez classique, les objectifs de l'action, les modalités d'intervention, la territorialisation, les moyens financiers et humains, le pilotage/partenariat et enfin le calendrier.

---

<sup>30</sup> Protocole d'Occupation du Patrimoine Social, initiés au début des années 90.

<sup>31</sup> M. Martins, DGA chargé du Développement Urbain de la Ville d'Evry.

<sup>32</sup> Mme Divet, DGA du Pôle Aménagement et Développement Social Urbain de la Ville de Courcouronnes.

<sup>33</sup> M. Liétar, Directeur Habitat de la CAECE.

Le programme d'actions présente une originalité tant par la hiérarchisation des interventions que par le caractère novateur de certaines actions.

Concernant la hiérarchisation, la priorité donnée au parc existant se retrouve dans l'organisation du document. La première action porte d'ailleurs sur les politiques de peuplement et d'attributions. La construction neuve n'arrive qu'en dixième position des fiches actions, alors que, pour nombre de PLH, il s'agit du premier axe d'intervention.

Parmi les actions novatrices, on peut retenir :

- Le Plan Energie Patrimoine (PEP) : il s'agit d'une action centrale du PLH, fortement portée par le Vice-Président : *« On constate que la facture habitat est très élevée. Le niveau des loyers et les coûts de l'énergie sont importants. Le réseau en gaz présent sur le territoire alourdit la facture habitat. L'objectif de cette action est de réduire la facture habitat dans son intégralité en encourageant la rénovation thermique, le branchement à des puits d'énergie renouvelable et un partage des charges plus juste de l'espace public et privé »*<sup>34</sup>. Cette action est en cours de mise en œuvre.
- Le Projet Opérationnel de Prévention et d'Accompagnement des Copropriétés (POPAC) pour l'intervention sur les copropriétés, qui mobilise une part importante du budget du PLH (100 000€/an).

Le PLH prévoit un budget de 350 000€/an, ce qui peut sembler modeste au regard des ambitions affichées mais une montée en puissance est prévue au fur et à mesure de la mise en œuvre. Le niveau d'engagement financier et humain de la CAECE dans son PLH a été pointé par les services de l'Etat lors de l'adoption.

Si les priorités sont clairement affirmées, le programme d'actions est peu opérationnel. Ce constat est partagé par les acteurs locaux. De l'avis du Vice-Président, *« Nous avons mis en place de nombreux outils pour observer et mieux connaître, ce qui est essentiel quand on produit des politiques publiques. Désormais l'enjeu sera de davantage rentrer dans l'opérationnel. »* De même, pour la ville d'Evry *« On a l'impression qu'on ne va pas assez vite mais c'est un premier PLH donc nous devons d'abord poser les bases (observation, partage, création d'information...). Nous avons besoin que les chantiers importants se concrétisent : le prochain PLH devra se décliner en actions concrètes pour aller au bout des dispositifs »*. Pour Courcouronnes *« le PLH prévoit beaucoup d'étapes d'études qui sont nécessaires à une meilleure connaissance des besoins et indispensables avant d'engager des actions plus opérationnelles »*. Pour les services de l'Etat, c'est *« un PLH dynamique mais il existe un fort enjeu de concrétiser les actions affichées »*.

De même, sur le traitement des copropriétés et malgré le POPAC, la communauté estime ne pas être allée assez loin au regard des problématiques. La complexité est liée à la fois à l'identification d'un pilote (cette intervention doit-elle être transférée à la communauté ou être gérée par les villes) et au manque de réels outils d'intervention.

## **5. Les modalités d'évaluation et de suivi**

Le prestataire, Ville et Habitat, qui a accompagné l'agglomération pour l'élaboration du PLH, l'appuie également pour sa mise en œuvre (réalisation des bilans, observatoire...). Il n'y a ainsi pas eu de « rupture » avant et après l'adoption du PLH, et l'animation de la démarche s'est réalisée en continu. Depuis l'élaboration du PLH, la Direction de l'habitat de la CAECE s'est renforcée avec le recrutement de plusieurs chargés de mission dont une sur l'observatoire de l'habitat et le PLH, et un sur le parc privé en copropriétés.

Pour maintenir une collaboration étroite avec les communes, des réunions techniques s'organisent entre ville et agglomération tous les 2 mois. Par ailleurs, le service habitat leur propose un appui méthodologique et financier. C'est également un moyen de continuer de renforcer la confiance et les habitudes de travail entre communauté et communes.

---

<sup>34</sup> M. Raffalli, Vice Président à l'Habitat de la CAECE et Maire de Ris-Orangis.

## D – Les effets et la vie du PLH

Les premiers bilans réalisés mettent en avant un rythme de production inférieur à l'objectif fixé (450 logements). Le Vice-Président précise que ce rythme est lié aux conditions posées dans le PLH qui ne sont pas encore réunies pour atteindre cet objectif ambitieux.

De premières actions ont été initiées, en particulier un Atlas du Logement social, en cours d'élaboration et qui a permis de concrétiser le partenariat avec les organismes HLM, le Plan Energie Patrimoine, mais également une étude lancée pour accroître la connaissance des marchés privés.

Si les effets concrets du PLH sur le marché de l'habitat sont encore peu perceptibles, les acteurs constatent des incidences réelles en matière de construction d'une politique communautaire et de renforcement du partenariat.

- « *Le PLH, c'est la construction communautaire* »<sup>35</sup> ; « *Le PLH a permis de bâtir du fait communautaire sur les enjeux d'habitat même si cela reste récent et doit encore être conforté. Le fait communautaire est renforcé autour d'un projet partagé et porté par toutes les communes et l'agglomération.* »<sup>36</sup> ;
- Il a permis d'asseoir la légitimité de l'intercommunalité auprès des communes, même si celle-ci repose sur une relation de confiance forte, qui nécessite d'être entretenue ;
- Il a également favorisé l'instauration d'un partenariat solide entre la communauté et les organismes HLM qui se concrétise aujourd'hui par l'Atlas du logement social et les réflexions en cours sur le remembrement du patrimoine HLM.

Le PLH, co-construit avec les communes, est désormais pleinement approprié par les élus et leurs partenaires « *c'est un bon outil de portage, il est devenu incontournable, mais il a encore besoin de grandir, de s'affirmer pour être légitimé* »<sup>37</sup>. Il suscite aussi de nombreuses attentes et il doit désormais concrétiser les ambitions fortes affichées. Si les premières années sont des années de « *cadrage et rodage* », un déploiement des actions est rapidement attendu. Le contexte de restriction budgétaire rencontré par les collectivités ne facilite pas cependant la mise en œuvre d'actions opérationnelles très coûteuses.

## E – Le territoire face aux évolutions à venir

Comme de nombreuses intercommunalités franciliennes, la CAECE va connaître, dans les années à venir, des évolutions importantes. La préoccupation principale de la communauté, à court terme, porte sur l'évolution de son périmètre. Selon le Schéma Régional de Coopération Intercommunale<sup>38</sup>, elle devrait intégrer un territoire d'environ 336 000 habitants avec les CA de Sénart, Seine Essonne (avec la commune de Corbeil-Essonnes), et la ville de Grigny. La relation construite entre les 6 communes actuelles et l'agglomération sera à redéfinir, reconstruire dans un territoire plus vaste. Comme pour nombre de territoires, les débats avec le Préfet de Région sur l'évolution de périmètre ont été vifs. La première proposition prévoyait un regroupement de 5 à 6 EPCI (Agglomérations du Val d'Orge et de l'Arpajonnais). Les communautés s'y sont opposées.

Ce nouveau territoire regroupera certaines communes concentrant des quartiers en grande difficulté. Les questions relatives à la mixité et aux équilibres territoriaux resteront des enjeux prégnants, les villes de Corbeil et Grigny étant aussi confrontées à des problématiques marquées.

---

<sup>35</sup> M. Raffalli, Vice Président à l'Habitat de la CAECE et Maire de Ris-Orangis.

<sup>36</sup> M. Liétar, Directeur Habitat de la CAECE.

<sup>37</sup> Mme Héquet, Adjointe à l'emploi et à la Politique de la Ville, Ville d'Evry

<sup>38</sup> En date du 4 mars 2015.

Le contrat de ville adopté a mis en avant l'enjeu de mixité. Cette réflexion sera poursuivie dans le cadre de la Convention d'équilibre territoriale qui, au moment des entretiens menés début 2015, n'était pas encore engagée. Les actions relatives aux quartiers prioritaires et à la politique de la Ville restaient encore largement portées à l'échelon communal.

Une réflexion est en cours sur le transfert de certaines compétences à l'agglomération et des mutualisations possibles entre certains services techniques. Ces questions seront également débattues dans le cadre du nouveau périmètre communautaire au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Le territoire pourrait également être concerné par les futures Opérations d'Intérêt National. Si cela est confirmé, l'agglomération s'inquiète du risque qu'on ne crée « *que des OIN de logements* ».

Dans les évolutions à venir, la communauté sera forte des travaux menés dans le cadre de son PLH et de l'expérience de cet exercice de construction d'une politique de l'habitat communautaire. Le prochain PLH devra aussi, de l'avis des acteurs, franchir un cap pour passer d'un document stratégique et politique à un véritable outil opérationnel.

## **Conclusion**

*Que faut retenir en termes de bonnes pratiques et d'écueils à éviter, au vu des caractéristiques du territoire ?*

- L'élaboration du PLH constitue un véritable processus dans la construction du fait communautaire, sous réserve d'instaurer un partenariat fort avec les communes et une relation de confiance. A ce titre, le temps de l'élaboration, s'il est parfois long, peut être bénéfique à la construction de cette politique communautaire ;
- Au-delà des injonctions de l'Etat, la communauté peut, avec son PLH, définir ses propres priorités, sa stratégie et en faire un outil de négociation. La CAECE illustre qu'il existe une alternative à des PLH « productivistes ». La gestion et le traitement de l'existant ont également toute leur place dans ces documents et peuvent en constituer des axes fondamentaux ;
- Dans un territoire concerné par la multiplicité des organismes HLM, le PLH peut constituer un cadre propice au dialogue et au partenariat entre les différents acteurs impliqués ;
- Le caractère opérationnel du PLH s'affirme progressivement : les PLH de première génération doivent permettre de renforcer la connaissance, construire/renforcer le partenariat et s'accorder sur les priorités communautaires en matière d'habitat pour définir une stratégie commune.

## **LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DES HERBIERS**

### ***Un PLH choisi, une politique de l'habitat comme volet d'une stratégie de développement durable***

#### **Introduction :**

Au 31 décembre 2013, et sur les 660 PLH élaborés/en cours, la moitié est le fait d'une initiative politique locale, ces territoires n'étant pas visés par une obligation réglementaire<sup>39</sup>. Les motivations, incitant les élus à se doter de ces documents sont variables :

- dans les années 2000, des communautés ont élaboré des PLH pour pouvoir récupérer les prélèvements SRU pour la construction de nouveaux logements sociaux ;
- dans certains territoires<sup>40</sup> des aides ont été conditionnées au fait de disposer d'un PLH, créant ainsi un « effet d'aubaine » et conduisant au développement des PLH ;
- ou encore le souhait de pouvoir disposer de la délégation des aides à la pierre pour orienter le financement du logement social.

Mais au-delà de ces effets, on constate un volontarisme affirmé des collectivités, et plus particulièrement des communautés de communes, qui souhaitent définir une politique communautaire en matière d'habitat et se doter des outils nécessaires à son animation.

La Communauté de Communes du Pays des Herbiers illustre cette dynamique : cette communauté de communes est aujourd'hui engagée dans la mise en œuvre de son troisième Programme Local de l'Habitat. Elle n'est pas soumise à l'obligation d'élaborer un tel document et ne souhaitait pas obtenir la délégation des aides à la pierre. Par ailleurs, la Communauté affirme une volonté forte de construire un PLH « durable », qui s'appuie par des actions concrètes et une vision très pragmatique. L'ensemble de leurs interventions s'inscrivent dans une notion « d'exemplarité », défendue par les élus et constatée par leurs partenaires. Les notions d'habitat, d'énergie, de développement économique et de durabilité sont intimement liées.

Ainsi, plusieurs questionnements peuvent être soulevés :

- A l'origine, comment cette démarche a-t-elle été initiée ? Quelles étaient les motivations de la Communauté de Communes et des élus ?
- Quelles distinctions entre l'élaboration d'un PLH en territoire assujetti ou non assujetti ?
- Comment le PLH a-t-il permis d'affirmer le rôle de l'EPCI en matière d'habitat? Quelle gouvernance et quelle affirmation du partenariat dans un territoire où cette compétence reste optionnelle ?
- Un PLH « durable » : qu'est-ce que cela signifie ? comment le concrétiser dans la stratégie comme de manière opérationnelle ?

---

<sup>39</sup> Les PLH étant, depuis la loi MOLLE de 2009, obligatoires pour les EPCI de plus de 30 000 habitants disposant d'une ville-centre de plus de 10 000 habitants.

<sup>40</sup> Exemple : Indre-et-Loire.

La monographie a été produite sur la base d'entretiens réalisés auprès des acteurs locaux de la politique de l'habitat :

- Pour la Communauté de Communes du Pays des Herbiers :
  - o M. Rousseau, 3<sup>e</sup> Vice-Président et Président de la Commission habitat-urbanisme-aménagement rural - gens du voyage de la Communauté de Communes, élu de Vendrennes
  - o M. Soullard, Chef de projet Habitat - Energie (Réfèrent technique PLH)
- M. Girard, élu des Herbiers, 3<sup>e</sup>me adjoint à l'Urbanisme et l'Environnement ;
- M. Baulan, 1<sup>er</sup> adjoint de la commune de Beaurepaire ;
- Pour les organismes HLM :
  - o Vendée Habitat – Office public de l'Habitat de Vendée, Mme Julie Daguisé;
  - o Vendée Logement, M. Durand, Responsable du Service développement et patrimoine ;
  - o Immobilière Podéliha (anciennement Val de Loire Habitat) ; M. Benoit, Chargé d'affaires ;
- Mme Réaud, Service Habitat du Conseil Départemental de Vendée
- Mme Gousseau et Mme Valérie Baudouin, DDTM 85
- M. Paquereau, Président de la Bocaine Constructeur (Constructeur de maisons individuelles)

## **A – Carte d'identité de la Communauté de Communes du Pays des Herbiers** (source : PLH 2013-2018)

### **3. Un territoire à dominante rurale, au dynamisme économique marqué**

La Communauté de communes du Pays des Herbiers se situe en région Pays de la Loire, dans le département de la Vendée. Les Herbiers, ville-centre issue de la fusion de trois bourgs, compte 15 688 habitants en 2012, soit près de la moitié des habitants de la communauté, ce qui lui donne le statut de 3<sup>e</sup> ville du département.

La communauté a été créée en 1995 en remplacement du Syndicat Intercommunal à

Vocations Multiples du Pays des Herbiers et est composée de 8 communes.



Source : [www.lesherbiers.fr](http://www.lesherbiers.fr)

#### **• Le dynamisme économique comme vecteur de l'attractivité résidentielle du territoire**

Territoire à dominante rurale, la Communauté dispose néanmoins d'un contexte économique très favorable et Les Herbiers constitue un important pôle d'emploi du département. La communauté affiche l'un des taux de chômage les plus faibles de l'hexagone. La ville centre concentre l'essentiel des activités industrielles et commerciales. Toutefois, le territoire tient également sa dynamique des communes périphériques qui, loin d'être des « communes dortoirs » se caractérisent également par



une présence d'emplois pourvus par les usines et entreprises locales. La commune des Epesses accueille une activité touristique importante avec le Puy du Fou.

Ainsi tous les indicateurs démographiques sont favorables ; la croissance est forte sur l'ensemble du territoire comme sur la ville-centre (de 23 706 en 1999 à 28 457 en 2012) et plus de la moitié (64%) des salariés du pôle urbain des Herbiers travaille au sein de la communauté. Celle-ci accueille d'ailleurs d'avantage de travailleurs qu'elle n'en loge, posant la question du développement d'un habitat correspondant à leurs besoins.

Son attractivité s'explique moins par sa proximité avec le bassin nantais qu'en raison de son dynamisme propre. La population se maintient sur le territoire et 33% des nouveaux arrivants sont issus du Pays du Bocage Vendéen alentour, ce sont notamment de jeunes retraités en évolution de parcours résidentiels. La population est attachée au territoire ; 88% de la population habitait déjà le territoire 5 ans auparavant et les départs se font souvent au profit des territoires proches, dans le reste du Bocage Vendéen.

- **Un territoire jeune et plutôt favorisé mais de premiers signes d'une dégradation de la situation économique des ménages**

L'indice de jeunesse est bien supérieur à la moyenne départementale. En 2009, on compte 24% de jeunes de moins de 20 ans contre seulement 17% de plus de 60 ans. L'indice a toutefois tendance à légèrement baisser depuis 1999 ; les familles avec enfants sont installées surtout dans les communes périphériques et le vieillissement de la population, quoiqu'encore peu visible, est bien réel avec des premiers signes dans la ville centre. Ainsi la taille des ménages, toujours très élevée, enregistre également une certaine diminution (2.75 en 1999 contre 2.5 en 2009). Les communes périphériques enregistrent ainsi les plus forts taux d'indice de jeunesse. A l'échelle de la communauté, on voit progresser les petits ménages malgré une majorité de couples avec enfants (ils ont chuté de 10 points entre 1999 et 2009).

La part des ménages en grande précarité reste faible. 11.8% des ménages sont situés sous le seuil de pauvreté et si, le taux de ménages éligibles au parc locatif a augmenté (64,1%), le taux éligible au parc très social a diminué.

Sur le plan économique, ces constats sont à nuancer puisque le territoire n'est pas épargné par la crise et observe une dégradation récente de la situation des ménages.

#### **4. L'état du marché local de l'habitat**

- **Un parc de grands logements en propriété occupante**

Dans ce contexte de fort dynamisme économique, le parc de logements a connu une progression importante (+30.5% depuis 1999) et la vacance très faible.

Le parc est dominé par l'individuel et les grands logements. Le collectif ne représente que 13.4% en 2009 bien qu'il ait déjà été multiplié par deux depuis 1999. La taille des ménages a tendance à se contracter légèrement mais les grands logements représentent toujours près de 80% du parc. On compte 71.8% de propriétaires, 19.7% de locatif privé et 6.5% de locatif social en 2009 ; l'offre locative, en évolution, reste concentrée sur la commune des Herbiers et souvent sous forme de logement individuel. *« C'est l'esprit vendéen : les ménages veulent construire leur maison individuelle et en être propriétaire. C'est un état d'esprit. Le locatif reste une étape dans le parcours résidentiel mais le*

*premier projet des ménages est d'accéder à la propriété. Le parc locatif a toujours évolué, il existe, mais dans des proportions qui restent modérées<sup>41</sup> ».*

Le parc est globalement récent et en bon état : les trois quarts des logements ont été construits après 1950 et les situations d'indignité sont très faibles. Ce parc nécessite toutefois des interventions importantes sur le plan énergétique.

- **Un marché plus morose qui a nécessité de revoir à la baisse les objectifs du précédent PLH**

Le rythme de construction reste irrégulier et enregistre une légère baisse depuis 2007, sous l'effet de la crise. Environ 250 logements ont été produits par an entre 1999 et 2011 (pour 202 logements par an sur la période 2008-2011) ; 49% de la production neuve concerne la commune des Herbiers et l'ensemble de la production communautaire reste tournée majoritairement vers l'individuel (84% de la production), notamment dans les communes du nord-ouest.

Entre 1999 et 2009, si la construction neuve a avant tout répondu à la croissance démographique (52%), elle a également eu pour objet le renouvellement urbain (9% des logements construits, soit un rythme soutenu) et le desserrement des ménages (32.5%).

Le marché de l'accession à la propriété est largement dominant avec un coût moyen plus accessible qu'en moyenne en Vendée. Si les prix étaient en hausse depuis 2007, une légère baisse s'est amorcée depuis 2011.

Le marché des terrains à bâtir, très local, reste le segment privilégié des jeunes, souvent primo-accédants et des jeunes retraités. Le marché du collectif en neuf et dans l'ancien reste très minoritaire et concentré sur les Herbiers. Enfin le marché des maisons anciennes, concurrencé par le marché du neuf, a eu tendance à augmenter légèrement et attire davantage les ménages extérieurs au territoire. « *La dynamique de construction était très forte de 2000 à 2005. Aujourd'hui, le rythme de logements commencés se maintient autour de 200 logements/an malgré les difficultés économiques. En 2013, la chute a été importante sous l'effet de la crise et de nouvelles normes plus contraignantes (notamment la RT2012).* » Malgré la crise, la dynamique économique du territoire le rend toujours attractif auprès des opérateurs privés.

## **B – La politique territoriale de l'habitat**

### **1. Une politique de l'habitat conçue comme un axe d'une politique de développement durable du territoire**

Comme dans nombre de territoires à dominante rurale, la politique de l'habitat a au départ été initiée par la volonté d'intervenir sur l'amélioration du parc privé et le lancement d'une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat, accompagnée d'un observatoire de l'habitat. Ces deux initiatives ont été lancées dans les années 90, et avaient été préconisées par un premier PLH : elles ont été reconduites et ont toujours bien fonctionné. Cependant, ces démarches restaient insuffisantes pour conduire une véritable politique communautaire en matière d'habitat. « *Avant, nous constatons, nous*

---

<sup>41</sup> M. Rousseau, Président de la Commission habitat-urbanisme-aménagement rural - gens du voyage de la Communauté de Communes

*observions les évolutions de notre territoire mais c'était tout. Il fallait dynamiser la politique locale de l'habitat. »<sup>42</sup>*

Dès les années 2000, les élus, et en particulier le Président de l'époque, particulièrement investi sur le champ de l'habitat et du développement durable, ont souhaité définir une stratégie d'intervention globale pour leur territoire.

En 2007, un Agenda 21 local a été élaboré et l'habitat en constituait un axe essentiel. Ce document a véritablement constitué le socle d'une politique d'aménagement du territoire. Le portage fort assuré alors par le Président de la communauté a été déterminant pour mener cette initiative, qui s'est ensuite traduite par l'élaboration d'un second Programme Local de l'Habitat. Celui-ci a véritablement permis de structurer la politique de l'habitat et s'est accompagné de moyens dédiés à sa mise en œuvre (budget financier, équipes techniques).

Ainsi, la politique de l'habitat a toujours été, de l'avis des élus, l'un des axes d'une politique de développement durable plus globale. *« C'était une volonté partagée d'aller vers le développement durable en sensibilisant population et constructeurs »<sup>43</sup>*

Aujourd'hui, bien que n'étant pas obligée de se doter d'un PLH, la communauté en est à son 3<sup>e</sup> document (2013/2018). L'intégration communautaire de cette politique est désormais acquise par l'ensemble des élus. *« Aujourd'hui, la politique de l'habitat est très intercommunale. Il est hors de question d'opposer communes périphériques et ville-centre. Nous devons œuvrer tous ensemble dans une logique de solidarité. »<sup>44</sup>*

Une commission habitat a été créée, se réunissant tous les deux mois. Lorsque des décisions importantes sont prises, elles sont soumises au bureau communautaire composé des 8 maires.

- **Un PLH dans un territoire non soumis à une obligation : dans quel but ?**

Le premier PLH a été initié par une volonté politique forte portée par l'ancien Président de la Communauté, fortement sensibilisé à la question de l'habitat et à l'origine de l'élaboration de l'Agenda 21. Très vite, cette volonté a été partagée par les élus de l'ensemble de la communauté *« Dans une politique globale de l'habitat, le PLH avait toute sa place »*.

Aujourd'hui, les élus estiment que le PLH constitue à la fois un outil pour :

- Mieux **connaître** son territoire et être une aide à la décision dans l'exercice de la politique locale de l'habitat. L'observatoire mis en place alimente cette connaissance ;
- **Travailler collectivement**, associer l'ensemble des partenaires impliqués *« Le PLH permet d'engager un échange avec chaque commune et d'ouvrir la discussion avec les bailleurs sociaux, les opérateurs privés... »<sup>45</sup>*;
- **Négocier** : avec l'Etat, avec les opérateurs privés et sociaux : *« Le PLH nous donne des arguments pour pouvoir négocier avec nos partenaires et avec les*

---

<sup>42</sup> M. Rousseau, Président de la Commission habitat-urbanisme-aménagement rural - gens du voyage de la Communauté de Communes

<sup>43</sup> M. Soullard, Chef de projet Habitat-Energie

<sup>44</sup> M. Rousseau, Président de la Commission habitat-urbanisme-aménagement rural - gens du voyage de la Communauté de Communes

<sup>45</sup> M. Soullard, Chef de projet Habitat-Energie

services de l'Etat. Sans le PLH, nous n'aurions jamais bénéficié du Pinel. On gagne en légitimité auprès de nos partenaires car on sait de quoi on parle »<sup>46</sup>

- **Agir, réguler** les marchés de l'habitat, dans un territoire où l'enjeu d'accompagner les dynamiques économiques est central : « Nous avons laissé la main aux promoteurs privés, aux aménageurs et les prix ont flambé. Le PLH constituait un outil pour pouvoir réguler, maîtriser le développement de l'habitat sur nos territoires<sup>47</sup> ».
- **Encourager à l'innovation**, promouvoir l'habitat et aux pratiques vertueuses, pour les opérateurs comme pour les communes. Le PLH n'oblige pas les communes, mais il les encourage et valorise les bonnes pratiques. La communauté impulse cette dynamique.

## 2. Un partenariat étendu et enrichi avec la mise en œuvre du PLH

La structuration de la politique de l'habitat et l'élaboration des PLH successif a permis à la communauté d'initier et de renforcer le partenariat avec l'ensemble des acteurs locaux. Le 3<sup>e</sup> PLH en particulier a été élaboré en grande proximité avec les communes et en associant largement organismes HLM, opérateurs privés, services de l'Etat, du Conseil Départemental... Des rencontres individuelles et ateliers de travail thématiques ont été organisés.

Ce partenariat s'entretient au quotidien par l'action du service Habitat-Energie et de son référent et c'est par cette intervention que la collectivité affirme son rôle dans l'animation de la politique de l'habitat. Une lettre de l'habitat est produite et diffusée chaque année aux communes et aux partenaires. Des rencontres ou visites de site sont organisées régulièrement.

- Avec les communes : une proximité qui facilite les échanges et un PLH choisi, vu comme un document non contraignant

### *Une forte proximité entre communauté et communes*

Dans un territoire composé de 8 communes, l'échange et le dialogue est facilité. Il existe donc une grande proximité entre communes et communauté : « A 8 communes c'est rapide et efficace. On a des habitudes de travail et beaucoup de sujets sont mutualisés. On arrive facilement à se mettre d'accord. » Ainsi, sur l'habitat, M. Soullard entretient un lien très étroit avec chacune des communes via les secrétaires de maire, et également le service Urbanisme des Herbiers qu'il rencontre tous les 15 jours. Cette proximité permet à la CC d'assurer un rôle de conseil auprès des communes et de sensibilisation.

### *Un PLH choisi par les communes, permettant d'encourager les innovations sans contraindre*

Le PLH, dans la CC, est présenté comme un document choisi, non contraignant, visant à se fixer des objectifs communs et à harmoniser les interventions en matière d'habitat au sein du territoire. « C'est indicatif plus que contraignant. C'est une politique d'harmonisation. » Cette définition permet de faciliter son appropriation par les communes, dans un territoire où il n'est pas obligatoire, elles en reconnaissent aujourd'hui toutes la nécessité et savent qu'elles peuvent s'y référer. « On se l'est approprié, ça s'est fait facilement car il y a eu des objectifs mais aucune contrainte. C'est une feuille de route, un document d'échanges. Un PLH imposé ne peut pas fonctionner. »<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> M. Girard, 3<sup>eme</sup> adjoint à l'Urbanisme et l'Environnement de la commune des Herbiers

<sup>47</sup> M. Girard, 3<sup>eme</sup> adjoint à l'Urbanisme et l'Environnement de la commune des Herbiers

<sup>48</sup> M. Baulan, 1<sup>er</sup> adjoint de la commune de Beaurepaire

M. Soullard applique cette approche dans sa relation de travail avec les communes : « *Je ne vais pas chaque année voir les communes pour leur dire « vous aviez un objectif de tant, vous ne l'avez pas atteint. On explique, on accompagne, on repère les projets potentiels mais nous ne contraignons jamais les communes qui restent maîtres de leur urbanisation.* »

Selon les élus, le fait que le PLH ne soit pas opposable est une force plus qu'une fragilité : « *S'il était opposable, la négociation avec les communes aurait été plus compliquée. Là, c'est davantage le reflet d'une stratégie. Il n'est pas opposable donc on n'a pas peur de l'ouvrir, il nous sort le nez du guidon avec une réflexion plus sur le long terme* »<sup>49</sup>.

Si le PLH n'est pas directement opposable, il doit être retranscrit dans les documents d'urbanisme. Aussi, même si ce document n'est pas obligatoire pour le Pays des Herbiers, les communes l'ont intégré à leur PLU : « *le PLH, c'est ce qui nous a servi à construire le PLU. Les règles sont établies, c'est un document de qualité, c'est notre ligne d'horizon. On s'est basé sur le PLH pour bâtir notre PLU* »<sup>50</sup>. Ainsi, la commune des Herbiers a inscrit des OAP et a pris des dispositions contraignantes de manière à s'assurer de la retranscription du PLH dans le PLU.

#### *Une forte intégration communautaire de la politique de l'habitat*

Cette appréciation, d'un document non contraignant, n'empêche pas la communauté et les communes de porter une ambition importante et le PLH permet d'encourager les expérimentations et de valoriser l'exemplarité de certains projets. « *Des communes sont en éclaireurs et donnent envie aux autres de faire et le PLH les y encourage* »<sup>51</sup>. A titre d'exemple, l'analyse des besoins réalisée dans le PLH a permis de sensibiliser l'ensemble des communes à la nécessité de diversifier son parc de logements et de ne pas proposer que des produits en accession.

De plus, les communes partagent l'intérêt de disposer d'un tel document, même s'il n'est pas obligatoire « *S'il n'y avait pas le PLH, il n'y aurait pas la dynamique globale de l'habitat. On ferait chacun de notre côté et sans cohérence. Il y aurait un jeu de concurrence entre les communes alors que là, nous sommes en harmonie. Le PLH ce n'est pas une contrainte, c'est un état d'esprit qu'on partage* »<sup>52</sup>.

#### *Une complémentarité des interventions sur l'habitat entre communauté et commune, des communes qui restent très investies dans le champ de l'habitat*

La répartition des champs d'intervention entre commune et communauté est relativement claire mais connaît actuellement des évolutions structurantes. La politique de l'habitat est définie au niveau communautaire, au travers du PLH, et ce sont les communes qui, pour leur territoire, sont en charge de la mettre en œuvre et la promouvoir.

Le service habitat de la communauté constitue un appui aux communes, en particulier lorsqu'elles sont confrontées à des questions techniques, des dossiers de subvention à monter. La particularité du territoire réside aussi dans l'intervention forte des communes en matière d'habitat. Elles assurent en direct le portage et la gestion de lotissements communaux, elles sont amenées à réaliser des acquisitions foncières ou apporter des subventions pour des projets d'habitat. « *Les communes ont une pratique du lotissement communal, c'est historique* »<sup>53</sup> : cette intervention permet de tirer les prix vers le bas et

---

<sup>49</sup> M. Rousseau, Président de la Commission habitat-urbanisme-aménagement rural - gens du voyage de la Communauté de Communes

<sup>50</sup> M. Rousseau, Président de la Commission habitat-urbanisme-aménagement rural - gens du voyage de la Communauté de Communes

<sup>51</sup> M. Rousseau, Président de la Commission habitat-urbanisme-aménagement rural - gens du voyage de la Communauté de Communes

<sup>52</sup> M. Girard, 3eme adjoint à l'Urbanisme et l'Environnement de la commune des Herbiers

<sup>53</sup> M. Girard, 3eme adjoint à l'Urbanisme et l'Environnement de la commune des Herbiers

d'avoir une véritable régulation en incitant les promoteurs à produire des logements à bas coût pour rester concurrentiels.

A compter du 1<sup>er</sup> juillet 2015, la Communauté de communes se dotera de la compétence Autorisation Droit des Sols, déléguée par l'Etat. Cependant, les particuliers disposant d'un projet continueront, selon les élus, de s'adresser directement à leur mairie. Ainsi, plusieurs compétences restent strictement communales, parmi lesquelles le foncier et l'urbanisme. De même, l'accueil de proximité reste à la commune : « *L'urbanisme, c'est le plus stratégique, c'est le pilier de la vie d'une municipalité* »<sup>54</sup>.

*80% des équipes renouvelées aux dernières élections mais une stabilité de la politique habitat*

Lors des municipales de 2014, une part importante des équipes municipales a été renouvelée. Or, certaines avaient défendu des positions, lors de leur campagne, peu en ligne avec le contenu du PLH. Cependant, la politique de l'habitat et les travaux menés n'ont pas été remis en cause, du fait de la stabilité de l'équipe technique, qui a mené un travail d'explication et de communication auprès des nouvelles équipes. De l'avis des élus, ce rôle a été déterminant pour assurer la continuité de la politique menée. Pour les nouveaux élus, le PLH a été vu comme « *un cadeau fait par les anciennes équipes, d'un document de qualité et précieux pour le territoire* »<sup>55</sup>.

- Des organismes HLM « historiques » et d'implantation ancienne ; l'arrivée de nouveaux opérateurs qui introduisent une concurrence au sein du territoire<sup>56</sup>

Pour les élus, le PLH constitue un document cadre et de négociation avec les opérateurs et notamment les organismes HLM. Il permet aussi de formaliser un partenariat. Il n'existe pas d'inter-bailleurs au sein du territoire mais l'intercommunalité a toujours affirmé la volonté de les faire travailler collectivement (groupes de travail du PLH, réunions de suivi...).

Deux organismes sont historiquement présents au sein du territoire et répartissent leurs interventions : Vendée Habitat (Office Public Départemental) et Vendée Logement (ESH). Le dynamisme économique du territoire l'a désormais rendu attractif auprès d'autres opérateurs, pour certains extérieurs au département. Dans ce contexte, la formalisation d'une stratégie au travers du PLH permet de réguler l'intervention des différents opérateurs.

Cette nouvelle concurrence a été, de l'avis des élus, propice au territoire. « *Les bailleurs sociaux étaient en position de force et voulaient que les communes leur vendent des terrains à bas prix. Désormais nous avons davantage de marge de négociation et le PLH l'a aidé et a ouvert cette discussion* »<sup>57</sup>.

Les organismes HLM disposent, pour les 2 « historiques », d'une très bonne vision du contenu du PLH et ont été associés aux travaux menés par la communauté. « *Le PLH a permis de faire évoluer l'image du logement social et a incité des communes à en produire alors que cette offre était auparavant « stigmatisée »* »<sup>58</sup>. Dans un territoire où les élus souhaitent avoir la main sur les opérations, le logement social présente aussi des intérêts face à la promotion privée. « *Le PLH c'est un outil pour passer le cap, et aider les élus à y aller* »<sup>59</sup>.

---

<sup>54</sup> M. Baulan, 1er adjoint de la commune de Beaurepaire

<sup>55</sup> M. Rousseau, Président de la Commission habitat-urbanisme-aménagement rural - gens du voyage de la Communauté de Communes

<sup>56</sup> NB : l'entretien avec les organismes HLM a été réalisé de manière collective (Vendée Logement, Vendée Habitat et Podeliha)

<sup>57</sup> M. Rousseau, Président de la Commission habitat-urbanisme-aménagement rural - gens du voyage de la Communauté de Communes

<sup>58</sup> M. Durand, Responsable du Service développement et patrimoine de Vendée Logement

<sup>59</sup> M. Durand, Responsable du Service développement et patrimoine de Vendée Logement

Par ailleurs, les organismes soulignent l'importance des aides allouées au logement social pour un territoire plutôt rural. Du fait des dispositifs et aides mises en place par le PLH, le territoire des Herbiers présente un contexte favorable pour les organismes HLM souhaitant innover et réaliser des opérations témoins (BEPOS...)

- L'Etat et le Conseil Départemental

Les services de l'Etat et le Conseil Départemental ont co-piloté l'élaboration du Plan Départemental de l'Habitat. Ils travaillent, en Vendée, conjointement pour accompagner les collectivités dans leur PLH. Ils encouragent les initiatives lancées par les communautés, dans un rôle qu'ils qualifient « *d'information et de pédagogie* ». Si leur association aux PLH est « *très aléatoire* » selon les territoires, la CC des Herbiers les a associés tout au long de la démarche.

De l'avis de la DDTM de Vendée, le Porter à Connaissance, et en partie son pré-diagnostic, doivent rester succincts pour laisser la collectivité « *orienter son projet* ». Ils pointent les axes jugés prioritaires.

De l'avis de la Communauté, si le partenariat avec la DDTM et le CD est de qualité, ils regrettent cependant une insuffisance de conseil dans le décryptage des évolutions réglementaires en cours (loi ALUR...). La DDTM concède être dans une posture délicate, manquant d'informations pour véritablement conseiller les EPCI sur les modalités précises d'application de la loi ALUR (décrets en attente).

- Une association des opérateurs privés et des entreprises

La communauté entretient un partenariat fort avec les artisans du territoire et les opérateurs locaux. Ils ont été associés à l'élaboration du PLH lors d'ateliers de travail. Ils ont jugé ces temps utiles pour pouvoir faire remonter les réalités « du terrain ». Par ailleurs, ces temps ont permis de faire se rencontrer opérateurs sociaux et privés et de confronter les pratiques. Ils sont rencontrés chaque année et les référents du PLH se rendent sur les chantiers jugés « exemplaires » (premiers produits en PSLA, maison éco-performante...). Au travers du PLH, les élus ont eu à cœur d'encourager les initiatives locales et les entreprises de leur territoire. « *Lorsqu'on donne 1€ de subvention dans le PLH, cela représente 21€ de chiffre d'affaires pour les entreprises locales* »<sup>60</sup>. Cela s'est notamment traduit par un partenariat avec un constructeur de maisons individuelles local, la Bocaine, implanté sur la CC du Pays des Herbiers et qui a réalisé, sur une communauté voisine, la première maison BEPOS en France et certifiée Effinergie.

Avec les promoteurs, il s'agirait davantage d'un rapport de négociation voire de force : les élus affichent une volonté forte de maîtriser les effets de marché et souhaitent faire du PLH un outil de régulation. « *Dans les années 2000, beaucoup d'aménageurs sont venus de l'extérieur. Les prix ont grimpé et nous ne sommes pas parvenus à les maîtriser. Nous avons réalisé des lotissements communaux pour modérer l'envolée des prix* »<sup>61</sup>. Le PLH devait permettre une régulation de ces phénomènes. De l'avis du référent habitat, « *Les opérateurs savent que lorsqu'ils viennent dans le territoire, il y a une action forte en matière d'habitat avec le PLH, une volonté de régulation et ce document est connu* »<sup>62</sup>. Les opérateurs précisent en effet que « *quand nous avons un projet, les premiers documents que nous consultons sont le PLH et le PLU* ». Cependant, ils voient le PLH comme un document généraliste et peu contraignant « *le PLH donne plutôt les grandes lignes et une vision à long terme tandis que le PLU est plus opérationnel* ».

### **C – Le PLH : un document choisi, pour structurer la politique locale de l'habitat et inscrit dans une démarche plus globale de développement durable du territoire**

---

<sup>60</sup> M. Soullard, Chef de projet Habitat-Energie

<sup>61</sup> M. Girard, 3eme adjoint à l'Urbanisme et l'Environnement de la commune des Herbiers

<sup>62</sup> M. Soullard, Chef de projet Habitat-Energie

Comme évoqué précédemment, l'élaboration de l'Agenda 21 a constitué une étape clé dans la formalisation d'une politique locale de l'habitat. Ainsi, ce PLH reprend les principes du développement durable et on constate un réel alignement stratégique entre diagnostic / orientations et programme d'actions. Comme PLH choisi, il incite les communes à des pratiques plus vertueuses, davantage qu'il ne les contraint.

## **6. Un diagnostic qui laisse une large place à « l'habitat durable »**

Le diagnostic s'organise, de manière assez classique, entre une introduction présentant le bilan du précédent PLH et les évolutions intervenues dans le territoire ; une partie sur les ménages et leurs besoins ; une sur les caractéristiques du parc de logements et les dynamiques de marché.

Ce document se distingue toutefois par la présence d'une partie extrêmement développée sur le développement durable. Au-delà des classiques analyses de la consommation foncière et de la qualité énergétique du parc, le diagnostic du PLH propose une étude très approfondie : analyse des modes de chauffage et des combustibles ; étude des opérations de construction récente en termes de construction durable (orientation bioclimatique, utilisation d'énergies renouvelables...) ; analyse du potentiel de recours aux énergies renouvelables du territoire et réalisation d'un tableau de synthèse par type d'énergie, comme la géothermie, et par commune...

Le diagnostic se conclut par des tableaux croisés analysant les parcours résidentiels des ménages et les freins à leur réalisation au sein du territoire.

## **7. La stratégie retenue : un scénario guidé par l'expérience du PLH précédent et la volonté de maîtriser son développement**

Le document d'orientations décrit très précisément le calcul du « point mort » et les hypothèses retenues, ainsi que les différents scénarios proposés aux élus et celui retenu.

Lors du précédent PLH, le scénario de croissance ambitieux retenu n'avait pas été atteint au vu d'un contexte économique moins favorable que par le passé : « *Le dernier PLH a été trop généreux. Les objectifs donnés n'ont pas toujours été réalistes* »<sup>63</sup>. Le précédent PLH de la Communauté de Communes, couvrant la période 2007-2012, s'articulait autour de quatre thématiques : la production de logements locatifs sociaux, l'accessibilité et l'adaptation, la réhabilitation du parc existant et l'ingénierie. Aujourd'hui, le contexte a changé, à la fois au plan national et local. Les dynamiques de marchés sont ralenties. Les ménages modestes du territoire, touchés par la crise, ont des difficultés à concrétiser leur projet logement y compris sur la Communauté de Communes, malgré un contexte de marché détendu et encore assez accessible comparé à d'autres territoires vendéens. Ces évolutions vers un contexte de marché plus morose ont été ressenties à mi-parcours du précédent PLH, conduisant la CCPH à revoir ses objectifs à la baisse, s'adaptant ainsi à un nouveau contexte de marché.

Ainsi, pour ce 3<sup>e</sup> PLH, les élus ont fait le choix d'un scénario répondant toujours au dynamisme du territoire mais plus modéré, avec un objectif de 220 logements par an (quand le précédent PLH fixait un objectif à 290). Alors que beaucoup de PLH font le choix de scénarios très ambitieux, les élus du Pays des Herbiers ont opté pour un choix tenant compte des dernières évolutions du territoire.

Outre cette approche quantitative, le document d'orientations propose une analyse plus qualitative des besoins avec la définition d'objectifs par produits /segments de l'offre. La territorialisation de la production se fait ensuite par commune. Le PLH fixe un objectif de 20% de logements sociaux dans l'offre nouvelle : l'ensemble des communes, y compris

---

<sup>63</sup> M. Girard, 3eme adjoint à l'Urbanisme et l'Environnement de la commune des Herbiers



les plus rurales, s'engagent sur un objectif de production en locatif social même faible, variant entre 8% et 15% de l'offre produite (25% pour la ville centre). « *Toutes les communes se sont engagées sur un objectif de production de logements sociaux : on n'a obligé personne, c'était un choix volontaire. Comme le PLH n'étant pas opposable, cela n'a pas été perçu comme un objectif imposé mais comme un souhait des élus de faire de la mixité et que chacun y contribue* »<sup>64</sup>.

Les orientations stratégiques retenues mettent l'accent sur le développement durable : « Développer un habitat durable et pour tous » ; « Améliorer le confort des logements existants » ; « Prolonger les dispositifs de mise en œuvre de la politique locale de l'habitat » ; « Répondre aux besoins des populations spécifiques ».

## **8. Le programme d'actions : habitat durable et régulation du marché local**

Le programme d'actions se décline en 12 fiches. Chacune détaille : le rappel des éléments de constat, les objectifs, les moyens d'actions, les priorités territoriales (avec une priorité différenciée entre Les Herbiers et les autres communes) et échéancier, les pilotes et partenaires, les coûts et financements, les indicateurs de suivi.

La volonté de promouvoir un habitat durable se traduit, dans les fiches actions par un axe spécifique pour encourager les opérations exemplaires avec des financements accordés pour des études urbaines et les maisons passives.

La volonté de régulation des marchés locaux se concrétise dans plusieurs actions : l'une sur la mobilisation des outils des PLU pour encadrer les projets d'habitat, une autre pour encourager l'accession aidée

Toutefois, dans un contexte de forte attractivité économique, on note l'absence d'actions spécifiques pour le logement des salariés.

On peut également s'interroger sur l'absence d'une territorialisation très précise de la programmation et des fiches actions (l'échelle plus fine étant la commune, absence d'identification à la parcelle). Cependant, si cela ne figure pas dans le PLH, le service habitat de la communauté assure un suivi et un recensement des projets via un tableau de bord.

## **9. Le PLH : un outil pour favoriser l'innovation et les pratiques durables dans l'habitat**

La volonté d'encourager une conception durable de l'habitat se traduit, pour la CC du Pays des Herbiers, par des mesures concrètes. La vision des élus, vis-à-vis de la notion d'habitat durable, est extrêmement pragmatique : il s'agit de penser le développement de l'habitat en cohérence avec son environnement. L'articulation entre habitat et développement durable apparaît comme une évidence.

Parmi ces mesures et les initiatives portées par la communauté, on peut notamment relever, le souhait de favoriser un habitat :

- De **conception plus durable** avec la première maison témoin BEPOS et labellisée Effinergie en France ;
- **Moins énergivore** avec le lancement d'une thermographie aérienne qui a connu un succès important et a permis de toucher le grand public sur la question de l'habitat et du développement durable ;
- Plus **dense** avec des expérimentations d'intervention en zone pavillonnaire via du « BIMBY<sup>65</sup> » ;

---

<sup>64</sup> M. Girard, 3eme adjoint à l'Urbanisme et l'Environnement de la commune des Herbiers

<sup>65</sup> Back In My BackYard

- Plus **accessible** avec la mise en place en 2001 d'un label « Habitat Grand Axe », première initiative de ce type au niveau national et une subvention accordée aux particuliers pour rendre leur logement accessible ;
- Plus **mixte**, avec l'engagement de chaque commune dans la production de logements locatifs sociaux ;
- Plus **abordable**, avec une intervention forte pour réguler les prix de marché. *« Nous avons une volonté forte de tirer les prix vers le bas. Les lotissements communaux nous le permettent et sans cette pratique les prix auraient flambés. Les aménageurs savent que désormais ils doivent cadrer leurs prix ».*

### **10. Une personne dédiée au suivi du PLH, un budget orienté sur des subventions à la construction et à la rénovation énergétique**

Même si le premier PLH a été initié dès les années 90, l'organisation d'un service habitat ne s'est concrétisée qu'en 2007, avec le recrutement de M. Soullard, actuel référent Habitat – Energie. La communauté est une petite structure et cette arrivée a constitué une étape clé dans l'affirmation de la politique habitat, une condition indispensable pour son pilotage. Par ailleurs, le fait de disposer d'un interlocuteur unique sur la thématique habitat et énergie montre que ces deux interventions ont toujours été extrêmement corrélées dans l'esprit des élus. La communauté s'appuie également sur l'intervention de deux bureaux d'études, l'un pour les permanences « énergie » et l'autre pour les permanences pour les aides de l'ANAH.

Le budget annuel alloué au PLH est de 300 000€, ce qui représente un investissement conséquent pour une communauté de cette taille. Ce financement porte principalement sur des subventions pour la construction et la rénovation, en particulier les aides à la rénovation énergétique qui ont connu un succès important, porté par la thermographie aérienne. *« Le PLH a permis de structurer la politique d'aides de la communauté, de définir des priorités »<sup>66</sup>.*

Conformément à sa politique de développement durable, la communauté a toujours fait le choix d'allouer ses aides sans condition de ressource, mais sur un critère d'économie d'énergie.

Par ailleurs, dans un contexte de restriction budgétaire, les élus sont soucieux de connaître les retombées économiques pour les entreprises du territoire des aides allouées à l'habitat (calcul d'1€ accordé à la rénovation de l'habitat générant 21€ de chiffre d'affaires).

### **D – Les effets et la vie du PLH**

Aujourd'hui, de l'avis des élus comme des partenaires, le PLH est *« rentré dans les habitudes »*. A l'origine porté par une volonté politique forte, dans un territoire où il n'était pas obligatoire, il est désormais le socle indispensable de la politique de l'habitat, pour *« y apporter plus de cohérence et la structurer »*.

En matière d'aménagement du territoire, le PLH établit des règles claires, s'inscrivant dans les principes de développement durable fixé par l'Agenda 21. Il est connu des opérateurs et permet aux communes de mieux négocier, dans un territoire attractif, sur le contenu des projets. Pour les élus, c'est un outil pour encourager des initiatives et des expérimentations tout en ne laissant plus faire des mécanismes de marché pouvant aboutir à des effets pervers.

En termes de partenariat, il a permis de renforcer le positionnement de la collectivité, qui se sent désormais plus légitime pour interpeller l'Etat ou ses partenaires. En ce sens, son leadership a été affirmé.

---

<sup>66</sup> M. Soullard, Chef de projet Habitat-Energie

## E – Le territoire face aux évolutions à venir

Concernant les évolutions à venir, les sujets de préoccupation pour le territoire portent :

- A court terme sur la mise en place d'un service d'instruction du droit des sols à l'échelle intercommunale ;
- A moyen terme sur l'élaboration d'un Schéma de Cohérence Territoriale, à l'échelle de 72 communes / 8 communautés de communes ;
- A plus long terme, sur le PLU Intercommunal « *Nous savons que nous allons devoir y aller, mais nous ne savons pas comment ni dans quel délai* »<sup>67</sup>.

L'élaboration du SCOT va, de l'avis de M. Soullard, « *bouleverser les élus car il va fortement limiter la construction dans les années à venir et réduire encore davantage le développement des communes* ». Cependant, les travaux menés dans le cadre du PLH ont permis à la communauté d'être déjà sensibilisée à cette question. Selon M. Girard, « *les élus sont préparés* ».

L'intercommunalité fait également part de ses inquiétudes concernant les évolutions budgétaires : « *Le contexte est compliqué, on nous demande de fixer un budget et une programmation sur plusieurs années alors même qu'il subsiste de nombreuses incertitudes sur la pérennité des crédits mais aussi notre périmètre* »<sup>68</sup>. Concernant ce dernier point, la communauté est dans l'incertitude : « *On est comme les autres, on sait que ça va évoluer mais on ne sait pas comment, l'enjeu sera de garder le même état d'esprit, bien qu'en étant plus nombreux* »<sup>69</sup>.

Concernant la loi ALUR, les élus comme les techniciens sont peu informés des incidences sur leur territoire et manifestent un réel besoin d'appui de la part des services de l'Etat.

Concernant le PLH, les élus identifient plusieurs axes de travail pour l'avenir :

- Renforcer les interventions auprès des bailleurs privés pour qu'ils améliorent leurs logements (conventionnements ANAH) ;
- Accompagner et généraliser des démarches d'éco-quartiers, avec un objectif de réduction des tailles de parcelle tout en garantissant une insertion urbaine de qualité.

## Conclusion

En conclusion, on peut retenir de l'exemple du Pays des Herbiers que :

- En absence d'obligation, le PLH peut constituer un véritable outil pour structurer la politique de l'habitat, la dynamiser et associer l'ensemble des partenaires ;
- En l'absence d'obligation, la réussite de ce document repose sur un portage politique fort et une volonté partagée des communes de s'inscrire dans une telle dynamique ;
- Même dans une communauté de taille réduite, la présence d'une équipe technique / personne dédiée à l'animation de la politique de l'habitat est une condition de réussite indispensable ;
- Présenter le PLH comme un document contraignant peut aller à l'encontre de la définition d'une véritable stratégie communautaire : il faut pouvoir valoriser les initiatives, encourager les communes à mener des actions vertueuses, en particulier lorsque cette démarche n'est pas obligatoire ;
- Que même s'il n'est pas opposable, le PLH peut constituer, en fonction des volontés des communes, un véritable outil de régulation des marchés.

---

<sup>67</sup> M. Girard, 3eme adjoint à l'Urbanisme et l'Environnement de la commune des Herbiers

<sup>68</sup> M. Soullard, Chef de projet Habitat-Energie

<sup>69</sup> M. Girard, 3eme adjoint à l'Urbanisme et l'Environnement de la commune des Herbiers

**Introduction - La Communauté d'Agglomération Grand Poitiers, vers une vision intégrée des politiques territoriales de l'habitat s'appuyant notamment sur deux outils : un PLU intercommunal et une convention intercommunale de mixité sociale**

Alors que les lois ALUR et Lamy incitent réciproquement les communautés à se doter de PLU intercommunaux à valeur de PLH et de conventions intercommunales de mixité sociale, la Communauté d'Agglomération Grand Poitiers présente la spécificité d'avoir initié ces deux démarches de façon très anticipée :

- Depuis sa mise en œuvre, le POS avant le PLU a toujours été intercommunal, nourrissant de fait une vision intercommunale de l'urbanisme et de l'habitat ;
- En 2011, une Convention Intercommunale de Mixité Sociale a été mise en place pour traiter des enjeux d'équilibre social et de peuplement dans les quartiers d'habitat social.

Comment ces deux outils influent sur la définition des stratégies intercommunales en matière d'habitat, et réciproquement ? Comment facilitent-ils l'appropriation et la mise en œuvre du PLH par les partenaires ?

La monographie a été produite sur la base d'entretiens réalisés auprès des acteurs locaux de la politique de l'habitat :

- M. Pascal Duballet, Directeur du service Urbanisme / Habitat et M. Benoit Pillorger, Responsable du pôle Renouvellement urbain à Grand Poitiers Communauté d'Agglomération ;
- M. Bernard Cornu, 4e adjoint au maire de la Ville de Poitiers, délégué à l'urbanisme, au logement et à la cohérence territoriale, et vice-président de Grand Poitiers ;
- Mme Stéphanie Bonnet, Directrice générale de Logiparc, OPH de Poitiers ;
- A la DDT de la Vienne, Mme Dominique Gallas, Responsable de l'unité Politique de l'Habitat, et Mme Hélène Burgaud-Tochet, adjointe au chef de Service Habitat, Logement et Construction ;
- M. Anthony Proust, Responsable du Développement chez Nexity.

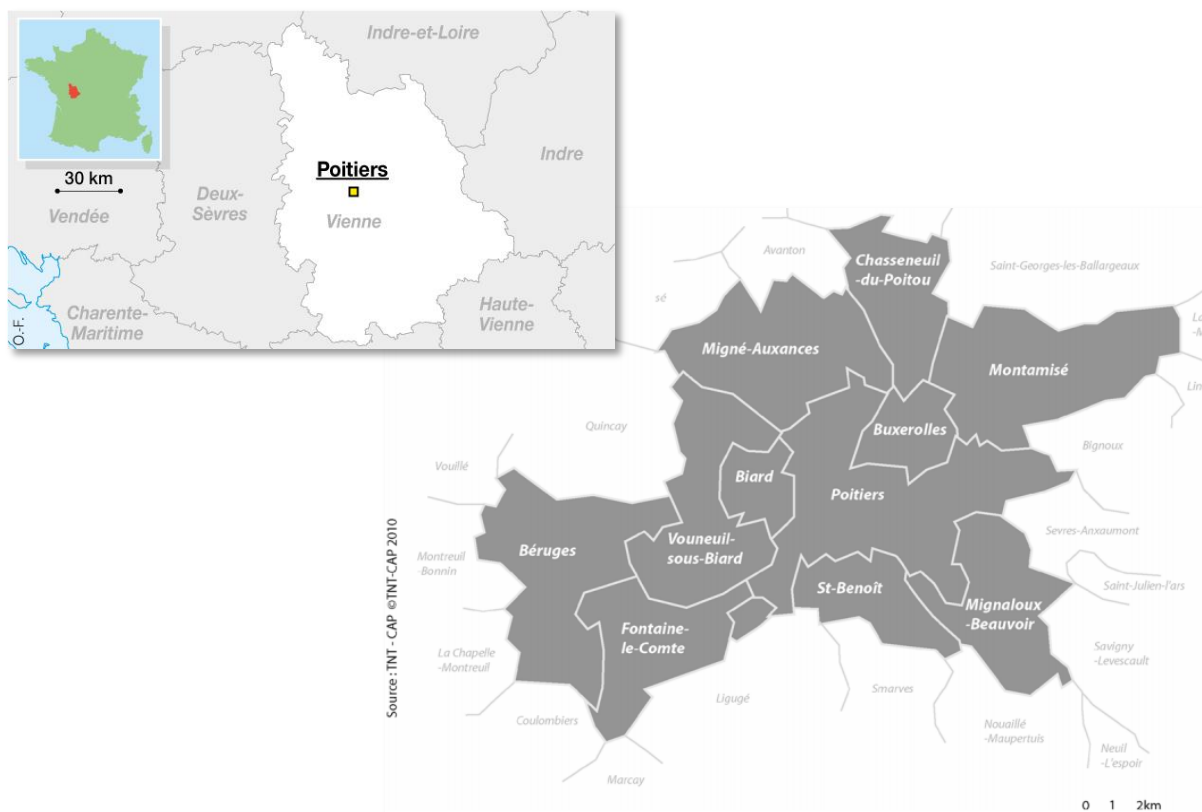
## A – Carte d'identité<sup>70</sup>

Quelles sont les grandes caractéristiques géographiques, démographiques et institutionnelles du territoire ? Quel est l'état du marché local de l'habitat ? en quoi répond-il ou non aux caractéristiques de la population ?

### Une structuration communautaire ancienne : Le Grand Poitiers, la première communauté de la Région Poitou-Charentes

La Communauté d'Agglomération Grand Poitiers (CAGP) se situe en Région Poitou-Charentes, dans le département de la Vienne rassemble 13 communes depuis 2013 pour 138 759 habitants. Avec ses 87 646 habitants, Poitiers, plus grande commune de la Région, constitue la ville-centre de cette intercommunalité fortement polarisée.

