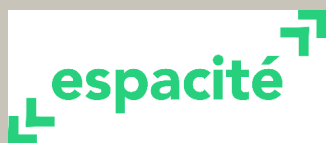


# Modalités d'animation et de pilotage des Programmes Locaux de l'Habitat

*Quelles clés de réussite pour la mise en  
œuvre des Programmes Locaux de l'Habitat ?*





# Table des matières

PRÉAMBULE.....	5
INTRODUCTION.....	6
MÉTHODOLOGIE.....	9
● <b>Le portage politique : condition essentielle d’animation et de mise en œuvre du PLH.....</b>	<b>10</b>
De l’émergence d’une politique locale de l’habitat à son affirmation.....	10
Les conditions d’exercice du portage politique.....	12
● <b>La gouvernance territoriale et l’animation du PLH en continu avec les communes.....</b>	<b>14</b>
Les modalités de mise en place d’une gouvernance partenariale avec les communes.....	14
Les dispositifs pour favoriser une adhésion des communes au PLH dans la durée.....	16
● <b>La mobilisation des partenaires : pérenniser la dynamique partenariale insufflée lors de l’élaboration du PLH.....</b>	<b>20</b>
Un partenariat étroit avec les organismes HLM.....	20
L’animation du PLH via les dispositifs d’intervention sur le parc privé.....	22
Pour une animation du PLH auprès du grand public : l’exemple des « Maisons de l’Habitat ».....	23
● <b>Les leviers pour garantir l’opérationnalité du PLH et sa mise en œuvre.....</b>	<b>24</b>
La territorialisation des objectifs du PLH : un exercice incontournable, des méthodes variées ; un gage d’opérationnalité du PLH.....	24
Une stratégie foncière communautaire garante de la mise en œuvre du PLH.....	26
Favoriser la traduction opérationnelle du PLH dans les documents d’urbanisme.....	27
● <b>Des moyens humains et un suivi continu nécessaires à la mise en œuvre du PLH.....</b>	<b>28</b>
Des moyens financiers et humains.....	28
L’observation et le suivi du PLH au service de l’action.....	30
CONCLUSION.....	34



# PRÉAMBULE

Les **Programmes Locaux de l'Habitat (PLH)**, outils d'exercice de la politique de l'habitat par l'intercommunalité, **recouvrent des réalités contrastées**.

Certains PLH sont des documents consolidés par plusieurs révisions, portés par des intercommunalités investies de longue date sur le sujet, qui sont parfois délégataires des aides à la pierre. Des PLH sont encore en émergence, à l'étape projet et d'autres sont portés par des intercommunalités récemment constituées, leur géographie ayant significativement évolué ces dernières années. Les PLH peuvent répondre à une exigence de la loi qui impose à des intercommunalités<sup>1</sup> de se doter d'un programme local de l'habitat ou procéder de démarches volontaires, portées par une ambition politique.

Les programmes locaux de l'habitat recouvrent des réalités très différentes et reflètent des enjeux multiples : urbains, fonciers, économiques, sociaux ... Leur finalité est d'organiser une réponse locale aux besoins en logement, avec la volonté de renforcer **l'équité territoriale et la mixité sociale**.

Afin de contribuer au renforcement des programmes locaux de l'habitat dans la région Occitanie, la DREAL a souhaité mettre en place un réseau des techniciens des collectivités et des services de l'État en charge de la mise en œuvre des PLH, pour capitaliser les expériences, et mettre en évidence les bonnes pratiques, comme les difficultés.

Pour lancer ce réseau des PLH, la DREAL a organisé le 7 septembre 2017 un séminaire régional, sous la forme de tables rondes qui ont permis à des élus et techniciens de faire part de leur expérience dans la conduite des politiques locales de l'habitat.

La DREAL s'est appuyée dans cette démarche sur la mise en place d'une équipe projet associant des DDT(M) et EPCI volontaires et sur un prestataire, le cabinet Espacité, chargé de rédiger un rapport sur le thème de l'animation et de la mise en œuvre des PLH, sur la base d'un travail documentaire et d'entretiens réalisés auprès de nombreux acteurs, élus et techniciens.

Le présent rapport exprime les principaux enseignements des travaux conduits par Espacité dans le cadre de cette prestation.

---

<sup>1</sup> Communautés d'agglomération, urbaines, métropoles et communautés de communes de plus de 30 000hab. avec une ville de plus de 10 000hab.

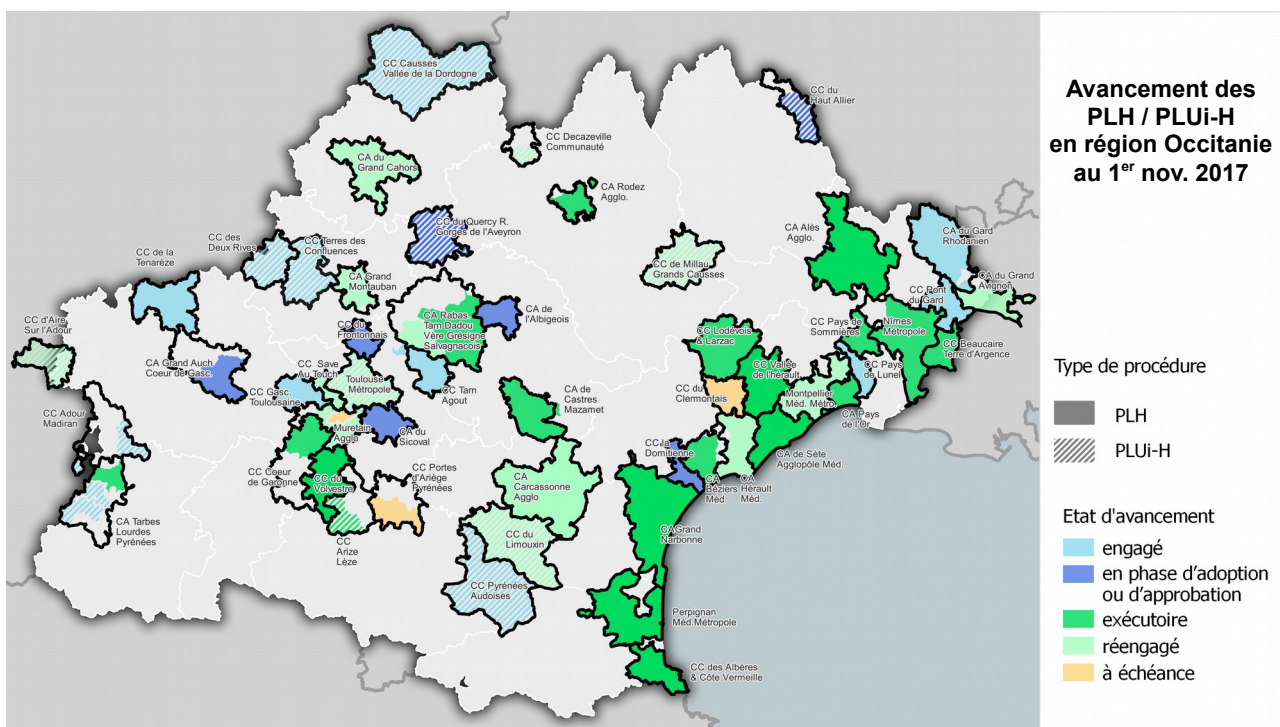
# INTRODUCTION

Depuis leur instauration en 1983 par les lois de décentralisation, les Programmes Locaux de l'Habitat ont connu des évolutions importantes. Ils **se sont largement développés**, couvrant davantage de territoires, leur **contenu s'est enrichi**. D'un document programmatique, déclinant des objectifs de production de logements, le PLH est devenu un véritable document stratégique, couvrant l'ensemble des enjeux liés à l'habitat, de la production à la rénovation du bâti existant, en passant par la politique foncière. Par son contenu, il recouvre tant des dimensions sociales, urbaines, qu'économiques. Il est progressivement devenu l'instrument privilégié des intercommunalités pour décliner leur projet de territoire dans le domaine de l'habitat.

Le déploiement et la progression des PLH ont été portés par les évolutions réglementaires successives qui ont renforcé le contenu des PLH mais aussi par les ambitions des collectivités et leur montée en expertise sur l'habitat. Les PLH ont contribué à doter les intercommunalités d'une meilleure connaissance des besoins en logements, des marchés immobiliers, de la situation du parc existant. Du fait des obligations de suivi, d'évaluation et d'observation des PLH<sup>2</sup>, les EPCI se sont dotés de services habitat chargés d'animer et de mettre en œuvre la stratégie définie. Les différentes générations de PLH ont permis d'accompagner cette montée en expertise.

**70 % de la population française est couverte par un PLH.** Au 31 décembre 2016, 649 PLH étaient recensés dont 400 exécutoires. 285 sont des PLH obligatoires **Les intercommunalités concernées par cette obligation sont 85 % à être engagées dans une démarche de PLH.**

En région Occitanie, la couverture géographique en PLH est similaire à la tendance nationale avec 19 PLH et 1 PLUi-H exécutoires, 14 PLUi-H en cours d'élaboration ou d'adoption et 20 PLH en cours d'élaboration ou d'adoption. Ces dernières années, avec les dispositions de la loi ALUR, des démarches de PLUi-H ont été engagées sur des territoires qui n'étaient pas soumis à l'obligation de disposer d'un PLH. Ces communautés de communes au profil rural s'engagent ainsi dans la définition d'une stratégie habitat au travers de l'élaboration de leur PLUi, contribuant à développer les démarches de PLH.



<sup>2</sup> Article L 302-3 du Code de la Construction et de l'Habitat.

