



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

4 ÉDITO

5 AVANT-PROPOS

9 PARTIE I

Un cadre national, des exercices locaux

D'une politique déconcentrée
à des politiques locales

Un exercice conduit dans un
environnement en mouvement

Une couverture territoriale croissante

23 PARTIE II

Méthodes, orientations et portée du programme local de l'habitat

Des mobilisations partenariales
tributaires de différents facteurs

Des contenus similaires sur plusieurs
aspects, une portée encore inégale

57 PARTIE III

Des idées reçues aux réalités locales : limites et apports du PLH, perspectives

Un document « pas assez stratégique » ?

Un instrument « pas assez
opérationnel » ?

Le PLH, catalyseur d'une intelligence
plus collective en matière d'habitat

Un outil propice à l'expression
(d'une stratégie et d'un cadre d'action)
communautaire

69 PARTIE IV

Préconisations & enjeux

Pour un PLH plus ensemble
et plus stratégique

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

Que de chemin parcouru depuis les premiers programmes locaux de l'habitat (PLH).

Document essentiel d'observation, de définition et de programmation des investissements et des actions en matière de logement à l'échelle d'un territoire, le PLH en constitue le socle et l'armature.

Au premier janvier 2016, les services du ministère du logement recensent près de 700 PLH, dépassant ainsi largement le nombre d'intercommunalités tenues à une obligation de réalisation d'un tel programme. Chaque année, leur couverture progresse et ils concernent un nombre de plus en plus important d'habitants. Ce développement témoigne de la forte implication des communautés dans le domaine de l'habitat.

Si, aujourd'hui, ces dernières représentent l'échelle de référence pour l'élaboration et le pilotage des politiques locales de l'habitat, le PLH est avant tout un exercice partenarial. La qualité et l'étendue de ce partenariat sont fonction des pratiques préexistantes, de la maturité des politiques dans le domaine du logement, du degré d'intégration de ces politiques sur le territoire, mais partout il progresse. Les organismes Hlm sont, depuis longtemps, des acteurs incontournables des programmes locaux de l'habitat, notamment dans les territoires où le parc locatif social occupe une place importante. Ils s'organisent au sein de leurs associations régionales pour être force de proposition lors de l'élaboration du PLH et sont des partenaires importants de sa mise en œuvre. De son côté, la Caisse des Dépôts, acteur central du logement et de l'immobilier, s'attache à accélérer sur tout le territoire la production de logements sociaux et intermédiaires. D'où cette étude menée en partenariat sur un sujet nous concernant tous directement.

Les programmes locaux évoluent aujourd'hui suite aux nombreuses dispositions législatives qui renforcent le portage intercommunal d'un certain nombre de politiques publiques : recomposition de la carte intercommunale, plans locaux d'urbanisme « valant » PLH, plus récemment gestion plus partagée de la demande et des attributions ou pilotage intercommunal des contrats de ville... Ces évolutions des dispositifs réglementaires et législatifs conduisent les acteurs publics à réinterroger leurs stratégies et les modes d'action en prenant appui sur les instruments de planification locale que sont les PLH.

D'autres défis se dessinent pour les communautés, chefs de file des politiques de l'habitat, notamment dans le domaine du renforcement des solidarités et des politiques d'occupation sociale.

Cette étude, qui replace le PLH dans la période longue, apporte aux responsables politiques et administratifs des communautés, mais aussi à leurs partenaires, des clés de lecture et des décryptages de pratiques locales, afin de leur permettre d'accompagner, voire d'anticiper, ces évolutions.

Nous vous en souhaitons une bonne lecture.

Marc Abadie

*Directeur du réseau et des territoires
Caisse des Dépôts*



Jean-Louis Dumont

*Président de l'Union
sociale pour l'habitat*



Charles-Éric Lemaigen

*Président de l'Assemblée
des Communautés de France
Président de la communauté
d'agglomération Orléans Val de Loire*



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

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

Au cours des dix dernières années, le PLH a connu de nombreuses évolutions législatives visant à en renforcer la portée juridique et opérationnelle. Il devient ainsi un outil essentiel aux mains des communautés appelées à devenir « chefs de file » des politiques locales de l'habitat. Les lois récentes renforcent encore les responsabilités de ces dernières (PLUi, plan partenarial de gestion de la demande de logement social et convention d'équilibre territorial, lutte contre l'habitat indigne, rattachement des OPH, contrat de ville...).

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

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

Quelles sont les stratégies énoncées et mises en œuvre au travers de ce document-cadre et en quoi répondent-elles aux situations spécifiques auxquelles les communautés sont confrontées ? Quelles en sont les limites ? Les apports ? Dans quelles perspectives peut-on et doit-on les inscrire à l'avenir ?

Enfin, ces documents et la dynamique qui les accompagne permettent-ils aux communautés d'aborder dans de bonnes conditions la période qui s'ouvre, marquée par des évolutions importantes tant au niveau des besoins en logement, des ressources disponibles que des dispositifs nouveaux ou retouchés (lois Alur, Maptam et plus récemment loi NOTRe) ?

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

Cette mission d'étude, conduite en partenariat avec l'Union sociale pour l'habitat (USH) et la Caisse des dépôts, est destinée à appréhender le développement des PLH sur le territoire national comme outils de définition et de mise en œuvre des politiques de l'habitat.

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

INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

Initié sous forme d'expérimentation en 1983, le PLH est un instrument privilégié par les communautés pour exprimer et formaliser leur politique de l'habitat. Selon l'article L. 302-1 du Code de la construction et de l'habitation, «le programme local de l'habitat (PLH) définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logement et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.»

D'abord facultatif et communal, le PLH est progressivement devenu obligatoire et principalement intercommunal, dans un contexte plus général de développement des communautés et d'élargissement de leurs compétences.

Les programmes locaux sont aujourd'hui interpellés par plusieurs dispositions législatives qui renforcent le portage intercommunal d'un certain nombre de politiques publiques : reconstitution de la carte intercommunale, plans locaux d'urbanisme «valant» PLH, gestion plus partagée de la demande et des attributions, délégations de compétences dans la lutte contre l'habitat indigne, modification de gouvernance des offices publics de l'habitat... conduisent les acteurs publics à réinterroger leurs stratégies et modes d'action en prenant appui sur les instruments de planification locale que sont les PLH.

Menée de juin 2014 à fin 2015, la mission d'étude s'est appuyée sur une double approche :

- **une enquête électronique** auprès de 308 communautés de plus de 20 000 habitants¹ portant sur les modes d'élaboration des PLH, leur portée et leurs contenus², complétée par des entretiens téléphoniques semi-directifs auprès des techniciens en charge des PLH de 26 communautés. L'exploitation des données statistiques détenues par la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) a permis de constituer un premier socle de connaissances en dressant un panorama du niveau de déploiement national des PLH.
- **une série de 11 monographies** apportant les illustrations indispensables pour éclairer la diversité des situations locales. Le choix des intercommunalités retenues a été guidé par la recherche d'une diversité de situations à la fois d'un point de vue territorial et institutionnel, mais aussi au regard du contexte dans lequel les PLH ont été élaborés (première ou troisième génération, PLH obligatoire ou non...). Les monographies ont permis d'établir une analyse approfondie du contenu et des méthodologies employées localement, et de questionner les principaux partenaires concernés (services de l'État, organismes Hlm, opérateurs privés ou associations) sur les modalités et la portée de leur contribution à la démarche, mais aussi sur leur appréciation du contenu et des conditions de mise en œuvre du plan.

1. Annexe I : communautés ayant participé à l'enquête.

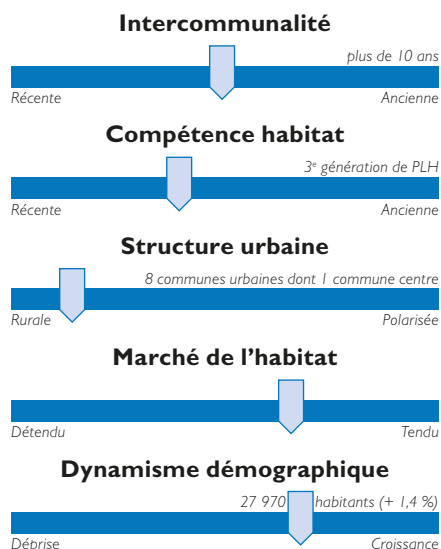
2. Les données quantitatives présentées dans le présent rapport sont issues de ces résultats.

Des monographies illustrant la diversité des situations territoriales

Le choix des territoires a été guidé par la recherche, non d'une représentativité des situations présentes sur le territoire national, mais d'une diversité de profils.

Pour cela, cinq critères ont été pris en considération pour disposer de différentes situations :

- l'ancienneté de la structure intercommunale;
- l'ancienneté de la prise de compétence « habitat »;
- la nature de la structure urbaine, entre territoire rural, territoire multipolaire ou territoire polarisé;
- le niveau de tension du marché;
- le dynamisme démographique.



Précaution méthodologique pour l'interprétation des résultats de l'enquête électronique

Les 114 communautés ayant répondu à l'enquête ne sont pas entièrement représentatives de l'ensemble des collectivités ciblées, avec en particulier :

- une surreprésentation des groupements urbains (communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles, syndicats d'agglomération nouvelle) par rapport aux communautés de communes (16 % des réponses);
- une majorité de grandes communautés (de 50 000 à 200 000 habitants pour 60 % des répondants) représentées, principalement situées en milieu urbain ou sous son influence;
- une très forte présence des communautés de constitution ancienne (81 % des communautés répondantes ayant été créées il y a plus de dix ans);
- des régions plus représentées : l'Île-de-France (14 %) et Rhône-Alpes (9 %);

Peu de communautés n'ayant pas l'obligation de se doter d'un PLH ont répondu à l'enquête (5 % des répondants).

PARTIE I

UN CADRE NATIONAL, DES EXERCICES LOCAUX



UN CADRE NATIONAL, DES EXERCICES LOCAUX

Initialement conçu pour orienter le fléchage des aides à la pierre de l'État, le programme local de l'habitat (PLH) est appréhendé à la fois comme un outil d'énonciation des modalités d'intervention des collectivités en matière d'habitat, et comme le support privilégié d'un dialogue entre les acteurs sur cette question, aux premiers rangs desquels les communautés et l'État. Le PLH est aujourd'hui le reflet de trente années de décentralisation et d'affirmation progressive des collectivités dans l'exercice de leur politique locale de l'habitat. Il est aussi l'expression plus ou moins directe des attendus exprimés par le Code de la construction et de l'habitation (CCH) qui reprend les priorités fixées au niveau national par l'État, et dont le contenu est régulièrement complété (mixité sociale, personnes défavorisées, requalification du parc public et privé existant, adaptation de l'habitat en faveur des personnes âgées et handicapées, logement des jeunes...).

I.1 D'UNE POLITIQUE DÉCONCENTRÉE À DES POLITIQUES LOCALES

Le PLH, dans sa construction, a connu trois grandes étapes distinctes avant de s'affirmer comme l'instrument de définition et d'exercice des politiques locales de l'habitat. Il a ainsi fortement évolué dans le temps, le législateur en ayant progressivement renforcé à la fois le contenu et la portée réglementaire pour en faire l'outil de référence des politiques locales de l'habitat, avec deux objectifs concomitants :

- Renforcer la déconcentration des politiques du logement et asseoir progressivement le rôle des intercommunalités comme chefs de file de la politique locale de l'habitat ;
- Décliner, au niveau local, les priorités nationales et celles des ministères successifs (la diversité de l'habitat et la mixité, la prise en compte des publics les plus démunis...).

• Les années 1980 : première vague de déconcentration de la politique de l'habitat, le PLH comme outil d'expérimentation

Les années 1980 marquent un tournant majeur dans l'exercice de la politique de l'habitat : d'une politique centralisée, l'État engage une déconcentration progressive. En 1983, la loi relative à la répartition des compétences (Defferre) constitue la première étape de ce processus. Ainsi, selon l'article 78 de ce texte approuvé le 7 janvier 1983, « *les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale peuvent définir un programme local de l'habitat qui détermine les opérations prioritaires et notamment les actions en faveur des personnes mal logées ou défavorisées* ».

Les programmes locaux de l'habitat sont alors institués et pilotés à l'échelon communal ou par leurs regroupements d'alors (districts). Dans sa conception et à son origine, le PLH constitue l'outil d'une territorialisation plus fine des aides à la pierre de l'État. Des priorités locales peuvent être définies, pour accompagner la mise en œuvre de celles du législateur, tout en restant d'un registre hiérarchique inférieur. « *En cas de discordance entre les objectifs nationaux et les priorités locales, le préfet n'a pas à prendre en compte ces dernières, notamment lors de la programmation des financements* »³. La prise d'initiative locale est très encadrée ; le PLH reste un document incitatif.

Les premiers PLH lancés le sont au titre d'expérimentations, principalement à l'échelle communale même si des intercommunalités anciennement constituées les engagent déjà à l'échelon communautaire (district de Nancy, dès les années 1980, et district de Rennes en 1995). Le PLH permet alors à des communes ou regroupements de communes d'être davantage à la manœuvre et de prendre la main sur une politique jusqu'alors très centralisée. L'État conserve toutefois un rôle prépondérant, ce qui conduit certains analystes à « *parler de politique nationale appliquée au niveau local (davantage) que de politique locale en tant que telle* »⁴.

3. BROUANT Jean-Philippe. IX. Les enjeux des politiques locales de l'habitat. In : *Annuaire des collectivités locales*, tome 22, 2002.

4. MARTINY, MOUILLART M., L'enjeu des politiques locales de l'habitat, *Administrer*, juillet 1993.



- **Les années 2000 : le PLH comme outil d'affirmation de la compétence habitat des communautés**

Après une première vague d'expérimentations, les années 2000 sont marquées par la montée des intercommunalités comme animateurs de la politique locale de l'habitat, avec un PLH affirmé comme outil essentiel pour l'exercice de cette compétence.

La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi Chevènement) du 12 juillet 1999 constitue une étape importante dans ce processus puisqu'elle rend obligatoire l'élaboration de PLH pour les communautés urbaines et communautés d'agglomération dotées d'une compétence obligatoire d'«équilibre social de l'habitat». Les communautés de communes sont également invitées à s'en saisir au travers de la compétence optionnelle «politique du logement et du cadre de vie», dont les contours sont à définir par les communes membres.

La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 affirme le positionnement des intercommunalités comme «chefs de file» en matière d'habitat. Elles sont dotées d'un outil supplémentaire pour l'exercice de cette compétence : la délégation conventionnelle des aides à la pierre, qui repose sur une contractualisation entre l'État et la collectivité, celle-ci devant disposer d'un PLH pour pouvoir y prétendre. Les PLH connaissent alors un important développement; l'échelon communautaire est jugé le plus pertinent pour traiter de ces enjeux et les communautés sont encouragées à ce doter d'instruments de programmation en ce sens.

Avec le développement des PLH, les intercommunalités se dotent de services habitat et d'une ingénierie interne. Les PLH de deuxième ou troisième génération marquent une nouvelle étape avec des communautés qui y expriment plus fortement leurs ambitions propres et leur capacité d'innovation, au-delà des seules injonctions réglementaires. Cette technicité et cette affirmation des stratégies locales contribuent à renforcer le rôle et la légitimité des communautés dans l'exercice de cette compétence.

En parallèle à ce mouvement et pour s'assurer de la bonne prise en compte par les communautés des priorités nationales, l'article du CCH définissant le contenu du PLH s'étoffe pour intégrer les objectifs des ministères successifs :

- Dans les années 1990, le PLH constitue l'instrument pour assurer la mise en œuvre de l'objectif de mixité et de droit au logement, principalement au travers de la production de logements locatifs sociaux et sa répartition territoriale déclinée dans le programme d'actions du PLH :
 - d'abord par la loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991 qui vise la mise en œuvre d'un «droit à la ville» et introduit le principe de «diversité de l'habitat»⁵, avec l'obligation pour certaines communes de disposer de 20% de logements sociaux;
 - puis par le pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996, qui fait du PLH un outil au service de la politique de la ville pour favoriser la diversité de l'habitat et la mixité sociale, en rendant son élaboration obligatoire dans les communes qui comptent une zone urbaine sensible (ZUS).
- La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 10 décembre 2000 va plus loin et fixe une mesure emblématique avec son article 55 : chaque commune de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France) devra disposer, d'ici 2020, de 20% de son parc résidentiel en logements sociaux sous peine de pénalités financières. Le PLH renforce son rôle d'instrument pour planifier les objectifs de rattrapage des communes concernées : il doit définir un taux de logements sociaux à produire tenant compte des obligations réglementaires.
- Dans les années 2000, le lien entre politiques sociales et politiques de l'habitat est affirmé. La loi portant engagement national pour le logement (ENL) de 2006 instaure les accords collectifs intercommunaux : les PLH doivent définir des orientations en matière d'attribution

5. Elle vise à obtenir «entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre».

des logements sociaux et traiter du relogement des publics prioritaires. La loi ENL renforce également le rôle des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, créés par la loi Besson (31 mai 1990). Les programmes locaux de l'habitat doivent prendre en compte leurs orientations et les décliner.

- À la fin des années 2000, l'accent est mis sur la rénovation du parc existant, la lutte contre l'habitat indigne et le traitement des copropriétés dégradées (loi MOLLE).

LE PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT

Code de la construction et de l'habitation (articles L. 302-1 à L. 302-4-1) :

Modalités d'élaboration (Article L.302-2 du CCH)

L'établissement public de coopération intercommunale associe à l'élaboration du programme local de l'habitat l'État, le cas échéant le président du syndicat mixte élaborant le SCoT, les communes et établissements publics compétents en matière de plan local d'urbanisme directement concernés ainsi que toute autre personne morale qu'il juge utile. Une délibération est prise à cet effet.

Collectivités concernées

Le programme local de l'habitat est un document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques.

L'élaboration d'un PLH est obligatoire pour :

- les métropoles ;
- les communautés urbaines ;
- les communautés d'agglomération ;
- les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

Objet et contenu du PLH (article L. 302-1 du CCH)

Outre les besoins en logement, le PLH doit répondre aux besoins en hébergement et favoriser la mixité sociale et le renouvellement urbain. Il doit être doté d'un dispositif d'observation.

À partir d'un diagnostic de la situation existante, le PLH définit les objectifs à atteindre, notamment l'offre nouvelle de logements et de places d'hébergement, en assurant une répartition équilibrée et diversifiée sur les territoires. Il précise notamment :

- le nombre et les types de logements à réaliser ;
- les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés ;
- l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement de compétence communautaire ;
- les orientations relatives à l'application des dispositions du Code de l'urbanisme, favorisant la construction de logements ;
- les actions et les opérations de renouvellement urbain telles que les démolitions et reconstructions de logements sociaux, les interventions à prévoir dans les copropriétés dégradées, le plan de revalorisation du patrimoine conservé, les mesures pour améliorer la qualité urbaine des quartiers concernés et des services offerts aux habitants ;
- la typologie des logements à construire au regard d'une évaluation de la situation économique et sociale des habitants et futurs habitants. Cette typologie doit notamment préciser l'offre de logements locatifs sociaux (prêts locatifs sociaux et prêts locatifs à usage social) et très sociaux (prêts locatifs aidés d'intégration) ainsi que l'offre privée conventionnée Anah sociale et très sociale ;
- les réponses à apporter aux besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;
- les réponses à apporter aux besoins des étudiants.

Le PLH comprend un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique. Le programme d'actions détaillé indique pour chaque commune ou secteur :

- le nombre et les types de logements à réaliser ;
- les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés ;
- l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement de compétence communautaire ;
- les orientations relatives à l'application des dispositions du Code de l'urbanisme, favorisant la construction de logements.

- **Les évolutions réglementaires récentes : des communautés aux compétences élargies, un contrôle de l'État réaffirmé**

La fin des années 2000 et le début des années 2010 sont marqués par une poursuite du processus de déconcentration avec un élargissement des champs de compétence des communautés.

- Avec la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE), le PLH est rendu obligatoire pour les communautés de plus de 30 000 habitants comportant une ville-centre de plus de 10 000 habitants.
- Les récentes lois pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur), de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (dite loi « ville »), de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) et portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) amorcent une nouvelle étape de déconcentration de la politique de l'habitat centrée sur les communautés. Leurs champs d'intervention sont étendus et elles deviennent compétentes de droit sur des sujets traités jusque-là à l'échelon communal (politiques d'attribution, politiques de la ville, plan local d'urbanisme...). Si la ligne de partage entre compétences communales et communautaires s'exerce au profit préférentiel des intercommunalités, il en est de même pour les compétences départementales (possibilité de délégation de la compétence « politiques sociales » exercée par le département au profit des métropoles).

L'État affirme en parallèle le souci d'un contrôle renforcé vis-à-vis des politiques exercées localement par les communautés :

- Alors qu'elle étend les territoires concernés par un PLH, la loi MOLLE renforce dans le même temps la capacité de blocage de l'État mais aussi de ses partenaires membres du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) : désormais, un PLH ne peut plus être exécutoire s'il ne reçoit pas un avis favorable du CRHH, celui-ci étant préparé pour partie par les services de l'État. Les bilans annuels font l'objet d'une transmission préalable à l'État, son évaluation à mi-parcours est présentée et débattue en CRHH. L'obligation de territorialiser la production de logements à la commune constitue un gage d'opérationnalité du PLH pour les communautés, mais fait également l'objet d'un contrôle rigoureux de l'État.
- La loi Alur renforce le rôle des intercommunalités dans le suivi et la gestion des attributions de logements sociaux, mais cette intervention est placée sous un contrôle rigoureux de l'État :
 - Il copilote les conférences intercommunales du logement rendues obligatoires pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dotés d'un PLH et disposant d'un quartier en politique de la ville, celles-ci étant en charge de définir des orientations en matière d'attribution de logements sociaux.
 - Il incite les collectivités à se doter d'accords collectifs intercommunaux pour définir des orientations plus précises sur le relogement des publics prioritaires, conçus majoritairement en déclinaison des accords départementaux copilotés par l'État.
- La loi Alur renforce également le rôle des intercommunalités en matière de lutte contre l'habitat indigne et de traitement des copropriétés, en déployant de nouveaux outils d'intervention.
- Concernant la production de logements sociaux, l'État reprend également la main face aux communes déficitaires qui n'atteignent pas les objectifs fixés par la loi SRU :
 - Les pénalités sont renforcées et ne sont reversées à l'intercommunalité qu'à condition qu'elle soit délégataire des aides à la pierre.
 - L'État conclut, avec les collectivités en carence SRU, des contrats de mixité sociale qui identifient les leviers permettant d'atteindre les objectifs fixés. L'exercice du droit de préemption urbain par l'État et la possibilité de signer des permis de construire pour le compte des maires réfractaires sont réaffirmés.

- **Du PLH au PLUi-H : positionnements respectifs et atouts mutuels**

Avec la loi MOLLE du 25 mars 2009 complétée par la loi portant engagement national pour l'environnement (dite Grenelle II) du 12 juillet 2010, dès lors qu'un plan local d'urbanisme (PLU) est élaboré par un EPCI sur l'intégralité de son territoire, un volet « habitat » doit y être intégré afin de constituer un document unique. Il était alors prévu que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) de ce dernier constituent le volet « habitat » et tiennent lieu de PLH.

Tout en confirmant la pertinence du PLU intercommunal (PLUi) et en consacrant l'échelon intercommunal comme territoire cohérent pour la programmation et la planification en matière de politiques publiques d'aménagement, du logement et de l'hébergement en particulier, la loi Alur du 24 mars 2014 prévoit que la compétence PLU est transférée de fait à l'intercommunalité, sauf en cas de minorité de blocage dans un délai de trois ans à compter de février 2014. La loi introduit de la souplesse dans la procédure du PLUi-Habitat (PLUi-H) en rendant l'intégration du volet « habitat » facultative. Elle clarifie le statut du document PLUi-H en disposant que l'ensemble du PLUi, et non plus seulement les OAP, tient lieu de PLH. Le PLUi-H doit alors répondre aux objectifs de l'article L. 302-1 du CCH.

Dans le but de gagner en lisibilité et en sécurité juridique, une nouvelle composante au PLUi a été créée : le programme d'orientations et d'actions (POA) qui comprend toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat. Contrairement au règlement du PLUi ou aux OAP, cette composante n'est pas opposable aux autorisations d'urbanisme.

Ces lois contribuent à repositionner le PLH dans la hiérarchie des normes, avec deux effets :

- Elles en renforcent le caractère opérationnel avec une meilleure intégration des politiques d'urbanisme, de foncier et d'habitat.
- Elles prescrivent l'intégration d'orientations transversales en matière d'habitat au sein du plan : dès lors qu'il s'agit d'un PLUi-H, celui-ci ne devra pas se résumer à un aspect purement programmatique mais intégrera toutes les composantes sociales, économiques ou démographiques attendues d'un PLH « classique ».

Le PLU intercommunal est le premier sujet de préoccupation des communautés enquêtées quant aux évolutions réglementaires récentes, en particulier les communautés de communes pour lesquelles il s'agit d'une mesure phare de la loi Alur et qui font état de la forte réticence des élus en la matière. La crainte des maires d'être « dessaisés » de leurs prérogatives est encore largement évoquée. Cependant, pour les techniciens interrogés, le PLUi peut être l'occasion d'une meilleure articulation entre stratégie habitat et stratégie foncière, mais aussi d'un renforcement de l'opérationnalité du PLH, à condition qu'il conserve toute ses dimensions, au-delà du simple aspect programmatique.

La communauté urbaine d'Arras a ainsi fait le choix d'un document commun dans lequel le PLH est présent à toutes les étapes du PLUi et constitue un volet véritablement intégré.

Parmi les communautés enquêtées, 10 (sur 114) sont dotées d'un PLU intercommunal, la moitié seulement ayant valeur de PLH. Les intercommunalités souhaitant conserver un PLH indépendant témoignent d'une crainte de voir le document réduit à un aspect purement programmatique s'il était fusionné au sein du PLUi. En effet, toutes les dimensions du PLH ne trouvent pas leur traduction évidente dans le contenu réglementaire du PLUi, les collectivités et l'État local devant veiller à la prise en compte de l'ensemble des enjeux notamment « sociaux » ou « de gestion » des PLH (prise en compte des publics « spécifiques », analyse qualitative des besoins, réhabilitation du parc existant...).



		Contenu	Apports
Loi de décentralisation	Janv. 1983	Crée les PLH, établis pour cinq ans ; la procédure est précisée par la circulaire n° 85-31 du 7 mai 1985	Une première territorialisation de la politique de l'habitat : vers une politique locale
Loi d'orientation pour la ville	Juil. 1991	Définit le contenu du PLH et met en place la procédure d'élaboration Incite les communes affichant un déficit de logements sociaux à l'élaborer (ou application d'une pénalité financière) Articulation prévue entre le PLH et le PDALPD	Incite une élaboration à l'échelon intercommunal Renforce son caractère prospectif et opérationnel Mise en oeuvre des principes de mixité et diversité de l'habitat
Loi relative au pacte de relance pour la ville	Nov. 1996	Oblige les communes dans lesquelles est créée une zone urbaine sensible à réaliser un PLH Le préfet peut se substituer aux communes défaillantes pour l'établir	Mise en oeuvre des principes de mixité et diversité de l'habitat. Affirmation du rôle de l'État
Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale	Juil. 1999	Instaure le PLH comme compétence obligatoire des communautés urbaines et d'agglomération	Affirme le rôle des intercommunalités dans la définition des politiques locales de l'habitat
Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains	Déc. 2000	Obligation de mise en compatibilité Scot/PLH/PLU-POS et carte communale Oblige les communes de 1 500 à 5 000 habitants à fixer un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux dans le cadre du PLH	Renforce la portée juridique et opérationnelle du PLH Mise en oeuvre des principes de mixité et diversité de l'habitat
Loi relative aux libertés et responsabilités locales	Août 2004	Fait du PLH l'élément central du dispositif habitat des collectivités territoriales : condition d'obtention de la délégation des aides à la pierre Compétence exclusive des EPCI (même si le PLH peut encore être élaboré à l'échelon communal) ; Durée portée à six ans	PLH « consacré » comme l'outil de définition et d'exercice de la politique locale de l'habitat Renforcement des compétences des intercommunalités Concrétise ses modalités de mise en oeuvre (observatoire et dispositifs de suivi)
Loi portant engagement national pour le logement	Juil. 2006	Fixe au 13 juillet 2009 l'obligation pour les EPCI de plus de 50 000 habitants de se doter d'un PLH Instaure les accords collectifs intercommunaux pour les EPCI qui le souhaitent et sont dotées d'un PLH. Organise la solidarité en matière d'habitat au sein des agglomérations	Instaure le caractère obligatoire du PLH tout en renforçant le rôle des intercommunalités Affirme le lien entre politiques sociales et politiques de l'habitat Mise en oeuvre des principes de mixité et droit au logement
Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion	Mars 2009	Objectif de production de logements à la commune, échéancier de réalisation des opérations, budget, prise en compte des politiques urbaines (mise en compatibilité des PLU réduite à un ou trois ans, possibilité d'intégrer le PLH au PLUi) Évaluation à mi-parcours rendue obligatoire, soumise au CRH PLH exécutoire sous condition d'un avis favorable du CRH et d'intégration de ses remarques Fixe un délai de deux ans aux EPCI de plus de 30 000 habitants et aux villes hors EPCI de plus de 20 000 habitants pour réaliser un PLH	Étend le caractère obligatoire du PLH Renforce l'opérationnalité du PLH Affirmation du rôle de l'État
Loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II)	Juil. 2010	Encourage la réalisation de PLU intercommunaux dont le volet « habitat » remplace le PLH : il devient le principe et le PLU communal l'exception	Renforce l'intégration des politiques habitat et urbanisme Affirme le rôle des intercommunalités
Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur)	Fév. 2014	Mise en place d'un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs par tout EPCI doté d'un PLH Transfère la compétence PLU aux intercommunalités sauf en cas de minorité de blocage, dans un délai de trois ans à compter de février 2014. Le volet « habitat » de ces PLUi peut valoir PLH (non obligatoire).	Affirme le rôle des intercommunalités comme chefs de file de la politique de l'habitat



1.2 UN EXERCICE CONDUIT DANS UN ENVIRONNEMENT EN MOUVEMENT

Dans cette dynamique de montée en compétence des collectivités en matière d'habitat, le PLH semble avoir constitué un précieux instrument pour conforter la légitimité des communautés vis-à-vis des communes et de leurs partenaires. Ainsi, 85% de leurs représentants⁶ estiment que l'élaboration du PLH – et son caractère obligatoirement communautaire – a permis de renforcer leur leadership. À noter toutefois que si la majeure partie des PLH sont aujourd'hui intercommunaux, 6% restent encore portés à l'échelle communale⁷. Les évolutions réglementaires récentes marquent une nouvelle étape pour les communautés avec un élargissement de leurs champs de compétence dans un partenariat bienveillant, mais vigilant, avec l'État.