La construction communautaire est une histoire de longue date sur le territoire avec un 1<sup>er</sup> district né dès 1965 autour de six communes (Biard, Buxerolles, Poitiers, Saint-Benoît, Chasseneuil-du-Poitou et Mignaloux-Beauvoir). Différentes étapes de développement et de structuration (passage à 7, 8, 10, 12 puis 13 communes, mais aussi transformation du District en Communauté d'Agglomération en 1999) permettent à l'intercommunalité d'atteindre son périmètre et son statut actuel au 1<sup>er</sup> janvier 2013, avec l'intégration de la commune de Ligugé. La Communauté d'Agglomération de Poitiers se dénomme désormais Grand Poitiers.



<sup>70</sup> Précision méthodologique : les données chiffrées de la « carte d'identité » résultent du diagnostic du PLH de 2010, avec des données antérieures à cette date. Les tableaux suivants ont quant à eux été complétés à partir des données de l'INSEE de 2012.

## Une croissance démographique au profit de la ville-centre estudiantine

Avec ses équipements et ses services à fort rayonnement, Poitiers est la première métropole régionale. A l'échelle de l'agglomération, Poitiers constitue le principal pôle urbain de la communauté avec une ville-centre très largement polarisante. Les autres communes périurbaines ne sont par comparaison que des pôles de proximité, complets ou incomplets<sup>71</sup>, supports de l'étalement urbain. La dynamique économique et démographique de Grand Poitiers entraîne en outre une extension du périmètre d'influence de l'agglomération.

Sur la période récente, la CAGP connaît un léger ralentissement de son taux de croissance annuel (0.93%) par rapport à la période 1990-1999 (1,17%). Elle a gagné 8 400 habitants entre 1999 et 2006 et le recul est plus sensible dans les communes périphériques de l'agglomération où le solde migratoire s'abaisse. A Poitiers, le développement de la population s'est au contraire légèrement accéléré (0.89% contre 0.63% pour la période précédente). Cette dichotomie entre la ville-centre et sa périphérie s'explique par l'attractivité de Poitiers du fait des aménités et services offerts mais aussi par son caractère de « ville étudiante » ; ainsi la nombreuse population étudiante gonfle les données relatives à la ville-centre de Poitiers par rapport aux autres communes. Cette spécificité, corrélée au vieillissement de la population, se traduit notamment par une taille moyenne de ménage très faible dans la ville-centre (1,6 personnes/ménage).

Les familles au revenu modéré, contraintes par le coût de l'immobilier, s'installent dans les couronnes éloignées et participent à l'accentuation du phénomène d'étalement urbain au-delà des frontières de l'agglomération.

<b>Nombre d'habitants - 2012</b>	<b>Croissance démo 2007-2012</b>	<b>Indice de jeunesse (-19 ans/+65ans)</b>	<b>Taille moyenne des ménages - 2012</b>	<b>Revenus médians /UC - 2012</b>
<b>138 759</b>	<b>+ 0.1 %</b> Dont solde naturel : + 0.4 % Dont solde migratoire : - 0.3%	<b>1.54</b>	<b>1.9</b>	<b>19 872€</b>

Le revenu médian reste globalement faible à Poitiers comparativement au reste du territoire de l'agglomération, et en particulier aux communes de Mignaloux Beauvoir, Montamisé et Fontaine le Comte. Si à Poitiers, les écarts de revenus sont importants, cela est à nouveau à mettre en perspective avec l'importance de la population étudiante qui possède de faibles ressources. Il existe ainsi un enjeu de rééquilibrage sociologique entre Poitiers et les autres communes de l'agglomération, posant la question de l'équilibre de l'offre proposée et de la nature de celle-ci au vu du public ciblé.

## Un parc de logements contrasté entre ville-centre et couronne périurbaine

Si elle influence la structure démographique du territoire, la présence d'une importante population étudiante impacte également fortement les caractéristiques du parc des résidences principales.

A l'échelle de l'agglomération, on peut presque qualifier la structure du parc de logement de binaire :

<sup>71</sup> Informations issues du rapport de présentation du PLU intercommunal de janvier 2011.

- Poitiers concentre l'essentiel du parc locatif (69%), la majorité des logements de petite taille et une part importante de petits ménages (1 ménage sur 2 est composé d'une seule personne) ;
- Les propriétaires occupants (65%), les résidences de grandes tailles et les couples avec ou sans enfants sont principalement situés en dehors de Poitiers.

A noter que dans la période récente, le parc des résidences principales a fortement crû (+13% sur la période 1999-2006).

Statut d'occupation	2012
Résidences principales	90.1 %
Résidences secondaires	2.1%

Typologie des logements	2012
Maisons	44.6 %
Appartements	54.6 %

Typologie des logements	2012
1 pièce	13.9 %
2 pièces	17.4 %
3 pièces	19.5 %
4 pièces	20.6 %
5 pièces ou plus	28.5 %

Bien que le parc privé ancien soit en repli (24% du parc total en 2007), l'agglomération connaît une problématique importante d'entretien et de résorption du parc privé dégradé. Si la situation s'améliore, de nombreux logements privés (10,1%) sont considérés comme potentiellement indignes. Forte de ce constat, la Ville de Poitiers s'est dotée depuis 1985 d'un Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV), mis en place sur une partie du centre-ville tout d'abord, puis étendu à l'ensemble du centre, le « Plateau » entre Clain et Boivre, intégrant ainsi les constructions modernes et contemporaines. Un arrêté préfectoral approuvant la révision et l'extension du PSMV du secteur sauvegardé a été pris en 2103.

Le locatif social représente 20% des résidences principales et est essentiellement collectif (2009). Il est concentré à Poitiers (87% du parc locatif social de l'agglomération), dans les quartiers de Couronneries, Trois Cités et Beaulieu, et les trois quarts de ce parc ont plus de 25 ans. Il est à 86% constitué de logements collectifs et géré seulement par 4 bailleurs (Logiparc, Sipéa Habitat, Habitat 86 et SA HLM). Le logement social récent présente des loyers relativement plus élevés. Le parc de logement social est confronté à une forte mobilité en raison de la fréquentation étudiante. D'importants phénomènes de sur-occupation, par les grandes familles à Poitiers, et de sous-occupations, liés à la décohabitation, sont également constatés. Cinq communes de l'agglomération assujetties à l'article 55 de la loi SRU ne disposent pas de 20% de locatifs sociaux en 2007 (Buxerolles, Migné-Auxances, Saint-Benoît, Mignaloux-Beauvoir et Vouneuil-sous-Biard).

Le marché du logement social ne connaît pas de véritable tension ; en quantité, l'offre est à la hauteur de la demande. Sur le plan qualitatif, il existe en revanche un vrai enjeu de remise à niveau d'un parc vieillissant et ne répondant plus toujours aux normes et standards de confort actuels.

Par ailleurs, les ménages y sont de plus en plus précaires et, en termes de loyers, les produits proposés ne sont plus adaptés à cette demande.

## **Vers une plus grande diversification de l'offre et une production plus dense**

L'agglomération enregistre une production de logements neufs relativement importante, quoi qu'erratique, liée à l'action de nombreux investisseurs entre 2003 et 2006 profitant des dispositifs de défiscalisation. Les opérations d'habitat prennent essentiellement la forme de lotissements privés. En dehors de Poitiers, peu de communes ont recours à la procédure de ZAC et beaucoup sont orientées vers l'accession à la propriété et le locatif privé. Globalement, à l'échelle de la communauté, le collectif et le petit individuel groupé sont les formes les plus répandues des nouvelles opérations. La production diffuse est de plus en plus faible dans toutes les communes (avec une exception cependant).

Dans le parc social, la production locative reste globalement assez faible avec une majorité de loyers conventionnés à Poitiers et de logements à loyer intermédiaire dans les autres communes. Ceci traduit une réelle volonté de diversification de l'offre.

## **Une offre locative tendue et des prix à la hausse**

Le taux de vacance enregistré en moyenne sur le territoire de l'agglomération (7.2%) est considéré comme relativement faible car régulé, surtout en ce qui concerne Poitiers, par le *turnover* des étudiants. De plus, concurrencée par le locatif récent dans les autres communes, la vacance locative a augmenté dans le parc situé dans les quartiers de Poitiers.

Dans le parc privé, les prix continuent de croître (malgré l'enregistrement en 2007 d'un léger ralentissement de l'activité immobilière). A Poitiers, le prix des appartements et surtout des maisons de villes ont fortement crû, tandis que le prix des transactions des pavillons a eu tendance à diminuer. Dans les autres communes, les prix ont également globalement augmenté.

Le diagnostic réalisé en 2007 avait relevé un recul de la commercialisation des logements neufs (expliqué par un net repli de l'investissement locatif depuis 2005). Ainsi, le marché est relativement tendu en ce qui concerne l'offre locative à Poitiers.

L'appréciation du niveau de tension du marché est assez difficile dans la mesure où le marché poitevin est très segmenté ; si la situation est très fluide sur les produits en accession sociale par exemple, elle est plus tendue sur le logement social individuel. Aussi, les qualificatifs employés varient selon les acteurs. Globalement, l'expression de « marché pas tendu » revient régulièrement à défaut d'oser parler clairement de « détente » (« *Le marché est détendu et pour les élus, c'est nouveau de le dire*<sup>72</sup> »).

## **B – La politique territoriale de l'habitat**

*Comment est organisé le pilotage technique et politique sur le territoire ? Qui sont les acteurs impliqués et quel est le niveau et les modalités de partenariat avec la communauté au quotidien ?*

### **Un portage intercommunal historique de la politique de l'habitat et une forte intégration des politiques publiques d'aménagement du territoire**

Sur le territoire de Grand Poitiers, l'habitat a toujours été une compétence intercommunale, et ce dès la création du District en 1965. De la même façon, l'urbanisme a toujours été porté à cette échelle avec la mise en place d'un POS intercommunal. Dès les années 2000, une réflexion quant au projet de territoire de la Communauté est venue nourrir la stratégie d'aménagement et développement du territoire, et a accompagné le passage du POS en PLU intercommunal. Dans la continuité,

---

<sup>72</sup> Mme Stéphanie Bonnet, Directrice générale de Logiparc, OPH de Poitiers.



la Communauté s'est doté au fil du temps de nombreux documents stratégiques d'échelle intercommunale (PLH, PLU, Schéma de Développement Commercial, Schéma d'assainissement, ...) parties prenantes d'un projet intégré partagé et porté politiquement (« *A Poitiers, le fait communautaire est une réalité depuis longtemps* »<sup>73</sup>).

Cette approche intégrée s'est en outre renforcée avec l'arrivée de la nouvelle équipe politique en 2008, largement porteuse de cette vision communautaire d'ensemble (venant confirmer la forte inclinaison déjà à l'œuvre sur le territoire).

### **Un portage politique fort, incarné par un binôme d'élus communautaires**

En plus d'une maturité certaine de la communauté en matière de politique locale de l'habitat, le PLH de Grand Poitiers bénéficie d'un portage politique ancien et affirmé, reflet de cette histoire intercommunale mais aussi de la personnalité d'élus très impliqués. Depuis plusieurs mandats, le portage politique est assuré par un binôme d'élus en charge de l'habitat et de l'urbanisme, l'un issu de la Ville centre, l'autre d'une commune périphérique. Ce double portage permet de toucher plus facilement l'ensemble des communes, mais aussi d'éviter une personnalisation trop forte du portage politique. Dans les faits, au sein du binôme actuel, les rôles sont plus ou moins répartis entre les deux vice-présidents, l'un en direct assurant le lien avec les communes, l'autre étant davantage positionné en tant que caution stratégique.

Il y a par ailleurs un élu en charge de la mixité sociale, régulièrement interrogé sur les questions d'équilibre territorial et de peuplement. D'une manière générale, les élus délégués aux différents champs (habitat, urbanisme, déplacements, développement commercial, ...) ont développé de véritables habitudes d'échanges et de réflexions en commun.

Cette approche globale et partagée est aussi facilitée par le fait que sur le territoire, cause ou conséquence de la maturité de la réflexion, les enjeux relatifs à l'habitat ne sont pas portés de façon très politisée ; ou dans tous les cas, ils font l'objet d'un assez grand consensus, et il existe un vrai dialogue entre les élus au-delà des sensibilités politiques. L'ancienneté de l'histoire communautaire a en effet permis de bâtir un véritable intérêt communautaire basé sur une vision partagée de la vocation du territoire, mais aussi à la personnalité plutôt consensuelle des élus.

Sur le plan technique, le Grand Poitiers s'est doté de moyens adéquats : la communauté s'appuie sur un service habitat et urbanisme mutualisé avec la Ville de Poitiers et en charge du PLH, du suivi des opérations de construction de logements sociaux et du volet urbain des projets de rénovation urbaine. Ce service est appuyé par un poste dédié au suivi du peuplement et des attributions, directement rattaché à la Directrice du développement urbain (« *Le Grand Poitiers a mis les moyens sur le plan humain et cela se ressent*<sup>74</sup> », « *Le Grand Poitiers a des moyens et s'est mis en ordre de marche pour atteindre ses objectifs* »<sup>75</sup>). Les partenaires reconnaissent le travail et la compétence des techniciens.

### **Un partenariat ancien, à entretenir dans la durée**

Les partenaires interrogés jugent le partenariat plutôt bon, avec dans l'ensemble un sens partagé de l'intérêt commun. Cette capacité à travailler en commun a grandi avec les années ; deux éléments peuvent cependant être identifiés comme des déclencheurs d'une nouvelle étape de collaboration :

---

<sup>73</sup> M. Pascal Duballet, Directeur du service Urbanisme / Habitat, Grand Poitiers Communauté d'Agglomération.

<sup>74</sup> Mme Stéphanie Bonnet, Directrice générale de Logiparc, OPH de Poitiers.

<sup>75</sup> Mme Dominique Gallas, Responsable de l'unité Politique de l'Habitat, et Mme Hélène Burgaud-Tocchet, adjointe au chef de Service Habitat, Logement et Construction - DDT de la Vienne.

- La prise de délégation des aides à la pierre par la Communauté, qui a fait évoluer les "rapports de force" et qui a confirmé le rôle de la Communauté comme pilote des politiques territoriales de l'habitat ;
- Le projet de rénovation urbaine, qui a obligé les partenaires – dont les acteurs des politiques locales de l'habitat – à travailler ensemble de façon décloisonnée, en mode projet.

Si l'association des partenaires a été forte au moment de la phase d'élaboration, la période de mise en œuvre nécessite le maintien d'une même ambition en termes d'animation partenariale. Pour certains partenaires, cela n'a pas été le cas au début de cette nouvelle phase ; par exemple, hors réunion annuelle de bilan, les échanges ont davantage lieu de façon informelle que dans le cadre d'instances de pilotage dédiées pouvant donner l'impression d'un manque de coordination partenariale. Suite au bilan triennal, la Communauté en a pris conscience et s'est saisi de cet enjeu.

- **Une appropriation mitigée du PLH par les communes, malgré un accompagnement important de la communauté en matière d'ingénierie**

L'agglomération poitevine est fortement polarisée autour de sa ville-centre qui accueille 63% des habitants ; les autres communes n'excèdent pas 10 000 habitants voire sont très peu peuplées pour certaines avec moins de 1 500 habitants (plus de 87 000 habitants pour la ville de Poitiers). D'une manière générale, la petite taille de l'agglomération (13 communes et 138 759 habitants) facilite la proximité et les échanges entre les communes et la communauté. En outre, les petites communes, peu outillées, s'appuient très largement sur l'ingénierie de la communauté. En matière d'habitat et d'urbanisme en particulier, au-delà des politiques de planification communautaire, le Grand Poitiers assure l'instruction des permis de construire ainsi que la compétence « foncier » ; la plupart des communes ayant juste conservé des fonctions d'accueil sur ces sujets et pour certaines, une compétence aménagement partielle, portant en direct certaines ZAC ou lotissements communaux. Pour la Communauté, cela pose à terme la question de l'évolution vers une plus forte mutualisation des services, y compris au-delà de la ville-centre, se pose (« *Il faut être ambitieux ; c'est l'étape qui manque pour aller vers plus d'intégration* »<sup>76</sup>). Cette évolution demande toutefois du temps et de la mesure pour être acceptée par tous.

La perception du PLH par les communes est ambivalente : si chacune a bien en tête ses objectifs, toutes n'ont pas la vision intercommunale ou communautaire. L'appropriation du PLH est donc variable et se limite surtout au volet quantitatif de la stratégie, la vision qualitative étant davantage portée et relayée à l'échelle communale via le PLU intercommunal.

La Communauté réunit toutefois régulièrement les Maires afin de poursuivre le travail d'acculturation et d'appropriation.

- **Des organismes HLM approuvant la stratégie locale en matière d'habitat tout en relativisant la valeur et la portée du PLH**

Cinq organismes HLM sont présents sur le territoire de Grand Poitiers :

- Logiparc, OPH de la Ville de Poitiers (52% du parc de logements locatifs sociaux) qui sera rattaché à Grand Poitiers au 1er/01/2017 (« *C'est cohérent que le périmètre de réflexion soit celui de l'agglomération et que la Communauté soit la collectivité porteuse*<sup>77</sup> ») ;
- SIPEA Habitat (24% du parc) ;
- Habitat de la Vienne (17,5% du parc) ;
- La SA HLM régionale de Poitiers (6,5% du parc) ;

<sup>76</sup> M. Pascal Duballet, Directeur du service Urbanisme / Habitat, Grand Poitiers Communauté d'Agglomération.

<sup>77</sup> Mme Stéphanie Bonnet, Directrice générale de Logiparc, OPH de Poitiers.

- ICF, propriétaire de quelques programmes très ponctuels et très présent dans le paysage local.

L'ensemble des organismes HLM a été associé (« *nous avons été écoutés*<sup>78</sup> ») lors de l'élaboration du PLH et approuve la stratégie intégrée habitat/urbanisme de la communauté. Les organismes regrettent toutefois que cette association n'ait pas été plus loin lors de la définition des orientations et du plan d'actions (« *Le PLH actuel n'a pas été assez loin sur la question du rééquilibrage de l'offre sociale* »<sup>79</sup>). Par ailleurs, le choix des élus d'afficher un scénario et les objectifs ambitieux n'a pas été compris par les organismes HLM et, en outre, freine aujourd'hui leur appropriation du document.

En phase de mise en œuvre, les échanges avec la Communauté sont réguliers, notamment pour les bailleurs les plus implantés sur le territoire, le plus souvent dans le cadre de réunions officieuses plus que d'instances formelles, ou dans le cadre de la délégation des aides à la pierre de la Communauté. Une réunion par mois environ a cependant lieu pour les opérations en cours ou à venir, et une réunion de bilan associant les organismes HLM a lieu tous les ans.

A l'image des communes, les bailleurs appréhendent globalement le PLH sans toutefois le considérer comme un document de référence, les objectifs poursuivis étant jugés trop ambitieux pour être réalistes (« *La démarche me parle mais les objectifs quantitatifs sont trop ambitieux*<sup>80</sup> », « *Le PLH donne des orientations* »<sup>81</sup>). A noter que jusque récemment, y compris lors du PLH précédent, les organismes HLM étaient à la manœuvre de la politique d'habitat social et que c'est le PLH en cours qui a permis à la Communauté de reprendre la main. Les organismes HLM conservent toutefois des échanges privilégiés avec les communes, directement auprès des Maires ; toutefois, reconnaissant le rôle de pilote de la Communauté, ils assurent un reporting régulier auprès de celle-ci.

L'ARHLM est perçue comme un partenaire intéressant par la Communauté du fait de sa connaissance du territoire et du jeu d'acteurs. L'association peut être amenée à jouer un rôle de facilitateur entre la Communauté et certains partenaires ; c'est par exemple le cas avec la DREAL, qui sinon est jugée éloignée des enjeux spécifiques du territoire par le Grand Poitiers. Il existe en outre un groupement local de bailleurs, constitué volontairement et spontanément.

- **Des services de l'Etat local impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre du PLH, dans le cadre de son action régalienn**

L'Etat, via la DDT, est bien intégré à la démarche de PLH, y compris dans sa période d'application, notamment via le suivi de la délégation des aides à la pierre. Plus que les objectifs quantitatifs, c'est la qualité et la cohérence des projets qui sont prioritairement observées par les services de l'Etat. Le Grand Poitiers, comme les bailleurs, serait toutefois demandeur d'un conseil plus territorialisé et plus appuyé de l'Etat sur certains points spécifiques, et en particulier face aux évolutions réglementaires (« *Mis à part sur le PNRU où l'Etat a apporté son expérience, les services sont dans l'ensemble rarement porteurs d'évolutions ou d'initiatives*<sup>82</sup> », « *L'Etat est davantage dans un rôle régalien que dans une posture de conseil* »<sup>83</sup>). Avec la DREAL, les échanges sont beaucoup moins réguliers ; la Communauté lui reproche en outre d'être un peu trop éloignée du terrain.

<sup>78</sup> Mme Stéphanie Bonnet, Directrice générale de Logiparc, OPH de Poitiers.

<sup>79</sup> Mme Stéphanie Bonnet, Directrice générale de Logiparc, OPH de Poitiers.

<sup>80</sup> Mme Stéphanie Bonnet, Directrice générale de Logiparc, OPH de Poitiers.

<sup>81</sup> Mme Stéphanie Bonnet, Directrice générale de Logiparc, OPH de Poitiers.

<sup>82</sup> Mme Stéphanie Bonnet, Directrice générale de Logiparc, OPH de Poitiers.

<sup>83</sup> M. Pascal Duballet, Directeur du service Urbanisme / Habitat, Grand Poitiers Communauté d'Agglomération.

Du point de vue de l'Etat, un vrai travail collaboratif est mené avec la Communauté, tant au niveau des techniciens que des élus.

- **Des habitudes de travail régulières avec les autres partenaires, et concrétisées par la signature de chartes avec les opérateurs**

Du fait de l'ancienneté de la démarche de PLH, de la maturité communautaire et de l'approche intégrée des politiques publiques, le Grand Poitiers bénéficie d'un partenariat élargi et globalement d'habitudes éprouvées. C'est ainsi le cas par exemple avec les acteurs du champ de l'hébergement d'urgence, avec les associations ou encore avec l'ADIL.

Concernant les acteurs du champ du logement privé, les relations sont plus ou moins ancrées. Ainsi, les échanges sont encore timides et récents avec les agences immobilières et notaires, alors que bien structurés avec les promoteurs. Avec ces derniers, des chartes ont été mises en place par la Communauté pour les opérations situées dans la ville de Poitiers afin d'encadrer la qualité des constructions et leur typologie (l'objectif étant de diminuer la proportion de petits logements - T1-T2 -), ainsi que les modalités financières des produits (enjeu de diminuer le recours aux produits de défiscalisation). Ces chartes doivent être appliquées pour chacune des opérations et leur respect fait partie des critères analysés lors de l'instruction des permis de construire. Avec les autres communes, des chartes tripartites Communauté/commune/opérateur sont également en projet.

La Communauté veille cependant à ce que ces démarches ne soient pas perçues comme des interventions au-delà de ses prérogatives et à ce que les communes restent un interlocuteur privilégié pour les promoteurs. D'ailleurs, dans les faits, si - via les chartes - les promoteurs sont associés à la mise en œuvre du PLH, ce sont les communes qui gardent la main sur l'opérationnel et les opérations privées. Les équipes communales jouent toutefois le jeu d'associer la Communauté.

S'ils ne sont pas associés à l'élaboration et la mise en œuvre du PLH, les habitants sont consultés dans le cadre du PLUi (et de sa concertation obligatoire, dans le cadre d'ateliers menés à l'échelle des quartiers et de réunions publiques). Par ailleurs, via les chartes passées avec les promoteurs, la Communauté leur impose une association des riverains lors de l'élaboration des projets.

## **C – Le PLH**

*A quels besoins de la population et enjeux du territoire vient répondre le PLH ? Comment et pourquoi a-t-il été élaboré ? Quelle est sa portée stratégique et opérationnelle en matière d'aménagement et de développement du territoire ?*

### **Un engagement communautaire ancien mais une formalisation relativement récente de la stratégie habitat**

Au regard de l'ancienneté de la communauté et de sa compétence habitat, le PLH a été formulé assez récemment ; le document actuel pour la période 2010-2015 n'en étant que la deuxième génération. A court terme, le PLH devrait laisser la place à un PLUIH.

L'élaboration du premier PLH en 2003 avait été motivée par une forte volonté de la communauté de reprendre la main vis-à-vis des organismes HLM. La prise de conscience de la situation de l'habitat privé et de la nécessité de se saisir efficacement de la question a également été prégnante.

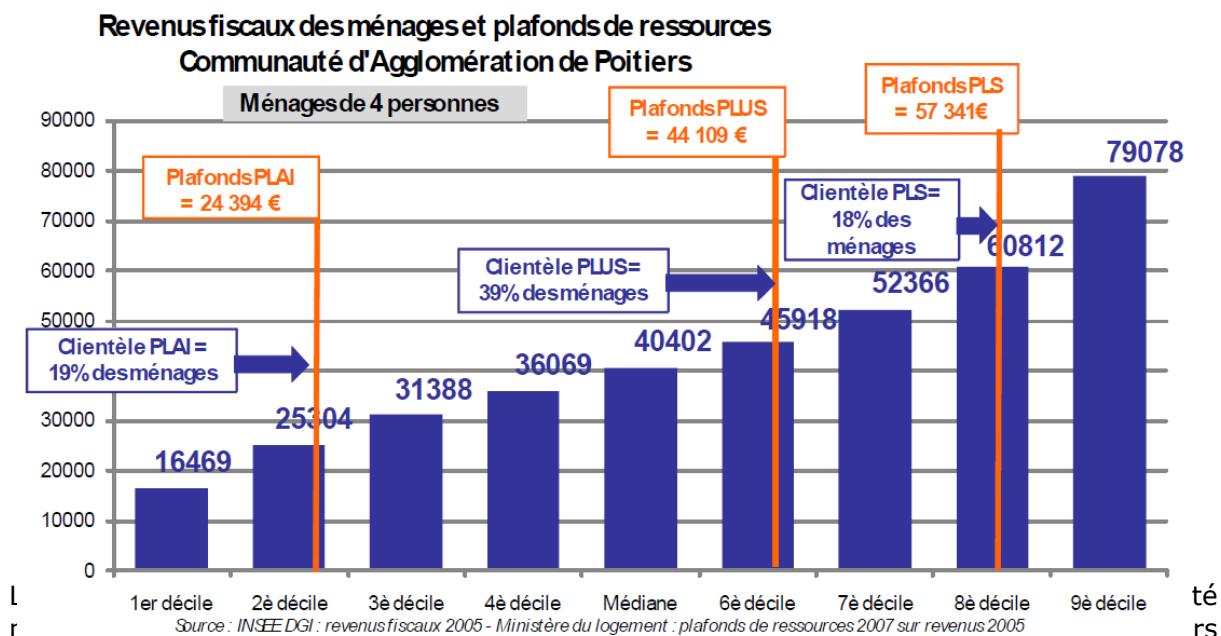
Malgré les moyens existants en interne, la Communauté a fait le choix, pour bénéficier d'une expertise plus pointue, de confier l'élaboration du PLH 2010-2015 à un bureau d'études spécialisé qui est intervenu entre octobre 2008 et août 2009. Si la Communauté

est satisfaite du travail mené lors de la phase de diagnostic comme du scénario retenu (dans l'ensemble partagé et approprié par les partenaires), elle est plus mitigée quant à sa déclinaison en orientations stratégiques et en programme d'action, jugeant le travail du bureau d'études comme insuffisamment contextualisé (« *Le programme d'action est très généraliste ; il pourrait être celui de n'importe quel territoire* <sup>84</sup> ») ; la conséquence directe étant l'appropriation de ce programme d'actions par les partenaires et, de ce fait, l'opérationnalité du PLH. Le bilan triennal, également externalisé, a été confié à un autre prestataire.

### Un diagnostic multi-thématique représentatif de l'approche intégrée portée par les élus

La structure même du diagnostic du PLH de Grand Poitiers révèle la sensibilité des élus ; ainsi la première entrée de l'analyse concerne l'emploi et une partie traite également dans le détail de l'offre d'équipements et des aménagements publics comme facteurs d'accompagnement du développement de l'habitat. Sur ce dernier volet, le diagnostic propose une approche particulièrement approfondie en identifiant pour chacune des communes les projets en cours ainsi que les atouts en matière d'aménités urbaines et les questionnements à intégrer de ce fait à la programmation de l'habitat. Cet exercice n'est que très rarement mené, les diagnostics se contentant le plus souvent au mieux d'un inventaire statique de l'offre d'équipements existante.

En matière d'analyse de l'offre et de la demande, le diagnostic se distingue également par une étude quantitative croisée relativement fine des niveaux de ressources des ménages par décile et des niveaux de prix ou loyers du parc ; et ce afin d'identifier l'accessibilité financière des différents segments du parc et de ce fait, ceux nécessitant d'être développés et/ou ajustés pour permettre des parcours résidentiels fluides pour tous les ménages.



partenariaux réunissant les élus, les professionnels et les partenaires locaux :

- Atelier 1 : quelles conditions pour le développement d'une production neuve adaptée aux besoins ?

<sup>84</sup> M. Benoit Pillorger, Responsable du pôle Renouvellement urbain à Grand Poitiers Communauté d'Agglomération.

- Atelier 2 : comment promouvoir une meilleure qualité du parc de logements existants, son adaptation, sa réhabilitation ?
- Atelier 3 : Comment déployer une politique publique visant à renforcer les réponses aux besoins spécifiques des populations fragiles ?

**Des enjeux relevant de la diversification et de la valorisation de l'offre, de la maîtrise de la mixité sociale et de la réponse aux ménages aux besoins spécifiques**

L'ensemble de la démarche de diagnostic a mis en évidence les enjeux suivants :

- Le maintien des ménages actifs sur le territoire alors même que celui affiche un dynamisme économique important et que l'offre et le niveau des prix du marché contraignent les familles, notamment aux revenus modestes, à quitter le territoire ;
- Le rééquilibrage de l'offre de logements à l'échelle de l'agglomération de Grand Poitiers, la structure du parc étant aujourd'hui très contrastée entre la ville centre et les autres communes (dont cinq assujetties à l'article 55 de la loi SRU ne disposent en outre pas des 20% de logements sociaux obligatoires) ;
- L'organisation et la régulation du développement dans l'espace et dans le temps pour contenir l'étalement urbain à l'œuvre et valoriser les rares réserves foncières ;
- L'amélioration de la qualité du parc privé existant, en perte d'attractivité et présentant parfois des caractéristiques éloignées des standards actuels voire des signes d'indécence ou d'indignité ; avec un enjeu spécifique dans les centres bourgs sujets à des phénomènes ponctuels de dégradation du parc ;
- Le développement de l'offre de logement à caractère social alors que 80% des ménages sont éligibles au parc locatif social et que les logements récemment livrés (peu de logements très sociaux, et beaucoup de produits défiscalisés) ne correspondent pas aux ressources des ménages ;
- La valorisation du parc locatif social public existant, notamment dans le cadre du projet de rénovation urbaine porté par la Ville de Poitiers ;
- Le développement du maintien à domicile des personnes âgées et des personnes handicapées ;
- L'ajustement de la réponse aux besoins en logements des populations défavorisées, dont les jeunes dont les parcours de plus en plus chaotiques aggravés par la précarisation de l'emploi ;
- L'amélioration des conditions de vie des familles des gens du voyage ;
- L'élargissement de la connaissance des évolutions récentes et son partage avec les acteurs du logement ; les outils d'observation déployés étant encore imparfaits.

**Un scénario de développement visant le maintien de la dynamique démographique et l'accroissement de l'effort sur le logement social**

Le scénario retenu vise un développement démographique au niveau de celui observé entre 1999 et 2008 soit une croissance de près de 9 300 habitants à l'échelle de

l'agglomération entre 2008 et 2016. Cet objectif apparaît ambitieux et revendiqué comme tel par les élus (« *Il faut être ambitieux*<sup>85</sup> »).

Il s'agit également d'augmenter légèrement le poids du parc locatif social et de rééquilibrer l'offre entre les communes et les quartiers. Aussi, le PLH affiche un objectif de production de 1000 logements/an (dont ¼ de logements sociaux) dont 800 logements/an issus de la construction neuve et 200 logements/an provenant de la remise sur le marché de logements vacants (grâce à des actions du le bâti existant). Parmi ces 1000 logements neufs par an, 250 logements relèvent du parc social.

La vision très intégrée de l'habitat et de l'urbanisme pousse cependant le Grand Poitiers à être prudent vis-à-vis de la stratégie de rééquilibrage de l'offre : il s'agit bien de produire en priorité dans les communes les moins bien dotés en logements sociaux mais il faut veiller à ce que les caractéristiques urbaines (transports, équipements, services) soient réunies. C'est pourquoi le PLU défend une logique de « polycentralité » visant à conforter l'intensité urbaine des pôles de centralité (regroupant logements, commerces et activités). Aujourd'hui, l'articulation entre stratégie résidentielle et urbaine est davantage portée par le PLU que par le PLH. Cela se traduit par une vigilance forte sur les choix des sites de constructions neuves, et en particulier de l'offre sociale, mais aussi sur la mixité des programmes (un seuil de 20% de logements sociaux par opération ayant été fixé par la Communauté).

Sur le plan qualitatif, il s'agit de diminuer la part de petits logements (T1-T2) et le recours systématique aux produits de défiscalisation (ces objectifs étant encadrés grâce à des chartes passées avec les bailleurs et les promoteurs) afin de favoriser le développement d'une offre en adéquation avec les besoins des ménages, permettant progressivement le maintien voire le retour des familles avec enfants sur le territoire. Par ailleurs, la réhabilitation de l'offre existante doit également permettre d'offrir des logements davantage adaptés, en termes d'accessibilité et de performances énergétiques notamment.

Les bilans annuels et triennaux ont montré que cet objectif n'était pas atteint (de l'ordre de 650 logements produits/an) ; cela ne s'est toutefois pas traduit par une inflexion du scénario : seul l'objectif en matière de logement social a été revu à la baisse pour atteindre 170 logements sociaux produits/an (« *Si on produit 120 logements sociaux/an, ce sera bien*<sup>86</sup> », « *Le marché est détendu et pour les élus, c'est nouveau de le dire*<sup>87</sup> »).

### **Les politiques de peuplement pour une mixité sociale renforcée**

Le Grand Poitiers s'est doté d'une convention intercommunale de mixité sociale (CIMS) pour organiser l'équilibre du peuplement et sa gestion. Cette convention intercommunale de mixité sociale a été portée par une conjonction de volontés, de la part de la communauté d'une part, mais aussi des organismes HLM :

- La Communauté s'interrogeait sur les attributions en lien avec les relogements menés dans le cadre du PRU ;
- L' élu communautaire était très impliqué sur le suivi de ce relogement et le lien entre rénovation urbaine et peuplement ;
- Les organismes HLM étaient au cœur d'une dynamique interbailleur importante, initiée lors de la place du numéro unique. C'est d'ailleurs l'association régionale HLM qui a animée les réflexions autour de la CIMS.

La CIMS a été signée en novembre 2011 par l'Etat, les organismes HLM, les communes et la Communauté.

---

<sup>85</sup> M. Bernard Cornu, 4e adjoint au maire de la Ville de Poitiers, délégué à l'urbanisme, au logement et à la cohérence territoriale, et vice-président de Grand Poitiers.

<sup>86</sup> M. Benoit Pillorger, Responsable du pôle Renouvellement urbain à Grand Poitiers Communauté d'Agglomération.

<sup>87</sup> Mme Stéphanie Bonnet, Directrice générale de Logiparc, OPH de Poitiers.

Elle est aujourd'hui déclinée pour les grands quartiers d'habitat social de la ville de Poitiers, une fiche par quartier précisant les critères d'attribution spécifiques. Aujourd'hui, cette CIMS vit très bien autour d'une commission ad-hoc se réunissant régulièrement. Ne concernant que les quartiers d'habitat social de la Ville de Poitiers, elle ne permet pas d'associer les communes périphériques aux réflexions sur le peuplement et les équilibres sociaux.

L'objectif politique est cependant de faire évoluer ce cadre et cette instance pour aboutir à terme à une commission unique d'attribution.

### **Un plan d'actions jugé trop généraliste pour permettre une opérationnalité efficace du PLH**

Si le scénario est dans l'ensemble partagé et approprié par les partenaires, le plan d'action du PLH est jugé par la Communauté elle-même comme trop généraliste et insuffisamment contextualisé. Celui-ci ne fait donc pas pleinement référence (« *Le programme d'action est très généraliste ; il pourrait être celui de n'importe quel territoire*<sup>88</sup> » ; « *Le PLH donne des orientations et voilà*<sup>89</sup> ») ; la conséquence directe étant l'opérationnalité du PLH.

La réalité est cependant plus complexe, certaines actions bénéficiant d'un plan d'intervention très détaillé quand d'autres restent plus génériques et/ou s'appuient sur des outils opérationnels spécifiques.

En termes de bonne pratique, notons que chaque action bénéficie d'une enveloppe financière dédiée et que le Grand Poitiers dispose en sus d'un règlement d'intervention financière contractualisé avec chacune des communes. L'articulation entre le projet de rénovation et les objectifs de production est également abordée de façon intéressante : l'ensemble des logements sociaux neufs relevant de la reconstitution de l'offre démolie dans le cadre du PRU est explicitement identifié parmi les objectifs de production.

A contrario, les objectifs ne sont pas (suffisamment) territorialisés et ne s'accompagnent pas de l'identification du foncier mobilisable dans la mesure où la responsabilité de cette territorialisation foncière de l'offre nouvelle est reportée sur le PLUi. De la même façon, c'est dans le PLU que sont identifiés les « pôles de proximité », cibles de l'urbanisation. D'une manière générale cette traduction du PLH dans le PLU garantit, de façon indirecte, de par l'opposabilité du document, la mise en œuvre du programme d'action.

Sur le plan qualitatif, ce sont les chartes mises en place avec les principaux bailleurs et promoteurs, avec des critères en termes de produits, modes de financement, typologie, qualité architecturale, traitement des espaces extérieurs, ... qui encadrent la production. Ces critères sont examinés par la Communauté le plus amont possible et a minima lors de l'instruction du permis de construire. L'atteinte de tout ou partie des critères qualitatifs entraîne la modulation des aides financières accordées par la Communauté. Il s'agit d'encadrer la production privée sur un territoire dont le marché a été fortement déstructuré par le recours massif aux dispositifs de défiscalisation lors des périodes précédentes.

Malgré un plan d'actions jugés peu opérationnel, Grand Poitiers peut s'appuyer sur des moyens humains et des outils adaptés accompagnant la mise en œuvre du PLH (PLUi et chartes de qualité). Toutefois la conjoncture budgétaire et les nécessaires restrictions inquiètent la Communauté. Par ailleurs, au vu de la situation du marché -non tendu-, Grand Poitiers va devoir revoir une partie de la stratégie et des actions envisagées, ainsi

---

<sup>88</sup> M. Benoit Pillorger, Responsable du pôle Renouvellement urbain à Grand Poitiers Communauté d'Agglomération.

<sup>89</sup> Mme Stéphanie Bonnet, Directrice générale de Logiparc, OPH de Poitiers.



que les priorités budgétaires allouées aux différentes actions : « *il va falloir faire des choix stratégiques et re-prioriser les actions au vu des moyens nécessaires*<sup>90</sup> ».

### **Un bilan triennal à l'origine d'un ajustement de la stratégie**

En termes de suivi de la mise en œuvre, les moyens sont limités, l'Observatoire de l'Habitat étant insuffisamment formalisé. Dans ce contexte, le bilan triennal a été très utile pour le Grand Poitiers dans la mesure où il était jugé par les élus et les partenaires de la communauté comme un PLH type, insuffisamment contextualisé. Ce bilan, réalisé par un prestataire extérieur – autre que celui à l'époque en charge de l'élaboration –, a été partagé avec les partenaires de la politique locale de l'habitat, permettant de réactiver la dynamique participative.

Les analyses à mi-parcours de la mise en œuvre du PLH et de ses effets ont mis en avant que, malgré d'importants besoins en logements dus notamment à l'attractivité économique du territoire, les trois premières années du PLH avaient été marquées par une crise de la production, accentuée sur Grand Poitiers par la perspective de l'arrêt du dispositif de défiscalisation. L'enjeu est donc de continuer à attirer des opérateurs pour la production de nouveaux logements privés, mais aussi d'adapter le rythme de production des logements sociaux (et leur répartition).

Au-delà de l'adaptation du rythme (le volume n'ayant pas été remis en cause) de production, le bilan triennal a confirmé l'importance de la résorption de la vacance dans le parc privé, en particulier au sein de la ville-centre et de façon plus ponctuelle dans certains bourgs de l'agglomération. De même, sur le parc social, l'enjeu d'amélioration de la qualité résidentielle reste prégnant.

Le bilan s'est donc traduit par une véritable réinterrogation du PLH :

- De son scénario, ce qui s'est traduit par un réajustement dans le temps des objectifs de production jugés trop ambitieux ; le contexte économique national et un marché local peu tendu ayant entraîné des difficultés à faire venir des opérateurs ;
- De son programme d'actions, afin de le contextualiser davantage et de le rendre de fait plus opérationnel car plus cohérent et plus facilement appropriable. Le bilan a en outre permis de mettre en lumière la question de l'habitat privé, jusqu'alors peu investi et qui devra être intégré lors de la prochaine génération de document ;
- De son animation, laquelle a été jugée trop fragmentée.

Ces arbitrages n'ont toutefois pas nécessité de modification officielle du PLH ; ils ont cependant permis de remettre de la stratégie en prenant du recul par rapport au quotidien de la mise en œuvre du programme d'actions et de réajuster les priorités et hiérarchies d'intervention.

### **D – Les effets et la vie du PLH**

*Comment le PLH, par son élaboration et sa mise en œuvre, est-il venu ou non infléchir les dynamiques en place, en matière d'habitat et de partenariat ? par quels moyens a-t-il pu avoir cet effet (dans le cas contraire, pourquoi les effets attendus n'ont-ils pas été observés) ?*

### **En termes d'aménagement et d'attractivité du territoire, une primauté laissée au PLUi ; une évolution à court terme vers un PLUIH**

Sur le territoire de Grand Poitiers, c'est vraiment le PLUi qui est considéré comme le document de référence en matière d'urbanisme mais aussi d'habitat, négocié avec les

---

<sup>90</sup> M. Benoit Pillorger, Responsable du pôle Renouvellement urbain à Grand Poitiers Communauté d'Agglomération.

communes et avec les autres partenaires (y compris les promoteurs, les chartes de qualité ayant été mises en place dans le cadre du PLUi) : « *le PLUi affiche un vrai projet négocié avec les partenaires ; c'est vraiment lui qui a fait bouger les lignes*<sup>91</sup> ».

Jugé trop généraliste dans son programme d'action, le PLH ne bénéficie pas du même niveau de reconnaissance (« *Le PLH donne une base mais ce n'est pas l'outil du quotidien*<sup>92</sup> », « *Le PLU doit rendre le PLH possible*<sup>93</sup> »). Il a toutefois, de par son articulation très fine avec le PLUi, un impact en matière d'aménagement du territoire grâce à la territorialisation des objectifs de production de logements neufs, définies en fonction des aménagements urbains et de l'offre d'équipements. Les réflexions menées dans le cadre de la CIMS sur les équilibres territoriaux et de peuplement viennent en outre imbriquer dans cette approche globale.

Grand Poitiers affichant une ambition forte en matière d'intégration des politiques publiques (avec la volonté d'imbriquer davantage urbanisme, habitat et déplacement au sein d'une même réflexion stratégique et d'un même programme d'action), le passage au PLUIH est prévu à court terme. L'enjeu sera d'y retranscrire l'ensemble des volets du PLH, et non seulement ceux dédiés à la production de l'offre. Ainsi, les volets relevant des politiques sociales de l'habitat, de l'hébergement, de l'accompagnement des publics spécifiques, etc. devront eux aussi être repris dans le PLUIH et en particulier dans son programme d'orientations et d'actions. Le PLUIH pourrait également intégrer un PDUi (aujourd'hui, le territoire ne possède pas de PDU alors même que c'est un des volets incontournables de l'aménagement du territoire).

Pour cela, Grand Poitiers bénéficie d'un engagement très appuyé de l' élu de référence (« *On va tout faire pour que ça avance*<sup>94</sup> »). Les répercussions de cette évolution en matière de gouvernance (et l'organisation des services de référence en particulier) restent cependant encore à formaliser ; or, une organisation transversale, en mode projet, sera nécessaire pour atteindre le niveau d'intégration ambitionné (« *On a entre les mains toute la politique du logement et tous les documents qui le permettent*<sup>95</sup> »).

### **Un rôle de pilote stratégique et technique de la Communauté reconnu**

Aujourd'hui, la Communauté a affirmé son rôle de pilote – politique et technique –, notamment face aux situations les plus délicates. Plusieurs éléments peuvent être considérés comme contribuant, si ce n'est déclenchant :

- le portage politique renforcé et clair, avec un discours unique affirmé par les élus communautaires ;
- la délégation des aides à la pierre, qui a offert à la Communauté une meilleure visibilité vis-à-vis de l'Etat, mais aussi des autres Départements et autres communautés proches ;
- la Convention Intercommunale de Mixité Sociale, via laquelle la Communauté a affirmé son rôle de chef d'orchestre, notamment vis-à-vis des bailleurs sociaux jusqu'alors très puissants dans la définition et la mise en œuvre de la politique de l'habitat ;
- l'approche intégrée des politiques publiques permettant d'envisager un effet global du PLH en matière d'aménagement du territoire (« *Avec le PLH, le PLUi et*

---

<sup>91</sup>M. Benoit Pillorger, Responsable du pôle Renouvellement urbain à Grand Poitiers Communauté d'Agglomération.

<sup>92</sup> M. Bernard Cornu, 4e adjoint au maire de la Ville de Poitiers, délégué à l'urbanisme, au logement et à la cohérence territoriale, et vice-président de Grand Poitiers.

<sup>93</sup> M. Bernard Cornu, 4e adjoint au maire de la Ville de Poitiers, délégué à l'urbanisme, au logement et à la cohérence territoriale, et vice-président de Grand Poitiers.

<sup>94</sup> M. Benoit Pillorger, Responsable du pôle Renouvellement urbain à Grand Poitiers Communauté d'Agglomération.

<sup>95</sup> M. Bernard Cornu, 4e adjoint au maire de la Ville de Poitiers, délégué à l'urbanisme, au logement et à la cohérence territoriale, et vice-président de Grand Poitiers.

*la DAP, on a entre les mains toute la politique du logement et tous les documents qui permettent sa mise en œuvre »<sup>96</sup>).*

## **E – Le territoire face aux évolutions à venir**

*Comment se positionnent les communautés et les autres partenaires de l'habitat (en particuliers les communes et les bailleurs) face aux évolutions réglementaires en cours ? Se sont-elles déjà dotées de moyens spécifiques pour y faire face ? Quel rôle le PLH et/ou ses effets en matière de structuration de l'action sont-ils amenés à jouer ?*

### **Un territoire précurseur en matière de politiques partagées de peuplement ; un positionnement innovant à conforter y compris face aux évolutions réglementaires**

Aujourd'hui, la CIMS de Grand Poitiers concerne uniquement les quartiers d'habitat social, lesquels sont tous situés dans la ville de Poitiers ; limitant de fait la réflexion à la ville centre et non à l'échelle intercommunale dans son ensemble.

Par ailleurs, signée en 2011 sur la base d'une initiative locale, elle ne répond pas entièrement aux obligations réglementaires fixées par la loi Lamy (art. 8) pour les conventions d'équilibre territorial (périmètre intercommunal, prise en compte du critère de revenu, modalités de coopération interbailleurs et avec les titulaires des droits de réservations, ...). Pour rappel, il s'agit de fixer :

- Les objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les territoires à l'échelle intercommunale à prendre en compte pour les attributions de logements sociaux, dont les mutations, en tenant compte de la situation des quartiers prioritaires de la politique de la ville et dans le respect des articles L. 300-1 et L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation ;
- Des objectifs sont fixés en fonction du critère de revenu de la loi de PVCS et des engagements pris en matière de relogement des personnes relevant des accords collectifs prévus aux articles L. 441-1-1 et L. 441-1-2 du code de la construction et de l'habitation ;
- Les modalités de relogement et d'accompagnement social dans le cadre des projets de renouvellement urbain ;
- Les modalités de la coopération entre les bailleurs sociaux et les titulaires de droits de réservation pour mettre en œuvre les objectifs de la convention.

Au vu du cadre réglementaire mais aussi de la maturité de la communauté et des organismes HLM sur le sujet, l'enjeu est donc aujourd'hui d'aller au-delà de la démarche en place. L' élu de référence, très engagé, souhaiterait aboutir à la mise en place d'une Commission d'Attribution Unique. Malgré la crainte de perdre une partie de leur marge de manœuvre individuelle, les organismes HLM saisissent l'intérêt d'une telle démarche et seraient prêts à s'y engager ; le leadership de la communauté sur le sujet est reconnu (« *C'est beaucoup d'appréhension mais finalement, on y est plutôt favorable*<sup>97</sup> »). Pour les bailleurs, il faudra toutefois veiller à ne pas remettre en cause les grands principes fondateurs pour ne pas fragiliser le partenariat et les acquis (« *Un cap a été franchi par les équipes et les élus pour la mettre en œuvre*<sup>98</sup> »).

### **Une bonne intégration des enjeux de renouvellement urbain**

---

<sup>96</sup> M. Bernard Cornu, 4e adjoint au maire de la Ville de Poitiers, délégué à l'urbanisme, au logement et à la cohérence territoriale, et vice-président de Grand Poitiers.

<sup>97</sup> Mme Stéphanie Bonnet, Directrice générale de Logiparc, OPH de Poitiers.

<sup>98</sup> Mme Stéphanie Bonnet, Directrice générale de Logiparc, OPH de Poitiers.

Dès son élaboration, le PLH de Grand Poitiers a été vigilant la bonne articulation du PLH avec le projet de rénovation urbaine ; et particulier, les objectifs de production intègrent précisément les effets du PLH en matière de reconstruction de l'offre démolie. Par ailleurs, l'ambition de réhabilitation du parc social portée par les organismes HLM dans le cadre du PRU fait directement écho à l'orientation « valoriser le parc locatif social public existant » déclinée dans l'action 5 du PLH « Améliorer l'attractivité du parc locatif social public ».

Depuis l'élaboration du PLH, la réflexion a encore évoluée vers d'intégration : la démarche de renouvellement urbain se trouvant désormais en résonance avec la politique de l'habitat mais aussi avec la politique de la ville, conformément à la nouvelle philosophie des contrats de ville.

L'élaboration du contrat de ville a en effet permis d'avoir une approche intégrée des deux thématique, renouvellement urbain et politique de la ville, et d'entrer en « mode projet » (« *On commence à appréhender le mode projet*<sup>99</sup> »).

A noter que les organismes HLM ont été bien associés à l'élaboration du contrat de ville et perçoivent celui-ci comme une opportunité de coordination renforcée entre les acteurs et les actions. Par ailleurs, l'Etat est très impliqué dans la mise en œuvre de la politique de la ville et du renouvellement urbain ; la DDT bénéficie d'ailleurs d'une bonne expérience acquise au cours du premier PNRU.

## Conclusions

*Ce qu'il faut retenir en termes de bonnes pratiques et d'écueil à éviter, au vu des caractéristiques du territoire ?*

- Une vision très intégrée des politiques publiques, et une articulation fine entre politique de l'habitat et urbanisme, nourrissant la démarche à ses différentes étapes :
  - o en phase d'élaboration par une analyse fine des services urbains et équipements des communes au cœur de la territorialisation des objectifs de production ;
  - o en phase de mise en œuvre par la transcription des objectifs dans le PLUi, facilitant l'opérationnalité du PLH ;
  - o à court terme, par le passage en PLUIH, nouvelle étape stratégique.
- La mise en place d'une convention intercommunale de mixité sociale, en anticipation des obligations réglementaires, ayant permis des échanges interbailleurs et des réflexions stratégiques quant aux équilibres territoriaux et de peuplement ; facilitant de fait l'élaboration de la nouvelle convention intercommunale d'équilibre territorial ;
- Un PLH porteur d'une ambition forte y compris sur les sujets innovants tels que le peuplement et l'intégration des politiques d'habitat et urbanisme ;
- Malgré un plan d'actions jugés insuffisamment précis, un PLH rendu opérationnel par sa traduction dans d'autres dispositifs contractuels voire opposables : le PLUi, la CIMS, les chartes promoteurs, etc ;
- Un partenariat avec les promoteurs basés sur des rencontres régulières, et a minima systématiques avant tout engagement financier de la Communauté sur une opération, et formalisés via la signature de charte tripartite communauté/commune/opérateur.

---

<sup>99</sup> M. Benoit Pillorger, Responsable du pôle Renouvellement urbain à Grand Poitiers Communauté d'Agglomération.

## LA METROPOLE EUROPEENNE DE LILLE

*Le PLH, de la définition d'une politique communautaire à son application locale : un outil opérationnel et territorialisé*

### Introduction

La Métropole Européenne de Lille (MEL) compte parmi les intercommunalités très investies et outillées en matière de politique locale de l'habitat. Son second Programme Local de l'Habitat (PLH) est ambitieux, investissant de larges champs d'intervention et mettant en avant une volonté d'innovation. Pour autant, si l'action de la MEL sur l'habitat est ancienne, la définition d'une politique communautaire est relativement récente : la prise de compétence habitat date d'une dizaine d'années.

Alors que le second PLH est encore récent (2012-2018), la MEL a connu et s'apprête à connaître des évolutions importantes : après des changements politiques majeurs en 2014, le passage au statut de Métropole en 2015 aura une incidence directe sur ses compétences en matière d'habitat.

D'autre part, le territoire se caractérise par son étendue géographique et l'hétérogénéité de ses communes : 85<sup>100</sup>, allant de communes très rurales jusqu'aux pôles urbains de Lille, Roubaix ou Tourcoing.

Ainsi, l'analyse du territoire de la Métropole Européenne de Lille permet de soulever plusieurs questionnements pour éclairer la construction des politiques locales de l'habitat, et du PLH en particulier :

- Un **PLH à 85 communes** : comment construire une politique commune, un fait communautaire en matière d'habitat, entre orientations métropolitaines et prise en compte des spécificités locales ? quelle gouvernance pour le pilotage de cette politique ? Quelle déclinaison du programme d'actions et quelle territorialisation du PLH dans un territoire si étendu ?
- Un **PLH « novateur » et en anticipation** des évolutions réglementaires avec une politique de peuplement initiée lors du premier PLH,
- Le passage au **statut de Métropole**, un contexte d'évolutions institutionnelles, politiques, budgétaire, de périmètre ... : quelles incidences pour le territoire ? quelle stabilité de la politique habitat menée et quel rôle du PLH ?

La monographie a été produite **sur la base d'entretiens** réalisés auprès des acteurs locaux de la politique de l'habitat, en février 2015 :

- M. Patrick Delebarre, Maire de Bondues ;
- Mme Claire Bruhat, Directrice de l'Habitat de la Métropole Européenne de Lille ;
- Mme Isabelle Fourot, Chef du service PLH à la Métropole Européenne de Lille ;
- Mme Amélie Debrabandère, Directrice Générale de Lille Métropole Habitat ;
- M. Eric Alexandre, Directeur Immobilier et Communication du groupe SIA (organisme HLM) ;
- M. Morel, Chargé de mission Politique de l'habitat de la DDTM du Nord ;
- M. Vincent Bougamont, Directeur Général de la Fabrique de Quartiers, SPLA de Lille Métropole ;

---

<sup>100</sup> En 2015.

## A – Carte d'identité

Quelles sont les grandes caractéristiques géographiques, démographiques et institutionnelles du territoire ? Quel est l'état du marché local de l'habitat ? en quoi répond-il ou non aux caractéristiques de la population ?

### 5. Structure territoriale et caractéristiques du territoire

La Métropole Européenne de Lille se situe dans le département du Nord, en région Nord Pas-de-Calais - Picardie, à proximité de la frontière belge. Lille constitue la première ville de la région avec ses 228 652 habitants en 2012 et représente la 5ème aire urbaine de France.

La MEL rassemble en 2015 85 communes et compte 1 119 877 habitants en 2012 sur un territoire de 611.5 kilomètres carrés.



Source MEL : Cartographie des 8 territoires

- **Une croissance faible portée presque exclusivement par l'attractivité du territoire lillois**

Agglomération multipolaire, la ville de Lille ne compte que 20% des habitants de l'intercommunalité. La croissance du territoire, quoi que positive, reste faible avec une dynamique portée majoritairement par la ville de Lille. Son statut de ville étudiante lui confère une forte attractivité. Les arrivées d'étudiants et de jeunes actifs alimentent le segment locatif privé occupé par de petits ménages. On enregistre plus d'un tiers des ménages seuls et ce pourcentage atteint 52% dans le territoire lillois.

La faible croissance observée depuis 1999 résulte d'un important déficit migratoire, malgré le solde naturel élevé. Les dynamiques sont cependant contrastées au sein du territoire entre le cœur de la métropole et le versant nord-est.

Les écarts de richesse sont très marqués dans le territoire métropolitain, avec un revenu médian globalement faible et près de 20% des ménages sous le seuil de pauvreté.

- **Un territoire multi-polarisé**

Le territoire communautaire se structure autour de quatre communes de poids démographique important : Lille, Roubaix, Tourcoing et Villeneuve d'Ascq. L'armature urbaine se déploie autour de plusieurs axes : l'axe central Nord-Sud, l'axe urbain majeur constitué des villes Lille-Roubaix-Tourcoing formant une entité continue, l'axe secondaire Nord, constitué des villes centres de Roubaix et Tourcoing et l'axe secondaire Sud, autour de Villeneuve d'Ascq, ville nouvelle.

Autour de ces axes urbains principaux, se sont développées les communes environnantes agglomérées. Au nord de ce maillage de plus en plus étendu, les villes de la vallée de la

Lys forment un axe urbain en limite avec la Belgique. A l'échelle transfrontalière, le territoire communautaire fait partie d'un système urbain multipolaire, comptant environ 1 100 000 habitants en France et 500 000 habitants en Belgique. Ce système est constitué d'une demi-douzaine de villes et d'agglomérations binationales.

Dans la zone péri-urbaine de la première et de la deuxième couronne, proche des axes urbains majeurs, des villes de petite et moyenne importance jouent le rôle de relais vis-à-vis de la centralité métropolitaine.