Ainsi, le PLH constitue véritablement un outil de renforcement des politiques locales de l'habitat. Au-delà de sa phase d'élaboration, l'étape de mise en œuvre du PLH est essentielle : comment concrétiser la stratégie définie ? comment traduire les ambitions politiques en réalités opérationnelles ? comment faire perdurer le partenariat établi, parfois initié au cours de l'élaboration ? Le présent rapport propose d'apporter des éclairages sur ces divers questionnements, en mettant en lumière les expériences réussies de territoires pour animer et mettre en œuvre le PLH.

Plusieurs facteurs contribuent à assurer l'opérationnalité et la mise en œuvre du PLH. Les intercommunalités interrogées soulignent notamment :

- Le portage politique, condition essentielle de mise en œuvre du PLH ;
- La gouvernance territoriale et l'animation du PLH avec les communes ;
- La mobilisation des partenaires pour mettre en œuvre les objectifs du PLH ;
- La territorialisation des objectifs de logements et la stratégie foncière : deux exercices garants de l'opérationnalité du PLH ;
- Des moyens et un suivi en continu, nécessaires à la mise en œuvre du PLH.

# MÉTHODOLOGIE

Ce rapport est alimenté à la fois par des analyses documentaires, par le séminaire animé le 7 septembre 2017 sur la mise en œuvre des PLH et par une série d'entretiens réalisés sur la période de **mars 2017 à juin 2017** par l'agence Espacité. La liste précise des territoires interrogés figure en annexe du présent document.

**31 entretiens** ont été réalisés auprès de collectivités disposant d'un Programme Local de l'Habitat. Les personnes interrogées sont les **techniciens en charge de l'élaboration, du suivi et de l'animation du PLH**.

Afin de disposer de retours d'expériences variés, plusieurs critères ont guidé le choix des EPCI à interroger. Ces critères ont été établis avec le groupe projet constitué d'EPCI et DDT volontaires, en charge du suivi de l'étude sur les PLH. Parmi ces critères :

- **Les conditions d'élaboration du PLH** : EPCI soumis à l'obligation d'élaborer un PLH et EPCI volontaires ;
- **L'ancienneté de la politique de l'habitat** : EPCI dans leur 1<sup>ère</sup> génération de PLH et EPCI plus expérimentés ;
- **La situation géographique** : EPCI de la région Occitanie et en dehors ;
- **La taille de l'intercommunalité** : EPCI de tailles moyennes (poids démographique), assimilables aux territoires présents en Occitanie ;
- **Le contexte du marché local** : secteur tendu ou peu tendu ;
- **La stabilité du contexte institutionnel et politique** : stabilité de périmètres ou évolutions, changements politiques en cours de PLH ou stabilité... ;
- **Les compétences prises en matière d'habitat** : EPCI délégataires des aides à la pierre et EPCI non délégataires.

Les entretiens, d'une durée de 45 min à 1h30 ont été menés à l'aide d'une **grille d'entretien** rédigée conjointement avec la DREAL Occitanie et co-construite avec le groupe projet. Cette grille a permis d'aborder plusieurs aspects relatifs au Programme Local de l'Habitat et à la politique de l'habitat :

- **Présentation des interlocuteurs et de la gouvernance de la politique de l'habitat** (technicien et élu) ;
- **Présentation des grandes caractéristiques du territoire** (géographiques, démographiques, état du marché local de l'habitat) ;
- **Présentation du PLH et de la politique locale** (genèse, modalités d'élaboration, difficultés rencontrées) ;
- **La mise en œuvre du PLH et son animation dans la durée** (moyens humains et financiers, modalités de suivi/pilotage et partenariat, modalités d'évaluation) ;
- **Synthèse** (conditions de succès pour un pilotage et une gouvernance réussis, écueils à éviter).



# 1 - Le portage politique : condition essentielle d'animation et de mise en œuvre du PLH

Le « portage politique » est une condition essentielle de mise en œuvre du PLH par les EPCI interrogés. À l'inverse, l'absence de portage politique est fréquemment avancée pour expliquer les difficultés à élaborer le PLH et à mettre en œuvre les orientations définies.

Ce portage politique est assuré, selon les territoires, directement par le/la Président(e) ou, dans la plupart des cas, par un élu référent dont la délégation habitat peut couvrir d'autres champs (urbanisme, social, politique de la ville...). Pour certains EPCI, le co-pilotage Président/Vice-Président garantit un portage politique fort et une véritable légitimité pour porter une politique communautaire ambitieuse. C'est notamment le cas de **Lorient Agglomération**. Sa **Vice-Présidente à l'Habitat, Marie-Christine DETRAZ** affirme que cette volonté politique forte est essentielle et doit aussi se traduire par un fonctionnement en binôme entre Président(e) et Vice-Président(e) « *Il faut partager une conviction, la politique de l'habitat et du logement est une composante essentielle d'une politique de territoire.* »

Le portage politique est cependant complexe à appréhender à définir précisément : il recouvre à la fois la délégation de l'élu référent, l'ancienneté de l'exercice de cette délégation, sa posture dans l'animation du PLH vis-à-vis des communes... Tant de facteurs qui renvoient aussi à la personnalité de l'élu référent.

## 1.1 - De l'émergence d'une politique locale de l'habitat à son affirmation

### *La genèse du PLH : un engagement politique qui va déterminer l'ambition portée sur la politique communautaire de l'habitat*

Qu'il soit « réglementaire » ou « volontaire », l'initiative politique est à l'origine de l'engagement de toute démarche de PLH. Dès l'étape d'élaboration, l'implication des élus, et de l'élu référent, détermine l'ambition qui sera portée dans ce document.

L'élaboration d'un PLH sur un territoire non assujéti à l'obligation réglementaire traduit un engagement marqué de la collectivité sur les sujets de l'habitat.

Cette situation naît souvent d'une volonté de résoudre une problématique territoriale. Les agglomérations qui mettent en place un PLH non obligatoire sont généralement des territoires présentant des caractéristiques entraînant un développement de l'habitat particulier : territoires littoraux, territoires périurbains aux métropoles, territoires touristiques... Ces territoires peuvent ainsi faire face à des problématiques spécifiques pour lesquelles le PLH propose des moyens d'action.

Sur d'autres territoires, l'initiative politique, la volonté d'un élu investi sur l'habitat est à l'origine du lancement d'une démarche de PLH dans des territoires non assujétis à cette obligation.

Les PLH « réglementaires » recouvrent des contextes très variés. Certains territoires assurent qu'ils ne se seraient pas engagés dans une démarche de PLH sans une contrainte réglementaire. Cependant, ils soulignent les apports de la démarche : disposer d'un diagnostic précis du territoire, impulser une dynamique partenariale, s'inscrire dans un projet intercommunal et renforcer le positionnement de l'intercommunalité vis-à-vis de ses partenaires.

Enfin, il convient d'évoquer la spécificité des volets habitat des PLUi : des territoires plus ruraux, non concernés par l'obligation de disposer d'un PLH, s'engagent dans ce type de démarches.

## ***L'inscription du PLH dans un projet de territoire : un engagement politique affirmé par les collectivités***

Les collectivités interrogées soulignent également la nécessité d'inscrire le PLH dans un véritable projet de territoire. Cette approche résulte d'un choix politique, d'un engagement de la collectivité et du Président de s'engager dans cette démarche. Celle-ci permet de ne pas considérer l'habitat comme une politique sectorielle déconnectée des autres politiques publiques. Elle permet également de susciter une meilleure adhésion des élus à un projet communautaire.

Cette approche a été retenue par trois élus interrogés (Lorient Agglomération, Carcassonne Agglo et CA de l'Albigeois) qui soulignent tous ses vertus :



### **Pour Carcassonne Agglo :**

*« Le projet de territoire a permis un véritable élan : l'occasion d'aller rencontrer les uns et les autres et de les écouter, de concerter. Cette démarche nous a convaincu de la nécessité d'élaborer un PLH. ».*

### **Pour la CA de l'Albigeois :**

*« Tous nos documents stratégiques (SCoT, PLH, PLUi) ont été concomitamment en révision ou en élaboration : cela a permis d'apporter de la cohérence, plus de lisibilité et de mettre l'habitat au cœur de nos discussions, dans un projet de territoire ».*



### **Pour Lorient Agglomération :**

*« La politique de l'habitat et du logement est une **composante essentielle d'une politique de territoire**. Ce n'est pas une politique sectorielle qui se construit indépendamment des autres politiques. Les collègues de l'habitat, de l'aménagement, de l'environnement, de l'économie, travaillent ensemble et le SCoT<sup>3</sup> nous y aide ».*



## ***Des générations de PLH successives qui contribuent à renforcer la politique locale de l'habitat***

L'ensemble des acteurs interrogés s'accorde à constater que l'expérience de plusieurs générations de PLH contribue à renforcer à la fois :

- Le fait intercommunal sur la politique locale de l'habitat, la culture communautaire ;
- Le rôle de l'intercommunalité qui devient véritablement pilote de cette politique et un interlocuteur incontournable pour l'ensemble des acteurs ;
- L'expertise technique, les compétences, qui s'accroissent au sein de la collectivité ;
- L'appropriation politique du sujet, par les élus référents mais aussi par les communes, même si les évolutions de périmètres ou politiques nécessitent un travail d'acculturation en continu ;
- Le PLH permet également, dans un contexte mouvant, d'apporter une stabilité, de pérenniser des interventions dans la durée.

<sup>3</sup> Schéma de Cohérence Territoriale.