Au-delà des évolutions liées au glissement progressif de compétences au bénéfice des communautés et à leur énonciation par les PLH, d'autres évolutions portent ces collectivités à conduire leur démarche dans un cadre mouvant interrogeant régulièrement le contenu et la portée du document.

De récentes lois font évoluer les périmètres institutionnels des communautés : très récemment, la loi Maptam et la loi NOTRe ont renforcé la couverture intercommunale du territoire et ont eu une incidence importante sur les périmètres des communautés et leur champs d'action. À un degré ultime, les métropoles disposent désormais de compétences potentiellement très étendues : politiques sociales, encadrement de la vente Hlm, suivi des conventions d'utilité sociale (CUS)... autant de compétences pouvant être déléguées par l'État.

Les services des communautés interrogées dans le cadre de cette étude évoquent la complexité à « faire vivre » le PLH dans ce contexte institutionnel en permanente évolution. Ils expriment une inquiétude marquée sur les conditions d'exercice de leurs missions :

- La diminution des moyens suscite des inquiétudes partagées par l'ensemble des collectivités, qui soulignent la nécessité de faire plus (d'un point de vue qualitatif, avec davantage de compétences, mais également des périmètres étendus) à moyens constants ou réduits ;
- Les changements de mandature, importants en 2014, ont eu pour effet un temps de latence dans la réalisation des projets lié à l'appropriation de la politique locale de l'habitat par les nouveaux élus en place.

Ces questions ont ou auront des effets plus ou moins marqués sur le contenu des PLH, avec dans certains cas la nécessité d'en reconsidérer assez largement la stratégie et le programme opérationnel (communauté urbaine d'Arras, Grand Poitiers).

Les évolutions de périmètres induites par la loi Maptam accordent une grande acuité à cette question et constituent un important sujet de préoccupation actuel des collectivités, malgré les souplesses et facilités prévues par le législateur⁸. Sur 13 communautés interrogées à ce titre, seules 4 mentionnent qu'aucune évolution de périmètre n'est prévue à ce jour. Les principales interrogations des techniciens dans ce contexte ont des résonances particulières en matière d'habitat : « Comment maintenir une proximité avec les communes avec des périmètres très étendus ? » Ces préoccupations recourent également la question des moyens évoqués précédemment : « Comment assurer la mise en œuvre des objectifs du PLH dans un contexte de restriction budgétaire ? »

6. Enquête AdCF/Espacité, octobre 2014.

7. Ces PLH communaux relèvent tous d'une obligation réglementaire – commune de plus de 20 000 habitants hors communautés. Il s'agit principalement de communes franciliennes.

8. Procédures de modification de l'article L. 302-4 et maintien transitoire des PLH exécutoires en vertu de l'article L. 302-4-2.



L'expérience des techniciens en charge du PLH de Lorient Agglomération illustre bien la difficulté de l'exercice : « Avec l'intégration au périmètre de la communauté de nouvelles communes très rurales, le PLH a nécessité une remise en chantier profonde. Tout d'abord, un travail d'acculturation a dû être engagé auprès de ces nouvelles communes, notamment sur les objectifs de densité et surtout de construction de logement social. L'objectif de 30 % de logements sociaux dans la construction neuve mis en place par notre second PLH n'était pas applicable à ces nouvelles communes. »

Dans pareilles situations, la mobilisation des services est essentielle pour assurer concomitamment une continuité d'exercice de la politique de l'habitat et la prise en main par les élus d'un sujet d'une réelle complexité technique.

LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES CAUX VALLÉE DE SEINE : ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET ACCULTURATION DES ÉLUS

La communauté de communes Caux Vallée de Seine est née le 1^{er} janvier 2008 de la fusion de trois collectivités, les communautés de communes du canton de Bolbec, de la région de Caudebec-en-Caux/Brotonne et de Port-Jérôme. Elle réunit aujourd'hui 47 communes pour 67 742 habitants.

Dès 2004, un premier PLH a été approuvé pour le territoire des communautés de communes du canton de Bolbec et de Port-Jérôme. À l'époque, la communauté de communes de la région de Caudebec-en-Caux/Brotonne ne faisant pas partie du champ des investigations.

Dans le prolongement direct de la fusion des deux intercommunalités, un second PLH (premier sur ce périmètre) a donc été engagé en 2008, élaboré conjointement par des élus et techniciens déjà acculturés au PLH et aux habitudes de travail partenarial, et par d'autres plus réticents quant à l'intérêt d'un tel outil. Aussi, la période d'élaboration a impliqué un très important travail de pédagogie auprès des élus les moins convaincus, et en particulier ceux des communes les plus rurales. Le rassemblement a pu être opéré au-delà des considérations politiques autour d'intérêts communs, aux premiers rangs desquels le logement des jeunes et le maintien du niveau démographique du territoire, sujets de préoccupation prégnants des communes rurales soucieuses de maintenir leurs équipements scolaires.

LA MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE : ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET ÉQUILIBRES TERRITORIAUX

Née au 1^{er} janvier 2015, la Métropole européenne de Lille est issue de la communauté urbaine de Lille. Depuis sa création en 1967, la communauté regroupe 85 communes et plus de 1,1 million d'habitants. Avec quatre communes de plus de 65 000 habitants (Lille, Roubaix, Tourcoing et Villeneuve-d'Ascq), le territoire est multipolarisé ; il se caractérise également par un nombre important de communes rurales, voire très rurales, la plus petite abritant 178 habitants. Malgré le poids de Lille (plus de 225 000 habitants, soit près d'un quart de la population) et des trois autres communes-centre, le rapport de force entre communes rurales et communes urbaines/périurbaines est équilibré et au cœur de la stratégie politique (le président étant par ailleurs maire d'une commune de moins de 900 habitants). Suite au passage en métropole, l'élargissement de la communauté est probable ; au vu des territoires environnants, l'équilibre pencherait alors vers un poids plus important des communes rurales, replaçant leurs problématiques spécifiques en matière d'habitat (consommation foncière, lutte contre l'étalement urbain, équilibre social de l'habitat...) au cœur de la stratégie.

EN ÎLE-DE-FRANCE, LES CONSÉQUENCES DE LA LOI MPTAM ET DU GRAND PARIS

Dans le cas de l'Île-de-France, la loi Maptam et la création de la Métropole du Grand Paris au 1^{er} janvier 2016 bouleversent les structures intercommunales en place et réinterrogent l'ensemble de la répartition des compétences. Ainsi, l'intégralité de la compétence « programme local de l'habitat » reviendra à la Métropole du Grand Paris avec la création d'un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement tenant lieu de plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement.

Pour un nombre de communes entrant dans le périmètre de la future métropole, disposer d'un PLH en amont de la création de cette dernière est appréhendé comme la garantie de pouvoir faire entendre leur voix (« avec le Grand Paris, on ne sait pas "à quelle sauce on va être mangés", quelle maîtrise on aura demain sur notre territoire. Le PLH permettra d'avoir une parole à porter dans les négociations à venir »). Pour les communes de grande couronne, les interrogations portent principalement sur le maintien de la proximité avec les autres communes dans le cadre de périmètres très étendus.

9. Un représentant de la communauté de communes Charenton - Saint-Maurice, le 22 octobre 2014.

1.3 UNE COUVERTURE TERRITORIALE CROISSANTE

Le développement territorial des PLH reflète les évolutions réglementaires qui l'encadrent, avec l'élargissement des territoires soumis à obligation de se doter d'un tel instrument. Il illustre également une appropriation diffuse et plus spontanée du document par les communautés et leurs partenaires qui en ont fait progressivement un instrument de référence.

Au 31 décembre 2014, selon les ministères de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE) et de l'Égalité des territoires et du Logement (METL), 660 PLH sont recensés sur l'ensemble du territoire (dont 376 PLH exécutoires), dépassant largement le nombre d'intercommunalités tenues à une obligation de réalisation d'un tel programme. Au total, près de 70% de la population nationale est concerné par un PLH.

Leur développement plus récent – 8% de PLH supplémentaires ont été dénombrés depuis 2011 – s'est opéré dans trois régions en particulier, où ces nouveaux programmes locaux de l'habitat, en majorité non obligatoires, sont issus du volontarisme local : l'Aquitaine, la Basse-Normandie et la Picardie.

Si le PLH s'étend progressivement sur le territoire national, toutes les communes ne sont pas pour autant couvertes par un tel programme. Ainsi au 31 décembre 2014, alors que plus des deux tiers de la population résident dans des territoires couverts par des PLH, ces derniers sont présents sur seulement un peu plus d'un quart du territoire national (28% des communes, contre 69% des habitants). Le même déséquilibre en faveur des territoires urbains plus densément peuplés était déjà observé en 2011¹⁰. On dénombre ainsi davantage de PLH dans les territoires à forte densité de population : Île-de-France, Rhône-Alpes, PACA, Nord-Pas-de-Calais et Bretagne sont des régions où plus de 80% de la population est concernée par un tel document. À l'inverse, les PLH touchent moins de la moitié de la population dans une dizaine de régions au profil majoritairement rural (Basse-Normandie, Picardie, Franche-Comté, Corse, Champagne-Ardenne, Limousin, Poitou). Dans six régions (Bourgogne, Champagne-Ardenne, Corse, Franche-Comté, Limousin et Midi-Pyrénées), moins de 15% des communes sont impliquées dans un PLH, ce constat étant à mettre en lien avec le moindre développement de l'intercommunalité dans ces mêmes territoires. Concernant les régions et départements ultramarins, la tendance générale est au développement des programmes, avec une augmentation forte de la couverture démographique et communale des PLH entre 2011 et 2014. En Martinique et à La Réunion en particulier, l'ensemble des communes et donc des habitants bénéficient d'un programme local de l'habitat.

Les collectivités locales se saisissent donc « plutôt » bien de l'outil PLH, au-delà des injonctions législatives, pour définir et mettre en œuvre leur politique de l'habitat. Les communautés de communes portent 57% des PLH, dont seulement 11% de PLH obligatoires. De leur côté, les groupements urbains (communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles, syndicats d'agglomération nouvelle) rassemblent un tiers des PLH, les 6% restants étant des PLH d'échelle communale.

• La moitié des PLH concernent des territoires non assujettis

Au 31 décembre 2014, la moitié des 660 PLH élaborés ou en cours identifiés dans l'étude sont le fait d'une initiative politique locale, les territoires concernés n'étant pas visés par une obligation réglementaire¹¹. Ce volontarisme affirmé des collectivités, et plus particulièrement des communautés de communes, est toutefois variable en fonction des territoires. Certaines régions se distinguent en effet par un nombre important de PLH nés de la volonté de la collectivité et de ses partenaires : Aquitaine, Auvergne, Basse-Normandie, Bretagne, région Centre, Picardie, Rhône-Alpes et Pays-de-la-Loire.

Ces initiatives sont souvent portées par des incitations financières, à l'exemple de l'Indre-et-Loire où le conseil départemental a longtemps conditionné certaines aides à la nécessité de disposer d'un PLH.

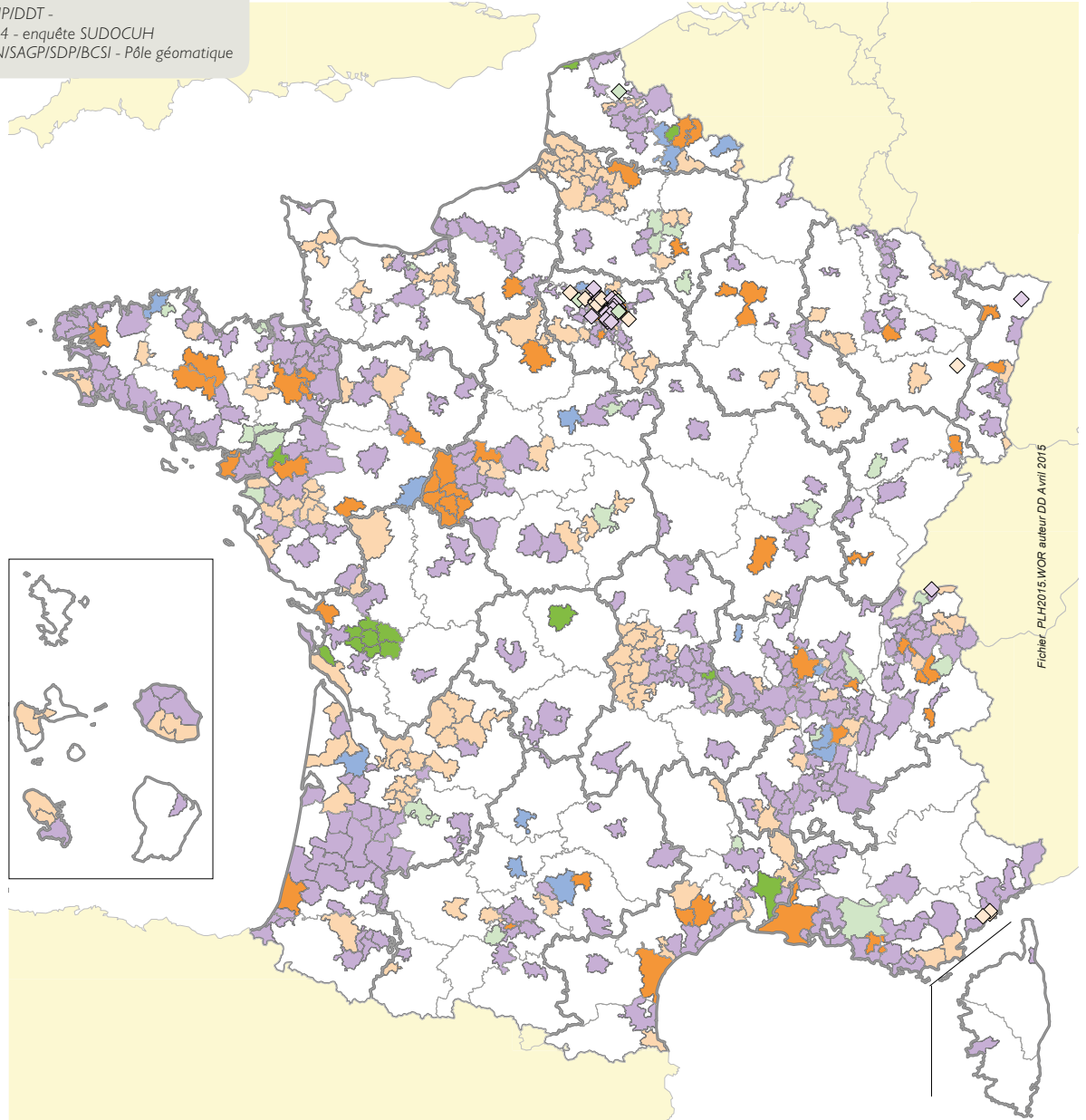
Localement, le déploiement de ces PLH « non obligatoires » peut questionner les services de l'État dans leur rôle d'instruction : « Il est parfois difficile de faire comprendre à une collectivité que, bien que n'étant pas soumise à l'obligation réglementaire de disposer d'un PLH, elle doit

10. En 2011, 23 % des communes et 65 % de la population étaient couvertes par un PLH.

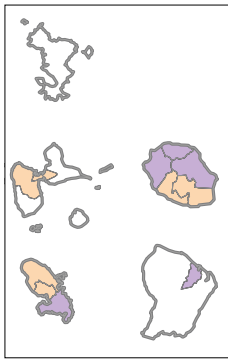
11. Selon cette enquête, seulement la moitié des PLH approuvés répondraient aux critères fixés par la loi donnant obligation d'élaborer un PLH ; le reste correspond donc à des territoires ayant fait le choix de se doter de cet outil pour définir et mettre en œuvre leurs politiques en matière d'habitat.

ÉTAT DES PROGRAMMES LOCAUX DE L'HABITAT (PLH) AU 31/12/2014












Source : DGALN/DHUP/DDT - données au 31/12/2014 - enquête SUDOCUH
Cartographie : DGALN/SAGP/SDPI/BCSI - Pôle géomatique



Fichier : PLH2015.WOR auteur DD Avril 2015



Direction générale de l'aménagement,
du logement et de la nature
D.G.A.L.N / BCSI

PLH intercommunal		PLH communal	
	PLH engagé (161)		PLH engagé (15)
	PLH réengagé (55)		PLH en phase d'adoption (5)
	PLH en phase d'adoption (22)		PLH exécutoire (22)
	PLH approuvé (14)		Département
	PLH exécutoire (360)		Région
	PLH à échéance prorogé 1 an à 3 ans (16)		

en respecter tous les aspects si elle s'engage dans une telle démarche.»¹². De même, certains services interpellent les collectivités sur la nécessité de se lancer dans un PLH : est-ce l'outil le plus approprié à leur contexte ? Les intercommunalités dotées d'un tel programme sont soumises à un renforcement de leurs compétences et obligations réglementaires (incidences des lois Alur et de programmation pour la ville et la cohésion urbaine) qui peuvent s'avérer complexes à assumer pour des collectivités rurales dotées de faibles moyens.

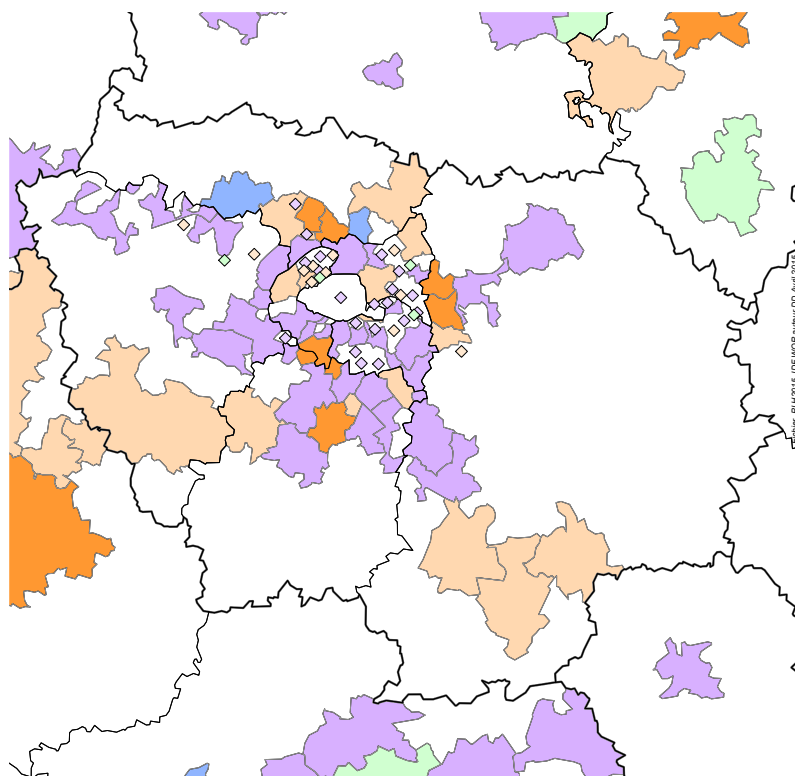
L'évolution des périmètres des intercommunalités en lien avec la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale devrait à terme conduire à un développement important des obligations en matière de PLH.

Ces évolutions de périmètres, qui correspondent le plus souvent à des fusions de communautés « bloc à bloc », vont conduire de nombreuses communautés à revoir leur PLH ou à en étendre le périmètre d'action.

12. Direction départementale des territoires (DDT) d'Indre-et-Loire.

ÉTAT DES PROGRAMMES LOCAUX DE L'HABITAT AU 31/12/2014 RÉGION ÎLE-DE-FRANCE

Source : DGALN/DHUP/DDT - données au 31/12/2014 - enquête SUDOCUH
Cartographie : DGALN/SAGP/SDP/BCSI - Pôle géomatique



Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
D.G.A.L.N./BCSI

PLH intercommunal		PLH communal	
Orange	PLH engagé	◇	PLH engagé
Light orange	PLH réengagé	◇	PLH en phase d'adoption
Green	PLH en phase d'adoption	◇	PLH exécutoire
Purple	PLH approuvé		
Blue	PLH exécutoire		
Dark blue	PLH à échéance prorogé 1 an à 3 ans		
			□ Département
			□ Région



FOCUS

LES PLH DES TERRITOIRES NON ASSUJETTIS

Les motivations des territoires non assujettis à engager une démarche de PLH sont de nature diverse. Le développement volontariste d'une politique de l'habitat à l'échelon intercommunal n'est pas forcément la principale raison exprimée : anticipation d'une obligation réglementaire à venir ou mobilisation des pénalités de la loi SRU, par exemple, ont été évoquées à de nombreuses reprises.

Une exploration approfondie sur deux territoires – la communauté de communes du Pays de Challans et Riom Communauté, toutes deux ayant fait l'objet d'une étude de cas – montre également des attendus au regard de la matière même fournie par le document, qu'il s'agisse d'expertise (meilleure connaissance des dynamiques à l'œuvre au sein du territoire) ou d'instruments opérationnels :

- Dans le Pays de Challans, communauté d'espace rural où la compétence habitat a été prise tardivement et est étroitement liée au PLH (adopté en 2013), le document a été élaboré pour répondre aux besoins en logement social sur un territoire jugé attractif.
- À Riom Communauté, en espace périurbain où la compétence habitat est ancienne avec un premier PLH initié en 2001 dès la formation de l'intercommunalité, le document a été engagé dans le but de mieux connaître le marché local – et donc d'influer sur celui-ci.

PARTIE II

MÉTHODES, ORIENTATIONS ET PORTÉE DU PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT



MÉTHODES, ORIENTATIONS ET PORTÉE DU PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT

II

II.1 DES MOBILISATIONS PARTENARIALES TRIBUTAIRES DE DIFFÉRENTS FACTEURS

Un partenariat hétérogène : la mobilisation des principales parties prenantes

Le PLH est un exercice partenarial par nature. La contribution des acteurs investis dans la connaissance, la gestion et le développement de l'offre de logement est le pendant indispensable d'analyses quantitatives dont les limites seront rappelées plus loin. Leur mobilisation peut être questionnée ici à deux titres : celui de la participation à l'établissement d'un diagnostic et à l'identification des besoins en logement, et celui plus dynamique de la préparation des engagements pour la mise en œuvre des orientations et du programme retenus.

L'analyse montre que ce partenariat est loin d'être homogène : ainsi parmi les collectivités enquêtées, 21% citent la mobilisation et l'implication des partenaires comme l'une des plus grandes difficultés rencontrées lors de la phase d'élaboration du PLH.

La qualité et l'étendue du partenariat sont fonction des pratiques préexistantes, de la maturité communautaire et du degré d'intégration des politiques publiques sur le territoire. Ainsi, pour la communauté d'agglomération de Vesoul, « la dynamique partenariale a été très forte tout au long de l'élaboration, notamment du fait de l'ancienneté de la démarche et de la compétence habitat, de l'approche intégrée via le PLUi et d'une proximité liée à la petite taille du territoire ».

Les acteurs concernés jugent de façon assez mécanique que la préexistence d'habitudes de travail en commun facilite grandement la confiance mutuelle et la collaboration entre institutions ou organismes autour du PLH. Dans cette vision, le PLH participe directement de la dynamique institutionnelle avec un renforcement perçu du partenariat au fur et à mesure des générations de documents et une « acculturation » progressive des acteurs concernés par les différents champs d'investigation du programme. Ainsi, si bon nombre de premiers PLH maintiennent une certaine distance entre les acteurs, la préparation des nouvelles générations de documents est conduite en plus grande proximité et dans la recherche de plus grandes itérations. Pour les communautés, ces antécédents d'exercice du PLH les rendraient plus légitimes à interpeller leurs partenaires, tout particulièrement lorsqu'elles sont parvenues à ériger une vision commune du territoire. Cette appropriation de l'exercice de planification transparait notamment dans les modalités d'élaboration du PLH : si 62% des premiers PLH sont totalement externalisés, seuls 52% des documents de deuxième génération et plus le sont¹³.

« Nous avons plutôt réalisé un premier PLH "entre nous", avec les élus. Ce temps était nécessaire pour faire émerger une vision communautaire de l'habitat. Le deuxième PLH a été beaucoup plus concerté : plus de 100 réunions ont été organisées, nous étions prêts à entrer dans une démarche de coproduction. Nous pouvons toujours progresser dans l'animation : pour le troisième PLH, peut-être l'association des habitants pourrait-elle être envisagée. »¹⁴

« Le schéma de cohérence territoriale a été élaboré juste avant le PLH. Ainsi, les débats sur le scénario de développement avaient déjà eu lieu et l'élaboration du PLH a été facilitée. »¹⁵

La personnalité de l'élu de référence au sein de la communauté et sa capacité à incarner la politique communautaire dans un environnement complexe jouent également un rôle déterminant dans la qualité de la démarche. Les acteurs concernés soulignent l'importance de ce savoir-faire associant volontarisme et pédagogie pour rassembler sans imposer : « Il faut travailler ensemble et en bonne intelligence dans un contexte où chacun veut tirer la couverture à soi »¹⁶ ; « le PLH n'a jamais été présenté comme une contrainte mais comme une politique commune ». L'importance accordée à cette dimension a conduit plusieurs communautés à mettre en place des organisations ad hoc, portant une attention particulière au ménagement

13. Le niveau d'appropriation de la démarche de PLH par les techniciens communautaires et communaux se renforce généralement avec le temps, facilitant en cela la diffusion d'une culture de travail en commun, la montée en compétence des techniciens et l'accompagnement en aide à la décision des élus.

14. Entretien avec un représentant de la communauté d'agglomération Tour(s)plus, le 16 février 2015.

15. Entretien avec un représentant de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le 9 février 2015.

16. Entretien avec un représentant de la communauté de communes du Pays des Herbiers, le 4 février 2015.

des prérogatives des maires : « Il faut que l'agglomération donne confiance aux communes. »¹⁷ Certains territoires ont ainsi mis en place un binôme d'élus pour faciliter le dialogue et l'implication de l'ensemble des communes (de nombreuses communautés rapportent la difficulté initiale de mobiliser les plus petites communes, ou les plus rurales, qui peuvent se sentir éloignées de problématiques considérées comme touchant surtout la ville-centre), à l'instar de la communauté d'agglomération Grand Poitiers (copilotage par un élu de la ville-centre et un élu d'une commune rurale périphérique).