Cette organisation est née de la crise du système industriel de la période 1945-1975 : le départ des ménages vers les villes périphériques a généré l'éclatement du bassin de vie. Ce phénomène a également eu pour conséquence la dégradation de nombreux quartiers issus de l'industrialisation du XIX<sup>ème</sup> siècle et des grands ensembles d'après-guerre.

- **Un périmètre stable depuis la fin des années 1960**

Ancienne métropole d'équilibre, la communauté urbaine de Lille est créée en 1967 par le gouvernement en vue de devenir une structure capable de mener à bien de grands projets d'aménagement et de développement. Elle regroupe 89 communes à sa création (85 en 2015). Sans que ne se produise de modification de son périmètre (hormis des fusions de communes), elle change de nom une première fois en 1996 pour devenir « Lille Métropole Communauté Urbaine ». Elle obtient récemment le statut de Métropole (loi MAPTAM), ce qui génère un nouveau changement de nom en « Métropole Européenne de Lille ». Son périmètre devrait être élargi, avec, à court terme, l'intégration de 5 communes supplémentaires. L'équilibre entre communes rurales et communes urbaines pourra être amené à évoluer, ce qui aura une incidence sur les stratégies menées en matière d'habitat.

## **6. L'état du marché local de l'habitat**

- **Un parc ancien avec un marché locatif privé dynamique**

Le parc de logement a crû de 8% entre 1999 et 2009. Le pourcentage de résidences principales et de résidences secondaires a fortement augmenté tandis que les logements vacants sont en diminution (-10% entre 1999 et 2009). Ce phénomène s'explique à la fois par les interventions menées en matière de résorption de l'habitat privé dégradé, mais aussi par un marché de l'immobilier qui a tendance à se rigidifier.

Le parc locatif, social comme privé, compte une majorité de petites typologies et est fortement représenté (49%). Inégalement réparti, près de la moitié du parc locatif privé et 25% du parc locatif social se situe sur la commune de Lille. Roubaix, Villeneuve d'Ascq et Tourcoing concentrent ensuite à elles seules 30% du parc social de la Métropole. Le parc locatif privé a fortement augmenté entre 1999 et 2009 ainsi que le parc social. Cependant, ce dernier connaît une pression forte : 60% des ménages sont éligibles au logement HLM (près de 70% à Roubaix) et on compte un rapport d'1 attribution pour 4 demandes avec un délai moyen d'attente de 13 mois. La rotation dans le parc HLM est très faible (9%) et la vacance quasiment nulle (2%). Il existe à la fois un enjeu de répondre aux besoins en logement d'un public modeste, mais également de parvenir à un meilleur équilibre dans la répartition de cette offre locative sociale, aujourd'hui concentrée dans les principaux pôles urbains.

Le parc ancien est très important puisque 39% des logements ont été construits avant 1949. Il est majoritairement concentré dans les pôles de Lille, Roubaix et Tourcoing et concerne le parc privé (en locatif comme en propriété occupante). En conséquence, le parc privé potentiellement indigne est relativement développé puisqu'il concerne 11% du parc privé.

- **Un rythme de construction contrasté selon les territoires**

La production de logements neufs reste fluctuante entre 2006 et 2011. La majorité des nouveaux logements est produite sur le territoire lillois et le versant nord de l'agglomération (Roubaix, Tourcoing). Les produits privilégiés sont des appartements (64%) de petites et moyennes typologies (37% de 1 et 2 pièces et 45% de 3 et 4 pièces). Le territoire métropolitain enregistre toutefois une production et un marché de maison individuelle dynamiques en couronne périurbaine (environ 60% de la production dans les Weppes et le territoire Est).

- **Une pression locative forte et des prix en augmentation : un décalage croissant entre le coût du logement et les budgets des ménages**

Les loyers ont fortement augmenté ces dernières années à Lille et sa proche couronne entraînant le départ de certaines catégories de la population vers d'autres communes plus abordables. La métropole est devenue l'un des territoires les plus chers de France tandis que les écarts entre les niveaux de richesse continuent de s'accroître.

## **B – La politique territoriale de l'habitat**

*Comment est organisé le pilotage technique et politique sur le territoire ? Qui sont les acteurs impliqués et quel est le niveau et les modalités de partenariat avec la communauté au quotidien ?*

### **1. La gouvernance : une prise de compétence habitat tardive : un processus progressif pour affirmer le rôle de la communauté en matière d'habitat**

- **Une intervention historique sur l'aménagement et l'urbanisme, mais une prise de compétence habitat plus tardive : quelles inquiétudes et réticences ?**

Créée en 1967, la communauté intervient dès son origine sur l'aménagement du territoire et élabore un document d'urbanisme intercommunal. L'habitat fait également partie des champs d'intervention historiques et la MEL est intervenue de longue date, sur la réhabilitation du parc ancien notamment. Cependant, ce n'est qu'en 2003 que la communauté urbaine intègre à ses compétences le Programme Local de l'Habitat et l'équilibre social de l'habitat.

Si la communauté menait déjà de puissantes politiques d'aménagement communautaires, pourquoi la prise de compétence habitat a-t-elle été si tardive ? La légitimité de la Métropole à intervenir sur ce champ a longtemps fait l'objet de débats et prises de positions divergentes. De l'avis des maires, la communauté n'était pas jugée comme étant le bon échelon pour traiter de cette question. Les communes ont longtemps souhaité conserver une proximité dans la définition de cette politique. Des explications liées à la configuration même de la communauté peuvent être avancées. L'éclatement du territoire entre des pôles urbains, des communes péri-urbaines et d'autres au profil très rural entraîne des équilibres complexes à préserver. Les « petites communes » manifestaient la crainte de voir leurs enjeux noyés ou peu pris en compte, inquiétude légitime dans un territoire si étendu et disparate. Outre cette variété de profils, certaines communes concentrent des situations de grande précarité : ainsi, la question de la



solidarité territoriale dans la prise en compte des plus démunis était posée dès lors que la communauté définissait une politique communautaire en matière d'habitat.

- **Depuis les années 2000 : un processus qui s'accélère pour aller vers la construction d'une politique communautaire volontariste en faveur de l'habitat**

Depuis les années 2000, cette politique s'est renforcée, déployée et structurée. Le portage politique a été déterminant dans ce processus.

En 2000 sous l'impulsion du maire de Roubaix convaincu de la nécessité de mener une réflexion communautaire sur l'habitat, un premier PLH est lancé, sans qu'à l'époque la communauté ne se soit dotée de cette compétence. Un diagnostic est élaboré mais, très rapidement, la démarche se heurte à l'absence de consensus, entre les communes sur la légitimité de la communauté à intervenir dans le domaine de l'habitat et à se doter de cette compétence.

En 2003, dans un contexte de crise du logement et de nécessité de répondre à des besoins massifs, démontrés par le premier diagnostic, il apparaît nécessaire de définir une politique communautaire. A l'époque, Pierre Mauroy, Président de la Communauté Urbaine et Maire de Lille, prend fortement position en faveur de cette prise de compétence qui interviendra cette même année, estimant que ce sujet ne pouvait plus être traité à la commune.

Un premier PLH est alors élaboré, puis adopté en 2005. Il est porté par Alain Cacheux, Vice-Président à l'Habitat et Président du bailleur communautaire LMH<sup>101</sup>. Ce premier PLH est assez circonscrit à la question du logement social et à la prise de délégation des aides à la pierre. A l'époque, la communauté doit encore gagner en légitimité pour élargir son champ d'action. Elle n'occupe pas encore un rôle affirmé de pilote sur la politique locale de l'habitat mais toutefois un processus s'est enclenché.

L'année 2008 marque un tournant important dans l'exercice de la politique local de l'habitat. D'une part en raison d'un changement de mandature : Martine Aubry, Maire de Lille depuis 2001, est désormais Présidente de la Communauté Urbaine. Elle organise de grands débats sur les priorités du mandat : il s'agit d'un temps fort dans la constitution de la Métropole. Le premier porte sur le logement. Ainsi, si Pierre Mauroy avait fait prendre la compétence habitat à la communauté, Martine Aubry en fait véritablement une priorité politique. Une concertation forte est conduite avec l'ensemble des élus de la communauté.

On constate ainsi une accélération dans l'affirmation de la communauté en matière d'habitat, issue à la fois :

- Du fait que l'habitat fait désormais partie des priorités affirmées : ce portage politique est incarné à la fois par la Présidente et le Vice-Président délégué au Logement de l'époque, Gérard Caudron, Maire de Villeneuve d'Ascq ;
- D'une concertation forte avec les élus et une sensibilisation à la nécessité de mener une réflexion communautaire sur les questions d'habitat ;
- De l'expérience des travaux menés jusqu'alors avec un PLH en cours et une évaluation à mi-parcours qui permet d'en tirer les premiers enseignements.

Cette dynamique aboutit à l'élaboration d'une délibération cadre pour « un meilleur équilibre social des territoires » qui affirme le rôle et l'ambition de la communauté.

En 2014, un nouveau changement politique intervient : Damien Castelain, succède à Martine Aubry à la présidence de la Métropole. Bernard Haesebroeck, Maire

---

<sup>101</sup> Les 3 Offices Municipaux de Lille, Roubaix et Tourcoing fusionnent à cette époque pour créer LMH.

d'Armentières, est désormais Vice-Président à l'Habitat. Sur les 85 communes, près de 40% des équipes municipales ont été renouvelées. La priorité de la nouvelle mandature porte désormais sur le développement économique, néanmoins la politique habitat s'inscrit dans la continuité de celle menée précédemment.

- **Depuis le milieu des années 2000 : la structuration et le déploiement de services techniques outillés et performants, en appui des politiques menées**

Cette politique s'est également structurée et renforcée par le déploiement de ses services techniques. Ils ont occupé un rôle déterminant dans l'animation des réflexions et de la concertation sur la prise de compétence puis l'élaboration du second PLH.

En 2005, deux ans après la prise de compétence, le service habitat compte 15 personnes. Il va se renforcer progressivement. En 2008, plusieurs postes sont créés pour assumer les nouvelles compétences et interventions de la communauté (foncier, peuplement, gens du voyage...). Aujourd'hui, le pôle Habitat, Foncier et Aménagement compte environ 300 salariés. La Direction Habitat s'organise en 3 services : le PLH ; l'Habitat privé et politiques de solidarité ; Gens du voyage. Ils sont en interaction avec les services Foncier, Politique de la Ville et Aménagement, ainsi qu'avec les services des communes.

Dans le contexte d'un renouvellement important des équipes municipales, l'expertise des services techniques a été déterminante pour assurer une transmission et une continuité des interventions menées.

Aujourd'hui, la légitimité de la MEL en tant que chef de file de la politique locale de l'habitat est acquise. Elle s'appuie à la fois sur un portage politique fort et des services techniques outillés et très investis. Cependant, cette légitimité doit s'entretenir, se conforter.

## **2. Le partenariat**

- **Avec les communes : quel consensus à 85 communes ? quelle construction du fait communautaire en matière d'habitat ?**

Dans un territoire composé de 85 communes, l'animation du partenariat et la construction d'une politique communautaire faisant consensus est un exercice complexe. Pour faciliter le partenariat et la proximité avec les communes, la MEL a scindé son périmètre en 8 territoires. Ce découpage permet à la fois d'organiser des instances de concertation en comité plus restreint, mais aussi de décliner les orientations ou actions menées selon les réalités territoriales de ces bassins.

Deux étapes ont été déterminantes dans le renforcement du partenariat avec les communes :

- La prise de compétence équilibre social de l'habitat et PLH qui a nécessité de définir des lignes de partage claires entre les interventions portées par les communes et celles exercées par la communauté ;
- L'élaboration du second Programme Local de l'Habitat qui a permis d'entériner des priorités et actions associées.

*Lors de la prise de compétence*

Une concertation élargie a été menée avec les communes lors de la prise de compétence. Afin d'instaurer une relation de confiance entre les communes et la MEL, il était

nécessaire de réaliser une écriture « *comptable* » de cette compétence. Les communes ont porté une attention précise à la manière dont la compétence était rédigée, ce qui entraînait en compte ou non.

La personnalité et le positionnement du Vice-Président de l'époque<sup>102</sup> ont été déterminants pour obtenir l'assentiment des communes ; capable de d'affirmer une position ferme lorsque cela était nécessaire, mais aussi de faire consensus et d'être à l'écoute des communes. Son statut de Maire, lui conférait également une réelle légitimité vis-à-vis des autres communes.

#### *Lors de l'élaboration du PLH*

Les communes ont été pleinement parties prenantes de l'élaboration du PLH et associées sous différents formats : des réunions par territoire comme des échanges en bilatéral avec les services techniques de la MEL.

Deux points ont particulièrement fait l'objet de débats lors de l'élaboration du PLH :

- Les attributions de logements et l'accord collectif intercommunal,
- Les objectifs en matière de production de logements et de logements sociaux et leur territorialisation.

Ces deux sujets soulevaient l'enjeu du rééquilibrage territorial et de la solidarité intercommunale en matière d'habitat, objectif affirmé du PLH. Il n'a cependant pas été aisé de parvenir à un consensus avec les communes. Si les élus se sentaient concernés par l'enjeu d'un meilleur équilibre social - « *Les problématiques sociales, ce sont les mairies qui les vivent* » - ; engager ces réflexions à l'échelon métropolitain était complexe, puisqu'il opposait des situations très contrastées. « *Les élus ont senti, avec le PLH, cette pression forte mise sur le rééquilibrage, ça a secoué tout le monde* »<sup>103</sup>.

Le débat sur les attributions et l'accord collectif a duré plus de deux ans avant de parvenir à un accord entre les communes : d'abord sur le principe de définir une politique de peuplement communautaire, ensuite sur le fait de l'intégrer au PLH ce qui signifiait que chaque commune s'engageait à « *prendre sa part* ».

Concernant la programmation de logements, l'axe fort du PLH porte sur l'objectif, pour l'ensemble des communes, de produire au moins 30% de logements sociaux dans chaque opération de 17 logements ou plus. Cet objectif « *quantitatif* » applicable de manière homogène à l'ensemble du territoire illustre l'ambition d'une solidarité métropolitaine dans la réponse aux publics modestes.

Pour l'objectif de production de logements, le PLH a fait l'objet d'une territorialisation très fine (cf. Partie C – Le PLH). Cet exercice complexe a permis de garantir une forte opérationnalité du programme d'actions, mais aussi de donner confiance aux communes dans la prise en compte de leurs enjeux locaux.

Le PLH a finalement été adopté à l'unanimité du Conseil Communautaire, non sans un temps important de débats et négociations. A cette étape, le portage politique du Vice-Président et de la Présidente ont été déterminants pour obtenir l'adhésion des communes. Au final, les communes initialement réfractaires ont tout de même voté le PLH. A 85 communes, le poids du collectif influence également les prises de positions : « *Ce n'est pas parce que le PLH a été voté à l'unanimité que nous sommes tous d'accord, qu'il n'y a pas eu d'arrière pensées. Mais à 85, c'est compliqué de s'opposer lorsque la majorité des communes vote pour.* ».

---

<sup>102</sup> Gérard Caudron, Maire de Villeneuve d'Ascq.

<sup>103</sup> Patrick Delebarre, Maire de Bondues.

Ces objectifs de solidarité et d'équilibre territorial portés par la métropole semblent désormais être intégrés et partagés par les communes. « *Chacun doit prendre sa part dans la solidarité territoriale, tout cela est affaire d'équilibre* »<sup>104</sup>. Mais ces questions restent encore sensibles doivent faire l'objet d'une justification régulière pour ne pas être remises en cause.

*Au quotidien, dans la mise en œuvre et le suivi de la politique de l'habitat*

Aujourd'hui, la répartition des champs d'intervention entre commune et EPCI semble acquise. Des habitudes de travail sont instituées entre les communes et la Métropole : « *Les mairies font remonter les listes d'opérations, adresses et zones susceptibles d'être urbanisées à la Métropole. On rend des comptes sur notre manière de développer l'habitat mais on ne nous impose rien : cela se fait en discussion et concertation avec la MEL qui mesure la pertinence des opérations par rapport aux objectifs du PLH* »<sup>105</sup>. Le positionnement de la MEL varie naturellement selon les communes : « *La ville de Lille dispose de services très structurés et d'aides en propre, pour d'autres communes, nous intervenons lorsqu'elles le souhaitent en appui en ingénierie* »<sup>106</sup>.

Malgré l'implication forte de la MEL et de ses services pour impliquer les communes à toutes les étapes, le PLH reste encore perçu par certains élus, comme un document lourd et complexe à appréhender. Si la technicité des équipes, la qualité des études produites par la MEL est reconnue de tous et soulignée par les élus, les plus petites communes peuvent se sentir dépassées.

Aujourd'hui, le « PLH » est pour les élus reste un « sigle », derrière lequel ils mettent la politique de l'habitat en général. Pour la plupart, ils n'identifient pas le document en tant que tel mais davantage les actions qui en découlent.

- **Les organismes HLM : un rôle central de l'ARHLM dans les échanges entre la MEL et les bailleurs**

Plus d'une dizaine de bailleurs sont présents sur le territoire de la MEL. Certains sont « historiques » et gèrent un patrimoine important (LMH, Vilogia, Partenord...), d'autres se sont implantés plus récemment et s'inscrivent dans une stratégie de développement. L'Office public intercommunal LMH est issu de la fusion, en 2006, des 3 Offices municipaux de Lille Roubaix et Tourcoing.

Les bailleurs sont représentés par l'Association Régionale HLM du Nord – Pas de Calais : son implication a facilité les échanges entre la MEL et l'ensemble des organismes HLM de son territoire. Elle a été fortement contributive et pleinement partie prenante des réflexions lors de l'élaboration du PLH, dans un rôle de représentation des organismes HLM auprès de la MEL. Les organismes HLM et l'AR ont été associés à toutes les étapes d'élaboration du PLH.: aux réunions techniques, groupes de travail, groupes « autogérés » (cf. « Les modalités de travail ») et comités de pilotage.

Si le PLH a été élaboré de manière très concertée, sa mise en œuvre s'opère en partenariat très étroit avec les organismes HLM. La Métropole a mis en place un système de contractualisation avec les bailleurs du territoire, auquel ils semblent plutôt favorables puisqu'il permet d'établir des règles claires et de limiter les effets de concurrence entre organismes. Ces conventions de partenariat établies pour 3 années déclinent les axes du PLH et précisent la contribution de chaque bailleur (production, attributions...). Il s'agit aussi d'un temps de négociation, lors desquels les orientations stratégiques des organismes HLM sont mises en convergence avec les objectifs du PLH. Ce système garantit pleinement l'opérationnalité du PLH.

---

<sup>104</sup> Patrick Delebarre, Maire de Bondues.

<sup>105</sup> Patrick Delebarre, Maire de Bondues.

<sup>106</sup> Isabelle Fourot, Chef du service PLH à la Métropole Européenne de Lille.

Cette contractualisation favorise dans l'ensemble une très bonne appropriation du PLH par les organismes HLM. En particulier pour LMH, qui, en tant que bailleur communautaire, définit le PLH comme « *un cadre de repère, une feuille de route* »<sup>107</sup> et un document intégré dans leur fonctionnement quotidien. « *Le PLH joue un rôle à la fois de document cadre, pour conforter et orienter notre stratégie de développement, mais aussi d'outil opérationnel. Ce qui nous sert précisément de repère, c'est à la fois la convention de partenariat et notre convention d'utilité sociale, les deux étant en totale cohérence. Nous nous réunissons tous les 15 jours en interne afin d'examiner les projets en cours. Sans le citer nécessairement, le PLH est notre outil de référence afin de savoir si l'on s'implante ou non sur une commune. Il irrigue nos réflexions et nos choix, nos arbitrages en matière d'investissement et de développement.* »<sup>108</sup> Pour LMH, la convention dispose d'une annexe financière qui précise les engagements de la MEL vis-à-vis de son organisme de rattachement.

Si cette intégration du PLH dans la stratégie de développement du bailleur communautaire est une évidence, les autres organismes HLM identifient le PLH davantage comme un cadre de référence général plus qu'un véritable outil opérationnel : « *le PLH, c'est un document cadre, on s'y réfère de temps en temps. Au quotidien notre outil de référence est davantage le PLU.* »<sup>109</sup> Pour les organismes souhaitant s'implanter dans le territoire, le PLH est un document précieux puisqu'il leur permet de disposer d'une analyse fine du marché local : Quels sont les besoins ? Sur quels produits ? Quelle localisation ?

- **L'Etat : un juste positionnement pour accompagner la MEL dans l'élaboration de son PLH, sans être trop interventionniste**

Les services de l'Etat ont été impliqués à toutes les étapes d'élaboration du PLH. Un Porter à Connaissance a été rédigé. Outre le rappel des obligations réglementaires, il contient un diagnostic assez approfondi du territoire, qui n'a cependant été adressé à la MEL qu'en fin de démarche. Ils ont été fortement associés aux étapes d'élaboration du diagnostic et du bilan mais ont eu le sentiment d'être moins associés sur la partie opérationnelle, et, de leur avis, moins directement contributifs sur le programme d'actions.

La MEL souligne la qualité des échanges qui ont eu lieu, les services de l'Etat les ont appuyés dans la démarche, sans être trop interventionnistes. L'Etat a appuyé la MEL dans la définition des objectifs du PLH et, en particulier, la mise en place d'une stratégie de peuplement. Leur positionnement, en tant que tiers, vis-à-vis des communes a permis de faciliter la définition d'objectifs quantifiés.

L'Etat souligne l'ambition et la qualité du PLH de la MEL. Les points positifs mis en avant par la DDTM sont notamment :

- Le niveau de territorialisation et l'opérationnalité du document,
- Le 30% de logements sociaux imposés à l'ensemble des communes dans les logements neufs,
- La démarche de l'Accord Collectif Intercommunal et la réflexion globale sur la politique de peuplement,
- La stratégie foncière.

Le passage en Comité Régional de l'Habitat, au-delà d'un simple temps de validation formel, a été l'occasion d'un débat de fond sur les problématiques habitat de la MEL :

---

<sup>107</sup> Amélie Debrabandère, Directrice Générale de Lille Métropole Habitat

<sup>108</sup> Amélie Debrabandère, Directrice Générale de Lille Métropole Habitat

<sup>109</sup> Eric Alexandre, Directeur Immobilier et Communication du groupe SIA

quel positionnement des différents segments de marché ? Quels leviers pour favoriser la diversification dans les quartiers marqués socialement ?

- **Les autres partenaires**

Les opérateurs privés, associations, promoteurs, professionnels de l'immobilier, EPF... ont été largement associés, au travers des groupes de travail et comités de pilotage. Dans l'animation, la MEL a alterné des rencontres restreintes, afin de faire remonter les expériences de terrain pour nourrir ce document stratégique, et des séances plénières de validation. Cet aspect pourrait, de l'avis de certains partenaires, être encore renforcé : *« Pour être efficace, le PLH doit avoir le retour de l'opérationnel. Il doit encore progresser sur ce point. Certaines ambitions ont été portées sans nécessairement mettre en face les moyens suffisants pour les mettre en œuvre ».*

La MEL pointe l'absence d'association des habitants. Une synthèse grand public a été réalisée pour communiquer sur le PLH et rendre son contenu plus accessible. Des lettres du PLH sont mises en ligne régulièrement sur le site Internet de la MEL. Cependant, aucune réunion publique n'a eu lieu. Mieux associer les habitants constituera l'un des objectifs du prochain PLH, même si la MEL sait que l'exercice est complexe : *« le PLH reste éloigné de leurs préoccupations quotidiennes, il faut trouver le bon format afin de les intéresser au sujet qui semble encore trop technique »<sup>110</sup>.*

- **Les modalités de travail :**

A 85 communes, et avec une telle multiplicité de partenaires, trouver la bonne formule d'animation est complexe. La MEL a été appuyée d'un cabinet extérieur qui a apporté son expertise en matière de techniques d'animations. La mise en place d'un dispositif original peut être soulignée : des groupes de travail « autogérés ». Ils ont porté sur des thématiques variés (stratégie foncière, logement social, accession sociale...). Les partenaires intervenant sur ces sujets (organismes HLM, promoteurs, aménageurs...) étaient invités à formuler, dans un délai de 6 mois, des propositions à soumettre aux élus. *« Ces groupes ont permis aux partenaires de s'exprimer avec une totale liberté de parole. Les résultats ont été très riches.<sup>111</sup> ».*

## **C – Le PLH**

*A quels besoins de la population et enjeux du territoire vient répondre le PLH ? Comment et pourquoi a-t-il été élaboré ? Quelle est sa portée stratégique et opérationnelle en matière d'aménagement et de développement du territoire ?*

### **1. Un premier PLH pour appuyer la prise de compétence, un second pour affirmer véritablement la politique communautaire en matière d'habitat**

- **Des tentatives avortées, un premier PLH pour appuyer la prise de compétence par la délégation des aides à la pierre**

Un PLH a été initié avant les années 2000, avant que la communauté ne se soit dotée de la compétence. Ce premier « coup d'essai », porté par le maire de Roubaix, n'a pu aboutir, dans un contexte de réticence forte des élus à s'engager dans la compétence

---

<sup>110</sup> Isabelle Fourot, Chef du service PLH à la Métropole Européenne de Lille

<sup>111</sup> Isabelle Fourot, Chef du service PLH à la Métropole Européenne de Lille

habitat. Cette démarche a toutefois permis de produire un premier document de diagnostic interpellant sur les enjeux en matière d'habitat.

Le début des années 2000 a ensuite été marqué par la loi SRU : des villes concernées par l'obligation de disposer de 20% de logements sociaux se lancent dans l'élaboration de PLH « communaux », afin de pouvoir réinvestir le montant des amendes.

Le premier PLH communautaire n'est adopté qu'en 2005. Il est élaboré par l'agence d'urbanisme, mais peu partagé. A l'époque, le service habitat de la Communauté Urbaine n'est pas suffisamment outillé et développé pour porter son élaboration en direct. Son objectif premier est de permettre à la Métropole d'obtenir la délégation des aides à la pierre et des aides de l'ANAH, outil concret pour exercer sa compétence et asseoir sa légitimité. Il en résulte un document très circonscrit à la question du parc locatif social. Le Vice-Président de l'époque, Alain Cacheux<sup>112</sup> a la conviction que, l'intercommunalité étant encore relativement jeune sur ces sujets, son intervention est plus légitime sur le parc locatif social. Il s'agit donc davantage d'un document de programmation du logement locatif social, mais qui reste encore prudent sur les autres axes.

La mise en œuvre de ce PLH démarrait le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Dès 2008, les changements politiques et le renouvellement du mandat marquent un tournant dans la politique de l'habitat et pour le PLH.

- **Le second PLH : véritable socle de la politique habitat métropolitaine**

Sous la présidence de Martine Aubry et suite aux débats organisés sur les priorités du mandat, une délibération cadre est prise sur l'habitat pour renforcer l'ambition du PLH. Celle-ci a une incidence directe sur le contenu du PLH qui fait alors l'objet d'une évaluation à mi-parcours. Ainsi, dès 2008, le 1<sup>er</sup> PLH préfigure ce que sera le second PLH, adopté en 2012. La politique de l'habitat a connu une très forte accélération dès 2008. L'ensemble des objectifs est rehaussé (objectif de production, objectif de logements sociaux) et la palette d'intervention est élargie (intervention sur l'habitat privé, politique foncière et stratégie de peuplement).

Cette accélération s'explique à la fois par une antériorité désormais plus forte de la Communauté Urbaine sur ces sujets, une légitimité acquise au travers de ses interventions mais aussi la personnalité de l' élu référent en charge du PLH. Gérard Caudron est également Maire d'une ville qui affiche l'un des plus importants taux de logement social de la communauté : Villeneuve d'Ascq. Il dispose ainsi d'une véritable légitimité pour aborder la réflexion intercommunale sur la production de logements sociaux, à laquelle il était indispensable d'adosser une politique de peuplement. Il portera politiquement le sujet après des maires de l'intercommunalité.

Ce deuxième PLH est réapproprié par le service habitat de la Communauté Urbaine. Le diagnostic est réalisé par l'agence d'urbanisme, qui dispose d'une connaissance fine du territoire et de l'expertise nécessaire à la réalisation de ce volet. Un prestataire est intervenu pour les orientations et l'animation partenariale, et a fait bénéficier la communauté d'un regard extérieur. Le programme d'action a été rédigé en intégralité par les services de la Métropole, ainsi que la territorialisation fine de l'offre de logements.

## **2. Au cœur de la stratégie du PLH : Renforcer l'offre de logements sociaux et l'accompagner d'une politique de peuplement**

Les orientations stratégiques du PLH 2012-2018 s'organisent selon 4 axes :

---

<sup>112</sup> Adjoint de l'époque à la Maire de Lille, Vice-Président Habitat de la Communauté Urbaine et Président de LMH.

- Construire plus,
- Un habitat plus mixte,
- Un habitat plus durable,
- Un habitat plus solidaire.

Elles s'appuient sur deux mesures phares, qui ont également cristallisé les débats lors de l'élaboration du second PLH.

- **Accélérer la production de logements sociaux sur l'ensemble des communes de la Métropole**

Le PLH affirme une politique de construction ambitieuse (6000 logements par an dont 2000 logements sociaux) et qui s'appuie sur un objectif concret : 30% de logements sociaux dans toutes les nouvelles constructions. Cette règle universelle constitue le socle de la stratégie. Ce seuil a été défini car il semblait pertinent à la fois pour rééquilibrer l'offre pour les communes qui disposaient d'un taux élevé et pour celles qui n'en avaient pas suffisamment. Si cette règle a fait l'objet de nombreux débats entre les communes, le volontarisme de la MEL sur le sujet est souligné par ses partenaires. Il s'agit selon eux d'un véritable levier, qui constitue l'un des piliers du PLH « *Sans cela, on n'y arriverait pas, c'est l'essence même du PLH et un axe fondamental* »<sup>113</sup>.

- **Accompagner cette politique de l'offre par une politique de peuplement**

Pour le Vice-Président, il apparaissait essentiel que la politique de l'offre s'adosse à une politique de peuplement, levier essentiel pour l'équilibre social des territoires. La politique de peuplement a appuyé l'objectif de production de logements fixé au PLH par la signature de l'Accord Collectif Intercommunal en 2010. A cette époque, peu de communautés se sont positionnées sur une réflexion sur les attributions de logement à l'échelon communautaire. Le sujet, suscite de nombreuses crispations et oppositions virulentes.

La concertation très importante menée avec les communes et les bailleurs, le portage politique fort assumé par le Vice-Président et le soutien des services techniques, ont finalement permis d'aboutir à un accord. L'ACI a pu faire l'objet d'une déclinaison précise par commune et par bailleurs des objectifs en matière de relogement des ménages prioritaires.

Les organismes HLM comme l'Etat soulignent la volonté dont a fait preuve la MEL sur le sujet. « *L'ACI participe pleinement à la solidarité intercommunale et à la mixité sociale. Il donne un socle sur lequel chacun peut s'engager.* »<sup>114</sup>.

### **3. Le programme d'actions : L'ambition d'un PLH opérationnel avec 91 actions**

Les 4 axes du PLH se déclinent en 91 actions. Chacune détaille de manière précise le contexte de l'action, l'objectif visé, un descriptif du contenu, les partenaires associés, le budget prévisionnel, la territorialisation, les indicateurs de suivi et les actions liées. Le panel des interventions est extrêmement riche et varié. Le programme d'actions investit des champs au-delà des obligations réglementaires et met l'accent sur la volonté d'innovation et d'expérimentation de la MEL.

Une telle quantité d'actions peut interpeller sur les capacités à prioriser et mettre en œuvre les interventions prévues. De l'avis de la MEL, toutes les actions sont prioritaires et doivent être opérationnelles. Des pilotes, au sein du service habitat, sont identifiés et

---

<sup>113</sup> Amélie Debrabandère, Directrice Générale de Lille Métropole Habitat

<sup>114</sup> Amélie Debrabandère, Directrice Générale de Lille Métropole Habitat



référents sur chacune des actions. La chef de service PLH coordonne, avec la Directrice Habitat, ces différentes interventions.

Pour garantir son caractère opérationnel, le programme d'actions est décliné pour chacun des 8 territoires de la MEL.

Quelques actions peuvent être soulignées pour leur caractère novateur et ambitieux :

- L'objectif de **30% de logements sociaux**, qui s'appuie sur un outil opérationnel « *fondamental et incontournable* »<sup>115</sup> : la **servitude de mixité sociale** inscrite au Plan Local d'Urbanisme Intercommunal, pour certains secteurs de l'agglomération ;
- La **politique foncière** : la MEL mène une politique d'acquisition foncière, avec le partenariat de l'EPF et a mis en place un référentiel pour identifier de manière fine les opportunités foncières. « *La politique foncière a toujours été un axe important et un levier essentiel pour les élus avec un objectif : comment produire du foncier pour la production de logements ?* »<sup>116</sup>.
- L'intervention sur **l'habitat ancien** : cette problématique est très marquée sur le territoire, et invite à trouver de nouveaux outils. « *L'histoire de notre territoire et les caractéristiques de l'habitat (courées, anciens faubourgs ouvriers...) ont poussé à l'innovation et à mobiliser toute la palette des outils*<sup>117</sup> ». La MEL est opérateur des OPAH et PIG et a créé une SPL (La Fabrique des Quartiers) pour intervenir sur des opérations d'aménagement dont celles qui concourent à la revitalisation et requalification des quartiers anciens dégradés. Cet outil lui permet d'expérimenter et d'innover. Le PLH a réaffirmé la priorité de la MEL sur le sujet et dressé le panorama des outils mobilisés.
- Et enfin le niveau de territorialisation de son programme d'actions (détaillé ci-après).

Malgré le nombre d'actions et le niveau d'opérationnalité du programme d'actions, certains volets sont moins explorés, notamment la Politique de la Ville. Malgré la compétence et des financements accordés par la métropole, ce sujet reste peu présent dans le PLH, signe aussi d'un engagement fort et direct des communes. De même, la politique menée en faveur des quartiers ANRU est peu détaillée dans le document.

#### **4. Quelle territorialisation du PLH sur 85 communes ?**

La territorialisation du PLH à la commune a constitué l'un des exercices les plus complexes à mener. Le PLH devait parvenir à fédérer un territoire très hétérogène autour d'une politique habitat métropolitaine, tout en tenant compte des diversités locales. Ainsi, si certaines règles s'appliquent de manière universelle (30% de logements sociaux), d'autres s'adaptent aux réalités des territoires.

- **Une déclinaison du programme d'action pour chacun des « territoires » de la MEL**

La MEL s'organise en 8 territoires. Le programme d'actions a été décliné pour chacun de ces 8 territoires précisant leurs enjeux propres et la déclinaison des actions spécifiques les concernant.

Des fiches ont été rédigées pour chacune des communes précisant :

---

<sup>115</sup> Amélie Debrabandère, Directrice Générale de Lille Métropole Habitat

<sup>116</sup> Claire Bruhat, Directrice de l'Habitat de la Métropole Européenne de Lille

<sup>117</sup> Vincent Bougamont, Directeur Général de la Fabrique de Quartiers, SPLA de Lille Métropole

- les objectifs de construction, avec une cartographie et une localisation à la parcelle des projets habitat prévus dans le temps du PLH, et l'identification du potentiel foncier à plus long terme,
- les objectifs en matière de peuplement et de relogement des publics prioritaires de l'ACI.

Ce travail résulte de nombreux échanges entre la MEL et chaque commune. Au-delà d'un simple outil de déclinaison du PLH, ces fiches constituent « *une véritable feuille de route, c'est un point d'appui pour les discussions entre la MEL et chaque commune* »<sup>118</sup>. Elles sont garantes de l'opérationnalité du PLH et permettent également à chaque commune de mesurer concrètement les incidences du programme sur son territoire. L'élaboration de ces fiches a permis d'instaurer des habitudes de travail entre la MEL et chaque commune, qui sont aujourd'hui entretenues avec leur suivi et mise à jour.

- **Une territorialisation infra-communale répondant aux objectifs de « ville intense »**

L'autre originalité de cet exercice de territorialisation réside dans une territorialisation plus fine de l'offre de logements, au-delà des simples limites administratives des communes. Le concept de « ville intense » se traduit de manière opérationnelle par la cartographie de 3 critères, croisés avec le zonage du PLU-I : construire en tissu urbain existant, à proximité des transports en commun, à proximité des services. Les projets de construction des communes sont passés au crible de ces critères. Le PLH ambitionne de réorienter les projets à moyen et long terme afin de les faire coïncider aux stratégies définies. Plus qu'une territorialisation à la commune et un recensement des « coups partis », le PLH est un véritable document programmatique. Même si PLH et PLUI sont deux documents dissociés, et qu'ils relèvent de services distincts, le PLH est finement retranscrit dans le PLU.

## **5. Une évaluation du PLH en continu**

Outre les bilans annuels et évaluations réglementaires (à mi-parcours et à fin de PLH), le suivi en continu par la Direction Habitat s'opère de plusieurs manières :

- Un suivi régulier et fin des projets en matière d'habitat : sur la base des fiches communales établies et de rencontre avec les communes, via la contractualisation réalisée avec les différents organismes HLM,
- Une évaluation thématique sur des sujets à enjeu pour la Métropole. Ainsi, la MEL a réalisé une étude spécifique pour évaluer les effets de la « règle des 30% » de logements sociaux sur son territoire, une autre sur le bilan des ventes HLM, ou encore sur les opérations de réhabilitation. Ces évaluations thématiques répondent à des commandes politiques de disposer d'un éclairage sur les effets des politiques menées.

Cette évaluation en continu, bien que complexe, est jugée indispensable et permise par l'implication forte de la Direction Habitat, qui estime que cette temporalité rend complexe la mise en œuvre de la politique menée. Sur 6 années, il est nécessaire de s'adapter en continu. Le document doit permettre une certaine souplesse que ne propose pas, par exemple, un document de planification tel que le PLU.

## **D – Les effets et la vie du PLH**

*Comment le PLH, par son élaboration et sa mise en œuvre, est-il venu ou non infléchir les dynamiques en place, en matière d'habitat et de partenariat ? par quels moyens a-t-il*

---

<sup>118</sup> Isabelle Fourot, Chef du service PLH à la Métropole Européenne de Lille

*pu avoir cet effet (dans le cas contraire, pourquoi les effets attendus n'ont-ils pas été observés) ?*

Le premier PLH a permis de disposer d'un diagnostic précis sans toutefois disposer d'un programme d'actions très opérationnel ou territorialisé. Le second PLH a affirmé une volonté forte d'infléchir les dynamiques à l'œuvre au sein de la métropole et d'apporter une réponse rapide à l'urgence des besoins en logement. Il s'est accompagné des moyens humains et financiers pour répondre aux ambitions portées.

En premier lieu, ce second PLH a permis véritablement d'ancrer la MEL comme chef de file des politiques métropolitaines en matière d'habitat. Son rôle est désormais incontournable et sa légitimité est acquise.

- **La « règle des 30% » : un effet rapide et indiscutable**

L'effet le plus marquant porte sur la production de logements sociaux et la « règle des 30% » fixée par le PLH. Elle devait permettre d'apporter une réponse rapide à une urgence : produire des logements accessibles à destination des ménages modestes, dans un principe de solidarité territoriale. Cet objectif ambitieux a été atteint et même dépassé. Les avis de la MEL et des partenaires sur les effets de cette mesure sont unanimes : « *L'impact du PLH a été énorme du fait de sa retranscription dans le PLU. On le ressent lors des échanges que l'on a avec les organismes HLM. Ces règles sont désormais parfaitement intégrées* »<sup>119</sup> ; « *La règle des 30% a eu un impact réel et très rapide. Le bilan quantitatif a été bluffant.* »<sup>120</sup> ; « *c'est devenu une règle fondamentale et incontournable* »<sup>121</sup>.

Les promoteurs, opérateurs privés, ont cependant été plus critiques sur cette disposition qui contraint et rigidifie le contexte de sortie des opérations : « *entre les règles de stationnement, les servitudes de mixité, les autres règles du PLU... il devient de plus en plus complexe de sortir un programme. Nous sommes dans une culture de la prescription, dans laquelle aucune marge de manœuvre n'est laissée* ».

De l'avis des organismes interrogés, cette règle pourrait encore être affinée, afin de s'inscrire dans une logique de péréquation et d'équilibre des territoires : aujourd'hui, toutes les communes sont soumises à ce même objectif, qu'elles disposent de 5% ou 70% de logements sociaux. Or, cet objectif de 30% est difficile à endosser pour des villes déjà fortement précarisés.

- **Des mesures aux effets peu perceptibles, dans un contexte économique contraint**

Pour d'autres mesures, les conditions de mises en œuvre sont plus complexes et les résultats moins favorables. Tout d'abord l'objectif global de production de logements (6000/an) peine à être atteint. En particulier, les objectifs fixés en matière d'accession abordable et de maîtrise des loyers sont peu perceptibles même s'il s'agit toujours d'un objectif prioritaire pour la MEL.

Concernant l'habitat ancien, malgré l'ampleur des moyens et actions mobilisées, les effets sont moins flagrants que pour d'autres politiques menées : « *C'est du long terme,*

---

<sup>119</sup> Vincent Bougamont, Directeur Général de la Fabrique de Quartiers, SPLA de Lille Métropole

<sup>120</sup> Claire Bruhat, Directrice de l'Habitat de la Métropole Européenne de Lille

<sup>121</sup> Amélie Debrabandère, Directrice Générale de Lille Métropole Habitat

*c'est une politique plus complexe et où l'on intervient sur du diffus, les effets sont moins perceptibles de manière évidente »<sup>122</sup>.*

Enfin, si la MEL est intervenue fortement sur la production de logements sociaux, la politique en faveur de l'habitat ancien, et la politique foncière, d'autres actions figurant au programme d'actions ont, à mi-parcours du PLH, moins été investies : logement des jeunes, logement des ménages âgés ...

## **E – Le territoire face aux évolutions à venir**

*Comment se positionnent les communautés et les autres partenaires de l'habitat (en particuliers les communes et les bailleurs) face aux évolutions réglementaires en cours ? Se sont-elles déjà dotées de moyens spécifiques pour y faire face ? Quel rôle le PLH et/ou ses effets en matière de structuration de l'action sont-ils amenés à jouer ?*

La MEL va connaître d'importantes évolutions. Son passage en Métropole entraîne une réflexion sur l'élargissement de ses champs de compétence. Les lois ALUR et « Ville » auront également une incidence sur le PLH et la politique de peuplement. La MEL, qui s'est jusque-là positionnée en anticipation des évolutions législatives, souhaite conserver ce « temps d'avance ».

- **Des évolutions politiques et institutionnelles : quelles incidences pour le PLH ?**

Les élections de 2014 ont entraîné des changements politiques importants. La MEL devait faire face à un enjeu fort d'acculturation des nouveaux maires au PLH. A l'initiative du Vice-Président, des « Petits déjeuners » ont été organisés sur des sujets variés, associant l'ensemble des maires, ainsi que des visites d'opérations. Certains maires nouvellement élus et réfractaires à la politique volontariste de construction avaient menés campagne contre le PLH. Mais finalement, il n'a pas été remis en cause : « *De l'avis des élus, le PLH représente plutôt un « garde-fou » vis-à-vis des politiques nationales. Il est le garant d'une politique locale qui se mène bien, est efficace, dans le contexte qu'il faut »<sup>123</sup>.*

La stabilité de l'équipe technique au sein de la Direction Habitat et la mobilisation des services, l'implication du nouveau Vice-Président ont favorisé l'acculturation des nouveaux élus et participé à la stabilité des politiques menées. Avec les évolutions de périmètres à venir et l'élargissement de la Métropole, l'acculturation des nouveaux élus restera un enjeu fort, de même que l'organisation de la gouvernance et des relations entre la MEL et les communes dans un territoire déjà très étendu.

Avec le passage en Métropole, la MEL a fait le choix de se doter de nouvelles compétences optionnelles : elle assurera le suivi des Conventions d'Utilité Sociale, - cette action étant en cohérence avec la contractualisation déjà en cours avec les bailleurs - et assurera le suivi des autorisations de vente des logements HLM.

Ces nouvelles compétences vont devoir être exercées dans un contexte budgétaire contraint. Le contexte économique peu favorable et la diminution des crédits des collectivités vont entraîner une restriction budgétaire qui impactera directement le PLH.

- **Infléchir la « règle des 30% » pour un rééquilibrage territorial plus marqué ?**

---

<sup>122</sup> Claire Bruhat, Directrice de l'Habitat de la Métropole Européenne de Lille

<sup>123</sup> Claire Bruhat, Directrice de l'Habitat de la Métropole Européenne de Lille

Le principe d'universalité de cette règle et d'une application homogène sur l'ensemble du territoire de la MEL est aujourd'hui partagé et très porté politiquement, même s'il a pu être questionné, à la fois par les maires, notamment ceux nouvellement élus, mais aussi par les partenaires. Les organismes HLM, s'ils soulignent l'efficacité de la mesure, partagent l'intérêt de disposer d'une approche tenant davantage compte des spécificités locales : « Cette règle mériterait d'être affinée et de porter un regard plus fin sur les communes où l'objectif pourrait être augmenté dans une logique de péréquation. Au vu du profil de certaines communes concentrant plus de 50% de logements sociaux, il n'est pas incongru de s'interroger sur la pertinence à continuer de développer du logement social. Le PLH pourrait être plus « à la carte » »<sup>124</sup>. A Roubaix par exemple, l'objectif en logements sociaux est atteint et même dépassé. La difficulté réside davantage dans la réalisation des objectifs de logements privés, dans une commune qui concentre une offre locative sociale très importante.

La possibilité d'une modulation ou d'un assouplissement de cette règle a été, un temps envisagée, en particulier pour certaines communes qui disposent déjà d'un taux élevé de logements sociaux. Cependant, ce principe aujourd'hui très partagé et porté politiquement ne devrait pas faire l'objet d'un infléchissement dans le cadre des ajustements proposés pour le bilan à mi-parcours du PLH.

- **Une longueur d'avance sur la réforme des attributions de logements sociaux**

Forte de l'Accord Collectif Intercommunal, et de la gouvernance qui avait été mise en place avec ses partenaires sur la politique de peuplement, la MEL s'est positionnée très tôt sur les dispositions des lois ALUR et « Ville »<sup>125</sup>. Ainsi, elle a adopté, en janvier 2016, son projet de Convention Intercommunale d'Equilibre Territorial, s'appuyant sur les travaux menés dans le cadre de l'ACI. Elle fait partie des premières intercommunalités à avoir élaboré son Plan Partenarial prévu par la loi ALUR.

Même si la MEL avait déjà investi ces champs, les débats ont mis en évidence des inquiétudes et réticences de certaines communes. Ces prises de positions soulignent la nécessité d'entretenir le partage et l'animation de cette politique.

- **Le choix de conserver un PLUI et PLH indépendants**

La Métropole aurait pu faire le choix d'intégrer le PLH au PLU-Intercommunal dans le cadre d'un volet habitat valant PLH. Elle a cependant délibéré afin de conserver deux documents distincts. La Direction Habitat a particulièrement défendu la nécessité de ne pas fondre le PLH au sein d'un document programmatique. En effet, il semblait indispensable de laisser toute la place au débat du PLH. L'Accord Collectif Intercommunal par exemple aurait difficilement trouvé sa place dans un document de planification. Ce choix d'organisation nécessite une étroite collaboration entre la direction de l'habitat et le service urbanisme. De l'avis des opérateurs, l'intégration dans un même document pourrait être un gage de simplification « *L'imbrication entre les documents est compliquée. Le PLH devrait être un document stratégique, d'orientations, décliné en actions thématiques. Or aujourd'hui il s'agit d'un aussi d'un document programmatique. Quand tout est dans tout, on s'y perd. Il y a un emboîtement et une complexité des documents opérationnels qui contraind la réalisation des projets* ».

- **Le PLH, un outil pour continuer à entreprendre et innover**

A l'occasion de l'évaluation à mi-parcours de son second PLH, la MEL dresse le bilan des actions menées et les perspectives pour les années à venir. La Métropole réaffirme à cette occasion sa volonté d'entreprendre des démarches innovantes, en particulier :

---

<sup>124</sup> Amélie Debrabandère, Directrice Générale de Lille Métropole Habitat.

<sup>125</sup> Obligation d'élaborer un Plan Partenarial de Gestion de la Demande en Logement Social et d'Information des Demandeurs et d'une Convention Intercommunale d'Equilibre Territorial.

- Mener une réflexion pour parvenir à produire des logements sociaux à bas coût, y compris dans le neuf ; de « vrais PLAI », à destination des ménages modestes,
- Œuvrer plus activement pour produire du logement en accession abordable à la propriété, cette action ayant jusque-là connu un bilan mitigé,
- Poursuivre les expérimentations sur de nouvelles opérations d'habitat (habitat participatif ...).

## **Conclusions**

*Ce qu'il faut retenir en termes de bonnes pratiques et d'écueil à éviter, au vu des caractéristiques du territoire*

Le PLH de la Métropole Européenne de Lille permet de tirer les enseignements suivants :

- Au-delà d'un document d'orientations stratégiques, le PLH peut constituer un véritable outil opérationnel au service de la mise en œuvre de la politique habitat ;
- Dans un territoire étendu et hétérogène, le PLH doit trouver l'équilibre entre la doctrine communautaire, applicable sur l'ensemble du territoire, et la prise en compte des spécificités locales, par une territorialisation fine des objectifs ;
- La politique communautaire en matière d'habitat se construit de manière progressive, par étape, y compris dans des territoires outillés et déjà investis sur l'habitat : cette construction conditionne l'appropriation et le partage par les communes de cette politique, apporte une légitimité à l'EPCI ;
- La personnalité de l'élu référent et son portage politique sont des conditions indispensables à la réussite de la démarche, ainsi que l'appui des services techniques ;
- Le PLH, parfois perçu comme un document lourd, figé, peut au contraire être en capacité de s'adapter aux évolutions du territoire, à condition qu'il fasse l'objet d'un suivi et d'une évaluation continue.

## RENNES METROPOLE

*L'exemple d'une politique de l'habitat aboutie retranscrite dans le PLH*

### Introduction

Rennes Métropole est l'exemple d'une intercommunalité avec une politique locale de l'habitat aboutie et portée de longue date à l'échelon communautaire. Le territoire est à ce titre emblématique et fréquemment cité à l'échelle nationale. En 2015, lorsque la présente étude est menée, la Métropole est en cours d'écriture de son 3<sup>e</sup> Programme Local de l'Habitat. Son précédent PLH avait été adopté en 2005 et avait concrétisé l'engagement fort de la communauté en faveur de l'accueil des différents publics et de la solidarité entre les territoires, principes au fondement de son pacte communautaire. Aujourd'hui, si le contexte a évolué, les ambitions du territoire sont maintenues. Ainsi, l'analyse de Rennes Métropole permet plusieurs éclairages :

- Celui d'un **territoire emblématique** en matière de politique locale de l'habitat : quelle place les PLH successifs ont-ils occupés dans la mise en œuvre de cette politique ? La procédure et le contenu du PLH répondent à un formalisme réglementaire : comment Rennes Métropole s'est-elle saisie de cet outil pour y retranscrire sa politique et y affirmer ses spécificités locales, sa capacité d'innovation ?
- **Du PLH 2 au PLH 3** : quelles sont les continuités ? les fondamentaux qui sont maintenus ? quelles sont les évolutions majeures et comment ce nouveau PLH s'adapte-t-il à un contexte qui a évolué ?
- Un consensus et une adhésion des acteurs : quelles **modalités de partenariat** pour obtenir cette mobilisation collective ?
- Un territoire qui **devance les évolutions réglementaires** et apporte des enseignements sur les montées en compétences des intercommunalités liées à la loi ALUR et à la loi Lamy.

La monographie a été rédigée sur la base d'entretiens réalisés en mars 2015 auprès des acteurs locaux de la politique de l'habitat :

- Pour Rennes Métropole :
  - o M. Honoré Puil, Conseiller municipal, Vice-président de Rennes Métropole en charge de l'habitat, du logement et des gens du voyage ;
  - o Mme Nathalie Demeslay, directrice de l'Habitat ;
- M. Daniel Dein, Maire de la Commune d'Orgères ;
- M. René Bondiguel, à la date de l'entretien Directeur de cabinet de Nathalie Appéré, Maire de Rennes (Ancien Directeur de Territoires et Ancien Directeur d'Archipel Habitat) ;
- Mme Cécile Belard, Directrice générale d'Archipel Habitat, OPH de Rennes Métropole ;
- M. Jules Rault, Directeur d'Espace Habitat et en charge de l'animation de l'Association Départementale des organismes d'Habitat d'Ille-et-Vilaine ;
- M. Bernard Valy, Service de l'Appui aux territoires, DDTM d'Ille-et-Vilaine ;
- Mme Michelle Cattania, Directrice de l'Agence Immobilière à vocation sociale (AIVS).

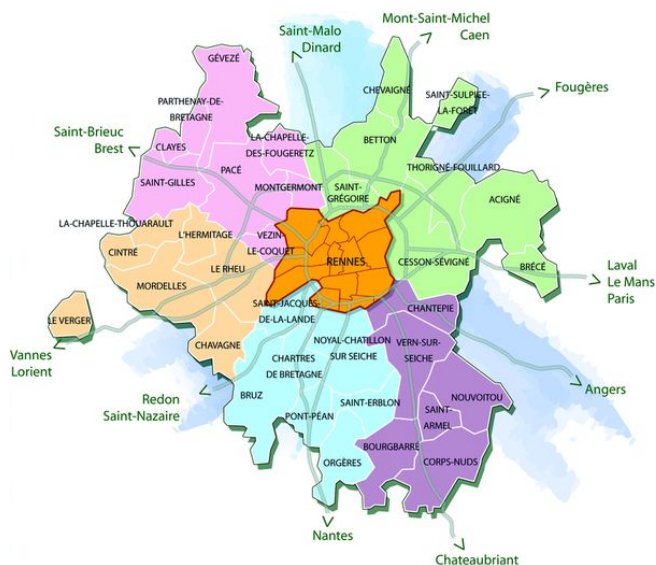
### A – Carte d'identité

*Quelles sont les grandes caractéristiques géographiques, démographiques et institutionnelles du territoire ? Quel est l'état du marché local de l'habitat ?*

## Rennes Métropole, capitale de la région Bretagne

Rennes Métropole se situe en région Bretagne, dans le département d'Ille-et-Vilaine et Rennes, ville-centre, constitue la première des communes de la région avec ses 209 900 habitants en 2012.

La Métropole rassemble désormais 43 communes depuis son changement de statut (loi MAPTAM) et compte 420 707 habitants en 2012 sur un territoire de 705 kilomètres carrés.



- **Une métropole dynamique avec un niveau de croissance constant**

Le territoire communautaire connaît une croissance démographique constante depuis les années 1960. Son rythme de croissance se maintient depuis les années 1975, et a atteint les 1,1% sur la période récente (2007-2012), porté tant par le solde naturel que migratoire, ce qui le place en seconde position des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale de plus de 250 000 habitants, derrière Montpellier<sup>126</sup>.

La communauté est toutefois confrontée, comme les territoires identiques, à un phénomène de vieillissement de sa population et à la précarisation d'une partie de ses habitants. La politique de cohésion sociale menée, ancienne et volontaire, a permis de maintenir un écart resserré entre les populations les plus riches et les plus pauvres. Mais les inégalités sont plus ou moins marquées selon les publics et les secteurs géographiques considérés.

- **Un archipel de pôles urbains autour d'une ville-centre polarisante**

Avec ses équipements et son dynamisme économique, Rennes constitue la première métropole bretonne. Son armature urbaine est constituée d'un pôle urbain central, « cœur de métropole », qui s'étend au-delà de Rennes sur les communes de Cesson-Sévigné, Chantepie, Saint-Jacques de la Lande et Saint-Grégoire, puis d'un archipel de pôles secondaires et pôles de proximité. La ville-centre, polarisante, est desservie par un réseau de transport en étoile sur l'ensemble du territoire et les pôles urbains secondaires sont reliés entre eux par la rocade circulaire. Cette structuration du territoire a permis de contenir le phénomène de périurbanisation en s'appuyant sur des pôles et centralités. Cette organisation répond au concept de « Ville-Archipel » défendu par la Métropole et inscrit dans son Schéma Directeur dès 1994. La ville-centre de Rennes, si elle reste attractive et polarisante, doit d'appuyer sur un réseau de pôles secondaires permettant de mailler le territoire et de préserver l'identité des communes.

- **Une construction communautaire ancienne**

La communauté d'agglomération de Rennes Métropole a succédé en 2000 à l'ancien Rennes District créé en 1970 et qui comptait 28 communes en 1989. Dotée de compétences nouvelles, 5 communes choisissent d'entrer dans la communauté entre 2000 et 2005. Après l'intégration de la commune de Laillé en 2012, la naissance de la

<sup>126</sup> 2e rang pour le solde naturel et 3e rang pour le solde migratoire



Métropole suite à la loi MAPTAM génère la dissolution de la Communauté de communes du Pays de Becherel et l'intégration dans la métropole de ses 5 communes, pour aboutir à une Métropole constituée de 43 communes.

## **B – La politique territoriale de l'habitat**

*Comment est organisé le pilotage technique et politique sur le territoire ? Qui sont les acteurs impliqués et quel sont le niveau et les modalités de partenariat avec la communauté au quotidien ?*

### **3. La gouvernance : les fondements d'une politique ambitieuse et reconnue nationalement**

- **Une politique ancienne et portée dès son origine à l'échelon intercommunal**

*Dès les années 70 : une préoccupation sur les conditions d'accueil des ménages au sein du territoire*

En 1970, la création du District intervient dans un contexte de fort développement du territoire : c'est à cette époque que de grandes entreprises s'installent à Rennes et sur sa périphérie, avec pour conséquence l'arrivée de nombreux salariés. Très tôt, la question de l'organisation du territoire pour accueillir cette activité et répondre aux besoins en logements est posée.

Le District s'est donc initialement constitué autour de l'accueil de nouvelles populations qui représente, encore aujourd'hui, l'un des piliers du projet communautaire. La relation incontournable entre développement économique, logement et aménagement, est mise en évidence et implique la mise en place d'une politique globale pour le développement du territoire. L'intercommunalité mène très rapidement des politiques de maîtrise foncière afin d'anticiper et d'organiser l'aménagement de son espace.