## 1.2 - Les conditions d'exercice du portage politique

Les intercommunalités interrogées sur le sujet évoquent plusieurs conditions requises pour exercer ce portage et animer le PLH.

### Être à l'écoute des communes...

En premier lieu, les élus comme les techniciens soulignent la nécessité d'être à l'écoute des préoccupations des communes. L'organisation de l'animation avec les communes sera précisée dans la seconde partie du rapport. Nous insisterons dans cette partie sur la posture de l' élu référent et/ou du Président vis-à-vis des communes. Ce positionnement apparaît essentiel pour donner confiance aux communes, démontrer l'intérêt de la démarche de PLH et susciter leur adhésion. Ce travail engagé lors de l'élaboration du PLH doit aussi s'inscrire dans la durée pour que les communes soient parties prenantes du projet de PLH et le mettent en œuvre.



Ainsi, **Michèle BARRAU-SARTRES, Vice-Présidente à l'Habitat de l'Albigeois** affirme : *« Quelle que soit la problématique d'une commune, il n'y a pas de petite commune et il n'y a pas de petit problème dans une commune. Il faut essayer de faire évoluer la méfiance vis-à-vis de la ville-centre parce que certaines communes pensent qu'on va leur imposer des choses, les contraindre. Tout le PLH a été construit dans le respect des préoccupations de chacun des maires. »*

Être à l'écoute des communes signifie aussi prendre en compte les disparités et problématiques variées de l'habitat sur une même intercommunalité ; traiter à la fois de problématiques spécifiques qui peuvent être prégnantes sur les secteurs les plus urbains, tout en tenant compte des enjeux des secteurs péri-urbains et ruraux. Dans cet exercice délicat, la commune d'origine du Vice-Président peut appuyer sa légitimité ou à l'inverse la fragiliser.



Pour **Thierry MASCARAQUE, Vice-Président en charge de l'habitat à Carcassonne Agglo**, et maire d'une commune au profil rural, l'enjeu est de rapprocher les territoires sur des

problématiques partagées : *« Les maires des autres communes me disaient : « Je ne suis pas à l'échelle de Carcassonne, mais je vois bien qu'on a peut-être un peu trop construit. Il y a des problématiques sur ma commune : des poches de précarité, des problèmes dans le vivre ensemble. Ne pourrait-on pas envisager une sorte de rénovation rurale ? ». J'essaie de faire l'équilibre en permanence entre ce que je connais à la fois des communes rurales et de la ville-centre. C'est de cette manière qu'on rapproche les territoires. »*

### La Communauté d'Agglomération de Pau Béarn Pyrénées

*(15 263 habitants 31 communes, troisième PLH)* est issue de la fusion de trois intercommunalités, réalisée en janvier 2017. Une des trois intercommunalités ne disposait pas d'un PLH avant la fusion, et les deux autres disposaient d'un PLH arrivant à terme en 2016. Ainsi, avant de lancer l'élaboration du premier PLH commun sur le nouveau périmètre, un travail d'acculturation devait être engagé pour que les élus des anciennes intercommunalités disposent d'un socle commun de connaissances sur l'habitat avant de s'inscrire dans la définition d'une stratégie partagée. En termes de gouvernance politique, des conférences d'élus mensuelles ont été mises en place pour permettre aux communes d'avoir le même socle de connaissances. Sur le plan technique et de l'organisation des services, la direction Habitat et Rénovation Urbaine (service mutualisé entre la communauté d'agglomération de Pau Béarn Pyrénées et la Ville de Pau) mise en place en 2014 a pris contact très en amont avec les anciennes intercommunalités pour anticiper l'élaboration du nouveau PLH.

Mais cet exercice nécessite aussi, pour l' élu référent et/ou le Président, de démontrer par l'exemple l'intérêt pour les communes de s'inscrire dans un projet communautaire et de participer activement au PLH.



Pour **Marie-Christine DETRAZ**, Vice-Présidente à l'Habitat de Lorient Agglomération, cet exercice, s'il est long et demande un investissement fort des élus, est indispensable : *« Nous avons donné des gages de confiance : quand on dit qu'on écoute tout le monde c'est une réalité. Cela ne veut pas dire que tout le monde aura ce qu'il veut, mais on va vraiment étudier la question. Nous sommes passés de la défiance à la confiance. C'est compliqué, ça demande beaucoup d'énergie, de temps, de déplacements, mais il faut donner des gages concrets. »*

### **...sans perdre de vue l'intérêt communautaire**

Néanmoins, être à l'écoute des préoccupations des communes ne signifie pas que les intérêts communaux doivent primer sur **l'intérêt communautaire**. Cet écueil est souvent souligné par les EPCI interrogés. Ainsi, l'élu référent doit pouvoir construire une vision partagée de l'habitat entre des territoires hétérogènes. Cela nécessite à la fois diplomatie, recherche de consensus et fermeté, dans une posture qui relève parfois d'un « exercice d'équilibriste. »



Pour **Mme DETRAZ**, il s'agissait d'un préalable indispensable à la démarche de PLH, que les communes ont intégré : *« Dans la discussion avec les communes nous avons posé d'emblée le fait que le Programme Local de l'Habitat n'est pas l'addition de politiques communales. Par contre, chacun peut s'y retrouver parce que l'on place l'être humain au centre et qu'on se préoccupe avant tout de répondre aux besoins en logements de tous. »*

### **L'engagement politique dans la durée**

Comme autre facteur d'affirmation de la politique de l'habitat, les intercommunalités interrogées soulignent que les générations de PLH successifs permettent de forger une véritable culture intercommunale de la politique locale de l'habitat. Les élus acquièrent une légitimité au fur et à mesure de l'exercice de leur délégation habitat.

Les territoires ayant rencontré des évolutions de périmètre ou de contextes politiques soulignent la nécessité d'entreprendre un travail « d'acculturation » des nouveaux élus et des nouvelles communes sur la politique communautaire de l'habitat. Dans cet exercice, le rôle de l'élu en charge du PLH est incontournable afin de sensibiliser les communes et de démontrer, par l'exemple et l'expérience, l'intérêt de s'inscrire dans cette démarche.

#### **La Communauté d'Agglomération de Sète Agglopol Méditerranée,**

*(125 010 habitants, 14 communes, deuxième PLH)* est issue d'une fusion entre Thau Agglo et la Communauté de Communes du Nord du Bassin de Thau, cette dernière n'ayant pas la compétence habitat. La nouvelle intercommunalité a mené un travail pédagogique auprès des élus en amont de la fusion et de l'élaboration du nouveau PLH. Ces rencontres sous forme de réunions et d'ateliers ont permis d'informer les communes sur la convention d'équilibre territorial et plus globalement sur ce que sous-tend le PLH.

#### **La Communauté de Communes de Loudéac Bretagne Centre**

*(51 733 habitants, 42 communes, deuxième PLH)* est passée de 32 à 42 communes le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Les communes entrantes ne disposaient pas d'une politique intercommunale de l'habitat, ainsi un travail d'acculturation a été mené avec notamment un travail pédagogique sur les partenariats. Un PLUi-H est en cours d'élaboration après une décision prise en 2014. L'intercommunalité a réussi à maintenir une politique de l'habitat et une adhésion des élus malgré le contexte instable généré par la fusion grâce au maintien de quelques actions fortes, adaptées à l'échelle du nouveau périmètre en attendant le PLUi-H. Ainsi les dispositifs de l'Anah et une programmation de la production de logements locatifs sociaux ont été réalisés sur les communes entrantes et ont très vite donné des exemples aux nouvelles communes des effets concrets du PLH.

## **2 - La gouvernance territoriale et l'animation du PLH en continu avec les communes**

Le rapport entre les communes et l'intercommunalité est une composante essentielle de l'élaboration et de la mise en œuvre du PLH. Les intercommunalités interrogées insistent particulièrement sur la co-construction du PLH avec les communes. Cependant, une fois le PLH élaboré, les EPCI déplorent une retombée de la dynamique partenariale insufflée pour l'élaboration du PLH. Ce constat est particulièrement marqué pour les PLH de première génération.

Par ailleurs, en conséquence de la loi NOTRe, nombre d'intercommunalités ont vu leur périmètre évoluer. Sur ces territoires « XXL », la question de l'animation avec les communes se pose de manière plus prégnante et de nouveaux modes de gouvernance sont à inventer pour favoriser l'animation en continu du PLH.

Les territoires interrogés choisissent ainsi d'instaurer une gouvernance, un cadre de travail qui contribue à l'animation du PLH.

Quelles modalités d'organisation trouver sur des EPCI très étendus, avec un nombre important de communes et des profils de territoires variés ? Comment entretenir une relation de confiance et une relation de proximité entre l'échelon communautaire et l'échelon communal ?

### ***2.1 - Les modalités de mise en place d'une gouvernance partenariale avec les communes***

La co-construction du PLH avec les communes est posée comme un préalable indispensable pour susciter leur adhésion et les impliquer par la suite dans la mise en œuvre du PLH. Ainsi, les modalités de travail et de gouvernance instaurées lors de l'élaboration sont essentielles, car elles posent les bases de l'animation du PLH dans la durée.

Cette co-construction en phase d'élaboration passe, de façon incontournable, par des rencontres individuelles organisées dès l'engagement du PLH afin de recueillir les attentes des élus. Les communes sont aussi associées lors de temps de travail collectifs et, évidemment, pour les comités de validation.

Ainsi, les intercommunalités multiplient les rencontres, sous des formats pédagogiques et participatifs, à l'image de Grenoble Alpes Métropole qui a lancé un appel à contribution autour de plusieurs thématiques auprès des communes dans le but que certaines d'entre elles présentent leur situation et leur point de vue lors de « groupes focus ». Cette démarche permet de valoriser les initiatives des communes, quelle que soit leur taille ou leur spécificité.