Pour une approche globale des politiques de l'habitat et l'inscription du PLH comme volet d'un projet de territoire intégré, la possession par la communauté des compétences adaptées (aménagement, équilibre de l'habitat, mais aussi développement économique ou transports) n'est pas une condition suffisante : c'est la volonté des élus de porter une vision commune de la situation et du devenir de leur territoire, mais aussi le développement d'une transversalité entre les services et techniciens concernés qui permettent, dans la durée, d'atteindre une appréhension globale et intégrée du projet de territoire et de donner tout son sens au PLH.

MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE

Pour aller plus loin dans la démarche partenariale engagée, la MEL a fait le choix d'organiser des ateliers « autogérés ». En complément des classiques ateliers de travail animés par la métropole, celle-ci a souhaité encourager une parole libre de ses partenaires invités à formuler des propositions innovantes. Les groupes de travail ont permis d'organiser la contribution directe de ces acteurs, sans la représentation de la communauté, avec une expression plus libre qu'au sein des instances plus institutionnelles. Ils ont disposé de six mois pour formuler des propositions qu'ils ont présentées aux élus. Les groupes autogérés ont porté sur le logement social, la stratégie foncière, l'accèsion sociale...

La contribution des acteurs est plus particulièrement marquée en phase de diagnostic : ils sont sollicités en bilatéral ou lors d'ateliers/réunions de travail afin d'étayer et compléter les analyses quantitatives par une approche plus qualitative. L'audition des communes, des organismes Hlm mais aussi de la société civile (opérateurs du parc privé, associations, professionnels de l'immobilier) alimente ainsi le diagnostic de considérations ayant trait à la compréhension des dynamiques à l'œuvre, aux stratégies, au recueil d'expertises et d'expériences.

La sollicitation des partenaires est toujours importante en phase de définition d'orientations stratégiques. Cependant, les rencontres individuelles laissent davantage place à des réunions ou ateliers rassemblant divers partenaires, et les collectivités comme leurs partenaires relèvent une diminution de cette implication. Celle-ci peut s'expliquer par un certain essoufflement de la démarche partenariale pouvant intervenir lorsque les délais d'élaboration s'allongent. Cette moindre association des partenaires en phase d'orientations influe sur la capacité à définir un scénario et des orientations partagées.

Certaines communautés mettent en place des stratégies de collaboration plus responsabilisantes à l'égard de leurs partenaires : la Métropole européenne de Lille (MEL) a ainsi institué des ateliers « autogérés » censés faciliter la liberté de parole et la créativité pour l'élaboration de son nouveau programme. Aux dires de la métropole, ces instances¹⁸ ont permis une meilleure appropriation du PLH par les différentes parties prenantes, et conforté l'affirmation de son rôle d'ensemblier et d'animateur transversal d'une dynamique dont la responsabilité est collective.

Les programmes d'actions sont en revanche construits selon une approche plus clairement itérative avec les communes, l'exercice de territorialisation de la production de logements à la commune conduisant les communautés à se placer dans le registre de la proximité, de l'écoute et de l'appui avec celles-ci, mais dans une relation plus limitée avec les autres partenaires.

17. Entretien avec un représentant de la communauté d'agglomération Évry Centre Essonne, le 15 octobre 2014.

18. Les ateliers portaient sur trois thèmes (le logement social, la stratégie foncière et l'accèsion sociale) et étaient autogérés par les partenaires participants, sans présence de la collectivité ni du cabinet en charge de l'élaboration du PLH. Cette approche a permis une liberté de parole accrue des participants, donnant lieu à des propositions innovantes valorisées auprès des élus, mais surtout facilitant l'appropriation des réflexions par les différentes parties prenantes.

La communauté d'agglomération Évry Centre Essonne, composée de six communes, illustre plus particulièrement l'importance de ce travail itératif et son rôle dans la construction du fait communautaire en matière d'habitat : « Dès le départ, l'intercommunalité a été soucieuse de ne pas "y aller en force" face aux communes. Sur la production, cela s'est traduit par une collecte de l'ensemble des projets des maires qui ont donc été très finement associés dès le diagnostic. Aujourd'hui, pour entretenir ce travail partenarial, un groupe politique a été créé sur l'habitat afin de bâtir du fait communautaire autour de ces questions. »

S'agissant des communautés plus étendues, l'opération peut s'avérer plus ardue. Pour cette étape, la Métropole européenne de Lille, constituée de 85 communes, a alterné des temps collectifs par grand territoire (au nombre de huit) et des rencontres en bilatéral avec les maires. La technicienne en charge du PLH interrogée dans le cadre de l'étude juge ainsi que cet exercice a été le plus complexe.

Le rapport aux communes

Le dialogue entre communauté et communes relève d'un double enjeu : impliquer les communes dans la durée, et traiter de la répartition des responsabilités entre les échelons communal et intercommunal. Le positionnement et l'adhésion des communes sont en cela souvent inégaux, et tributaires de plusieurs facteurs ayant des incidences sur la nature des préoccupations de chacune et le regard porté sur le PLH.

En miroir d'une animation favorisant la prise en compte attentive des préoccupations communales, les communes indiquent fréquemment que le PLH présente à leurs yeux a minima un mérite, celui de favoriser l'échange et le dialogue sur des projets dont la maîtrise effective reste souvent du ressort communal : « Le PLH a permis de nous connaître, de faire se rencontrer des acteurs qui n'avaient jamais eu l'occasion d'échanger ensemble. »¹⁹ Cette appréciation est confirmée par les communautés qui affirment à 42 % que le PLH a permis d'insuffler une première dynamique partenariale.

Bien que les communes montrent une attention marquée aux différentes phases d'élaboration du PLH, celui-ci reste en effet, dans bon nombre de cas, appréhendé comme un document d'orientations générales, non prescriptif et non opposable. Aussi, si de plus de plus de collectivités, en particulier au sein des territoires où les politiques publiques sont les plus matures, expriment la volonté d'aller progressivement vers une intégration renforcée des politiques de l'habitat avec une dimension plus prescriptive de celles-ci²⁰, le caractère jusqu'alors peu contraignant du document en a, à l'inverse, facilité l'acceptabilité auprès de certaines communes plus réticentes à la construction d'un projet communautaire affirmé : « Le PLH est une réussite car il permet aux communes de continuer à maîtriser leurs projets. »²¹

Bon nombre de champs d'action restent ainsi sous responsabilité communale : dans la plupart des territoires des communautés ayant répondu à l'enquête, les communes – et tout particulièrement les plus peuplées – poursuivent leurs interventions en matière d'habitat (huit communautés sur dix). À titre d'exemple :

- Pour 33 % des communautés interrogées, les communes conservent une intervention en matière de financement du logement (souvent en sus de celui de la communauté).
- Dans 35 % des cas, elles conservent une intervention sur le foncier.
- Dans 20 % des cas, elles assurent des actions de réhabilitation du parc (notamment à travers les opérations programmées d'amélioration de l'habitat) ainsi que de pilotage de projets de rénovation urbaine.
- Enfin, pour 24 % des communautés enquêtées, les communes interviennent dans la gestion de la demande et des attributions de logements locatifs sociaux.

Le PLH est toutefois le catalyseur de prises d'initiatives communautaires. Les actions énoncées dans le programme comme relevant de l'échelon intercommunal sont souvent les plus lourdes financièrement, les plus complexes ou celles dont l'échelle requise implique de fait un

19. Entretien avec un représentant de la communauté de communes Charenton-Saint-Maurice, le 22 novembre 2014.

20. Seules 28 % des communautés interrogées affirment bénéficier d'une articulation adéquate avec les PLU pour permettre la bonne mise en œuvre des actions du PLH ; « La difficulté est que le PLH est obligatoire mais pas opposable ; or, on ne fait que ce qu'on est obligés de faire. »

21. Représentant d'une commune périphérique de la communauté d'agglomération Tour(s) plus, le 16 février 2014.



regroupement intercommunal (observatoire, outils de suivi). En outre, rares sont les communautés à engager des actions de portée opérationnelle (en dehors des OPAH, plus fréquentes) sans avoir réalisé leur PLH au préalable²².

La ligne de partage entre compétences communautaires et communales semble ainsi se placer entre diagnostic, stratégie et programmation d'une part, et gestion/mise en œuvre d'autre part même si cette tendance semble évoluer comme nous le verrons plus loin. Les communes interrogées indiquent rester très attachées à conserver leurs prérogatives dans des domaines qu'elles jugent électoralement sensibles tels que le droit des sols et le foncier (en particulier en milieu rural), l'action sociale ou encore la gestion des attributions de logements : « *L'habitat c'est la communauté, mais le logement ce sont les communes.* » Or, le champ de l'habitat étant de fait particulièrement interdépendant des compétences d'urbanisme et d'action sociale, la répartition des tâches reste un exercice délicat. Si la montée en compétence des communautés peut être perçue par certaines communes comme une perte d'autonomie ou de moyens d'action, il apparaît à ce stade que l'identification des interventions à chaque échelon induit davantage une multiplication des interactions entre les deux niveaux.

Si la pertinence de l'exercice d'élaboration du PLH au niveau intercommunal est rarement remise en cause, son appropriation communale reste extrêmement variable d'un territoire à l'autre. En laissant de côté les considérations politiques qui peuvent interférer dans le dialogue entre élus, l'analyse montre que la nature et la qualité des échanges sont conditionnées par trois principaux facteurs dans la continuité de ceux présentés plus haut :

- **La consistance du territoire** influe ainsi sur la nature des liens établis entre communes et communauté. Les situations urbaines et sociales constatées à l'échelon intra-communautaire sont ainsi très différentes entre des territoires très polarisés, dans lesquels la ville-centre concentre l'essentiel des fonctions urbaines et bénéficie le plus souvent d'une ingénierie renforcée, et des territoires multipolaires dans lesquels les modes de collaboration et les rapports de négociation sont plus mouvants²³. De même, l'enquête fait apparaître une plus grande difficulté à mobiliser les communes les plus rurales sur des exercices de planification inscrits dans le moyen terme : « *Le PLH, c'est la ville-centre, on ne se sent pas concerné sur nos petites communes.* »
- **L'ancienneté du partenariat et de la démarche** a également des conséquences directes sur la mobilisation communale autour du PLH, comme indiqué plus haut.
- **Les limites de compétences et de responsabilité de la communauté** conditionnent enfin assez directement son rapport aux communes ; ainsi, la prise de délégation des aides à la pierre par la communauté facilite voire légitime son intervention dans la programmation des opérations auprès de celles-ci.

La mobilisation des services de l'État

L'État est un interlocuteur privilégié des communautés tout au long de l'élaboration et de la mise en œuvre du PLH.

En amont, les services de l'État peuvent assurer un rôle de conseil auprès des techniciens et élus de la communauté : en particulier dans le cas d'un premier PLH, et pour les communautés les moins aguerries, il s'agit d'informer les acteurs locaux quant à l'intérêt de la démarche, son mode d'élaboration et les procédures spécifiques aux communautés.

Ce rôle d'appui et de décryptage est parfaitement perçu par les communautés qui reconnaissent, pour la plupart, un apport dans le cadrage amont et le rappel des exigences réglementaires. Au-delà de cet apport technique, les services de l'État endossent parfois un rôle de conseil plus durable vis-à-vis du déploiement général de la démarche, intégrant dans certains

22. Source : AdCF, Les notes de l'Observatoire, Compétences statutaires et actions intercommunales, janvier 2007.

23. En outre, les interlocuteurs privilégiés des services de la communauté seront leurs homologues techniciens au sein des communes les plus urbaines, qui plus est quand celles-ci restent dotées d'un service habitat, alors que les échanges se noueront directement avec les élus dans les communes les plus rurales ; dans ce cas, la communauté affirme fréquemment un rôle de conseil méthodologique et stratégique auprès des communes les moins outillées.

cas une fonction de médiateur dans les relations entre communauté et communes : « L'État a été facilitateur : il a été un appui sans être trop interventionniste »²⁴; « les services de l'État ont toujours été très présents, ils nous ont soutenu sans nous mettre la pression »²⁵.

L'État formalise en outre un certain nombre d'attendus au travers d'un « porter à connaissance » (PAC) qui répertorie les enjeux à prendre en compte pour répondre aux besoins du territoire et aux exigences législatives. Il formule un avis sur le PLH arrêté, vérifie la conformité du document par rapport aux enjeux identifiés dans le porter à connaissance et énonce, le cas échéant, des demandes de modification. Il veille à la mise en œuvre opérationnelle dans la durée des actions du PLH : gestion des aides à la pierre, programmation... Enfin, il assure un suivi des réalisations dans le cadre des bilans à mi-parcours et des évaluations, auxquels il contribue en formulant des avis.

Les communautés sont en revanche bien plus critiques sur ce point : elles expriment l'insuffisance – accompagnée parfois de l'attente – d'une contribution plus stratégique et davantage territorialisée de la part des services de l'État. Ainsi, si les porter à connaissance contribuent à légitimer la parole de l'État sur le territoire ainsi qu'à alimenter et orienter le PLH – pour 62% des communautés interrogées, le PAC a permis d'alimenter le diagnostic et pour 50% il a nourri les enjeux –, ils sont souvent jugés insuffisamment prospectifs ou pointus²⁶ : « Le porter à connaissance de l'État a permis de nourrir le diagnostic mais pas les orientations; il ne nous a pas apporté d'idées révolutionnaires. »

D'un point de vue plus thématique, les manques identifiés portent principalement sur :

- les « autres » volets que ceux sur lesquels les porter à connaissance se focalisent dans la très grande majorité des territoires – le diagnostic et la production de logements : « L'État a été très présent sous l'angle de la production; en revanche, on regrette le manque d'implication, en particulier de la DDCS, sur certains volets "sociaux" liés au PDALPD et au Dalo notamment »;
- la territorialisation des actions : 21% des communautés jugent le porter à connaissance faible sur ce point, même si elles se déclarent attachées à garder la main sur le sujet;
- le décryptage des évolutions réglementaires face auxquelles les communautés se retrouvent parfois démunies et souhaiteraient un accompagnement plus affirmé;
- l'appréhension des réalités territoriales : les communautés regrettent ainsi une prise en compte parfois insuffisante de leurs spécificités locales. Celles situées en marché détendu regrettent une inadaptation de certaines directives nationales à leur situation, tandis que les territoires non assujettis et s'engageant volontairement dans une démarche de PLH jugent l'État trop prescripteur. Les communautés peu « outillées » regrettent quant à elles un manque de pédagogie, de conseil voire de formation adaptés à leurs problématiques spécifiques : « Nous avons regretté un manque de participation de l'État au fond de la réflexion alors même que l'exercice était nouveau pour la communauté »²⁷;
- enfin, dans un contexte d'approche de plus en plus intégrée des politiques publiques replaçant l'habitat en interaction forte avec des volets urbains (foncier, urbanisme réglementaire...) et sociaux (peuplement, droit au logement, logement des plus démunis...), les acteurs interrogés perçoivent un déficit d'expertise au niveau de leurs interlocuteurs, probablement du fait d'une association insuffisante des équipes en charge des politiques connexes : « Sur le peuplement, la DDCS s'appuie presque trop sur nous et nous fait presque trop confiance. »

24. Un représentant de la Métropole européenne de Lille, le 17 octobre 2014.

25. Un représentant de la communauté de communes Charenton - Saint-Maurice, le 22 octobre 2014.

26. 30 Pour 23 % des communautés interrogées.

27. Un représentant de la communauté d'agglomération Saint-Dizier, Der & Blaise, le 2 février 2015.



La contribution du mouvement Hlm

Les organismes Hlm sont des acteurs incontournables des programmes locaux de l'habitat dans lesquels le parc locatif social occupe une place prépondérante²⁸. Ils sont ainsi associés à l'élaboration et la mise en œuvre de plus de 95 % des PLH. Cette implication est plus prégnante dans les territoires majoritairement urbains où les organismes sont fortement implantés²⁹.

L'association des organismes Hlm aux instances de pilotage est quasiment systématique (ils participent aux réunions dans 94 % des communautés interrogées). Elle est particulièrement marquée en phase de diagnostic où les organismes sont fortement mobilisés pour la fourniture des données, une expertise sur le marché du logement social et la communication de leurs projets. Les contributions directes à l'élaboration de la stratégie sont en revanche moins fréquentes, ou pas assumées comme telles par des communautés soucieuses d'affirmer leur suprématie face à des organismes parfois jugés trop moteurs dans les politiques de l'habitat du territoire (« avant, les bailleurs faisaient la politique de l'habitat. La nouvelle équipe en 2008 a souhaité reprendre le leadership »³⁰).

Dans la très grande majorité des cas, organismes et collectivités reconnaissent que le PLH a permis de « démystifier » l'image du logement social (« de moins en moins de maires refusent la construction de logements sociaux sur leur territoire, c'est l'un des résultats de la pédagogie mise en œuvre via le PLH »³¹), l'obligatoire territorialisation des objectifs de construction ayant permis d'ouvrir le débat avec l'ensemble des élus et de démontrer, par l'exemple, la réalité sociale que cela recouvre.

Au-delà de ces tendances générales, la nature et la qualité des relations entre organismes Hlm et collectivités dans cet exercice sont aussi nombreuses que les situations rencontrées. Là encore, elles sont davantage tributaires de la gouvernance préexistante – degré d'implantation des organismes sur le territoire, limites de compétences des communautés, histoire commune... – et de la situation du marché local (dynamisme du marché, projet de rénovation en cours associant l'organisme et les collectivités...). L'association des organismes Hlm est ainsi facilitée quand ceux-ci sont très présents sur le territoire ou lorsque la communauté dispose de marges de négociation importantes, par exemple par l'attribution des aides à la pierre.

Selon les territoires et les organismes considérés, l'intérêt porté au PLH est très divers. Document parfois considéré comme une véritable feuille de route lorsqu'il a été élaboré en coproduction avec les organismes et/ou en articulation fine avec leur convention d'utilité sociale, il est à l'inverse souvent jugé trop théorique, éloigné des véritables préoccupations de terrain. Les trois témoignages suivants illustrent parfaitement cette appropriation très inégale du PLH :

- « C'est notre feuille de route » : par l'inventaire précis des opérations à conduire dans les six ans qu'il propose, le PLH est le cadre de mise en œuvre des accords entre collectivités et organismes.
- « Cela nous dote d'un cadre partenarial » : le PLH a permis la création d'instances et de temps de travail en commun entre la collectivité et ses partenaires.
- « Ce n'est pas notre livre de chevet » : ce jugement est porté par les organismes estimant le PLH trop généraliste et déconnecté de leurs enjeux quotidiens, très volontariste ou inadapté aux besoins. En particulier dans les territoires (ou les communes) les plus ruraux, le PLH est souvent perçu comme un cadre très théorique, le maire, encore perçu comme « maître » de son foncier, restant leur interlocuteur privilégié.

28. La production et la réhabilitation de logements locatifs sociaux apparaissent comme le troisième domaine d'intervention le plus fréquemment cité par les communautés interrogées (82,5 % disent intervenir sur ce parc). C'est également la thématique la plus citée parmi les champs traités par le PLH (79 % des communautés interrogées l'évoquent).

29. 97 % des groupements urbains déclarent associer les organismes Hlm, contre 87 % des communautés de communes.

30. M. Pillorger, responsable du pôle habitat, direction urbanisme, mixité sociale, Grand Poitiers.

31. Le directeur du patrimoine d'ACM, Office Public de l'Habitat de Montpellier Méditerranée Métropole.

De fait, les démarches mises en place par les communautés accordent une place plus ou moins centrale aux organismes. Si certaines se limitent au recensement de leurs projets, pour appréhender les dynamiques à l'œuvre et le cas échéant les infléchir, d'autres travaillent de manière bien plus ouverte avec eux en les associant à l'énoncé d'une stratégie définie de façon plus partenariale, voire en mettant en place des outils de contractualisation spécifiques pour favoriser la mise en œuvre du programme d'actions. L'analyse montre là encore que le temps – et les différentes générations de PLH – favorise cette seconde acception du dialogue avec le monde Hlm. Ainsi, pour son premier PLH, la communauté de communes de la région d'Albertville a associé les organismes en phase de diagnostic via des entretiens individuels et des réunions partenariales; ces organismes ont ensuite été consultés sur les orientations. Pour son second PLH, la communauté étudie la possibilité de mettre en place des conventions d'application des objectifs, en particulier sur le volet réhabilitation.

Enfin, dans nombre de territoires et particulièrement ceux accueillant un patrimoine Hlm très morcelé, l'implication des associations régionales Hlm se révèle déterminante. Assurant le relais auprès des différents organismes, celles-ci sont dotées d'une réelle expertise, se posent en facilitatrices du dialogue avec les communautés mais aussi du partage d'expériences et de la capitalisation des bonnes pratiques³², et favorisent l'émergence d'une vision commune.

Sur le territoire de la communauté d'agglomération Évry Centre Essonne (lequel accueille plus d'une vingtaine d'organismes Hlm), l'AORIF a ainsi désigné quatre organismes pour animer le dialogue inter-bailleur tout au long de l'élaboration du PLH. Au vu de la multiplicité des organismes, l'agglomération estime qu'un débat constructif n'aurait pu être mené sans cette centralisation de la parole de chacun.

Sur le territoire de la Métropole européenne de Lille, l'AR Habitat Nord-Pas-de-Calais a joué un rôle très important dans l'animation de la démarche et la facilitation du dialogue entre le monde Hlm et la collectivité.

Les autres acteurs : population, acteurs économiques, acteurs du foncier...

Malgré la nécessité de construire une vision commune et intégrée et de définir des objectifs partagés, la consultation partenariale est souvent limitée aux seuls acteurs du champ du logement, au détriment des champs connexes alors même que cet échange pourrait nourrir la compréhension du territoire, de son fonctionnement et des marchés. Les acteurs économiques et les entreprises, voire les comités interprofessionnels au logement, restent très peu associés à ces démarches (selon l'enquête, dans moins d'un PLH sur cinq).

D'autres acteurs du logement (professionnels du parc privé, opérateurs fonciers, associations et professionnels de l'hébergement, habitants...) sont également peu impliqués malgré leur engagement au quotidien dans la gestion ou le développement de l'offre de logement :

- Pour les opérateurs privés (promoteurs, aménageurs notamment), le PLH est mal identifié voire confondu avec le PLU, qui fait davantage office de document de référence à leurs yeux. Il est souvent perçu comme très généraliste et sans réelle incidence ni portée opérationnelle. Par ailleurs, pour ces opérateurs, les projets d'habitat se définissent encore souvent à l'échelle communale, en négociation directe avec les maires. Lorsqu'ils sont associés, leur contribution est toutefois perçue par les communautés comme essentielle, gage d'une compréhension plus qualitative des besoins.
- L'association des opérateurs fonciers (établissements publics fonciers, propriétaires fonciers...) est davantage opérée dans les phases de réalisation du PLH que lors de sa conception, dans une approche plutôt « descendante » du programme. Un partenariat plus étroit peut se traduire par des conventions spécifiques établissant un cadre d'action global et les conditions de sa mise en œuvre (communauté de communes Charenton-Saint-Maurice, Métropole européenne de Lille, communauté de communes Caux Vallée de Seine...).

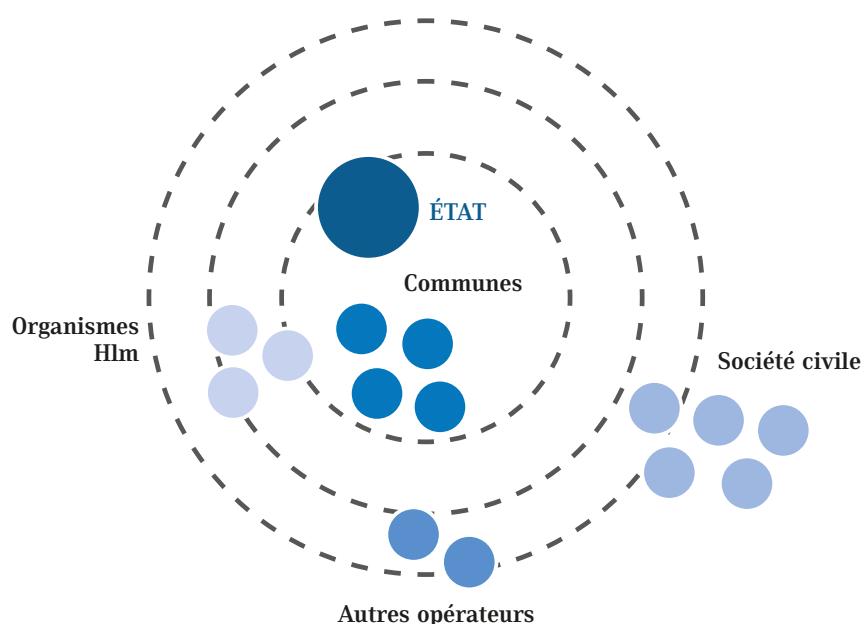
32. À noter qu'en Île-de-France, l'intervention de l'AORIF est perçue très différemment selon que le territoire bénéficie ou non d'un coordinateur dédié, la fonction d'animation des associations étant centrale.



- *Les professionnels de l'hébergement* ne sont que très ponctuellement associés. Ils le sont plus fréquemment dans les contextes où les collaborations sont préétablies dans le cadre de dispositifs connexes à visée plus quotidienne (Comité local d'échanges et d'organisation dans le domaine de l'action sociale – CLEODAS – dans le Pas-de-Calais par exemple).
- Alors que les enjeux de cohésion sociale sont de plus en plus affirmés dans les politiques publiques, *les acteurs de la sphère sociale* (associations notamment et directions départementales de la cohésion sociale) ne sont qu'exceptionnellement parties prenantes des réflexions. De plus en plus de communautés, conscientes de l'apport potentiel de ces protagonistes, expriment toutefois la volonté de renforcer leur participation. La mise en œuvre de la loi Alur devrait en outre favoriser une implication plus marquée de ces deux groupes d'acteurs, désormais membres du CRHH et des conférences intercommunales du logement.

Force est de constater que l'implication de ces acteurs plus « périphériques » vis-à-vis des thématiques les plus développées au sein des PLH se limite bien souvent à l'organisation de rencontres ponctuelles, dans le cadre d'assemblées très larges visant la présentation plutôt unilatérale des actions de la communauté (rencontres de la promotion privée à Arras; atelier annuel sur les marchés au sein de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais). Cette association très ténue a des incidences inévitables sur la mobilisation amont de ces acteurs, mais aussi sur la qualité du diagnostic.

La population, enfin, est sollicitée de façon très marginale et plutôt à titre expérimental : seules 10% des communautés déclarent avoir associé des habitants à l'élaboration de leur document. Les quelques expériences recensées à ce titre présentent en outre un bilan plutôt mitigé : Nantes Métropole a par exemple tenté l'association des habitants via les conseils de développement, Annemasse - Les Voirons Agglomération les a conviés aux Assises du logement mais peu d'entre eux se sont présentés, Montpellier Méditerranée Métropole a expérimenté sans grand succès la mise en ligne d'un forum dédié. Pour les communautés les plus outillées et celles dotées d'une certaine expérience de la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, le développement de la participation citoyenne est malgré tout un enjeu d'avenir (communauté d'agglomération Évry Centre Essonne, Métropole européenne de Lille). Elles indiquent se heurter toutefois à une double difficulté : comment associer des habitants à des réflexions stratégiques qui peuvent sembler très éloignées de leurs préoccupations quotidiennes ? Comment ne pas essouffler la mobilisation alors que les démarches de concertation se multiplient ?



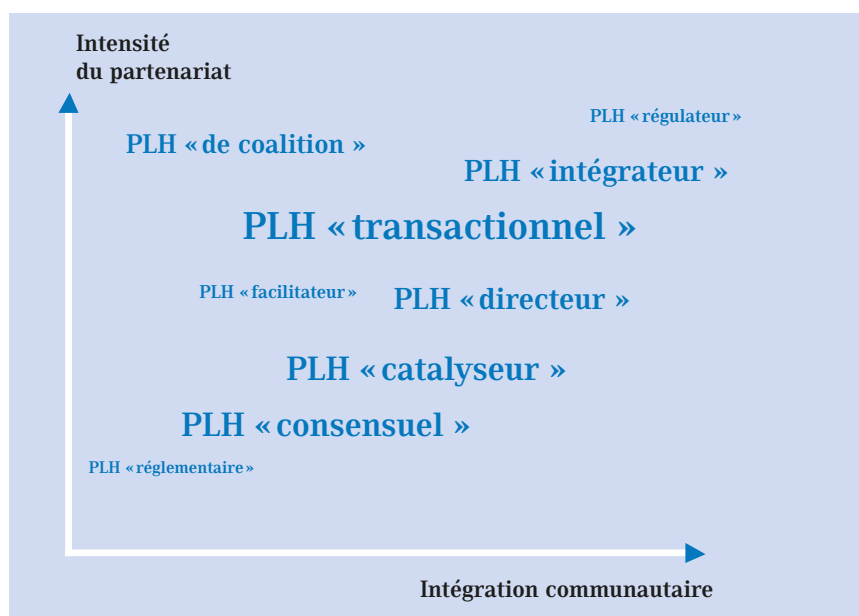
On note cependant une réelle volonté des communautés d'élargir le partenariat autour du PLH à la sphère des acteurs sociaux et à la société civile, afin de bénéficier d'une meilleure appréhension de la diversité des besoins et potentiels des territoires. Ainsi, certaines collectivités engagent des études plus ciblées sur les choix résidentiels des ménages (communauté d'agglomération Bourges Plus, Métropole européenne de Lille...) pour alimenter la programmation de logements. Annemasse - Les Voirons Agglomération a quant à elle engagé un dialogue étroit avec la Fédération des promoteurs et les syndicats de copropriété : « Ces partenaires sont davantage impliqués aujourd'hui car ils mesurent plus concrètement les effets et le rôle du PLH. »

La place du PLH dans le rapport de négociation entre acteurs du logement : les situations types

Le niveau d'implication des acteurs du logement dans la conception et la mise en œuvre du PLH permet de dresser un panorama des positionnements et fonctions assurées par le document dans l'animation de la concertation et la régulation des négociations entre partenaires de l'habitat du territoire (opérateurs, services de l'État notamment).