Dès la création du District, un « livre blanc » de l'habitat est rédigé et pose un diagnostic du territoire. Il apporte un éclairage sur la manière dont sont accueillis les différents publics de la communauté et met en évidence la diversité des besoins en logements. Il pointe également un phénomène de ségrégation spatiale déjà à l'œuvre : les ménages souhaitant accéder à la propriété sont contraints de s'éloigner pour trouver des logements correspondant à leur budget. Il devient dès lors incontournable de mener une réflexion communautaire sur la politique de l'habitat.

*1983 : la première politique de l'habitat communautaire*

Ce livre blanc aboutira, en 1983, à la formalisation d'une première politique locale de l'habitat à l'échelle du District, la communauté d'agglomération n'étant pas encore constituée. L'Etat et le District concluent une convention pour l'accès à l'habitat des populations en difficulté. Si à l'époque la loi crée les PLH, la politique de l'habitat reste largement centralisée et le territoire rennais fait partie des premiers à initier une politique locale. Douze objectifs sont fixés, s'inscrivant dans les priorités du projet communautaire.

En 1990, une convention « Ville Habitat » est établie par l'agglomération. Elle fixe un « objectif fondamental d'un accès de tous à l'habitat » par un rééquilibrage des marchés et en agissant sur tous les maillons de la chaîne. Elle contribue à renforcer le partenariat entre l'agglomération et les acteurs du logement, s'engageant sur un objectif commun. Alors que les aides attribuées pour la programmation de logements sont très centralisées, l'agglomération obtient de l'Etat d'établir une programmation concertée à l'échelle du District. Ce travail est très riche puisqu'il interpelle sur le rééquilibrage de l'offre, la localisation des logements aidés... Il concrétise la politique de l'habitat et préfigure ce que sera le 1<sup>er</sup> PLH.

*Depuis les années 1990 : des PLH pour entériner la politique menée*

Cette convention sera rendue caduque en 1995 avec l'élaboration du premier PLH de Rennes District. Celui-ci répond principalement à la nécessité de se mettre en conformité avec les obligations nationales et entérine une action de longue date. Mais il apporte deux avancées en augmentant les budgets alloués à cette politique et en inscrivant une programmation annuelle de logements, définie de manière collective et partagée. Il s'agit davantage, de l'avis de la communauté, d'un « coup d'essai », pour se mettre en conformité avec les obligations réglementaires. Les acteurs interrogés identifient ce PLH comme un document d'orientations générales, fixant des objectifs quantitatifs et qualitatifs, mais n'ayant pas un rôle prescriptif, ni de contractualisation.

Le second PLH, établi en 2005, sera en revanche véritablement identifié comme le premier document de « planification habitat » de la communauté d'Agglomération. Elle y affirme l'ambition du « choc de l'offre » et le doublement de la production de logements pour répondre à un déficit marqué qui conduit à une spirale inflationniste. Il couvre initialement la période 2005-2012, puis est prorogé jusqu'en 2014, et a des effets très sensibles sur le marché de l'habitat. Dès 2013, la communauté d'Agglomération a lancé l'élaboration de son 3<sup>e</sup> PLH, qui sera définitivement adopté en décembre 2015.

- **La politique de l'habitat : une politique sectorielle inscrite dans un projet communautaire**

Le projet communautaire de la Métropole est au fondement de toute politique menée. Les communes ont défini collectivement leurs ambitions pour le territoire, leur projet collectif.

Ce projet communautaire repose sur un pacte qui répond à l'ambition de constituer une Métropole entreprenante et innovante ; accueillante et solidaire ; écoresponsable et exemplaire ; capitale régionale, attractive et entraînant.

Ce projet communautaire se traduit, dans le Schéma de Directeur de 1994, par le modèle de la « ville archipel ». Chaque commune doit pouvoir prendre part au développement du territoire, dans le respect de son identité propre. Le territoire n'est pas exclusivement polarisé autour de la ville-centre de Rennes mais est maillé de pôles structurants ou de proximité.

La politique de l'habitat constitue une politique sectorielle inscrite dans un projet de territoire global. L'accueil et la solidarité constituent les valeurs fondatrices de la politique menée en matière d'habitat.

Elle s'envisage, depuis son origine, de manière systémique : l'habitat s'articule avec les déplacements, les transports, les équipements... Cette vision, particulièrement portée par les élus, tient son origine de la création du District : l'arrivée de nouvelles populations était liée à l'attractivité économique du territoire. La réflexion portait sur l'accueil de ces actifs, mais aussi sur l'implantation de nouvelles entreprises, qui impactait directement l'aménagement du territoire.

- **Des personnalités politiques convaincues de la nécessité d'une régulation publique des marchés de l'habitat**

Cette politique de l'habitat ancienne a été fortement portée par des personnalités politiques, convaincues de la nécessité que la puissance publique organise une régulation des marchés. Ainsi, Edmond Hervé, Président du District puis de l'Agglomération de 1989 à 2008 et Maire de Rennes de 1977 à 2008, affirmait : « *Le marché sait produire ce qui se vend et non pas ce dont la population, dans sa diversité, a besoin* ». Il a fortement porté cette politique et a contribué à la renforcer, convaincu de la nécessité d'accueillir et du fait qu'un territoire qui ne construit pas est un territoire qui décline. Avant lui, Henri

Fréville, Maire de Rennes de 1953 à 1977 affirmait aussi cette vision d'une collectivité régulatrice.

L'intercommunalité a connu une grande stabilité politique et, les Présidents et Vice-Présidents successifs ont toujours porté ces valeurs fondatrices, à l'instar de Guy Potin, et aujourd'hui d'Honoré Puil.

Ce portage politique fort s'accompagne d'une ingénierie dédiée. Les élus disposent de l'appui de services techniques outillés, appuyés par l'agence d'urbanisme, qui ont accompagné la mise en œuvre de cette politique. Ils contribuent à garantir la solidité et la pérennité de la politique menée, notamment dans des contextes de changements de mandature. Enfin, cette priorité politique s'affirme aussi par les moyens financiers alloués, à la hauteur des ambitions portées.

#### **4. Une co-construction du PLH, une mise en œuvre dont la responsabilité est partagée**

La culture de la démocratie et de la participation est très présente à Rennes Métropole. Le partenariat avec l'ensemble des acteurs (communes, organismes HLM, EPF, associations, acteurs institutionnels, opérateurs privés...) est solide et une culture commune de l'habitat s'est construite et affirmée.

Localement, les stratégies individuelles des acteurs peuvent être contradictoires avec les politiques territoriales définies par les élus. A Rennes Métropole en revanche, les acteurs intervenant sur l'habitat estiment pleinement prendre part à une politique publique. Ils contribuent à la définir, puisqu'ils y sont associés très en amont ; ils se sentent porteurs des priorités affirmées et ils contribuent à les mettre en œuvre. Au-delà d'un simple partenariat, cette politique résulte véritablement d'une co-construction.

La Métropole, qui affirme une ambition forte de régulation des marchés de l'habitat, n'est pas dans une posture d'injonction ou d'obligation vis-à-vis de ses partenaires. Ils affirment se sentir écoutés et accompagnés dans l'atteinte d'objectifs partagés.

Cette concertation forte répond aussi à l'ambition du PLH d'être opérationnel et d'intervenir sur toute la chaîne du logement. Elle permet de l'inscrire dans une réalité de terrain et d'associer l'ensemble des intervenants concernés.

Ce partenariat s'est renforcé et affirmé lors de l'élaboration des PLH successifs et a pris une nouvelle dimension en 2005 lorsque le deuxième PLH s'est traduit par une contractualisation entre la Métropole et l'ensemble des acteurs, de la commune à l'opérateur. Elle doit permettre de concrétiser les objectifs du PLH et d'affirmer une obligation de résultat : chaque partenaire connaît sa contribution à l'atteinte d'un objectif global. Si la politique locale de l'habitat est portée par les élus, l'outil PLH permet de la décliner avec les acteurs et les partenaires.

- **Les communes : parties prenantes du projet communautaire et responsables de sa mise en œuvre**

*Une adhésion des communes au pacte communautaire, la reconnaissance de l'intérêt d'une politique portée à cet échelon*

Les communes sont contributives du pacte communautaire et ont conscience de l'intérêt d'une politique portée à cet échelon. C'est à l'intercommunalité que se joue la solidarité territoriale, au fondement du Pacte communautaire. Les communes, individuellement, ont une force d'action car elles font partie d'un collectif. Ainsi, M. Puil réaffirmait, lors de son discours au conseil métropolitain du 9 juillet (date d'adoption du nouveau projet de PLH), pour la validation du projet de 3<sup>ème</sup> PLH : « l'effort de chacun à l'accueil de tous »

*pour le bénéfice de tous. C'est sans doute là véritablement le sens du mot intercommunalité : faire ensemble ce que l'on ne pourrait faire seul. ».*

L'adhésion des communes est aussi facilitée par la croissance et l'attractivité que connaît l'intercommunalité : chacune prend part à ce développement. La Métropole entraîne le territoire, constitue une « locomotive » et, conformément au modèle de Ville-Archipel, redistribue aux communes. « *Si aujourd'hui cette politique est partagée, c'est parce qu'elle constitue un apport très positif pour les communes de la métropole* »<sup>127</sup>.

#### *Une politique menée dans le respect de l'échelon communal*

La politique de l'habitat, comme la politique communautaire, s'est toujours menée dans le respect de l'échelon communal.

Le modèle de Ville-Archipel vise, certes, à proposer une répartition équitable du développement pour en faire bénéficier toutes les communes, mais il ne s'agit pas d'une logique d'uniformisation. Cette attention est essentielle pour préserver la relation de confiance entre les communes et la Métropole. Ainsi, de l'avis du Maire d'Orgères, « *Le PLH ne doit pas conduire à uniformiser le développement des communes ou à nier leur identité. On doit respecter le cadre, qui est le PLH, mais le caractère de la commune est préservé. Il faut trouver un juste équilibre et éviter une uniformisation du territoire.* ». La Métropole est perçue comme la « colonne vertébrale », qui définit le cadre, dans lequel s'inscrivent les actions menées par les maires des communes.

Il en résulte une politique « *très admise par les communes, très ancrée et intégrée par les élus* »<sup>128</sup>. C'est l'une des politiques les plus « sereines »<sup>129</sup>. Et malgré les changements municipaux qui ont pu intervenir, elle connaît une grande stabilité.

#### *Le PLH : un contrat entre Rennes Métropole et les communes : Des communes co-responsables*

Le Programme Local de l'Habitat est bien identifié par les communes qui y voient la traduction opérationnelle de la stratégie portée par la Métropole. Au-delà d'un simple document d'orientations ou d'intentions, elles y voient un véritable contrat, qui traduit de manière concrète les contributions de chacun au projet communautaire.

Cette vision s'explique par la contractualisation qui existe entre chaque commune du territoire et la Métropole : elles ont signé le PLH et se sont engagées sur des objectifs précis. Elles sont ainsi pleinement sensibilisées dans sa mise en œuvre. « *C'est un contrat, ce n'est pas juste une lettre de cadrage : il est signé entre deux parties qui se sont engagées mutuellement et se doivent de l'appliquer. Avec un contrat, on définit les droits et obligations des uns et des autres. C'est aussi en cela qu'il doit être co-élaboré. Il ne pourrait pas être écrit de manière unilatérale par la Métropole.* »<sup>130</sup>.

Rennes Métropole a mené de multiples réunions, séminaires, rencontres bilatérales avec chaque commune. Il en résulte un document partagé dont les communes se sentent véritablement parties prenantes et contributives. « *Le PLH est l'exemple d'une politique publique aboutie : on définit collectivement les objectifs, on les partage, on contractualise et on y adosse les aides nécessaires pour les atteindre* »<sup>131</sup>. « *Chaque maire est co-responsable, avec la Métropole, dans la mise en œuvre de cette politique* »<sup>132</sup>.

---

<sup>127</sup> M. René Bondiguel, Directeur de cabinet de Nathalie Appéré

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> *Ibid.*

<sup>130</sup> M. Daniel Dein, Maire de la Commune d'Orgères

<sup>131</sup> M. René Bondiguel, Directeur de cabinet de Nathalie Appéré

<sup>132</sup> *Ibid.*

### *Le PLH : Un outil au service de l'anticipation*

Le PLH constitue, selon les communes interrogées, une avancée car il leur permet d'anticiper leur développement : « *Avant, l'évolution de l'habitat sur la commune se faisait au fil de l'eau, de manière non structurée et selon les opportunités. L'évolution du nombre d'habitants pouvait varier selon des aléas et il était complexe de réguler les effectifs en termes d'équipements publics. Depuis 2005, nous avons une meilleure visibilité et nous sommes davantage dans l'anticipation* »<sup>133</sup>.

Alors que nombre de territoires considèrent le PLH comme un document d'orientations générales, les communes de Rennes Métropole en mesurent pleinement les incidences concrètes. Le PLH permet aux communes d'être à la manœuvre pour organiser leur développement, en cohérence avec le projet communautaire : « *On maîtrise, avec le PLH. Il donne un cadre clair, valable pour toutes les communes. Il n'y a pas d'ambiguïté, pas de mise en concurrence ni entre communes ni entre bailleurs. La négociation est encadrée, simple et saine à la fois* »<sup>134</sup>.

### *Pas d'injonction de la Métropole, mais un appui aux communes*

Les communes font preuve d'un volontarisme important pour mettre en œuvre les objectifs sur lesquels elles ont contractualisé avec la Métropole. Elles expriment une volonté d'agir. Elles s'inscrivent dans un contexte d'émulation et ont conscience que l'engagement collectif a des incidences positives sur l'ensemble du territoire. « *Toutes les communes sont de bons élèves car le PLH est admis, compris et porté politiquement et le PLH ne dessaisit pas les communes de leur légitimité. Chacun a sa part au développement, les objectifs sont très concrets* »<sup>135</sup>.

Elles considèrent que la Métropole est à leur écoute, dans une posture d'appui et de conseil et non d'injonction. « *L'objectif fixé entre la Métropole et les Communes est discuté et discutable. L'atteinte de cet objectif peut être liée à des facteurs qu'on ne maîtrise pas. Le PLH est une convention qui nous engage mais avec des souplesses dans son exécution car on ne maîtrise pas tout* »<sup>136</sup>.

## **• Les organismes HLM, acteurs au service d'un projet de territoire**

### *Le tissu local des organismes HLM : un partenariat facilité par le faible nombre d'opérateurs*

L'habitat social de Rennes Métropole est géré par 4 principaux organismes HLM chacun d'entre disposant entre 20 et 35% du parc : Archipel Habitat (le bailleur communautaire), Espacil Habitat, Aiguillon Construction et Neotoa. Un cinquième organisme, la SA Les Foyers, dispose de moins de 5% du parc<sup>137</sup>. L'Association Départementale HLM (ADO 35) coordonne les démarches inter-bailleurs. Elle favorise la capitalisation, le partage d'expérience entre les organismes HLM et contribue à porter des positions communes entre bailleurs auprès des acteurs publics.

Alors que nombre d'intercommunalités sont confrontées à une multiplicité des organismes HLM présents sur leur territoire, cette très faible dispersion du parc social simplifie le partenariat. Elle garantit également un engagement fort des organismes aux

---

<sup>133</sup> M. Daniel Dein, Maire de la Commune d'Orgères

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> M. René Bondiguel, Directeur de cabinet de Nathalie Appéré

<sup>136</sup> M. Daniel Dein, Maire de la Commune d'Orgères

<sup>137</sup> La SNI et l'ICF participent à la gestion et au développement de produits PLS mais ne font pas partie des accords partenariaux de Rennes Métropole.

côtés de la Métropole et des communes. Ils disposent d'une part importante de leur parc dans le territoire communautaire et doivent nécessairement s'inscrire dans les politiques territoriales définies.

*Le partenariat entre Rennes Métropole et les organismes HLM : Des stratégies patrimoniales au service de la politique territoriale de Rennes Métropole*

Les organismes HLM interrogés<sup>138</sup> mettent en avant leur participation et implication directes au service d'un projet communautaire. Ils défendent leur ancrage au sein d'un territoire et inscrivent pleinement leur action dans les politiques menées localement. Leur politique patrimoniale est au service de l'intérêt métropolitain.

Ils estiment être pleinement « acteurs » du territoire et ont conscience de son particularisme. Dans certaines communautés, la multiplicité des acteurs, gérant un nombre de logements faible, ne leur permet pas de s'impliquer et de s'inscrire dans une politique territoriale. Un organisme qui a un patrimoine trop dispersé peut plus difficilement adapter sa politique aux diversités de territoires et la décliner selon les priorités locales. « Un organisme multi-territoires doit avoir plusieurs politiques : c'est le territoire qui a son importance et qui définit sa politique. L'organisme a sa stratégie mais l'adapte localement. »<sup>139</sup>.

Ainsi, les organismes HLM se sentent pleinement parties prenantes de la politique menée : « On est des co-acteurs, en co-production. Les objectifs politiques sont définis par les élus : on est interpellés sur l'aspect technique et on voit comment on s'y inscrit. Ces objectifs reposent donc sur une réalité de terrain et ne sont pas incantatoires »<sup>140</sup>. « Ailleurs on nous dit « faites des logements », ici on nous dit « faisons des logements » »<sup>141</sup>.

Pour l'office communautaire, Archipel Habitat, ce lien entre politique locale de l'habitat et politique patrimoniale est encore plus marqué. Son projet d'entreprise est défini par la politique menée par la Métropole : « Quand le précédent PLH a été adopté, nous avons nous-même adopté un projet d'entreprise dont les orientations étaient directement inspirées du PLH. Le nouveau PLH entraîne la réalisation d'un nouveau projet d'entreprise pour Archipel. Les orientations politiques territoriales, la politique communautaire se retrouvent dans nos orientations : on ne peut pas dissocier l'un et l'autre »<sup>142</sup>.

Outre le partenariat étroit instauré avec la Métropole, les 4 principaux opérateurs travaillent selon des modalités inter-bailleurs très affirmées. Loin de jeux de concurrence qui pourraient nuire au territoire et à son ambition de régulation, ils interviennent dans une logique de complémentarité, voire même de solidarité<sup>143</sup>. « Le système de contractualisation avec la Métropole a permis de traduire les engagements des uns et des autres dans des contrats négociés collectivement. La place de chacun est définie de façon partagée. Chacun voit clair dans ce qu'est sa contribution au système, on n'est pas dans des luttes de pouvoir. C'est celui qui est le mieux placé pour faire qui fait ». Ainsi, le système de contractualisation mis en place par Rennes Métropole n'est pas vécu comme l'exercice d'une autorité régulatrice de la communauté vis-à-vis de ses opérateurs.

Ce partenariat est encouragé par la volonté de préserver le système et de ne pas l'ouvrir à une plus grande diversité d'opérateurs ce qui, de l'avis des organismes présents, pourrait fragiliser ce modèle. Les bailleurs doivent se montrer à la hauteur des ambitions fixées par les élus et répondre à leurs attentes. La pérennité du système repose sur le

---

<sup>138</sup> Espacil Habitat et Archipel Habitat

<sup>139</sup> M. Jules Rault, Directeur d'Espacil Habitat et en charge de l'animation de l'Association Départementale des organismes d'Habitat d'Ille-et-Vilaine

<sup>140</sup> *Ibid.*

<sup>141</sup> Mme Cécile Belard, Directrice générale d'Archipel Habitat, OPH de Rennes Métropole

<sup>142</sup> *Ibid.*

<sup>143</sup> Exemple : Bourse d'échange inter-organismes, coordination inter-organismes assurée par l'ADO...

fait que chacun respecte les règles fixées par la Métropole. Ce fonctionnement positionne les acteurs dans une logique d'émulation. Ils sont forces de proposition et pleinement contributifs.

#### *Le PLH: la formalisation d'une intervention au long cours*

De l'avis des organismes interrogés, si le PLH n'avait pas existé, Rennes Métropole l'aurait inventé ou aurait trouvé un autre moyen de traduire de manière opérationnelle sa politique de l'habitat.

En l'occurrence, ici, « *le PLH est intervenu pour formaliser des pratiques existantes* ». Il est jugé comme étant « *l'outillage idéal* » car il traduit une politique de l'habitat inscrite dans un projet communautaire de territoire, portant aussi bien sur l'offre que l'accès au logement, articulée avec le SCOT et le PLU. Il traite de l'ensemble de la politique de l'habitat, de manière systémique et est rattaché à des démarches de planification et d'aménagement.

- **L'Etat : entre respect de la norme et encouragement à l'innovation**

Rennes Métropole fait partie des premières collectivités à avoir, très tôt, initié une politique communautaire de l'habitat, dans un contexte national où la décentralisation n'était pas encore à l'œuvre. Elle disposait d'une délégation « tacite » des aides à la pierre avant que celle-ci ne soit réellement instituée, dès 1992. La programmation des logements sociaux était déjà travaillée à l'échelle districale, entre l'Etat et la collectivité. Nécessairement, les relations entre l'Etat et Rennes Métropole ont toujours été singulières.

L'Etat « national » établit un cadre réglementaire souvent déconnecté de la situation d'une collectivité à la politique si aboutie. L'Etat « local » se montre plus souple dans les modalités d'application de la « norme » pour le territoire, afin de ne pas freiner la Métropole dans ses initiatives. Il a conscience que la Métropole est dans une situation singulière, nécessitant des ajustements. « *La Métropole sert de locomotive aux autres territoires. C'est un territoire vertueux, très rapide et nous tentons, en tant qu'Etat, de les accompagner et de ne pas les ralentir* »<sup>144</sup>. Son avance sur les dispositions réglementaires peut amener Rennes Métropole à s'accorder quelques libertés vis-à-vis du cadre national, tolérées par l'Etat local. Les acteurs soulignent également ce paradoxe de l'Etat : « *Localement ils constatent les vertus du système mais ils ne peuvent faire autrement que de rappeler que les dispositions nationales s'appliquent à tous les territoires* »<sup>145</sup>.

Le cas de Rennes Métropole démontre également la complexité, pour les services de l'Etat, à se positionner vis-à-vis des territoires les plus outillés. Ils ont été associés à toutes les étapes de la démarche de PLH. S'ils assument un rôle de conseil et d'appui auprès de collectivités moins « matures » sur la politique de l'habitat, leur rôle est plus complexe à trouver vis-à-vis d'une Métropole assumant des compétences très étendues.

La Métropole est également critique vis-à-vis du déroulé réglementaire imposé par l'Etat, dans le cadre de la procédure d'adoption du PLH, jugé rigide, lourd, fait de délibérations successives imposées qui ne garantissent pas la co-construction du document. De plus, si ces contraintes relatives à l'élaboration du PLH en font un processus long et contraignant, la durée de mise en œuvre du PLH est, elle, strictement réduite à 6 ans, depuis la loi MOLLE (2009). Rennes Métropole considère que cette limitation stricte ne garantit pas une mise en œuvre efficace du PLH.

---

<sup>144</sup> M. Bernard Valy, Service de l'Appui aux territoires, DDTM d'Ille-et-Vilaine

<sup>145</sup> Mme Cécile Belard, Directrice générale d'Archipel Habitat, OPH de Rennes Métropole

- **Avec les habitants : une sensibilisation à la nécessité de construire**

Les habitants sont, de manière générale, très peu associés à l'élaboration des PLH, sujet pouvant sembler technique. Pour l'élaboration du PLH en 2005, l'association des habitants est apparue essentielle à Rennes Métropole. Le PLH du « choc de l'offre » ambitionnait de doubler la production de logements et les communes périphériques devaient porter une part importante de cet effort. Les maires de l'époque, s'ils prenaient pleinement conscience de la nécessité de produire, n'en étaient pas moins inquiets sur la manière dont leurs administrés allaient percevoir cette évolution rapide du territoire. Ils ont souhaité pouvoir « préparer » les habitants à ce choc de l'offre et être appuyés par la Métropole pour mener cette communication. Pour le PLH de 2005, l'objectif était davantage de sensibiliser, que de concerter.

Des réunions publiques à l'échelle de chaque secteur ont été organisées. Une exposition pédagogique expliquant les enjeux de la production de logements et qui se rapprochait du quotidien des ménages a été présentée et diffusée au sein de chaque commune. Les avis des habitants ont également été recueillis. Des visites, parcours ont été organisés pour donner à voir des exemples de densité. La technicité du sujet rend la communication auprès des habitants complexe : la Métropole a donc privilégié des exemples visuels.

Le 3<sup>e</sup> PLH met en avant le concept d'un « habitat concertatif ». L'objectif est d'introduire une dimension participative dans la mise en œuvre du PLH en associant les citoyens à la définition de leur environnement d'habitat.

•

### **C – Du 2<sup>e</sup> au 3<sup>e</sup> PLH : du « choc de l'offre », à la complémentarité des interventions**

*A quels besoins de la population et enjeux du territoire vient répondre le PLH ? Comment et pourquoi a-t-il été élaboré ? Quelle est sa portée stratégique et opérationnelle en matière d'aménagement et de développement du territoire ?*

En mars 2015, alors que les entretiens sont menés, Rennes Métropole est en cours d'écriture de son 3<sup>e</sup> PLH. Elle a dressé le bilan du PLH précédent et mène une concertation importante pour définir son nouveau document. Si les valeurs fondatrices d'une métropole accueillante et solidaire restent inchangées, des orientations du PLH sont modifiées pour tenir compte des évolutions du territoire.

### **11.La stratégie retenue : du « choc de l'offre » au principe de « complémentarité »**

Le pacte métropolitain est retranscrit dans la stratégie du second et 3<sup>e</sup> PLH. Des principes incontournables ont été maintenus :

- La politique d'accueil, via la satisfaction des besoins en logement, dans une logique de mixité sociale ;
- La solidarité territoriale et l'équité dans l'accueil des plus démunis.

Ces deux principes fondamentaux de la politique de l'habitat communautaire constituent des piliers sur lesquels les PLH se sont construits. Ils s'envisagent tous deux dans une approche globale, intégrée et systémique, liant l'habitat et l'aménagement, le social et l'urbain. Mais, entre le PLH de 2005 et celui de 2015, le contexte a fortement évolué, nécessitant une approche différente dans l'élaboration de ce 3<sup>e</sup> PLH.



- **Le PLH de 2005-2012 : la stratégie « du choc de l'offre », un PLH de l'urgence**

*Au début des années 2000 : crise du logement et spirale inflationniste*

Au début des années 2000, le constat dressé par la Métropole sur le marché local de l'habitat est accablant. Le nombre de logements est insuffisant pour répondre à des besoins toujours plus marqués. Le déficit de certains produits crée des blocages dans les parcours résidentiels avec pour conséquence une absence de rotation au sein du parc et une croissance rapide des prix et loyers.

Les déséquilibres et inégalités territoriaux augmentent, ainsi que la tension sur le marché local. A l'échelle de l'agglomération, le pourcentage de logement social stagne (17.5%). Faut de production, le rééquilibrage souhaité entre la ville-centre et la périphérie est fortement ralenti. En 2003, Rennes comptait 25% de logement social contre 12% en moyenne en périphérie.

Au début des années 2000, l'insuffisance de la production est qualifiée d'alarmante. Mais si le logement social est produit en quantité très insuffisante, l'offre privée neuve se raréfie tout autant. Depuis 2002, le resserrement des prix s'accompagne d'une spécialisation de la promotion privée vers le logement de standing et l'intensification de la vente aux investisseurs. Cette production de logements « haut de gamme » conduit à l'exclusion d'une catégorie importante de publics : les jeunes, les ménages modestes, les petits ménages (constitués d'une ou deux personnes), les seniors, les familles en recherche de grands logements, qui quittent l'agglomération rennaise.

*Le PLH de 2005 : le levier d'une offre nouvelle pour détendre le marché*

Le second PLH (2005-2012), élaboré dans ce contexte, était donc un PLH « de l'urgence ». Il devait en priorité répondre à un contexte de crise du logement par une production quantitative suffisamment élevée pour agir sur le parc existant et détendre le marché. C'est ce que Rennes Métropole nommait « le choc de l'offre » : produire massivement pour agir sur l'existant et assurer à chacun une offre adaptée à ses besoins dans l'ensemble du territoire. L'agglomération estimait qu'il fallait doubler le rythme de production pour apporter une offre nouvelle suffisamment conséquente pour stopper la spirale inflationniste.

L'objectif était de livrer 36 000 logements sur le temps du PLH, dont 18 000 à des prix inférieurs à ceux du marché (du locatif et de l'accession). Ces logements devaient être plus diversifiés, mieux répartis pour fluidifier les parcours résidentiels. L'ensemble des communes de l'agglomération était concerné, et notamment les communes périphériques. Le PLH mobilisait 3 leviers pour y parvenir : prescrire sur l'ensemble du territoire 50% de logements aidés (25% et intermédiaire et 25% en locatif social) ; renforcer l'accompagnement des publics précaires et agir sur le parc existant. Toutes les communes devaient s'engager dans la production de 25% de logements sociaux dans les flux de construction.

- **Les effets incontestables du PLH de 2005**

Son premier effet majeur est **une prise de conscience**, de la part de l'ensemble des élus et acteurs du territoire, de la nécessité de produire. « *Le PLH de 2005 a eu un effet très fort : C'est celui où on a constaté qu'on n'accueillait pas assez, et qu'on ne produisait pas assez. Il y a eu une prise de conscience de la nécessité de construire plus et que la politique de l'habitat n'est pas faite simplement pour répondre aux besoins mais*

*pour accompagner le développement du territoire »<sup>146</sup>. Cette prise de conscience a eu pour conséquence d'affirmer la volonté des élus de mener une intervention publique puissante et ciblée pour le choc de l'offre.*

Quantitativement et qualitativement, les résultats de ce second PLH ont été flagrants : *« Les objectifs ont été atteints avec la production de plus de 37 500 logements ces 10 dernières années. La part du parc social rennais, qui représentait 80% du parc métropolitain en 2005, en représente, en 2014, 68% »<sup>147</sup>. La production quantitative conséquente a permis d'avoir des effets très concrets sur le marché local et le rééquilibrage territorial.*

Le PLH de 2005 a réussi à détendre la demande sur le parc existant, notamment sur le parc social de la ville-centre. Après des années de hausse, le constat a été celui d'une stabilisation des prix et loyers. Alors qu'elle était, en 2003, la 4<sup>e</sup> ville la plus chère de France, Rennes est descendue à la 12<sup>e</sup> place de ce classement en 2013.

Ainsi, si à l'échelle nationale, le territoire rennais est considéré comme peu tendu, il convient de rappeler qu'il n'en a pas toujours été ainsi. L'état actuel du marché local résulte directement de la politique active menée au début des années 2000.

Le PLH de 2005 a permis d'amorcer le rééquilibrage dans l'accueil des ménages les plus modestes sur l'ensemble du territoire. Les communes ont toutes contribué à produire du logement social. *« Le PLH nous a aidé à développer les logements locatifs sociaux sur notre commune. Avant 2005 nous étions à 3% et aujourd'hui à 12/13%. C'est grâce au PLH signé en 2005 et à notre volonté politique que nous avons pu enregistrer cette progression »<sup>148</sup>.*

- **Le PLH 2015-2020 : Optimisation des capacités d'accueil et complémentarité entre les parcs et les territoires, un PLH « équilibré »**

En 2014, le contexte a fortement évolué. Si les principes fondamentaux de la politique de l'habitat demeurent, la stratégie centralisée sur un « choc de l'offre » doit être questionnée.

Elle a eu des effets positifs et a réellement permis de contenir la spirale inflationniste. L'objectif de production a été atteint, les prix n'ont pas poursuivi leur augmentation rapide et le rééquilibrage territorial est amorcé. Cependant, cette production massive d'une offre nouvelle a eu pour conséquence une déqualification plus rapide du parc existant, devenu moins attractif. La construction de ces 10 dernières années a bouleversé le parc : 20% des résidences principales sont désormais des constructions récentes.

Ce nouveau PLH doit tenir compte de cette logique de complémentarité entre offre neuve et existante : certes, il faut continuer de produire une offre nouvelle et maintenir l'ambition métropolitaine d'accueil des différents publics ; mais le PLH doit également traiter la situation du parc existant tant social que privé, pour éviter les déséquilibres.

*Vers un rééquilibrage territorial plus affirmé et des objectifs différenciés*

---

<sup>146</sup> M. Jules Rault, Directeur d'Espace Habitat et en charge de l'animation de l'Association Départementale des organismes d'Habitat d'Ille-et-Vilaine

<sup>147</sup> M. Honoré Puil, Conseiller municipal, Vice-président de Rennes Métropole en charge de l'habitat, du logement et des gens du voyage

<sup>148</sup> M. Daniel Dein, Maire de la Commune d'Orgères

Le PLH de 2005 défendait la contribution de tous à une production massive : chaque commune devait produire en moyenne l'équivalent de 6% de son parc de résidences principales, avec des règles de mixité identiques pour chacune d'entre elles.

Le PLH de 2015 affirme davantage la notion de rééquilibrage. Sans remettre en cause le principe de solidarité territoriale, ce nouveau PLH introduit des objectifs différenciés selon les communes du territoire et une « hiérarchie » dans leur rôle d'accueil. L'ambition poursuivie est de « *confirmer la vocation d'accueil de l'ensemble des quartiers et communes, tout en assurant une occupation sociale équilibrée par des contributions différenciées de chacun des territoires : l'égalité n'est pas forcément signe d'équité* »<sup>149</sup>.

De l'avis des communes, ce nouveau PLH va introduire davantage de souplesse et une politique plus individualisée. « *Les communes ont toutes été vertueuses et les résultats ont été positifs mais maintenant il est nécessaire d'avoir des objectifs différenciés. Le risque d'objectifs qui resteraient uniformisés serait de prolonger les écarts qui préexistaient, sans agir sur le rééquilibrage* »<sup>150</sup>.

Cette différenciation doit également permettre de mieux articuler le PLH avec l'armature urbaine définie dans le Schéma de Cohérence Territoriale. Ainsi, les objectifs sont différenciés selon les 4 secteurs établis dans le SCOT : Rennes, les communes du cœur de métropole, les communes « Pôles », les communes « Pôles de proximité ».

Les 5 communes du cœur de métropole (Rennes incluse) doivent accueillir 50% des logements produits, 20% pour les 7 communes pôles et 30% pour les communes pôle de proximité. Les objectifs de logements sociaux varient désormais de 30 à 20% selon les profils des communes. Trois critères ont été retenus pour décliner ces objectifs : le positionnement de la commune au sein de cette armature urbaine, les éventuelles obligations SRU et la capacité d'absorption du marché.

Par ailleurs, le précédent PLH s'était fortement concentré sur le financement et l'aide à la production des logements pour les ménages les plus modestes, considérant que ce segment nécessitait une intervention publique forte, qui aurait, de manière indirecte, des conséquences sur les prix des logements privés. Or, force est de constater que les segments intermédiaires doivent aussi faire l'objet d'une régulation pour correspondre aux besoins des ménages. Il s'agit donc d'un axe fort du nouveau PLH.

Les priorités de ce nouveau PLH ont été déclinées selon 6 orientations stratégiques :

- Orientation 1 : garder le cap quantitatif et qualitatif en faisant preuve de souplesse et réactivité ;
- Orientation 2 : différencier les objectifs et la programmation selon les territoires : différenciation selon 4 territoires ;
- Orientation 3 : compléter les produits aidés par le développement de produits régulés.
- Orientation 4 : veiller aux conditions d'attractivité des parcs existants publics ou privés.
- Orientation 5 : maintenir une obligation de résultats pour les publics en situation de précarité
- Orientation 6 : évaluer le retour sur investissement des aides publiques à l'habitat

## **12. Au-delà des engagements, une attention portée à l'opérationnalité du programme d'actions**

---

<sup>149</sup> Mme Nathalie Demeslay, directrice de l'Habitat de Rennes Métropole

<sup>150</sup> M. Honoré Puil, Conseiller municipal, Vice-président de Rennes Métropole en charge de l'habitat, du logement et des gens du voyage

L'une des particularités du PLH est l'attention portée par la Métropole à sa mise en œuvre opérationnelle. Au-delà d'engagements réciproques entre partenaires, les objectifs définis doivent s'inscrire dans une réalité de terrain.

Nous avons choisi d'apporter un éclairage sur 3 axes :

- La contractualisation qui, depuis 2005, est un outil central de la mise en œuvre du PLH ;
- Le financement du PLH et l'analyse du retour sur investissement des aides allouées ;
- Les modalités de territorialisation des objectifs de production de logements.

- ***La contractualisation comme gage d'opérationnalité du PLH***

Depuis le PLH de 2005, Rennes Métropole contractualise avec chaque commune et opérateur de son territoire pour la mise en œuvre du programme d'actions. Ce mode de faire permet de définir clairement, et de manière partagée, les contributions de chacun aux objectifs fixés.

Avec les communes, la contractualisation porte notamment sur : un volume annuel de production, dans le cadre d'opérations clairement identifiées ; des engagements en matière de densité et de formes urbaine en articulation avec le SCOT, des objectifs de mixité des opérations au-delà de 30 logements ; une contribution aux politiques communautaires de solidarité (accueil des publics prioritaires relevant de l'accord collectif intercommunal, accueil des gens du voyage, filières d'attribution des logements sociaux). Ces contrats sont rédigés et négociés avec chaque commune : « *La Métropole fixe une orientation, un objectif, mais avant d'être traduit en engagement contractuel il doit être confronté à la vision politique du maire sur sa commune. C'est un travail très concerté. Une négociation a ensuite lieu pour aboutir à un contrat clair et partagé* »<sup>151</sup>. Cette pratique permet à chaque commune d'identifier précisément sa contribution au PLH.

En contrepartie, la Métropole assure le portage foncier d'opérations identifiées, un appui financier par le biais de subventions pour les opérations de logements aidés, une ingénierie et un appui technique sur demande des communes.

La contractualisation avec les opérateurs et les organismes HLM s'inscrit sur le même modèle. Ils s'engagent sur un objectif de production quantitatif et qualitatif (formes urbaines, qualités environnementales...) mais aussi d'accueil des publics prioritaires. La contribution de chaque organisme est claire, transparente, limitant ainsi les effets de concurrence.

- ***Un budget conséquent, une attention portée au retour sur investissement des aides allouées***

Le succès de la politique menée vient également des aides allouées, conséquentes au sein du territoire de Rennes Métropole. Le nouveau PLH prévoit un investissement annuel global de 22 millions d'euros par an. Ce budget est inférieur à celui du précédent PLH (34M€/an dont 11M€ pour la surcharge foncière et 18,5M€ en subventions d'équilibre) mais la Métropole souhaite maintenir ses ambitions. Compte tenu du niveau d'investissement financier sur cette politique, Rennes Métropole veille à ce que les aides allouées puissent avoir un réel effet levier et elle en évalue les retombées macro-économiques.

Le PLH prévoit d'analyser le retour sur investissement des aides publiques à l'habitat, avec comme ambition une « *recherche systématique d'efficience* », abordée selon deux axes : rechercher « *le meilleur effet levier pour chaque euro investi* », rechercher « *des*

---

<sup>151</sup> M. Daniel Dein, Maire de la Commune d'Orgères

*marges de manœuvre, sans investissement public supplémentaire, dans le système de production »<sup>152</sup>.*

Le budget du PLH peut également entraîner une forme de retour sur investissement pour la Métropole et les communes. En effet, la réalisation de nouveaux logements entraîne des retombées fiscales importantes pour les communes ; en outre, elle impacte positivement l'activité économique locale, en particulier le secteur du BTP.

Depuis 2005, 6200 emplois par an ont été créés, en moyenne, via la politique de l'habitat menée par la communauté pour la réhabilitation des logements et la construction neuve. Il impacte aussi positivement le niveau de vie des ménages en agissant sur leur pouvoir d'achat et solvabilité.

Ces analyses des effets des aides allouées sont très peu présentes dans les PLH. En cela, le PLH de Rennes Métropole est novateur. L'une des actions du PLH porte ainsi sur l'évaluation des retombées macro-économiques du PLH.

- **L'exercice de territorialisation**

L'exercice de territorialisation est une étape particulièrement sensible et complexe de tout PLH. En 2005, l'objectif de production massif sur l'ensemble du territoire s'est traduit par un calcul plutôt « arithmétique » de la répartition des objectifs de production (6% du parc de résidences principales de chaque commune). « *Les objectifs de production de logements ont été calculés de manière assez arithmétique car cette page n'était pas encore écrite. Cette méthode simple était plutôt cohérente : 10 ans après, force est de constater que ça a bien fonctionné, que les objectifs ont été atteints et que ça n'a pas déstabilisé nos équipements publics, l'intégration de nouvelles populations...* »<sup>153</sup>.

En 2005 comme en 2015, Rennes Métropole a mené cet exercice en partenariat très étroit avec les communes, dans un travail itératif et en recensant les projets communaux. Le besoin a été défini à l'échelle de l'intercommunalité puis il a été confronté, commune par commune, aux projets et aux ambitions politiques. Il a ensuite fait l'objet d'ajustements. Certaines communes ont dû augmenter leur objectif de production, et le projet de PLH a dû s'adapter aux contraintes d'autres communes.

Rennes Métropole a souhaité inscrire son objectif de programmation de logements dans une temporalité plus longue que celle imposée par le cadre réglementaire. Trois périodes ont été distinguées : les coups partis (2015-2017), qui correspondent aux capacités opérationnelles des communes, (soit un objectif de 3600 logements par an) ; une deuxième phase (2018-2020) qui coïncide au démarrage des effets du 3<sup>e</sup> PLH, encore impactée par le précédent PLH (4400 livraisons par an) ; une phase à plus long terme, correspondant à la politique foncière d'anticipation menée par Rennes Métropole.

Dans le contenu du programme d'actions, le PLH de Rennes Métropole innove également par :

- la place qu'il accorde à une politique foncière très opérationnelle et anticipatrice, menée de longue date ;
- la politique en faveur des mixités, à la fois via la politique d'attribution des logements sociaux et l'engagement en faveur du relogement des publics prioritaires ;
- les actions portées en faveur du développement de produits « régulés » (accession à coût maîtrisé, PSLA...).

---

<sup>152</sup> Document d'orientations du PLH 2015-2020

<sup>153</sup> M. Daniel Dein, Maire de la Commune d'Orgères

## **E – Une collectivité qui devance les évolutions nationales et les inspire**

*Comment se positionnent les communautés et les autres partenaires de l’habitat (en particulier les communes et les bailleurs) face aux évolutions réglementaires en cours ? Se sont-elles déjà dotées de moyens spécifiques pour y faire face ? Quel rôle le PLH et/ou ses effets en matière de structuration de l’action sont-ils amenés à jouer ?*

- ***Un décalage entre les directives nationales et la réalité de la Métropole rennaise***

L’ancienneté des politiques menées en matière d’habitat par Rennes Métropole en font une collectivité renommée au niveau national. Elle est fréquemment citée en exemple et plus particulièrement, sa politique foncière, son soutien à la production de logements locatifs sociaux et en accession sociale, ou encore son système d’attribution des logements sociaux.

Cependant, le territoire est souvent en décalage par rapport à des directives nationales peu adaptées au contexte d’une communauté à la politique si aboutie. Si elle inspire les lois, Rennes Métropole peut aussi être amenée à adapter son « système » pour répondre aux exigences nationales. Les acteurs locaux sont particulièrement méfiants vis-à-vis des évolutions réglementaires qui peuvent, indirectement, remettre en cause des processus instaurés de longue date et « *perturber le système* ». Ces évolutions nécessitent de réinterroger en continu leurs modes de faire, tout en veillant à préserver la philosophie et l’objectif poursuivis.

Pour illustrer cette situation, la loi DALO est fréquemment citée en exemple par les acteurs du territoire. Bien avant l’adoption de cette loi, le territoire avait fait le constat que la procédure de demande locative sociale ne répondait pas aux objectifs d’équité et d’égalité d’accès au parc de logement. La file d’attente étant impactée par les demandes prioritaires et urgentes, qui devaient être satisfaites. La Métropole a mis en place le « Relogement Social Prioritaire » (RSP). Cette filière a en charge le relogement de ménages nécessitant un logement immédiat et ne pouvant attendre qu’un logement social se libère. Une solution leur est trouvée, avant de pouvoir leur proposer l’accès à un logement pérenne. Aujourd’hui, la Métropole a instauré ces deux filières conjointes et articulées (droit commun et RSP) permettant à la fois l’équité de l’accès au logement social pour le demandeur de droit commun et un traitement prioritaire des ménages en situation de mal logement. De ce fait, aucun ménage ne fait de demande DALO au sein du territoire puisque, s’il est en urgence de logement, il est orienté vers le dispositif RSP. Les commissions DALO sont reportées d’un mois sur l’autre. « *Ce dispositif local traduisait dans les faits la notion de droit au logement, bien avant la mise en œuvre du DALO* »<sup>154</sup>. « *La mise en place du DALO nous a été imposée dans le territoire alors qu’elle est inadaptée à notre organisation : le RSP jouait déjà ce rôle et examinait ces demandes. Résultat, il n’y a aucune demande DALO mais nous sommes obligés de mettre en place un dispositif* »<sup>155</sup>.

De manière pragmatique, les acteurs ont conscience que les évolutions réglementaires nécessiteront des ajustements, mais que le territoire sera en capacité de s’adapter « *comme il l’a toujours fait* ». « *Il faut faire confiance aux élus locaux au sein des communes et de l’intercommunalité pour appliquer la loi et donner du sens à un cadre directeur au niveau national* »<sup>156</sup>.

---

<sup>154</sup> Mme Michelle Cattania, Directrice de l’Agence Immobilière à vocation sociale (AIVS)

<sup>155</sup> Mme Cécile Belard, Directrice générale d’Archipel Habitat, OPH de Rennes Métropole

<sup>156</sup> M. Daniel Dein, Maire de la Commune d’Orgères

- **Sur la réforme des attributions : un territoire modèle et qui inspire le cadre national**

La politique d'attribution du territoire rennais est très ancienne. Dès 1953, Henri Fréville, qui vient d'être élu maire de Rennes, affirme que la demande en logement ne doit pas être captée par les organismes HLM mais que la réponse doit être organisée par la collectivité. Il estime que la satisfaction de la demande en logement, qui est un droit fondamental, doit s'inscrire dans une politique publique et non relever de logiques d'acteurs.

Le système s'appuie aujourd'hui sur des orientations en matière d'attributions définies à l'échelon communautaire que les partenaires et communes mettent en œuvre. Le fichier partagé de la demande permet une gestion simplifiée et transparente. Afin de faciliter la hiérarchisation de la file d'attente des demandeurs, Rennes Métropole a instauré, dès le début des années 2000, un système de cotation de la demande. Celui-ci a inspiré les évolutions réglementaires puisque la loi ALUR incite les territoires à de telles expérimentations.

Aujourd'hui, les obligations réglementaires liées aux lois ALUR et Lamy auront donc peu d'incidences pour Rennes Métropole. Les stratégies d'attributions étaient déjà définies au niveau communautaire. De l'avis des organismes HLM, « *Le Plan Partenarial dans le territoire est déjà écrit depuis longtemps même s'il ne s'appelle pas comme ça* »<sup>157</sup>. Les politiques de la Ville et de Renouvellement urbain étaient déjà des politiques d'agglomération : des orientations métropolitaines sont définies, inscrites dans le PLH. La Maire de Rennes, Nathalie Appéré, pilote ces politiques : « *Le Contrat de Ville est une politique métropolitaine mais dont le pilotage est assuré directement par la Maire de Rennes qui est la plus légitime à porter politiquement ce sujet puisque les quartiers concernent la ville de Rennes.* »<sup>158</sup>.

- **Les autres évolutions à venir**

Les évolutions politiques de 2014 ont eu des conséquences importantes pour le territoire. Toutefois, la politique de l'habitat s'inscrit dans la continuité de celle menée lors des précédents mandats. Cette politique est aujourd'hui ancienne, admise, partagée et n'est donc pas remise en cause.

La loi MAPTAM aura assez peu d'incidence pour la collectivité qui s'était déjà dotée de nombreuses compétences en matière d'habitat. La métropole a fait le choix de prendre des responsabilités supplémentaires avec l'instruction des Conventions d'Utilité Sociale et le contrôle des décisions de vente ou démolition sur le patrimoine des organismes HLM. Du point de vue des bailleurs, cette évolution est cohérente et ne va pas changer les modes de faire. La Métropole, du fait de ses compétences étendues, semble plus légitime pour exercer cette responsabilité que les services de l'Etat, plus éloignés du territoire. Au moment des entretiens, Rennes Métropole n'a pas fait le choix de la prise de compétence du conseil départemental sur le volet social. Cependant, la délégation tacite du dispositif FSL qui existe entre le Conseil Départemental et Rennes Métropole est en cours de formalisation.

En anticipation des dispositions du projet de loi Egalité et Citoyenneté, la Métropole mène actuellement une réflexion, avec les organismes HLM du territoire sur l'adaptation des loyers du parc social. Afin de garantir le principe d'équité qui guide les politiques de la Métropole, celle-ci souhaite expérimenter la mise en place d'un loyer unique par typologie de logement, au sein du parc social. Cette démarche est très illustrative d'une métropole qui innove et s'affranchit d'un cadre national parfois en décalage par rapport à ses réalités et capacités.

---

<sup>157</sup> Mme Cécile Belard, Directrice générale d'Archipel Habitat, OPH de Rennes Métropole

<sup>158</sup> M. René Bondiguel, Directeur de cabinet de Nathalie Appéré

Ainsi, ces évolutions réglementaires, si elles sont majeures pour nombre de territoires, seront peu impactantes pour Rennes Métropole, déjà en avance sur l'ensemble de ces sujets. Toutefois, elles sont contraignantes puisqu'elles nécessitent d'ajuster un système performant et efficace, pour le rendre conforme avec le cadre réglementaire national.

## **Conclusion**

*Ce qu'il faut retenir en termes de bonnes pratiques et d'écueils à éviter, au vu des caractéristiques du territoire*

Le territoire de Rennes Métropole permet d'apporter les éclairages suivants :

- La politique locale de l'habitat doit pouvoir s'inscrire dans un projet communautaire plus large, et être considérée de manière systémique pour tenir compte de l'ensemble des dimensions de cette politique (liée à l'urbain, au social, à l'aménagement ...) ;
- Le PLH peut constituer un cadre propice à la formalisation d'un partenariat solide : la contractualisation sur les objectifs avec chaque partenaire, constitue en cela un outil concret de mise en œuvre du PLH ;
- Les innovations portées par les territoires peuvent nécessiter de s'affranchir d'un cadre national parfois trop rigide et déconnecté de réalités locales ;
- Le PLH, y compris dans des territoires disposant d'une politique de l'habitat aboutie, peut constituer un véritable document stratégique, permettant d'inscrire les actions dans un projet politique global et partagé par l'ensemble des acteurs.

Ainsi, lors de la présentation du projet de PLH, le 9 juillet 2015, au conseil métropolitain, le Vice-Président M. Puil affirmait : « *La force de notre politique, aujourd'hui, comme demain avec ce nouveau PLH réside dans sa capacité à conjuguer le verbe loger sur tous les modes, à appréhender tous les maillons de la chaîne du logement. Ce n'est certainement pas un document technique mais bien un document politique qui vient dire comment nous envisageons de vivre ensemble.* »



## **Introduction : justification du choix du site, les enjeux principaux**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, la Communauté de l'Agglomération de Rouen Elbeuf Austreberthe (CREA) a acquis le statut de Métropole. Les lois portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) et de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) ont eu une incidence majeure sur l'organisation des territoires. De nombreuses intercommunalités ont vu leurs périmètres évoluer, ainsi que leurs champs de compétence. Pour certaines, comme la CREA, le passage au statut de Métropole est intervenu peu de temps après que la communauté ait déjà connu une extension importante de son périmètre. Dans le même temps, la CREA venait de se doter d'un PLH, sur ce nouveau territoire étendu. Il s'agissait de l'un des premiers documents élaborés à l'échelon de cette grande communauté de 71 communes. Il a donc joué un rôle décisif dans la construction de l'intercommunalité et du fait communautaire en matière d'habitat.

Ainsi, l'exemple de la Métropole Rouen Normandie (MRN) soulève les questionnements suivants :

- Un territoire où la politique habitat, à cette échelle, reste encore récente, mais qui doit assumer des prises de compétences importantes : comment faire en sorte que la Métropole puisse s'affirmer, tout en veillant à mettre en place une politique partagée par les communes ?
- Quel rôle a joué l'élaboration de ce 3<sup>e</sup> PLH<sup>159</sup> dans la construction de la communauté puis de la Métropole ?
- Quels sont les facteurs qui ont contribué à renforcer le leadership de la Métropole ? quels sont les acquis, partagés par les communes, quels sont les sujets qui peinent encore à faire consensus ?

La monographie a été réalisée sur la base d'entretiens réalisés auprès des acteurs locaux de la politique de l'habitat :

- Pour la Métropole Rouen Normandie :
  - o M. Frédéric Sanchez, Président de la Métropole,
  - o Paule Valla, Urbanisme et habitat, Directrice générale adjointe,
  - o Mme Claire Chalons, Directrice de l'Habitat,
- M. Yvon Robert, maire de Rouen ;
- M. Dominique Gambier, Maire de Déville-lès-Rouen;
- M. Schroeder, Directeur de la SA HLM Logiseine ;
- M. Evain, Responsable du bureau Politique de l'habitat et suivi des bailleurs sociaux à la DDTM de Seine-Maritime ;
- M. Houbbron, Directeur de l'Habitat, des études et de la stratégie à l'Etablissement Public Foncier de Normandie ;
- Mme Izagirre, Chargée de mission inter-bailleurs de Rouen à l'USH de Haute-Normandie.

## **A – Carte d'identité**

*Quelles sont les grandes caractéristiques géographiques, démographiques et institutionnelles du territoire ? Quel est l'état du marché local de l'habitat ? en quoi répond-il ou non aux caractéristiques de la population ?*

---

<sup>159</sup> Dans la présente monographie, nous parlons du PLH en cours comme d'un 3<sup>e</sup> PLH puisque la CAR avait déjà élaboré deux précédents PLH à l'échelle de son intercommunalité. Il s'agit donc d'un 3<sup>e</sup> PLH pour la CAR mais du 1<sup>er</sup> PLH à l'échelle des 71 communes.

*Précision méthodologique : les données chiffrées de la « carte d'identité » résultent du diagnostic du PLH de 2012, avec des données antérieures à cette date.*

## 7. Présentation géographique, démographique

### La première Métropole de Normandie

La Métropole Rouen Normandie, anciennement appelée CREA, Communauté d'Agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe, se situe en région Normandie, dans le département de la Seine-Maritime, et s'étend de part et d'autre des méandres de la Seine, à une soixantaine de kilomètres de son embouchure au Havre. Rouen, la ville-centre, comptait 111 557 habitants en 2012.

Composée de 71 communes, la Métropole compte près de 495 000 habitants en 2015 sur un territoire de 634 kilomètres carrés. Elle est la 8<sup>ème</sup> intercommunalité française et un pôle urbain majeur de la région.



- **Une croissance démographique retrouvée, qui bénéficie à la ville-centre et à l'est du territoire métropolitain**

Après une période de légère décroissance et bien que les situations locales soient très contrastées, l'agglomération a retrouvé depuis 2006 une croissance positive. Celle-ci reste modeste : le territoire métropolitain voit sa population progresser de +0,1% par an. L'aire urbaine de Rouen connaît une croissance plus soutenue de son nombre d'habitants, de +0,3% par an. Rouen a gagné près de 3000 habitants entre 2007 et 2017. Les communes des Plateaux Est enregistrent des taux de croissance allant de 4 à 12%. La taille des ménages continue à chuter de façon marquée (de 2.3 à 2.1 entre 1999 et 2012).

L'essentiel des mobilités résidentielles se réalise à l'échelle de l'agglomération générant une concurrence forte entre les communes pour parvenir à maintenir leur population.

- **Un territoire aux dynamiques contrastées autour d'une ville-centre qui reste polarisante**

Si la ville de Rouen constitue le cœur de l'armature urbaine de l'agglomération, 6 autres communes ont une population supérieure à 20 000 habitants. Cette armature particulière génère des situations urbaines variées. Dans le cadre du PLH, le territoire a été découpé en 7 secteurs pour rendre compte de ces spécificités : Seine et Austreberthe, Vallée du Cailly, Plateau Nord, Rouen, Plateau Est, Rive gauche et Elbeuf.

En tant que principal pôle d'emploi, Rouen dispose aussi d'un parc locatif important. Le Plateau Nord accueille de nombreux emplois tout en assurant également une vocation résidentielle importante. Le Plateau Est et le secteur Seine-Austreberthe occupent essentiellement une fonction résidentielle tandis que les secteurs de la Rive gauche, d'Elbeuf et de la Vallée du Cailly sont relativement mixtes.

## 8. L'état du marché local de l'habitat

- **Un développement rapide du parc collectif et locatif**

Le logement collectif est majoritaire sur le territoire communautaire et principalement concentré sur l'axe nord-sud de la vallée du Cailly, Rouen, la Rive Gauche et Elbeuf. Ce type d'habitat se développe également dans d'autres secteurs du territoire, notamment en couronne périphérique. Malgré cette prédominance du collectif, les logements sont relativement grands et les petites typologies trop peu nombreuses au regard des besoins hors de Rouen. La ville centre, qui représente à elle seule 25% du parc de logements de la Métropole, affiche un taux élevé de petites typologies (42% de T1 et T2).

Le segment locatif est bien développé dans le territoire communautaire. Le locatif privé se concentre à Rouen et en première couronne. Il concerne 52.5% du parc de logements de Rouen. Le locatif social quant à lui représente 30% des résidences principales. 72% de l'offre sociale est localisée sur l'axe Rouen-Rive Gauche et Rouen en compte à elle seule 21%.

- **Une production moyenne privilégiant le collectif et semi-collectif concentrée essentiellement dans les secteurs denses**

Après un fort pic de construction en 2007 (liée en partie à la production défiscalisée), le rythme des logements neufs est redescendu, en raison de la crise immobilière, à environ 1 600 logements par an en 2008 et 2009. Depuis 2010, la production a repris avec près de 2400 logements livrés par an. Ce rythme est supérieur aux besoins estimés et contribue, indirectement, à déqualifier le parc le plus ancien, devenu obsolète. L'essentiel de la construction est localisé en zone dense, à Rouen, puis en première couronne et Rive Gauche. Cette production sur les zones les plus urbanisées est le fait d'un véritable volontarisme politique et d'une action publique forte pour limiter l'extension urbaine. Il faut noter toutefois qu'en pourcentage, certaines communes périphériques enregistrent une forte croissance.