Ce travail de co-construction implique également, dès la phase d'élaboration du PLH, d'instaurer une gouvernance adaptée et de mettre en place des habitudes de travail en commun qui pourront perdurer tout au long de la mise en œuvre du PLH.

Il s'agit à la fois d'instaurer un cadre de gouvernance politique, pour favoriser les prises de décisions, mais aussi un cadre de travail technique, entre services communautaires et services des communes.

Sur le plan de la gouvernance politique, au-delà de l'instauration d'un comité de pilotage et du passage en conseil communautaire des étapes clés du PLH, certaines collectivités font le choix d'une mobilisation plus marquée de l'ensemble des élus des communes.

A titre d'exemple, la Communauté d'Agglomération de l'Albigeois a choisi de présenter chaque étape du PLH en bureau communautaire. Cette instance réunissant l'ensemble des maires constitue ainsi le lieu du pilotage politique du PLH et favorise ainsi une forte implication des élus.

Pour d'autres intercommunalités, sur des périmètres étendus, les rencontres bilatérales étaient plus complexes à organiser. Les communes sont réparties en plusieurs groupes selon leurs caractéristiques (pôles urbains, communes périurbaines, communes rurales). C'est le cas de Saint-Brieuc-Agglomération qui a travaillé avec les communes sous forme de pôles de proximité, de la Communauté Urbaine d'Arras qui a rencontré les élus par groupes de communes présentant les mêmes caractéristiques, ou Saint-Étienne Métropole dont les instances du PLH se font à l'échelle de « bassins de vie ».

### **La Communauté d'Agglomération de Carcassonne**

*(110 555 habitants, 82 communes, deuxième PLH)*

L'intercommunalité a vu **son périmètre fortement évoluer** dans les dernières années. En 2015, 50 communes ont été ajoutées au périmètre puis 9 communes supplémentaires en janvier 2017, **portant le nombre de communes de l'agglomération à 82, pour 110 000 habitants**. Le territoire se compose d'une ville centre, Carcassonne et de communes périurbaines et rurales en périphérie, plusieurs bassins de vie se sont constitués. **Le territoire est très hétérogène** (la plus petite commune compte 25 habitants et la plus grande 45 000 habitants) les enjeux sont multiples et variés selon les communes.

L'un des principaux défis du Projet de territoire et du PLH était **de trouver un mode d'animation adapté à un territoire de 82 communes**. Par ailleurs, conserver une proximité et un caractère opérationnel après une telle fusion est la priorité du service en charge de l'élaboration du PLH.

**Il a donc été décidé d'organiser la gouvernance et l'animation en sous-secteurs. 8 Conseils de Territoire ont été mis en place**, animés chacun par un Vice-Président. Ces conseils de territoires permettent d'évoquer des dossiers qui seront validés en conseil communautaire mais également de rencontrer et d'échanger avec les élus.

Sur le plan technique, les intercommunalités soulignent la nécessité d'entretenir des relations étroites avec les communes. Plusieurs dispositifs sont mis en place pour animer le PLH.



## 2.2 - Les dispositifs pour favoriser une adhésion des communes au PLH dans la durée

Une fois passé le temps de l'élaboration du PLH, le défi pour les intercommunalités est de maintenir une animation dans la durée, de continuer de susciter l'adhésion des communes, d'encourager leur contribution active à la mise en œuvre du PLH et des objectifs sur lesquels elles se sont engagées.

Outre les instances et la gouvernance politique, les intercommunalités déploient plusieurs types de dispositifs :

- L'animation du PLH lors de « temps forts » associant les communes est réalisée par de nombreux EPCI, même si cette démarche ne garantit pas nécessairement une animation en continu du PLH :
  - Animation d'une journée de l'habitat annuelle,
  - Bilan annuel du PLH, évaluations à mi-parcours et bilan final partagés en comité de pilotage et lors des instances communautaires.
- Les outils de communication qui permettent de tenir les communes informées des actualités et des temps forts du PLH (lettres du PLH...) ;
- Des sessions de « formation » organisées par l'EPCI auprès des communes lors d'actualités réglementaires ou selon les besoins formulés ;
- La mobilisation des compétences de l'EPCI / l'appui technique aux communes (exemple du Grand Narbonne) ;
- La formalisation de **rencontres individuelles avec les communes tout au long de la mise en œuvre** du PLH : une démarche qui permet d'assurer un lien de proximité entre communes et EPCI mais qui est conditionnée aux moyens humains que l'intercommunalité peut consacrer à ces temps d'échange ;
- La production de « **fiches communales** » : ces démarches se généralisent dans les PLH les plus récents. Elles sont soutenues par les services de l'État qui enjoignent les collectivités à décliner de manière précise et à territorialiser les objectifs du PLH. Ces initiatives présentent comme intérêt de montrer concrètement à chaque commune l'incidence du PLH sur son territoire. Ces fiches constituent également un document de liaison, une feuille de route entre l'intercommunalité et chaque commune qui entretient le lien entre la commune et l'EPCI. Néanmoins cet exercice ne doit pas faire perdre de vue l'intérêt communautaire, il doit permettre de resituer les objectifs de la commune dans le contexte de l'EPCI ;
- Dans la continuité des fiches communales, certains EPCI font le choix d'aller jusqu'à une **contractualisation avec chaque commune**. Au-delà de la fiche communale, ces documents formalisent les engagements de la commune et sa contribution concrète à la mise en œuvre du PLH. Certaines contractualisations sont adossées à un engagement financier de l'intercommunalité. Le format et le contenu de ces conventions sont variables, certaines ne portant que sur les objectifs de programmation, d'autres couvrant des champs plus larges et portant sur l'ensemble des thématiques du PLH. Ces conventions sont aussi généralement adossées à la gestion des aides à la pierre pour le financement du parc social et la réhabilitation du parc privé, lorsque l'EPCI est délégataire.

Pour entretenir ce lien technique entre communes et EPCI, l'intercommunalité adopte souvent une posture de conseil, particulièrement appréciée des petites communes qui ne disposent pas de moyens humains suffisants pour mettre en œuvre le PLH. L'intercommunalité peut les appuyer sur des thématiques variées : révision de leur document d'urbanisme, transmission de données statistiques issues de l'observatoire de l'habitat, décryptage réglementaire...

## Communauté d'Agglomération du Grand Narbonne

(125 913 habitants, 37 communes, deuxième PLH)



L'intercommunalité a mis en place une organisation sous forme de « **pôle projet** », lors du démarrage du projet de territoire. Ce nouveau service s'est mis en place à moyens constants et il réunit toutes les compétences de l'urbanisme et de l'habitat, de l'instruction des permis de construire à la rénovation énergétique. Ce **fonctionnement transversal permet d'assurer une plus grande opérationnalité du PLH et constitue un lien permanent entre l'habitat et le PLU.**

Le pôle mène également une **mission « centres anciens »** afin de résoudre les problèmes liés aux centres-bourgs, rencontrés par plusieurs communes. En effet il s'agit d'accompagner les communes dans leurs projets de revitalisation, en mobilisant les fonds nécessaires à l'acquisition du foncier afin d'abonder un projet de rénovation mais également en coordonnant les actions de tous les partenaires sur ces projets. **Cette mission aborde ainsi plusieurs thématiques, l'habitat, l'urbanisme, les déplacements, le commerce.** 34 communes sur 37 sont concernées à différents degrés par des phénomènes de désertification, de paupérisation, de logements insalubres, de départs de communes et de services publics et de dégradation du bâti. Cette mission illustre bien le fonctionnement du pôle en mode projet.



**La mission a également une double approche, SCoT et PLH.** En effet 13 des 34 actions du PLH concernaient le réinvestissement urbain et parallèlement l'intercommunalité a fait le constat que les objectifs du SCoT de réduction de l'étalement urbain n'étaient pas tenus.

**Afin d'animer cette mission, de nouvelles méthodes ont été mises en place, privilégiant les temps de travail avec les élus et les connaissances fines de leur territoire que ces derniers peuvent apporter.** Les maires se rencontrent régulièrement dans chacune des communes, autour d'expériences réussies. Le travail s'appuie sur des fiches communales et un travail de terrain important, notamment des diagnostics en marchant. Les services travaillent avec les élus sur le projet et le plan d'actions des prochaines années. Sont également invités l'EPF<sup>4</sup>, la DDTM<sup>5</sup> et l'ABF<sup>6</sup>. Un sociologue a également été mobilisé afin de travailler sur l'identité des centres anciens et un projet de travail avec la Direction de la Culture du Grand Narbonne est en cours. Les résultats sont ensuite restitués aux communes et le pôle projet formule des propositions aux élus pour **aller rapidement vers des outils opérationnels et des enveloppes financières.**

Cette mission a déjà donné lieu à trois actions : une sensibilisation des communes à la question des centres anciens sous forme d'ateliers, la réalisation d'un diagnostic en marchant pour les communes présentant un potentiel de revitalisation et le lancement d'un appel à projet à destination de communes déjà expérimentées dans ce domaine, 14 communes se sont positionnées.

**Les avantages :** un découplage du PLH et une intégration de la problématique habitat au projet de territoire. Une plus grande opérationnalité et une plus grande adhésion des élus.

<sup>4</sup> EPF : Établissement Public Foncier.

<sup>5</sup> DDTM : Direction Départementale des Territoires et de la Mer.

<sup>6</sup> ABF : Architecte des Bâtiments de France.