Ce positionnement peut être qualifié à partir de deux grandes considérations : le niveau de partenariat entre collectivités (communes et communauté ensemble) et acteurs du logement d'une part (opérateurs, services de l'État notamment), et le degré d'intégration communautaire de la politique locale de l'habitat d'autre part (donc le rapport entre communauté et communes).

LES PRINCIPALES POSTURES STRATÉGIQUES DES COMMUNAUTÉS ET LE MODE D'INSTRUMENTALISATION DU PLH



- Le PLH « de coalition » : une communauté « au service » de la défense collective des intérêts communaux
- Le PLH « consensuel » : une communauté qui se positionne en ensemblier de stratégies ascendantes
- Le PLH « directeur » : une communauté qui propose un cap et préserve une maîtrise communale du développement
- Le PLH « catalyseur » : une communauté qui se positionne en initiation et animation d'une intelligence collective
- Le PLH « facilitateur » : une communauté médiatrice notamment dans le rapport entre communes et État
- Le PLH « transactionnel » : une communauté qui se positionne en captation d'opportunités
- Le PLH « intégrateur » : une communauté qui fait primer le collectif sur l'intérêt individuel



- La plupart des PLH analysés montrent un partenariat le plus souvent organisé dans un esprit de consensus, avec une affirmation plus ou moins marquée du document dans l'alimentation voire la (ré) orientation des stratégies et actions menées par les communes et opérateurs. Dans ces situations, le PLH peut être qualifié de « consensuel » (avec un document issu de la transcription plus ou moins directe des intentions et projets portés par les communes), ou de « catalyseur » lorsqu'il parvient à redonner une perspective et à alimenter les démarches portées par les uns et les autres. C'est le cas par exemple du PLH du Pays des Herbiers qui a été élaboré dans la considération selon laquelle « *on travaille mieux ensemble que chacun dans son coin* ».
- D'autres documents assument plus fortement une capacité à guider et orienter l'action des communes et opérateurs immobiliers. Ils peuvent être qualifiés de « directeurs » ou d'« intégrateurs » selon le niveau d'influence du document sur les uns et les autres. Le PLH de Tour(s) plus pourrait ainsi être placé dans la première de ces catégories : les objectifs fixés dans le PLH doivent faire consensus auprès de l'ensemble des communes pour être validés ; la Métropole Européenne de Lille affirme une ambition forte d'équilibre territorial, qu'elle partage auprès des communes, chargées de sa mise en œuvre.
- Certains PLH sont les révélateurs ou les instruments d'un rapport de négociation plus offensif, notamment entre les collectivités locales et leurs partenaires (opérateurs immobiliers et État), faisant en quelque sorte de la communauté le porte-parole et l'organe de défense d'intérêts communs. Ils peuvent alors être entendus comme des documents à objectifs « transactionnels », avec la recherche d'un rapport plus équilibré entre collectivité et partenaires, ou « de coalition » lorsque ce dialogue se place dans le registre d'un rapport de force. Le PLH d'Évry Centre Essonne a ainsi permis d'affirmer la capacité d'influence de la communauté vis-à-vis des services de l'État, avec une vigilance particulière portée sur les attributions et la gestion urbaine de proximité et des opérateurs immobiliers là où le porter à connaissance pointait davantage un objectif quantitatif de production.
- Dans des situations extrêmes, le PLH peut se résoudre à n'être que le réceptacle des injonctions législatives auxquelles il est soumis, avec le caractère assumé d'un document « réglementaire » ou « a minima », tel que le revendique la communauté de communes Charenton - Saint-Maurice. À l'inverse, d'autres PLH affirment un rôle d'encadrement très puissant, que l'on pourrait qualifier de « régulateur », à l'instar de celui de Rennes Métropole qui assume une fonction d'encadrement fort des actions portées par les communes et les opérateurs.

Ingénierie et pilotage technique : des positionnements différenciés

Les équipes techniques mobilisées au sein des communautés pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du PLH jouent un rôle central dans l'animation de la démarche et son appropriation interne et externe.

Dans un contexte de raréfaction des finances publiques, le dimensionnement des moyens affectés au pilotage du document est jugé fragile par la plupart des communautés interrogées : si 61 % d'entre elles estiment bénéficier d'un portage politique adapté et 56 % de moyens financiers adéquats, seules 35 % déclarent disposer de moyens humains suffisants. Le caractère mouvant du cadre d'élaboration du PLH tel qu'évoqué plus haut (changements politiques, évolutions de périmètres, élargissement des compétences et des domaines d'intervention des communautés, etc.) renforce à leurs yeux la prégnance de cette question : « *Aujourd'hui, les moyens humains pour la mise en œuvre du PLH sont satisfaisants ; cependant, il va falloir faire face à une augmentation de la charge de travail à équipe constante dans la mesure où la diminution des moyens financiers va limiter les possibilités d'externalisation.* »³³

Le positionnement des équipes en charge du PLH dans l'organigramme de la communauté est également pointé comme un facteur de réussite important : leur légitimité à interpellier les différents services – mais aussi en second rang les partenaires externes – serait ainsi plus ou moins facilitée par leur positionnement interne : « *Nous avons réussi à réunir des groupes thématiques pour l'élaboration du PLH. Néanmoins, l'intercommunalité étant encore en cours de structuration, il nous a été difficile de construire un travail en transversalité entre les différents services.* »³⁴

33. Entretien avec un représentant de la communauté urbaine d'Arras, le 31 octobre 2014.

34. Entretien avec un représentant de l'Agglo Sud Pays Basque, le 13 octobre 2014.

Le contexte budgétaire interfère également avec le niveau d'externalisation des ingénieries concourant à l'élaboration du PLH, bon nombre de communautés privilégiant un recours total ou partiel à un prestataire : 88% des communautés interrogées déclarent ainsi s'appuyer sur des compétences extérieures pour tout ou partie de la démarche. Ce niveau d'externalisation est ainsi directement fonction des compétences internes dont la communauté a pu se doter au préalable, elles-mêmes souvent tributaires de la taille et de l'expérience de celle-ci en matière d'habitat.

Les principaux motifs invoqués pour le recours à ces prestations sont :

- en premier lieu, des moyens ou expertises internes jugés insuffisants : ce motif est ainsi invoqué par Montpellier Méditerranée Métropole, Grand Poitiers, la communauté de communes de la région d'Albertville, la communauté d'agglomération Évry Centre Essonne, la communauté urbaine d'Arras ou encore la communauté de communes du Pays de Challans;
- le souhait de disposer d'un « tiers » pour animer le débat local en neutralité et emporter certaines décisions auprès des élus : « *Nous pensons qu'un prestataire est mieux placé pour dire certaines choses et notamment pour animer les débats avec les élus* »³⁵;
- l'attente d'un retour d'expérience et d'un recueil de bonnes pratiques émanant d'autres collectivités : cet enjeu est pointé par la Métropole européenne de Lille ou la communauté de communes Caux Vallée de Seine;
- la mobilisation d'une expertise très ciblée sur certains sujets jugés particulièrement complexes (foncier, habitat ancien dégradé ou indigne...) : la communauté d'agglomération de Vesoul et la communauté d'agglomération du Pays Voironnais ont ainsi jugé nécessaire de disposer d'une expertise spécifique sur le parc privé pour alimenter leur PLH.

Pour les communautés plus outillées et expérimentées, l'appui est le plus souvent positionné en animation transversale, pour apporter des idées nouvelles et des bonnes pratiques, ou sur des expertises ciblées.

La nature de l'accompagnement varie également selon le profil du prestataire : les cabinets privés sont plus souvent mobilisés sous la forme de prestations complètes et « clés en main », tandis que les agences d'urbanisme, associées au PLH par 40% des communautés interrogées, sont principalement sollicitées pour la production d'études ciblées (notamment en phase diagnostic) ou en assistance à maîtrise d'ouvrage (conseil en « back-office » pour le pilotage de bureaux d'études).

L'externalisation partielle peut en outre porter uniquement sur certaines étapes. Riom Communauté a ainsi réalisé son diagnostic en régie pour éviter une étude « déconnectée », puis a externalisé les phases « orientations » et « programme d'actions » pour bénéficier d'un regard extérieur et faciliter les décisions politiques. À l'inverse, Rennes Métropole a ciblé le recours à des expertises externes pour la conduite de diagnostics prospectifs et exploratoires, puis en a internalisé l'appropriation et organisé en régie l'énoncé transversal des orientations stratégiques et du programme d'actions.

Le niveau d'externalisation tend enfin à se restreindre au fur et à mesure de la montée en compétence de l'intercommunalité dans le champ de l'habitat : l'enquête a ainsi montré que si 61% des « premiers » PLH font l'objet d'une externalisation totale, seuls 52% des PLH de deuxième génération et plus se trouvent dans cette situation.

Dans la plupart des territoires, la conception et la mise en œuvre des générations successives de PLH bénéficient d'une montée en expertise interne, mais s'accompagnent également d'une spécialisation du portage politique de la démarche. Ainsi, si l'animation du PLH est très généralement assurée sous la responsabilité d'un vice-président (pour 75% des communautés interrogées, le portage est assuré par le vice-président à l'habitat), on observe une mobilisation plus marquée du président lors des premiers programmes (c'est le cas pour 39% des PLH de première génération).

35. Entretien avec un représentant de la communauté urbaine d'Arras, le 31 octobre 2014.



Ce passage de témoin du président à son adjoint peut être l'illustration d'un double glissement :

- celui d'un PLH évoluant d'un exercice obligatoire et imposé, appelant une négociation portée au plus haut niveau, à une démarche plus appropriée, apaisée et en quelque sorte « banalisée » (« le premier PLH était très réduit, centré principalement sur les aides aux particuliers; aujourd'hui, le PLH est reconnu comme la porte d'entrée de toutes les questions d'habitat »³⁶);
- celui d'un exercice d'abord généraliste et animé par la recherche d'un consensus entre communauté et communes (« le PLH nous a permis de nous connaître, de faire se rencontrer des acteurs qui n'avaient jamais eu l'occasion d'échanger ensemble »³⁷), puis plus engageant (« le premier PLH a été construit dans une logique de guichet. En revanche, le contenu du PLH actuel – le quatrième – a évolué et reflète une implication croissante des élus »³⁷).

Au-delà du passage de témoin du président à un vice-président, les évolutions législatives récentes laissent entrevoir la possibilité d'une évolution – bien qu'il soit difficile de la quantifier – dans les contours de la délégation des élus concernés. Les territoires s'étant engagés dans un PLUi-H accordent ainsi à l'élu de référence une double casquette « habitat » et « urbanisme », ou plus globalement « aménagement du territoire ». Dans une dynamique différente, l'affirmation du volet social de certains PLH pourrait également se répercuter sur la délégation des vice-présidents dédiés.

II.2 DES CONTENUS SIMILAIRES SUR PLUSIEURS ASPECTS, UNE PORTÉE ENCORE INÉGALE

Le programme local de l'habitat est un document dont la structure et le contenu sont définis très précisément par le Code de la construction et de l'habitation, que sont venues modifier depuis 1983 les lois successives rappelées plus haut. Entre les différents PLH réalisés au niveau local existent donc des similitudes et un « socle commun » systématiquement présent.

L'élaboration d'un PLH doit respecter, au regard de la loi, trois étapes distinctes : le diagnostic, la définition des orientations stratégiques et le programme d'actions.

L'analyse des documents réalisée dans le cadre de cette étude montre un certain mimétisme lié à la fois aux modes d'interprétation du CCH par les services de l'État et aux méthodologies employées et diffusées par les cabinets de conseil accompagnant les intercommunalités.

Les modalités d'adoption (validation en comité régional de l'habitat et de l'hébergement, présidé par le préfet de région³⁸) confèrent à l'État un rôle déterminant. Les PLH doivent répondre à un certain formalisme et disposer d'un contenu « a minima » dont sont garants les services de l'État : la programmation de logements à la commune, l'action foncière ou la prise en compte des publics prioritaires font partie des exigences importantes et sont fortement valorisées dans les PLH.

Localement toutefois, les services des directions départementales des territoires (DDT) /directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) peinent parfois à concilier prise en compte de la norme et des directives nationales et adaptation au contexte local : quelle application de la loi SRU dans les secteurs peu tendus mais concernés par une obligation de rattrapage pour atteindre 20% de logements sociaux ? Alors que l'État national met en avant le déficit de logements et un recentrage des aides sur les secteurs tendus, quid des secteurs en situation de décroissance ? Faut-il assurer une déclinaison des objectifs à la commune dans les secteurs les plus ruraux ?

36. Entretien avec un représentant de la communauté de communes du Toulousain, le 2 décembre 2014.

37. Entretien avec un représentant de Lorient Agglomération, le 6 novembre 2014.

38. Il partage la présidence avec le président du conseil régional d'Île-de-France.

Une relative souplesse dans la manière dont les territoires s'approprient ce document

Si les exigences nationales orientent le contenu des programmes locaux de l'habitat, l'analyse montre que les collectivités qui s'en sont approprié la méthodologie et les contours sont davantage parvenues à y porter leurs enjeux propres. Tandis que certaines intercommunalités

considèrent encore le PLH comme un « exercice imposé », avec un contenu établi dans une logique de respect parfois « *a minima* » d'une règle, les variantes locales se développent et sont la preuve d'une responsabilisation progressive des communautés dans l'exercice de leurs politiques locales de l'habitat. L'analyse révèle en effet un mouvement de fond de « bonification » de l'exercice, qui marque une appropriation diffuse des PLH par les intercommunalités et a une incidence sur le contenu même de ces documents. Les collectivités montrent ainsi une réelle sensibilité à la capacité du PLH à porter des initiatives locales et à affirmer une véritable ambition et une stratégie communautaire au-delà des thématiques et éléments de contenu les plus portés par l'État :

- Pour les communautés en secteur tendu, la maîtrise des marchés, le resserrement urbain et la rationalisation de la consommation foncière sont des enjeux prédominants. Le PLH s'envisage ainsi comme un document de régulation et d'encadrement du marché local.
- En secteur détendu, le développement de l'attractivité résidentielle est mentionné comme un enjeu par un répondant sur deux : le PLH doit permettre, par la production d'une offre répondant aux besoins des ménages, de renforcer l'attractivité du territoire, y compris dans les secteurs en déprise. Le resserrement urbain et la rationalisation de la consommation foncière font également partie des orientations définies pour limiter un étalement urbain dans des secteurs où le coût du foncier est faible.
- L'enquête montre en outre que la qualité des constructions neuves (37%) ainsi que la gestion des attributions et le peuplement dans le parc locatif social (17%) sont des problématiques davantage prises en charge en milieu urbain, où les thématiques ciblées dans les autres catégories de territoire se posent de manière moins criante ou ont pu être prises en charge antérieurement (politique de régulation urbaine et foncière, gestion du parc ancien...).
- Dans les espaces contraints (littoraux et de montagne), enfin, l'enjeu de maîtrise des marchés immobiliers est plus prononcé, très certainement dans un double souci de gestion de marchés spécifiques parfois « sous pression » (résidence de tourisme) et de respect des contraintes environnementales.

Certaines intercommunalités explorent des approfondissements qui, s'ils ne font pas partie des obligations réglementaires, présentent enfin un enjeu localement. À titre d'exemple, les secteurs de montagne ou littoraux développent des volets propres à la situation des saisonniers (communauté de communes de la Presqu'île de Rhuys).

Si les premières générations de PLH s'attachent au strict respect du contenu du CCH, plusieurs communautés, dans des territoires marqués par l'ancienneté de la démarche, parviennent à dépasser et à s'émanciper du cadre réglementaire, faisant du document l'expression d'une véritable stratégie locale. Cette ambition accordée au PLH s'exprime ainsi par une réelle hiérarchisation des enjeux ou par la proposition de démarches innovantes au sein du programme d'actions. Ainsi, au-delà des thématiques un peu standards sur lesquelles les premiers PLH concentrent leur action (production neuve, précarité énergétique dans le parc existant, accession maîtrisée, action foncière...), plusieurs programmes se démarquent par leur souci d'innovation et d'expérimentation. La « maturité » de la prise de compétence « habitat » ainsi que les moyens humains et financiers à disposition de la collectivité jouant un rôle significatif dans la capacité de celle-ci à innover, les territoires concernés sont majoritairement des groupements urbains et en quasi-totalité des communautés expérimentées dans l'exercice de planification (deuxième génération de PLH ou plus).

Certains PLH de deuxième génération s'autorisent ainsi le « luxe » d'explorer, par le moyen d'études sectorielles menées dans la perspective de leur réalisation mais détachées de leurs contingences quotidiennes, des réflexions prospectives approfondies. C'est le cas de Rennes Métropole qui a lancé, dans le cadre de son nouveau PLH, de très nombreuses études thématiques.



RENNES MÉTROPOLE

a engagé plusieurs études ciblées dans le but d'alimenter la réflexion des services de l'agglomération sur plusieurs problématiques en fort développement local et national : les nouveaux besoins en logement, le logement étudiant, les copropriétés, les mixités sociales... Ces travaux ont été confiés à des experts et mis en débat avec les élus dans le cadre de différentes commissions. La matière première ainsi développée est ensuite versée au contenu stratégique et opérationnel du PLH de l'agglomération.

Le diagnostic et l'évaluation des besoins

Pour bon nombre de communautés, le diagnostic constitue un apport indispensable dans la connaissance des dynamiques de marché et dans l'évaluation des besoins en logement des ménages. D'autres communautés mobilisent le PLH pour approfondir leur réflexion sur des politiques locales engagées au long cours. Ainsi, les études portées par Rennes Métropole lui permettent de nourrir et d'ajuster sa stratégie préalable en matière de mixité, de réexplorer les modes de traitement du parc ancien...

D'une façon générale, le diagnostic est l'occasion d'associer largement partenaires de la collectivité et acteurs de l'habitat autour d'une analyse partagée de la situation du territoire et de ses enjeux de développement : « Nous n'étions pas dans l'obligation de nous doter d'un PLH mais ce document nous permettait de renforcer notre connaissance, indispensable pour exercer une politique de l'habitat, et d'ouvrir la discussion avec nos partenaires : les bailleurs sociaux, les opérateurs privés... »³⁹

DES CHAMPS D'INTERVENTION D'AVANTAGE PORTÉS À L'ÉCHELLE COMMUNALE

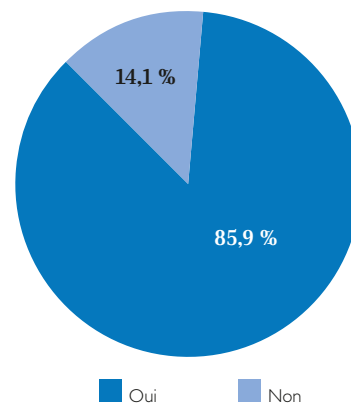
Parallèlement aux politiques intercommunales la plupart des communes poursuivent leurs interventions en matière d'habitat

Dans près de neuf communautés sur dix, les communes interviennent également en matière d'habitat

Des domaines d'intervention privilégiés par les communes :

- au 1^{er} rang, l'abondement des financements de la communauté
- l'action foncière
- la réhabilitation du parc (OPAH par exemple)
- la gestion de la demande et des attributions
- les projets de rénovation urbaine

Les communes interviennent-elles également en matière d'habitat ?



Si le CCH n'exige pas une formalisation très précise du diagnostic, on observe cependant une certaine « standardisation » de ce volet. Ces similitudes sont liées pour partie à la disponibilité des sources statistiques employées, qui sont les mêmes pour la quasi-totalité des PLH.

Dans la grande majorité des documents étudiés, les diagnostics s'organisent selon trois « piliers » :

- la démographie (qui recouvre assez largement l'analyse du profil de la population, des ménages);
- le parc de logements (avec une description généralement organisée par type d'offre);
- la construction neuve (analyse des dynamiques de construction et des marchés immobiliers et fonciers).

39. Entretien réalisé avec la communauté de communes du Pays des Herbiers en février 2015.

Cette approche thématique entraîne une analyse souvent segmentée et peu transversale, ne permettant pas de disposer d'une véritable vision croisée entre offre et demande :

- Si les analyses proposées permettent de disposer d'une bonne vision du « stock » de logements et du profil de la population en place, l'étude des flux et des trajectoires résidentielles des ménages est peu présente, du fait notamment de la faiblesse des sources statistiques sur le sujet.
- Les analyses de marché y sont également de qualité très variable : d'une simple observation des prix à des études plus élaborées mettant en évidence de manière plus dynamique l'adéquation de l'offre aux besoins des différentes catégories de publics, elles font état d'une connaissance au final assez théorique et peu opérationnelle de la stratégie et du mode opératoire des promoteurs, qu'ils soient publics ou privés.
- L'exploitation des données relatives à l'expression effective d'une demande – et non d'un besoin théorique – reste marginale : analyses en flux comme évoqué plus haut, données relatives à la demande en logement social, exploitation des informations détenues par les agents immobiliers, etc.

Toutefois, de nombreuses méthodologies se développent pour apporter une mise en correspondance plus élaborée entre le profil des ménages et l'offre de logements.

Certains diagnostics de PLH proposent une analyse croisée et précise des « segments manquants » de l'offre de logements. Plusieurs méthodes sont employées :

- Les PLH de Nevers Agglomération, du Pays des Herbiers ou du Grand Angoulême proposent des tableaux des parcours résidentiels croisant les publics du territoire et l'offre de logements disponible afin d'identifier les étapes les moins prises en charge. Cette approche repose sur une appréciation qualitative.
- D'autres PLH comme celui de la communauté d'agglomération Saint-Dizier, Der & Blaise ou Grand Poitiers proposent une analyse quantitative du niveau de ressources des ménages (analyse par décile) croisée aux niveaux de prix ou loyers du parc, afin d'identifier l'accessibilité financière des différents segments du parc.
- Enfin, les PLH du Grand Nancy ou de Nevers Agglomération analysent précisément les niveaux de prix et de loyers de l'ensemble des segments du parc (et par typologie pour le Grand Nancy) pour en déduire la part de ménages pouvant potentiellement prétendre à cette offre.


PLH DU GRAND ANGOULÊME

Entrée	Public	Parc social	Parc locatif intermédiaire et privé	Accession à la propriété	
Âge	Personnes âgées	X <ul style="list-style-type: none"> Pas de visibilité du parc social adapté Des locataires vieillissants toujours plus nombreux Propriétaires âgés non prioritaires souhaitant revenir en centre-ville dans le parc social 	X	<ul style="list-style-type: none"> Problématique du parc privé indigne Problématique d'adaptation du parc sans dispositif incitatif 	<ul style="list-style-type: none"> Problématique du parc privé indigne Problématique d'adaptation du parc sans dispositif incitatif
	Jeunes en décohabitation	X <ul style="list-style-type: none"> Temps d'attente trop long au vu des besoins des jeunes Manque de petits logements qui induit une pression importante Méconnaissance de leurs droits 	X	<ul style="list-style-type: none"> Problématique du parc privé indigne Prix élevés pour des jeunes à faibles revenus 	<ul style="list-style-type: none"> Dispositif d'accession/réhabilitation
Structure familiale	Familles avec enfants	X <ul style="list-style-type: none"> Un taux moyen d'attribution légèrement inférieur à la moyenne Une tension dans certaines communes Un manque de grands logements 	○	<ul style="list-style-type: none"> Des loyers qui ont baissé et peuvent concurrencer l'offre sociale 	<ul style="list-style-type: none"> Des prix à l'accession faibles en périphérie de l'agglomération
Ressources	Ménages précarités	○ <ul style="list-style-type: none"> Une production de logements très sociaux supérieure aux prévisions Des taux d'attribution importants (publics considérés comme prioritaires) Existence de la cellule de recours du GIF pour le logement des plus défavorisés 	X	<ul style="list-style-type: none"> Rôle social marqué et un potentiel d'indignité Prix élevés des logements locatifs récents 	<ul style="list-style-type: none"> Impossibilité d'accéder à la propriété même lors de la vente de patrimoine des produits PSLA difficile à réaliser dans le territoire en raison d'un marché trop détendu
	Classes moyennes	X <ul style="list-style-type: none"> Populations peu présentes dans ce parc Peu de tension dans le parc qui conduit les ménages à se montrer exigeants (localisation, type de logement, taille, agencement...) 	X	<ul style="list-style-type: none"> Offre existante mais des ménages qui préfèrent accéder à la propriété en périphérique pour un prix équivalent 	<ul style="list-style-type: none"> Accession possible en périphérie de l'agglomération ou via le dispositif en place, ou encore lors de vente de patrimoine social

Segments de l'offre :

Non accessible

Moyenne à difficilement accessible

Accessible

Public fortement représenté dans ce segment du parc



**PLH DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION
DE NEVERS**

	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 d'accession à la location		Budget insuffisant	
Migrants	Priorité donnée aux locaux		Défaut 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 deux personnes du ménage travaillent	
Séniors	Problème de sous-occupation des logements		Problème d'accessibilité des logements			

**PLH DE LA COMMUNAUTÉ
DE COMMUNES DU PAYS
DES HERBIERS**

Types de logements pouvant potentiellement répondre à leurs besoins

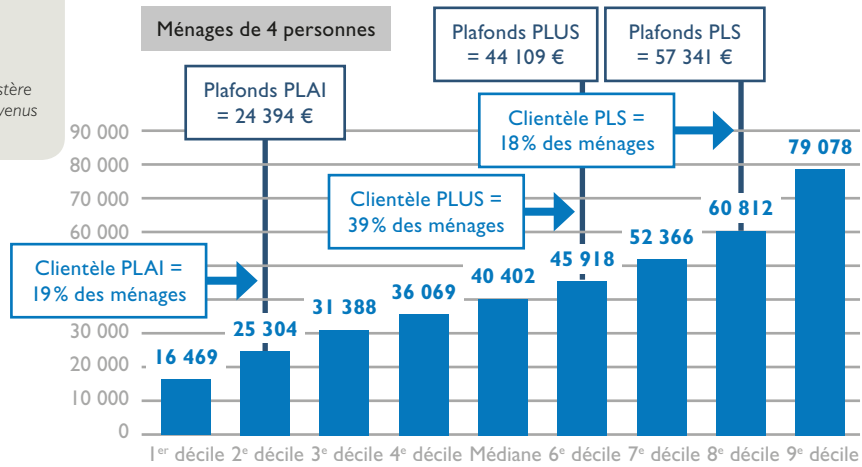
Clientèles, profil des ménages	Niveau des ressources	Types de logements pouvant potentiellement répondre à leurs besoins					
		Locatif social	Locatif privé	Accession aidée	Accession en neuf	Accession en ancien	Offre spécifique
Étudiants, stagiaires, apprentis			+				+
	Faible ou précaire	--					-
	Moyen	-	+				
Isolé(e)s, jeunes actifs	Haut		+	+	+		
	Faible ou précaire	-	-				
	Moyen	-	-	-	-	+	
Couples sans enfants	Haut		+		+	+	
	Faible ou précaire	-	-	--			
	Moyen	+	+	-	-	+	
Couples avec enfants	Haut		+		+	+	
	Faible ou précaire	-	-				
	Moyen	-	-	-	-	-	
Familles monoparentales	Haut		+		+	+	
	Faible ou précaire	+					
	Moyen	+	-		+	+	
Ménages : plus âgés (plus de 60 ans) en évolution de parcours	Haut		+		+	+	
	Faible ou précaire						
	Moyen						
Isolé(e)s âgés en recherche de structures ou de services						+	