Afin de diversifier les formes d'habitat dans les territoires moins urbains, le logement individuel groupé est encouragé, par rapport à l'individuel « classique ».

- **Une vacance importante dans certains secteurs**

La vacance est relativement importante (6.7% en 2012) à l'échelle de la communauté avec des contrastes forts cependant entre les secteurs et au sein même de ces secteurs. C'est à Rouen puis Elbeuf qu'elle est la plus importante. Elle est deux à trois fois moins élevée dans les autres communes. La vacance longue durée augmente à Rouen, Elbeuf, secteurs Rive Gauche et Seine-Austreberthe. A Rouen, cette vacance augmente également dans le parc locatif social. Le rythme de construction important depuis 2010 contribue, en partie, à alimenter cette vacance.

- **Des marchés locaux contrastés**

Le territoire se compose d'une multitude de micro-marchés. Le marché de Rouen et sa périphérie représentent 88.6% du total des transactions dans l'existant et 70% des ventes. Le marché de Seine-Austreberthe représente quant à lui 5.2% des transactions, orientées vers le logement individuel logeant des ménages qui travaillent dans le cœur

de l'agglomération. Dans les autres communes, les transactions sont davantage orientées vers l'ancien.

## **B – La politique territoriale de l'habitat**

*Comment est organisé le pilotage technique et politique sur le territoire ? Qui sont les acteurs impliqués et quel est le niveau et les modalités de partenariat avec la communauté au quotidien ?*

### **5. La gouvernance**

- **Les étapes successives de la construction institutionnelle du territoire : de 4 intercommunalités à la Métropole**

La Communauté d'Agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe (CREA) a été créée en 2010 et résulte du regroupement de 4 communautés : les Communautés de Commune du Trait-Yainville et de Seine-Austreberthe et les Communautés d'Agglomération d'Elbeuf Boucle de Seine (CAEBS) et de Rouen (CAR).

La Communauté de l'agglomération rouennaise regroupait à l'époque plus de 80% de la population et 45 communes.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, la CREA est devenue la Métropole Rouen Normandie. Avec ce nouveau statut, elle dispose de compétences renforcées, élargies. Elle doit définir les contours de ses champs d'intervention, dans un contexte où des réticences communales sont encore présentes vis-à-vis de cette nouvelle grande communauté unifiée récemment.

Depuis 2012, Frédéric Sanchez, maire de la commune de Petit-Quevilly, est le président de la Métropole. Il succède à Laurent Fabius, président de la CAR de 2008 à 2010 et de la CREA de 2010 à 2012. Il est alors maire puis 1<sup>er</sup> adjoint de la commune du Grand-Quevilly. L'agglomération puis la métropole, ont connu une très grande stabilité politique, avec des présidents issus du Parti Socialiste depuis sa création.

- **Une compétence habitat ancienne pour la CAR et la CAEBS, une compétence à redéfinir sur les 71 communes**

Parmi les 4 communautés qui composent aujourd'hui la Métropole, 2 disposaient déjà d'une compétence habitat et de l'obligation de se doter d'un PLH : la Communauté d'Agglomération d'Elbeuf - Boucle de Seine (CAEBS) et la Communauté d'Agglomération de Rouen (CAR) pour laquelle il s'agissait d'un second PLH. Cette compétence restait relativement récente. A la création de la CREA, elle a dû être réaffirmée : mener une stratégie habitat à l'échelle de ce bassin de vie constituait à la fois une opportunité, mais aussi un véritable défi. Le territoire s'élargissait, intégrait des communes diversifiées, avec un niveau d'acculturation des élus sur la politique habitat varié : il fallait convaincre de la nécessité et de la pertinence de mener cette politique à l'échelon communautaire puis métropolitain. En quoi cet échelon était-il adapté pour organiser cette gouvernance ? Comment affirmer le leadership de la communauté sur le sujet ?

Selon le Président, Frédéric Sanchez, « la création de la CREA a accéléré la perception d'un destin commun. Ce cadre institutionnel plus large correspond davantage à la réalité du bassin de vie. Ce périmètre est plus pertinent et interpelle sur la nécessité d'une régulation des marchés locaux. ». L'élaboration d'un nouveau PLH à l'échelle des 71

communes a permis de définir les contours de la compétence habitat exercée par la Métropole.

L'organisation de cette gouvernance sur un territoire si étendu est un exercice complexe. Pour faciliter les liens entre commune et métropole, des secteurs supra-communaux ont été définis au moment de l'élaboration du PLH. Ils permettent une déclinaison plus locale des orientations définies et favorisent une plus grande proximité dans la gouvernance de la politique de l'habitat.

## 6. Le partenariat

Si la dynamique partenariale était déjà présente entre les anciennes communautés (notamment la CAR et la CAEBS), le partenariat s'est réellement construit puis renforcé avec l'élaboration du PLH. Le nouveau périmètre couvrait un réseau d'acteurs particulièrement large, tant par le nombre de communes que d'organismes HLM ou opérateurs privés. *« L'intercommunalité s'est construite en parallèle de l'élaboration du PLH et de la politique commune en matière d'habitat. De nombreuses rencontres avec les acteurs territoriaux et élus ont été organisées. Elles ont permis de démontrer l'importance de mieux collaborer pour partager une vision commune du territoire »*<sup>160</sup>.

Les communes ont été pleinement parties prenantes de la construction de ce 3<sup>e</sup> PLH. Les services de l'Etat, organismes HLM, l'EPF Normandie (avec lequel le partenariat était solide et s'est poursuivi), et les professionnels de l'immobilier ont également été fortement impliqués. Le Conseil Départemental, la Région, les associations et les acteurs de la société civile ont participé à la démarche dans une moindre mesure.

De manière générale, la Métropole comme ses partenaires n'ont pas noté de *« bouleversement des pratiques de travail en commun à l'occasion de l'élaboration du nouveau PLH »*<sup>161</sup>. Le partenariat était préexistant mais il s'est renforcé, affirmé, avec l'élaboration de ce 3<sup>e</sup> PLH.

- **Avec les communes : un processus long pour passer d'une vision communale à une vision communautaire des enjeux d'habitat**

Les communes ont été associées étroitement à toutes les étapes de la démarche, sous des configurations variables : lors de groupes de travail, rencontres individuelles et lors des instances de validation et pilotage. Le niveau d'acculturation des élus sur la politique de l'habitat était alors très hétérogène. Le PLH devait être l'occasion de forger une culture commune pour définir une politique partagée à l'échelle de la Métropole. Il devait définir les contours de la compétence habitat exercée la Métropole.

*Entre la ville-centre et la Métropole : une convergence des politiques menées*

La Ville de Rouen mène une politique volontariste en matière d'habitat : elle s'engage sur la production de logements, notamment de logements sociaux dont les objectifs sont retranscrits dans son PLU ; elle mène une action en direction de la rénovation de l'habitat existant et promeut la mixité sociale et urbaine. Aujourd'hui, les deux priorités affichées par le Maire, M. Yvon Robert, en matière d'habitat sont *« la meilleure répartition du parc social au sein de la ville »* et *« reconstruire la ville sur la ville »*.

Si elle intervient fortement sur l'habitat, la ville adhère pleinement à la nécessité de définir une politique à l'échelle métropolitaine : *« La compétence habitat est une*

---

<sup>160</sup> M. Frédéric Sanchez, Président de la Métropole.

<sup>161</sup> M. Schroeder, Directeur de la SA HLM Logiseine.

*compétence fondamentalement métropolitaine. Il faut aller au-delà d'un raisonnement à la commune »<sup>162</sup>.*

La ville-centre met ainsi en avant la parfaite convergence entre les politiques métropolitaines définies et ses enjeux communaux. Il n'y a *« aucun conflit entre la métropole et la ville sur la question de l'habitat. Toutes les actions développées par la commune, la vision de la ville, s'intègrent pleinement dans la vision du PLH métropolitain »<sup>163</sup>.*

*Pour l'ensemble des communes : une appréhension variable du rôle de la Métropole en matière d'habitat et du PLH, une légitimité de la Métropole à asseoir*

Le Président souligne que l'élaboration du PLH a véritablement permis *« un progrès très net dans la construction d'une vision commune du territoire »*. Ce document a constitué un point d'appui à la définition d'orientations et d'objectifs partagés, socle de la construction d'une politique communautaire en matière d'habitat. De l'avis des services de la Métropole, ce travail a constitué le plus grand défi du PLH.

Mais cette acculturation reste aujourd'hui encore très variable et des résistances communales persistent, y compris dans les territoires qui étaient déjà couverts par un PLH. Ainsi, certaines, considèrent le PLH et les orientations fixées en matière d'habitat comme *« purement incitatives »* et *« non prescriptives »*. Elles ne voient le PLH que par le prisme de leurs propres problématiques communales, sans véritablement se sentir intégrées à une politique métropolitaine et percevoir la stratégie globale d'aménagement du territoire. *« Le PLH est un document cadre qui permet de faire le bilan des logements produits et de tracer des perspectives vis-à-vis desquelles les communes peuvent se positionner. La programmation et les objectifs sont indicatifs, ce qui est positif car les communes peuvent s'y retrouver par rapport à leurs propres enjeux »<sup>164</sup>.*

Ces résistances communales face au rôle de chef de file que pourrait occuper la Métropole en matière d'habitat illustrent bien la complexité de définir une politique commune, acceptée par l'ensemble des élus. Si le fait communautaire en matière d'habitat reste à consolider, comme en témoignent les résistances de certaines communes. Ce processus est long, mais l'élaboration PLH a permis de faire avancer les élus vers la construction d'un projet commun.

*La vision d'une Métropole garante d'une meilleure prise en compte des enjeux locaux*

Malgré ces résistances, les élus soulignent *« l'attention portée à la prise en compte des enjeux des 71 communes et à leur équilibre »<sup>165</sup>*. La Métropole est ainsi perçue comme une opportunité de définir une politique locale qui permette de décliner les règles nationales de manière plus adaptée au contexte du territoire. La délégation des aides à la pierre, de l'Etat à l'intercommunalité, permet concrètement cette déclinaison : *« La gestion des aides à la pierre par l'intercommunalité est un élément de rapprochement par rapport aux réalités locales, la répartition est plus lisible et plus adaptée aux réalités locales »<sup>166</sup>.*

Les échanges avec les communes mettent en évidence une vision plutôt *« ascendante »*, de la politique métropolitaine en matière d'habitat : celle-ci prend appui sur les politiques communales, les met en commun et les harmonise pour former la politique communautaire en matière d'habitat. On ne peut ainsi considérer qu'il existe une véritable politique de l'habitat intégrée, mais il s'agit d'une étape, dans un processus long : de l'acceptation des communes à se fixer des ambitions partagées, jusqu'à la

---

<sup>162</sup> M. Yvon Robert, maire de Rouen.

<sup>163</sup> M. Yvon Robert, maire de Rouen.

<sup>164</sup> M. Dominique Gambier, Maire de Déville-lès-Rouen.

<sup>165</sup> M. Yvon Robert, maire de Rouen.

<sup>166</sup> M. Dominique Gambier, Maire de Déville-lès-Rouen.

construction d'une politique de l'habitat parfaitement intégrée avec une Métropole chef de file.

- **Avec les organismes HLM :**

Une quinzaine d'organismes HLM sont présents sur le territoire de la Métropole, avec une implication très forte puisque, pour une grande majorité, la quasi-totalité du parc qu'ils gèrent se situe sur le périmètre de la MRN. Au début des années 2002, à l'occasion de l'élaboration du 1<sup>er</sup> PLH de la CAR, un inter-bailleurs s'est organisé et structuré à Rouen. L'USH anime toujours ce réseau, dans un rôle de coordination et centralisation des contributions des organismes HLM et de représentation lors des différentes instances, notamment dans le cadre de l'élaboration du PLH.

*Un renforcement du partenariat entre les organismes HLM et la Métropole permis par l'élaboration de ce 3<sup>e</sup> PLH*

Les organismes HLM et l'USH ont été particulièrement associés tout au long de la démarche via des réunions de travail et des contributions écrites directes. Leur implication s'est davantage réalisée lors de l'élaboration du diagnostic - pour alimenter celui-ci d'une connaissance fine des caractéristiques du parc - que pour le programme d'actions qui nécessitait davantage des arbitrages politiques des élus.

Aujourd'hui, ce partenariat est installé et se poursuit même s'il n'est pas « *institutionnalisé* »: aucune convention n'a été conclue entre la Métropole et les organismes HLM pour la mise en œuvre du PLH.

Les organismes HLM identifient la Métropole comme étant l'organe définissant de grandes orientations en matière d'habitat, même si, pour la réalisation de projets habitat, leur interlocuteur privilégié reste encore le Maire. Les bailleurs perçoivent l'objectif de rééquilibrage territorial de l'offre locative sociale fixé par la Métropole.

Via l'élaboration du PLH, deux actions concrètes ont contribué à renforcer très directement le partenariat entre la Métropole et les organismes HLM.

D'une part la délégation des aides à la pierre, qui est désormais portée à l'échelon métropolitain : « *Avant, notre interlocuteur était l'Etat, aujourd'hui, c'est la Métropole. Deux fois par an, des réunions sont organisées entre l'Etat, la Métropole et les organismes HLM pour la répartition des crédits relatifs à la construction de logement sociaux* »<sup>167</sup>. Cette délégation a permis de formaliser le partenariat, d'instaurer des temps d'échange réguliers, tout en renforçant la légitimité et le leadership de la métropole. « *Avec ces rencontres, la Métropole comprend les problématiques de chacun, les conditions de montage d'opérations des bailleurs* »<sup>168</sup>.

D'autre part, la politique en faveur du logement social et de mixité de l'habitat active menée par la métropole et plus précisément le principe de « *socio-conditionnalité* »<sup>169</sup> des aides allouées, qui définit un objectif minimal de PLAI à produire selon les communes. Cette mesure a fait l'objet de nombreux débats et de réticences de la part des communes. Dans ces négociations, les organismes HLM ont joué un rôle d'appui auprès de la Métropole pour convaincre les élus de la nécessité de cette mesure. « *Des réunions ont été organisées avec chaque commune, en présence d'un bailleur, afin de leur expliquer cette action. Nous avons exposé ses enjeux concrets et opérationnels pour justifier de son intérêt vis-à-vis des maires.* »<sup>170</sup>.

*Un lien entre communes et bailleurs qui restent étroits*

---

<sup>167</sup> M. Schroeder, Directeur de la SA HLM Logiseine.

<sup>168</sup> M. Schroeder, Directeur de la SA HLM Logiseine.

<sup>169</sup> Décrit ci-après p.10.

<sup>170</sup> M. Schroeder, Directeur de la SA HLM Logiseine.

Si le partenariat s'est renforcé entre la Métropole et les organismes HLM lors de l'élaboration du PLH, les Maires restent leurs interlocuteurs privilégiés, sur 3 sujets en particulier :

- La réalisation des projets d'habitat : les élus locaux sont leurs premiers interlocuteurs pour engager la réalisation d'une opération. Parfois, ces projets ne s'inscrivent pas pleinement dans la stratégie fixée par la Métropole : « *la régulation territoriale est difficile à entendre pour des communes qui souhaitent construire pour augmenter leur parc de logements* »<sup>171</sup>. Dans ces échanges, les organismes HLM se sentent davantage « *prestataires* » des communes et répondent à des « *commandes* ». Toutefois, la Métropole étant délégataire des aides à la pierre, elle prend nécessairement part aux choix de développement de l'offre sociale et les pratiques évoluent donc progressivement.
- Les attributions de logements sociaux : les organismes HLM soulignent la volonté des maires de « *garder la main* » sur cette prérogative. Ce constat est confirmé par les élus interrogés, qui souhaitent que les logements produits puissent répondre aux besoins de leurs administrés : « *Je ne vois pas la pertinence de l'échelon communautaire sur les attributions de logements sociaux* »<sup>172</sup>.
- La politique de la ville et les projets en renouvellement urbain : « *Notre interlocuteur privilégié reste la commune, nous ne travaillons pas avec la Métropole sur ces sujets* »<sup>173</sup>. Les évolutions de compétences feront de la Métropole un interlocuteur incontournable sur ces sujets.

Ainsi, les communes conservent encore une volonté forte de maîtriser les échanges avec les organismes HLM et, de la même manière, l'aménagement de leur territoire. Malgré ces résistances, cette vision est nécessairement amenée à évoluer : « *Les élus ne pourront plus méconnaître le rapport entre la façon dont ils appréhendent l'aménagement de leur ville et la façon dont la métropole mobilise ses ressources et compétences* »<sup>174</sup>.

Le Président est également attentif à ce que ce partenariat se renforce, avant d'affirmer le positionnement de la Métropole, afin de ne pas sauter des étapes : « *il faut que les projets partenariaux se consolident, que les nouvelles compétences se mettent en place en confiance* ».

## **C – Le PLH**

*A quels besoins de la population et enjeux du territoire vient répondre le PLH ? Comment et pourquoi a-t-il été élaboré ? Quelle est sa portée stratégique et opérationnelle en matière d'aménagement et de développement du territoire ?*

Dès sa constitution en 2010, la CREA, désormais Métropole, a lancé l'élaboration d'un nouveau PLH à l'échelle de son territoire étendu. Le PLH a été adopté le 25 juin 2012 après avis des communes de la Métropole et de l'Etat.

Ce 3<sup>e</sup> mais en réalité 1<sup>er</sup> PLH métropolitain, a ainsi été élaboré en parallèle du passage en CREA. Cette démarche a nécessité deux ans et demi de travail et d'échanges avec les communes et partenaires. Elle constituait une étape décisive dans la création de la CREA puis de la Métropole.

---

<sup>171</sup> M. Schroeder, Directeur de la SA HLM Logiseine.

<sup>172</sup> M. Dominique Gambier, Maire de Déville-lès-Rouen.

<sup>173</sup> M. Schroeder, Directeur de la SA HLM Logiseine.

<sup>174</sup> M. Frédéric Sanchez, Président de la Métropole.



Afin de parvenir à engager cette réflexion par étapes, en définissant une politique communautaire sans toutefois nier les spécificités locales, la CREA a été soucieuse de définir des périmètres pertinents. Outre les échelles communales et communautaires, 7 secteurs ont été définis. Cet échelon intermédiaire permet de concilier :

- la prise en compte des enjeux propres à chaque sous-territoire, y compris les plus ruraux, dans une communauté aux profils de communes très hétérogènes,
- la réflexion sur un périmètre au-delà des simples limites communales et répondant à des logiques de bassins d'habitat/bassins de vie.

Les documents constituant le PLH s'appuient sur l'imbrication des échelles intercommunales/sous-territoires/communes.

### **13. Le diagnostic : « partager une vision commune »**

Le diagnostic est construit en trois tomes :

- Une évaluation des PLH de la CAR et de la CAEBS pour leurs 3 premières années de mise en œuvre, avant la création de la CREA : l'enjeu premier était de dresser le bilan des actions déjà en cours, d'en tirer les enseignements et de les ré-interpeller sur un bassin désormais étendu à 71 communes,
- La réalisation d'un diagnostic sur le fonctionnement du marché de l'habitat et ses évolutions, à l'échelle de l'ensemble du territoire de la CREA,
- Des diagnostics territoriaux déclinés pour chacun des 7 territoires de la CREA et permettant une approche plus ciblée des dynamiques et des marchés locaux de l'habitat et une déclinaison des enjeux propres à chaque secteur.

Ce diagnostic approfondit particulièrement plusieurs volets, notamment :

- les mobilités (résidentielles ou domicile-travail) et leurs incidences sur les équilibres du territoire, l'attractivité résidentielle ou économique de certains bassins,
- les marchés immobiliers et fonciers locaux : outre l'analyse des données des Notaires (Perval), la CREA a mené une analyse qualitative auprès des professionnels de l'immobilier pour mettre en évidence les segments manquants selon les territoires.
- Le marché foncier, la consommation foncière à vocation d'habitat et l'évolution de la tâche urbaine, cartographiés de manière précise.

Les besoins en logements et hébergement à destination des publics « spécifiques » restent moins développés, de même que la situation des quartiers d'habitat social concernés par un projet de renouvellement urbain ou concernés par une forte spécialisation sociale, alors que le rééquilibrage territoriale constitue l'un des éléments centraux de la stratégie.

Ce diagnostic a constitué une étape clé dans la construction d'une vision commune des enjeux du territoire, avant de s'engager dans la définition d'objectifs partagés.

### **14. La stratégie d'un rééquilibrage territoriale mise en œuvre par des objectifs différenciés selon les secteurs**

Le document d'orientations stratégiques énonce 4 grandes priorités :

- Promouvoir un développement équilibré
- Améliorer l'attractivité globale du parc de logements
- Favoriser les parcours résidentiels
- Mieux répondre à l'ensemble des besoins : un enjeu de solidarité

Ces axes stratégiques sont également déclinés à l'échelle de chacun des 7 secteurs.

Le territoire est confronté à une grande hétérogénéité du profil des communes et une spécialisation sociale forte de certains secteurs et quartiers. L'objectif poursuivi par le PLH était d'engager une réflexion intercommunale sur la répartition actuelle de l'offre et

notamment l'offre locative sociale, pour participer au rééquilibrage territorial. L'ambition était ainsi de « *faire émerger une solidarité territoriale en matière d'habitat* »<sup>175</sup>.

La CREA a donc fait le choix d'un **objectif de logements sociaux différencié selon les secteurs** pour renforcer l'offre sur les secteurs actuellement peu pourvus en logements sociaux (notamment les 4 communes en carence vis-à-vis de la loi SRU), et les modérer sur les territoires déjà bien dotés. Cette déclinaison des objectifs s'est faite selon 3 critères : le parc de logements sociaux déjà présent sur le secteur, l'accès aux équipements et aux services et la prise en compte des objectifs de rattrapage SRU pour les 4 communes concernés. Les objectifs fixés varient ainsi de 20% à 35% de logements sociaux à produire dans l'offre nouvelle, pour un taux global de 30% à l'échelle métropolitaine.

Cette ambition de rééquilibrage va jusqu'à **une répartition différenciée de la part de logements PLAI** à produire dans les opérations de logements sociaux. La CREA a fixé un critère de « socio-conditionnalité » : le pourcentage de PLAI obligatoire dans chaque opération de la commune est inversement proportionnel à la fragilité de la commune, ce qui doit aboutir à une accélération de la construction dans certaines communes moins spécialisées. Il s'appuie sur un système de « cotation », reposant sur plusieurs critères accordant des points et permettant de mesurer le niveau de « mixité sociale » de la commune et « la part qu'elle doit prendre » à la solidarité intercommunale. Cette analyse tient compte de la taille de la commune (plus ou moins de 3500 habitants) et de l'accès aux transports et services. Selon la note de la commune, son objectif de production de PLAI sera plus ou moins conséquent, variant de 5% à 25% de l'offre sociale nouvelle. Si cet objectif est modulé, il concerne néanmoins toutes les communes de la CREA qui doivent produire un objectif minimal de PLAI dans chaque opération de plus de 5 logements.

L'ambition du rééquilibrage territorial a fait l'objet de nombreux débats : si le constat était partagé, les objectifs affirmés par le PLH et les mesures prises pour le mettre en œuvre ne faisaient pas consensus. De nombreux temps d'échange ont été nécessaires pour parvenir à des orientations partagées. Cet exercice, bien que complexe, a véritablement permis de faire avancer les élus dans la construction d'une politique commune et d'affirmer le rôle de la Métropole comme garante de la mise en place d'une stratégie coordonnée et solidaire « *Les précédents PLH n'avaient pas permis aux élus de discuter des efforts de construction partagés à l'échelle de l'agglomération, d'autant que, sur le territoire de la Métropole, les bailleurs ont encore des difficultés à sortir de logiques communales* »<sup>176</sup>.

Les services de l'Etat, qui ont suivi l'élaboration du PLH, partagent ce constat : « *la forte spécialisation de certains quartiers pose la question de l'implantation des nouveaux logements sociaux et de la politique de peuplement : un travail important devra être poursuivi avec les communes et les bailleurs pour les faire converger, avec la Métropole, vers une même stratégie* »<sup>177</sup>.

## **15. Le programme d'actions : contenu et opérationnalité**

Dans l'alignement des orientations stratégiques, le programme d'actions priorise les interventions suivantes :

---

<sup>175</sup> M. Frédéric Sanchez, Président de la Métropole.

<sup>176</sup> M. Frédéric Sanchez, Président de la Métropole.

<sup>177</sup> M. Evain, Responsable du bureau Politique de l'habitat et suivi des bailleurs sociaux à la DDTM de Seine-Maritime.

- La production et la localisation d'une nouvelle offre de logement social et très social et d'hébergement dans chaque secteur (7 secteurs sur la Métropole) et commune;
  - L'accompagnement et le renforcement des politiques foncières notamment sur les sites de régénération urbaine ;
  - L'amélioration et la réhabilitation des logements sociaux et privés existants pour favoriser les économies d'énergie en vue de la maîtrise des charges pour les occupants ;
  - Le développement de logements répondants aux besoins de tous les ménages.
- **La délégation des aides à la pierre : l'outil opérationnel de mise en œuvre du PLH, le levier pour légitimer la métropole vis-à-vis des communes et de ses partenaires**

La délégation des aides à la pierre a constitué un levier ayant renforcé le rôle de la Métropole. Elle est véritablement à la manœuvre pour orienter le développement de l'offre sociale sur son territoire. Cet outil était indispensable pour accompagner la stratégie de rééquilibrage territorial affirmée dans son PLH.

Selon Claire Chalons, Directrice de l'Habitat, « *C'est ce qui a contribué à renforcer le leadership de la Métropole. La délégation des aides à la pierre, le financement de la production et de la réhabilitation ont fait de notre agglomération le partenaire incontournable des actions mises en œuvre sur le territoire en matière d'habitat.* »

Pour le Président, la délégation des aides à la pierre a permis « *une meilleure perception par les élus du lien entre le financement du logement et sa programmation : le PLH n'est plus abstrait mais adossé à des outils de financement, mobilisés au nom de l'Etat ou sur fonds propres de la Métropole. La programmation annuelle s'appuie sur des flux de subvention* ».

Pour les maires, cette délégation permet de « *donner de la cohérence dans la distribution des aides à la pierre* », de mieux prendre en compte les besoins locaux plutôt que d'imposer des priorités nationales.

Les organismes HLM confirment que la Métropole est désormais devenue, avec cette délégation, un interlocuteur incontournable.

- **La territorialisation du PLH, gage d'une meilleure appropriation du PLH par les communes**

Ce PLH se caractérise par sa territorialisation à une échelle très fine. Cet exercice a été jugé particulièrement complexe par la Métropole mais nécessaire pour favoriser l'appropriation du PLH par chaque commune. Outre une déclinaison du diagnostic et des orientations par secteur, le PLH contient des « fiches communales ». Elles sont composées d'un rappel des chiffres clés de la commune en matière de population et d'habitat, des objectifs et orientations propres à son territoire pour promouvoir le rééquilibrage territorial (offre nouvelle, dont logements sociaux et part de PLAI...). Les fiches précisent également les projets d'habitat recensés sur le temps du PLH.

Ces fiches ont été construites avec chacune des communes, lors d'échanges bilatéraux avec la Métropole qui ont contribué à renforcer le lien entre commune et intercommunalité. D'après les organismes HLM, ces fiches permettent « *d'appuyer la programmation de logements - en termes de statuts de logements, modalités de*

*financement, typologie – et de l’inscrire dans la stratégie du PLH »<sup>178</sup>. Cet exercice a également permis aux organismes HLM de sortir de logiques strictement communales et d’inscrire leurs projets dans les enjeux métropolitains affirmés dans le PLH.*

Cette très grande territorialisation a l’avantage d’exposer concrètement, pour chaque commune, les incidences du PLH sur son territoire et les objectifs qui lui sont assignés. Toutefois, elle peut aussi enfermer les élus dans une vision du PLH au prisme de leurs problématiques communales.

- **Un programme d’actions dont la mise en œuvre s’adosse à un règlement d’aides précis**

Le budget prévisionnel du PLH inscrit au programme d’actions est de près de 60 millions d’euros sur 6 ans, dont plus de la moitié dédiée aux subventions pour la création de logements sociaux neufs. S’ajoutent à ce budget d’investissement des frais de fonctionnement de 7 millions d’euros sur les 6 ans. Ce niveau d’engagement de la Métropole en fait un acteur incontournable de la politique de l’habitat et a permis d’asseoir son rôle de pilote des politiques de l’habitat. *« Le PLH n’est plus abstrait pour les élus et partenaires car il est adossé à des outils de financement »<sup>179</sup>.*

Les aides allouées par la Métropole ont été définies de manière à rechercher des effets leviers maximums, et à venir en complémentarité des financements déjà apportés par les autres partenaires (Etat, ANRU, ANAH, communes, Conseil Départemental...).

Ce budget a fait l’objet d’une déclinaison précise dans un règlement d’aides. Il permet d’appuyer véritablement les ambitions affichées par le PLH. Ainsi, à titre d’exemple, les communes qui ne respectent pas le critère de socio-conditionnalité fixé précédemment et la part de production de logements PLAI qui leur est imposée, ne bénéficient pas de l’appui financier de la Métropole.

- **Des objectifs stratégiques à l’opérationnalité : un cap à franchir**

Ainsi, les innovations de ce PLH résident principalement dans la manière dont il aborde la notion de rééquilibrage territorial. Il a permis de consolider une vision commune des enjeux du territoire mais les objectifs doivent encore être appropriés, saisis par l’ensemble des acteurs locaux et les communes pour être mis en œuvre. Il a renforcé l’action déjà menée en matière de politique foncière, concrétisé par la réalisation d’un Programme d’Actions Foncières sur les opérations d’intérêt communautaire qui deviendra métropolitain en 2016.

Mais d’après les partenaires et les communes, ce PLH devra gagner en opérationnalité pour avoir un réel effet sur les dynamiques en cours. *« Le PLH est un élément de prise de conscience des enjeux mais il n’apporte pas beaucoup de réponses concrètes. Il s’agit principalement d’un document d’orientations qui trace des perspectives, donne un cadre, mais propose peu d’outils opérationnels pour les mettre en œuvre. »<sup>180</sup>*

Certaines communes estiment encore qu’il s’agit d’un document non contraignant et donc non engageant : l’appropriation par les communes des objectifs du PLH et de ses incidences sera le gage d’une meilleure opérationnalité du document.

Ainsi, selon le Président, il reste à consolider la manière dont les communes appréhendent les problématiques liées à l’aménagement de leur territoire. *« Il faut*

---

<sup>178</sup> M. Schroeder, Directeur de la SA HLM Logiseine.

<sup>179</sup> M. Frédéric Sanchez, Président de la Métropole.

<sup>180</sup> M. Dominique Gambier, Maire de Déville-lès-Rouen.

*encore sortir des logiques purement communales qui ne permettent pas de mener une politique ambitieuse en matière d'habitat à l'échelle d'un bassin de vie. Les communes veulent conserver la maîtrise de leur urbanisation mais elles devront intégrer à leurs futures visions d'aménagement les impératifs métropolitains.»<sup>181</sup>*

## **16.L'évaluation à mi-parcours du PLH : une étape qui sera décisive**

Adopté pour la période 2012/2017, le PLH arrive aujourd'hui à mi-parcours et devra faire l'objet d'une évaluation. Cette étape est considérée comme essentielle pour affirmer la politique locale de l'habitat : *« L'exercice d'évaluation à mi-parcours est consubstantiel à l'exercice de PLH qui se donne une vision stratégique à 6 ans. Nous porterons une attention à associer l'ensemble des partenaires afin de garantir une vision partagée et non biaisée des effets du PLH. »<sup>182</sup>*

Cet exercice permet à la fois de pérenniser la dynamique partenariale initiée et de poursuivre le travail de sensibilisation, d'acculturation des élus à la politique métropolitaine en matière d'habitat. L'évaluation souligne également la capacité à réorienter l'action : la Métropole démontre en cela que le PLH n'est pas un document figé mais peut être amené à évoluer. Les partenaires et les élus soulignent, dans ce travail de suivi et mise en œuvre du PLH, le rôle déterminant occupé par les services techniques de la Métropole.

### **D – Les effets et la vie du PLH**

*Comment le PLH, par son élaboration et sa mise en œuvre, est-il venu ou non infléchir les dynamiques en place, en matière d'habitat et de partenariat ? Par quels moyens a-t-il pu avoir cet effet ?*

- **Une action de long terme, des dynamiques difficiles à infléchir**

Après 3 années de mise en œuvre de ce PLH, les incidences réelles sur le marché de l'habitat et le rééquilibrage territorial sont encore peu perceptibles. Les témoignages des acteurs locaux montrent la difficulté à infléchir des pratiques fortement ancrées, pour répondre aux enjeux de rééquilibrage soulevés par le PLH : *« La production de logements sociaux a été bien plus importante que prévue par rapport à la construction privée sur certains secteurs de la Métropole. Les objectifs fixés par le PLH peinent encore à être respectés. »<sup>183</sup>* ; *« Les communes qui font peu de logements sociaux n'en font pas plus et celles qui en produisaient beaucoup continuent à construire »<sup>184</sup>* ; *« Les bailleurs sont très identifiés par les communes, quand un maire n'arrive pas à sortir une opération de logements privés, il fait construire du logement social »<sup>185</sup>.*

Ainsi, l'ambition du rééquilibrage territorial est complexe à mettre en pratique. Les trois premières années du PLH concernent en majeure partie des opérations qui étaient déjà lancées avant l'adoption du document. Ces politiques s'inscrivent dans une action de long terme et plusieurs générations de PLH seront nécessaires avant que ces effets ne soient réellement mesurés.

Le Président a pleinement conscience de cette complexité mais souligne également les progrès accomplis : *« Le PLH n'a pas encore permis de réguler la périurbanisation, d'instaurer une plus grande mixité sociale, il n'a pas substantiellement permis de peser*

---

<sup>181</sup> M. Frédéric Sanchez, Président de la Métropole.

<sup>182</sup> M. Frédéric Sanchez, Président de la Métropole.

<sup>183</sup> Mme Izagirre, Chargée de mission inter-bailleurs de Rouen à l'USH de Haute-Normandie.

<sup>184</sup> M. Dominique Gambier, Maire de Déville-lès-Rouen.

<sup>185</sup> Mme Izagirre, Chargée de mission inter-bailleurs de Rouen à l'USH de Haute-Normandie.

sur les problématiques de coût du foncier, ni d'accompagner la mobilité résidentielle et l'accession à la propriété. Mais il a permis de progresser sur le partage d'une vision commune du territoire, le renforcement du partenariat, de sortir des visions communales pour évoluer vers une vision métropolitaine de l'habitat, de faire émerger le principe d'une solidarité territoriale en matière d'habitat, nécessaire à l'échelle d'un bassin de vie plus large et plus cohérent. »

- **Un effet réel sur le renforcement du partenariat et des pratiques qui tendent à évoluer**

Les résistances de certaines communes, même si elles sont très ancrées, tendent à diminuer, de l'avis de l'ensemble des acteurs : « *Il y a une meilleure compréhension des enjeux de rééquilibrage, le critère de socio-conditionnalité rentre dans les esprits* »<sup>186</sup> ; « *les élus commencent à entendre que certains territoires sont moins attractifs, qu'il est nécessaire de limiter le développement de l'habitat* »<sup>187</sup>.

Ainsi, ce processus de construction d'une politique communautaire en matière d'habitat est long, nécessite une acculturation progressive des élus. Le Président attire l'attention sur le fait qu'il « *ne faut pas aller trop vite pour ne pas régresser. Il faut d'abord que les progrès partenariaux se consolident et que les nouvelles compétences se mettent en place en confiance* ». Il est donc nécessaire d'obtenir l'adhésion des communes de la Métropole pour garantir la mise en œuvre des orientations définies. Mais ce processus est long et ce temps doit être respecté pour aboutir à des ambitions communautaires partagées.

## **E – Le territoire face aux évolutions à venir**

*Comment se positionnent les communautés et les autres partenaires de l'habitat (en particuliers les communes et les bailleurs) face aux évolutions réglementaires en cours ? Se sont-elles déjà dotées de moyens spécifiques pour y faire face ? Quel rôle le PLH et/ou ses effets en matière de structuration de l'action sont-ils amenés à jouer ?*

L'ensemble des acteurs interrogés expriment leurs interrogations, voire inquiétudes, quant aux évolutions à venir (le passage en métropole, le transfert de nouvelles compétences, les évolutions concernant les attributions de logements sociaux).

La première préoccupation pointée par les acteurs porte sur l'incidence du **passage au statut de Métropole**.

Bien que porté par une grande partie des élus, ce passage suscite encore des résistances de la part de certaines communes qui se sentent dessaisies. Certaines se montrent particulièrement inquiètes, notamment du transfert de la politique foncière et du droit de préemption urbain : « *Ce passage en Métropole a créé une paralysie totale, les communes se voient retirer des moyens humains, les élus se sentent dessaisis. Personne ne demandait de cohérence sur un territoire plus grand. Nous étions plus réactifs avant, aujourd'hui nous sommes dans une technostructure* »<sup>188</sup>. Ces réactions, assez classiques dans ces étapes de construction d'une Métropole, illustrent la longueur de ces processus et la nécessité d'une sensibilisation et acculturation en continu des élus. Il illustre également la difficulté rencontrée par les communes pour trouver leur place dans un appareil plus grand, qui se structure.

Le Président est ainsi attentif à éviter une prise de compétences trop rapide, de manière à opérer une transition progressive et par étape : « *Cette démarche ne sera efficace que*

---

<sup>186</sup> M. Schroeder, Directeur de la SA HLM Logiseine.

<sup>187</sup> Mme Izagirre, Chargée de mission inter-bailleurs de Rouen à l'USH de Haute-Normandie.

<sup>188</sup> M. Dominique Gambier, Maire de Déville-lès-Rouen.

*si elle est non caporaliste »<sup>189</sup>. Pour l'instant, la Métropole fait le choix de ne pas se doter d'autres compétences que celles qui lui incombent de manière obligatoire.*

L'élaboration du **PLU Intercommunal** fait partie des compétences obligatoires de la Métropole. Même si la démarche entraîne de fortes résistances des communes, celle-ci contribuera à inscrire la politique de l'habitat dans un projet de territoire global. Le SCOT en cours d'adoption, à l'échelle de la Métropole, a déjà amorcé ces réflexions. Le PLU-I les poursuivra en le déclinant de manière opérationnelle. Dans un premier temps, ce PLUI n'intégrera ni le Programme Local de l'Habitat, ni le Plan Local de Déplacement. *« C'est trop tôt, il faudra attendre avant d'envisager un document commun et intégré »<sup>190</sup>* précise le Président qui souligne la nécessité de ne pas se précipiter pour pouvoir construire une politique partagée.

Concernant les évolutions induites par les lois ALUR et « Ville », et plus particulièrement la réforme des attributions de logements sociaux, le sujet est encore sensible. La Métropole n'a pas, au moment des entretiens, acquis la légitimité suffisante pour investir ces thématiques, très portées au niveau communal. Elle engage cependant des travaux, de manière progressive pour amorcer une réflexion métropolitaine. La question des attributions est étroitement liée la politique de rééquilibrage territorial que mène la Métropole dans son PLH : *« le sujet du peuplement est en devenir, c'est un sujet essentiel, mais qui va prendre du temps avant de faire l'objet d'une politique partenariale, coordonnée, et de déboucher sur de réels outils opérationnels. Il s'agit d'un des sujets les plus délicats que la Métropole devra porter »<sup>191</sup>.*

## Conclusions

*« Ce qu'il faut retenir en termes de bonnes pratiques et d'écueil à éviter, au vu des caractéristiques du territoire*

Ce premier PLH « métropolitain » a permis de franchir une étape importante vers une meilleure intégration communautaire de la politique locale de l'habitat. Mais la construction d'une politique intercommunale ambitieuse et opérationnelle s'inscrit dans un processus long, qu'il convient de respecter. Ainsi, l'exemple de la Métropole Rouen Normandie apporte plusieurs éclairages qu'il convient de souligner :

- La construction d'une politique communautaire partagée en matière d'habitat s'inscrit dans un temps long : le premier PLH à ce périmètre doit asseoir une vision commune et des ambitions partagées, les suivants devront permettre de concrétiser les objectifs définis ;
- Un territoire si étendu et hétérogène entraîne nécessairement une certaine inertie et des résistances de certaines communes qui sont classiques et démontrent la nécessité d'une acculturation et sensibilisation en continu des élus ;
- La Métropole affiche une prudence assumée vis-à-vis des évolutions réglementaires, de l'affirmation de son leadership et souligne la nécessité de *« ne pas aller trop vite pour ne pas régresser »<sup>192</sup>*. Dans le cas d'évolutions institutionnelles si fortes et rapides, les temps d'échanges, discussion, débat, doivent être respectés et animés en continu.

---

<sup>189</sup> M. Frédéric Sanchez, Président de la Métropole.

<sup>190</sup> M. Frédéric Sanchez, Président de la Métropole.

<sup>191</sup> M. Frédéric Sanchez, Président de la Métropole.

<sup>192</sup> M. Frédéric Sanchez, Président de la Métropole.

## Introduction

### **La Communauté d'Agglomération de Nevers : le PLH comme outil d'accompagnement de la décroissance**

Alors que, face à la tension des marchés immobilier et foncier, l'accès au logement reste un enjeu prégnant sur une grande partie du territoire national, de plus en plus de collectivités, éloignées des aires d'influence des grandes métropoles et/ou des principales zones d'emploi, doivent faire face au départ des populations et à un solde démographique négatif. Développement de la vacance, baisse des prix immobiliers, perte d'attractivité, etc. sont autant de conséquences auxquelles les pouvoirs publics doivent faire face.

A l'image de nombreuses communautés sur le territoire national, l'agglomération de Nevers, située à la limite sud-ouest de la Bourgogne à l'écart des autres grandes villes régionales mais aussi de celles de la Région Centre voisine, doit faire face à de nombreuses difficultés sur le plan socio-économique : déclin démographique, taux de chômage élevé, paupérisation de la population, ... Face à ce constat et aux perspectives négatives de croissance démographique estimées par l'INSEE, la Communauté d'Agglomération de Nevers s'est engagée dans une stratégie de renouvellement urbain d'envergure assumant en particulier un recours à la démolition de l'offre de logements jugée la plus obsolète et/ou la moins adaptée aux besoins de la population sans toutefois en assurer la reconstitution complète. Aujourd'hui, le programme local de l'habitat est le cadre de cette stratégie.

L'éclairage nivernais doit permettre de répondre aux questions suivantes : quelle stratégie adopter quand le territoire doit faire face à un déclin migratoire important et à des perspectives de développement négative ? comment le PLH, souvent centré sur les enjeux de production de l'offre, peut-il permettre d'accompagner ce phénomène de décroissance ? mais aussi, comment la démarche de PLH peut-elle être constitutive de l'affirmation d'une stratégie territoriale différenciante ?

La monographie a été produite sur la base d'entretiens réalisés auprès des acteurs locaux de la politique de l'habitat :

- Pour la Communauté d'Agglomération de Nevers :
  - o Mme Maryse Augendre, Vice-présidente en charge du logement et de l'habitat et maire de la commune de Coulanges-lès-Nevers ;
  - o M. Grégory Philbert, Responsable Habitat et Logement ;
- Mme Rémy, chargée du développement urbain de la Ville de Nevers ;
- Pour le bailleur Nièvre Habitat :
  - o Mme Cécile Remillier, Directrice générale ;
  - o M. Didier Boucher, Directeur Général adjoint
  - o M. Pierre-Alexandre Limoges, Directeur du patrimoine
  - o M. Julien Jouaneau, chargé d'opération et chef de projet renouvellement urbain
- Mme Brigitte Florentin de la DDT Nièvre, chef du service Aménagement du territoire et Habitat
- M. Jean-Baptiste Lacroix, Directeur Général de la SEM Nièvre Aménagement



## A – Carte d'identité de la Communauté d'Agglomération de Nevers<sup>193</sup>

Quelles sont les grandes caractéristiques géographiques, démographiques et institutionnelles du territoire ? Quel est l'état du marché local de l'habitat ? en quoi répond-il ou non aux caractéristiques de la population ?

### Une agglomération hétérogène structurée progressivement autour de Nevers, ville moyenne du centre de la France

La Communauté d'Agglomération de Nevers se situe à la limite sud-ouest de la Région Bourgogne-Franche Comté, dans le Département de la Nièvre, à proximité de la Région Centre-Val-de-Loire.

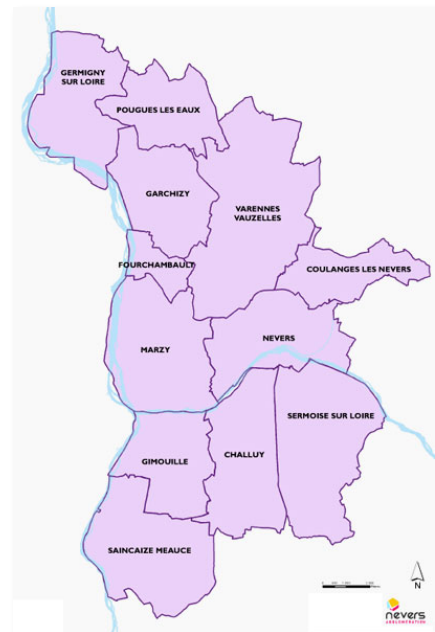
Créée en 2003, la Communauté d'Agglomération actuelle est issue de la fusion de plusieurs collectivités : à partir de 1999, plusieurs communes rejoignent progressivement la communauté de communes du Val de Loire – Val de Nièvre créée dès 1997 autour des communes de Nevers, Coulanges-lès-Nevers et Fourchambault<sup>194</sup>. Aujourd'hui, la Communauté d'Agglomération regroupe 12 communes et compte 68 734 habitants en 2012. Plus de la moitié de cette population réside dans la ville de Nevers (35 327 habitants en 2012), préfecture du Département de la Nièvre.

Sur le plan spatial, le territoire de la Communauté d'Agglomération est structuré autour de la commune de Nevers, la ville centre. Au nord, Varennes-Vauzelles, Fourchambault et Coulanges-lès-Nevers sont les trois autres communes urbaines de l'intercommunalité. Le reste du territoire est composé de deux couronnes, nord et sud, regroupant des communes au profil davantage rural mais bénéficiant tout de même d'un certain nombre de services publics et privés et d'équipements de proximité, et de trois communes rurales, de moins de 800 habitants (Germigny-sur-Loire, Gimouille et Saincaize-Meauce), exclusivement résidentielles. Par conséquent, les communes regroupées au sein de la communauté ont des profils divers.

A noter que ce territoire reste assez limité par rapport au bassin de vie de Nevers ; celui-ci s'étend en effet bien au-delà du seul territoire communautaire, et en particulier au-delà des limites départementales et régionales, notamment dans le Département du Cher voisin.

### Une agglomération soumise à l'étalement urbain et subissant un déclin et une fragilisation démographiques marqués

A l'image du faible dynamisme observé sur l'ensemble du territoire de la Nièvre, la Communauté d'Agglomération de Nevers voit sa population diminuer depuis les années



Source : [www.cg58.fr](http://www.cg58.fr)

<sup>193</sup> Précision méthodologique : les données chiffrées de la « carte d'identité » résultent du diagnostic du PLH de 2009, avec des données antérieures à cette date, complétées par des données de l'INSEE de 2012.

<sup>194</sup> En 1999, Saincaize-Meauce rejoint la communauté de communes ; en 2003, sous l'impulsion de la loi Chevènement, six communes (Chaluy, Fougues-les-Eaux, Garchizy, Germigny-sur-Loire, Sermoise-sur-Loire et Varennes-Vauzelles) viennent s'ajouter pour former la Communauté d'Agglomération de Nevers ; en 2010, l'EPCI intègre Gimouille ; en 2013, la commune de Marzy.

1990 ; entre 2007 et 2012, l'évolution démographique est de -0,7% par an (INSEE), le solde naturel presque nul ne venant pas compenser l'important déficit migratoire. Les projections démographiques du modèle Omphale de l'Insee confirment cette tendance et prévoient une forte diminution de la population d'ici 2030. Le vieillissement de la population et un important phénomène de départ des jeunes adultes (18-30 ans), illustrés par un indice de jeunesse en baisse (0,89 – toutefois supérieur à celui du Département de 0,7), sont les causes principales de cette situation.

Cependant, si l'agglomération perd des habitants dans son ensemble, les situations communales ne sont pas homogènes et le territoire est marqué par un phénomène d'étalement urbain<sup>195</sup> : Nevers et les communes urbaines limitrophes connaissent un fort déclin démographique (-1,5% par an entre 2007 et 2012 pour la ville-centre) alors que la population des communes rurales périphériques progresse.

Sur le plan social, les indicateurs témoignent d'une fragilisation de la population : 40% des ménages ont des ressources intérieures aux plafonds de ressources permettant d'accéder au parc très social ; le revenu mensuel moyen est de 2009€, sous la moyenne nationale ; le taux de chômage en 2012 s'élève à 15,5%, soit deux points de plus que le taux national, ...

### **Un parc de grands logements de moins en moins adapté**

La Communauté d'Agglomération de Nevers compte une majorité de propriétaires occupants en 2007 (51%), en augmentation de 4% depuis 1999.

Le parc social représente 24% des résidences principales à l'échelle de l'agglomération. Sur le plan géographique, cette offre sociale est très concentrée : la Communauté d'Agglomération de Nevers concentre 23% du parc social du département, et la Ville de Nevers 75% de celui de l'agglomération. En 2005, seules les communes de Coulanges-lès-Nevers et Garchizy sont déficitaires en logements sociaux dans le cadre de la loi SRU.

Ces logements sociaux sont souvent sous-occupés et majoritairement par des personnes âgées. Ainsi, les moins de 25 ans ne représentant que 4% des occupants du parc social.

Les inadéquations de typologie sont encore plus marquées dans le parc privé qui compte 20% de T5 et plus, alors que 7% de ménages sont composés de 5 personnes et plus. De façon générale, le parc de logement comporte une grande majorité de logements familiaux (78% de T3-T4-T5) et ce de manière homogène sur l'ensemble de l'agglomération. Cette caractéristique est de moins en moins en adéquation avec la structure de la population, la taille des ménages et leur desserrement ; le manque de logements de surface et typologie intermédiaires est de plus en plus problématique (70% des ménages de Nevers et 66% des ménages de l'agglomération sont composés de 1 ou 2 personnes).

### **Une production très largement insuffisante pour assurer le renouvellement du parc et un marché détendu**

La production de logements, à 56% sous forme de logements collectifs à Nevers (50% dans l'ensemble du pôle urbain) et 84% sous forme de maison individuelle dans les autres communes, reste structurellement trop faible pour maintenir le seuil de la population : les 186 logements autorisés par an en moyenne ne répondent pas aux besoins en logements dus au desserrement des ménages estimés à 317 logements par an pour maintenir le seuil de population.

La production de logement étant très basse, le marché de logement neuf est quasi inexistant, qu'il soit en collectif ou en maison individuelle. Il est un peu plus actif pour le

---

<sup>195</sup> Ce phénomène d'étalement urbain, constaté, n'explique cependant pas à lui seul la perte de la population du pôle centre.

parc ancien, en particulier locatif ; celui-ci se concentrant à 89% à Nevers et principalement dans son centre-ville. La demande est plutôt jeune (21% ont moins de 30 ans) et locale (63% des acquéreurs – jusqu'à 75% pour le logement individuel - sont déjà originaires de l'agglomération). Les prix immobiliers, s'ils augmentent (10% entre 2002 et 2006), ne suivent pas les courbes nationales et restent relativement bas. Ils sont relativement homogènes sur l'ensemble du territoire avec toutefois une demande plus élevée dans le pôle urbain de Nevers.

### **Une vacance élevée et un parc ancien à haut risque**

Le parc de logements de la Communauté d'Agglomération de Nevers se caractérise par une vacance très élevée qui continue de progresser : de 11,2% en 2007, le taux de vacance du parc s'élève à 12,7% en 2012 et n'avait cessé de croître sur la période 1999-2007 avec une progression de 7% dans le parc privé. Ce sont les villes de Nevers et de Fourchambault (commune urbaine de 1<sup>ère</sup> couronne) qui enregistrent les plus forts taux de logements privés vacants. D'autre part, la vacance est le plus souvent supérieure à un an et se concentre en particulier dans le centre-ville de Nevers et d'autres quartiers plus périphériques avec des logements particulièrement dégradés

L'ancienneté du parc constitue également l'une des problématiques majeures de l'agglomération de Nevers. Cela s'observe aussi bien dans le parc social que le parc privé : 35% des logements privés datent d'avant 1948 et 35% d'entre 1945 et 1975. Le risque de vétusté et d'insalubrité est élevé et 7% du parc privé de l'agglomération est reconnu comme potentiellement indigne. Ces logements anciens sont en outre rarement adaptés au vieillissement de la population.

Par ailleurs, 83% des résidents du parc privé ont des revenus inférieurs aux plafonds du PLUS, contre 72% dans le parc social, faisant ainsi du parc privé un parc social de fait.

## **B – La politique territoriale de l'habitat**

*Comment est organisé le pilotage technique et politique sur le territoire ? Qui sont les acteurs impliqués et quel est le niveau et les modalités de partenariat avec la communauté ?*

### **Un PLH qui initie l'engagement politique et la structuration d'une stratégie communautaire de l'habitat**

L'engagement de la communauté dans la démarche d'élaboration du PLH en 2007 est la première étape d'une politique communautaire de l'habitat à l'échelle de la communauté d'agglomération dans ses contours actuels. Un an après cette étape initiatrice, les communes confient la compétence de l'habitat à l'intercommunalité. Fin 2011, le PLH est adopté pour la période 2012-2017.

Malgré une prise de compétence relativement récente donc, de premières réflexions avaient été engagées en amont et en particulier en 2001, lorsque la communauté de communes Val de Loire-Val de Nièvre s'était dotée d'un PLH. Il s'agissait alors d'un PLH non obligatoire, démontrant l'engagement politique du territoire. Toutefois, malgré un volontarisme affiché et un portage politique important, ce PLH n'avait été que partiellement mis en œuvre.

A partir de 2007, l'élaboration du PLH est l'occasion de développer une véritable politique communautaire de l'habitat et s'appuie sur une nouvelle gouvernance (« *Pour la première fois, les Maires ont eu une approche autre que celle de leur propre commune* »<sup>196</sup>). Ainsi, le transfert de la compétence habitat aboutit à la mise en place d'une commission thématique intercommunale habitat et logement, organisée une fois

---

<sup>196</sup> Nièvre Habitat

par mois et réunissant deux élus par commune. Cette nouvelle arène de dialogue politique permet à la fois la réalisation d'un diagnostic partagé de l'habitat et le renforcement du fait communautaire.

Aujourd'hui, la politique de l'habitat communautaire bénéficie d'un portage politique affirmé avec des élus assidus et impliqués, conscients que « *la force du collectif enrichit* »<sup>197</sup>. Cette implication des élus et leur culture communautaire se sont construites progressivement, notamment grâce à la mise en place de ce qui pourrait être qualifié de « parcours initiatique » pour chacun des nouveaux élus : avant une entrée à la commission habitat, chacun bénéficie d'un « accompagnement à la prise de poste », dispensé par les équipes de l'Agglomération, visant à faciliter leur acculturation aux enjeux de l'habitat et leur compréhension des multiples dispositifs d'intervention possibles.

Ce travail d'acculturation continue des élus apparaît comme l'un des clés d'un engagement partagé et durable : « *c'est une condition nécessaire pour que les élus puissent s'exprimer et faire valoir leur point de vue afin d'établir une stratégie partagée et coproduite* »<sup>198</sup>.

### **Des moyens techniques et financiers permettant d'accompagner la montée en puissance stratégique de la Communauté**

La montée en puissance stratégique de la Communauté d'Agglomération de Nevers au fil des ans a été permise grâce à l'appropriation des enjeux de la stratégie partagée par les élus mais aussi, grâce au déploiement de moyens techniques spécifiques. Ainsi, au démarrage de la démarche d'élaboration, la Communauté s'est dotée d'un responsable Habitat et Logement, en charge de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi du PLH, accompagné de deux autres personnes au sein de son service ; ces référents sont reconnus par les partenaires, tant pour leur disponibilité que pour leur niveau d'expertise et la qualité technique de leur accompagnement (« *Les moyens humains de la Communauté d'Agglomération sont peu nombreux mais sont costauds* »<sup>199</sup>). En particulier, le responsable Habitat et Logement bénéficie d'une très grande visibilité auprès de l'ensemble des partenaires jouant les multiples rôles d'informateur et de conseil, mais aussi d'animateur de la mise en œuvre du PLH et du partenariat.

Nevers Agglomération s'est en outre dotée de moyens financiers à hauteur de 800 000€/an. Si cela correspond à un budget moyen pour une agglomération telle que celle de Nevers, cet engagement financier a facilité l'émergence du PLH (« *les moyens alloués par la Communauté d'Agglomération ont facilité l'accouchement du PLH* ») et l'élaboration d'un plan d'actions partagé, chaque action disposant d'un budget propre identifié.

### **Un partenariat développé progressivement sous l'impulsion de la Communauté**

Pour l'ensemble des partenaires de la politique locale de l'habitat (communes, organismes HLM, opérateurs, services de l'Etat), le portage communautaire de la démarche de PLH est perçu comme le gage d'une vision plus globale et sur le plus long terme ; l'expertise, la technicité et l'ingénierie de la Communauté d'Agglomération sont également des faits reconnus. Ainsi, la communauté se positionne naturellement

---

<sup>197</sup> Mme Maryse Augendre, Vice-présidente de Nevers Agglomération en charge du logement et de l'habitat, Maire de la commune de Coulanges-lès-Nevers.

<sup>198</sup> M. Grégory Philbert, Responsable Habitat et Logement, Nevers Agglomération.

<sup>199</sup> Nièvre Habitat, Mme Cécile Remillier, Directrice générale, M. Didier Boucher, Directeur Général adjoint et M. Pierre-Alexandre Limoges, Directeur du patrimoine.

aujourd'hui au centre du jeu d'acteurs : le partenariat entre les bailleurs et les collectivités passe principalement par elle, de même que celui entre les villes et l'Etat.