**Le Programme Local de l'Habitat a été élaboré de manière partagée avec les communes, dans une démarche partenariale et transversale** visant à favoriser la mise en cohérence et l'articulation des politiques publiques et prévoir les développements futurs.

Une première série de rencontres a été réalisée avec les élus et les adjoints de chacune des communes, permettant ainsi de partager les éléments de diagnostic, d'identifier les enjeux communaux et les potentialités de production de logements.

Une deuxième série de rencontres s'est déroulée afin de préciser les projets et les capacités foncières au regard des potentialités identifiées dans les documents d'urbanisme (POS/PLU) et valider les objectifs communaux de production et de diversification de logements.

**Ces rencontres ont fait l'objet de fiches communales** permettant de situer les communes à une double échelle, celle de leur environnement proche et celle de l'agglomération.

Le service souhaite assurer le suivi de ces **feuilles de route** dans la durée, via des rencontres annuelles lors desquelles, au-delà du suivi de la production, d'autres sujets pourront être évoqués comme le PLUi. **L'objectif de cette démarche est de réaliser une meilleure intégration des orientations de l'habitat dans le PLUi. Ces rencontres seront aussi l'occasion de sensibiliser les élus à la réforme des attributions de logements sociaux.**



Les communes ont été associées à la réflexion dès l'élaboration du PLH. Concrètement l'agglomération est le plus souvent en contact avec les services urbanisme des communes, dans un esprit de collaboration. **Le partenariat repose sur une démarche opérationnelle de conventionnement bilatéral entre les communes et l'agglomération.**



Les 12 conventions territoriales ont pour objectif d'inscrire les engagements de chacune des parties. **Elles sont élaborées sur la base d'une fiche territoriale, du volet foncier et de la délibération de la commune sur le PLH.** Chaque convention identifie les outils mobilisés dans les documents d'urbanisme pour mettre en œuvre les objectifs de construction du PLH, les opérations pouvant être portées par la commune et l'intercommunalité, les besoins d'accompagnement d'ingénierie de projet de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais, les gisements foncières, les besoins de portage foncier et les dispositions et moyens financiers dégagés par chaque partie. Dans les échanges avec les communes, la communauté d'agglomération s'appuie sur les bilans annuels et à mi-parcours pour **ajuster et redéfinir les objectifs, vérifier la bonne adéquation avec ce qui est déclaré au CRHH et apporter une aide personnalisée aux communes.**

Cette articulation avec l'aménagement urbain trouve une **limite**, notamment dans les principales communes urbaines de l'agglomération dont les services urbanisme ont une bonne capacité de pilotage et de gestion du développement urbain, **et qui déroulent la plupart des projets immobiliers et urbains sans lien direct avec le PLH.**

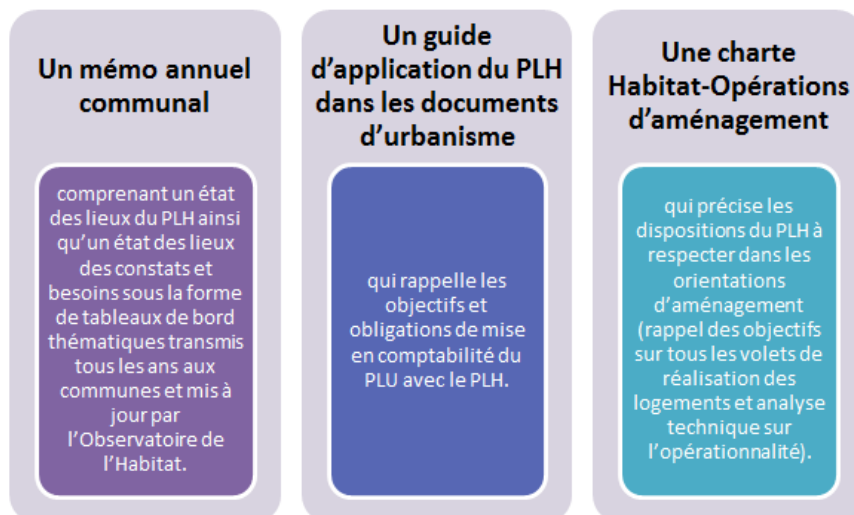
Depuis 2012, **l'intercommunalité a également mis en place des conventions bilatérales de déclinaison des objectifs du PLH avec les quatre principaux bailleurs du territoire.** Ces conventions permettent d'inscrire clairement les ambitions, engagements et moyens réciproques. Elles visent à identifier les opérations nouvelles pouvant être réalisées dans la période, les leviers permettant leur réalisation, les ensembles qui feront l'objet de travaux de réhabilitation thermique et les dispositions et moyens financiers dégagés par chacune des parties. Ils sont ainsi associés en amont de la démarche et tout au long de la mise en œuvre du PLH via les bilans annuels.



L'intercommunalité a mis en place dans le cadre de son troisième PLH **une procédure de contractualisation avec les communes du territoire**. Ce dispositif a été lancé à la suite du bilan à mi-parcours du PLH 2012-2017. L'enjeu étant d'atteindre les objectifs annoncés dans le PLH par l'engagement réciproque des communes et de l'agglomération de Saint-Brieuc sur les moyens à mobiliser et les actions à mettre en œuvre en matière d'habitat.

Le document de contractualisation reprend les engagements de chacune des parties, il s'agit également de préciser la localisation des logements locatifs sociaux, des opérations d'aménagement et d'optimiser le foncier en favorisant la densité.

La contractualisation s'appuie sur une convention type et trois pièces annexes type :



Une contractualisation avec les bailleurs est en cours de réflexion à la suite de la mise en place d'un référentiel foncier pour déterminer le foncier mobilisable pour la production de LLS.

**Les avantages :** ces partenariats permettent de renforcer la politique de l'habitat et le PLH en les rendant plus opérationnels et en identifiant l'EPCI comme acteur incontournable. Ils sont aussi un moyen d'impliquer plus encore les élus et les partenaires dans la réalisation des objectifs et dans un projet commun mais également de rendre compte de l'action de chacun des acteurs sur le territoire.

**Les limites :** des moyens humains conséquents sont nécessaires afin de suivre le dispositif auprès des communes. Les récentes fusions de territoire peuvent également perturber sa mise en œuvre et son suivi.

### **3 - La mobilisation des partenaires : pérenniser la dynamique partenariale insufflée lors de l'élaboration du PLH**

Le temps d'élaboration du PLH est propice au renforcement de la dynamique partenariale. Pour les premiers PLH élaborés, les intercommunalités soulignent l'intérêt de la démarche qui permet d'associer largement les acteurs de l'habitat, de construire un diagnostic partagé. Lors des PLH suivants, le temps de l'élaboration permet d'insuffler une dynamique partenariale qui peine parfois à perdurer tout au long de la mise en œuvre du PLH.

Ainsi, les collectivités soulignent les difficultés rencontrées pour inscrire ce partenariat dans la durée, tout en ayant conscience que la mise en œuvre du PLH repose sur l'implication large des acteurs de l'habitat. Toutes soulignent les besoins de moyens humains et financiers que suppose cette animation du PLH.

Dans ce cercle partenarial, tous les acteurs de l'habitat n'ont pas la même implication : si les bailleurs sociaux sont des acteurs incontournables, fortement associés, les acteurs privés (promoteurs, professionnels de l'immobilier) sont impliqués de façon plus marginale. Enfin, si les évolutions introduites par la loi Égalité et Citoyenneté renforcent l'association des habitants au PLH, les intercommunalités soulignent la difficulté d'associer le grand public sur un sujet qui, bien que faisant partie de leurs préoccupations prioritaires, reste traité de façon très technique au travers du PLH.

Face à ces constats, plusieurs collectivités ont mis en place des modalités de travail, des dispositifs pour animer le PLH en continu avec leurs partenaires.

#### **3.1 - Un partenariat étroit avec les organismes HLM**

Les organismes HLM sont des acteurs incontournables du PLH : ils contribuent directement aux objectifs fixés par la production et la réhabilitation du parc social. Ils sont largement associés lors des étapes d'élaboration du PLH et contribuent à enrichir le diagnostic. Leur association prend des formes variées, selon leur implication sur le territoire (poids de leur patrimoine), la présence ou non d'un inter-bailleurs permettant de structurer le partenariat et de construire un discours commun... Comme avec les communes, les intercommunalités mettent en place des modalités de travail variées pour faire perdurer le partenariat avec les organismes HLM.

Il convient de souligner que la délégation des aides à la pierre a pour effet de formaliser le partenariat avec les organismes HLM. Elle positionne l'intercommunalité comme interlocuteur privilégié des bailleurs sociaux, dans la programmation des aides à la production de logements. Les intercommunalités délégataires interrogées soulignent ce changement de posture et les effets positifs de l'exercice de la délégation dans le renforcement du partenariat avec les bailleurs.

Les évolutions réglementaires introduites par les lois ALUR<sup>7</sup> et Égalité et Citoyenneté contribuent à faire évoluer le partenariat entre intercommunalités et organismes HLM. Les EPCI sont désormais désignés comme « chef de file » des politiques d'attribution sur leur territoire. Ils ont en charge d'installer une Conférence Intercommunale du Logement pour définir des orientations et objectifs partagés en matière d'attribution. Les organismes HLM sont parties prenantes de ces travaux. Ainsi, outre l'affirmation du rôle des intercommunalités dans le champ des attributions de logements, ces évolutions réglementaires entraînent plusieurs changements majeurs :

---

<sup>7</sup> Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové du 24 mars 2014.