**PLH DU GRAND POITIERS :
REVENUS FISCAUX DES MÉNAGES
ET PLAFONDS DE RESSOURCES**

Source : INSEE DGI : revenus fiscaux 2005 - Ministère du logement : plafonds de ressources 2007 sur revenus 2005

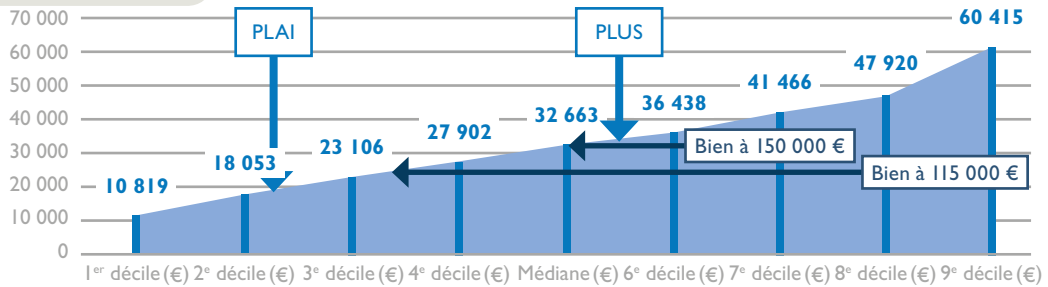
76% des ménages de 4 personnes entrent dans les plafonds Hlm



**PLH DE SAINT-DIZIER, DER & BLAISE :
DISTRIBUTION DES REVENUS
DES MÉNAGES DE 3 PERSONNES
ET CONDITIONS DE SOLVABILITÉ**

Hypothèses :
1. Bien de 90 m², type 4, 115 000 €
2. Pavillon de 115 m², type 5, 150 000 €

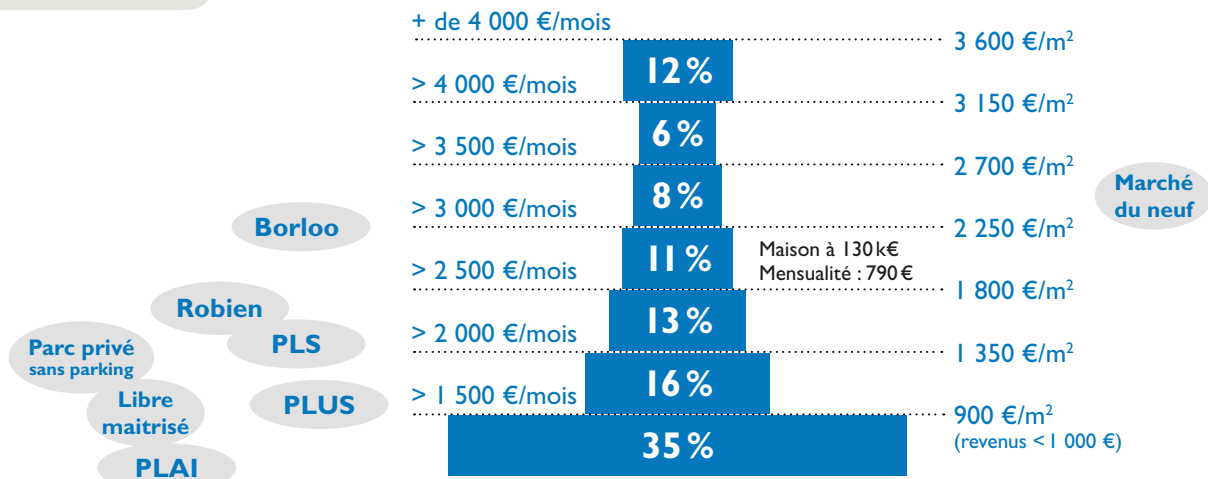
Emprunt : 20 ans, taux à 4,2%
Taux d'endettement maximum = 33%
Apport 15%
Ou même bien sans apport, mais durée de prêt à 25 ans et taux d'endettement 40%



**PLH DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION
DE NEVERS**

Loyers acceptables
(hypothèse T3, ménage :
couple avec un enfant)

Prix acceptables
(hypothèse : emprunt sur 25 ans
avec 10% d'apport pour un T3
de 68 m²)



**PLH DU GRAND NANCY :
REVENUS DE MÉNAGES ET ACCÈS AU MARCHÉ**

Produits en location Loyers compatibles avec revenus Hypothèse T3/65 m ²	Ressources mensuelles par foyer fiscal hors aides - 2006		Produits en accession Prix compatibles avec revenus Hypothèse T3/65m ² - 10% d'apport personnel Ménage de 3 personnes
Marché libre	> 4 000 €	12%	> 2 700 €/m ² individuel neuf ou ancien
	3 000 - 4 000 €	9%	
Privé neuf 600 à 690 €/mois	2 500 - 3 000 €	7%	2 400 €/m ² appartement neuf
PLS/Privé ancien 475 à 570 €/mois	2 000 - 2 500 €	10%	> 1 700 €/m ² appartement ancien
PLUS/Privé conventionné 380 à 450 €/mois	1 500 - 2 000 €	19%	Quelles solutions pour les classes intermédiaires?
PLAI/Parc social ancien 240 à 330 €/mois	1 000 - 1 500 €	14%	Revenus limités pour accéder à la propriété
	400 - 1 000 €	18%	
Quelles solutions pour les ménages modestes?	< 400 €	10%	

**PLH DU GRAND NANCY :
PRIX DES LOGEMENTS ET REVENUS DES MÉNAGES
(HORS AIDES AU LOGEMENT)**

Clientèle	Revenu mensuel	Capacité d'emprunt maximum	Taille de logements	Aquisition classique - financement sur 25 ans / endettement maxi 30 %				Pass foncier (25 + 10 ans) + Subvention + PTZ majoré / endettement maxi 30 %		
				Ancien		Neuf		Neuf - maison économique et écologique du Grand Nancy		
				Prix (€)	Parcours résidentiel	Prix (€)	Parcours résidentiel	Prix (€)	Capacité d'emprunt maximum	Parcours résidentiel
Couple 2 SMIC	2 000 €	100 000 €	Appart T2	77 500		144 000				
			Appart T2	110 000		156 000				
			Maison T4	190 000		230 000	177 000	177 000		
			Maison T5	240 000		265 000	198 000	177 000		
Couple 2,5 SMIC	2 500 €	125 000 €	Appart T2	77 500		144 000				
			Appart T2	110 000		156 000				
			Maison T4	190 000		230 000	177 000	200 000		
			Maison T5	240 000		265 000	198 000	200 000		
Couple 1 enfant 3 SMIC	3 000 €	150 000 €	Appart T2	110 000		156 000				
			Appart T2	148 000		207 000				
			Maison T4	190 000		230 000	177 000	225 000		
			Maison T5	240 000		265 000	198 000	225 000		
Couple 2 enfants 3,5 SMIC	3 500 €	175 000 €	Appart T2	110 000		156 000				
			Appart T2	148 000		207 000				
			Maison T4	190 000		230 000	177 000	250 000		
			Maison T5	240 000		265 000	198 000	250 000		

 Marché accessible  Marché inaccessible



Certaines problématiques sont prises en compte de façon très inégale et restent globalement peu présentes au sein des PLH, alors même que les territoires interrogés en énoncent l'intérêt et la portée :

- Le repérage du parc privé indigne et des copropriétés dégradées est traité de manière souvent peu opérationnelle. Si les collectivités concernées par des problématiques très marquées en la matière intègrent à leur PLH des études spécifiques (Évry Centre Essonne), les territoires où ces phénomènes sont moins prégnants se limitent souvent à des approches statistiques « à plat » (analyse du parc privé potentiellement indigne).
- La prise en compte du développement durable et de l'écologie urbaine est en deçà de l'intérêt manifesté localement sur la question : des 26 communautés interrogées dans le cadre de l'étude, la moitié estime l'avoir traitée « en filigrane » dans leur PLH, souvent sous l'angle de l'économie de la ressource foncière et de la qualité énergétique du parc. Certaines collectivités font preuve toutefois d'une plus grande imagination en la matière, en adossant par exemple au PLH une approche environnementale de l'urbanisme et du développement urbain (Dieppe Maritime, communauté d'agglomération Saint-Dizier, Der & Blaise, Grand Nancy) ou en réalisant des diagnostics approfondis sur la question (communauté de communes du Pays des Herbiers).
- L'analyse de l'articulation entre besoins en logement et équipements ou services publics est également peu développée : s'il s'agit d'une problématique à laquelle les élus sont extrêmement sensibles, elle trouve peu sa traduction dans les diagnostics, au-delà d'un inventaire statique de l'offre existante. Sur les PLH analysés, un seul propose une approche plus approfondie (Grand Poitiers).
- La question foncière est généralement traitée sous un angle peu qualitatif et peu prospectif. Son diagnostic se limite souvent au repérage assez statique des principaux terrains urbanisables et à l'étude de leur capacité constructive. Les conditions économiques de leur mobilisation sont assez rarement explorées, les mutations foncières sont peu intégrées aux études de marché. L'analyse du marché foncier fait cependant partie des thématiques incontournables des observatoires locaux de l'habitat, lorsque ceux-ci sont mis en œuvre.
- La prise en compte du volet économique reste souvent limitée à l'analyse de l'évolution de l'emploi et du tissu d'activité du territoire, parfois accompagnée de la comparaison entre profils des employés et des actifs et de la mise en évidence des migrations résidentielles.
- Enfin, les mécanismes de production des coûts du logement sont peu analysés (conditions de formation des prix de sortie des opérations ; coûts résiduels pour les ménages...).

À TITRE D'EXEMPLE,

le troisième PLH de la communauté de communes du Pays des Herbiers laisse une large place à la prise en compte du 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 ; évaluation 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...

Les échelles du diagnostic : prépondérance des échelons administratifs

La quasi-totalité des diagnostics examinés dans le cadre de l'étude sont réalisés à la double échelle communale et communautaire. Nombre de PLH comportent ainsi des « fiches communales », présentant les caractéristiques propres de chaque commune, dans la perspective d'une bonne prise en compte des spécificités locales. L'exercice est conduit dans une double préoccupation : faire apparaître les nuances de situations au sein de l'intercommunalité et rassurer les communes dans la prise en compte de leurs enjeux propres (Tour(s) plus, Métropole Rouen Normandie, Nantes Métropole...).

En raison de l'étendue de certains territoires intercommunaux, une échelle intermédiaire est de plus en plus fréquemment retenue, celle de « secteurs » ou « territoires » regroupant plusieurs communes aux profils similaires. Cette approche permet dans certains cas de remédier aux difficultés associées aux secrets statistiques⁴⁰, mais aussi de préserver une certaine souplesse dans la mise en œuvre opérationnelle du PLH : la Métropole européenne de Lille a ainsi défini une logique de « minima » et « maxima » dans le fléchage de la construction neuve à la commune, avec l'engagement de tenir les objectifs par groupement de communes.

40. Données indisponibles en deçà de 11 unités pour les données Filocom, afin de conserver l'anonymat des données (impossibilité de remonter à l'adresse).

Les analyses réalisées dans les diagnostics s'affranchissent toutefois difficilement des limites administratives (communes/communautés), avec des incidences assez directes sur l'échelle des orientations et du programme d'actions. La commune reste ainsi la strate de référence du

41. La mise à disposition des données issues du Système national d'enregistrement (SNE) de la demande en logement social pourra compléter ce panel.
42. Ce n'est pas le cas de la base BIEN.
43. La mise à disposition des données issues du Système national d'enregistrement (SNE) de la demande en logement social pourra compléter ce panel.
44. Bases de données sur les ménages, les logements et la population.
45. Indicateur établi à partir du croisement de trois indicateurs : ancienneté du parc de logements, catégorie cadastrale et niveau de précarité du ménage.
46. Données sur la construction neuve issues de la remontée des permis de construire assurée par les communes. Informations sur les logements autorisés/commencés et les types de logements (collectif/individuel/individuel groupé/résidence).
47. OPS : enquête réalisée tous les deux ans auprès des locataires du parc social et qui renseigne sur le profil des occupants (âge, taille des ménages, revenus, situation face à l'emploi...); RPLS : réalisé annuellement, il permet de recueillir des informations sur le parc : typologies, types de logements, étiquettes énergétiques, loyers, vacance...
48. Bases issues des données recueillies par les notaires (BIEN en Île-de-France et Perval en Province). Données sur les transactions : nombre, coût, profils des acquéreurs et vendeurs selon le type de biens (maison/ appartement; neuf/ancien).
49. Données issues de la Direction générale des finances publiques.
50. Données statistiques issues du recensement général de la population; méthode de découpage du territoire en mailles de taille homogène pour le recensement général de la population.
51. Un carroyage est un découpage de l'espace géographique en mailles régulières de forme carrée et de taille fixe de 200 m ou 1 km. Ce découpage est utilisé pour renseigner certains indicateurs de l'Insee.
52. Données issues des fichiers fiscaux délivrant des informations à l'adresse sur les propriétés bâties et non bâties, et sur les propriétaires d'immeuble.
53. C'est le cas en particulier des données Sit@del ou des données sur la demande en logement social, encore non disponibles dans certains territoires malgré la mise en place du SNE.
54. PLH de la communauté urbaine de Strasbourg, PLH de Grenoble-Alpes Métropole, PLH du Pays d'Aix...

diagnostic, même si des réflexions s'engagent sur des logiques de bassins d'habitat/bassins de vie autorisant une approche plus réaliste des dynamiques en cours (territorialisation répondant à un critère de « ville intense »⁴¹ au sein du PLH de la Métropole européenne de Lille).

Les analyses quantitatives : un exercice plutôt codifié

Les sources statistiques mobilisées sont, pour la quasi-totalité des PLH, tributaires de bases généralement détenues et gérées par l'État⁴², et imaginées pour les plus récentes d'entre elles à la fin des années 1990⁴³ :

- l'Insee pour l'analyse démographique, socio-économique, et les grandes caractéristiques de l'habitat⁴⁴,
- Filocom pour l'analyse du parc de logements et le parc privé potentiellement indigne (PPPI)⁴⁵,
- Sit@del pour la production de logements⁴⁶,
- la base OPS (occupation du parc social) et RPLS (recensement du parc locatif social) pour le parc public⁴⁷,
- les bases BIEN ou Perval⁴⁸ pour les transactions immobilières.

Selon le contexte des collectivités et les approfondissements nécessaires, des sources complémentaires peuvent être exploitées, d'origine nationale ou locale (exemple : DGFIP⁴⁹ pour les logements vacants, les copropriétés, suivi de la consommation foncière...).

À titre d'exemple, la communauté de communes du Pays des Herbiers a intégré à son diagnostic de PLH un état des lieux des potentiels de développement des énergies renouvelables, décliné par commune.

Le Pays du Voironnais a mené un diagnostic sur la qualité énergétique du parc de logements de son territoire, reposant sur les données issues des diagnostics de performance énergétique.

Peu de diagnostics investiguent encore l'échelle infracommunale, malgré la recherche d'approfondissements facilitée par plusieurs facteurs :

- Davantage de sources statistiques sont disponibles à des échelles relativement fines (IRIS⁵⁰, données carroyées de l'Insee⁵¹, Majic⁵²...).
- Bon nombre de collectivités sont soucieuses de garantir l'opérationnalité du PLH avec des projets identifiés à la parcelle (Chambéry Métropole, Grand Poitiers).
- Les équipes en charge de l'animation du PLH souhaitent démontrer là encore la prise en compte des spécificités locales que rencontrent les communes (communauté urbaine d'Arras, Nantes Métropole).

Les difficultés mentionnées par les collectivités dans cet exercice ont notamment trait à la qualité des données : délais de l'obtention, obsolescence de certaines sources statistiques, faible fiabilité de certains indicateurs⁵³. Au fur et à mesure des générations de PLH, la montée en expertise des collectivités se traduit aussi par la production de données statistiques en propre permettant de disposer d'un diagnostic plus précis : suivi de la production de logements, observation des loyers...⁵⁴

Les analyses qualitatives : une approche plus hétérogène

Les analyses qualitatives sont menées de façon très hétérogène, la méthode la plus employée étant celle des entretiens bilatéraux (de façon quasi-systématique) et/ou des ateliers de travail. Ces analyses permettent de compenser l'absence de sources statistiques sur certains volets du diagnostic. C'est le cas du volet relatif aux publics spécifiques par exemple, qui dispose de très peu de données pertinentes : ce manque est fréquemment souligné par les collectivités interrogées, qui sont confrontées à cette difficulté malgré leur engagement ancien dans l'exercice des politiques de l'habitat (Nantes Métropole, Agglo Sud Pays Basque).



La réalisation d'enquêtes ou de questionnaires reste plus marginale, moins de 15% des intercommunalités interrogées ayant mentionné avoir eu recours à ce procédé. Cela peut s'expliquer par la forte mobilisation de moyens que nécessite ce type de démarche (envoi, relances, traitement, suivi) mais aussi par des résultats jugés décevants (communauté d'agglomération du Soissonnais, communauté de communes du Toulinois, communauté de communes du Sénonais).

L'énoncé d'orientations stratégiques

Comme pour le diagnostic, certaines constantes sont là encore observées avec deux volets plus ou moins distincts : d'une part l'identification du volume de logements à produire, leur nature, leur consistance et leur localisation, et d'autre part la présentation d'orientations thématiques portant notamment sur les besoins en logement des publics spécifiques, le traitement du parc privé ancien, la politique foncière, le partenariat/la gouvernance.

Cette étape est appréhendée comme la plus sensible par une majorité de territoires interrogés : c'est en effet un jalon qui appelle un premier niveau d'arbitrage politique autour de la question centrale du niveau de production de logements et de sa localisation, en particulier en ce qui concerne le parc social. Sa validation repose davantage sur des échanges fréquents entre les maires des communes que sur des assemblées rassemblant de manière large les partenaires de ces collectivités : « *Le premier PLH a d'abord été réalisé en vase clos, entre communes et communauté, car il fallait bâtir une relation de confiance pour la construction d'une politique communautaire partagée. Ce n'est que lors du second PLH que le partenariat a été élargi, il sera encore renforcé lors du troisième.* »⁵⁵

La place accordée à la stratégie : l'ambiguïté sémantique du PLH

Il est à noter que les termes de « programme local de l'habitat » présentent une certaine ambiguïté dans la valeur conférée au document, en accordant une place prépondérante à la dimension quantitative au détriment d'une approche plus globale et stratégique de la question résidentielle. Même si le Code de la construction et de l'habitation prévoit que le PLH propose une analyse qualitative des besoins, le vocabulaire employé met l'accent sur l'aspect programmatique du document, laissant entendre en outre qu'il traite principalement de la production : « *Le programme local de l'habitat indique les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, (...) en précisant : (...) la typologie des logements à construire (...).* » Dans la pratique, les collectivités et acteurs interrogés emploient fréquemment le terme de « plan » local de l'habitat, ce qui illustre bien la perception généralisée d'un exercice à finalité avant tout opérationnelle.

La phase d'orientations stratégiques accorde pourtant au PLH, en théorie, une dimension plus large qu'un simple document programmatique focalisé sur la construction : si, dans la manière dont le CCH exprime les attendus du législateur, cette étape doit en effet permettre de valider un scénario de développement, elle doit également pouvoir traiter des enjeux de mixité, interroger la prise en compte des besoins en logements spécifiques (jeunes, personnes âgées), les modalités éventuelles d'intervention sur le parc existant ou encore le repérage des secteurs et segments de l'offre nécessitant une intervention publique.

⁵⁵. Entretien réalisé avec Tour(s)plus en février 2015.

L'articulation entre diagnostic et stratégie : cohérence et priorités

Tandis que le diagnostic met en exergue des champs d'investigation constituant des points d'appui pour la définition d'une stratégie en matière d'habitat, la seconde phase les reprend à son compte pour y accorder une réalité politique et pré-opérationnelle. La définition des besoins issue du diagnostic constitue en cela le point d'appui d'une définition locale des orientations stratégiques.

Cette étape doit permettre à la collectivité d'affirmer ses priorités et choix politiques. À ce titre, « l'organisation d'un meilleur équilibre social et territorial » et « le développement d'une stratégie de resserrement urbain et de régularisation de la consommation foncière » sont identifiés comme des enjeux dans plus de 50 % des PLH enquêtés⁵⁶.

Les objectifs sont généralement explorés au niveau technique, puis débattus et hiérarchisés selon les priorités politiques des élus, dont l'enquête illustre la diversité. Les orientations des PLH ayant participé à la démarche concernent ainsi :

- la qualité des constructions neuves (1 PLH sur 3) ainsi que les modalités d'attribution et l'occupation du parc social (1 PLH sur 5) en milieu urbain où ces préoccupations se posent de façon plus criante et apparaissent de fait prioritaires;
- la question de la mixité des programmes (1 PLH sur 2) et de l'offre en hébergement (3 PLH sur 4) dans les territoires concernés par une dynamique périurbaine, la composition des programmes étant une des réponses aux enjeux de rééquilibrage de l'offre, souvent au cœur des préoccupations de ces communautés;
- la vacance des logements (1 PLH sur 2) et la lutte contre la précarité énergétique (3 PLH sur 4), deux grands axes d'intervention des communautés composées de communes rurales souvent confrontées à un enjeu de développement de l'attractivité résidentielle.

À situations territoriales similaires, les orientations présentent des nuances importantes, les choix retenus étant souvent guidés par la génération du PLH, l'ancienneté de la communauté ou encore la qualité du dialogue entre les communes. Lors des premiers PLH, les orientations retenues sont plutôt consensuelles et calées sur le contenu réglementaire obligatoire (production de logements, mixité des programmes, amélioration du parc existant), avec une certaine déperdition entre un diagnostic multithématique et plutôt fouillé et sa transformation en cadre d'action intégrant une réelle portée pour les thématiques citées plus haut, et une dimension bien plus théorique pour les autres. Les secondes générations de PLH accordent en revanche une place plus significative aux orientations relatives aux politiques d'attribution et de peuplement⁵⁷, à la politique foncière⁵⁸ ou encore aux réponses aux publics aux besoins en logements spécifiques.

La collectivité doit définir ses priorités tout en tenant compte de l'article L. 302-1 du CCH qui liste de manière très précise le contenu attendu du document. Il en résulte parfois une réelle difficulté à faire émerger des priorités locales manifestes, dont la compréhension n'apparaît qu'à la lecture (et à l'interprétation) approfondie du document. Certaines collectivités assument plus fortement une prise de distance vis-à-vis de ce contenu exhaustif. Le PLH d'Évry Centre Essonne assume à ce titre une hiérarchisation des enjeux avec des priorités plus explicitement ciblées que ce que le CCH exprime en attendus.

L'exercice des scénarios : priorité au développement

Le cadrage des objectifs de production est abordé de manière très similaire par les territoires, avec une approche essentiellement quantitative ciblée sur le calcul du « point mort », méthodologie largement diffusée et exigée de la part des services de l'État pour identifier le volume de logements à construire. Si ce calcul a permis de sensibiliser les territoires à la nécessité de produire des logements pour maintenir la population en place, il encourage une approche très « mécaniste » des besoins en logement et conduit à des prises de décisions parfois déconnectées des réalités locales.

⁵⁶. Enquête électronique AdCF/Espacité, réalisée entre juillet et septembre 2014.

⁵⁷. 18 % des PLH de deuxième génération ou plus contre 7 % pour les premiers.

⁵⁸. 56 % des PLH de deuxième génération ou plus contre 43 % pour les premiers.



LA MÉTHODE DE « CALCUL DU POINT MORT »

établie à la fin des années 1970, s'est fortement diffusée, à la fois auprès des techniciens et auprès des élus, sensibilisés à la nécessité de construire pour – a minima – maintenir leur niveau de population. La méthode employée tient compte des logements à produire pour répondre au phénomène de desserrement des ménages, de renouvellement du parc et de vacance ou de résidence secondaire. Aux logements à produire pour maintenir la population en place s'ajoutent ceux nécessaires à l'accueil de nouvelles populations; il s'agit de l'effet démographique. Les PLH intègrent généralement un scénario «au fil de l'eau» reproduisant les tendances passées, en regard duquel sont proposés des scénarios de développement alternatifs plus au moins ambitieux.

La méthode dite du « point mort » dans sa conception initiale correspond à une logique de mobilisation conjointe de leviers permettant d'atteindre un certain objectif démographique.

Mais l'usage qui en est fait, focalisé sur la seule production de logements, nécessite d'être questionné. La nécessité du renouvellement de l'offre et de la reconquête du parc vacant, devrait être portée au même niveau de priorité. Il semble en effet que l'exercice tende à trop focaliser l'attention des acteurs sur la question de la construction, au détriment d'une prise en considération plus prospective du parc de logements en stock.

Cette approche mécaniste et quantitative se retrouve dans le niveau de croissance proposé.

Il est significatif qu'une part très limitée de PLH analysés dans le cadre de cette étude, y compris en secteur en déprise démographique, a ainsi opté pour un scénario inférieur à celui du point mort, c'est-à-dire d'une population a minima constante. Parmi les douze territoires ayant fait l'objet d'une analyse approfondie, seule l'agglomération de Saint Dizier a opté pour un scénario de décroissance démographique. Ce constat illustre la sensibilité d'élus « bâtisseurs », plus enclins à porter des projets de développement qu'à accompagner des évolutions tendanciennes impliquant, le cas échéant, une stabilisation voire une décroissance de leur population : « C'est dans la nature même du PLH de fixer des objectifs élevés pour pouvoir tendre vers ceux-ci. »⁵⁹

Dans une logique de compétitivité des territoires, la production de logements est appréhendée comme le levier central de renforcement de l'attractivité – y compris économique – de l'intercommunalité.

Cette logique entraîne une vision très planificatrice – voire incantatoire – des programmes locaux de l'habitat, que l'État local contredit rarement du fait peut-être de la prégnance de la question de la production de logements au niveau national et du faible impact financier potentiel d'un scénario éventuellement trop optimiste (les financements de l'État étant depuis plusieurs années recentrés sur les zones urbaines les plus tendues).

59. Communauté urbaine d'Arras.

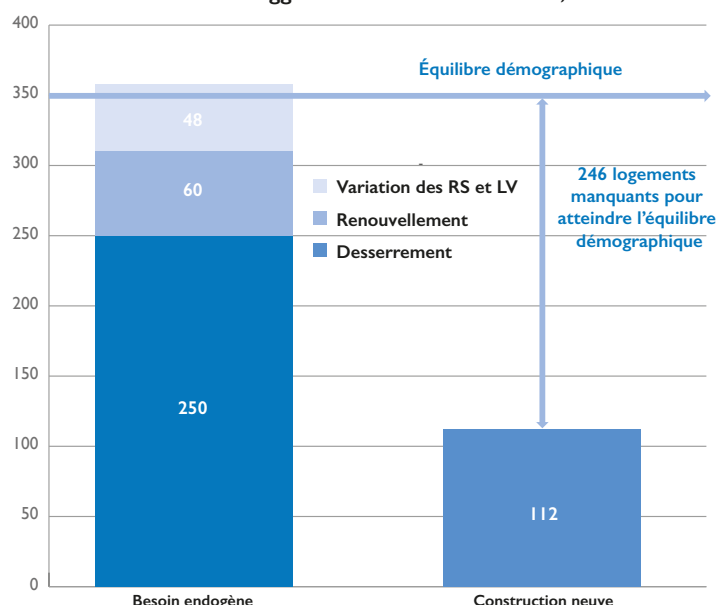
PLH DE SAINT-DIZIER, DER & BLAISE : EXEMPLE DE LA MÉTHODOLOGIE DU POINT MORT APPLIQUÉE À UN TERRITOIRE EN DÉCROISSANCE

Le territoire de la communauté d'agglomération Saint-Dizier, Der & Blaise souffre d'une perte démographique depuis les années 1970. Cette perte de population est imputable à un déficit migratoire prononcé, qui s'est aggravé dans les années 2000 dans un contexte de déprise économique. Le calcul du point mort en phase de diagnostic a démontré que, dans les périodes précédentes, la construction neuve (112 logements par an entre 1999 et 2008) avait été insuffisante pour permettre le maintien de la population.

Dans le cadre du PLH 2012-2017 (premier PLH), les élus se sont prononcés en faveur d'un scénario volontariste visant à « endiguer l'érosion démographique en structurant le développement de bassins résidentiels », qui se traduit par un objectif de production à hauteur de 165 logements par an pendant toute la durée du PLH. Ce volume de constructions doit, d'après le point mort, permettre le maintien de la population.

Le PLH mise ainsi prioritairement sur la construction pour tenter de redresser une situation jugée préjudiciable.