La construction de ce partenariat s'est faite dans la durée, et s'est notamment appuyée sur l'organisation de groupes de travail associant les communes et les partenaires locaux (bailleurs, aménageurs, ...) dans la définition de la stratégie en matière d'habitat. Par ailleurs, la période de mise en œuvre du PLH est rythmée par une échéance annuelle : la conférence du logement organisée par la Communauté, temps d'échanges, de bilan et de mise en perspective auquel sont conviés l'ensemble des partenaires de la politique locale de l'habitat.

L'émergence de l'acteur communautaire rencontre toutefois quelques résistances et doit encore faire face à la préexistence d'habitudes de travail ancrées. L'assise du rôle communautaire, sur les plans stratégiques et techniques, et auprès de toutes les parties prenantes, demeurent ainsi un enjeu sur le long terme, dans des dimensions cependant variables selon les partenaires.

- **Une implication fluctuante des communes, plus ou moins habituées au travail partenarial**

Les communes de Nevers Agglomération ne possèdent pas de services habitat ; avant la délégation de compétence à la Communauté en 2008, les questions liées à l'habitat étaient traitées à l'échelle communale via les services en charge de l'urbanisme et/ou du droit du sol. Aujourd'hui, le rôle de pilote de la Communauté est reconnu ; l'expertise des services est même perçue comme une plus-value importante pour les communes auprès desquelles la Communauté joue pleinement un rôle de conseil et de décryptage du cadre réglementaire (pour la Communauté, ce positionnement relève de son obligation de « *facilitateur* »<sup>200</sup> avec une volonté affichée de ne pas faire à la place de).

Le travail avec les communes a été engagé dès la démarche d'élaboration du PLH auprès des élus comme des techniciens :

- Par la sensibilisation politique et stratégique des élus : d'abord menés dans le cadre de la commission habitat/logement (chaque commune y est représentée par deux élus, avec a minima une réunion mensuelle), les échanges partenariaux ont permis de construire une vision partagée des enjeux et de la stratégie (« *Avant, on voulait tous que des maisons chez nous* »<sup>201</sup>). Pour la définition du programme d'actions territorialisé, la Communauté a mené les échanges de façon bilatérale avec chacun des Maires (« *C'était le plus simple* »<sup>202</sup>). Avec les communes les plus mobilisées cette double approche, collective et individuelle, a permis une vraie appropriation du programme d'actions ; pour d'autres, souvent les plus petites, le cadre d'actions fixé relève davantage de l'objectif à terme que de la feuille de route. Les représentants de certaines communes sont même parfois absents de la commission habitat.
- Par l'association des techniciens à des groupes de travail ; formés lors de la phase d'élaboration, ceux-ci se sont maintenus pour la période de mise en œuvre afin de permettre le suivi partenarial de la mise en œuvre et de faciliter les temps de bilan, notamment à mi-parcours.

Aujourd'hui, bien que consciente du rôle de la Communauté, les communes qui composent la communauté sont diversement impliquées et plus ou moins habituées au travail partenarial. De la même façon, certaines communes interpellent la communauté à bon escient en tant que pilote et/ou expert de la politique de l'habitat,

---

<sup>200</sup> M. Grégory Philbert, Responsable Habitat et Logement, Nevers Agglomération.

<sup>201</sup> Mme Maryse Augendre, Vice-présidente de Nevers Agglomération en charge du logement et de l'habitat, Maire de la commune de Coulanges-lès-Nevers.

<sup>202</sup> Mme Maryse Augendre, Vice-présidente de Nevers Agglomération en charge du logement et de l'habitat, Maire de la commune de Coulanges-lès-Nevers.

alors que d'autres ne lui font que très peu appel et agissent de façon quasiment autonome. Il apparaît que le niveau d'intégration de la commune à la stratégie et son degré d'appropriation du PLH sont également fortement dépendants de la personnalité des interlocuteurs ; malgré l'attention portée par la Communauté à la sensibilisation des élus, les changements politiques ont de vraies répercussions : « *Quand on est un nouvel élu, il y a beaucoup trop de choses à assimiler* »<sup>203</sup>.

Cette dichotomie s'observe tant chez les élus soucieux de garder leurs attributions (« *on veut exister mais on ne peut pas exister seuls* »<sup>204</sup>), qu'au sein des services communaux. Ceux-ci voient d'un œil inquiet les transferts de compétences et/ou les dynamiques de mutualisation de certains services. La dynamique est pourtant enclenchée : l'instruction du droit des sols est devenue une compétence communautaire depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2015, et la mutualisation entre les services communautaires et ceux de la ville centre est en cours.

Avec les communes, la construction partenariale et la création communautaire, bien que concrètes, restent donc toujours en cours de consolidation (« *Selon les communes, l'association de la Communauté d'Agglomération aux projets est plus ou moins évidente et systématique, mais on ne peut plus travailler chacun seul. La force du collectif enrichit* »<sup>205</sup>). La Communauté, consciente de la nécessité d'avancer avec les communes et non contre elles, est soucieuse de préserver une relation de confiance quitte à ralentir le rythme d'intégration communautaire de la politique de l'habitat. Il s'agit avant tout d'assurer une arène de dialogue constructif. Ainsi, la Communauté a estimé qu'il était trop tôt pour se saisir de la délégation des aides à la pierre, à la fois du fait d'une stratégie et d'un partenariat communautaires encore insuffisamment matures, et parce que les communes périphériques auraient pu y voir une hégémonie de la Communauté.

- **Des organismes HLM très impliqués dans la définition et la mise en œuvre de la politique communautaire de l'habitat**

Quatre organismes sont présents sur le territoire de Nevers Communauté :

- Nièvre Habitat, OPH départemental, possédant environ 8 000 logements sur le territoire communautaire ;
- Coopération et Famille, arrivé en 2001 après le rachat du parc de la SEM de la Ville de Nevers, dans une dynamique de maintien voire de diminution de son parc plus que développement ;
- Logivie, dont le développement est davantage orienté vers d'autres territoires ;
- ICF, dont les dernières constructions remontent à 2010.

Ils ont été associés au PLH dès sa phase d'élaboration, par le biais de groupes de travail et échanges avec l'Agglomération. Pour les organismes, le PLH est le résultat d'une coproduction, laquelle perdure pendant la période de mise en œuvre via l'observatoire de l'habitat.

Après des années de relations quasiment exclusives avec les communes, l'Agglomération est bien reconnue comme l'acteur central de la politique locale de l'habitat. Toutefois, si le partenariat est réel entre organismes et techniciens de Nevers Agglomération, la relation avec les élus est plus fragile et très dépendante de

---

<sup>203</sup> M. Grégory Philbert, Responsable Habitat et Logement, Nevers Agglomération et Mme Maryse Augendre, Vice-présidente de Nevers Agglomération en charge du logement et de l'habitat, Maire de la commune de Coulanges-lès-Nevers.

<sup>204</sup> Mme Maryse Augendre, Vice-présidente de Nevers Agglomération en charge du logement et de l'habitat, Maire de la commune de Coulanges-lès-Nevers.

<sup>205</sup> M. Grégory Philbert, Responsable Habitat et Logement, Nevers Agglomération.

la personne de l'élu. Ainsi, les évolutions liées aux élections récentes sont perçues comme un risque de fragilisation de la dynamique partenariale et du niveau d'acculturation stratégique (« *Les élus sont perdus devant les dispositifs* »<sup>206</sup>). En outre, les Maires restent des acteurs incontournables aux yeux des organismes HLM, lesquels sont souvent à l'initiative d'échanges directs. La DDT, encore gestionnaire des aides à la Pierre, est également au cœur du jeu partenarial pour les organismes HLM.

Les organismes HLM reconnaissent un fort engagement du PLH en faveur du parc social qui s'est traduit par la mise en place de dispositifs et de moyens adaptés ; au vu de la situation du parc privé et de la montée de préoccupations stratégiques sur le sujet, ils craignent cependant que cela soit fait au détriment du parc social et que la politique engagée ne soit pas poursuivie, ou du moins avec une priorité moindre, dans la durée. A noter que différents organismes d'échelle supra-communautaire ont joué un rôle important dans la stratégie retenue en faveur du parc social et l'acceptation de la spécificité des territoires détendus. Ainsi, l'Union Sociale pour l'Habitat de Bourgogne comme la Fédération des Offices HLM ont œuvré pour que la situation particulière des territoires en décroissance soit reconnue et le recours à des stratégies alternatives telles que la démolition soit défendable.

Pour Nièvre Habitat, principal organisme du territoire, la démarche d'élaboration du PLH a en outre permis de placer la thématique de l'habitat au cœur des enjeux d'aménagement du territoire quand jusqu'alors la priorité était largement accordée aux questions de développement économique voire de santé ; même si les organismes jugent que l'habitat n'occupe pas encore le bon rang au sein des priorités communautaires, l'engagement des techniciens et élus de référence de Nevers Agglomération sur le sujet a été remarqué (« *L'approche reste encore segmentée entre les différentes politiques publiques mais cela évolue ; le PLH a initié un mouvement de sortie du champ du logement vers celui de l'habitat* »<sup>207</sup>).

In fine pour les organismes HLM, et même si la non opposabilité est ressentie comme un obstacle à la portée du document, le PLH est l'outil qui doit permettre de réguler le marché de l'habitat pour un équilibre retrouvé sur le plan territorial, de l'offre et de la demande, et entre opérateurs. Face à l'enjeu, ce premier PLH est reconnu comme « *un exercice d'équilibriste pour ménager les différentes parties prenantes mais marquant déjà des avancées* »<sup>208</sup>.

- **Un Etat local tiraillé entre stratégie locale et politique nationale**

A l'instar des autres partenaires, les services locaux de l'Etat ont également été associés à l'ensemble des réunions techniques et stratégiques organisé tout au long de l'élaboration du PLH et maintenant de sa mise en œuvre ; cela a permis la constitution d'habitudes de travail marquées, bien que récentes, avec l'Agglomération.

Aussi, les services locaux reconnaissent pleinement le rôle de pilotage de l'agglomération et le dynamisme avec lequel les services portent la démarche. Les communes et les organismes HLM restent toutefois toujours un interlocuteur régulier de l'Etat, réciproquement sur les problématiques d'urbanisme et dans le cadre de la délégation des aides à la pierre.

Au moment de l'élaboration, deux points ont en particulier fait l'objet de discussion entre la Communauté et les services de l'Etat local :

- Le niveau de déclinaison territoriale des objectifs, l'Etat souhaitant des objectifs à l'échelle infracommunale pour la ville de Nevers quand la Communauté a fait le choix d'une échelle communale ;

---

<sup>206</sup> Nièvre Habitat

<sup>207</sup> Nièvre Habitat

<sup>208</sup> Nièvre Habitat

- La stratégie en elle-même et le recours assumé à la démolition. En particulier concernant le choix d'une stratégie de démolition du parc social, le département de la Nièvre souhaiterait pouvoir bénéficier de crédits de droit commun pour la démolition, en substitution de ceux prévus pour la construction, au motif que le territoire fait face à un contexte spécifique avec un marché immobilier peu attractif. Bien que la DDT soutienne ce positionnement (« *La stratégie retenue est cohérente : l'offre existante ne répond plus à la demande, il faut donc construire pour répondre à l'évolution de celle-ci* »<sup>209</sup>), elle a dû faire face à des positions fermes de la part des échelons régionaux et nationaux (« *L'Etat ne reconnaît pas la démolition, mais on ne peut pas réhabiliter un parc dont même la forme urbaine ne fait pas rêver* »<sup>210</sup>). Des dérogations ont pourtant déjà été accordées à d'autres territoires à l'échelon national, soumis à des problématiques similaires de marché détendu : la Franche-Comté et le Limousin.

Ainsi, ce débat stratégique entre services de l'Etat sur l'alternative démolition/construction dans le cadre d'un marché détendu a mis en lumière les difficultés de dialogue entre les différents niveaux des services de l'Etat, et entre la Communauté et les services régionaux et nationaux de l'Etat. Cependant, si les politiques d'Etat mettent du temps à s'adapter aux spécificités locales, les bonnes relations entre la Communauté d'Agglomération et les services départementaux et régionaux ont permis un travail sérieux sur le sujet et, in fine, la validation du scénario choisi par les élus communautaires.

- **Des partenaires associés et reconnaissant le rôle de la Communauté ; une appropriation du PLH et de la stratégie communautaire à renforcer**

En ce qui concerne les opérateurs privés sur le territoire, il s'avère que ceux-ci sont peu nombreux, ce qui favorisent la proximité et les échanges entre partenaires :

- La SEM Nièvre Aménagement, seule SEM d'aménagement et de construction présente sur le département de la Nièvre, intervient surtout dans le cadre de concessions d'aménagement passées par la Ville de Nevers (pour des projets d'habitat ou mixte, ponctuellement sur des projets d'équipements, en renouvellement urbain comme en neuf). Il s'agit quasiment du seul opérateur, les promoteurs nationaux n'étant pas positionné sur le territoire de Nevers Agglomération.

Si Nièvre Aménagement reconnaît que les élus communautaires sont impliqués dans la politique locale de l'habitat et que la Communauté est le bon animateur pour celle-ci (malgré un historique de relations directes avec les communes), le PLH ne fait pas office de document de référence mais apparaît plus comme la déclinaison de principes d'aménagement et de construction nationaux, ne tenant pas assez compte du contexte local. Nièvre Aménagement participe toutefois aux réunions de suivi du PLH.

Enfin, les Villes ayant encore la main sur la gestion de leur foncier, elles restent des interlocuteurs incontournables (posant la question du passage à une stratégie foncière intercommunale).

- Le Département de la Nièvre a élaboré un Programme Départemental de l'Habitat adopté en 2015. La Communauté d'Agglomération de Nevers a été forcément associée à la démarche d'élaboration. L'articulation des deux démarches interroge toutefois la Communauté : Nevers se distingue avec des choix stratégiques marqués (décroissance de la population assumée, recours à la démolition, discours sur la persistance de besoins même en zone détendue,

---

<sup>209</sup> Mme Brigitte Florentin de la DDT Nièvre, chef du service Aménagement du territoire et Habitat

<sup>210</sup> Nièvre Habitat



...) interrogeant la stratégie déployée à l'échelle départementale. L'intégration entre les deux démarches, PDH et PLH, peut encore être parfaite. Les habitudes de travail, la culture de dialogue et la vigilance de l'Etat local devraient, dans la durée, permettre cette évolution (« *Les habitudes de travail garantissent une bonne écoute et défense de nos besoins* »<sup>211</sup>).

### **C – Le PLH, porteur d'une ambition affirmée : neutraliser le déclin et la perte d'attractivité du territoire**

*A quels besoins de la population et enjeux du territoire vient répondre le PLH ? Comment et pourquoi a-t-il été élaboré ? Quelle est sa portée stratégique et opérationnelle en matière d'aménagement et de développement du territoire ?*

#### **La genèse, un PLH comme 1ère étape structurante de la politique locale de l'habitat**

La procédure d'élaboration de PLH a donc été engagée en 2007 par délibération du conseil communautaire, en s'appuyant sur le premier PLH non obligatoire initié en 2011 par la communauté de Communes Val-de-Loire – Val-de-Nièvre ; adopté sur un périmètre plus restreint que celui de Nevers Agglomération et que partiellement mis en œuvre, ce premier PLH a alimenté la réflexion sans toutefois la prédéterminer.

La démarche lancée en 2007 anticipe l'obligation donnée au territoire par la loi MOLLE en 2009 de se doter d'un PLH intercommunal.

Après une phase de diagnostic de près de deux ans, menée de façon partenariale notamment dans le cadre d'ateliers de travail, la définition de la stratégie a également donné lieu à de nombreux échanges pour la définition des priorités et du plan d'actions. Les élus de Nevers Agglomération ont en effet souhaité faire de cette élaboration une démarche partenariale associant l'ensemble des acteurs du logement. Ont ainsi été organisés durant chaque phase :

- Des phases de travail et de formation des élus de la Communauté ;
- Des moments d'élaboration des priorités politiques ;
- Des séances participatives de travail avec les acteurs locaux de l'habitat, dans le cadre du comité technique du PLH ;
- Des étapes de validation et de prise de décision, dans le cadre du comité de pilotage du PLH.

Le PLH a été adopté fin 2011 pour la période 2012-2017.

Pour ce premier PLH à l'échelle de la communauté d'Agglomération, Nevers Communauté s'est ainsi donné le temps :

- de l'acculturation, avec des élus à sensibiliser aux enjeux d'une politique communautaire de l'habitat ;
- de la concertation, entre les partenaires locaux comme avec l'Etat, sur des principes stratégiques forts.

Cette élaboration progressive a permis de poser les bases de la politique communautaire en matière d'habitat mais aussi d'affirmer la légitimité de l'intercommunalité dans ce domaine

---

<sup>211</sup> M. Grégory Philbert, Responsable Habitat et Logement, Nevers Agglomération.

## Un diagnostic partagé : l'offre existante ne répond pas aux besoins de la population

A l'image de l'ensemble de la démarche d'élaboration du PLH, le diagnostic a été co-construit de façon partenariale, facilitant in fine la définition d'objectifs communs pour les acteurs du territoire.

Dans sa structuration, le diagnostic du PLH de Nevers Agglomération est classique avec une organisation en quatre grandes parties :

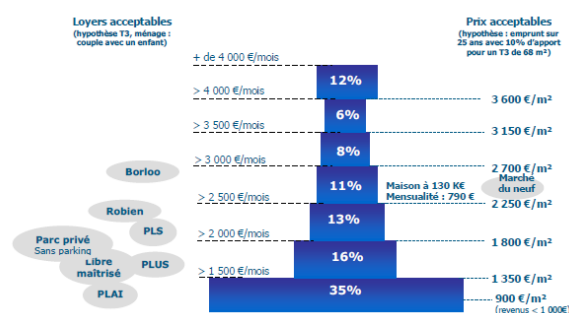
- L'analyse sociodémographique de la population et des besoins en logements, pointant principalement le phénomène de déclin démographique auquel doit faire face le territoire depuis les années 1990, mais aussi la fragilisation de la population dans un territoire marqué par une offre d'emplois insuffisante ;
- L'analyse du parc existant, et donc de l'offre, avec le constat d'un parc certes plutôt mixte mais dans son ensemble vieillissant (dans le parc privé comme dans le parc social) et inadapté à la demande des ménages en termes de standards de confort, de typologie et de taille ; cela se traduisant par une vacance élevée observée sur l'ensemble du parc.

Cette partie comporte également des éclairages sur la situation de l'offre à destination des publics spécifiques.

- L'état des lieux des marchés immobilier et foncier, identifiant un faible dynamisme ;
- L'analyse des dynamiques territoriales, et en particulier des spécificités territoriales en termes d'équipements et de services et d'accès aux centralités, ainsi que de la mobilité des habitants.

Certains volets font toutefois l'objet d'une approche particulièrement approfondie, à même de nourrir précisément la stratégie. Ainsi, le parc privé, souvent moins investigués que le parc social (le plus souvent par manque de données), fait l'objet d'une analyse assez détaillée, démontrant l'importance de cet enjeu pour le territoire nivernais.

La question des besoins et de leur adéquation avec l'offre existante est également investie de façon fine. Par exemple, une analyse de l'accessibilité du marché aux ménages a été réalisée via le croisement des niveaux de loyers/prix acceptables au vu des revenus des ménages, et sur la base d'un taux d'effort moyen de 30%, avec les prix du marché en location et en accession. Il s'agit de définir quelle part des ménages peut potentiellement prétendre à quel(s) segment(s) de l'offre. Cela a été en outre complété par une réflexion sur les parcours résidentiels croisant les publics du territoire et l'offre de logements disponibles ; cela permettant d'identifier les segments manquants ou inadaptés à toute ou partie de la demande.



	Locatif Social	Locatif privé	Accession
Jeunes décohabitants	Offre inadaptée, peu de petits logements	Seul parc qui correspond à leur budget	Budget insuffisant
Familles monoparentales	Offre inadaptée peu de petits logements	Passent souvent de l'accession à la location	Budget insuffisant
Migrants	Priorité donnée aux locaux	Défait d'offre sur Le logement individuel	Dépend du fait qu'ils bénéficient ou non d'une revente
Familles	Marché détendu pour les logements collectifs	Les loyers des grands logements peuvent correspondre aux mensualités accession	Budget adéquat quand les 2 personnes du ménage travaillent
Seniors	Problème de sous-occupation des logements	Problème d'accessibilité des logements	

Source : Communauté d'Agglomération de Nevers, Programme Local de l'Habitat 2012-2017, diagnostic

Cette phase de diagnostic a mis en évidence les enjeux suivants, au cœur de la stratégie retenue :

- L'adéquation de l'offre de logements, sociale, et privée, avec les demandes sociales et les exigences de qualité, pour proposer sur le territoire communautaire des solutions de parcours résidentiels aux ménages, compatibles avec leurs ressources ;
- La durabilité de l'aménagement, à la fois pour lutter contre un phénomène avéré d'étalement urbain, mais aussi pour répondre aux enjeux de soutenabilité, solidarité et mixité sociale ;
- Les réponses aux besoins des publics spécifiques, et en particulier des jeunes et étudiants, des gens du voyage et des personnes âgées ;
- La gouvernance de la politique de l'habitat.

### **La stratégie affirmée : prendre acte du déclin démographique et fonder une ambition de stabilisation de la population**

La stratégie de Nevers Agglomération repose sur un positionnement politique affirmé : celui de prendre acte du déclin démographique. Sur la base de ce constat partagé et tenant compte des projections démographiques négatives de l'INSEE, les élus ont fait le choix d'une politique volontariste, se fiant à la capacité de l'action publique de redonner de l'attractivité au territoire. Il s'agit à terme d'inverser la perspective à l'aide de la politique de l'habitat mais en assumant une première phase de perte, limitée, puis de stabilisation de la population. Si « *ce choix de scénario [assumant la décroissance] a été douloureux* »<sup>212</sup>, il est aujourd'hui partagé par tous les acteurs locaux (« *Nous n'avons pas le choix* »<sup>213</sup>). Basé sur le parti d'une attractivité retrouvée, ce scénario s'ancre dans une véritable stratégie d'aménagement et de développement du territoire permettant, au-delà de l'habitat, d'apporter à la population des réponses en termes d'accès à l'emploi, d'aménités urbaines, etc.

Le PLH, dans son volet « orientations », présente ainsi cette politique globale : « *l'enjeu central est bien de lutter contre une spécialisation de l'agglomération au profit des fonctions de centralité (emploi, équipements, offre culturelle, sportive et de loisirs, commerces, ...). Il est nécessaire de retrouver une démographie dynamique pour continuer à assumer ces missions essentielles, une mixité fonctionnelle durable et un cadre de vie attractif* »<sup>214</sup>.

Concrètement, pour établir le scénario retenu, la Communauté d'Agglomération s'est appuyé sur le calcul du point mort, estimé à 300 logements/an pour maintenir le niveau de population. La volonté politique affichée se voulant ambitieuse mais raisonnable, la Communauté et ses partenaires ont arrêté l'objectif de production à 190 logements/an en moyenne ; visant ainsi, non pas à maintenir à court terme la population, mais à ralentir progressivement l'érosion démographique.

### **Un scénario reposant sur un renouvellement urbain d'envergure pour lutter contre l'état de dégradation du parc de logements et adapter l'offre aux besoins de la population**

Opérationnellement, le scénario s'appuie sur une stratégie d'intervention globale sur l'ensemble des segments du parc (parc social/par privé, parc existant/parc neuf) (« *Etre*

---

<sup>212</sup> Mme Maryse Augendre, Vice-présidente de Nevers Agglomération en charge du logement et de l'habitat, Maire de la commune de Coulanges-lès-Nevers.

<sup>213</sup> M. Jean-Baptiste Lacroix, Directeur Général de la SEM Nièvre Aménagement

<sup>214</sup> Communauté d'Agglomération de Nevers, Programme Local de l'Habitat 2012-2017, orientations

en zone détendue ne signifie pas ne pas avoir de besoins »<sup>215</sup>) déclinée en quatre grandes orientations stratégiques :

### **1. Produire et renouveler des logements attractifs**

Le PLH de Nevers Agglomération propose une segmentation fine de l'offre de logement, par commune, précisant systématiquement la part de production dans le neuf et celle dans l'existant ; cette approche permet de valoriser le rôle du stock dans la réponse aux besoins en logement.

Dans tous les cas, il s'agit de redévelopper une offre de logements en adéquation avec les caractéristiques de la demande, soit davantage des logements individuels et des typologies plus petites. Cela passe par :

- Le renouvellement du parc par un rythme soutenu de démolition-reconstruction, et non un développement quantitatif du parc ;
- Une reconstitution encouragée en acquisition amélioration et avec une localisation garantissant une meilleure mixité sociale à l'échelle de l'agglomération ;
- Un niveau important de réhabilitations, pour conserver et accroître la qualité du parc attractif.

Au total, le PLH fixe un objectif de plus de 30% de nouveaux logements issus du patrimoine ancien (une production suffisante de logements neufs venant compléter ces objectifs de reconquête du bâti ancien).

Pour le parc social, l'enjeu étant d'en améliorer l'attractivité alors même qu'une importante partie de la population y est éligible, le PLH prévoit une triple intervention : un rythme élevé de démolition-reconstruction (550 démolitions et 420 reconstructions en 6 ans), un recours à l'acquisition-amélioration (agissant de fait également sur le traitement de l'habitat privé vacant et/ou vieillissant, inadapté, ...) et une politique soutenue de réhabilitation de la part des organismes HLM.

Pour le parc privé locatif, le stock étant important sur le territoire, la Communauté a privilégié la valorisation de l'offre existante pour consolider sa qualité et son attractivité. Cela signifie à la fois la mobilisation du parc privé vacant et la lutte contre l'habitat dégradé voire indigne. En particulier, la Communauté s'est engagée dans la mise en œuvre d'une OPAH via le PLH.

Pour le parc privé en accession, l'enjeu est de proposer une offre susceptible de répondre aux besoins des jeunes ménages qui quittent le territoire pour accomplir leur parcours résidentiel. Le PLH vise donc à accompagner les primo-accédants par la mise en œuvre expérimentale d'un dispositif de production de logements individuels à coût maîtrisé.

### **2. Initier une démarche d'aménagement maîtrisé et durable**

Consciente que le retour de l'attractivité ne pourra être enclenché par la seule dynamique résidentielle, le PLH de la Communauté s'inscrit dans une vision globale d'aménagement du territoire ; les choix de territorialisation illustre ce choix stratégique, privilégiant les centres-bourgs, la proximité des transports et la complémentarité logement/développement.

### **3. Apporter des réponses adaptées aux publics les plus fragile**

---

<sup>215</sup> M. Grégory Philbert, Responsable Habitat et Logement, Nevers Agglomération et Mme Maryse Augendre, Vice-présidente de Nevers Agglomération en charge du logement et de l'habitat, Maire de la commune de Coulanges-lès-Nevers.

La Communauté est engagée de de nombreuses réflexions sur les problématiques de logements des jeunes et des étudiants, ainsi que de l'accueil des grands passages des gens du voyage. Pour le PLH 2012-2017, la Communauté a fait le choix de s'engager en particulier sur cette dernière question afin d'y apporter des réponses opérationnelles.

#### **4. Organiser une gouvernance au service de l'efficacité du PLH**

Afin de poursuivre la dynamique partenariale engagée lors de l'élaboration du PLH, les instances (commissions politiques et groupes techniques partenariaux) mises en place lors de la phase d'élaboration ont été maintenues. Une conférence partenariale annuelle, organisée par les services de la Communauté, permet de faire le bilan des opérations achevées, de partager les informations recueillies dans le cadre de l'observatoire et d'établir les perspectives de mises en œuvre du PLH pour les années suivantes.

En outre, la Communauté a fait le choix de se doter de moyens humains et techniques spécifiques. En particulier, la création de trois observatoires (observatoire de l'habitat, observatoire des demandes locatives sociales et fichier partagé de la demande, observatoire foncier) doit permettre d'alimenter la connaissance précise des marchés foncier et immobilier et de conserver la mobilisation des acteurs concernés par leur alimentation régulière. Les données actualisées au fil de la mise en œuvre du PLH doivent en outre permettre, au besoin, d'infléchir la politique retenue. De la même façon, la tenue régulière de la commission thématique habitat/logement de la Communauté permet la mise en discussion des effets du PLH tout au long de sa mise en œuvre avec les élus.

Enfin, parallèlement à la structuration de cette gouvernance stratégique et opérationnelle, la Communauté a identifié un enjeu important en matière d'appropriation du PLH et de la politique communautaire de l'habitat : celui de la pédagogie auprès des habitants. Il s'agit en effet d'expliquer pourquoi la Communauté continue de vouloir construire alors que certains logements sont vacants, et pourquoi, dans le même temps, des logements jugés « pas si mal » sont démolis.

#### **Un plan d'action détaillé au service de l'opérationnalité du PLH**

Dans le PLH 2012-2017 de la Communauté d'Agglomération de Nevers, un programme de 21 fiches action décline les orientations stratégiques. Chaque fiche commence par une présentation de l'action et de ses objectifs, puis désigne le territoire concerné et détaille le pilotage et les partenariats. Enfin, le calendrier de mise en œuvre de l'action est défini et des moyens humains et financiers sont prévus.

Au total, sur le plan financier, avec un budget de 800 000€/an, le PLH de la Communauté d'Agglomération de Nevers dispose de moyens financiers conséquents qui ont facilité le processus d'élaboration du PLH et l'implication des élus. Ce budget est fléché par action ; 12 actions sur 21 bénéficient d'une enveloppe définie, établissant ainsi une certaine priorité hiérarchique entre chacune. Le renouvellement du parc social et la requalification du parc privé ancien affichent ainsi les budgets les plus détaillés et les plus conséquents du plan d'actions.

Malgré cette déclinaison opérationnelle, pour certains partenaires, l'opérationnalité du PLH reste encore faible du fait de sa non-opposabilité. Malgré un engagement stratégique marqué, illustré par le scénario retenu, pour certains opérateurs ce PLH reste encore trop éloigné de la réalité du terrain pour pouvoir être véritablement approprié et mis en

œuvre (« *Nous ne pouvons pas utiliser le PLH qui est trop le reflet d'intentions parisiennes* »<sup>216</sup>).

#### **D – Les effets et la vie du PLH**

*Comment le PLH, par son élaboration et sa mise en œuvre, est-il venu ou non infléchir les dynamiques en place, en matière d'habitat et de partenariat ? par quels moyens a-t-il pu avoir cet effet (dans le cas contraire, pourquoi les effets attendus n'ont-ils pas été observés) ?*

#### **Un premier PLH à mi-parcours de sa mise en œuvre, des effets en termes d'aménagement et d'attractivité du territoire encore peu mesurables**

Le PLH de la Communauté d'Agglomération de Nevers est donc le premier document stratégique en matière de politique locale adopté à cette échelle. Les partenaires, et en particulier la Communauté elle-même, s'accordent à dire qu'il s'agit encore d'un PLH non mûre : s'il a permis d'engager les discussions à l'échelle communautaire et de valider un scénario partagé, ce PLH possède certaines limites et pourra nécessiter des réajustements dès son bilan à mi-parcours. Ces potentielles limites sont à la fois le fait d'un manque de recul quant à l'effet des actions retenues, mais aussi d'une certaine prudence volontaire dans les choix portés par la Communauté : « *la Communauté a joué son rôle de facilitateur mais n'a pas voulu imposer ces choix pour ne pas faire à la place des autres partenaires ; en particulier, une certaine marge de manœuvre a été laissée aux communes* »<sup>217</sup>.

Dès ce premier PLH, les élus de la Communauté d'Agglomération de Nevers ont fait le choix d'inscrire leur action dans un temps long. Ainsi, le projet politique affiché dans le PLH s'inscrit dans une vision à moyen terme, a minima celle d'un PLH2 : « *Le premier PLH, temps de mise en place d'outils en faveur de l'attractivité résidentielle de l'Agglomération de Nevers, doit permettre de ralentir l'érosion démographique du territoire. Dans ces conditions, une nouvelle croissance de population est souhaitée à partir de 2017 [temporalité d'un PLH2, le PLH1 étant celui de la période 2012-2017]* »<sup>218</sup>.

Cependant, sur le court-terme, des premiers effets s'observent d'ores et déjà, avec notamment un infléchissement de l'évolution de la vacance. Par ailleurs, le succès de certaines opérations neuves récentes a rassuré la Communauté sur l'attractivité du territoire et sa capacité à accueillir une offre nouvelle à partir du moment où celle-ci est adaptée à la demande. A l'inverse, la difficulté à attirer des opérateurs porteurs d'opérations privées inquiètent la Communauté quant à la mise en œuvre de certaines orientations. Cela pointe la nécessité de développer une véritable politique de marketing territorial pour valoriser, au-delà de l'habitat, les qualités du territoire et les aménités qu'il offre.

#### **Moins de 10 ans après les premières réflexions communautaires en matière d'habitat, un rôle et une expertise reconnue de la Communauté d'Agglomération**

En matière de politique locale de l'habitat, la Communauté d'Agglomération de Nevers est encore en phase de « prise en main » sur le plan stratégique et opérationnel. En termes de gouvernance, les effets du PLH et de la prise de compétence sont en revanche beaucoup plus marqués : moins de 10 ans après les premières réflexions à l'échelle communautaire, la Communauté est aujourd'hui pleinement reconnue, comme l'échelle de référence et comme pilote. Malgré des résistances habituelles à la mise en place d'habitudes de travail nouvelles, tous les partenaires locaux s'accordent à reconnaître la

<sup>216</sup> M. Jean-Baptiste Lacroix, Directeur Général de la SEM Nièvre Aménagement

<sup>217</sup> M. Grégory Philbert, Responsable Habitat et Logement, Nevers Agglomération et Mme Maryse Augendre, Vice-présidente de Nevers Agglomération en charge du logement et de l'habitat, Maire de la commune de Coulanges-lès-Nevers.

<sup>218</sup> Source : Communauté d'Agglomération de Nevers, Programme Local de l'Habitat 2012-2017, orientations

plus-value de ce changement d'échelon, en termes de cohérence stratégique, d'animation du partenariat, de portage politique et d'expertise. En particulier avec les communes, le PLH est perçu comme un catalyseur de coopération. De l'avis de l'ensemble des acteurs locaux de l'habitat interrogés, le partenariat est amené à se renforcer, à développer des actions plus importantes

La phase d'élaboration du PLH a été un vrai temps d'échanges politiques, avec un débat de fond entre élus en particulier sur la démolition (« *Il a fallu des années pour convaincre les élus, le PLH a beaucoup aidé pour discuter de tout ça car le sujet a toujours été évoqué* »<sup>219</sup>). L'engagement des élus pour un scénario marqué, acceptant la décroissance et proposant une réponse à l'échelle de tous les segments du parc, a en outre permis d'affirmer la légitimité de la Communauté dans ses demandes face à l'Etat

## **Conclusions**

*Que faut-il retenir en termes de bonnes pratiques et d'écueils à éviter, au vu des caractéristiques du territoire ?*

- L'acceptation de la décroissance démographique et le choix d'un scénario accompagnant cette décroissance pour un retour d'attractivité progressif plus réaliste : une première étape de ralentissement du déclin démographique, puis de stabilisation de la population afin d'envisager le retour vers un scénario de croissance à long terme ;
- Une stratégie d'intervention globale inscrivant la politique de l'habitat dans une politique d'aménagement et de développement territorial d'ensemble pour, à la fois favoriser la revitalisation des centres-villes et lutter contre l'étalement urbain, et impacter plus fortement l'image du territoire au cœur d'un éventuel retour d'attractivité ;
- Une approche fine par segment du parc, en phase diagnostic et dans la définition de la stratégie et du plan d'actions, avec renouvellement urbain envisagé sur le parc social comme sur le parc privé.

---

<sup>219</sup> Mme Cécile Remillier, Directrice générale, Nièvre Habitat.

## **Introduction**

### **La Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais : une politique ambitieuse, soutenue par des outils et des moyens adéquats**

Du fait de son caractère non-opposable, le PLH est souvent jugé comme un document certes stratégique mais insuffisamment opérationnel, posant la question de sa transcription dans les documents opposables liés comme de la mise en place d'outils spécifiques facilitant sa mise en œuvre et son suivi partenarial. Ainsi, seules 32% des communautés interrogées déclarent bénéficier d'outils et de dispositifs de contractualisation adéquats pour la mise en œuvre du PLH<sup>220</sup>.

La Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais, caractérisée par une compétence habitat ancienne et un portage politique fort de ce sujet, œuvre depuis vingt ans à la mise en œuvre de politiques de l'habitat de plus en plus opérationnelles et territorialisées. La délégation des aides à pierre couplée à une politique volontariste en matière de production de logements, sociaux notamment, de réhabilitation, d'hébergement et d'animation, d'observation et de pilotage fait du troisième PLH du Pays Voironnais un document ambitieux sur le plan quantitatif et respectueux des engagements du SCOT de la région grenobloise. Ce dernier document constitue le véritable cadre stratégique pour le développement territorial et les grands équilibres de l'habitat à l'échelle de l'aire urbaine. Relais du projet de territoire porté par les documents d'urbanisme, le PLH porte l'engagement d'une offre nouvelle située à 70% dans les pôles urbains. La Communauté d'Agglomération a mis en place les moyens de soutenir son ambition via un renforcement des liens avec l'EPFL et du financement du portage foncier, le portage et le financement des opérations d'habitat d'intérêt communautaire et, l'élaboration de conventions bilatérales avec les communes et les principaux bailleurs du territoire. Cette dernière démarche en particulier, le conventionnement avec les bailleurs sociaux, apparaît comme l'un des points forts de ce PLH alors même que l'appropriation de la démarche par les organismes HLM est un enjeu pour l'ensemble des territoires.

C'est pourquoi, bien que présentant des limites notamment dans la hiérarchisation des orientations du PLH ainsi que dans leur déclinaison qualitative fine au vu des besoins du territoire, le PLH de la Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais constitue une référence intéressante quant aux modalités de mise en œuvre opérationnelle et partenariale du PLH. C'est à ce titre que la présente monographie doit être envisagée ; elle a été réalisée sur la base d'entretiens réalisés auprès des acteurs locaux de la politique de l'habitat :

- Pour la Communauté d'Agglomération du Pays du Voironnais : Mme Alyne Motte, Vice-présidente au logement et à l'habitat de la Communauté d'Agglomération du Pays du Voironnais, M. Michael Mollet, directeur du service Habitat ;
- M. Gilles Dupont, Directeur de l'Urbanisme à la ville de Voiron (ville centre de l'agglomération) ;
- M. Dominique Parrel, le Maire de Coublevie (pôle d'appui du territoire, avec obligation de construction de logements sociaux soumise aux pénalités financières de l'Etat au titre de la loi SRU) ;
- M. Christian Gardoni, représentant de la SEMCODA (SEM de construction et bailleur social) ;
- M. Didier Monnot, directeur général du Le bailleur historique Pluralis (ESH) ;

---

<sup>220</sup> Source : enquête électronique réalisée par Espacité auprès des communautés



- Mme Martine Fugier, DDT Isère, responsable de la Politique de l'Habitat et M. Hervé Papin, chargé du suivi des PLH, notamment celui du pays Voironnais.

## A – Carte d'identité

Quelles sont les grandes caractéristiques géographiques, démographiques et institutionnelles du territoire ? Quel est l'état du marché local de l'habitat ? en quoi répond-il ou non aux caractéristiques de la population ?

### La Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais, un territoire satellite de la Métropole de Grenoble



La Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais (CAPV) est située en Rhône-Alpes, dans le département de l'Isère, à une vingtaine de kilomètres de Grenoble.

Constituée de 34 communes, elle compte 92 000 habitants en 2012 et se structure autour de sa ville-centre, Voiron, 19 925 habitants.



La ville de Voiron, ville-centre dynamique et pôle urbain principal du territoire intercommunal, appartient à l'aire urbaine de Grenoble. Elle exerce une forte influence sur la CAPV comme en témoigne l'importance des mouvements pendulaires. Si le Pays Voironnais est l'un des territoires périurbains rhônalpins les plus urbanisés, le nord de l'agglomération demeure plus rural. Il bénéficie pour autant d'une bonne attractivité grâce à son positionnement à la jonction des aires urbaines grenobloise et lyonnaise.

Cette structuration urbaine, entre polarité et gradient périurbain, s'accompagne d'évolutions démographiques variables. Dans son ensemble, la CAPV connaît un ralentissement de sa croissance démographique et seul le solde naturel assure la croissance démographique. Le solde migratoire, s'il est toujours positif, diminue progressivement. La croissance est aujourd'hui située essentiellement dans la périphérie nord et rurale plutôt que dans le cœur de l'agglomération. Ces évolutions

s'accompagnent d'une baisse de la taille des ménages et d'une hausse moyenne des revenus générée par l'augmentation de la part des cadres et des retraités. Cependant, une frange de la population, essentiellement localisée dans les pôles urbains, reste fragile.

<b>Nombre d'habitants - 2012</b>	<b>Croissance démo 2006-2011</b>	<b>Indice de jeunesse (-19 ans/+65ans)</b>	<b>Taille moyenne des ménages - 2012</b>	<b>Revenus médian /UC - 2012</b>
<b>92 016</b>	<b>+ 0.4 %</b> Dont solde naturel : + 0.4 % Dont solde migratoire : - 0.0 %	<b>1.49</b>	<b>2,4</b>	<b>21 617€</b>

### **Une construction communautaire ancienne**

S'appuyant sur une croissance urbaine exponentielle de l'agglomération grenobloise dans les années 1960 (+ 70 000 habitants en 6 ans, soit la plus forte croissance de toutes les grandes villes françaises), le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) de l'Agglomération Grenobloise de 1973 avait pour ambition de créer une « région urbaine millionnaire » autour de Grenoble avec un projet de ville nouvelle sur le territoire du Pays Voironnais.

14 communes s'y sont opposées en s'organisant et se regroupant au sein du Syndicat Mixte d'Aménagement du Voironnais (SMAV) en 1974, défendant ainsi leur vision d'un développement privilégiant les communes déjà existantes et non de la création d'une ville nouvelle exogène.

Pérenne durant 20 ans, le SMAV engage la création d'une politique intercommunale autour des thématiques de l'environnement, du social et de l'habitat. En 1994, il devient une Communauté de Commune dotée d'une autonomie financière et fiscale. En 2000, elle est transformée en Communauté d'Agglomération compétente en aménagement du territoire et politique de la ville et intègre progressivement plusieurs communes voisines. Ainsi, depuis sa création en 1974, l'intercommunalité dans le Pays Voironnais n'a cessé de se renforcer et d'intégrer des compétences nouvelles. Aujourd'hui, l'action de la Communauté s'organise à partir de six grands secteurs d'intervention :

- L'aménagement du territoire ;
- L'organisation de la mobilité ;
- Le développement de l'économie et de l'emploi ;
- L'environnement ;
- Les solidarités, envers les personnes et les territoires ;
- La culture et le patrimoine.

### **Un territoire de propriétaires de maisons individuelles et un marché immobilier tendu malgré une vacance élevée**

Sur le territoire voironnais, près de 60% des logements sont des logements individuels, le plus souvent de grande taille (plus de 70% des logements affichent quatre pièces et plus). Le locatif social représente 15.7% des résidences principales (2011).

Aujourd'hui, les évolutions démographiques (vieillesse de la population et diminution de la taille des ménages) se traduisent par une évolution des besoins en logement : aussi,

malgré une offre qui progresse de manière significative (+ 570 logements/an en moyenne entre 1999 et 2008), la pression augmente sur le marché du logement.

En effet, la typologie de l'offre résidentielle n'évolue que faiblement : le développement résidentiel reste très largement orienté vers la maison individuelle. En effet, malgré une légère progression du collectif, le marché des terrains à bâtir pour la maison individuelle demeure en effet un marché très attractif. Par ailleurs, le marché de l'ancien est en hausse en raison du rabattement des ménages issus de l'agglomération grenobloise. Ainsi prisée, l'offre ancienne et nouvelle est de plus en plus chère : en 2010 le prix moyen des transactions s'élève à 2 725 €/m<sup>2</sup>).

Par ailleurs, depuis 2008, le territoire connaît une baisse de la production en raison du ralentissement économique global et du report des promoteurs/investisseurs sur l'agglomération grenobloise : à l'échelle du territoire, ce sont principalement les pôles du territoire qui ont été touchés par ce ralentissement de la production, l'offre neuve s'étant davantage développée sur les pôles d'appui et les bassins de vie ruraux.

Aussi, face à une production diffuse et à une offre de plus en plus chère, et malgré un classement en zone 3, la raréfaction de l'offre abordable est un phénomène majeur sur le territoire en raison de l'apport moindre des subventions de l'Etat et d'une demande exogène de plus en plus importante de la part des cadres et retraités de l'agglomération grenobloise qui concurrencent les populations locales.

Pour autant, la vacance est relativement élevée (7.1%). Elle se concentre essentiellement dans les pôles urbains, les territoires les moins prisés par ces nouveaux arrivants.

## **B – La politique territoriale de l'habitat**

*Comment est organisé le pilotage technique et politique sur le territoire ? Qui sont les acteurs impliqués et quel est le niveau et les modalités de partenariat avec la communauté au quotidien ?*

### **La gouvernance ; une politique de l'habitat communautaire ancienne et soutenue politiquement, et bénéficiant d'un pilotage technique adapté et efficace**

La CAPV détient la compétence Habitat depuis sa création en 1994. Auparavant et depuis les années 1980, le syndicat mixte d'alors (SMAV) pilotait déjà les dispositifs habitat de type OPAH.

Dès 1995, la Communauté de Commune s'est dotée de son premier PLH puis, suite à sa transformation en Communauté d'Agglomération, elle s'est dotée de son second PLH en 2006 pour accorder sa politique avec la délégation des aides à la pierre dont elle a obtenu la détention. Elle en est aujourd'hui à son troisième document pour la période 2012-2017.

La CAPV a toujours bénéficié d'un fort portage politique sur les questions relatives à l'habitat. Cet engagement est aussi porté par le Président et le Vice-Président actuels. Le Président, Jean-Paul Bret, également représentant à l'ANAH et impliqué à ce titre nationalement dans les débats sur les politiques de l'habitat, est reconnu comme un personnage politique « *très impartial* » ; « *peu politisé* », dont l'objectif est de « *rassembler les élus* »<sup>221</sup> autour d'un projet commun.

Parallèlement à cet engagement politique affirmé, la politique de l'habitat sur le territoire de la CAPV bénéficie d'un pilotage technique efficace : abrité par la Direction de

---

<sup>221</sup> Témoignages issus des entretiens réalisés auprès des acteurs du territoire.

l'Aménagement et du Développement, le service habitat s'organise autour d'une dizaine de personnes. En interne comme pour les partenaires, les moyens humains mobilisés sont jugés bons et suffisants, notamment en raison de l'ancienneté de la démarche habitat au sein de la communauté et de la construction progressive du service (« *un personnel de qualité* » selon la SEMCODA). S'appuyant sur ces ressources internes à la CAPV, le travail d'élaboration du 3<sup>ème</sup> PLH a été mené en régie. A l'image de nombreuses communautés outillées et impliquées de longue date dans les politiques territoriales de l'habitat la CAPV a eu recours à des externalisations ponctuelles :

- auprès de l'agence d'urbanisme de la région grenobloise, pour une partie des études en phase diagnostic, mettant ainsi à profit les données et l'expertise d'analyse de l'agence, et en appui pour l'animation des ateliers de réflexion tout au long de la démarche ;
- auprès d'AMO externes, sur des sujets ciblés et plus spécifiques : le parc privé, la réforme du système des aides à la pierre, ...

Par ailleurs, les bailleurs et professionnels de l'aménagement et de l'habitat ont été intégrés aux réflexions tout au long de la démarche.

### **Un partenariat solide avec un leadership fort de la Communauté**

C'est le point fort du PLH du Pays Voironnais que tous les acteurs interrogés s'accordent à reconnaître ; c'est une « *machine très solide*<sup>222</sup> ».

- **Des communes associées en amont et impliquées dans la mise en œuvre du PLH via des conventions territoriales bilatérales**

Dès l'origine de la démarche habitat, les communes ont été associées à la réflexion et les relations agglomérations / communes ont toujours été reconnues comme plutôt bonnes dans l'ensemble.

Plus concrètement, l'agglomération est le plus souvent en contact avec les services de l'urbanisme des communes, dans un « *bon esprit de collaboration*<sup>223</sup> ».

Le partenariat repose sur une démarche opérationnelle de conventionnement bilatéral entre les communes et l'agglomération. Les 12 conventions territoriales ainsi signées ont pour objectif d'inscrire les engagements de chacune des parties ; elles sont élaborées sur la base d'une fiche territoriale, du volet foncier et de la délibération de la commune sur le PLH. Chaque convention identifie les outils mobilisés dans les documents d'urbanisme pour mettre en œuvre les objectifs de construction du PLH, les opérations pouvant être co-portées par la commune et la CAPV, les besoins d'accompagnement d'ingénierie de projet de la CAPV, les gisements fonciers, les besoins de portage foncier et les dispositions et moyens financiers dégagés par chaque partie.

Cette articulation avec l'aménagement urbain trouve cependant parfois sa limite, notamment dans les principales communes urbaines de l'agglomération dont les services urbanisme ont une bonne capacité de pilotage et de gestion du développement urbain, et qui déroulent la plupart des projets immobiliers et urbains sans lien direct avec le PLH.

Enfin dans les échanges avec les communes, la CAPV s'appuie sur les bilans annuels et à mi-parcours (qui ne font toutefois pas l'objet de sanction en cas de non-respect des objectifs), pour ajuster et redéfinir les objectifs, vérifier la bonne adéquation avec ce qui est déclaré au CRH et apporter une aide personnalisée aux communes. Globalement les communes jouent le jeu de la collaboration ; seules deux communes ont été déclarées comme plus réticentes à ces temps d'échanges.

---

<sup>222</sup> M. Didier Monnot, directeur général du Le bailleur historique Pluralis (ESH)

<sup>223</sup> M. Gilles Dupont, Directeur de l'Urbanisme à la ville de Voiron (ville centre de l'agglomération)

- **Les bailleurs et leurs associations, une logique croissante de contractualisation**

Les bailleurs sont également associés depuis longtemps à la réflexion et ont pu partager leur expérience dans le cadre des ateliers organisés lors des phases d'élaboration du PLH.

Depuis 2012, dans une logique croissante de contractualisation, les conventions bilatérales de déclinaison des objectifs du PLH entre chaque bailleur (les 4 principaux seulement) et l'agglomération permettent d'inscrire clairement les ambitions, engagements et moyens réciproques. La convention vise à identifier les opérations nouvelles pouvant être réalisées dans la période, les leviers permettant leur réalisation, les ensembles qui feront l'objet de travaux de rénovation et de réhabilitation thermique et les dispositions et moyens financiers dégagés par chacune des parties.

Ils sont ainsi associés en amont de la démarche et tout au long de la mise en œuvre du PLH via les bilans annuels. « *Ce principe de conventionnement a également permis de fidéliser les bailleurs qui n'étaient pas nécessairement implantés sur ces secteurs (Zone III)* » selon la Vice-présidente à l'Habitat, et a permis de mettre également en avant leurs actions innovantes. Le caractère précis et exigeant des aides accordées permet de « *tenir les bailleurs* » (Vice-Présidente à l'Habitat).

- **Un Etat relativement en retrait de la démarche PLH**

Si l'Etat est très présent à l'échelle départementale, notamment dans le cadre des négociations du SCOT de la région grenobloise qui acte les principales lignes d'équilibre de l'habitat à l'échelle du bassin de vie, il l'est moins auprès de la démarche du PLH auquel il est associé (il est présent à chaque COPIL et atelier organisés). Le « Porter à connaissance » de l'Etat a *a priori* apporté peu d'éléments nouveaux à la démarche qui était déjà largement engagée localement, et par rapport aux orientations du SCOT.

- **L'association des autres partenaires : un sujet à faire progresser**

Si l'association des communes et des bailleurs - y compris au-delà de la phase d'élaboration, habituellement la plus active en matière de partenariat - est un des points forts de la gouvernance locale des politiques territoriales de l'habitat et permet un effet réel sur l'appropriation des orientations et leur mise en œuvre, l'ouverture du partenariat aux acteurs de « second cercle <sup>224</sup> » est perçue comme un axe de progrès nécessaire.

Au premier rang, afin de mieux connaître les mécanismes de marché immobilier sur l'ensemble des segments du parc, la CAPV souhaite faire progresser l'association des promoteurs et des agences immobilières ; lesquels bénéficient souvent d'une connaissance fine des prix et de leurs évolutions, des enjeux de vacance et de relocation, etc. Pour cela, la CAPV souhaite s'appuyer sur son atelier « marché » initié dans le cadre du 3<sup>ème</sup> PLH en cours pour la période 2012-2017.

---

<sup>224</sup> Au vu des modalités partenariales observées à l'échelle nationale, les communes, les bailleurs sociaux et l'Etat peuvent être qualifiés de partenaires du premier cercle ; les autres institutions, les partenaires issus du monde économique, les promoteurs, agences immobilières et notaires, les représentants de la société civile – associations, habitants, ...- etc. peuvent être désignées comme un second cercle, plus inégalement mobilisés et associés par les territoires lors de l'élaboration du PLH et plus encore lors de sa mise en œuvre.

Les habitants quant à eux sont pour l'instant peu associés aux travaux de la politique de l'habitat. C'est un sujet que l'agglomération entend améliorer en faisant « *connaître, comprendre et partager* » les enjeux liés à l'habitat.

### **Des instances régulières pour maintenir la dynamique partenariale au-delà de la phase d'élaboration**

Pour maintenir la mobilisation partenariale autour du PLH, la CAPV a fait le choix de maintenir et poursuivre le travail des instances du PLH à l'issue de la phase d'élaboration et tout au long de la période de mise en œuvre (en plus des instances communautaires classiques - notamment la commission communautaire mensuelle du volet aménagement -).

Il s'agit d'instances de pilotage « classique » permettant le suivi de la mise en œuvre du PLH :

- quatre comités de pilotage par an, rassemblant les élus, les acteurs locaux et l'Etat pour partager les principaux bilans et le suivi des actions du PLH ;
- un atelier « marché » annuel avec les promoteurs, notaires et professionnels de l'immobilier ainsi que 1 à 2 autres ateliers sur des thématiques variées avec les autres partenaires (exemple de thématiques : réhabilitation, liens urbanisme / habitat). Ces ateliers sont l'occasion de faire circuler l'information, de faire de la pédagogie, de débattre et échanger sur les expériences et les bonnes pratiques.

La CAPV a également mis en place des instances « opérationnelles » thématiques, ciblées sur l'un des volets du PLH, visant à faire vivre les différents dispositifs :

- un comité d'engagement financier mensuel relatif aux aides à la pierre pour le parc public (programmation, instruction et agréments), pendant lesquels les 5 ou 6 élus présents et un représentant de la CA valident les montants financiers des opérations financées, instruites en amont ;
- un Comité local d'amélioration de l'habitat (programmation, instruction et agrément – dédié au parc privé) à raison de six instances par an, soit une fois tous les deux mois environ ;
- la commission sociale du Comité Local de l'Habitat une fois par mois.

### **C – Le PLH**

*A quels besoins de la population et enjeux du territoire vient répondre le PLH ? Comment et pourquoi a-t-il été élaboré ? Quelle est sa portée stratégique et opérationnelle en matière d'aménagement et de développement du territoire ?*

## **Une intervention initiale motivée par les enjeux d'amélioration du parc privé existant et un élargissement des champs d'intervention au fur et à mesure des générations de document**

L'intervention communautaire sur l'habitat s'est construite dès les années 1980 autour des enjeux d'amélioration du parc existant, via la mise en œuvre d'une OPAH sous maîtrise d'ouvrage intercommunale (alors syndicat mixte). Dès lors, plusieurs dispositifs d'intervention sur le parc privé, pilotés par la Communauté, se sont succédés jusqu'au premier PLH.

Celui-ci, initié en 1995 suite au passage en communauté de communes, s'appuie fortement sur ces démarches pré-existantes relatives au parc privé. Il engage également un dispositif ambitieux d'hébergement piloté, financé et géré par l'intercommunalité (propriétaires des 4 premières résidences sociales) et organise la Conférence Intercommunale de l'Habitat, notamment pour l'attribution et la gestion du contingent préfectoral délégué par l'Etat.

Le second PLH, élaboré en 2006, élargi le spectre d'actions et, en plus des axes déjà portés, prend en compte des enjeux de production de l'offre locative sociale ; l'obtention de la délégation de l'aide à la pierre (en plus du budget propre de la communauté conséquent consacré à la production neuve – enveloppe budgétaire multiplié par six par rapport à la génération précédente du PLH-) marque la volonté d'intervention de la communauté. Cet axe s'accompagne en outre d'un plan d'actions foncières pour les plus grandes communes<sup>225</sup>.

Le PLH en cours, document de 3<sup>ème</sup> génération, s'appuie sur les enseignements des périodes précédentes. Ainsi, afin de déployer la politique communautaire et de renforcer la production dans les polarités urbaines, le nouveau PLH a pour objectif de mieux animer la politique de l'habitat par une territorialisation des ambitions par commune. Il est donc axé sur l'animation et les liens partenariaux avec les communes, avec mise en place d'une aide sur mesure en fonction de l'outillage des communes. Il cherche également à accentuer l'ingénierie aux communes pour les accompagner dans la mise en œuvre opérationnelle de leurs projets d'urbanisme par le développement d'une compétence communautaire d'aménagements structurants (définition de zones d'intérêt communautaires en partenariat avec les communes). Enfin, les liens sont renforcés avec l'adhésion à l'EPFL et les moyens alloués au portage foncier sont amplifiés.