- Elles élargissent le champ d'intervention des PLH qui, pour ce qui concerne le parc HLM, restait essentiellement orienté sur la production de logements et la réhabilitation. Le champ des attributions restait une prérogative municipale, peu traitée dans les PLH y compris pour des intercommunalités à la politique de l'habitat ancienne et affirmée ;
- Elles instaurent un nouveau cadre de partenariat entre les organismes HLM et les intercommunalités : la conférence intercommunale du logement devient une composante de l'animation du PLH ;
- Elles légitiment le positionnement des EPCI sur un sujet qui jusqu'ici leur était peu accessible : les intercommunalités ont désormais accès aux données d'occupation du parc social et renforcent leur connaissance de la gestion du parc des organismes HLM.

Ainsi, l'animation du partenariat avec les organismes HLM dans la mise en œuvre du PLH prend plusieurs formes :

- À minima, l'association lors des instances de pilotage, suivi et validation du PLH et désormais, leur implication dans les Conférences Intercommunales du Logement ;
- De façon fréquente, des rencontres régulières avec les principaux organismes HLM pour assurer le suivi de leurs projets et des objectifs du PLH ;
- La rédaction de chartes de type « chartes de qualité » portant des engagements pour les opérations nouvelles (type de produit, qualité des opérations...) ;
- De manière plus exceptionnelle, certains territoires font le choix d'une contractualisation sous forme d'un protocole d'engagement commun signé par les organismes HLM du territoire, ou de conventions bilatérales, contractualisées avec chaque organisme HLM. Ces conventions sont généralement adossées à la délégation des aides à la pierre et/ou à des aides financières de la collectivité pour encourager une production de logements sociaux répondant aux critères du PLH. Elles portent très majoritairement sur la programmation de logements mais sont de plus en plus étendues à d'autres thématiques. Certaines intercommunalités y intègrent des objectifs en matière d'attribution ou des objectifs de réhabilitation du parc social.

#### **Pau Béarn Pyrénées Agglo.**

*(152 463 habitants, 31 communes, troisième PLH)*

L'intercommunalité a mis en place un **protocole d'accord avec les organismes HLM**. Ce protocole, démarré en 2004 a beaucoup évolué au fil des générations de PLH, afin de répondre aux nouveaux objectifs. Ainsi, le protocole avait pour objectif premier d'établir un accord entre les organismes HLM et la collectivité sur le nombre de logements à construire.

Puis l'intercommunalité s'est appropriée de manière plus forte la question de la mixité sociale et a intégré à ce protocole la question de l'occupation sociale. La prochaine ambition est d'étendre ce protocole au parc existant afin de le réhabiliter.

**Les avantages :** Ce travail a permis de poser les bases de la CIL grâce à la mise en place d'habitudes de travail en commun.

**Les limites :** Ce dispositif est difficile à faire vivre pour des raisons de moyens humains (organisation de temps d'échange réguliers, suivi des données, mise à jour des analyses...).

Les collectivités ayant mis en place ce type de contractualisation soulignent leurs avantages : elles permettent de conforter le partenariat avec les organismes HLM, elles assurent une régulation des objectifs de production entre opérateurs et limitent les effets de concurrence, elles établissent des « règles du jeu » claires et garantissent une plus grande opérationnalité du PLH.

## 3.2 - L'animation du PLH via les dispositifs d'intervention sur le parc privé

Les opérateurs privés sont associés fréquemment lors de l'élaboration du PLH en phase de diagnostic et lors des instances de validation. Cependant, les intercommunalités soulignent la difficulté à mobiliser les acteurs privés dans la mise en œuvre du PLH.

Néanmoins, plusieurs initiatives peuvent être soulignées :

- Le développement de « Chartes de qualité des opérations » ou « chartes urbaines et paysagères » qui fixent des principes pour la construction d'opérations nouvelles ;
- L'animation de groupes thématiques dans la durée du PLH ;
- L'association des opérateurs privés dans le cadre d'observatoires de l'habitat : ils sont sollicités pour mettre à disposition des données statistiques et renforcer la connaissance du parc immobilier privé.

### La Communauté de Communes de Saint-Gilles-Croix-de-Vie

(47 698 habitants, 14 communes, deuxième PLH), a intégré les acteurs de l'artisanat du bâtiment à l'élaboration de son PLH en leur expliquant le dispositif OPAH qui a été mis en place. Cette rencontre a permis à la fois d'associer de manière plus forte ces professionnels afin qu'ils soient impliqués dans le projet et dans le développement et la rénovation de l'habitat, mais également de faire connaître plus largement le dispositif OPAH, son fonctionnement, ses modalités d'application.

### L'Agglomération de Pau Béarn Pyrénées (152 463 habitants, 31 communes, troisième PLH)

Un protocole d'accord avec les acteurs de la construction a été lancé en 2011. L'expérience avait pour objectif de travailler sur une plus grande mixité sociale à travers notamment une plus grande complémentarité entre produits sociaux et privés.

**Les avantages :** cette expérience a permis un travail et une négociation entre les communes, les bailleurs et les acteurs de la construction privée.

**Les limites :** le contexte de crise du marché de l'immobilier n'a pas permis à cette initiative de porter tous les effets attendus.

### La Communauté de Communes du Pays des Herbiers en Vendée (29 175 habitants, 8 communes, deuxième PLH),

a engagé un partenariat avec les lotisseurs et constructeurs de maisons individuelles : ils ont été associés au PLH lors de groupes de travail et s'impliquent sur l'amélioration de la performance énergétique du parc, sujet prioritaire pour l'intercommunalité.

### 3.3 - Pour une animation du PLH auprès du grand public : l'exemple des « Maisons de l'Habitat »

Les collectivités partagent le constat d'une difficulté à rendre lisibles les interventions sur l'habitat menées au titre du PLH. Les intercommunalités ayant associé les habitants à l'élaboration du PLH dressent un bilan mitigé de ces démarches et constatent une faible mobilisation. Si le sujet constitue l'une des préoccupations majeures des habitants, son traitement dans le PLH semble souvent trop technique et difficile à appréhender par le grand public.

Face à ce constat, les intercommunalités ont déployé plusieurs outils de communication, qu'il s'agisse de leurs sites internet ou de documents de communication et plaquettes grand public

Nous insisterons dans cette partie particulièrement sur les exemples de Maisons du Logement ou de l'habitat. Ces lieux se développent dans des collectivités de tailles variées avec plusieurs préoccupations :

- Apporter une meilleure lisibilité, vis-à-vis du grand public, sur les actions menées par l'intercommunalité en matière d'habitat, simplifier les démarches des habitants ayant une question relative au logement via un lieu unique ;
- Disposer d'un lieu « ressource » réunissant les différents acteurs intervenant sur l'habitat et favorisant l'échange et le partenariat. Ces maisons accueillent souvent des permanences de structures telles que l'ADIL, des opérateurs de l'Anah sur le parc privé et accueillent aussi les plateformes de la rénovation énergétique ;
- Avec la loi ALUR, les intercommunalités doivent élaborer des Plans Partenariaux de Gestion de la Demande et d'Information du Demandeur. Ces plans doivent simplifier les démarches du demandeur de logement par la mise en place d'un service d'accueil et d'information qui doit contenir à minima un « lieu commun » : ces Maisons de l'Habitat sont identifiées comme tel.



#### **Communauté d'Agglomération de Vitré (77 581 habitants, 46 communes, deuxième PLH)**

L'intercommunalité a mis en place en 2002 une Maison du Logement, qui regroupe en un seul endroit différents professionnels de l'habitat. Elle fonctionne grâce à des partenariats et est financée par l'agglomération.

Sont réunis dans la Maison du Logement : Le service logement de Vitré Communauté, l'ADIL 35 qui y tient une permanence 2 fois par mois, SOLIHA une fois par semaine, l'Espace Info Énergie présent de manière permanente, et un architecte du CAUE une fois par mois (et assurant également des permanences sur les principales communes du territoire). La Maison du Logement est également le guichet unique de demande de logement social, rassemblant ainsi toutes les demandes du territoire.

De plus, une plateforme numérique permet d'accompagner les habitants dans leurs projets de location, accession, investissement, réhabilitation de logement et de vente.

(<http://vitrecommunaute.habitatpaysdevitre.org/>)

Cette plateforme rassemble ainsi les aides disponibles mises en place dans le cadre du PLH et des autres dispositifs relatifs à l'habitat (nationaux, départementaux...).

### **L'Agglomération de Pau Béarn Pyrénées** (152 463 habitants, 31 communes, troisième PLH)

Une Maison de l'Habitat et du projet urbain a été créée. Ce lieu informe et renseigne les habitants sur les thématiques de l'habitat et de l'énergie et présente l'ensemble des projets urbains portés par la collectivité afin d'apporter au public des informations sur le développement de leur territoire.

Ainsi le guichet unique mis en place informe sur les opérations d'amélioration de l'habitat et les aides disponibles pour les propriétaires, les projets soutenus par la collectivité autour de l'accession sociale en facilitant la commercialisation, la maîtrise de l'énergie et l'accompagnement disponible auprès des habitants pour réduire leur consommation, les démarches liées aux différents projets urbains.

Différents acteurs locaux y effectuent des permanences : l'ADIL 64, la chambre interdépartementale des notaires, la confédération artisanat et petites entreprises du bâtiment, le comité ouvrier du logement et la Béarnaise Habitat, l'architecte des bâtiments de France. Tout au long de l'année des actions de présentation et de promotion sont organisées par la Maison de l'Habitat et du projet urbain.

Très prochainement la Maison de l'Habitat va devenir lieu commun d'accueil, information et d'enregistrement des demandeurs de logements sociaux.