Le point mort annuel entre 1999 et 2008
de la communauté d'agglomération de Saint-Dizier, Der et Blaise



**PLH DE SAINT-DIZIER, DER & BLAISE :
LE POINT MORT PROSPECTIF 2008-2018**

	1990 -1999	1999 - 2008	2008 - 2018
Objectifs et hypothèses			
Population	RGP 1999 : 48 884	RP 2008 : 43 943	Objectif 2018 : 44 000
<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 %	0,00 %
Accroissement naturel	2384	1257	
<i>Soit par an</i>	265	140	
<i>Taux de croissance naturel</i>	0,52 %	0,30 %	0,25 %
Solde migratoire	- 5 867	- 6 198	
<i>Soit par an</i>	- 652	- 689	
<i>Taux de croissance migratoire</i>	- 1,28 %	- 1,48 %	- 0,25 %
Taille moyenne des ménages en fin de période	2,46	2,20	2,05
<i>Variation annuelle moyenne de la taille moyenne des ménages (dessalement)</i>	- 1,09 %	- 1,21 %	- 0,70 %
Taux renouvellement du parc / an	0,11 %	0,28 %	0,31 %
Taux de vacance	6,3 %	8,7 %	6,7 %
Résultats du point mort			
Renouvellement	212	542	670
<i>Soit par an</i>	24	60	67
Variation des logements vacants et des résidences secondaires	107	435	- 432
<i>Soit par an</i>	12	48	- 43
Dessalement (diminution de la taille moyenne des ménages)	1940	2253	1414
<i>Soit par an</i>	216	250	141
POINT MORT	2 259	3 230	1 652
<i>Soit par an</i>	252	358	165

60. Enquête quantitative, confirmée par les approfondissements qualitatifs.

61. 67 % des territoires détendus ou peu tendus font le choix d'un scénario de croissance, contre 62 % en territoire tendu ou très tendu.

L'appréciation que les techniciens font eux-mêmes du document illustre ce constat : les objectifs de production sont jugés « ambitieux » ou « optimistes » par plus de la moitié des communautés interrogées (51%), qui s'inscrivent dans des scénarios de croissance dans 58% des cas⁶⁰. On n'observe en outre aucune corrélation, dans les réponses formulées, entre le niveau de tension du marché et le choix d'un scénario de croissance⁶¹

La communauté de communes Caux Vallée de Seine se situe dans la zone de périrurbanisation du Havre et de Rouen; de ce fait, le marché immobilier affiche de légers signes de tension, comme le montre le faible taux de vacance au sein des résidences principales (4,8%). Sur le plan démographique, le territoire subit un léger ralentissement, 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).

Malgré ce contexte démographique, lors de l'élaboration du PLH actuel, l'ensemble des élus se sont prononcés pour un scénario de croissance démographique (70 000 habitants à l'horizon 2030 pour 67 742 actuellement) reposant sur le maintien d'un solde naturel positif et l'amélioration du solde migratoire : 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.

Bien que chaque commune se soit prononcée en faveur de ce scénario ambitieux, on constate aujourd'hui que tous les objectifs territorialisés ne sont pas atteints malgré un engagement politique fort.

PLH DE SAINT-DIZIER, DER & BLAISE

Les modalités d'élaboration du programme local de l'habitat : territorialisation et scénarios de développement des territoires

Une territorialisation des objectifs et des actions du PLH surtout déclinée à l'échelle communale (60 %)

- Une approche conservée à l'échelle intercommunale pour 17 % (tous en groupements urbains)

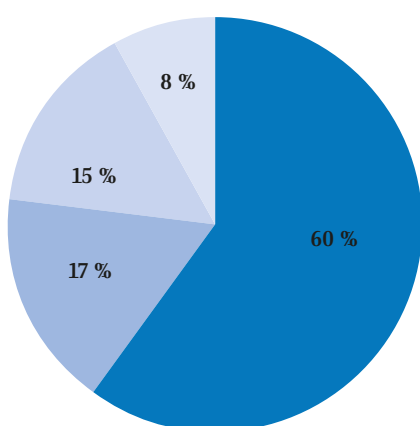
Des scénarios de développement volontariste

- Près des deux tiers des PLH envisagent un scénario de croissance
- Les EPCI concernés par une dynamique périurbaine plus prudents quant à leur scénario de développement
- Les PLH de deuxième génération et plus misent davantage sur un scénario de croissance que les PLH de première génération
- Pas de corrélation entre le niveau de tension des marchés et l'ambition des scénarios de développement

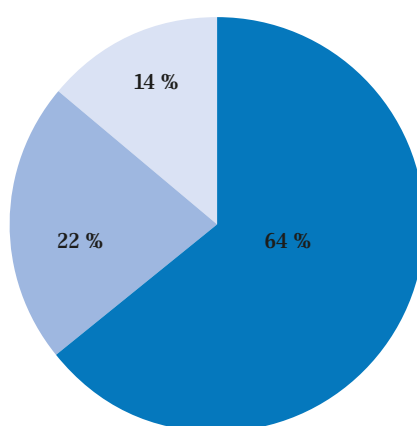
Plus de la moitié des objectifs globaux de production jugés optimistes ou ambitieux (55 %)

- Des objectifs jugés plus réalistes dans la majorité des PLH reflète d'une vision communautaire

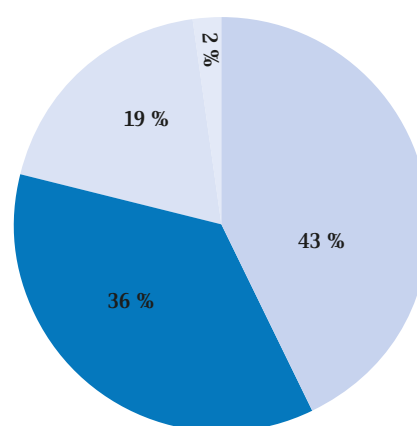
Quel a été le niveau de territorialisation ?



L'objectif global de production correspond à :



Vous jugez l'objectif global de production



■ communal
■ intercommunale
■ supracommunale
■ infracommunale

■ un scénario de croissance
■ un scénario de régulation
■ un scénario au fil de l'eau

■ réaliste
■ ambitieux
■ optimiste
■ prudent

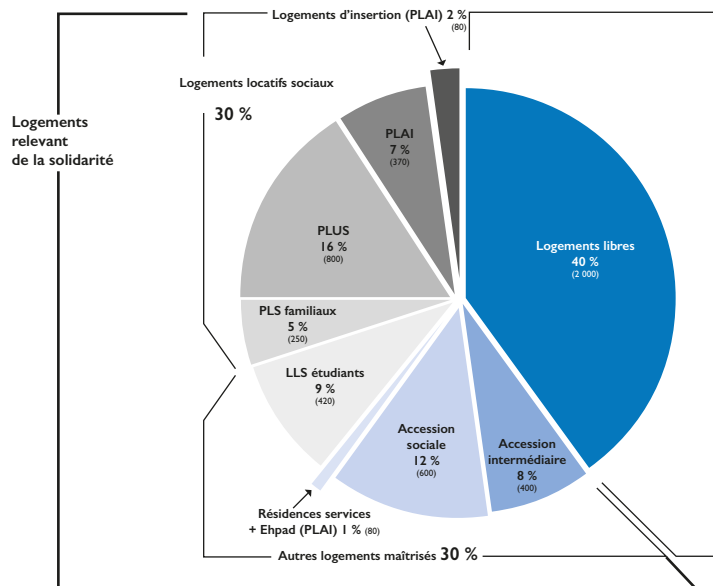
L'attention portée à l'énoncé d'objectifs quantitatifs est peu relayée sur le plan qualitatif. La déclinaison du volume de constructions par type de produit est, dans la très large majorité des cas, restreinte à celle relative au logement institutionnel⁶², illustrant en cela l'implication encore limitée du PLH sur les marchés privés ou intermédiaires du logement. Ce constat positionne le PLH en deçà des préoccupations locales, dans un contexte d'intérêt croissant porté au secteur privé, avec une attention plus marquée envers la réceptivité commerciale des logements : « *Les objectifs de production de notre PLH sont réalistes en termes quantitatifs, mais les logements programmés ne répondent pas aux attentes des habitants.* »⁶³ Là encore, il illustre une répartition de compétences entre communauté et communes, accordant encore une place importante à la gestion opérationnelle du logement par les maires, puisque se développent concomitamment de nombreuses études de marché sous maîtrise d'ouvrage communale censées cadrer de manière plus fine les caractéristiques des constructions au sein d'opérations d'aménagement d'ampleur.

LA SEGMENTATION DE L'OFFRE À PRODUIRE

Les PLH analysés intègrent a minima une répartition de l'offre à produire entre social et privé. Cependant, certains proposent une programmation plus fine :

- Le PLH de Nevers Agglomération, en secteur détenu, segmente l'offre entre production neuve/production en mobilisation de l'existant/démolition.
- Le PLH de Montpellier Méditerranée Métropole propose une segmentation fine par production en distinguant offre libre, offre sociale familiale par produit (PLAI/PLUS/PLS), offre en places spécifiques (logement social étudiant, PLAI structure, places en Ehpad) et offre intermédiaire distinguant accession sociale et accession maîtrisée.

Répartition par type d'offre des 5 000 logements à produire par an



62. La plupart des PLH prévoient une segmentation en logements locatifs sociaux / accession aidée/autres logements.

63. Communauté d'agglomération du Centre Littoral.

La temporalité d'estimation des objectifs de construction contraint également la capacité du PLH à infléchir les dynamiques à l'œuvre, puisque leur planification sur six ans permet difficilement d'aller au-delà des « coups partis ». Sur ce point, si le CCH est peu explicite quant à la nature des logements comptabilisés (logements engagés/en chantier ou logements effectivement livrés), il met toutefois les acteurs en difficulté pour s'abstraire des projets en cours, notamment sur la première phase du PLH.



La formulation d'un programme

Si le CCH ne renseigne pas sur le contenu précis à donner aux fiches actions, on note toutefois, là encore, de grandes similitudes entre les programmes locaux de l'habitat, mimétisme qui résulte probablement du rôle joué par les cabinets de conseil dans l'application de méthodologies qui leur sont propres et dans la diffusion de « bonnes pratiques », mais aussi de celui des services de l'État en attente de retrouver, dans les documents, un socle minimal générique. Leur contenu précise ainsi à minima les objectifs de l'action, les modalités et moyens de mise en œuvre, les pilotes et partenaires, ainsi que les indicateurs de suivi. La territorialisation des objectifs se traduit souvent par la formalisation de fiches à la commune qui tendent à se généraliser.

Certains PLH font le choix de fusionner orientations stratégiques et programme d'actions pour une meilleure articulation et fluidité du document (communauté urbaine de Bordeaux, Agglopolys). D'autres intègrent des indicateurs de suivi/évaluation de l'action (Pays Voironnais, Caux Vallée de Seine, Tour(s) plus...), le niveau de priorité de l'action (communauté de communes du Pays des Herbiers) ou encore l'énoncé des incidences de l'action sur les documents d'urbanisme (Grand Angoulême).

La territorialisation de ce programme est très généralement restreinte au ciblage à la commune de la construction, illustrant là encore la primeur accordée au développement résidentiel. Des cas de territorialisation plus spécifiques ont été rencontrés, principalement au sein de communautés au périmètre très étendu (Métropole européenne de Lille, Grand Lyon) afin de tenir compte de la diversité des situations.

Un exercice jugé complexe et appelant un mode opératoire adapté

L'obligation réglementaire consistant à territorialiser les objectifs de production de logements à la commune est évoquée comme l'une des principales complexités du PLH : cette déclinaison est un travail « douloureux, mal compris par les communes rurales qui se sentent contraintes dans leur développement »⁶⁴ ou en perte d'autonomie⁶⁵. Si une communauté interrogée sur trois juge qu'il s'agit là du volet le plus difficile, il est aussi considéré comme le garant de l'opérationnalité du PLH, dans un contexte de mobilisation préférentiel des communes pour sa mise en œuvre : « La territorialisation, c'est la véritable feuille de route au quotidien, le point d'appui pour les discussions avec les communes. »⁶⁶

Selon les territoires, les contraintes perçues sont de natures diverses : si les communes en zones rurales ou périurbaines s'estiment en cela contredites dans leurs aspirations en matière de développement, dans un contexte de sollicitation plus ou moins pressante d'opérateurs immobiliers en Île-de-France ou dans des zones fortement urbanisées, l'ambition nationale poussée localement par l'État d'accélérer la production est jugée incantatoire compte tenu de la rareté foncière ou de sa mobilisation contrainte – il s'agirait ainsi « d'injonctions de l'État irréalistes »⁶⁷.

Afin de mener à bien cet exercice jugé délicat, mais également pour en garantir l'application postérieure dans un contexte de non-opposabilité du PLH, les communautés ont développé des méthodologies reposant sur un principe de proximité, de réassurance mais aussi d'encadrement : échanges itératifs approfondis avec les communes dès la phase de diagnostic afin de préfigurer les négociations associées aux phases ultérieures⁶⁸; ancrage du PLH dans le Scot (Caux Vallée de Seine, Riom Communauté); mobilisation, lorsqu'elle a été prise, de la compétence urbanisme de la communauté et des services concernés (communauté urbaine d'Arras, communauté d'agglomération de Vesoul où la compétence urbanisme permet une connaissance fine des situations foncières).

64. Entretien avec un représentant de Riom Communauté.

65. L'obligation d'évaluation à transmettre aux services de l'État rend parfois les élus réticents à s'engager sur des réalisations pour lesquelles ils n'ont pas de certitude.

66. Entretien avec un représentant de Lille Métropole.

67. Entretien avec un représentant de Charenton - Saint-Maurice.

68. La communauté d'agglomération Évry Centre Essonne a ainsi mis en place, dès le diagnostic, des rencontres individuelles des maires pour collecter l'ensemble de leurs projets. En phase de suivi sont mises en place, tous les deux mois, des réunions d'échange entre les services habitat, urbanisme et cohésion sociale des villes et de l'agglomération.

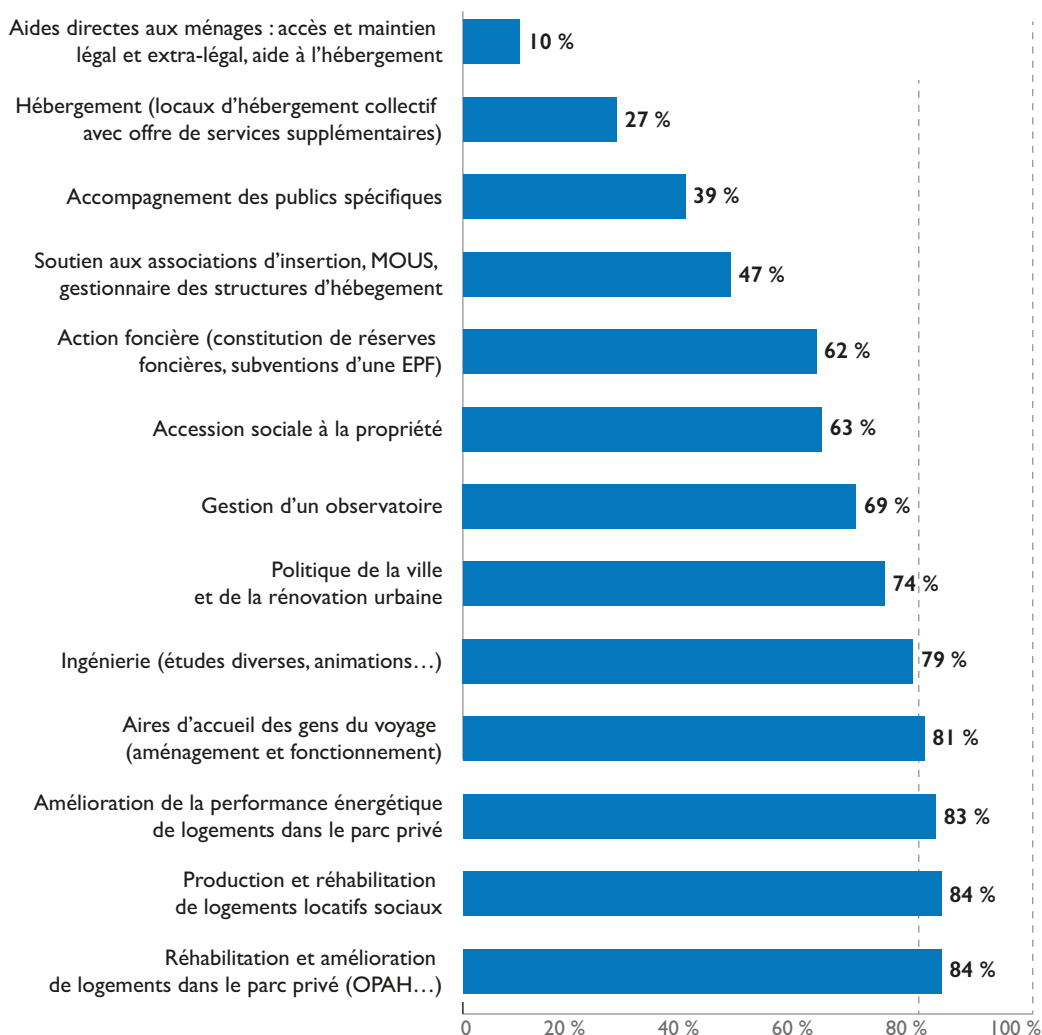
**LES THÉMATIQUES D'INTERVENTION :
POINTS DE FOCALISATION ET « ANGLES MORTS »**

Quatre thématiques d'intervention sont présentes dans plus d'un PLH analysé sur deux⁶⁹.

1. Des interventions des communautés répondant aux obligations réglementaires et aux grandes préoccupations nationales
 - la production et la répartition de l'offre de logements sociaux neufs
 - la lutte contre la précarité énergétique du parc existant
 - le développement d'une offre de logements en accession maîtrisée
 - la mise en place d'une politique et d'outils d'actions foncières
2. Quatre thèmes d'intervention privilégiés (80 % des communautés)
 - l'amélioration des conditions de logement dans le parc privé
 - le développement et la réhabilitation du parc social
 - la réponse aux besoins des gens du voyage
 - amélioration de la performance énergétique de logements du parc privé
3. En complément du graphique, l'enquête révèle une montée en puissance des communautés sur la question de la gestion de la demande et des attributions des logements sociaux
4. Des groupements urbains s'orientant davantage vers des actions en matière de politique de la ville, de rénovation urbaine et d'accession sociale à la propriété, et des communautés de communes privilégiant l'action foncière et l'accompagnement des publics spécifiques

Enquête AdCF / Espacité - Octobre 2014

Quels sont les domaines d'intervention de votre communauté en matière d'habitat ?



69. Enquête quantitative AdCF/Espacité, octobre 2014.



Pour rassurer les élus mais aussi pour assurer un certain réalisme opérationnel, la territorialisation est parfois assortie de principes favorisant la souplesse d'exécution :

- Pour encourager le resserrement urbain et la production dans la ville-centre, la communauté de communes du Pays Voironnais a mis en place des planchers de construction dans les communes urbaines et des plafonds de construction dans les communes périurbaines et rurales.
- La communauté de communes Charenton - Saint-Maurice a intégré, lors de l'identification des parcelles, un « taux de probabilité » de sortie des opérations (anticipation de recours juridiques, prise en compte du niveau de complexité des montages opérationnels...) pour en refléter le réalisme opérationnel.

L'appropriation finale des fiches inscrites au programme d'actions est diverse : si, dans certains cas, elles constituent une véritable feuille de route avec les partenaires (les organismes Hlm présents au sein de la Métropole européenne de Lille), elles ne sont pas toujours appropriées ou connues. Enfin, si ce volet constitue l'outil privilégié par exemple des services dans la mise en œuvre quotidienne du PLH, lesdites fiches s'adressent peu aux élus qui se penchent avant tout sur les grands axes de la stratégie et sur la fiche consacrée aux objectifs de production.

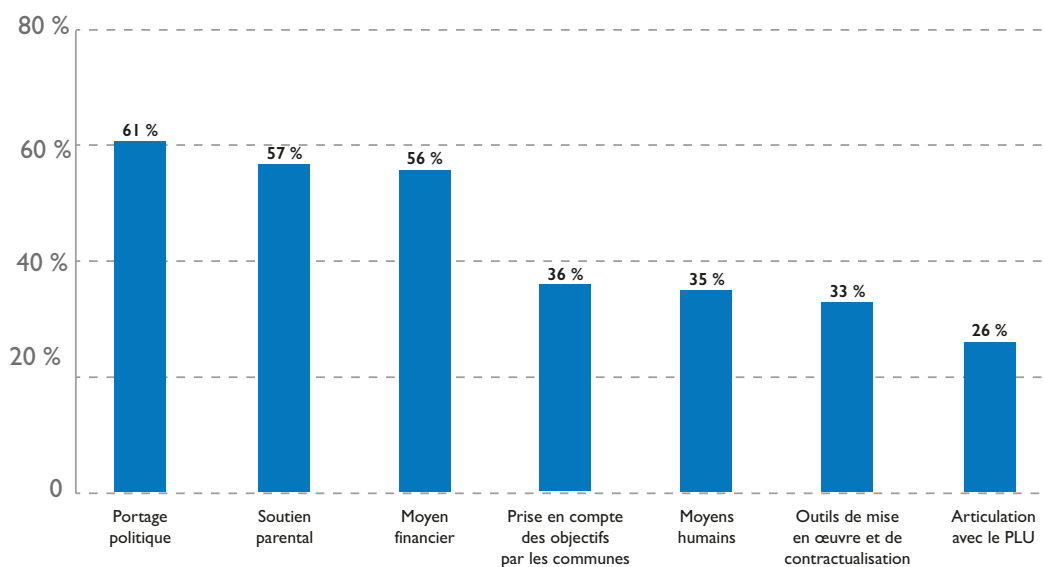
Cette analyse confirme la focalisation des PLH sur la construction et le développement résidentiel, encouragés par l'obligation d'inscrire une programmation précise à la commune. La précarité énergétique apparaît comme un enjeu majeur (elle est ainsi reprise par près de trois PLH sur quatre), illustrant en cela la « bonne » application des attendus nationaux de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et certainement les attendus de l'État local, mais avec une approche restrictive des enjeux d'intervention sur l'habitat ancien et un renvoi fréquent à des études postérieures au PLH pour élaborer une stratégie pré-opérationnelle. On note ainsi une faible réflexion sur la place de l'habitat et des quartiers anciens en matière d'équilibre territorial (articulation entre centres anciens et développement périurbain) ou de positionnement plus global dans les marchés du logement. L'enquête illustre enfin une préoccupation croissante des élus pour orienter davantage les marchés locaux via le développement d'une offre intermédiaire ou en accession maîtrisée.

À l'inverse, les collectivités interrogées estiment qu'elles ont rencontré des difficultés à traiter des actions suivantes :

- l'accompagnement des publics aux besoins en logement spécifiques, qui relève de compétences partagées (État, conseil départemental) : le traitement de ce volet est systématique, s'agissant d'une obligation réglementaire, mais son contenu est très variable. Cela peut notamment s'expliquer par un déficit dans l'identification des besoins en phase de diagnostic : certains PLH renvoient à des études ultérieures, d'autres se réfèrent aux schémas départementaux (Nantes Métropole mentionne comme complication importante la prise en compte des publics spécifiques au-delà de la retranscription des objectifs du PDALPD) ;
- l'action foncière opérationnelle : si des actions figurent presque systématiquement sur le suivi des projets, les mesures réellement opérationnelles sont limitées, à l'exception de certains PLH qui font de ce volet une véritable priorité (Nice Métropole Côte d'Azur) ;
- la politique de peuplement, dans un contexte de déficit de connaissance des services concernés sur les processus et la réglementation en vigueur mais aussi sur ses évolutions législatives actuelles.

Sur ces deux derniers thèmes, la difficulté repose principalement dans la complexité à définir une stratégie communautaire partagée sur des sujets sur lesquels les communes souhaitent garder une maîtrise en propre. Évry Centre Essonne constate ainsi qu'« il a été complexe, au départ, de gagner la confiance des communes, en particulier sur la question du peuplement alors même que la communauté s'était positionnée très tôt sur ces enjeux, déjà portés dans le cadre du SAN ».

**VOUS ESTIMEZ BÉNÉFICIER DES MOYENS
ADÉQUATS POUR LA MISE EN ŒUVRE
DE CES ACTIONS EN MATIÈRE DE :**



Enquête AdCF – juin 2014

La définition des moyens et leurs conséquences : priorisation et efficience

Au-delà de la territorialisation des objectifs notamment de construction, aujourd'hui bien ancrée dans les pratiques, l'opérationnalité du PLH est soumise à la mobilisation concrète de moyens adéquats (portage politique, moyens financiers et humains, outils juridiques...), avec un double enjeu de priorisation afin d'éviter une logique de saupoudrage et de cohérence avec les étapes précédentes au sein du programme, au risque, dans le cas contraire, de devoir opérer des coupes sombres vis-à-vis d'orientations plus ambitieuses.

Dans un contexte de non-opposabilité du PLH, la qualité de l'ingénierie financière du PLH est déterminante pour assurer la fiabilité des objectifs. Les attendus du CCH sont à ce titre très imprécis : il s'agit ainsi de « définir les moyens alloués à la mise en œuvre » avec, dans les faits, une formalisation du budget du PLH très variable d'une communauté à l'autre.

Dans la majorité des PLH étudiés, est établie une enveloppe financière globale déclinée par action. Certains vont jusqu'à annexer un règlement d'aides précis : c'est notamment le cas du PLH de Grand Poitiers qui dispose d'un règlement d'intervention financière contractualisé avec chaque commune.



L'enquête montre que les moyens sont particulièrement concentrés sur deux volets : la production de logements sociaux (Nantes Métropole, Agglo Sud Pays Basque...) ou l'intervention sur le parc privé (Popac⁷⁰ d'Évry Centre Essonne); mais aussi que les moyens restent, dans bon nombre de cas, encore limités.

Ces moyens de mise en œuvre des PLH sont ainsi souvent jugés insuffisants par les acteurs qui en ont la responsabilité, sur les plans humain comme financier :

- Le portage politique et le soutien partenarial sont reconnus dans seulement trois cas sur cinq.
- Les moyens financiers sont jugés insuffisants dans 44 % des PLH.
- Les moyens humains apparaissent insuffisants pour mettre en œuvre et animer les PLH pour deux tiers des répondants.

⁷⁰. Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement des copropriétés.

PARTIE III

DES IDÉES REÇUES AUX RÉALITÉS LOCALES : LIMITES ET APPORTS DU PLH, PERSPECTIVES



DES IDÉES REÇUES AUX RÉALITÉS LOCALES : LIMITES ET APPORTS DU PLH, PERSPECTIVES



Le programme local de l'habitat fait l'objet de plusieurs critiques récurrentes. Certaines sont liées à sa genèse, avec un document au départ à visée essentiellement programmatique, au détriment peut-être d'une réelle capacité d'énonciation stratégique. D'autres sont davantage liées à son appropriation locale ou encore à la manière dont son contenu est négocié, avec à l'inverse le sentiment latent d'une faible opérationnalité. Après avoir examiné dans le détail les modalités de son établissement et le contenu même du document, dans la recherche d'une certaine représentativité, l'étude a pris le parti de réexaminer les principales critiques dont le PLH fait l'objet à différents niveaux.

III.1 UN DOCUMENT « PAS ASSEZ STRATÉGIQUE » ?

La faible portée stratégique du programme local de l'habitat fait partie des critiques récurrentes. Le document permet-il d'affirmer une réelle ambition politique ? Est-il vraiment en capacité de faire « bouger les lignes » et d'infléchir les dynamiques à l'œuvre dans le territoire ?

« Le périmètre communautaire ne correspond pas aux réalités vécues, cette échelle n'est pas pertinente car elle ne correspond pas aux bassins d'habitat »

Certains considèrent que le PLH présente un handicap de fait : la non-concordance entre le territoire d'exercice de la politique de l'habitat et celui des marchés locaux. Les périmètres des intercommunalités seraient ainsi trop restreints pour correspondre aux réalités urbaines, immobilières et sociales des territoires. Accrochés à des périmètres institutionnels qui ne reflètent pas toujours ces réalités, certains PLH peuvent ainsi rencontrer des difficultés « originelles » à mobiliser des leviers à la bonne échelle ou à articuler efficacement politiques résidentielles et politiques connexes (développement économique notamment). C'est en particulier le cas de l'Île-de-France ou de certains territoires dont les dynamiques de périurbanisation dépassent le périmètre de la communauté. La stratégie proposée pourra alors, dans ce cas, rencontrer de réelles difficultés à avoir « prise » sur les réalités locales et les dynamiques à l'œuvre.