S'il s'avère que les contraintes législatives et conventionnelles externes sont souvent les éléments déclencheurs de l'engagement d'une révision du PLH et/ou de l'investigation de nouveaux champs d'intervention (ainsi c'est le cadre institutionnel externe relatif à la délégation de la compétence des aides à la pierre qui a conduit la CAPV à engager une actualisation de son PLH en 2006, alors que c'est la nécessité de relancer la convention de délégation des aides à la pierre qui a motivé la mise en chantier du dernier PLH), ces remises en question successives des orientations politiques et de leur traduction opérationnelle ont permis à la CAPV d'adapter sa politique aux besoins du territoire, et surtout aux effets observés des programmes précédents (« *Beaucoup de chemin a été parcouru entre le 2<sup>ème</sup> et le 3<sup>ème</sup> PLH ; l'ancien PLH avait produit des effets contraires aux objectifs poursuivis en termes de production de logements dans les centres urbains, malgré une volonté de bien faire* <sup>226</sup>»). Aujourd'hui, les politiques territoriales de l'habitat portées à l'échelle communautaire ont ainsi atteint un certain niveau de maturité : au-delà du PLH document contractuel obligatoire, c'est bien une stratégie plus large et partagée qui guide l'action partenariale (« *Refaire un PLH tous les 6 ans du fait d'évolutions réglementaires, c'est lourd... Est-ce vraiment nécessaire quand la légitimité*

---

<sup>225</sup> Avec le recul, il apparaît que, malgré la volonté affichée, les moyens mis en œuvre ont été insuffisants et n'ont pas permis de produire du logement dans les pôles urbains à hauteur des objectifs attendus.

<sup>226</sup> Mme Martine Fugier, DDT Isère, responsable de la Politique de l'Habitat.

*de la stratégie est bien ancrée ?<sup>227</sup> » ; « le PLH n'est finalement qu'un maillon d'une démarche habitat large et ancienne <sup>228</sup>»)*

### **Un enjeu global de maintien de l'attractivité du territoire, et en particulier de ses pôles urbains, par le développement d'une offre abordable**

Réalisé à l'échelle de l'agglomération et des communes, et basé sur les principales ressources statistiques habituelles (SITADEL, RGP, ECLN Perval, etc.) et sur le bilan du PLH précédant, le diagnostic du PLH en cours a identifié quatre grands enjeux pour le territoire du Pays Voironnais :

- un enjeu de production de logements, pour maintenir la population sur place et développer l'attractivité du territoire ; les constats du diagnostic s'appuyant très largement sur les études menées dans le cadre du SCOT ;
- un enjeu de développement d'une offre abordable pour répondre à tous les besoins : à la fois aux besoins en matière de primo-accession, cette catégorie de ménages étant très peu représentée sur le territoire, mais aussi aux besoins spécifiques d'une population vieillissante ;
- un enjeu de diversification de l'offre en proposant des modes alternatifs à la maison individuelle et en rééquilibrant l'offre sur les pôles urbains (en proie à une certaine déprise) pour limiter les extensions urbaines et les déplacements périurbains (« *il faut d'abord lutter contre les logements vacants, avant de consommer de la terre agricole<sup>229</sup>* ») ;
- un enjeu de réhabilitation des logements pour limiter les charges des habitants et lutter contre le réchauffement climatique. Pour nourrir l'analyse de la situation sur ce volet, la CAPV a mis en place une étiquette énergétique moyenne du parc privé avec sa répartition par catégorie.

Ainsi, en matière de programmation, le PLH de la CAPV porte autant un enjeu quantitatif que qualitatif. Or, si le diagnostic comporte des investigations précises voire originales sur certains volets (étiquette énergétique du parc privé, recensement exhaustif des structures d'hébergement et des publics spécifiques, ...), à l'inverse certains volets susceptibles d'influer le scénario retenu apparaissent peu développés :

- le sujet foncier, au cœur des enjeux de restructuration du territoire entre pôles urbains à conforter et étalement urbain à maîtriser, ne fait par exemple pas l'objet d'analyses précises au-delà de l'identification des sites ;
- les marchés fonciers et immobiliers sont principalement abordés sous l'angle des déséquilibres territoriaux / de segments avec une évolution des coûts du logement et des revenus ; cette analyse ne donnant a priori pas toutes les clés pour répondre aux enjeux d'adéquation de l'offre et de la demande ;
- la question de l'articulation de l'habitat avec les autres sujets d'aménagement et de l'équilibre habitat/emploi n'est pas réellement traitée en profondeur, et ce malgré son affichage (certains documents communautaires portent toutefois cet enjeu, en particulier le schéma de secteur du Pays Voironnais).

---

<sup>227</sup> M. Michael Mollet, directeur du service Habitat de la Communauté d'Agglomération du Pays du Voironnais

<sup>228</sup> Remarque du bailleur Pluralis, lors des ateliers de réflexion du comité local de l'habitat.

<sup>229</sup> M. Dominique Parrel, le Maire de Coublevie.



## **Une stratégie de croissance et de rééquilibrage territorial au profit des centres urbains, pour conforter le rôle de « pôle d'équilibre » du territoire vis-à-vis de l'agglomération grenobloise**

En cohérence avec le PADD du SCOT – qui a été un moment fort de débats –, l'agglomération a retenu **une stratégie de maintien importante de la production de logement dans les espaces urbains (70%) en vue de renforcer les centres urbains et limiter la consommation d'espace**. Un objectif de production minimum a été retenu dans les communes urbaines avec un dossier foncier contenant une territorialisation à la parcelle pour l'identification des terrains dédiés à la construction. *A contrario* pour le reste du territoire rural et péri-urbain, la territorialisation s'est faite seulement à l'échelle des bassins de vie avec un objectif de production maximum dans le but d'encadrer l'étalement urbain.

Si ce scénario est dans l'ensemble partagé et fait consensus, il apparaît à la lecture du PLH qu'il s'appuie davantage sur la structuration urbaine existante, en lien avec la stratégie foncière, sur l'objectif de lutte contre la consommation de l'espace portée par le SCOT et sur la volonté de conserver le rôle de « pôle d'équilibre » par rapport à Grenoble, que sur les éléments du diagnostic<sup>230</sup>.

Pour atteindre ce scénario, le PLH 2012-2017 poursuit cinq grandes orientations relatives à la production de nouveaux logements – construction équilibrée et solidaire –, à la réhabilitation et la requalification de l'existant, à l'hébergement – réponses aux besoins spécifique de logement et d'accueil et à l'observation – et à la consolidation du pilotage et de l'animation du PLH.

En particulier, le PLH poursuit et réaffirme les actions de la CAPV en matière de :

- **renouvellement du parc public et privé**, via divers leviers : réhabilitation, renouvellement urbain et gestion de la vacance pour le parc public ; lutte contre l'insalubrité, lutte contre la précarité énergétique, maintien à domicile, amélioration thermique des copropriétés, etc. pour le parc privé . La SEMCODA rappelle l'existence d'une puissante politique de gestion et d'entretien du parc dans un objectif de lutte contre l'extension urbaine et le bailleur historique, Pluralis, note un « saut qualitatif » dans le renouvellement de l'ancien (en lien notamment avec les actions de la politique de la ville).
- **production d'une offre locative sociale nouvelle** : cet objectif est décliné par type d'espace à partir d'une hiérarchie urbaine issue du SCOT et représentative de la structuration du pays Voironnais (ville-centre, pôles principaux, pôle d'appui, bassins de service/de vie). En termes de volume dans le PLH, cet axe occupe une place très importante ; les fiches communes comportent exclusivement ces objectifs de production (et pour les communes concernées, le plus souvent les plus grandes, les objectifs de requalification).

Enfin, si le sujet est peu traité dans le diagnostic du PLH, les acteurs interrogés affirment également des ambitions fortes en termes d'attribution avec le rôle « positif » des commissions sociales du Comité Local de l'Habitat (gérant par délégation le contingent préfectoral) qui rassemblent chaque mois élus, bailleurs et travailleurs sociaux afin de proposer en commission les attributions aux ménages fragilisés.

A noter enfin que le territoire s'est engagé dans le cadre d'une démarche de lutte contre les discriminations avec les bailleurs sociaux dans une expérimentation depuis 2014 sur le location active (anticipant les dispositifs de location choisie préconisée par la loi ALUR). Ce dispositif se poursuit aujourd'hui et va être confirmé dans le cadre de l'adoption du Plan Partenarial de Gestion de la Demande et d'Information des Demandeurs. Un quart

---

<sup>230</sup> Le PLH de la CAPV étant sur ce point représentatif d'un grand nombre de PLH à l'échelle nationale pour lesquels le diagnostic ne qualifie pas suffisamment, en particulier sur le plan qualitatif, la nature des besoins conduisant à un scénario qui peut alors sembler « déconnecté » (du diagnostic).

des libérations de logement social sur le Pays Voironnais est ainsi attribué aujourd'hui, tout contingent confondu.

### **La production de LLS, un volet prioritaire et difficile à mettre en œuvre**

Malgré les moyens mis en œuvre et la logique de conventionnement, la production d'une offre sociale locative reste un sujet complexe pour les acteurs du territoire. Ainsi, si le scénario de production est globalement partagé, les objectifs apparaissent parfois comme ambitieux au regard des caractéristiques rurales d'un grand nombre de communes et de la d'une relative déprise démographique qui touche essentiellement les centres urbains. Les objectifs de production affichés peuvent ainsi sembler quelque peu hors-sol et font l'objet d'interrogations par rapport aux données démographiques.

En outre, les acteurs pointent une difficulté relative dans la répartition des rôles et des tâches au sujet de la production de logement social malgré la clarification de la part PLAI / PLUS / PLS pour chaque territoire. Par ailleurs, la mise en conformité avec les règles de l'Etat concernant les seuils obligatoires de logement social par commune continue à faire débat parmi les élus, d'autant plus dans un contexte de fort renouvellement des équipes municipales suite aux élections de 2014 (70% de nouvelles équipes sur le territoire). La baisse des subventions et les difficultés économiques rendent les opérations complexes à sortir. Certains acteurs regrettent également une « ingénierie à la carte » en fonction du niveau d'outillage et de compétences des communes ; celles-ci ayant toutefois également l'avantage de s'adapter à la diversité du territoire et à la taille des communes.

### **Une opérationnalité renforcée par la mise en œuvre d'outils spécifiques**

Au sein du programme d'action du PLH<sup>231</sup>, certains volets se dégagent par leur caractère innovant et/ou par la nature et l'ampleur des moyens alloués : les actions relatives au conventionnement, à la stratégie foncière, aux opérations d'intérêt communautaire, à l'aide intercommunale (financière et d'ingénierie), aux sujets d'hébergements et à l'animation du PLH (observatoire, ateliers d'acteurs).

Les points facilitant l'appropriation et la mise en œuvre du programme d'actions par les partenaires sont les suivants :

- **Des moyens adaptés pour une politique « préservée » à l'échelle communautaire** : le budget communautaire alloué à la politique de l'habitat reste à peu près identique à la période du précédent PLH ; dans un contexte d'efforts budgétaires indispensables, « *c'est une politique préservée à l'échelle communautaire*<sup>232</sup> » (Vice-présidente à l'Habitat). L'ancienneté et la légitimité de l'échelle communautaire sur ces sujets d'habitat facilitent cette pérennité des moyens, tant en termes de crédits d'investissements, de subventions que de moyens d'animation (équipe de la direction habitat).
- **Une inscription claire du PLH dans les stratégies territoriales connexes, élaborées et discutées à l'échelle du SCOT** ; la concordance des calendriers a sans doute conduit à ce que le moment des débats du SCOT soit un véritable temps d'échange sur les questions liées à l'habitat dans son articulation avec les autres sujets (transports, économie, etc.) (d'après le Directeur du service Habitat et la Vice-présidente à l'Habitat de la CAPV). Ainsi, la territorialisation du PLH

---

<sup>231</sup> Le PLH prévoit 16 actions avec le détail des sous-actions. Elles sont relativement précises avec des éléments de contexte, les objectifs, la méthode, les conditions et modalités de mise en œuvre, le pilotage et le partenariat, les prévisions budgétaires, l'échéancier, le suivi et évaluation et enfin, la mention des orientations liées. L'analyse des incidences sur les autres documents d'urbanisme, et l'articulation avec les politiques publiques plus largement, n'est cependant pas précisée. La territorialisation des objectifs est relativement précise avec un rappel du diagnostic et des enjeux pour chaque territoire et des objectifs de production de logements détaillés.

<sup>232</sup> Mme Alyne Motte, Vice-présidente au logement et à l'habitat de la Communauté d'Agglomération du Pays du Voironnais

prend directement appui sur les catégories de polarités définies par le SCOT par exemple, tout en déclinant de manière pertinente pour le territoire du Pays Voironnais des orientations adaptées et des principes d'actions propres à chaque type de territoire. La dimension qualitative est plus récente, et moins prise en compte dans l'ajustement des orientations aux besoins. Ainsi, le problème du vieillissement de la population identifié dans le diagnostic ne ressort pas fortement dans la stratégie opérationnelle du PLH.

Cependant, au-delà de l'inscription stratégique dans le SCOT, il y a encore peu d'articulations concrètes avec les autres politiques publiques dans la déclinaison des actions. Une seule action y fait référence ; « 3.3. Traduire les orientations et les objectifs du PLH dans les documents d'urbanisme locaux ». Le maire de Coublevie pointe une réelle difficulté à articuler les objectifs habitat et les enjeux d'urbanisme avec les spécificités locales, notamment en terme de densification et de productions de logements sociaux (paiement des pénalités pour non-respect du taux de LLS). Plus largement, le lien entre urbanisme et habitat, qui a été renforcé par la prise en compte des enjeux fonciers dans le dernier PLH, est encore partiel, et se focalise principalement sur le foncier et les opérations d'aménagement labellisées communautaires. Cet « écueil » interroge quant aux limites des conventions communales, pour lesquelles les partenaires viennent à se demander s'il ne s'agit pas parfois d'une « fausse grande victoire<sup>233</sup> » (celles-ci ont en effet avant tout un objectif de suivi du PLH dans le cadre d'un dialogue régulier entre Communauté et communes et ne prévoient par exemple aucune sanction en cas de non atteinte des objectifs).

- **Un lien fort avec les communes et les bailleurs via les conventions bilatérales opérationnelles** ; il s'agit là d'une innovation réelle de la démarche du Pays Voironnais : il existe 4 conventions avec les principaux bailleurs et 12 conventions individuelles avec les plus grosses communes puis des conventions par bassin de vie. Dans le prolongement de cette démarche partenariale, de nouvelles conventions tripartites ont été mises en place pour la réhabilitation entre la DREAL, les bailleurs et les collectivités.

Bien que facilitant la mise en œuvre du programme d'actions, ces démarches partenariales innovantes sont pour autant parfois questionnées quant à leurs effets sur la production ; ce cadre parfois jugé trop rigide peut rendre complexes la réalisation des opérations, et n'aborde que peu les aspects qualitatifs par rapport à la prédominance des questions financières (« *trop de formalisme et de cadre* » SEMCODA). « *Il ne faut pas que l'administratif dépasse le projet* ». De plus, le PLH est parfois jugé trop « directif » pour les communes urbaines et notamment la Ville de Voiron pour laquelle la déclinaison PLUS / PLAI figure dans la convention.

Ces limites illustrent cependant la réalité d'une déclinaison voulue très opérationnelle du PLH. Le Pays Voironnais a construit une démarche ambitieuse au fil du temps, pour d'une part consolider la stratégie, et d'autre part rendre plus opérantes les politiques de l'habitat tout au long du PLH : conventions bilatérales, animation des instances en continu, travail avec l'ensemble du secteur de l'habitat sur le territoire dans la durée...

Concernant les conventions bilatérales passées avec les organismes HLM, celles-ci ont permis de renforcer les liens entre le PLH et les stratégies propres des bailleurs sociaux, portant sur ce point une ambition et une opérationnalité notables.

---

<sup>233</sup> M. Gilles Dupont, Directeur de l'Urbanisme à la ville de Voiron

## **D – Les effets et la vie du PLH**

*Comment le PLH, par son élaboration et sa mise en œuvre, est-il venu ou non infléchir les dynamiques en place, en matière d'habitat et de partenariat ? par quels moyens a-t-il pu avoir cet effet (dans le cas contraire, pourquoi les effets attendus n'ont-ils pas été observés) ?*

### **Des effets à conforter en termes d'aménagement et d'attractivité du territoire**

Par l'intégration directe de la stratégie du PLH dans les orientations d'équilibre territorial portées au niveau du SCOT, les enjeux d'habitat et d'aménagement du territoire sont intimement liés. Dans les faits, on constate effectivement que le PLH a permis de structurer davantage l'urbanisation et éviter une trop grande diffusion de la production. Cependant, il semble peu probable que le PLH parvienne à infléchir les tendances à l'œuvre. On voit d'ores et déjà que l'objectif de production nouvelle à 70% dans les espaces urbains est difficile à tenir compte-tenu de l'attractivité du marché des terrains à bâtir dans les petites communes. L'articulation entre urbanisme et habitat reste donc un enjeu sensible pour ces territoires et à saisir sur le long terme.

Par ailleurs, l'un des enjeux principaux en matière d'aménagement et d'attractivité du territoire est la revitalisation de la ville-centre (Voiron) ; celle-ci étant directement assurée à l'échelle communale, l'impact de la politique communautaire de l'habitat reste limité.

En termes d'attractivité, les effets sont plus difficilement mesurables car plus diffus dans le temps : ils se mesurent dans la durée. A ce jour, les principaux éléments du diagnostic de 2011 ont été revalidés récemment (poursuite du vieillissement de la population, diminution de la population dans les centres des villes et difficulté constante à attirer des populations plus jeunes et primo accédantes), pointant à ce stade un faible impact du PLH sur la structure démographique. Les démarches plus ciblées dans le dernier PLH en faveur de l'attractivité des polarités urbaines cherchent toutefois à apporter une réponse à ces tendances : renouvellement du parc, amélioration de l'habitat... Dans cette optique, la problématique de la qualité de l'offre produite et de son adéquation aux besoins (et donc la nécessité d'une connaissance fine de ceux-ci) reste centrale.

Ces effets ne pourront toutefois se mesurer que sur le long terme et ne seront donc le résultat que de plusieurs PLH successifs.

### **Une démarche ancienne, qui peut s'appuyer sur un partenariat solide et engagé**

La généalogie des politiques de l'habitat sur le territoire remonte à l'origine de sa constitution, autour des enjeux d'aménagement de l'aire urbaine grenobloise (cf. ci-dessus). La mise en place d'une stratégie intercommunale a dès l'origine intégré les enjeux d'habitat, qui se sont progressivement consolidés au fur et à mesure des évolutions législatives liées aux diverses générations de PLH. La notion de stratégie partagée à l'échelle communautaire s'est ainsi ancrée tôt dans les perceptions des élus communaux et communautaires, et la politique de l'habitat est largement consensuelle sur le territoire.

L'Etat et les bailleurs sociaux sont des partenaires directs des collectivités, et ont été impliqués de longue date dans la construction de la stratégie habitat. D'autres partenaires ont été associés progressivement : acteurs de l'hébergement, acteurs de l'immobilier privé... La maturité de ce partenariat conduit ainsi par exemple l'Etat à considérer le Pays Voironnais parmi les plus avancés dans le département en matière de politique de l'habitat, ce qui se traduit par la grande autonomie et délégation (aides à la pierre, réflexion autour des attributions...) dans la mise au point et la conduite de cette politique en direction des acteurs locaux.

Aujourd'hui, le rôle central de la communauté dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'habitat, mais aussi de l'animation du partenariat est partagé et reconnu. D'une part, les élus des communes s'approprient mieux la ligne directrice du PLH que par le passé. D'autre part, le leadership de la CAPV perdure ; il est reconnu et apprécié par les partenaires et les communes qui ont pris l'habitude de s'adresser au service habitat. Ainsi, la majorité des communes est de plus en plus attachée au soutien stratégique, opérationnel et financier accordé par la communauté. Certains sujets, relatifs à la compétence urbanisme par exemple, sont plus facilement abordés. La démarche partenariale et l'animation liée au PLH ont permis une plus grande proximité de travail entre communes et communauté. Pour autant, la réalité quotidienne de la mise en œuvre du PLH perd parfois la vision d'ensemble et relève la limite de la démarche des conventions communales, avec le risque que chaque commune se recentre sur son seul territoire une fois le PLH établi : « *chaque Maire s'occupe de sa fiche, on perd en vision d'ensemble*<sup>234</sup> ». L'affirmation du rôle de pilote de la communauté et de l'importance de l'échelle intercommunale reste donc un enjeu de longue durée nécessitant le maintien d'un engagement politique et technique affirmé.

## **E – Le territoire face aux évolutions à venir**

*Comment se positionnent les communautés et les autres partenaires de l'habitat (en particuliers les communes et les bailleurs) face aux évolutions réglementaires en cours ? Se sont-elles déjà dotées de moyens spécifiques pour y faire face ? Quel rôle le PLH et/ou ses effets en matière de structuration de l'action sont-ils amenés à jouer ?*

### **Un impact d'éventuelles évolutions territoriales limité par une intégration déjà forte entre SCOT et PLH**

Si le périmètre de la CAPV semble structuré, des évolutions peuvent apparaître dans le cadre de consolidation de la carte intercommunale avec le pôle métropolitain (transformation de Grenoble-Alpes Métro en métropole depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 dans le cadre de la loi MAPTAM). Pour autant, il n'est pas prévu que la communauté d'agglomération intègre la métropole. Elle renforce seulement sa coopération avec les EPCI voisins notamment sur les questions de transports et d'économie, en particulier dans le cadre d'une démarche de pôle métropolitain associant la CAPV avec le Grésivaudan et la Métropole de Grenoble. La coordination stratégique à l'échelle du bassin de vie est assurée au-delà des périmètres des EPCI, par le SCOT de la région grenobloise.

En cas d'évolutions de périmètre, l'enjeu résidera finalement plus dans la pédagogie à mener auprès des nouvelles communes, élus et techniciens, pour permettre l'appropriation d'une politique communautaire déjà fortement structurée. Déjà, les nombreux changements politiques intervenus lors des dernières élections municipales font craindre à l'agglomération une moindre adhésion aux ambitions du PLH. Des temps de débats sont à prévoir et un travail d'acculturation sans doute à renouveler.

Par ailleurs, la CAPV s'interroge aujourd'hui sur la poursuite du transfert des aides à la pierre en souhaitant davantage de décentralisation.

### **Des évolutions réglementaires appelant le positionnement de la CAPV sur certains volets, parfois déjà investis**

---

<sup>234</sup> M. Dominique Parrel, le Maire de Coublevie

Les nouveautés issues des articles de la loi ALUR du 26 mars 2014 vont venir renforcer certaines prérogatives des intercommunalités en termes d'intervention sur le logement ; en particulier :

- Concernant le PLU-I, le sujet n'est pas tabou pour les élus mais reste largement en débat. Ils souhaitent conserver leurs spécificités et leurs prérogatives et craignent une uniformisation des problématiques et des réponses. Du côté du service Habitat de la Communauté, on considère que le PLU-I pourrait être au contraire l'occasion de relancer le débat communautaire et de retrouver une vision d'ensemble, notamment pour renforcer les liens entre objectifs de production d'habitat et politiques d'urbanisme.

Cependant la question de l'échelle et des outils pertinents d'une politique de l'urbanisme et du foncier fait débat : en alternative à la mise en place du PLU-I, plusieurs acteurs rappellent la réalité plus locale des bassins de vie (d'après le Maire de Coublevie et le directeur de l'urbanisme de Voiron). En outre, un outil est déjà présent sur le territoire pour cadrer les démarches, à la manière d'un PLU-I hormis la réglementation de zonage : le Schéma de Secteur (DDTM).

- Le territoire s'est engagé de manière anticipée sur le champ des attributions, avec l'existence d'un Comité Local de l'Habitat se réunissant chaque mois pour examiner les opportunités d'attribution remontées par les bailleurs sociaux (environ 20-25 par mois), dans une logique de « pré-commission d'attribution ». L'ensemble des réservataires et partenaires participe à ce travail collectif. Ainsi, même si le sujet n'est pas au cœur du PLH actuel, le territoire bénéficie de l'antériorité des pratiques partenariales et les évolutions attendues en matière de politique communautaire de peuplement trouvent logiquement leur place dans les pratiques existantes du Pays Voironnais. Les discours sur l'articulation souhaitée et les avancées législatives et réglementaires devraient avoir progressivement un effet et engendrer l'ouverture de réels chantiers sur ce sujet.

A noter, qu'au-delà, en anticipation des démarches innovantes récemment promues par la loi ALUR, le Pays Voironnais expérimente depuis plus de deux ans une démarche de « Location Active » ou « Location choisie », dont les premiers résultats semblent démontrer la pertinence (location plus aisée de certains produits).

- L'augmentation du pourcentage obligatoire de logements sociaux crée des mécontentements et des inquiétudes dans les communes (Maire de Coublevie). Par ailleurs, la question de la densité et de l'introduction de formes bâties plus denses sous forme de petits collectifs fait débat au sein de la communauté (prédominance des formes pavillonnaires). L'obligation de prise en compte des questions de mixité sociale devrait également créer des débats au sein de la communauté bien que la question de la convention intercommunale de mixité n'ait pas été abordée dans les entretiens conduits.
- La politique de la ville et le renouvellement urbain en particulier devraient être mieux pris en compte à l'avenir avec la définition de la nouvelle géographie prioritaire (QVP quartier Brunetière à Voiron, ainsi que deux quartiers en veille active : Baltiss à Voiron et Bourg Vieux à Voreppe) et l'élaboration d'un Contrat de ville par l'agglomération. A noter que la Communauté avait déjà entamé une action importante de politique de la ville sur ces quatre quartiers accueillant 30% du parc existant de logements sociaux à l'échelle de l'agglomération (18M€ de fonds propres de la Communauté investis sur 12 ans).

## **Conclusion – les bonnes pratiques à retenir et les écueils à éviter**

Que faut retenir en termes de bonnes pratiques et d'écueils à éviter, au vu des caractéristiques du territoire ?

- Un partenariat stratégique et opérationnel, fort et ancien, avec les bailleurs et les communes, faisant du Programme local de l'habitat du Pays Voironnais un cadre privilégié d'échanges, de visibilité des rôles et de partage des enjeux et des ambitions entre les acteurs concernés (« *une démarche exemplaire*<sup>235</sup> » ; « *Vu l'implication de l'EPCI et les moyens mobilisés, on a un PLH qui a des répercussions, qui fait bouger les lignes*<sup>236</sup> »).
- Une forte ambition d'opérationnalité et de territorialisation des objectifs de production à travers la démarche de conventionnement avec les communes, les bassins de vie et les principaux bailleurs, ainsi que le développement d'outils spécifiques.
- Pour autant, un système des conventions semblant avoir ses limites : perception chez certains acteurs d'un alourdissement administratif, amenuisement progressif, au fur et à mesure de la mise en œuvre du PLH, etc.
- Une capacité d'innovation du territoire, y compris en anticipation de démarches nationales (contractualisation, politique d'attribution, portage de l'hébergement, location active) du fait de l'ancienneté de la démarche et de la force du partenariat ; certains champs de réflexion restant cependant complexes à aborder, notamment pour trouver la bonne échelle et les bons outils : politiques d'urbanisme, stratégie foncière.

---

<sup>235</sup> M. Christian Gardoni, représentant de la SEMCODA

<sup>236</sup> DDT Isère, Mme Martine Fugier, responsable de la Politique de l'Habitat et M. Hervé Papin, chargé du suivi des PLH, notamment celui du pays Voironnais

### **Introduction : justification du choix du site, les enjeux principaux**

La politique de l'habitat de la Communauté d'Agglomération de Saint-Dizier, Der et Blaise a été initiée sur obligation réglementaire par un territoire peu mature en matière de planification communautaire. Toutefois, en s'appuyant sur des équipes techniques étoffées et un diagnostic précis de la situation sociodémographique et des dynamiques d'habitat, la Communauté s'est engagée dans la poursuite d'objectifs ambitieux, d'autant plus qu'il s'agit de faire face à une situation de déclin démographique et de déprise économique à l'œuvre depuis de nombreuses années.

Cet éclairage vise à montrer : comment un territoire peu outillé peut s'appuyer sur des expertises techniques pour accompagner la montée en puissance stratégique à l'échelle communautaire ? quelle stratégie adoptée pour redonner de l'attractivité à un territoire en proie à la décroissance ?

La monographie a été produite sur la base d'entretiens réalisés auprès des acteurs locaux de la politique de l'habitat :

- Pour l'agglomération de Saint-Dizier Der et Blaise, Mme Aëla Lecointre, chef de projet Renouvellement urbain et M. Cédric Camus, Responsable du service Renouvellement urbain ;
- M. Alain Simon, Vice-président de l'agglomération en charge de la Politique de l'Habitat et du Logement et Maire de la Commune de Sapignicourt ;
- M. Alain Devorgne, Maire de la commune de Chancenay ;
- Mme Delphine Harquin, Directrice générale de l'OPH de Saint-Dizier ;
- A la DDT de la Haute Marne, M. Hubert Gillet, Responsable du bureau Habitat, DDT de la Haute-Marne.



## A – Carte d'identité

Quelles sont les grandes caractéristiques géographiques, démographiques et institutionnelles du territoire ? Quel est l'état du marché local de l'habitat ? en quoi répond-il ou non aux caractéristiques de la population ?

### Une Communauté d'Agglomération récente entre Marne et Haute-Marne

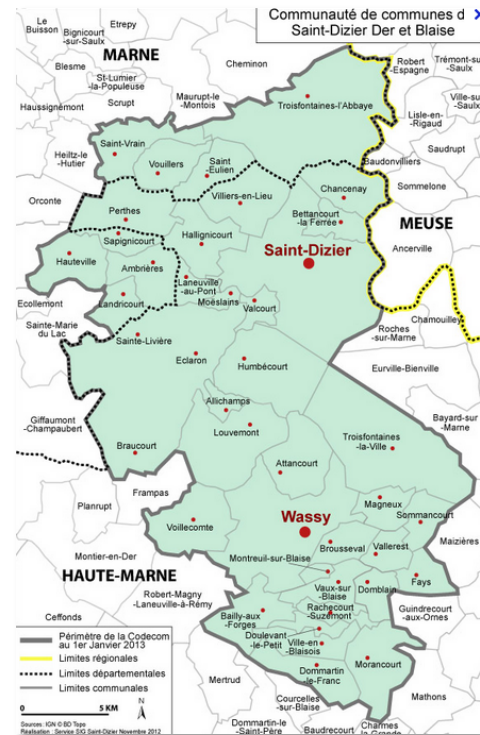
La Communauté d'Agglomération Saint-Dizier Der et Blaise se situe en Région Champagne-Ardenne-Alsace-Lorraine (anciennement en Champagne-Ardenne), à cheval entre les Départements de la Marne et de la Haute-Marne ; Saint-Dizier, Ville-centre, étant située en Haute-Marne. Elle est limitrophe au Département de la Meuse appartenant à la Région voisine de la Lorraine et est située à mi-chemin entre Paris et Strasbourg et non loin de Reims (nord-ouest) et Nancy (à l'est).

Sur le territoire, le fait intercommunal est relativement jeune : la 1<sup>ère</sup> communauté de communes, rassemblant neuf communes autour de la ville de Saint-Dizier, a été créée en 2000. Dans son format actuel, la Communauté d'Agglomération de Saint-Dizier, Der et Blaise est née le 1er janvier 2012 de la fusion de la Communauté de Communes de Saint-Dizier Der et Perthois et de la Communauté de Communes du Val de Blaise et de trois communes isolées (Laneuville-au-Pont, Hallignicourt et Perthes) : elle comprend alors 39 communes et rassemble 45 000 habitants. Parmi ceux-ci, plus de 25 000 habitants, soit 60% de la population communautaire vivent au sein de la commune de Saint-Dizier, véritable pôle urbain et économique à l'échelle régionale.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, la communauté est devenue communauté d'agglomération Regroupant moins de 50 000 habitants, ce statut lui a été accordé sur dérogation ; la population communale de Saint-Dizier et communautaire dépassant celles de la Préfecture, Chaumont, et de son Agglomération (respectivement 23 011 et 31 987 habitants en 2010).

### Une polarisation marquée autour de la ville-centre, mais des pôles d'attractivité secondaire structurant le territoire

Le périmètre de la communauté d'agglomération couvre une partie de l'aire urbaine structurée autour du pôle urbain de Saint-Dizier et intègre une seconde aire urbaine, plus petite, constituée autour de la ville de Wassy, au sud. Le territoire est également légèrement impacté par la proximité avec l'aire urbaine de Bar-le-Duc et de Vitry-le-François. Ainsi, la structuration urbaine utilisée dans le PLH s'appuie sur les deux principales aires urbaines déterminant le découpage des deux secteurs de l'agglomération, celui de Der et Perthois et celui du Val de Blaise. Malgré la perte de dynamisme, Saint-Dizier demeure un pôle d'emplois majeurs du territoire comme en témoigne l'importance des flux migratoires pendulaires.



## **Un territoire en décroissance démographique, en particulier au sein des pôles urbains**

La communauté connaît une situation de décroissance particulièrement prononcée et rapide depuis les années 1970 avec une dégradation des tendances entre 1990 et 2000 (de -0.76% à -1.28 de croissance par an). Le déficit migratoire déjà fort, s'est accentué dans les années 2000 en conséquence de la déprise économique.

Bien que les situations sont variables selon les communes, ces tendances sont accentuées par la situation particulièrement critique de la ville centre et du pôle secondaire de Wassy.

Les départs concernent essentiellement les jeunes ménages à Val de Blaise et toutes les catégories de la population à Der et Perthois. Les départs massifs de la ville-centre le sont parfois au bénéfice de certaines communes périurbaines, le plus souvent au profit des territoires extérieurs et des grandes villes proches. En raison de ces départs importants chez les jeunes et son corollaire la diminution du solde naturel, la communauté ne parvient pas à renouveler sa structure démographique et le vieillissement de la population est très rapide (il avait progressé de 4 points entre 1999 et 2008), surtout dans le secteur de Der et Perthois. Les moins de 30 ans sont passés de 40.4% en 1999 à 34.9% en 2008, engendrant l'effondrement de l'indice de jeunesse. Ces phénomènes entraînent également un desserrement rapide des ménages, avec toutefois le maintien des familles dans certaines communes périurbaines. Les jeunes ménages qui s'installent à Saint-Dizier ne s'y fixent pas.

Globalement la population de la communauté reste modeste bien que les situations soient contrastées entre les deux secteurs. Les revenus sont comparables au département à Val de Blaise et ont enregistré une croissance importante de 10% sur la période 1999-2008 tandis qu'ils sont plus faibles à Der et Perthois avec une croissance plus faible (4%). Les actifs précaires et non qualifiés pèsent beaucoup dans le territoire. Dans l'ensemble, les communes marnaises, au nord du territoire intercommunal, sont plus jeunes, plus riches et un peu plus dynamiques que le reste du territoire.

## **Un parc de logement contrasté entre ville centre et communes périurbaines et de moins en moins adapté aux besoins de la population**

Le parc compte 22 173 logements en 2011 et se différencie selon sa localisation : la ville-centre concentre un parc locatif en collectif important (57% des résidences principales en 2008) tandis que les communes périurbaines sont principalement concernées par les maisons individuelles occupées par leurs propriétaires occupants (81% en 2008). Wassy, dont la part des propriétaires occupants et des locataires tend à s'équilibrer, présente une situation alternative.

Au sein du territoire, le parc de logement social est important puisque 30% des résidences principales sont des logements sociaux (5 900 logements). Ils sont cependant très inégalement répartis et sur-concentrés à Saint-Dizier, et en particulier dans le quartier du Vert-Bois actuellement en renouvellement urbain (92% du parc locatif social de l'agglomération).

A l'échelle communautaire, le parc est relativement ancien : les résidences principales construites entre 1949 et 1974 constituent ainsi 45% du total du parc, au-delà de la moyenne nationale de 32%. Du fait de cette ancienneté, le parc se retrouve parfois en inadéquation avec les normes et les standards de confort actuels : le nombre de logements en situation de précarité énergétique est estimé à 4000, tandis que 543 logements sont considérés comme potentiellement indignes au sein du parc privé. Ces enjeux de qualité des logements existants ne sont toutefois pas également prégnants sur l'ensemble du territoire et concernent en priorité le parc de Saint-Dizier ainsi que, ponctuellement, quelques centres-bourgs plus éloignés du cœur d'agglomération.

Enfin, la grande majorité du parc du territoire est constituée de grands logements. Alors que la taille des ménages est en proie à une diminution constante, cela a pour effet la baisse du taux d'occupation des logements ; plus de 30% des résidences principales étant estimées sous-occupées.

### **Un parc locatif social ancien soumis à un taux de vacance élevé et en augmentation**

A l'échelle de l'agglomération, le taux de logements vacants s'élève à 8,7% du parc ; ce phénomène, en augmentation depuis plus de 10 ans, concerne essentiellement la Ville-centre et Wassy, ainsi que l'ensemble du parc social (par ailleurs situé à Saint-Dizier dans sa quasi-totalité).

Face au constat de la montée de la vacance dans le parc social, la Ville de Saint-Dizier et son OPH se sont engagés dans un vaste projet de renouvellement urbain du quartier du Vert-Bois. Il s'agit notamment de revaloriser l'image du quartier, très stigmatisé, mais aussi de remettre à niveau un parc de logements ne répondant plus à la demande et logeant en majorité une population très fragile et captive. La reconstitution de l'offre démolie a été orientée vers des produits répondant davantage aux besoins et attentes actuels des ménages, avec une programmation majoritaire d'habitat semi-individuel et de petites typologies (F2, plus d'un demandeur de logement social sur deux étant un ménage sans enfants).

Le parc social souffre en outre de la concurrence du parc locatif privé. Celui-ci joue en effet une fonction d'accueil social comparable à celle du parc public : les ménages éligibles au PLAI y sont plus nombreux que dans le parc public. Cela est particulièrement marqué dans les communes résidentielles du secteur Der et Perthois, où l'offre publique est très limitée. L'offre en locatif privé est cependant insuffisante pour répondre à la demande, qui émane des décohabitants mais aussi des militaires en mobilité.

L'offre en collectif ne répond pas à la demande, notamment à celle des seniors. La pénurie est forte en raison de sa concentration dans le centre-ville où les prix ont doublé en 10ans. Le marché des maisons anciennes demeure le cœur du marché local.

### **Un faible niveau de production**

Entre 1999 et 2011, 112 logements ont été construits en moyenne par an. Par rapport à l'indice national de construction pour 1000 habitants, l'indice du territoire est faible (3.7 contre 6) et très insuffisant pour maintenir la population sur place. Entre 1999 et 2008, le taux annuel de construction (0.24%) est deux fois inférieur à celui du département, déjà faible. Le taux de croissance est carrément négatif dans la ville centre (notamment en raison des démolitions dans le cadre du PRU).

L'essentiel de la croissance est aussi localisé en couronne périurbaine du secteur Der et Perthois et le PRU de Saint-Dizier doit contribuer à l'effort de construction.

## **B – La politique territoriale de l'habitat**

*Comment est organisé le pilotage technique et politique sur le territoire ? Qui sont les acteurs impliqués et quel est le niveau et les modalités de partenariat avec la communauté au quotidien ?*

### **Un PLH initié sur obligation réglementaire, premier document de planification à l'échelle intercommunale**

Le PLH actuellement en cours de mise en œuvre sur le territoire est le premier ; il a été établi suite à l'obligation fixée par la loi Molle. Parallèlement à cette obligation

réglementaire, l'Etat local a également exercé une certaine pression sur la Communauté, exigeant l'inscription du vaste projet de rénovation urbaine porté par la Ville sur le quartier du Vert-Bois dans une politique globale de l'habitat afin d'inscrire les nombreuses démolitions-reconstructions dans de nouveaux objectifs de mixité à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération. Ainsi, ce premier PLH a d'abord été vécu par les élus comme un document imposé par l'Etat à ses différents niveaux.

S'il s'agit d'un premier PLH à l'échelle de l'agglomération, il s'agit également du premier à l'échelle du Département de la Haute-Marne ; l'élaboration étant encore en cours sur les deux autres Communautés concernées, celles de Langres et de Chaumont. Par ailleurs, si certaines communautés de communes du territoire avaient déjà engagé, en amont de la fusion et du passage en Communauté d'Agglomération, des prémices de réflexions sur des projets de territoire, ce PLH est le premier véritable document de planification exécutoire à l'échelle communautaire. Tout au long de la démarche d'élaboration, et plus tard de sa mise en œuvre, la démarche de PLH tant dans son contenu que dans son animation partenariale a été l'occasion de nombreux apprentissages (« nous sommes encore en période de rodage »<sup>237</sup>, « c'est un premier PLH, il faut se donner du temps »<sup>238</sup>).

### **Des moyens techniques structurés pour poursuivre la sensibilisation des élus et permettre la mise en œuvre du PLH**

La direction du développement urbain, en charge notamment de l'élaboration et de la mise en œuvre du PLH, est une direction mutualisée Ville et Agglomération. En plus de son directeur, elle comprend trois personnes :

- Une chef de projet en charge du projet de rénovation urbaine, de la coordination du PLH et de l'observatoire, ainsi que de la réalisation de certaines études relatives au développement local, à l'urbanisme ou à l'habitat
- Un chargé de mission, recruté dans le cadre du présent PLH en septembre 2013, positionné sur le suivi de la production neuve, notamment en lien avec les communes sur le volet foncier, ainsi que de l'animation du partenariat avec les organismes HLM ;
- Un chargé de mission, également recruté dans le cadre du présent PLH, positionné spécifiquement sur le suivi du parc privé et en particulier sur le montage d'un PIG.

Si le directeur du développement urbain et la chef de projet étaient déjà présents en amont de l'élaboration du PLH, les deux autres recrutements sont des conséquences directes de la stratégie retenue en matière d'habitat.

Au niveau des élus, l'élaboration du PLH a d'abord nécessité une phase importante d'appropriation de la démarche, vécue comme imposée, et de sensibilisation aux enjeux de l'habitat. In fine, la mobilisation autour d'un intérêt commun, celui du maintien de la population, a permis aux élus de participer aux débats et de bâtir une stratégie partagée.

Au moment de l'élaboration, du fait de son manque d'expérience et de l'absence de démarches communautaires préalables (le PLH étant le premier document stratégique d'échelle intercommunale, la Communauté a fait le choix d'être accompagnée par un prestataire extérieur (bureau d'étude spécialisé) ; avec le recul, la Communauté juge l'apport du bureau d'études considérable :

- Sur le plan méthodologique et technique (notamment au moment de la définition du scénario de production, via le recours au point mort – cf. ci-après) ;

---

<sup>237</sup> Mme Aëla Lecointre, chef de projet Renouvellement urbain et chargée de la mise en œuvre du PLH, Communauté d'Agglomération de Saint-Dizier, Der et Blaise.

<sup>238</sup> M. Hubert Gillet, Responsable du bureau Habitat, DDT de la Haute-Marne.

- Sur le plan partenarial, en accompagnant les techniciens dans le travail de sensibilisation des élus (« *On ne sait pas comment on y serait arrivé sans* »<sup>239</sup>). La Communauté a toutefois, par l'intermédiaire de son Vice-Président à l'habitat, pris le relai dans la sensibilisation et la négociation avec les communes au moment de l'élargissement de la Communauté ; démontrant par-là l'appropriation de la démarche par les élus.

### **Un partenariat encore en construction, s'appuyant toutefois sur un constat partagé de la situation et du besoin d'agir**

Malgré l'absence préalable d'autres documents de planification à l'échelle communautaire, la définition et la mise en œuvre du projet de rénovation urbaine porté par la Ville de Saint-Dizier ont constitué un premier sujet et cadre de travail partenarial conséquent. En particulier avec les organismes HLM et l'Etat, signataires de la convention pluriannuelle de rénovation urbaine, le partenariat était ainsi déjà bien établi. Avec les communes, il a en revanche fallu bâtir cette relation de travail et de confiance.

Dans le cadre de l'élaboration du PLH, les modalités de travail partenarial ont été assez classiques et essentiellement basées sur des temps d'échanges bilatéraux. En fin de phase diagnostic, une « journée habitat » a associé une soixantaine d'acteurs intervenant autour des questions de l'habitat et du logement autour du diagnostic du territoire.

En phase de mise en œuvre, s'il n'y a vraiment d'instances formelles dédiées au suivi du PLH, des échanges partenariaux ont régulièrement lieu permettant une circulation régulière des informations. Pour les acteurs consultés, cette animation partenariale informelle répond aux besoins du territoire (« *Les échanges sont facilités sans que nous soyons tombés dans la mise en place d'une usine à gaz* »<sup>240</sup>).

- **Avec les communes, une sensibilisation progressive des élus et un accompagnement technique auprès des services**

La Communauté s'est toujours placée dans une posture d'accompagnement assez prudente auprès des communes, afin que celles-ci ne se sentent pas dépossédées de leurs prérogatives. Sur le plan de la planification, de l'urbanisme et de l'habitat, les communes du territoire sont toutefois dans l'ensemble peu, voire très peu, outillées. Ainsi, en matière de documents de planification seulement 20% des communes ont un POS ; 20% ont une carte communale et 40% sont encore sous le régime du Règlement National d'Urbanisme. Un important travail de sensibilisation et d'acculturation a donc dû être mené, dès la phase diagnostic. Celui-ci a été mené en priorité par le prestataire en charge de l'élaboration du PLH, permettant un conseil extérieur, intermédiaire entre la Communauté et les communes. Suite au changement de périmètre de la Communauté, ce travail d'approche a en revanche été repris en direct par le Vice-Président de la Communauté en charge du PLH ; celui-ci étant également Maire de Sapignicourt, commune rurale entrante au 1<sup>er</sup> janvier 2013, le dialogue a été facilité auprès des autres communes entrantes. Le repositionnement de la Communauté en première ligne est par ailleurs un signe à la fois de l'appropriation de la démarche par les élus, mais aussi d'un sentiment de légitimité renforcé.

Aujourd'hui, du fait des contextes communaux différents, des différentes évolutions de périmètre de la communauté et des sensibilités propres à chaque élu, et malgré un PLH faisant plutôt consensus, il subsiste différents niveaux d'acceptation et d'appropriation de la démarche : certains élus sont enclins au travail voire porteurs de la démarche, d'autres demeurent méfiants alors qu'une dernière catégorie

<sup>239</sup> Mme Aëla Lecointre, chef de projet Renouvellement urbain et chargée de la mise en œuvre du PLH, Communauté d'Agglomération de Saint-Dizier, Der et Blaise.

<sup>240</sup> Mme Delphine Harquin, Directrice générale de l'OPH de Saint-Dizier.

demeure opposée à la démarche. Dans tous les cas, ce PLH reste une première étape de la construction d'une politique communautaire de l'habitat et les communes conservent des marges d'expression importantes : « *Sur l'habitat, ça reste les communes qui ont le dernier mot ; ce PLH est un outil et les communes ont conservé la maîtrise foncière* »<sup>241</sup>.

Si les communes conservent en effet en propre la compétence urbanisme et le droit des sols, la Communauté les accompagne en apportant conseil et expertise, depuis l'identification des parcelles jusqu'à la phase de négociation avec les propriétaires fonciers ; en témoigne la création du poste de chargé de mission sur le suivi du foncier et de la production neuve auprès des communes. L'action de la communauté ne va toutefois pas au-delà, le droit de préemption restant une compétence d'échelle communale. A terme, la volonté des élus communautaires et d'avancer vers un portage intercommunal la question foncière. Conscient que cela représente une prérogative importante aux yeux des Maires, il souhaite toutefois continuer à avancer par étape dans la prise de compétence de la communauté (« *il faut y aller progressivement* »<sup>242</sup>).

- **Avec les bailleurs, un partenariat solide dans la continuité de celui initié pour la mise en œuvre du projet de rénovation urbaine**

Six organismes HLM sont présents sur le territoire, avec des poids relatifs toutefois variables : avant la mise en œuvre du PRU, deux organismes étaient quasiment en situation hégémonique sur le territoire ; la reconstitution de l'offre a permis d'élargir le partenariat avec l'arrivée de deux nouveaux organismes. La mise en œuvre du PRU justement a permis de développer des habitudes de travail entre les organismes HLM et la Communauté, sur lesquelles a pu s'appuyer la démarche d'élaboration du PLH. Durant cette phase d'élaboration, l'ensemble des organismes HLM a ainsi été associé. Aujourd'hui, en période de mise en œuvre du PLH, le partenariat notamment dans le cadre de conventions spécifiques visant l'articulation des projets et de la politique patrimoniale des organismes avec le foncier et les objectifs de production de la Communauté et des communes.

A noter que l'organisme le plus présent sur le territoire est l'OPH communal de la Ville de Saint-Dizier. A ce jour, son rattachement à la commune de Saint-Dizier et non à la communauté freine ses possibilités d'intervention à l'échelle intercommunale, dans la mesure où il ne peut se développer que dans les communes sur lesquelles il est déjà présent. L'évolution en OPH intercommunal obligatoire au 1<sup>er</sup> janvier 2017 va permettre à l'OPH de se positionner davantage dans la mise en œuvre du PLH et notamment de son volet production ; celui-ci préconisant la construction des logements locatifs sociaux neufs majoritairement hors Saint-Dizier dans un souci de rééquilibrage de l'offre.

Pour l'OPH, le PLH a été un outil déterminant pour justifier la politique retenue par l'organisme, notamment dans le cadre du PRU ; ainsi, le PLH a permis de défendre qu'il fallait construire, malgré la vacance et le recours massif à la démolition, mais différemment, l'enjeu n'étant pas la quantité de l'offre mais la qualité.

Si à l'échelle de la Communauté d'Agglomération, les démarches interbailleurs sont encore limitées (seule la gestion urbaine de proximité génère aujourd'hui des échanges formalisés entre les organismes HLM), à l'échelle régionale, l'Agence Régionale Champagne-Ardenne (ARCA) joue un rôle important d'animation partenariale en réunissant régulièrement les bailleurs et en portant en propre certaines études stratégiques venant nourrir la réflexion des organismes.

---

<sup>241</sup> Techniciens et élus de la Communauté d'Agglomération de Saint-Dizier, Der et Blaise, entretien groupé.

<sup>242</sup> M. Alain Simon, Vice-président en charge du PLH au sein de la Communauté d'Agglomération de Saint-Dizier, Der et Blaise, Maire de Sapignicourt.

- **Un Etat local à l'initiative de la démarche**

L'Etat local, qui a fortement incité la Communauté à initier la démarche de PLH, a été très présent lors de la phase d'élaboration du PLH. Cet appui n'a cependant pas empêché de nombreux débats entre l'Etat et la Communauté, principalement autour des objectifs de production : si la communauté défendait un scénario ambitieux en matière de production jugeant l'offre existante trop inadaptée aux besoins, l'Etat prônait lui un recours massif à la réhabilitation pour adapter le parc à la demande et favoriser la remise sur le marché de logements vacants.

Après de nombreux échanges, c'est finalement le calcul du point mort réalisé par le prestataire en charge de l'élaboration du PLH qui a permis de trouver un consensus, autour du scénario de maintien de la population souhaité par les élus et d'un objectif de production relativement ambitieux (« *Maintenant que l'objectif est validé et partagé, tout se passe bien* »<sup>243</sup>). Malgré ce « consensus technique », l'Etat local affiche aujourd'hui encore un certain scepticisme vis-à-vis des objectifs fixés par la Communauté et de sa capacité à les atteindre. Il reste très impliqué dans le suivi dans la mesure où la Communauté n'est pas délégataire des aides à la pierre.

Malgré une présence certaine de l'Etat, la Communauté auprès souhaité un appui plus poussé de la part de ses services, y compris dans l'élaboration de la stratégie et non seulement dans le rappel de la loi. Le manque d'alignement parfois relevé entre les positions de la DDT et de la DREAL a en outre pu nuire à l'appropriation des apports des uns et des autres par le territoire. A noter que le PLH de la Communauté d'Agglomération de Saint-Dizier, Der et Blaise est le seul suivi par l'Etat local en phase de mise en œuvre car le seul document exécutoire à l'échelle de département de la Haute-Marne ; cela pouvant expliquer aussi la montée de compétences progressive mais jugée parfois encore trop timide des services de l'Etat.

- **Un premier cercle de partenaires à élargir, mais des opérateurs peu nombreux sur le territoire**

Globalement, le territoire manque d'opérateurs, peu attirés par le contexte faiblement attractif. Aussi, le PLH a d'abord et surtout été élaboré avec le premier cercle des acteurs locaux de l'habitat : communes, Etat, organismes HLM. Ne se satisfaisant toutefois pas de ce constat, la Communauté souhaite mettre en place des actions et conditions incitant la venue de nouveaux opérateurs. Plusieurs pistes sont aujourd'hui en réflexion pour sécuriser le parcours des promoteurs : une meilleure anticipation de la maîtrise foncière, la prise en charge d'une partie de la surcharge foncière, ...

Sur le volet foncier de la politique locale de l'habitat, la Communauté travaille de façon régulière en partenariat avec la SAFER ; partenariat concrétisé par la signature de deux conventions en 2014. Il s'agit de mettre à disposition de la Communauté le droit de préemption de la SAFER sur les terrains agricoles quand ceux-ci entrent dans les cibles d'urbanisation du PLH. Ce partenariat est particulièrement fructueux sur les communes rurales dans lesquelles la collectivité ne possède pas de réserves foncières.

## **C – Le PLH**

*A quels besoins de la population et enjeux du territoire vient répondre le PLH ? Comment et pourquoi a-t-il été élaboré ? Quelle est sa portée stratégique et opérationnelle en matière d'aménagement et de développement du territoire ?*

---

<sup>243</sup> Mme Delphine Harquin, Directrice générale de l'OPH de Saint-Dizier.

## **Un PLH obligatoire, une opportunité pour la Communauté face au déclin démographique et économique**

La démarche de PLH a donc été initiée en 2009 par obligation réglementaire. Pour la Communauté, il s'agissait également, dans un contexte de déclin démographique et économique observé depuis les années 1970, de saisir les mutations à l'œuvre depuis les années 2000 à la faveur d'une politique de renouvellement urbain ambitieuse et d'une restructuration progressive du tissu économique.

Enclenché en 2009, le diagnostic du PLH a dû être mis à jour suite à la fusion des communautés au 1er janvier 2012 qui a fait passer l'intercommunalité de 9 à 39 communes. La stratégie et le programme d'actions ont ensuite été relativement vite élaborés, puisque le PLH approuvé en décembre 2012 ; il court jusqu'à fin 2017.

## **Le diagnostic du PLH, socle d'une vision partagée du territoire et des dynamiques à l'œuvre**

Le diagnostic du PLH de la Communauté d'Agglomération de Saint-Dizier, Der et Blaise s'organise selon une structure assez classique, en quatre grandes parties :

1. Démographie et socio-économie ; il y est mis en avant les observations suivantes :
  - Une perte de population continue depuis les années 1970 imputable à un déficit migratoire prononcé et qui s'est aggravé depuis les années 2000 dans un contexte de déprise économique ;
  - Un phénomène de décroissance démographique moins prononcé dans les communes périurbaines qui gardent une certaine attractivité au détriment de la ville-centre, et dans une moindre mesure de la commune de Wassy ;
  - Des ménages aux revenus souvent modestes, notamment à Saint-Dizier et dans son quartier du Vert-Bois qui concentre les situations de précarité.
2. Le parc de logements et ses segments privés et publics ;
  - Une répartition du parc déséquilibrée entre ville-centre, pôle secondaire et communes périurbaines ; la première concentrant le parc locatif collectif alors que les dernières accueillent les maisons individuelles de propriétaires occupants ;
  - Une augmentation de la vacance dans les communes urbaines avec une montée inquiétante de la vacance de longue durée due notamment à une inadéquation du parc avec les besoins (secteurs concentrant les situations d'indignité dans le parc privé, parc social et privé vieillissant posant des questions d'efficacité énergétique, typologie de grands logements ne répondant plus au desserrement des ménages, ...) ;
  - Un projet de rénovation urbaine d'envergure (904 logements démolis et 492 logements reconstruits en partie hors du quartier du Vert-Bois), point d'appui de la diversification et la redistribution de l'offre locative sociale ;
  - Une offre privée locative insuffisante.
3. La construction neuve et le marché immobilier ;
  - Un indice de construction de 3,7 logements/an/1000 habitants, très largement inférieur au niveau national de 6, mais qui s'inscrit dans un contexte régional atone en matière de construction ;
  - Un faible niveau de construction expliquant pour partie l'état démographique car inférieur au point mort : 112 logements construits par an contre 165 logements par an estimés comme nécessaires au maintien de la population ;



- Un projet de rénovation urbaine contribuant fortement à l'effort de construction.

4. Les populations avec des difficultés d'ancrage, en particulier les jeunes de 18 à 25 ans, les personnes âgées de plus de 75 ans, ou encore les ménages les plus démunis et/ou en situation d'exclusion, et les gens du voyage.

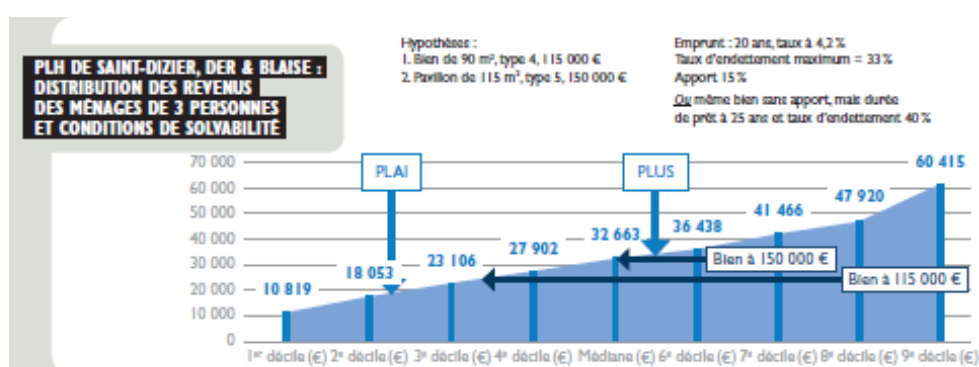
Ce diagnostic, pointant les éléments attendus au vu du contexte général du territoire, a été une étape importante dans l'acceptation et l'appropriation de la démarche de PLH par les élus. En effet, il a permis d'établir une vision commune du territoire, des dynamiques sociodémographiques à l'œuvre et de l'état des marchés immobiliers et fonciers (« *le PLH a véritablement amélioré notre connaissance du territoire et des dynamiques sociodémographiques ; il a permis de constituer une culture commune entre les techniciens et les élus* »<sup>244</sup>). Ce socle de connaissance partagé a permis aux élus de mieux appréhender les enjeux et donc facilité les échanges stratégiques (« *Les communes ont pris conscience que la politique de l'habitat recoupe des préoccupations variées, largement au-delà de la seule question démographique et du maintien des écoles* »<sup>245</sup>).