## 4 - Les leviers pour garantir l'opérationnalité du PLH et sa mise en œuvre

Le PLH fixe des orientations, des objectifs et les décline dans un programme d'actions. Contrairement au PLU, il ne s'agit pas d'un document opposable, adossé à un règlement. Sa mise en œuvre repose à la fois sur l'opérationnalité du programme d'actions, la précision apportée dans la définition des objectifs de logement, mais aussi l'engagement de l'intercommunalité, de ses partenaires et des communes pour assurer la mise en œuvre des objectifs fixés.

### 4.1 - La territorialisation des objectifs du PLH : un exercice incontournable, des méthodes variées ; un gage d'opérationnalité du PLH

La loi Molle de 2009<sup>8</sup> impose dans les PLH la déclinaison des objectifs à la commune ou, le cas échéant, au secteur géographique.

La territorialisation des objectifs de production est un exercice incontournable du PLH mais aussi jugé complexe et sensible par les intercommunalités. Il repose sur le calcul des besoins en logements du territoire : l'analyse des besoins réalisée à l'échelle de l'EPCI doit ensuite trouver une traduction concrète commune par commune. Cet exercice est politique par nature puisqu'il a une conséquence sur la capacité de développement des villes et doit trouver une retranscription dans le PLU. Il met en pratique les principes de solidarité territoriale, de mixité sociale et traduit de manière concrète les engagements pris à l'échelle intercommunale. Outre la déclinaison de la production de logements et sa traduction financière, cet exercice porte aussi sur la programmation de l'offre locative sociale.

Plusieurs conditions de succès sont mentionnées par les intercommunalités interrogées pour mener à bien cette démarche :

- Donner confiance aux communes en engageant un travail itératif : elles doivent être contributives de ce travail, faire remonter leurs attentes et ambitions. Elles doivent être rassurées sur leur capacité à réviser cette territorialisation lors du bilan à mi-parcours du PLH ou dans des contextes particuliers (crise de l'immobilier, difficulté de sortie d'une opération...);
- L'intercommunalité doit rappeler l'intérêt communautaire, la stratégie définie dans le PLH et conserver le cap fixé pour que la territorialisation, bien qu'issue d'un travail itératif, ne soit pas la somme des projets des communes. Dans cet exercice, le rôle de l' élu référent vis-à-vis des maires est essentiel ;



**La Communauté d'Agglomération de Rodez** (55 187 habitants, 8 communes, deuxième PLH) est composée de 8 communes.

Des représentants de chaque commune se réunissent toutes les semaines lors d'un « bureau orientation ».

Ces réunions traitent de différents sujets relatifs au développement des communes et de l'agglomération, le sujet de l'habitat y est cependant régulièrement traité. La régularité de ces instances en a fait l'instance de pilotage principal du PLH.

Ce système permet de traiter de sujets habitat en continuité, au fil des évolutions et d'être ainsi plus réactif.

<sup>8</sup> Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion.



- L'importance d'engager une démarche prospective, s'inscrivant au-delà de la temporalité du PLH. Ce document étant établi pour 6 ans, les 3 premières années du PLH portent sur des « coups partis » (opérations déjà identifiées). Ainsi, il convient de s'inscrire dans une temporalité à plus long terme pour réellement permettre au PLH d'influer sur les dynamiques territoriales ;
- En termes de méthodes, les EPCI soulignent l'intérêt de travailler dans un premier temps par une déclinaison par secteur géographique, étape intermédiaire avant la déclinaison par commune ;
- Les « fiches communales » évoquées précédemment constituent un appui aux services techniques et aux élus pour rencontrer les communes sur la base d'une proposition qui pourra être ajustée avec elles. Ces feuilles de route par commune contribuent à renforcer la confiance entre commune et EPCI ;
- Les intercommunalités soulignent l'intérêt d'inscrire cette démarche dans un projet de territoire. Ils constatent ainsi que l'exercice est plus aisé à mener avec les communes lorsqu'un projet de territoire ou un SCoT a été mené et a acculturé les élus aux enjeux de densité, de réduction de la consommation foncière... ;
- L'expérience de plusieurs générations de PLH permet de mener ce travail de façon plus « apaisée ». Les intercommunalités soulignent l'effet des bilans et évaluations : les communes prennent conscience de la définition d'objectifs parfois trop élevés qu'il convient de revoir.

Cet exercice est gage d'une plus grande opérationnalité du PLH. Il le rend davantage réaliste : les objectifs ne sont pas « incantatoires » puisqu'ils sont précisément localisés, par commune, à la parcelle.

### **Saint-Étienne Métropole** (401 845 habitants, 53 communes, troisième PLH)

L'intercommunalité a mis en place une territorialisation des objectifs de production du PLH. Cette territorialisation est construite à partir de la création de 4 typologies de communes (communes urbaines, communes de couronne, communes périurbaines et communes rurales). Cette différenciation a permis de dégager des enjeux territorialisés répondant aux constats et problématiques identifiés dans le diagnostic. Cette répartition d'objectifs participe à la logique d'aménagement du territoire et de maîtrise des grands équilibres définis dans le projet d'agglomération. Par ailleurs, le PLH a tenu compte des éléments de cadrage que sont le SCoT ainsi que les obligations en terme de production de logements accessibles socialement dans la mise en œuvre de cette territorialisation.

La méthode retenue pour définir les objectifs de territorialisation a été élaborée avec un accompagnement de l'agence d'urbanisme en charge de l'élaboration du PLH. Elle s'appuie en grande partie sur les orientations du SCoT qui définit un point de stabilité acquis par les communes, ainsi qu'un niveau d'ambition démographique.

L'un des enjeux du PLH en territoire détendu est de pouvoir jouer un rôle sur la maîtrise du développement résidentiel en périphérie, notamment pour favoriser le renouvellement urbain des centralités urbaines.

La répartition de l'offre nouvelle distingue les logements sociaux publics, les logements privés conventionnés (avec travaux), les logements en promotion privée (locatif et accession) et les logements en accession abordable.

Afin de garantir la mise en œuvre de ces objectifs, Saint-Étienne Métropole a défini les modalités de gouvernance et d'évaluation associant les communes et les différents partenaires de l'habitat. Le bilan à mi-parcours constitue un moyen d'évaluer cette territorialisation et de la réajuster en cas de déséquilibres à partir d'un référentiel d'indicateurs partagés avec les acteurs locaux de l'habitat. La Métropole dispose notamment d'un observatoire des permis de construire.

**Les avantages :** des objectifs réalistes, définis avec les communes et adaptés à leurs caractéristiques territoriales.

**Les limites :** nécessite un travail de fond avec les communes et des moyens pour légitimer les priorités de développement identifiées. Des difficultés de compatibilité à gérer entre besoins locaux (régulation du logement social, besoins importants de financements de la démolition et de la réhabilitation HLM...) et la politique nationale du logement orientée sur la construction de logements en zones tendues.

## 4.2 - Une stratégie foncière communautaire garante de la mise en œuvre du PLH

La stratégie foncière est un axe incontournable des PLH car elle permet de définir des outils, des dispositifs, pour appuyer la mise en œuvre des objectifs fixés. Néanmoins, elle se traduit de manière très diverse dans les PLH : de PLH qui inscrivent la définition d'une politique foncière intercommunale sans nécessairement l'appuyer d'outils opérationnels, de compétences ou de moyens, à ceux qui traduisent le PLH dans des plans d'action foncière précis. Cet axe est aussi jugé assez sensible notamment lors de premiers PLH car il touche directement à la compétence des communes et au pouvoir exercé par les maires. Cette dimension du PLH est aussi perçue, avec une certaine défiance des communes, comme une première étape vers un PLUI. Cet exercice présente l'intérêt d'inscrire le PLH dans une temporalité plus longue que les 6 années. Les politiques foncières sont engagées sur le long terme pour favoriser la sortie d'opérations lors de futurs PLH.

Plusieurs initiatives de collectivités peuvent être soulignées :

- La réalisation de « référentiels fonciers ». Derrière ce vocable, on retrouve des documents assez variables dans leur contenu :
  - Des documents repérant l'ensemble des parcelles / potentialités foncières et les localisant ;
  - Des outils cartographiques, intégrés à des systèmes d'information géographique pour cartographier les potentialités foncières disponibles à court, moyen et long terme ;
  - Certains référentiels fonciers caractérisent précisément le type de parcelle et les conditions opérationnelles de mobilisation de ce foncier voire à définir des capacités des parcelles en volumes de production de logements ;
  - Au-delà du repérage de « parcelles », la majorité des référentiels fonciers s'attachent à identifier des potentiels de renouvellement urbain, repèrent des « dents creuses », des capacités de densification dans certaines zones. Cette démarche est particulièrement intéressante dans les centres urbains et centres anciens aux réserves foncières limitées et dans une volonté de limiter l'étalement urbain.
- Dans la continuité des référentiels fonciers, les plans d'actions foncières vont plus loin que le repérage et l'observation puisqu'ils préconisent des outils, mobilisent des leviers financiers pour agir sur des secteurs identifiés :
- Les PLH sont aussi pour certains adossés à des conventions conclues avec les établissements publics fonciers pour procéder à du portage foncier sur des secteurs d'intérêt communautaire ;
- Certains PLH prévoient des enveloppes financières pour accompagner les communes dans la réalisation d'acquisitions foncières et afin de disposer d'une meilleure maîtrise du développement de leur territoire.