Dans le contexte réglementaire actuel, ces périmètres sont en outre mouvants, et les collectivités bâtissent des stratégies sur des territoires susceptibles de s'étendre. Dans le cas de territoires à l'inverse très vastes, l'intercommunalité ne peut être traitée comme une seule entité, ce qui nécessite une réflexion à l'échelle de secteurs/bassins d'habitat et une déclinaison plus fine des orientations et actions. Dans un contexte de relative jeunesse de l'intercommunalité, la carte institutionnelle de l'Île-de-France pourrait ainsi placer les territoires dans une difficulté à énoncer une stratégie communautaire réellement partagée.

« Le PLH ne fait que formaliser des interventions que nous faisons déjà, nous n'avons pas attendu le PLH pour mener une politique de l'habitat »

Dans le cas de PLH établis sur des territoires ayant déjà engagé une politique locale de l'habitat, le document peut donner le sentiment de se contenter de réfléchir des politiques engagées dans un autre cadre. Ainsi, pour des territoires déjà dotés d'une politique de l'habitat structurée, le PLH peut être perçu comme un « exercice imposé » qui ne bouleverse pas des pratiques communautaires déjà installées.

Cependant, l'exercice a de nombreuses vertus : il permet de renforcer le partenariat en associant plus largement les acteurs, interpelle les politiques menées et évalue leur efficacité, et assure une fonction d'ensembliser et de mise en cohérence.



Le PLH de la communauté de communes du Pays des Herbiers a, de l'avis de la collectivité, permis de faire émerger une volonté d'innovation de la part des communes. Les élus l'envisagent comme un document non contraignant mais permettant de valoriser les bonnes pratiques et d'encourager les opérations « vertueuses ».

Dans ses orientations stratégiques, le PLH du Cambrésis affiche un axe spécifique pour « articuler développement économique et développement de l'habitat ». Les actions qui en découlent concernent à la fois le renforcement du partenariat avec les acteurs du milieu économique local, la réponse aux besoins des jeunes actifs et l'anticipation des incidences de futurs projets de développement du territoire sur des besoins en logement.

Le PLH de la communauté de l'Auxerrois, dans son programme d'actions, identifie les incidences du niveau de production sur les équipements et services des communes. Sans que cela soit quantifié, il précise les types d'équipements concernés par une tension accrue (scolaires, sportifs...).

La communauté de communes du Pays des Herbiers propose un PLH « durable ». Cette ambition se traduit tant au stade du diagnostic que dans l'identification précise de mesures opérationnelles. Cette dimension a émergé dès la mise en place de la compétence « habitat communautaire », dans la continuité d'un Agenda 21 local impulsé par le président. Le PLH a poursuivi la réflexion en approfondissant les enjeux de transition énergétique et de développement durable. Le diagnostic intègre ainsi un volet sur les potentiels de recours aux énergies renouvelables, l'analyse des phénomènes d'étalement urbain et la qualité énergétique de l'habitat existant. Cette préoccupation se traduit dans le programme d'actions par des prescriptions sur l'habitat durable et par un encouragement des communes à s'inscrire dans des projets « exemplaires ».

« Le PLH est déconnecté des autres politiques d'aménagement du territoire, alors même que le développement de l'habitat ne peut pas se réfléchir sans s'articuler avec les transports, l'économie, les équipements... »

Le risque de gestion autocentrée du PLH a été pointé par l'étude. Il laisse souvent au Scot la responsabilité de traiter en itération les différents champs d'intervention publique dans une vision plus prospective et d'aménagement du territoire. L'estimation des besoins en logement est généralement abordée indépendamment des autres composantes territoriales, accordant en cela une dimension souvent théorique aux projections énoncées (quels leviers mobiliser pour porter une réelle croissance démographique ? Quelle incidence de la construction sur les besoins en équipements et services ?).

La sensibilité croissante des élus envers une approche plus intégrée des politiques publiques fait toutefois évoluer ce constat, avec un nombre croissant de PLH accordant une attention particulière à la situation économique des territoires ou à l'offre de services. Certains vont plus loin, à l'instar de la communauté d'agglomération du Pays d'Aix qui mesure l'incidence du scénario de développement sur les équipements des communes, ou l'agglomération du Cambrésis qui propose un axe spécifique sur l'articulation entre habitat et développement économique.

« Les PLH devant répondre au contenu réglementaire imposé, ils peinent à hiérarchiser leurs interventions, à énoncer une réelle stratégie locale »

Comme indiqué plus haut, le terme « programme » local de l'habitat peut présenter une ambiguïté sémantique : ce mot laisse entendre qu'il s'agirait là d'un document purement programmatique alors que son contenu s'étend bien au-delà de ce seul aspect. Le Code de la construction et de l'habitation listant de manière exhaustive le contenu obligatoire du PLH, certaines collectivités peuvent rencontrer des difficultés à hiérarchiser les priorités, faisant du PLH un document peu représentatif des préoccupations locales. Le législateur a en outre progressivement renforcé la dimension programmatique de ce document :

- La loi MOLLE rend obligatoire la déclinaison de la programmation de logements à la commune, fréquemment détaillée à la parcelle, les collectivités étant encouragées en ce sens par l'État local.
- Les services instructeurs de l'État font preuve d'une exigence de plus en plus marquée vis-à-vis des actions foncières inscrites au PLH et de l'explicitation des incidences de ce dernier sur les documents d'urbanisme.
- Avec le PLUi, le PLH conforte cette dimension en s'inscrivant dans une démarche planificatrice affirmée.

Certains services de l'État font ainsi preuve d'une lecture « rigoriste » du CCH, avec l'attente d'une prise en compte exhaustive de l'ensemble des champs répertoriés et un désintérêt envers des problématiques moins prégnantes au sein du code de la construction. C'est le cas par exemple de la régulation des marchés, ou de la transition énergétique qui est exprimée comme un enjeu local de plus en plus fort sans que ni les PLH, ni le CCH ne l'abordent de façon très opérationnelle. Certaines collectivités en font toutefois un fil rouge de leur stratégie ; c'est le cas du Grand Nancy au travers de son PLH « durable » (PLHD) ou de Dieppe Maritime avec un PLH « AEU » (approche environnementale de l'urbanisme).

Certaines communautés mettent néanmoins l'accent sur une conception plus qualitative des besoins en logement, et n'hésitent pas à laisser de côté des domaines d'intervention jugés peu prioritaires. À titre d'exemple, Nevers Agglomération affiche en priorité le renouvellement du parc Hlm et la requalification du parc privé ancien, tout en accordant une place plus mesurée à la construction. Dans un contexte très différent, le PLH d'Évry Centre Essonne fait le choix d'afficher comme axe central et prioritaire la qualité de l'habitat et la gestion du parc en stock.

« La temporalité du PLH ne permet pas de s'inscrire dans une véritable approche prospective, le programme ne fait que recenser les coups partis »

Conçu à son origine sur une période de cinq ans, le PLH a été très rapidement étendu à six ans sans pour autant résoudre la difficulté liée à sa conception plutôt court-termiste. Si l'on considère les délais de mise en œuvre des projets (18 mois séparent ainsi le dépôt du permis de construire de la livraison de l'opération), la programmation inscrite au PLH permet en effet difficilement d'aller au-delà des coups partis : les projets sortant dans les trois premières années sont déjà engagés, ne laissant pas au PLH la possibilité d'encadrer que les trois ans restant de programmation. La loi Alur prévoit une prorogation possible du programme local de l'habitat pour les communautés engagées dans l'élaboration d'un PLUi-H. Cette disposition reste, pour les intercommunalités interrogées, mobilisée de manière très marginale.

Cette temporalité peut également expliquer la faiblesse des approches prospectives développées par les PLH. Au-delà du calcul du point mort ou des scénarios de développement, centrés sur une analyse strictement quantitative, peu d'études prospectives portant sur l'évolution qualitative des besoins en logement ou les mutabilités foncières de long terme ont pu être répertoriées (Rennes métropole...). Ces projections impliquent en effet une projection dans le très long terme, avec des scénarios de l'ordre de la décennie.

« Le PLH ne fait pas bouger les lignes, c'est souvent l'addition de projets communaux »

Le PLH se voit fréquemment reprocher une incapacité à réellement infléchir les dynamiques à l'œuvre, en particulier au regard de communes désireuses de conserver la main sur leur développement.

L'échelle de la commune est en effet largement privilégiée pour le programme d'actions et place les communautés dans une réelle difficulté à s'abstraire d'une interpellation frontale des décisions de ressort communal : le CCH prescrit une déclinaison de l'offre à produire à cet échelon, tandis que les élus se concentrent, pour décider, sur leurs périmètres d'action. Cette situation ne permet pas d'interpeller suffisamment l'échelon communautaire en tant que réel cadre stratégique et amène, dans les territoires animés par une recherche de consensus, à établir une ligne de conduite à partir des prérogatives et décisions de référence communale. Cette approche communale, fondée sur les seules réalités administratives, n'encourage pas les communautés à s'engager dans des approches plus qualitatives de territorialisation telles qu'établies dans les Scot avec, par exemple, la définition de secteurs préférentiels de développement de l'habitat selon des critères urbains, de desserte en transports, de proximité de services...

Certaines intercommunalités énoncent toutefois des objectifs assis sur des critères de territorialisation plus qualitatifs, faisant écho à des réflexions poussées d'aménagement et de structuration territoriale.

Jusqu'alors, peu de PLH ont en outre su porter une réflexion approfondie sur l'impact des opérations de rénovation urbaine ou des opérations programmées de l'habitat portées par les communes sur les marchés du logement de l'intercommunalité. Les conditions du maintien d'une capacité d'accueil des populations sur certains segments de l'offre que ces projets ont contribué à faire disparaître y sont également assez peu étudiées (grands logements, offre à très bas loyer).

Les attendus du CCH au regard des politiques de rénovation urbaine en sont très illustratifs, n'en préconisant qu'une simple présentation : le PLH doit préciser *« les actions et opérations de rénovation urbaine et de renouvellement urbain (...), impliquant la démolition et la reconstruction de logements sociaux, la démolition de logements situés dans des copropriétés dégradées, assorties d'un plan de revalorisation du patrimoine conservé et des mesures envisagées pour améliorer la qualité urbaine des quartiers intéressés et des services offerts aux habitants*

Le PLH de Tour(s)plus a réalisé un exercice de programmation sur une temporalité plus longue que les six années prévues. Des cartographies à la commune distinguent les opérations programmées dans le temps du PLH et les projets ou disponibilités foncières mobilisables pour le PLH suivant.

Le PLH de Nantes Métropole repose sur une prospective démographique à horizon 20 ans et recense les projets habitat mobilisables au-delà de la fin de sa période d'exercice.



La Métropole européenne de Lille et la communauté d'agglomération Tour(s) plus ont toutes deux fait le choix d'un exercice de territorialisation très fin. Outre l'approche « classique » d'une déclinaison par commune de l'offre à produire, elles ont chacune défini des secteurs préférentiels de développement de l'offre, articulés avec leurs documents de planification (le Scot pour Tour(s) plus et le PLUi pour la MEL). Ceux-ci ont été établis à partir de critères précis (de « ville intense » pour la MEL selon la proximité des aménités urbaines, des services...) puis cartographiés : cette approche permet, au-delà des simples limites administratives, d'envisager le PLH comme un outil de « planification » au service d'une urbanisation plus durable et raisonnée. Dans les deux cas, l'approche se veut incitative et non prescriptive : elle interpelle les élus pour les sensibiliser à une meilleure réflexion sur la localisation de leurs projets.

ainsi que de la prise en compte du relogement des habitants et des objectifs des politiques de peuplement ». Il s'agit donc ici simplement de présenter le contenu des conventions Anru. La disposition de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine facilitant la procédure de modification du PLH pour prendre en compte les projets de rénovation urbaine (PRU) pourrait toutefois faire évoluer ces constats. C'est le cas également de la nouvelle génération des contrats de ville, qui appelle une réflexion poussée sur la place des quartiers en géographie prioritaire dans leur territoire.

Là encore, plusieurs pratiques intéressantes sont à noter, à l'image du Grand Nancy dont le PLH valorise le portage intercommunal du PRU, avec des principes ambitieux de déconcentration du parc locatif social et d'articulation entre politiques publiques. Le PLH de Grand Poitiers va au-delà d'une simple description des politiques communales et du PRU et construit une articulation fine entre les deux documents. Ainsi, les logements sociaux neufs relevant de la reconstitution de l'offre démolie dans le cadre du PRU sont explicitement identifiés parmi les objectifs de construction.

Les services de l'État assument, dans certains territoires, une interprétation plus souple du CCH, l'article prévoyant en effet que la déclinaison puisse s'opérer « le cas échéant » par secteur géographique. Si certaines DDT adoptent une posture stricte sur l'application de la norme, d'autres autorisent des déclinaisons par secteur. C'est le cas en particulier pour les zones plus rurales, lorsque cette démarche est argumentée et justifiée : le PLH de la communauté d'agglomération de l'Artois propose ainsi une planification de la construction par secteur avec une déclinaison plus précise pour les communes plus importantes.

« Le PLH propose une approche quantitative de l'analyse des besoins, au détriment d'une appréciation plus qualitative »

L'analyse des PLH montre une approche encore essentiellement quantitative et peu segmentée des besoins en logement. Si le nombre de logements à produire est souvent extrêmement précis, l'analyse qualitative des besoins reste très variable. Suivant les prescriptions réglementaires, les PLH détaillent l'offre sociale à produire, son type de financement et sa localisation, en conformité avec la loi SRU. Mais tandis que les premiers programmes montrent une focalisation quasi-exclusive sur le volume global de logements à produire, les seconds explorent plus finement la question : une fois que ce premier point est acquis et partagé entre communes, le PLH interroge plus explicitement la qualité des logements à produire.

Cette approche qualitative ne se réduit alors pas simplement à la répartition entre offre sociale et privée ; elle peut se pencher sur des considérations plus précises : quels produits développer au-delà de l'offre sociale ? Quels prix de sortie, quels loyers viser, quelle place pour le segment intermédiaire ? Quelles typologies de logements ? Quelle mobilisation réciproque du parc neuf et du parc existant ? Quelles formes urbaines privilégier ? Quelle part de la construction en renouvellement ou en extension urbaine ?

Cette approche qualitative est d'autant plus essentielle dans les territoires peu tendus où cibler les produits susceptibles de capter efficacement une clientèle est crucial.

Le PLH de Nevers Agglomération propose, sur un secteur en décroissance, une segmentation de l'offre de logement par commune précisant 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.

La communauté d'agglomération Saint-Dizier, Der & Blaise s'est dotée de son premier PLH en 2012. Celui-ci poursuit en particulier deux grandes orientations :

- la production de logements et le rééquilibrage de l'offre sur le territoire;
- la lutte contre la vacance.

Cela s'est traduit directement par le renforcement de la direction du développement urbain en charge de sa mise en œuvre. Ainsi, en plus du directeur et de la responsable du PLH et de l'observatoire, le service s'est doté dès 2013 de deux chargés de mission positionnés spécifiquement sur chacun des volets prioritaires de la politique retenue : un poste est ainsi dédié au suivi et à l'accompagnement de la production neuve, en lien avec les communes et les bailleurs ; le second est consacré à l'intervention sur le parc privé existant (réhabilitations et montage d'un projet d'intérêt général).

III.2 UN INSTRUMENT « PAS ASSEZ OPÉRATIONNEL » ?

« On constate un déficit d'alignement entre le diagnostic, les orientations traitées et la mise en œuvre opérationnelle ; le PLH affiche des objectifs incantatoires »

Le « passage au crible » du territoire par le diagnostic ne permet pas toujours aux communautés de s'affranchir de sujets pouvant être considérés à faible enjeu local avec, en conséquence, un risque de « saupoudrage » de dispositifs publics dont l'effet de levier est modeste au sein du programme d'actions. De même, des objectifs ambitieux énoncés en phase d'orientations stratégiques ne se traduisent pas toujours par des actions opérationnelles à effet de levier suffisant. Dans un autre registre, la valeur accordée au développement territorial peut conduire à nier les constats établis au sein du diagnostic en termes de dynamiques démographiques et d'attractivité, comme l'illustre la persistance de scénarios de croissance dans les secteurs en déprise.

Plus globalement, la lecture des PLH conduit à observer fréquemment une « perte en ligne » entre d'une part des diagnostics de plus en plus précis, faisant apparaître de réelles différences de situations locales au regard des champs d'investigation pointés par le CCH, et d'autre part le programme d'actions finalement retenu, souvent non hiérarchisé, très peu opérationnel et difficilement apte à relever les défis mis en lumière par le diagnostic.

Cependant, lorsque le PLH fait l'objet d'une réelle appropriation politique et technique, la hiérarchisation des champs d'intervention est plus naturelle et les moyens d'action sécurisés par des budgets et une organisation à la hauteur des enjeux.

« Le PLH renvoie à des études mais ne propose pas d'actions opérationnelles concrètes »

En dehors de la production dont le ciblage à la commune fait l'objet d'une vigilance particulière des services de l'État, le programme d'actions reste souvent focalisé sur les actions de compétence strictement communautaire.

Les fiches actions sont ainsi particulièrement peu précises concernant :

- les politiques d'attribution des logements locatifs sociaux : la question n'est généralement pas abordée par les PLH. Si un nombre croissant de documents établissent un diagnostic de l'occupation du parc social et de la demande, celui-ci est établi dans la perspective principale d'orienter la programmation neuve. Lorsque la question des attributions est abordée, les actions sont restreintes à la mise en place d'observatoires. Or cette question est tout aussi déterminante que celle de l'offre de logement dans la capacité du territoire communautaire à accueillir et loger certaines catégories de publics. Elle devrait donc être connectée directement à la question de la production au travers d'un document ensemblier tel que le PLH, dans un contexte d'interpellation directe des communautés par le législateur en application des lois Alur et de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.
- la prise en compte des besoins en logement spécifiques de certains publics : ce volet fait l'objet d'un traitement systématique sous l'impulsion des services de l'État qui y sont particulièrement attentifs, mais son contenu est là encore très faible. Les PLH se contentent ainsi souvent de reprendre les objectifs définis par les schémas et plans départementaux sans en identifier précisément les modalités de déclinaison (schéma gérontologique, plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées...). Les collectivités sont pourtant confrontées à une précarisation croissante de leurs populations, avec en outre l'émergence de besoins en logement de plus en plus spécifiques, appelant une réflexion concertée, à l'échelle du bassin d'habitat, sur les moyens de les prendre en compte.



- l'action foncière : les objectifs sont définis à l'échelon communautaire, mais les modalités de mise en œuvre et la mobilisation des outils (droit de préemption urbain, acquisitions foncières...) restent encore largement à la commune. La régulation coordonnée du développement résidentiel et la mutualisation de moyens pourraient pourtant inciter les collectivités à mettre en place des dispositifs au niveau intercommunal (partenariat avec les Établissements publics fonciers, articulation fine et amont du lien entre PLH et PLU), et à identifier ce besoin au moment de l'élaboration du PLH.
- l'identification et l'engagement de démarches en faveur des copropriétés en difficulté et des phénomènes de division pavillonnaire : la majorité des PLH focalisent leur volet consacré à l'habitat privé sur des quartiers dans lesquels les problématiques d'amélioration du parc de logements anciens présentent une certaine concentration et appellent des mesures d'intervention incitatives plutôt que coercitives. La persistance de l'échelon communal dans le traitement de l'habitat ancien fait pourtant courir le risque d'une dispersion de moyens, dans un contexte où les phénomènes constatés sont souvent de même nature et dépendants de mêmes facteurs au sein de l'intercommunalité.
- la transition énergétique/le développement durable : si cette thématique est de plus en plus présente, sa traduction dans les PLH est variable et reste souvent peu opérationnelle, comme évoqué plus haut. Certains programmes se limitent à une référence à des documents spécifiques (plan climat ou Agenda 21), d'autres vont parfois jusqu'à la définition d'objectifs plus précis en matière de réhabilitation énergétique ou d'économie de la ressource foncière. Le PLH d'Évry Centre Essonne affiche ainsi des objectifs de requalification énergétique avec la mise en place d'un plan énergie patrimoine (PEP) et une réflexion sur la maîtrise de la facture logement (charges et loyer). Force est de constater, à ce titre, un certain découplage entre une préoccupation croissante des décideurs en la matière et la transcription de ces enjeux dans le PLH, ce qui en fragilise l'appropriation.

À Riom Communauté, « nous avons la volonté affichée de porter un maximum d'opérations en régie pour affirmer le rôle de la communauté (animation de l'OPAH, production de logements locatifs sociaux, gestion des aires d'accueil des gens du voyage, gestion de l'hébergement d'urgence...). »

Bon nombre de dispositifs opérationnels restant de compétences communales (action foncière, intervention sur l'habitat privé, etc.), les mesures inscrites au programme d'actions sont ainsi souvent limitées à de l'ingénierie ou à la présentation « à plat » d'objectifs dont la mise en œuvre relève de dispositifs parallèles. Le PLH acquiert en cela une dimension davantage pré-opérationnelle qu'opérationnelle, avec des réalisations dont le centre de gravité reste communal.

L'élargissement progressif des champs de compétence des communautés pourrait néanmoins aller dans le sens d'une meilleure prise en compte opérationnelle de ces enjeux dans les PLH (politique de la ville par exemple).

« Il n'est pas opposable et peu prescriptif »

Le PLH n'est pas un document directement opposable, et sa mise en œuvre opérationnelle repose notamment sur la traduction de son contenu dans les PLU. Le CCH laisse une large part à l'interprétation sur ce volet : il est ainsi prévu que le PLU ne doit pas « empêcher » la réalisation des objectifs du PLH. En pratique, il doit les accompagner.

Dans les faits, le PLH prescrit souvent des objectifs insuffisamment précis pour être directement intégrés aux PLU. Rares sont les documents à inscrire spécifiquement la localisation d'emplacements réservés, les secteurs de mixité sociale, les obligations en termes de densité minimale ou de mixité des opérations : ils se contentent, au mieux, de préciser les outils réglementaires existants et à mobiliser pour favoriser la mise en œuvre du PLH. Seule l'instruction du PLU ou sa révision peut permettre de s'assurer que les objectifs du PLH y sont bien retranscrits. Mais là encore, en l'absence de préconisations précises du PLH sur les outils à inscrire au PLU, la mise en compatibilité peut être limitée.

Les PLUi-H apportent de ce point de vue une réelle évolution en créant un document unique : les objectifs fondamentaux du PLH sont inscrits au règlement et rendus opposables.

À côté de ces pratiques particulièrement intégrées, les communautés formalisent de plus en plus, au sein ou à côté de leur PLH, des outils destinés à accompagner les communes dans la modification de leurs documents d'urbanisme : fiches actions spécifiques (Tour(s) plus), guides pratiques (Grand Troyes), financement d'études pour la révision des documents d'urbanisme (communauté de communes du Sénonais)... Certaines sont plus exigeantes et conditionnent les aides du PLH à la mise en compatibilité effective des PLU.

Dans un autre registre, l'analyse des PLH montre une approche souvent incantatoire des objectifs de production de logements, avec un découplage fréquemment observé entre les constats issus du diagnostic en matière de dynamiques démographiques et de construction, et le niveau de production de logements attendu et énoncé dans le document. Si ce constat est assez généralisé, avec toutefois d'importantes nuances, selon les territoires, dans l'écart observé entre réalités locales et objectifs stratégiques, il est à noter une tendance, encore latente mais significative, à un plus grand réalisme dans l'énoncé d'objectifs assumant plus fortement des réalités démographiques locales.

« Pour les opérateurs, le PLH n'est pas une "feuille de route" »

Le fait que le PLH ne soit pas suffisamment appréhendé par les opérateurs (promoteurs, organismes Hlm) comme un cadre d'action opérationnel est une critique récurrente.

Certains acteurs identifient peu le PLH et son contenu, en particulier les acteurs privés voire certains opérateurs Hlm, notamment lorsqu'ils n'ont pas été associés à la démarche. Il s'agit alors à leurs yeux d'un « simple document-cadre », comportant de grandes orientations peu réalistes ou sans déclinaison réellement opérationnelle, et ce malgré les opportunités ouvertes par l'existence du document (accords collectifs intercommunaux, suivi des ventes Hlm, contractualisation des conventions d'utilité sociale).

Pour favoriser une meilleure appropriation du PLH par les opérateurs, et surtout une meilleure efficacité dans sa mise en œuvre, de plus en plus de communautés font le choix de conventionner avec les organismes Hlm sur les objectifs du programme (logements à produire, objectifs de relogement des plus démunis...). De conventions partenariales à des documents plus prescriptifs, la communauté peut aller jusqu'à assumer un véritable rôle de régulation entre opérateurs (Rennes Métropole, Pays Voironnais, MEL...). Ce positionnement est facilité quand la communauté intervient sur le financement du logement social.

Avec les opérateurs privés, cela se traduit par la formalisation de chartes définissant des principes précis à respecter pour les constructions nouvelles (charte de qualité des constructions neuves de Plaine Commune, pour le parc privé et social).

« Le PLH mobilise au moment de l'élaboration mais il n'est pas suivi dans la durée »

Lors de premiers PLH, il est fréquent que les moyens alloués pour le suivi, l'animation et l'évaluation soient sous-estimés et peu anticipés par la collectivité. Or, la mobilisation de moyens humains et l'identification d'un référent dédié sont des facteurs indispensables pour poursuivre la dynamique partenariale et assurer le suivi des actions.

Par ailleurs, même au sein de communautés plus aguerries, en deuxième ou troisième génération de PLH, les bilans annuels ne sont pas effectués de façon systématique et peuvent rester partiels. Ce manque d'implication dans le suivi du PLH ne permet pas d'assurer sa mise en œuvre.

L'appropriation locale des observatoires et évaluations se développe toutefois, avec l'affectation de moyens adéquats et la mise en place d'une animation spécifique.

Plaine Commune a mis en place une « convention qualité constructions neuves » qui constitue un outil pour s'assurer de la prise en compte, par l'ensemble des opérateurs immobiliers, de ses exigences en matière de construction. Cette convention comprend quatre volets : Efficacité énergétique, Nature en ville, Bien-être social, Santé publique. Certaines dispositions sont obligatoires et d'autres préconisées. Les garanties d'emprunts ne sont accordées par la collectivité aux bailleurs sociaux qu'à la condition qu'ils respectent ces règles.



III.3 LE PLH, CATALYSEUR D'UNE INTELLIGENCE PLUS COLLECTIVE EN MATIÈRE D'HABITAT

Par sa démarche d'élaboration, le PLH favorise la connaissance inter-acteurs : « *Le PLH nous a permis de nous connaître, de se rencontrer entre acteurs qui ne se parlaient pas nécessairement.* »⁷¹ Il permet de « situer » et de mettre en perspective l'action dans un cadre territorial qui fait sens vis-à-vis des dynamiques résidentielles : « *Le PLH a permis la mise en œuvre d'une logique de territoire plutôt que de concurrence entre les communes.* »⁷² Il favorise, sur des thématiques souvent sensibles (logement social, densité, périurbanisation...), une appréhension plus apaisée et « outillée » des problématiques. À l'appui de démonstrations techniques, il sensibilise les acteurs et élus : le rôle des techniciens est alors déterminant pour présenter des éléments objectivés, étayés par des analyses précises (données sur la consommation foncière, photographies d'opérations avec une densité équivalente mais des formes urbaines très hétérogènes, part de ménages pouvant prétendre à un logement social...). « *Le PLH a été l'occasion de mener un travail de pédagogie et de sensibilisation sur la densité et le logement social auprès des élus. Cela n'a pas été simple mais a permis de faire évoluer les points de vue et de sortir des préjugés.* »⁷³ Il peut ainsi constituer un réel moment de partage et de sensibilisation des élus, à condition qu'une véritable concertation soit mise en place.

Le PLH permet également de faire monter en gamme le degré d'exigence des acteurs publics : il favorise l'émulation collective, entre acteurs mais aussi entre territoires, par l'échange de bonnes pratiques. C'est le cas par exemple de la qualité immobilière que les communautés parviennent davantage à prendre en charge du fait de leur assise territoriale (chartes promoteurs, prescriptions plus précises en matière de qualité du parc existant...). Le PLH interpelle les élus sur la formulation d'une exigence commune en matière de qualité de l'habitat dans leur territoire.