### Une analyse précise des besoins et des parcours résidentiels

Bien qu'organisé selon une structure classique, le diagnostic du PLH de la Communauté d'Agglomération de Saint-Dizier, Der et Blaise se distingue toutefois par des investigations assez précises sur deux volets : l'analyse des besoins et l'articulation du PLH avec le projet de rénovation urbaine.

Concernant l'analyse des besoins, le diagnostic du PLH propose une expertise précise des parcours résidentiels et des segments manquants de l'offre de logement : le niveau de ressources des ménages est croisé avec les niveaux de prix ou de loyers du parc afin d'identifier l'accessibilité financière des différents segments du parc et les éventuels maillons manquants dans les parcours résidentiels des ménages.

Un regard territorial montre en outre que les ménages entrent majoritairement sur le territoire par le parc locatif ; ils poursuivent en revanche leur parcours résidentiel en achetant un bien aux marges de l'agglomération voire au-delà de celles-ci. Le segment de l'accession à la propriété à un prix maîtrisé est donc insuffisant et son développement crucial pour maintenir des ménages, souvent jeunes, sur le territoire communautaire.



Le projet de rénovation urbaine est quant à lui analysé en détail afin de mesurer précisément son impact sur l'offre et l'équilibre de logements, tant en matière de diversification qu'en termes de transformation du parc social le plus déqualifié. Les impacts de la démolition et donc des relogements sur les parcours résidentiels sont également détaillés dans le cadre du diagnostic.

<sup>244</sup> Techniciens et élus de la Communauté d'Agglomération de Saint-Dizier, Der et Blaise, entretien groupé.

<sup>245</sup> Techniciens et élus de la Communauté d'Agglomération de Saint-Dizier, Der et Blaise, entretien groupé.

Ce regard spécifique sur le projet de rénovation urbaine vient notamment répondre aux attentes de l'Etat qui avait fait de cette question une des motivations premières du PLH.

### **L'enjeu démographique au cœur de la stratégie retenue ; le calcul du point mort, élément déterminant dans le choix du scénario de développement retenu**

Le diagnostic du PLH de la Communauté d'agglomération de Saint-Dizier, Der et Blaise a permis d'identifier plusieurs axes de travail :

- Construire davantage, pour répondre aux besoins endogènes et à la nécessaire diversification de l'offre de logements, en valorisant et optimisant la ressource foncière et donc en privilégiant le renforcement des espaces les plus denses et les mieux desservis par les réseaux de transports ;
- Construire différemment, pour proposer des réponses adaptées aux parcours résidentiels des ménages et capter de nouveaux habitants, en investissant en priorité les segments déficitaires de l'offre actuelle : maisons de ville ou semi-collectifs dans la ville-centre ; offre locative et accession à des coûts maîtrisés dans les communes périurbaines.
- Améliorer l'offre existante, en tenant compte des besoins des habitants et de l'évolution des modes de vie (vieillesse notamment), dans le parc social comme dans le parc privé. Il s'agit également de lutter contre la vacance. Cet axe s'appuie notamment sur les réhabilitations menées dans le cadre du PRU pour le parc social, et sur le recours à un PIG pour le parc privé, visant la lutte contre la précarité énergétique, la lutte contre l'insalubrité et le maintien à domicile des personnes âgées.
- Accompagner les ménages présentant des besoins spécifiques en matière d'habitat en consolidant l'offre existante.

Ces axes répondent aux problématiques identifiées lors du diagnostic et s'inscrivent dans un très large consensus politique ; en effet, l'ensemble des élus du territoire s'accorde sur la nécessité de stabiliser la population. Si le parc existant présente une vacance assez élevée, le choix politique s'est quand-même porté sur une construction élevée, justifiée par l'inadaptation du parc existant aux besoins ; celle-ci freinant les parcours résidentiels des ménages (« *La production n'est pas contradictoire avec la lutte contre la vacance dans le parc existant* »<sup>246</sup>). En particulier, l'offre à destination des primo-accédants est insuffisante. Le scénario retenu dans le PLH est ainsi extrêmement volontariste avec un objectif de production fixé à 165 logements neufs par an, dont 100 à Saint Dizier et 60 relevant du parc locatif social ; objectif déterminé en s'appuyant sur le calcul du point mort.

Cet objectif a fait l'objet de nombreuses discussions avec l'Etat qui le jugeait trop élevé et était en outre davantage défenseur d'un scénario axé sur la remise sur le marché de logements vacants. Cependant, l'objectivation des besoins quantitatifs par le calcul du point mort a permis de trouver un point d'accord entre les deux parties (« *Au départ, le débat de chiffres était cristallisant ; maintenant que l'objectif est acté, tout se passe très bien* »<sup>247</sup>). Ainsi, le calcul du point mort, malgré les limites connues de l'exercice (systémisme de l'approche, validité des hypothèses retenues, ...) a permis d'objectiver la situation et de servir et affiner le scénario politique (« *le recours à une méthode scientifique a permis de mettre des chiffres et des mots sur un ressenti et ainsi de constituer entre les élus une culture commune de la planification* »<sup>248</sup>.)

Ainsi, la définition collective d'une stratégie, in fine forte politiquement, a été permise en s'appuyant sur des analyses techniques alors même que les élus étaient peu familiers de la planification et des politiques communautaires de l'habitat.

---

<sup>246</sup>246 Mme Delphine Harquin, Directrice générale de l'OPH de Saint-Dizier.

<sup>247</sup>247 Mme Delphine Harquin, Directrice générale de l'OPH de Saint-Dizier.

<sup>248</sup>248 Techniciens et élus de la Communauté d'Agglomération de Saint-Dizier, Der et Blaise, entretien groupé.

## Point mort prospectif 2008 - 2018

	1990-1999	1999-2008	2008-2018
<b>Objectifs et hypothèses</b>			
<b>Population</b>	<i>RGP 1999 :</i> <b>48 884</b>	<i>RP 2008 :</i> <b>43 943</b>	<i>Objectif 2018 :</i> <b>44 000</b>
<i>Diminution de la population (stock)</i>	-3 483	-4 941	0
<i>Soit par an</i>	-387	-549	0
<i>Taux d'évolution de la population</i>	-0,76%	-1,18%	<b>0,00%</b>
<b>Accroissement naturel</b>	2384	1257	
<i>Soit par an</i>	265	140	
<i>Taux de croissance naturel</i>	0,52%	0,30%	<b>0,25%</b>
<b>Solde migratoire</b>	-5 867	-6 198	
<i>Soit par an</i>	-652	-689	
<i>Taux de croissance migratoire</i>	-1,28%	-1,48%	<b>-0,25%</b>
<b>Taille moyenne des ménages en fin de période</b>	<b>2,46</b>	<b>2,20</b>	<b>2,05</b>
<i>Variation annuelle moyenne de la taille moyenne des ménages (dessalement)</i>	-1,09%	-1,21%	<b>-0,70%</b>
<b>Taux renouvellement du parc / an</b>	0,11%	0,28%	<b>0,31%</b>
<b>Taux de vacance</b>	6,3%	8,7%	<b>6,7%</b>
<b>Résultats du point mort</b>			
<b>Renouvellement</b>	212	542	670
<i>Soit par an</i>	24	60	67
<b>Variation des logements vacants et des résidences secondaires</b>	107	435	-432
<i>Soit par an</i>	12	48	-43
<b>Dessalement (diminution de la taille moyenne des ménages)</b>	1940	2253	1414
<i>Soit par an</i>	216	250	141
<b>POINT MORT</b>	<b>2 259</b>	<b>3 230</b>	<b>1 652</b>
<i>Soit par an</i>	<b>251</b>	<b>359</b>	<b>165</b>

L'objectif de production a ensuite fait l'objet d'une territorialisation par grands secteurs, conformément à l'obligation réglementaire ; à l'échelle communale, des objectifs repères ont en outre été fixés :

- En termes de construction, la priorité a été donnée aux zones d'emplois : en effet, aujourd'hui Saint-Dizier est davantage un pôle d'emplois qu'un pôle résidentiel et les migrations domicile-travail se font vers le département voisin de la Meuse ; il s'agit en concentration la production à proximité de ces zones d'emplois et de services d'essayer de retenir sur le territoire une partie des navetteurs.
- Au-delà de Saint-Dizier, deux autres pôles secondaires ont été ciblés (dans une moindre mesure toutefois) : le pôle Wassy / Brousseval, et le pôle Eclaron / Beaucourt / Sainte-Livière.

- Au sein des différents secteurs, à l'échelle des communes, la définition des objectifs a été menée sur la base des disponibilités foncières et des demandes de permis de construire.

### **Une réflexion sur la qualité de la production engagée dans le cadre d'une approche « AEU »**

Au-delà de la quantité de logements, l'enjeu pour la Communauté d'Agglomération de Saint-Dizier, Der et Blaise est bien la nature et la qualité de l'offre produite, mais aussi sa localisation par rapport aux pôles d'emplois et de services. Partant du principe de l'inclusion de la stratégie habitat dans un projet global d'aménagement du territoire, la Communauté s'était engagée dans la réalisation d'un PLH « Approche Environnementale de l'Urbanisme » (AEU). Cette démarche portée par le prestataire en charge de l'élaboration du document a pour vocation d'intégrer dans la réflexion prospective du développement résidentiel les enjeux du développement durable. Elle n'a pas pour vocation la mise en œuvre d'une analyse exhaustive des impacts environnementaux directs ou indirects, d'un projet de développement ou d'aménagement urbain, mais a pour objectif d'identifier les urgences et les priorités environnementales du territoire.

Cette démarche a été mise en œuvre lors de la phase diagnostic, investiguant les champs suivants :

- La réduction des consommations énergétiques ;
- La maîtrise de la consommation de l'espace ;
- La valorisation du contexte naturel et paysager ;
- La préservation et la valorisation du paysage urbain
- La prise en compte des contraintes du plan d'exposition au bruit et des plans de préventions des risques inondation.

A l'issue de la phase diagnostic, la communauté a été contrainte de changer de prestataire (le premier ne pouvant, pour raison interne, poursuivre son travail d'accompagnement) et a dû abandonner cette approche AEU. Aussi, malgré une volonté politique forte qui se retrouve par ailleurs dans la volonté de conforter les pôles urbains et de favoriser l'intensité urbaine à l'étalement, le PLH de Saint-Dizier ne peut être reconnu AEU (seul son diagnostic l'est).

Malgré cela, la démarche adoptée en phase diagnostic a permis d'engager un travail pédagogique avec les partenaires et de sensibiliser les élus.

### **Des outils imaginés pour sécuriser la mise en œuvre opérationnelle du PLH**

A mi-parcours de la mise en œuvre du PLH, l'ensemble des objectifs annuels n'est pas atteint, principalement par manque de moyens. Forte de ce constat et soucieuse d'atteindre les objectifs fixés (« *Les moyens à disposition ne permettent pas d'atteindre les objectifs mais ce n'est pas pour cela que ce ne sont pas les bons* »<sup>249</sup>), la Communauté s'est engagée dans plusieurs démarches visant à améliorer l'opérationnalité du PLH.

Si la production d'une offre de logements adoptée aux besoins des habitants est clairement affichée comme l'objectif prioritaire de ce PLH, dans les faits, celui-ci ne fixe aucun objectif qualitatif quant à la nature de l'offre produite ; alors même qu'au vu des dynamiques démographiques et de la vacance présente dans le parc existant, l'enjeu en matière de production est bien d'adapter précisément la nature des constructions aux attentes et capacités des ménages. Certains partenaires regrettent ainsi un PLH insuffisamment prescriptif sur le plan qualitatif et un manque d'alignement entre un

---

<sup>249</sup> Techniciens et élus de la Communauté d'Agglomération de Saint-Dizier, Der et Blaise, entretien groupé.

diagnostic précis et un plan d'actions n'en reprenant que peu d'éléments. Pour contrer cette faiblesse, la mise en place de conventions d'objectifs avec les bailleurs sociaux est en projet ; il s'agit, au-delà de fixer des objectifs de qualité, d'inciter les organismes ayant des filiales de promotion à venir sur le territoire pour participer à la diversification de l'offre en encourageant les opérations globales (en leur laissant la maîtrise d'ouvrage de programmes sociaux en contreparties de la production d'autres produits).

Toujours pour encourager la venue d'opérateurs privés, la Communauté veut mettre en place des modalités de « sécurisation du parcours du promoteur » en anticipant la maîtrise foncière, en veillant à la purge archéologique en amont et en prenant en compte une partie de la surcharge foncière. Cet engagement, encore en débat, nécessite toutefois un engagement politique et financier fort de la communauté.

La stratégie foncière est encore insuffisamment développée et souffre, elle aussi, de l'absence d'outils de portage alors même que sur le plan technique, cette question est plutôt investie par la Communauté qui organise des échanges réguliers avec les partenaires et notamment les organismes HLM.

## **D – Les effets et la vie du PLH**

*Comment le PLH, par son élaboration et sa mise en œuvre, est-il venu ou non infléchir les dynamiques en place, en matière d'habitat et de partenariat ? par quels moyens a-t-il pu avoir cet effet (dans le cas contraire, pourquoi les effets attendus n'ont-ils pas été observés) ?*

### **Un premier PLH riche d'enseignements du point de vue de la gouvernance comme de l'intérêt communautaire en matière d'habitat**

Ce premier PLH, premier document de planification intercommunal et premier PLH à l'échelle du Département a été riche d'enseignements pour la communauté, tant du point de vue de la gouvernance que de la politique thématique. Avant même de définir une politique communautaire en matière d'habitat, le PLH a eu un effet pédagogique et formateur : il a permis d'objectiver et de formaliser des constats partagés, et de sensibiliser les élus au travail en commun et aux enjeux de l'habitat. Il a en outre surtout aidé à constituer une culture commune entre les élus en matière de planification puisque pour la première fois, l'élaboration du PLH a permis d'avoir une discussion à l'échelle intercommunale sur un projet commun (autre que le développement économique), et d'entrer dans une démarche de projet (« *Le PLH a permis de mettre une approche scientifique et des mots sur un ressenti* »<sup>250</sup> « *C'est cette première étape qui permet qu'aujourd'hui on peut parler de PLUI et de SCOT* »<sup>251</sup>).

Par ailleurs, si au démarrage, le PLH a été imposé au territoire et a initialement souffert d'un manque d'intérêt de la part des élus, ceux-ci reconnaissent désormais que la démarche a permis de donner de la légitimité à l'agglomération sur les questions d'habitat, en particulier vis-à-vis des services de l'Etat. Pour les élus communaux, le PLH a également permis d'appréhender plus globalement la question de l'habitat en l'intégrant à une vraie démarche de projet de territoire alors que jusqu'alors c'est souvent l'enjeu démographique et le maintien des écoles qui déterminaient les choix.

Enfin, le PLH a permis de tisser un lien de confiance entre les techniciens et les élus, comme entre la communauté et les communes.

De la même façon, l'intérêt du document parfaitement reconnu par les organismes HLM (« *Ce n'est parce que nous sommes en secteur détendu qu'il ne faut pas de PLH* »<sup>252</sup>) ; en particulier, l'OPH de Saint-Dizier y voit un outil de valorisation de sa stratégie de

---

<sup>250</sup> Techniciens et élus de la Communauté d'Agglomération de Saint-Dizier, Der et Blaise, entretien groupé.

<sup>251</sup> Techniciens et élus de la Communauté d'Agglomération de Saint-Dizier, Der et Blaise, entretien groupé.

<sup>252</sup> Mme Delphine Harquin, Directrice générale de l'OPH de Saint-Dizier.

diversification de l'offre produite, le PLH ayant permis d'acter la nécessité de produire autrement, d'autres produits

### **Une montée en puissance stratégique et technique à poursuivre pour des effets renforcés en termes d'aménagement et d'attractivité du territoire**

A mi-parcours du PLH, le niveau d'atteinte des objectifs est mitigé : les objectifs de production de logements sociaux sont atteints, en volume mais pas en termes de territorialisation ; pour les autres segments de l'offre, les objectifs n'ont pas été atteints.

Sans que cette situation n'apparaisse alarmante aux yeux de la Communauté et de ses partenaires (« *nous sommes encore en période de rodage* »<sup>253</sup>, « *il faut se donner du temps* »<sup>254</sup>), il semble nécessaire de poursuivre la montée en compétences et le développement des outils et partenariats. Ainsi, les difficultés de maîtrise foncière posent de fait la question de la mise en place d'une stratégie foncière et d'outils ad-hoc à l'échelle de la communauté. La jeunesse de l'intercommunalité et le manque d'expérience en termes de politique de l'habitat incite toutefois aujourd'hui encore les élus à la prudence : « *L'agglomération est encore jeune pour le portage foncier intercommunal ; on ne peut pas griller les étapes politiquement* »<sup>255</sup>.

A l'heure actuelle l'intérêt communautaire n'est pas encore pleinement défini en matière d'habitat : si le PLH a instauré un dialogue sans précédent, la culture commune et les habitudes de travail se créent mais cela nécessite forcément du temps. La stratégie communautaire partagée en matière d'habitat en est de fait encore au stade émergent. Ce « défaut de socle commun » explique en partie que l'ensemble des objectifs ne soit pas atteint. Ainsi, certains élus de petites communes se sentent encore désarmés.

Compte-tenu, à la fois du caractère récent de la démarche, et pionnier à l'échelle Départementale, il faut toutefois se prémunir de conclusions hâtives et le bilan des effets du PLH ne peut être, à ce stade, que partiel. Cette inscription de la démarche et de ces effets dans un temps long est toutefois bien appréhendée par les partenaires de la Communauté d'Agglomération (« *C'est un premier PLH, il faut se donner du temps pour que toutes les actions se mettent en œuvre* »<sup>256</sup>).

### **E – Le territoire face aux évolutions à venir**

*Comment se positionnent les communautés et les autres partenaires de l'habitat (en particuliers les communes et les bailleurs) face aux évolutions réglementaires en cours ? Se sont-elles déjà dotées de moyens spécifiques pour y faire face ? Quel rôle le PLH et/ou ses effets en matière de structuration de l'action sont-ils amenés à jouer ?*

La politique communautaire en matière d'habitat en étant encore aux prémices, la Communauté est attentive mais pas en situation d'anticipation vis-à-vis des évolutions réglementaires et/ou institutionnelles :

- En matière de gouvernance communautaire, le territoire aurait pu être amené à s'étendre au nord-est pour intégrer les communes limitrophes de la Meuse. Cette évolution, souhaitée par la Communauté au vu de la réalité du bassin de vie, a été au cœur de nombreuses discussions politiques. Les Commissions Départementales de la Coopération Intercommunale ont conduit à ce que la

---

<sup>253</sup> Mme Aëla Lecointre, chef de projet Renouvellement urbain et chargée de la mise en œuvre du PLH, Communauté d'Agglomération de Saint-Dizier, Der et Blaise.

<sup>254</sup> M. Hubert Gillet, Responsable du bureau Habitat, DDT de la Haute-Marne.

<sup>255</sup> M. Alain Simon, Vice-président en charge du PLH au sein de la Communauté d'Agglomération de Saint-Dizier, Der et Blaise, Maire de Sapignicourt.

<sup>256</sup> M. Hubert Gillet, Responsable du bureau Habitat, DDT de la Haute-Marne.

Communauté d'Agglomération de Saint-Dizier, Der et Blaise fusionne avec la Communauté de Communes de Montier en Der et Vallée de la Marne pour passer à plus de 60 communes. La frontière départementale Haute-Marne / Meuse n'a ainsi pas encore été franchie ;

- Sur les questions de peuplement et de gestion des attributions de logements sociaux, les réflexions ont été principalement à l'initiative des organismes HLM ; le contrat de ville élaboré de façon partenariale quelques temps avant a cependant permis de lancer des prémices de réflexion sur les enjeux de mixité sociale notamment ;
- En termes d'urbanisme et de politiques intégrées, la Communauté envisageait de s'engager dans une démarche de PLUI/SCOT courant 2015, en anticipation de l'obligation de prise de compétence en 2017. Cette approche reste toutefois encore difficile à appréhender par certains Maires qui y voient un droit d'ingérence de la communauté. D'autres y sont très favorables, conscients qu'il « *faut rationaliser* »<sup>257</sup>.

## Conclusions

*Que faut-il retenir en termes de bonnes pratiques et d'écueils à éviter, au vu des caractéristiques du territoire ?*

- Face à des élus peu acculturés aux questions d'habitat et de planification territoriale, le recours à l'objectivation chiffrée de la situation en matière d'habitat pour faciliter la prise de conscience et l'émergence d'une stratégie partagée ;
- Une approche fine par segment du parc en phase de diagnostic permettant de définir précisément les besoins et de hiérarchiser les actions ;
- Le recours à une stratégie politique marquée et à un scénario ambitieux pour fédérer les élus et les partenaires de la Communauté autour d'un objectif commun ;
- La capacité à se donner le temps de mettre en œuvre la politique en se gardant de remettre en cause trop rapidement la stratégie retenue, y compris en cas de non-atteinte des objectifs ;
- La mise en place d'une équipe technique en phase, en termes de moyens et de profils, avec les objectifs poursuivis.

---

<sup>257</sup> M. Alain Simon, Vice-président en charge du PLH au sein de la Communauté d'Agglomération de Saint-Dizier, Der et Blaise, Maire de Sapignicourt.

## LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE TOUR(S)PLUS

*Le PLH au service de la construction d'un projet de territoire : le choix d'une approche consensuelle au service d'une politique de l'habitat plus intégrée*

### Introduction :

Conçu à l'origine comme un document de programmation, le PLH s'affirme de plus en plus comme le volet d'un projet de territoire pour une approche plus intégrée et globale des politiques publiques. Cette construction d'un projet de territoire nécessite une relation forte et de confiance avec les communes, au cœur de la construction de cette stratégie communautaire.

Face à ces constats, le second PLH de Tour(s)Plus apporte des éclairages intéressants.

- En premier lieu par son contenu et sa portée : ce second PLH affirme une politique de l'habitat intégrée et inscrite dans une stratégie globale de développement et d'aménagement du territoire. Il est en forte interaction avec le Schéma de Cohérence Territoriale, le Plan de Déplacement Urbain et le Plan Climat Energie Territorial.
- Dans son mode d'élaboration, il laisse une place importante aux communes dans un rapport commune/communauté équilibré, avec des lignes de partage clairement définies. La définition de la stratégie et des objectifs se fait à l'échelon communautaire mais les communes sont responsables de sa mise en œuvre. Cette approche consensuelle permet-elle d'affirmer une politique de l'habitat ambitieuse et volontariste ? Comment concilier prise en compte des intérêts des communes sans fragiliser la communauté dans l'exercice de ses compétences ?
- Par ailleurs, comme nombre d'intercommunalités, l'agglomération de Tour(s)Plus connaît de fortes évolutions : les élections municipales de 2014 ont eu pour conséquence d'importants changements politiques, l'éventualité d'un passage en communauté urbaine entraînera un élargissement du champ de compétences de l'intercommunalité et les évolutions réglementaires récentes (loi ALUR) renforcent le contenu des PLH. Quelles sont les incidences de ces évolutions sur le Programme Local de l'Habitat et la politique menée ? Comment Tour(s)Plus s'est-elle positionnée en anticipation avec une intervention sur les équilibres de peuplement organisée dès le premier PLH (Accord Collectif Intercommunal et fichier partagé de la demande) ?

La monographie a été produite sur la base d'entretiens réalisés auprès des acteurs locaux de la politique de l'habitat<sup>258</sup> :

- M. Gatard, Vice-président délégué à l'habitat et au SCOT, rapporteur général du budget, Maire de Chambray-lès-Tours,
- M. Frédéric Jullian, Directeur du Développement urbain de la Communauté d'Agglomération Tour(s)Plus et Mme Jaouen, Chargée de projet habitat social à la Communauté d'Agglomération Tour(s)Plus;
- Mme Schalk-Petitot, Adjointe au Logement du Maire de Tours, Présidente de la SEMIVIT
- M. Franck Seither, Chargé des grands projets urbains à la Ville de Tours ;
- M. Jean-Gérard Paumier, Maire de Saint-Avertin ;
- M. Didier Loubet, Directeur général de l'OPH Tours Habitat, M. Clément Mignet, responsable du développement et de l'aménagement de Tours Habitat et M. Jean-Pascal Goujon, secrétaire général de Tours Habitat ;
- Mme Collard, chef de l'unité Politique de l'Habitat de la DDT de l'Indre-et-Loire, et M. Marc Blanc, adjoint de l'unité Politique de l'Habitat, référent PLH ;
- M. Raymond Leroy Liberge, Président de Sully Promotion, promoteur immobilier à vocation sociale.

---

<sup>258</sup> Entretiens réalisés en février 2014



## A – Carte d'identité de Tour(s)Plus (source : PLH 2011/2016)

### 9. La troisième agglomération du Grand Ouest, un dynamisme démographique en perte de vitesse

La communauté d'agglomération Tour(s) Plus est située en région Centre – Val de Loire, dans le département de l'Indre-et-Loire. Il s'agit de la plus importante agglomération de la région, par son nombre d'habitants. Elle rassemble 22 communes et compte 295 404 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2015 sur un territoire de 390 kilomètres carrés.

Tours, sa ville centre, est la première commune de la Région avec ses 134 978 habitants en 2012.



Le territoire s'organise autour de la ville centre et de son noyau urbain, caractérisés par un habitat collectif, mixte en termes de produits et accueillant majoritairement de jeunes ménages en début de parcours résidentiel ou des ménages âgés. La ceinture urbaine, très urbanisée, regroupe des communes présentant un relatif équilibre entre habitat collectif et individuel. Elles accueillent des classes moyennes et sont confrontées au vieillissement de leur population entraînant une accélération du desserrement des ménages. Enfin, les communes des pôles secondaires se caractérisent par un habitat majoritairement individuel, en propriété et attirent un public familial souhaitant acquérir un logement. L'agglomération est concernée par une forte consommation foncière et un phénomène d'étalement urbain marqué, en raison d'un développement résidentiel dominé par l'habitat pavillonnaire et qui s'est longtemps réalisé au gré des opportunités foncières.

L'agglomération enregistre une croissance très fragile depuis les années 1975 avec une stabilisation de la population dans la ville centre et le noyau urbain ; les nouveaux arrivants – souvent jeunes ménages – ne se fixent pas dans le cœur de l'agglomération mais partent vers la périphérie. Cette croissance est moindre en raison d'un solde naturel déclinant et moins à même de compenser le solde migratoire négatif qui concerne désormais aussi les communes périurbaines.

### 10. Le marché local de l'habitat

- **Un parc peu diversifié, générant des blocages dans les parcours résidentiels des ménages**

La maison individuelle en propriété occupante et le logement collectif social (30% de locatif social dans le parc de logements en 2007), sont les formes d'habitat les plus développées dans le territoire. Dans un contexte de mobilités résidentielles accrues, la structure du parc accélère le processus de spécialisation sociale des territoires. La stigmatisation du logement social concentré demeure, et les grandes nappes pavillonnaires uniformisées peuvent, à terme, altérer l'identité patrimoniale, voire la

qualité de vie des communes. Les segments de parc dédiés aux ménages les plus démunis manquent de fluidité.

Dans le cœur de l'agglomération, sont logés de manière préférentielle les ménages d'une seule personne, de moins de 25 ans ou de plus de 80 ans. Les familles et les couples sans enfant y restent difficilement. Il existe peu d'alternatives au logement social en collectif ou à la maison individuelle en propriété. Cette faible diversité des programmes et des typologies se retrouve également dans le périurbain avec des carences en petits logements et en locatif.

Le locatif privé est concentré à 90% sur les six communes du noyau urbain. Il apporte une alternative à l'accession dans les territoires peu ou non pourvus en logement social. 91% du parc social est concentré à Tours et les 4 autres communes du noyau urbain sous une forme majoritairement collective. Seules 4 communes ne possèdent aucun logement social.

Ville étudiante, Tours présente une inadéquation importante entre les besoins et l'offre à destination des jeunes qui continue de progresser et qui s'explique par des conditions d'accès au logement qui se rigidifient, déconnectées du besoin de souplesse de ces publics (alternants, stagiaires...).

- **Une dynamique de production qui n'a pas encore d'incidence sur la diversification du stock de logements**

La production de logements est légèrement inférieure au niveau national (6.7 contre 6.9 pour 1000) mais connaît un dynamisme important. Les objectifs de production du PLH fixés pour la période 2011-2013 ont été dépassés, tant pour l'offre globale que pour les logements aidés (1748 logements autorisés en moyenne chaque année pour un objectif fixé à 1572). La production de logements aidés et en accession sociale à la propriété, soutenue par l'agglomération, a porté la dynamique de construction. Cependant, au vu de l'inertie du stock de logements existants, cette dynamique n'entraîne pas encore de diversification et les évolutions internes au parc restent encore marginales.

La dynamique de construction a également été fortement portée par la promotion privée. Le marché immobilier reprend mais favorise les ménages les plus solvables, candidats à l'accession. Ainsi, l'offre mise en vente par les promoteurs sort à des niveaux de prix supérieurs à ceux acceptables financièrement pour les ménages de l'agglomération et un déficit qui persiste pour les publics plus modestes.

Le parc existant est énergivore et présente d'importants besoins de rénovation, notamment énergétique. Si la vacance avait fortement diminué, jusqu'à atteindre moins de 6% du parc en 2007, elle augmente à nouveau en 2012 (7%), témoignant d'une moindre tension mais aussi d'une obsolescence d'une partie du parc existant.

## **B – La politique territoriale de l'habitat : une construction progressive du fait communautaire par une approche consensuelle**

### **7. La gouvernance : une politique de l'habitat communautaire affirmée par le second PLH**

La communauté d'agglomération est créée le 30 décembre 1999 et compte à sa création 9 communes. Le périmètre de la communauté est mouvant et connaît des élargissements successifs en 2001, 2010 et 2014 avec l'intégration au total de 13 communes supplémentaires.

La Communauté d'Agglomération de Tour(s)Plus détient la compétence Equilibre social de l'habitat et Politique de la Ville. En 2004, elle se dote de son premier PLH dans l'objectif d'obtenir, dès 2005, la délégation des aides à la pierre. A l'époque, celui-ci est élaboré rapidement et « *en vase clos* », entre communes et communauté. La délégation permet à Tour(s)Plus de se doter d'un outil pour exercer la politique de l'habitat et d'affirmer sa légitimité. En 2010, elle élabore son second PLH de manière plus collaborative, forte de cette première expérience. Il entre en vigueur en 2011.

Ces démarches ont été appuyées par une volonté politique forte de définir une stratégie communautaire en matière d'habitat. Entre 2001 et 2014, Alain Michel, Maire de La Riche est Vice-Président délégué à l'Habitat et à la Politique de la Ville. Il assure le portage politique du PLH, avec le Président et Maire de Tours, Jean Germain. En 2014, les élections municipales entraînent d'importants changements politiques<sup>259</sup>. Pour Christian Gatard, Maire de Chambray-lès-Tours depuis 2001, et Vice-Président à l'habitat et au Schéma de Cohérence Territoriale depuis 2014, « *Le PLH et la politique de l'habitat auraient pu être remis en cause : certains élus avaient fait campagne contre le PLH et ce qu'ils appelaient le « bétonnage ». Cette posture aurait pu déstabiliser le PLH mais les élus maintenus ont joué un rôle « stabilisateur » pour assurer une continuité de la politique de l'habitat et son appropriation auprès des nouveaux élus.* »

Dans ce contexte, les services techniques ont également occupé un rôle déterminant dans la continuité de la politique de l'habitat et « l'acculturation » des nouveaux élus. Avec le PLH, la communauté d'agglomération s'est dotée de moyens humains, d'une ingénierie et de moyens financiers conséquents pour animer la politique de l'habitat et gérer la délégation des aides à la pierre. Les services de l'agglomération travaillent en forte itération avec les services habitat et urbanisme des communes et en particulier celui de la Ville Centre.

## **8. Un partenariat construit par étapes, une tradition de consensus**

Le partenariat s'est construit par étapes. Le maître-mot réaffirmé par les élus communautaires et communaux est le « consensus ». « *L'agglomération est dans une tradition consensuelle et de continuité, nous ne sommes ni dans le clivage ni dans la rupture* »<sup>260</sup>. Cette conception a guidé l'ensemble des relations et échanges, et a permis d'aboutir à un document partagé.

- Définir une politique communautaire en matière d'habitat sans dessaisir les communes

La construction d'une politique communautaire en matière d'habitat est un exercice complexe et fragile. Tour(s)Plus défend une posture consensuelle pour faire avancer les communes collectivement dans la définition d'une politique de l'habitat communautaire. Le « cadre général » est fixé à l'agglomération, tout en laissant aux communes la responsabilité de sa mise en œuvre localement. Loin de revendiquer une posture de « pilote » ou « chef de file », l'agglomération appuie sa légitimité sur la relation de confiance qu'elle a su instaurer avec les communes, par un travail itératif et en grande proximité. « *L'intercommunalité est chef de file dans le sens où elle établit une feuille de*

---

<sup>259</sup> Plusieurs communes connaissent des changements d'équipes municipales, parmi lesquelles la Ville Centre et Joué-lès-Tours. Le nouveau Maire de Tours n'est désormais plus le Président de l'Agglomération.

<sup>260</sup> Entretien avec C. Gatard, VP Habitat et SCOT

*route collective (qu'est le PLH), co-construite avec les communes, mais charge à elles de la mettre en œuvre. »<sup>261</sup> Le PLH permet d'encourager les pratiques vertueuses des communes, dans une logique d'incitation davantage que de prescription.*

Ainsi, le premier PLH a été élaboré « en vase clos », associant peu les partenaires. Cette étape était jugée nécessaire et déterminante pour construire le fait communautaire en matière d'habitat. C'est forte de ces premières travaux et légitimée par le premier PLH que la communauté a pu engager son second PLH, avec la volonté d'instaurer une dynamique partenariale plus affirmée.

Le service habitat de Tour(s)Plus a travaillé en grande proximité avec les communes, en particulier dans la phase de programme d'actions, afin que celles-ci de se sentent pas dessaisies. « *Le rôle de l'agglomération est d'outiller les maires et de les accompagner. Le PLH est vu davantage comme une « fonction support » par les communes. L'intercommunalité n'est pas dans l'injonction, elle accompagne les élus et les maires sont attachés à ce positionnement. »<sup>262</sup>*

*« Le PLH a été co-construit, de manière plutôt ascendante et a été défini à partir des objectifs de Tour(s)Plus, en tenant compte des projets et volontés des communes : un « travail de fourmi » a été réalisé, très itératif entre le service habitat de Tour(s)Plus et chaque commune, plus de 100 réunions se sont tenues et les élus ont souhaité être très impliqués dans la définition de cette politique, comme lors du SCOT. »*

Cependant, cette approche entraîne une appropriation très variable par les élus du PLH, certains revendiquant une posture communale et affichant une réelle réticence à davantage de responsabilités portées par l'agglomération. « *La compétence urbanisme reste un enjeu communal et doit pouvoir être pilotée à un niveau local. Nous fixons les objectifs au niveau communal puis nous les mettons en discussion pour s'assurer qu'ils sont en cohérence avec la politique communautaire. Pour que le PLH soit efficace et partagé, il est nécessaire d'allier ambition et souplesse. Rien n'est imposé sans la validation des communes, nous ne sommes pas dans une planification jacobine*». D'autres défendent une ambition plus forte : « *Le PLH ce n'est pas que des paroles, c'est aussi un véritable outil de travail qu'on doit se donner avec des objectifs à atteindre. »*

De même, le PLH, n'assume pas aujourd'hui un réel rôle de régulation entre les communes, de limitation des effets de concurrence : les projets sont définis au niveau communal et remontés à l'agglomération qui en assure le suivi. Chaque commune continue de développer l'habitat dans une vision prioritairement communale.

- Une large association des organismes HLM

Les principaux opérateurs sociaux sont Tour(s)Habitat, Office municipal, Val Touraine Habitat, Office Départemental d'Indre-et-Loire. Suivent ensuite Touraine Logement, Nouveaux Logis, la SEMIVIT, ICF... L'association régionale inter-bailleurs, USH Centre, assure un rôle de capitalisation, partage d'expériences et réflexion entre les organismes HLM.

Les organismes ont été associés lors des nombreuses réunions menées mais également de manière bilatérale. Selon Tour(s)Habitat, le partenariat est actif. Pour autant, ils n'expriment pas avoir contribué activement au programme d'actions dans une logique de co-production mais ils partagent les objectifs définis.

Le PLH a, selon eux, bien cerné les besoins en logements. Les objectifs de production définis étaient en continuité de la production constatée les années précédentes et ont été repris dans leur CUS. Cependant, en l'absence de contractualisations, son opérationnalité peut rester limitée : « *Le PLH fixe un objectif commun, sans répartition ou organisation*

---

<sup>261</sup> Christian Gatard, Maire de Chambray-lès-Tours et Vice-Président à l'habitat et au Schéma de Cohérence Territoriale

<sup>262</sup> F. Jullian, Directeur du Développement Urbain de Tour(s)Plus

*précise entre les opérateurs. Charge à chacun de prendre ses responsabilités. Ce dispositif fonctionne car il existe une tradition de bonnes relations entre les bailleurs du territoire qui ne cherchent pas à se concurrencer. » Cette approche est d'autant plus paradoxale qu'à l'inverse, l'agglomération mène une politique ambitieuse et de régulation dans le relogement des ménages les plus démunis : « Concernant la gestion locative sociale, l'agglomération a été précise et directive avec la mise en place du fichier partagé de la demande et de l'accord collectif intercommunal qui constitue un outil remarquable. »*

- La participation des services de l'Etat

L'Etat entretient un partenariat ancien avec la Communauté d'Agglomération. Ils ont contribué au PLH par la rédaction du Porter à Connaissance et ont participé aux comités de pilotage et réunions de travail. Selon eux, la dynamique partenariale a été particulièrement soutenue en début de démarche, en phases de diagnostic et d'orientations stratégiques. A l'inverse, l'animation partenariale s'est essouffée lors de la rédaction du programme d'actions *« Nous avons été conviés à la restitution de cette étape sans avoir été particulièrement associés »*. Ce constat s'explique très certainement par la difficulté à formuler des actions consensuelles : ce travail nécessitait une co-production avec les communes.

Face à une communauté disposant d'une importante ingénierie, l'Etat adapte son accompagnement et est moins présent qu'auprès de communautés moins outillées. *« Nous sommes garants de la prise en compte des priorités réglementaires et que tous les thèmes soient explorés »*. Cette posture peut questionner sur la capacité des services de l'Etat à porter une véritable contribution stratégique auprès de ces territoires.

- Vers une association plus large des autres partenaires et de la société civile au fur et à mesure des générations de PLH

Pour son second PLH, Tour(s)Plus a initié un travail partenarial élargi à l'ensemble des acteurs de l'habitat. Au-delà de l'association classique des communes, de l'Etat (DDT, DREAL) et des organismes HLM, l'agglomération a élargi le partenariat :

- A l'ensemble des partenaires institutionnels (Conseil Départemental, Conseil Régional) ;
- Le conseil de développement et l'agence d'urbanisme de l'Agglomération de Tours qui a contribué à l'élaboration du PLH et intervient pour son suivi ;
- Les représentants des entreprises afin d'inscrire la définition des politiques de l'habitat dans le contexte économique local et de favoriser une bonne articulation des réflexions habitat/emploi ;
- Les acteurs du secteur privé et professionnels de l'immobilier (agences immobilières et fédérations, notaires, promoteurs, ...);

Le PLH affichait un objectif de renforcement du partenariat avec la promotion privée, porteuse du développement de l'habitat dans le territoire. Cependant, si certains opérateurs ont participé aux différentes instances, d'autres ont été plus difficiles à mobiliser. *« Il faut connaître le marché pour bien se positionner. Le secteur privé peut apporter une connaissance précise et étayer le diagnostic. Cependant, le PLH est une démarche lourde et complexe qui peut sembler éloignée des préoccupations très opérationnelles des opérateurs privés, en négociation directe avec les maires. »*<sup>263</sup>.

Par ailleurs, le format d'animation a pu présenter un frein dans l'appropriation du PLH par les différents acteurs : *« les réunions associaient très largement élus et partenaires, mais nous avons le sentiment de « grands messes », lors desquelles il était complexe d'intervenir et de participer activement. »*

---

<sup>263</sup> Président du groupe Sully Promotion.

L'implication de ces partenaires s'est poursuivie au-delà du temps de l'élaboration puisqu'ils sont membres du Comité de pilotage du PLH, réuni chaque année. Les habitants n'ont pas été associés à la démarche même si une communication auprès du public a été menée. Il s'agit là d'un objectif du prochain PLH.

Pour organiser et animer la démarche partenariale, Tour(s)Plus s'est appuyé sur un prestataire spécialisé. Dans un rapport communauté/communes en construction, cette posture a facilité les échanges par la présence d'un tiers pour animer le débat sur des sujets complexes à porter par l'agglomération (densité, développement urbain...).

## **C – Le PLH : un document construit comme volet d'un projet de territoire**

Pour son second Programme Local de l'Habitat, Tour(s)Plus a fait le choix d'une externalisation partielle portant sur l'animation globale du partenariat et la réalisation d'études thématiques sur des sujets spécifiques<sup>264</sup>. Ces modalités de travail ont été permises par : la qualité de l'ingénierie et de l'expertise en interne au service ; la présence de l'Agence d'Urbanisme ayant contribué aux analyses ; une légitimité plus affirmée de la communauté, forte de l'expérience du 1<sup>er</sup> PLH.

Le format retenu par le document est assez original et met en avant la définition d'un « projet territorial » : le socle du PLH est une synthèse d'une soixantaine de pages qui met en avant les objectifs stratégiques « un projet territorial pour concevoir une métropole durable ». Il est accompagné de deux annexes : un diagnostic et un programme d'actions thématique et territorialisé.

### **17. Le diagnostic**

Le diagnostic s'organise selon 3 piliers : les caractéristiques territoriales et socio-démographiques, les caractéristiques du parc de logement (neuf ou existant) et les besoins à satisfaire. L'analyse s'appuie sur les sources statistiques fréquemment employées dans les diagnostics (INSEE, Filocom, Perval, Sítadel) mais propose plusieurs approfondissements qu'il convient de relever :

- L'analyse de l'incidence du développement résidentiel sur le climat (déplacements, et la performance énergétique des logements (modes de chauffage, suivant la méthodologie ADEME pour les bilans carbone, DPE...)
- Une étude précise et cartographiée de la présence des services et commerces, articulée avec l'analyse socio-démographique (vieillesse des ménages / présence de médecins et pharmacies) ;
- L'analyse de la construction neuve : si les sources employées sont classiques, Tour(s)Plus propose une approche articulée avec l'offre existante : quelle influence de la construction sur le stock de logements ?

L'ensemble des analyses sont également produites sur le périmètre du SCOT permettant une bonne imbrication des différentes stratégies territoriales.

L'équilibre social du territoire est traité, assez classiquement, par l'analyse des revenus des ménages. L'analyse fine réalisée dans le cadre de l'Accord Collectif Intercommunal est peu mise en valeur dans le diagnostic.

Quatre enjeux principaux sont identifiés, qui constituent le socle de la stratégie définie dans le document d'orientations : organiser davantage la répartition de l'offre nouvelle, développer un approche par publics dans la réponse aux besoins, fluidifier les parcours résidentiels et se mobiliser sur l'amélioration du parc existant. Ces enjeux restent génériques et transversaux mais sont déclinés par la suite en actions opérationnelles.

---

<sup>264</sup> Etudes foncières réalisées par l'ADEF, diagnostic sur les besoins des séniors...

## 18. La stratégie retenue

Le document d'orientations ne fait pas l'objet d'un rapport indépendant. La stratégie retenue est développée dans le « Projet territorial pour concevoir une métropole durable ».

La méthode de définition des besoins en logements est peu détaillée dans le PLH (absence de calcul du point mort ou présentation de scénarios, même si les analyses s'appuient sur des hypothèses démographiques et d'évolution de la taille des ménages). Le scénario retenu est conforme à un scénario de développement volontariste avec une production très soutenue de logements et la volonté affirmée d'une programmation plus qualitative (même si cet aspect est peu présent dans le PLH et en particulier dans le document d'orientations).

Ce scénario est, de l'avis de l'ensemble des partenaires, jugé particulièrement ambitieux mais réaliste (il a été d'ailleurs dépassé à mi-parcours du PLH). Il a fait l'objet d'une ré-interpellation politique suite aux changements municipaux de 2014 : il n'a pas été remis en cause, toutefois les élus affirment davantage la volonté de limiter le développement de leurs communes « *Nous maintenons un scénario ambitieux mais nous n'irons plus au-delà, Il faut désormais mettre l'accent sur la rénovation de l'existant.* »<sup>265</sup>.

Les orientations thématiques couvrent l'ensemble des champs d'intervention du PLH et on note un véritable alignement stratégique entre les enjeux identifiés et leur traduction opérationnelle. L'accent est particulièrement mis sur l'organisation du développement de l'habitat, la promotion d'un habitat durable, facteur de cohésion urbaine et sociale et le renforcement de l'intervention de l'agglomération pour organiser la politique de l'habitat.

## 19. Un programme d'actions fortement territorialisé, gage d'opérationnalité

Le programme d'actions est scindé en deux parties : un programme d'actions thématiques, composé de 37 mesures déclinées pour chaque axe stratégique et un programme d'action territorialisé, composé de fiches communales.

De manière assez classique, le PLH est décliné en fiches-actions opérationnelles. Chacune des 37 fiches précise : le contexte de l'action, les objectifs, la traduction opérationnelle, les moyens financiers et humains supplémentaires et les actions liées.

Bien que les fiches soient synthétiques, le contenu du programme d'actions est extrêmement nourri et semble viser l'exhaustivité. Cette approche est confirmée par le Directeur du Développement Urbain, F. Jullian : « *après un premier PLH très orienté sur la production de logements sociaux, le second devait traiter l'ensemble des problématiques sans omettre un sujet* » (10 actions dans le 1<sup>er</sup> PLH contre 37 dans le 2<sup>e</sup>). Cette exhaustivité ne se fait cependant pas au détriment d'une priorisation des actions, présente dans le PLH.

- Un programme d'action exhaustif mais aux priorités affirmées

Si les actions sont nombreuses, la communauté appuie la réalisation de son programme par la mobilisation d'un budget conséquent : près de 45 millions d'euros sur 6 années soit en moyenne 7,5M€ par an.

Les principaux postes de dépense portent sur le financement des logements sociaux (PLUS et PLAI, avec une majoration des aides pour les communes en carence SRU), la production de logements en accession aidée, l'action foncière et la rénovation du parc énergivore.

---

<sup>265</sup> Entretien avec Mme Schalk-Petitot, Adjointe au Logement du Maire de Tours

Plusieurs actions novatrices peuvent être relevées :

- La gestion des attributions de logements sociaux et le financement par l'agglomération de la vacance volontaire dans le parc social afin de gérer les équilibres sociaux. De l'avis des bailleurs, même si cette disposition est mobilisée de manière très marginale, elle s'avère efficace dans des secteurs ou l'équilibre d'une résidence peut être rapidement fragilisé.
- Un engagement fort pour la promotion d'un habitat durable : viser la RT 2020 dans le parc social neuf, rédiger une charte environnementale, aides à la rénovation thermique dans le parc social et privé, promouvoir l'auto-réhabilitation accompagnée...

S'il vise l'exhaustivité des sujets traités, les actions ne se traduisent pas toutes par des précisions opérationnelles quant à leur mise en œuvre. Ainsi le PLH prévoit d'importants budgets d'études pour les thématiques nécessitant des approfondissements (publics spécifiques, loyers, vente HLM...).

- Un exercice de territorialisation très précis et mené en étroite relation avec les communes

La réflexion sur la territorialisation des objectifs de production s'est en partie affranchie des limites purement administratives : les secteurs préférentiels de développement identifiés dans le SCOT ont été repris pour orienter le développement de l'habitat de manière privilégiée dans des secteurs précis (bonne desserte en transports, continuité urbaine, équipements...). Après ce premier exercice, les limites communales « ont été plaquées » afin de définir des objectifs propres à chaque commune selon leur poids démographique. « *Cet exercice a permis de faire avancer la réflexion des élus sur les notions de resserrement urbain, en inscrivant le développement de l'habitat dans une vision d'aménagement du territoire, définie dans le SCOT* »<sup>266</sup>.

L'objectif de logements sociaux a été défini selon une logique minimale ou maximale fonction du profil des communes : les communes présentant un taux élevé de logement locatif social (Tours, Joué-lès-Tours, La Riche et St Pierre des Corps) s'engagent à ne pas dépasser un certain taux dans la production nouvelle. A l'inverse, les autres communes s'engagent sur une production « à minima » (taux variant entre 5 à 20% à minima de logements sociaux selon le profil des communes). Cette définition favorise une souplesse dans la mise en œuvre, tout en étant conforme à l'objectif du rééquilibrage territorial au niveau communautaire.

L'approche « consensuelle » détaillée précédemment s'est traduite, lors du programme d'actions, par un travail en forte itération avec les communes : chaque commune a été rencontrée et les projets ont été recensés par l'agglomération pour s'assurer de leur cohérence avec l'objectif communautaire « *Des ajustements ont été réalisés à la marge* ». Cette démarche s'est formalisée par la rédaction de « fiches communes » qui précisent : les chiffres clés (démographie, parc de logements, construction, état du document d'urbanisme...), les enjeux et objectifs de production de logements dont l'offre sociale, une cartographie localisant à la parcelle l'offre prévue selon deux temporalités : le PLH en cours et le prochain PLH, des précisions sur les actions thématiques impactant la commune.

Ces fiches présentent plusieurs intérêts. En premier lieu, leur travail d'élaboration a permis d'organiser des temps d'échanges en bilatéral avec chaque commune, favorisant l'appropriation du PLH et permettant de rassurer les élus sur la prise en compte des spécificités propres à leur commune. Ces fiches constituent aussi de véritables feuilles de liaison entre l'intercommunalité et les communes pour assurer la mise en œuvre du PLH et le suivi des objectifs.

---

<sup>266</sup> Christian Gatard, Maire de Chambray-lès-Tours et Vice-Président à l'habitat et au Schéma de Cohérence Territoriale



## **20. En synthèse : les apports et les limites du PLH**

Le second PLH de Tour(s)Plus est un PLH ambitieux, dont la territorialisation permet d'assurer son opérationnalité. Sa méthode d'élaboration, en co-construction avec les communes, a permis d'aboutir à un document stratégique consensuel et partagé. Il est en forte interaction avec le SCOT et s'inscrit dans un projet de territoire, articulant les questions d'habitat avec celles des déplacements, du développement économique, du développement durable.

Si la démarche a été menée en forte itération avec les communes, l'appropriation de la stratégie communautaire en matière d'habitat reste très hétérogène, entre des communes qui conçoivent le PLH comme une véritable « ligne de conduite » et ceux qui le jugent peu opérationnel ou prescriptif. On constate parfois un décalage important entre l'ambition portée par le document et son appropriation politique, en particulier auprès des nouveaux élus. Si la démarche partenariale menée par l'agglomération avec les communes a permis de faire émerger des orientations communes, on peut toutefois s'interroger sur la mise en œuvre effective du programme et sa capacité à orienter réellement les dynamiques en cours en l'absence d'une réelle concertation sur les projets habitat en amont de leur définition. L'inscription d'une prospective à plus long terme va également dans ce sens.

Enfin, si le PLH a permis de faire avancer les élus sur la notion de logement collectif et sur la densification, cette acculturation doit s'entretenir et se poursuivre. L'approche qualitative sur les types de logements à produire présente, de l'avis de la communauté et de ses partenaires, un enjeu important pour le futur PLH.

### **D – Les effets et la vie du PLH**

#### **1. Les modalités d'évaluation et de suivi**

Plusieurs outils de suivi et d'évaluation ont été mis en place pour la mise en œuvre du PLH : un comité de pilotage se réunit chaque année et partage les éléments de bilan pour ajuster les objectifs, un comité technique suit au quotidien le PLH et des commissions thématiques se réunissent sur des sujets spécifiques. Le PLH n'étant pas conçu pour contraindre les communes, la qualité de l'animation et du partenariat au quotidien et l'appui des services techniques de la communauté aux communes sont des conditions indispensables pour sa mise en œuvre opérationnelle.

Outre l'importante mobilisation du service technique de l'agglomération, l'agence d'urbanisme réalise un appui et a produit l'évaluation à mi-parcours du PLH.

Concernant les dispositifs d'observation, ils sont multiples et l'agglomération travaille à une meilleure coordination et mise en cohérence de ces outils. Des observations thématiques ont été développées (occupation du parc social avec l'ACI, veille sur les copropriétés, repérage de l'habitat indigne, observatoire de l'économie de production du logement social...) mais certains champs nécessitent encore d'être approfondis : un suivi plus fin et précis de la construction neuve, l'observation de la vacance...

#### **2. Les effets du PLH sur le territoire et la dynamique partenariale**

Si l'on en juge par les résultats du 1<sup>er</sup> et second PLH, les actions menées ont eu un effet important sur la production de nouveaux logements. Mais au-delà de ce constat « quantitatif » le PLH a surtout permis d'engager la discussion et de faire avancer les

élus sur un certain nombre de sujets : changement d'image sur le logement aidé, réflexion sur les attributions de logements sociaux, les formes urbaines ... Ainsi, le premier PLH communautaire a permis d'initier la réflexion sur les équilibres de peuplement, alors même qu'il s'agit d'un sujet complexe à traiter à l'échelon intercommunal. Pour F. Jullian, Directeur du Développement Urbain à Tour(s)Plus, l'intervention de l'agglomération sur les politiques d'attribution s'est faite assez naturellement : « *Le premier PLH a mis l'accent sur la nécessité de produire du logement social. Plus de 2000 logements sociaux ont été financés par l'agglomération. Très rapidement, la question s'est posée de savoir qui serait accueilli prioritairement dans ces logements. Les élus ne devaient pas être exclus de ce processus et l'agglomération pouvait les y aider avec la mise en place d'un dispositif de gestion : l'Accord Collectif Intercommunal.* »

Aujourd'hui, la production soutenue, en particulier en offre locative sociale, a contribué à modérer la tension qui s'exerçait sur le parc de logements, même si les besoins restent importants. Cependant, le territoire enregistre une légère augmentation de la vacance qui, bien qu'elle reste contenue, interpelle sur les enjeux d'intervention sur le parc existant.

## **E – Le territoire face aux évolutions à venir**

### **1. Les évolutions récentes ou à venir**

L'agglomération prépare son passage en Communauté Urbaine et l'intégration de nouvelles compétences, dont la compétence urbanisme. Cette évolution constitue aujourd'hui un défi important que la communauté devra relever.

Les maires ont décliné le transfert des pouvoirs de police au Président de l'EPCI : « *Considérant les délais pour une prise de décision sur un sujet si stratégique (6 mois) et le contexte des élections municipales, il a été impossible de prendre une autre position autre qu'une position défensive* ».

Les dispositions de la loi ALUR et de la loi « Ville » n'entraîneront pas un bouleversement important pour Tour(s)Plus qui s'est positionné, dès son premier PLH, sur la question des équilibres sociaux et territoriaux avec l'Accord Collectif Intercommunal et la prise de compétence politique de la ville. D'après le service habitat, l'agglomération est d'ores et déjà en capacité de mettre en œuvre les évolutions prévues par la loi. Les travaux pour l'élaboration du Plan Partenarial et de la Convention de Mixité étaient lancés avant l'été 2015.

Pour le directeur du développement urbain, deux sujets d'actualité auront une incidence sur le PLH :

- la Loi sur l'Adaptation de la Société au Vieillissement : responsabilité plus importante du PLH en matière d'habitat des seniors ;
- la Loi de Transition Énergétique : montée en charge des actions de rénovation du bâti résidentiel.

### **2. Les perspectives pour le prochain PLH**

Pour le prochain Programme Local de l'Habitat, Tour(s)Plus identifie plusieurs enjeux :

- Une réflexion plus communautaire sur la définition des projets d'habitat : « *Aujourd'hui, les projets sont conçus à l'échelle communale et au gré des opportunités foncières. L'enjeu est désormais de réfléchir collectivement, entre*

*élus de Tour(s)Plus aux projets d'habitat et non plus dans une approche commune par commune. » ;*

- Une approche plus qualitative des besoins en logements « *Pour le 3e PLH, l'enjeu sera de continuer à produire, mais de produire mieux. » ;*
- Une priorisation des interventions sur la rénovation de l'habitat existant, davantage que sur la construction de nouveaux logements ;
- Une association des citoyens à la démarche « *il est nécessaire de mettre en place de nouvelles formes de gouvernance, de mieux associer les usagers, de renforcer la démocratie locale. »*<sup>267</sup>

Enfin, les évolutions politiques de 2014 pourront entraîner une réorientation importante de ce 3<sup>e</sup> PLH : « *Les communes affirment de plus en plus un discours visant à contenir le développement de l'habitat et émettent des critiques fortes sur les formes urbaines plus denses. Les réflexions seront certainement davantage orientées sur la rénovation des parcs et la qualité de l'habitat ».*

## **Conclusion**

En synthèse, il est à retenir que cette approche « consensuelle » de Tour(s)Plus ne se fait pas au détriment de la stratégie intercommunale. Elle peut même être porteuse d'une meilleure intégration communautaire car elle responsabilise les communes, encouragées à des pratiques vertueuses pour la mise en œuvre de la stratégie définie. La présence de services techniques en forte itération avec les communes, via des outils de suivi, est également un gage de réussite dans la mise en œuvre du PLH. Le lien régulier entre communes et communauté permet d'inscrire les projets communaux dans la stratégie communautaire.

Par ailleurs, l'exemple de Tour(s)Plus illustre que cette approche peut aussi permettre d'aborder des sujets pouvant sembler, pour d'autres territoires, complexes à traiter car ils relèvent d'une prérogative communale. Ainsi, cette relation de confiance et de grande proximité avec les communes a permis dès le 1<sup>er</sup> PLH d'amorcer des réflexions sur les stratégies d'attribution, et de mettre en œuvre l'Accord Collectif Intercommunal.

---

<sup>267</sup> Christian Gatard, Maire de Chambray-lès-Tours et Vice-Président à l'habitat et au Schéma de Cohérence Territoriale