Il permet de réinterroger de manière itérative et décloisonnée, au travers a minima de l'exercice du point mort et des scénarios de développement, les différents champs d'intervention en matière d'habitat (construction/réhabilitation/vacance...) car il sensibilise les élus aux incidences des évolutions démographiques sur les besoins en logement. Il les interpelle sur un choix de développement communautaire et la façon de le mettre en œuvre. Il remet les élus au cœur de l'action, leur montre qu'ils ont un pouvoir de décision et les clés en main pour organiser le développement de leur territoire. Il les outille sur la manière de décrypter les besoins, les évolutions du marché, les aide à disposer d'une compréhension globale des incidences des politiques de réhabilitation et de remise sur le marché de logements vacants.

Le PLH peut nourrir la stratégie des acteurs de l'habitat (organismes Hlm, opérateurs privés...), à condition qu'il soit élaboré de manière concertée. Il « oblige », au travers du programme d'actions et de l'exercice des « fiches actions », à formaliser des feuilles de route et les responsabilités afférentes. Les partenariats, les modalités de mise en œuvre et les budgets sont inscrits au programme d'actions, un suivi doit être réalisé sous l'autorité de l'intercommunalité.

Les évaluations, bilans à mi-parcours et les observatoires facilitent la ré-interrogation de l'action des acteurs publics et leur pertinence face aux réalités locales. Ils favorisent le maintien d'une dynamique partenariale et de l'appropriation d'une gestion concertée du territoire par les élus.

L'apport d'un PLH piloté par une intercommunalité s'y démontre ainsi par la pratique, et sous des considérations au départ modestes mais qui sont une réalité dans l'ensemble des territoires analysés, y compris les moins aguerris.

71. Communauté de communes du Pays des Herbiers.

72. Communauté d'agglomération Évry Centre Essonne.

73. Lorient Agglomération.

III.4 UN OUTIL PROPICE À L'EXPRESSION (D'UNE STRATÉGIE ET D'UN CADRE D'ACTION) COMMUNAUTAIRE

Le programme local de l'habitat participe à la reconnaissance progressive du fait communautaire et met les communautés en situation de démontrer leur « valeur ajoutée » dans la prise en charge de plusieurs enjeux locaux sur lesquels les communes isolées ont moins de prise.

Tout d'abord, il fait de la communauté la strate de référence et la met « à la manœuvre » et en première ligne dans l'animation d'un débat interpartenarial. La collectivité est chef d'orchestre pour l'élaboration du PLH : « C'est le PLH qui a créé le leadership » (communauté de communes du Bassin Ledonien). En dotant les communautés d'une ingénierie ad hoc, le PLH les « légitimise », à l'instar de Riom Communauté qui a fait le choix de réaliser l'ensemble des actions de son programme en régie afin de « garder la main » et de renforcer sa reconnaissance en tant que pilote de la politique locale de l'habitat. C'est aussi l'intercommunalité qui est en charge de « rendre des comptes », via la réalisation des bilans. Elle se trouve alors en capacité d'interpeller les communes et ses partenaires sur la réalisation des objectifs.

Dès son origine, le PLH de Caux Vallée de Seine a ainsi été appréhendé comme une partie intégrante d'un projet de territoire visant à maintenir le développement économique et à anticiper sa transition. Loger les salariés du territoire et contenir la baisse démographique sont apparus comme des motivations centrales pour l'engagement du PLH.

Le PLH est souvent l'un des premiers instruments permettant d'expérimenter une « intercommunalité de projet ». Du fait de son obligation réglementaire, il est ainsi le premier acte de sensibilisation des élus à la nécessité d'affirmer une stratégie de développement territorial plus partagée. « Nous sommes passés d'une intercommunalité de gestion de services urbains à une intercommunalité de projet. Le PLH a conforté la légitimité de l'agglomération vis-à-vis des communes et des partenaires. »⁷⁴ Il permet une prise de conscience progressive d'un « intérêt communautaire », celui-ci rejaillissant ensuite au bénéfice d'autres politiques sectorielles.

Le PLH met à l'agenda politique des questionnements qui accordent une légitimité aux communautés, qui savent souvent « instrumentaliser » la loi à bon escient. L'intercommunalité doit se saisir de champs d'intervention qu'elle aurait eu des difficultés à investir sans injonction réglementaire : politique intercommunale d'attribution des logements sociaux, avis sur les conventions d'utilité sociale des organismes Hlm, gestion des publics spécifiques... « Le PLH a permis d'installer l'EPCI comme acteur incontournable de l'habitat pour les communes et partenaires. »⁷⁵

Le PLH accorde des droits exclusifs aux communautés qui en sont dotées : il permet à l'intercommunalité de bénéficier de la délégation des aides à la pierre ; et, par voie de conséquence, du produit du prélèvement annuel de l'amende SRU puisque depuis la loi Alur, toute communauté devenue délégataire des aides à la pierre en est destinataire ; la communauté peut aussi mettre en œuvre un accord collectif intercommunal pour mieux décliner localement la gestion des publics prioritaires, initier une conférence intercommunale du logement, etc.

Le PLH est l'opportunité de questionner la répartition des compétences entre la communauté et les communes, thème par thème, et « oblige » l'intercommunalité à se positionner sur des champs de compétence traditionnellement du ressort des communes, a minima dans un registre de coordination stratégique (politique foncière, attributions).

Il favorise l'émulation entre territoires communautaires et la reconnaissance nationale et locale de leur capacité à porter des politiques innovantes. Il encourage les communautés à aller plus loin, à assumer nationalement une ambition locale forte et à valoriser entre pairs des expériences teintées d'innovation (Rennes Métropole, MEL...).

En dotant les communautés d'une ingénierie ad hoc, le PLH les légitimise.

La communauté de communes de la Save au Touch, non concernée par l'obligation de disposer d'un PLH, a choisi de s'en doter pour percevoir et gérer les amendes SRU de ses communes membres.

74. Chambéry Métropole.

75. Agglo Sud Pays Basque.



NOTES

A series of horizontal dotted lines for taking notes.

PARTIE IV

PRÉCONISATIONS & ENJEUX



PRÉCONISATIONS ET ENJEUX

IV

Aujourd'hui, les territoires des intercommunalités engagées dans un programme local de l'habitat se sont diversifiés, marquant parfois de réels clivages entre eux en matière de réalités financières, fiscales, démographiques et sociales. Les enjeux locaux et nationaux ont évolué, renforçant fortement les attendus du législateur vis-à-vis du PLH.

Face à ces constats, le PLH doit pouvoir davantage s'adapter aux spécificités des territoires, tout en conservant son rôle déterminant pour l'affirmation des politiques locales et intercommunales de l'habitat.

Au terme de cette étude, un certain nombre de « recommandations » se dégagent. Elles sont de nature à faire évoluer les PLH dans leur consistance, leur nature, la portée de leur action et leur place au sein des politiques d'aménagement et de développement que souhaitent mettre en œuvre les décideurs locaux. Elles concernent l'ensemble des partenaires du PLH : en particulier l'État dans ses responsabilités de législateur, et les communautés en tant qu'autorités en charge de l'élaboration et de l'animation du programme.

IV.1 POUR UN PLH PLUS ENSEMBLIER ET PLUS STRATÉGIQUE

L'analyse a montré comment les évolutions dans la manière d'appréhender le PLH, imaginé au début des années 1980 dans un contexte national et local bien spécifique, ont été guidées par des préoccupations en quelque sorte contradictoires :

- Au niveau national, le PLH a évolué par l'accumulation, voire la « sédimentation » d'attendus de plus en plus multiples de l'État. Ceux-ci reflètent la somme des priorités de l'État établies à un moment donné, dans un registre essentiellement programmatique.
- Au niveau local, les territoires les plus moteurs ont su montrer une capacité à énoncer un cap stratégique, à hiérarchiser les champs d'action publique inscrits au PLH et à innover.
- D'autres sont restés un cran en retrait et font preuve d'une appropriation avant tout réglementaire du document, rencontrant en cela de plus grandes difficultés à développer une démarche en ligne avec les réalités et besoins de leur territoire.

Faire du PLH un document plus stratégique, plus souple et en meilleure adéquation avec les réalités locales, économiques, urbaines et sociales

D'un point de vue méthodologique, le programme local de l'habitat doit pouvoir retrouver une plus grande souplesse vis-à-vis d'attendus réglementaires dont l'exhaustivité et le caractère essentiellement prescriptif représentent aujourd'hui un cadre de travail anachronique et déconnecté des réalités des territoires.

Cette souplesse doit permettre de s'affranchir de certains registres d'action publique (copropriétés en fragilité dans les territoires où la question est à faible impact...) pour renforcer les moyens d'action et la mobilisation partenariale en faveur d'autres registres plus centraux dans les dynamiques à l'œuvre. Elle doit en outre permettre d'en adapter les modalités d'application (relogement des publics prioritaires dans les secteurs où les flux et la demande sont très faibles, rattrapage SRU en territoires amorçant une déprise...) pour en renforcer la pertinence.

Il s'agit en outre de veiller à garantir au document un registre d'énonciation stratégique accordant du sens à l'action, un cap politique supérieur à celui d'un simple « programme », impactant une véritable hiérarchisation des axes d'intervention et leur ordonnancement.

Cet enjeu interpelle à la fois les communautés dans leur capacité à opérer une lecture « éclairée » des attendus du législateur, et les services de l'État dans leur conseil aux territoires et l'expression de leurs attendus. Il concerne également les opérateurs immobiliers au regard de l'attention qu'ils portent aux spécificités de leurs différents territoires d'intervention.

Moduler les exigences et attendus des partenaires au regard des réalités territoriales en termes de gouvernance, de situations du marché et de « génération » de programme

Le corolaire de cette disposition a trait au positionnement des services instructeurs de l'État dans l'accompagnement des différentes phases d'élaboration du PLH. Il s'agit ainsi d'adapter la posture des services et la nature de leurs prescriptions aux réalités auxquelles les communautés sont confrontées, non seulement en termes de dynamiques urbaines et sociales, mais également au regard des moyens d'action et des conditions de négociations locales du document. Cette posture exige en retour un partenariat étroit et une écoute attentive de la part des communautés dans l'interprétation faite par celles-ci des obligations réglementaires qui s'imposent à leur territoire.

Il s'agit enfin d'inciter les opérateurs immobiliers à porter un regard plus circonstancié sur les enjeux auxquels sont confrontés les intercommunalités, avec dans certains cas la nécessité de mettre au second plan la question du développement de l'offre de logement pour se concentrer prioritairement sur la gestion du parc existant. Il s'agit alors de faire du PLH le vecteur d'une concertation plus marquée entre pouvoirs publics et opérateurs sur cette question.

Acculturer les services de l'État à une approche plus ascendante des enjeux en matière de logement : prise en compte plus marquée des situations de déprise démographique par exemple

Cette prise en compte des spécificités locales est tout particulièrement sensible sur la question des dynamiques de développement démographique, dans un contexte de dichotomie croissante entre territoires confrontés à une déprise démographique et primeur accordée, au niveau national, au développement quantitatif de l'offre de logement. Cette question implique à la fois de réinterroger les méthodes d'estimation des besoins en logement et d'appuyer les territoires dans des démarches d'accompagnement qualitatif de ces phénomènes. Elle nécessite là encore une adaptation des attendus exprimés par les services locaux de l'État dans la prise en compte des priorités nationales. Cet enjeu, qui fait l'objet d'une préoccupation des services centraux, pourra être réinterrogé à l'avenir.

Appréhender le PLH comme un document qui fonctionne davantage en questionnement qu'en liste de réponses, avec invitation à hiérarchiser explicitement les champs prioritaires à investir

Le niveau d'opérationnalité du programme ainsi que le spectre des champs d'intervention publique doivent pouvoir être négociés localement et de manière itérative aux grandes étapes de la conception du PLH (porter à connaissance, grandes séquences de document, cadrage des moyens financiers, avis final), dans un esprit de pragmatisme, de réalisme et d'efficacité. Pour cela, les attendus de l'État doivent pouvoir relever davantage de l'interpellation que de l'injonction, et être confortés au fur et à mesure des travaux menés. La lecture faite du CCH doit pouvoir prendre de la distance vis-à-vis des prescriptions énoncées et se positionner davantage dans le registre du questionnement stratégique. La prise de recul de l'intercommunalité en charge de la préparation du PLH vis-à-vis du cadre réglementaire et des enseignements

issus du diagnostic est un enjeu tout aussi central. Elle implique un renforcement de l'expertise des services concernés, la concertation entre communautés et des échanges de « bonnes pratiques » entre territoires.

Accorder une place plus importante au diagnostic qui doit guider la priorisation – partagée et négociée entre partenaires – des actions

La phase de diagnostic constitue en cela un jalon essentiel dans l'énoncé d'une véritable stratégie locale et dans le positionnement à adopter vis-à-vis des champs d'investigation réglementaires du PLH. Sa validation et la négociation concomitante des champs d'investigation de la phase d'orientation doivent pouvoir être menées à un niveau et dans un cadre adéquats, probablement complémentaire aux instances formelles de pilotage associant largement l'ensemble des parties prenantes au processus d'élaboration du document.

Prolonger la temporalité du PLH, mais lui donner un séquençage précis par période triennale

La difficulté à aller au-delà des « coups partis » – notamment en matière de construction – constatée dans bon nombre de territoires appelle un recadrage de la temporalité d'application du PLH, qui doit pouvoir s'étendre à une période plus cohérente avec le caractère prospectif du document. Cette temporalité pourrait ainsi s'imaginer sur une durée de neuf ans, évaluable et modifiable par période triennale.

Renforcer les questionnements des services de l'État et l'accompagnement des collectivités sur certains volets du PLH : articulation avec les politiques sociales et prise en charge des précarités, prise en charge fine des enjeux de développement durable, articulation développement économique/transport, intervention globalisante, prospective sur le parc privé et stratégie foncière

S'il apparaît nécessaire d'accorder davantage de latitude aux acteurs locaux dans la prise en main des attendus législatifs adossés au PLH, il serait néanmoins nécessaire de les épauler sur les champs identifiés par l'étude comme plus faibles alors que fréquemment pointés par les communautés comme à enjeu fort. Il peut ainsi s'agir :

- de problématiques correspondant à des compétences nouvelles et/ou particulièrement difficiles à négocier entre collectivités (l'articulation avec les politiques sociales et notamment la réforme des attributions, l'articulation entre PLH et PLU);
- de thématiques sur lesquelles un déficit d'expertise technique pourrait être identifié (le parc privé ancien, le développement durable), ou placées à l'interface avec d'autres politiques publiques sur lesquelles les services concernés sont peu aguerris (les déplacements, le développement économique, l'action sociale, l'observation, la stratégie et l'action foncière);
- d'enjeux émergents et appelés à connaître un développement important (précarisation des populations, ségrégations et vulnérabilités sociales, mobilités et recompositions familiales...).

L'État pourrait assurer en cela un rôle de médiation et d'appui méthodologique ou, comme indiqué plus haut, l'animation de réseau dans un esprit de partage d'expériences et d'expertises.

Interroger l'échelle de référence pour les objectifs de production et leur segmentation, sans soustraire les communes à leurs obligations

Les obligations réglementaires ayant trait au logement locatif social et à l'hébergement apparaissent là encore, dans un certain nombre de cas, en décalage avec la réalité des territoires, dans un contexte de réflexion de plus en plus fine sur les modalités d'accueil ou de services à la population. L'exemple de la Métropole européenne de Lille sur le fléchage de la production montre qu'une approche à deux niveaux – la commune et les territoires de l'agglomération – peut permettre une approche plus contextualisée du développement de l'offre de logement,

plus en ligne avec les réalités urbaines et sociales des agglomérations, sans pour autant soustraire les communes aux obligations définies par la loi. Cette relative « mutualisation » ou mise en perspective selon une considération qui échappe à la seule logique de périmètres administratifs des objectifs opérationnels pourrait ainsi concerner la construction, le développement du parc locatif social ou encore l'hébergement, qui restent examinés de manière tatillonne à un échelon qui représente une réalité administrative politique mais plus rarement une réalité urbaine.

Identifier les moyens financiers de mise en œuvre du PLH par une incitation à la mise en place de budgets spécifiques étudiés aux différentes phases du programme ; mieux identifier les cofinanceurs potentiels

L'un des écueils à la mise en cohérence entre diagnostic, orientations stratégiques et programme d'actions des PLH est lié à la prise en considération trop tardive des conditions financières de leur mise en œuvre. Il conviendrait ainsi d'inciter les communautés à déterminer des enveloppes budgétaires lors des phases encore amont du PLH et de les mettre en regard des contributions des principaux partenaires locaux (État, autres collectivités, organismes Hlm...). Cette approche amont de la faisabilité financière du programme permettrait de mieux hiérarchiser les priorités locales et de veiller au réalisme des orientations proposées aux élus.

IV.2 POUR UN PLH PLUS OPÉRATIONNEL, SOCLE D'UNE CONTRACTUALISATION ET RÉEL OUTIL D'AIDE À LA DÉCISION

Si le PLH doit pouvoir assumer plus fortement sa dimension stratégique, il doit également pouvoir encore gagner en opérationnalité. L'ambiguïté de son énoncé (« un programme ») et sa portée juridique limitée (articulation avec des documents d'urbanisme qui laisse un certain nombre de latitudes) risquent, dans un certain nombre de cas, de lui conférer une dimension trop théorique. Les modalités et conditions de son élaboration (portée des expertises locales, moyens financiers, attendus de l'État), ou encore les conditions de sa négociation (avec la réticence de certains acteurs pour son caractère trop prescriptif), conduisent là encore dans certains cas à limiter sa capacité à constituer un réel instrument opérationnel.

Aller vers une généralisation des projets de territoire au sein desquels le PLH serait une déclinaison de la question de l'habitat et de ses relations avec les politiques urbaine, foncière, de développement économique, de solidarité, de déplacement, d'offre en matière d'équipements de loisirs, de culture...

Le PLH souffre d'abord de son caractère autocentré voire autosuffisant. Si plusieurs collectivités ont su inscrire leur PLH dans une stratégie globale de développement urbain et social (Rennes Métropole en est l'exemple le plus manifeste), beaucoup l'appréhendent comme un instrument isolé, sans interaction réelle avec les autres instruments de planification pourtant fortement interdépendants du développement résidentiel. Une sensibilisation des communautés voire l'énoncé d'attendus réglementaires doivent pouvoir être imaginés afin de repositionner le PLH dans une stratégie de développement plus large en itération avec le développement économique, les politiques de solidarité, les déplacements ou encore l'offre de services et d'équipements, afin de veiller à la convergence et au plein effet de levier de ces différentes politiques.

Mieux associer l'ensemble des acteurs aux différentes phases de la démarche afin d'améliorer la capacité du PLH à répondre aux problématiques du territoire

Au-delà de la contribution des partenaires des collectivités au diagnostic, leur association plus étroite à l'élaboration des objectifs et des actions peut permettre de rendre plus adéquats les objectifs du PLH et plus efficace sa mise en œuvre. Il s'agit en cela de mieux associer les

acteurs Hlm et les autres opérateurs immobiliers (opérateurs fonciers, promoteurs...), et de mobiliser leur expertise pour sécuriser et fiabiliser les orientations et programmations retenues (contribution à la réflexion sur les moyens adéquats, les freins, les opportunités, les solutions opérationnelles...), mais aussi d'élargir le champ du PLH à des domaines qui concernent plus spécifiquement l'évolution du patrimoine existant.

Adosser plus explicitement les conventions visées par l'État aux orientations et programmes des PLH avec, pour celui-ci, des prescriptions précises et la mise en place de réelles mesures d'accompagnement sur divers champs : attribution des logements locatifs sociaux, politique de rénovation urbaine, dispositifs d'intervention dans l'habitat privé...

Le rôle du PLH dans le cadrage des programmes et opérations de développement ou de restructuration à dominante résidentielle est ambigu : si bon nombre de directives et circulaires pointent régulièrement le document comme un instrument faitier censé donner le cap des orientations auxquelles ces différents programmes doivent répondre, ce rôle prépondérant et de cadrage stratégique est parfois omis voire occulté. C'est le cas récemment de la réforme des politiques d'attribution qui prévoit l'énoncé, en dehors du PLH et de ses instances, d'une stratégie partenariale censée jouer un rôle d'ensemblier au regard de différentes conventions d'application. Il convient donc, afin d'accorder un rôle plus central au PLH et de favoriser la cohérence des actions menées dans le secteur de l'habitat, de réaffirmer le rôle pivot du programme et son caractère prescriptif au regard notamment des conventions signées localement avec l'État :

- Les attributions de logements locatifs sociaux : les orientations définies en matière de processus de rapprochement entre l'offre et la demande ou d'objectifs de peuplement sont en effet très directement liées à la segmentation, à la répartition territoriale ou encore à la qualité de l'offre de logements sociaux qui sont au cœur des PLH.
- La politique de rénovation urbaine : si les nouvelles dispositions législatives prévoient des procédures simplifiées pour la prise en compte, par les PLH, du contenu des projets de renouvellement urbain, il convient d'être plus ambitieux en interrogeant plus directement le PLH sur l'accompagnement des PRU et la compensation des effets potentiellement préjudiciables de ces programmes, par exemple sur la compensation de segments de l'offre démolie en projet de renouvellement urbain – grands logements, à bas loyer...
- Les opérations programmées d'intervention sur l'habitat ancien : ces opérations doivent pouvoir bénéficier d'un accompagnement permettant d'en démultiplier les effets, par exemple par la mise en place d'actions concrètes favorisant le resserrement urbain ou, a minima, en régulant la concurrence entre secteurs de développement et secteurs de renouvellement. Il s'agit également de rehausser ces programmes d'un cran stratégique, en s'assurant de la cohérence des démarches portées en faveur de ces quartiers avec les politiques menées dans le champ résidentiel mais aussi des transport et du développement économique et commercial.

Il s'agit en cela de faire évoluer le PLH d'un registre de présentation statique et en « réceptacle » de dispositifs dont le contenu est élaboré dans un autre cadre, à un document interrogeant le sens et les effets de ceux-ci, dans certains cas leur déclinaison locale (schémas et programmes départementaux), ainsi que leur interaction avec l'ensemble des champs des politiques de l'habitat.

Favoriser l'établissement de conventions d'initiative locale de mise en œuvre du PLH, permettant de décliner les objectifs et les moyens dans la durée

Plusieurs initiatives prises par des communautés montrent l'apport d'une déclinaison du contenu du PLH en conventions locales bilatérales entre la collectivité porteuse du programme et ses principaux partenaires (communes, opérateurs). Ces conventions crédibilisent la démarche et accordent une réelle dimension opérationnelle et d'engagement aux programmes. Si leur généralisation obligatoire est difficilement envisageable à court terme, une large expérimentation locale soutenue par l'État pourrait être initiée.

Mieux outiller les collectivités dans l'instrumentation de certains volets : prix de sortie des logements, efficacité et effet de levier des aides publiques

La montée en gamme des PLH d'un point de vue stratégique et opérationnel pourrait enfin être soutenue par un accompagnement des communautés dans la meilleure compréhension des mécanismes auxquels leurs territoires sont confrontés : appui méthodologique à la construction de réels scénarios prospectifs au-delà de la simple prise en compte de la seule croissance démographique; ordonnancement territorial et temporel de l'urbanisation; transcription du PLH dans les PLU... Cet appui pourrait être apporté par les services de l'État local ou par des instruments développés au niveau national (guides, clubs, cycles de conférences, groupes de travail...).

LISTE DES COMMUNAUTÉS AYANT PARTICIPÉ AUX ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS

Dans chacune des communautés qui ont fait l'objet de la phase qualitative d'approfondissement, les entretiens semi-directifs ont concerné les élus et responsables de service en charge de l'habitat, de même que des acteurs locaux, tels que certains organismes Hlm et parfois leur association régionale.

Monographies réalisées

- Communauté d'agglomération Evry Centre Essonne
- Métropole Européenne de Lille
- Rennes Métropole
- Communauté d'agglomération de Nevers
- Communauté d'agglomération du Pays Voironnais
- Communauté de communes Caux Vallée de Seine
- Communauté de communes du Pays des Herbiers
- Métropole Rouen Normandie
- Tour(s)Plus
- Communauté d'agglomération de Saint-Dizier, Der et Blaise
- Grand Poitiers

Entretiens téléphoniques

- Communauté d'agglomération Evry Centre Essonne
- Communauté d'agglomération Melun Val de Seine
- Communauté de communes Charenton-Saint-Maurice
- Métropole Européenne de Lille
- Communauté urbaine d'Arras
- Communauté d'agglomération de Vesoul
- Communauté de communes du Toulousain
- Communauté de communes du Bassin Lédonien
- Lorient Agglomération
- Nantes Métropole
- La Roche-sur-Yon Agglomération
- Communauté de communes Pays de Challans
- Communauté de communes Caux Vallée de Seine
- Chambéry métropole
- CA du Pays Voironnais
- Annemasse - Les Voirons Agglomération
- Communauté de communes de la Région d'Albertville
- Riom Communauté
- Communauté de communes du Comté de Provence
- Grand Poitiers
- Montpellier Méditerranée Métropole
- Communauté d'agglomération du Sud Pays Basque
- Communauté de communes Beaucaire - Terre d'Argence
- Communauté de communes Causses et Rivières
- Communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest - La Réunion
- Communauté d'agglomération du Centre Littoral



ANNEXE 2

Liste des monographies téléchargeables en ligne

- Communauté d'agglomération du Pays Voironnais
- Communauté d'agglomération de Nevers
- Communauté de communes Caux Vallée de Seine
- Métropole Européenne de Lille
- Communauté d'agglomération Evry centre Essonne (Grand Paris Sud Seine-Essonne-Sénart)
- Communauté de communes du pays des Herbiers
- Communauté d'agglomération Tour(s) Plus
- Communauté d'agglomération Saint-Dizier, Der et Blaise
- Communauté d'agglomération du Grand Poitiers
- Métropole Rouen Normandie
- Rennes Métropole



ALUR : loi accès au logement et un urbanisme rénové (1er août 2015)

ANAH : agence nationale de l'habitat

AOIRF : union social de l'habitat pour l'Ile-de-France

CCH : code de la construction et de l'habitat

CRHH : comité régional de l'habitat et de l'hébergement

CUS : convention d'utilité publique

ENL : loi portant engagement national pour le logement (13 juillet 2006)

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

EPF : établissement public foncier

Dalo : droit au logement opposable

DDCS : direction départementale de la cohésion sociale

DDT : direction départementale des territoires

DDTM : direction départementale des territoires et de la mer

MAPTAM : loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (27 janvier 2014)

MOLLE : loi relative à la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (25 mars 2009)

MOUS : maîtrise d'œuvre urbaine et sociale

NOTRe : loi portant nouvelle organisation territoriale (7 août 2015)

PDALPD : plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées

PLH : programme local d'habitat

PLUI-H : plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de plan local de l'habitat

OAP : orientation d'aménagement et de programmation

OPAH : opération programmée d'amélioration de l'habitat

SRU : loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (10 décembre 2000)

ZUS : zone urbaine sensible

COMITÉ DE PILOTAGE

Dominique Belargent
*responsable des partenariats
institutionnels,
Union sociale pour l'habitat*

Christophe Bernard,
secrétaire général, AdCF

Charlotte Couton,
*bureau des PLH, Direction de l'habitat,
de l'urbanisme et des paysages, Ministère
de l'Écologie, du Développement durable,
des Transports et du Logement*

Soraya Daou,
*responsable du service des études
de la prospective et de l'évaluation,
Agence nationale de l'Habitat*

Claire Delpech,
responsable politiques de l'habitat, AdCF

Xavier Desjardins,
*professeur des universités, Université
de Paris 4, Paris-Sorbonne*

Anne-Katrin Le Doeuff,
directrice générale déléguée, ESPACITÉ

Véronique Mercier,
*responsable des partenariats
institutionnels, Direction du Réseau et des
Territoires,
Caisse des dépôts*

RÉDACTION DE L'ÉTUDE

Delphine Baudet-Collinet,
directrice opérationnelle, ESPACITÉ

Emilie Belval-Lavillonnière,
directrice opérationnelle, ESPACITÉ

Anne-Katrin Le Doeuff,
directrice générale déléguée, ESPACITÉ

SUIVI ÉDITORIAL

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

CRÉDITS PHOTOS

Yannick Brossard
J.-M. Pettina
DR USH copyright T. Gogny

MISE EN PAGE


Agence epiceum

IMPRESSION

Imprimerie Wauquier

Mars 2016

*La reproduction partielle ou totale de ce document est interdite sans accord préalable et express
de ses auteurs. Tous droits réservés.*



AdCF
22, rue Joubert
75009 Paris
T. : 01 55 04 89 00
F. : 01 55 04 89 01

adcf@adcf.asso.fr
www.adcf.org

Union sociale pour l'habitat
14, rue Lord Byron
75384 Paris Cedex 08
www.union-habitat.org

Caisse des dépôts
72 avenue Pierre-Mendès France
75013 Paris