### L'agglomération de Saint-Brieuc (115 882 habitants, 32 communes, quatrième PLH)



L'intercommunalité développe depuis 2007 une politique foncière en faveur de l'habitat. Un référentiel foncier à vocation habitat a été réalisé **en concertation avec les communes et les opérateurs de l'habitat social**, ce document et ses actions constituent le volet foncier du PLH. Il a notamment été réalisé avec l'aide d'étudiants dans le cadre d'ateliers professionnels. Une charte foncière a également été établie entre l'agglomération et les communes.

**Cette politique foncière prend la forme d'acquisition de terrains visant à constituer des réserves foncières à court ou moyen terme**, c'est également une aide apportée aux opérateurs d'habitat social pour limiter les charges foncières. Des « groupes de suivi foncier habitat » ont été mis en place et se réunissent deux fois par an afin de déterminer conjointement les secteurs stratégiques que la commune souhaite voir acquis par l'agglomération.

Dans le cadre de l'élaboration de son troisième PLH, Saint-Brieuc Agglomération vise à **renforcer cette politique foncière en élaborant un Schéma foncier Habitat 2011-2017** pour actualiser le potentiel foncier dédié au logement. Ainsi, ce schéma tend à limiter la consommation d'espace en privilégiant le renouvellement urbain en vue de répondre aux objectifs de production de logements. En effet depuis 2011, Saint-Brieuc Agglomération peut procéder à **l'acquisition d'immeubles**. Par ailleurs, la collectivité a élaboré un partenariat avec l'Établissement Public Foncier de Bretagne depuis 2011.

**Les avantages :** réaliser les actions et des opérations de logements mixtes de qualité répondant à la politique de l'habitat. Faciliter la réalisation des opérations pour les acteurs de l'habitat.

**Les limites :** moyens humains et financiers nécessaires afin d'acquérir le foncier et de faire vivre le partenariat dans la durée.

## 4.3 - Favoriser la traduction opérationnelle du PLH dans les documents d'urbanisme

Le PLH n'est opposable que par sa traduction dans les documents d'urbanisme des communes. La loi précise que les PLU doivent être mis en compatibilité avec les objectifs du PLH mais les intercommunalités soulignent l'importance d'une plus forte articulation entre PLH et PLU pour garantir la mise en œuvre des objectifs fixés. Pour ce faire, plusieurs actions sont engagées :

- Aider financièrement les communes qui réviseraient leur document d'urbanisme mais conditionner ces aides à la traduction opérationnelle des objectifs du PLH dans leur PLU ;
- Préciser dans chaque fiche action du PLH les incidences de l'action sur les documents d'urbanisme des communes ;
- Rédiger des guides à destination des communes et délivrer un conseil pour les appuyer dans la mise en compatibilité de leur document d'urbanisme avec le PLH.

Les intercommunalités interrogées soulignent aussi l'intérêt de se doter de compétences : le transfert de l'instruction des documents d'urbanisme de l'État vers les intercommunalités et l'exercice des autorisations du droit des sols contribuent à mieux assurer la retranscription du PLH dans les documents d'urbanisme.

La forme la plus intégrée de cette traduction est la réalisation d'un PLUi-H valant PLH. S'engager dans un tel outil nécessite une maturité forte de l'intercommunalité et une bonne maîtrise de sa politique communautaire, dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat.

## 5 - Des moyens humains et un suivi continu nécessaires la mise en œuvre du PLH

L'ensemble des collectivités interrogées s'accordent pour souligner que la mise en œuvre du PLH repose sur un investissement humain et financier. Celui-ci varie selon la taille de l'EPCI considéré. L'implication politique des élus, si elle est essentielle, ne peut garantir à elle seule la mise en œuvre des objectifs du PLH et nécessite l'implication des services.

Le fonctionnement d'un « binôme » entre le service habitat et son élu référent est fréquemment cité comme l'une des conditions de succès dans la mise en œuvre du PLH. En effet, l'habitat est une thématique qui exige un haut niveau de technicité et d'expertise. Il s'agit également d'un sujet éminemment politique puisqu'il a trait au quotidien des habitants. Ainsi, le lien entre service technique et élu doit être particulièrement étroit.



**Mme DETRAZ, Vice-Présidente Habitat à Lorient Agglomération** le souligne : *« Le lien entre service technique et politique est indispensable. Toucher à l'habitat et au logement des gens c'est très politique mais on ne peut lancer des grandes orientations sans mesurer les répercussions techniques. La co-construction en permanence est indispensable sinon on s'égaré et on fait des propositions irréalistes. Si le technique travaille tout seul cela entraîne des conséquences politiques non maîtrisées. Avant de prendre la parole sur le plan politique, je m'assure que mes propositions sont réalistes sur le plan technique. »*

### 5.1 - Des moyens financiers et humains

Dans un contexte de restriction budgétaire, les collectivités interrogées soulignent à la fois la nécessité de réaffirmer en permanence l'enjeu d'allouer des aides à l'habitat mais aussi de cibler les aides du PLH afin que celles-ci puissent avoir un véritable effet levier.



**Céline BAS, animatrice PLH à Limoges Métropole**, explique que le deuxième PLH avait fléché les moyens humains et financiers à mobiliser pour chaque action. Cependant, ces objectifs n'ont pas été répercutés dans le budget de la collectivité : *« Pendant toute la durée du PLH, nous avons dû négocier des moyens et un certain nombre des actions programmées n'ont pas pu être mises en œuvre. Il est donc essentiel de bien flécher les budgets alloués à l'habitat et prioriser les actions sur lesquelles on souhaite avoir une intervention forte pour éviter le « saupoudrage. »*

Pour réaliser cet exercice de priorisation, certaines collectivités font le choix d'établir des **guides d'aides** précis du PLH. C'est notamment le cas du Grand Angoulême qui a fait le choix de conditionner les aides à la production de logements sociaux à un certain nombre d'engagements de la part des organismes HLM. L'agglomération a construit **une grille de financement du logement social**. Chaque critère apporte un financement supplémentaire (+500 € par logement). Si l'opération du bailleur répond à l'ensemble des priorités de l'agglomération, il peut disposer d'une subvention allant jusqu'à 6 000 à 8 000 € par logement. Les critères portent principalement sur les types de produits (PLAI / PLUS), la qualité des opérations (intégration urbaine et paysagère), leur localisation (encourager les opérations en centre urbain plutôt qu'en extension), leur mode de production (acquisition -amélioration davantage soutenue que la production neuve).

Quelle que soit la dimension du service habitat, les intercommunalités soulignent la nécessité de travailler de manière décloisonnée entre les services de l'EPCI. Les relations entre services

urbanisme et habitat doivent être particulièrement fortes pour assurer une cohérence des actions menées.

Afin d'y parvenir, certaines collectivités ont choisi de mettre en place des « pôles » réunissant des compétences diverses et permettant de favoriser un fonctionnement en mode projet. C'est notamment le cas de Carcassonne Agglo et du Grand Narbonne.



**Thierry MASCARAQUE, Vice-Président chargé de l'Habitat à Carcassonne Agglo** souligne l'intérêt de ce fonctionnement et insiste sur la posture de conseil des services de l'intercommunalité auprès des communes. L'agglomération n'est pas dans l'injonction mais dans l'appui et le soutien : *« Nous avons choisi de monter un service en interne et de **créer un pôle Aménagement du territoire avec le SCoT et les dispositifs associés, avec l'habitat et l'ADS**<sup>9</sup>. Aujourd'hui sur les 82 communes, une soixantaine ont adhéré au service ADS. **L'agglomération rassure les maires.** Le service aide les maires, fait preuve de pédagogie, les forme, tout en partageant d'abord l'idée d'une solidarité à installer à l'échelle de l'EPCI. Les services de l'agglomération sont en proximité des communes, de leurs besoins qu'ils savent interpréter. C'est en ça qu'on a gagné la confiance des communes, elles se sentent chez elles quand elles viennent chez nous. »*



**L'agglomération du Grand Narbonne** souligne aussi les apports de ce fonctionnement en mode projet : *« Nous avons réorganisé le service : il s'agissait de **réunir toutes les compétences dans un même pôle**, de l'instructrice des permis de construire au chargé de mission habitat en passant par la référente rénovation énergétique. Les pratiques ont changé avec cette approche projet. Nous ne sommes plus sur des projets de « pôles » et cela a permis de **décloisonner le PLH.** »*

Il est à souligner que ce dernier exemple n'a pas entraîné une croissance du service habitat qui reste relativement réduit. Toutefois, cette organisation décloisonnée permet, à moyen constant, une meilleure efficacité.

Face aux évolutions réglementaires qui enjoignent les collectivités à étendre leurs champs de compétences, celles-ci s'inquiètent de leur capacité à mener des interventions de plus en plus étendues à moyens constants.

#### La Communauté d'Agglomération du Grand Avignon


(193 563 habitants, 17 communes, troisième PLH) a vu son service habitat se développer au fur et à mesure des générations de PLH. Un renforcement de l'équipe a été décidé lors de l'élaboration du deuxième PLH afin de permettre un meilleur suivi des actions, de la production et de l'animation auprès des communes notamment (+2 communes en 2017) et pour s'adapter aux évolutions réglementaires (CIL). Ainsi l'équipe en charge du PLH est passée de 1 à 3 personnes : un chargé de production de logements sociaux, un chargé de suivi des actions sur les logements neufs et les logements anciens et une personne chargée des questions administratives.

#### La Communauté de Communes du Pays de Saint-Gilles Croix de Vie

(47 698 habitants, 14 communes, deuxième PLH) a renforcé son équipe à la suite des orientations prises lors de l'élaboration du dernier PLH. En effet, pour permettre une meilleure connaissance et maîtrise du foncier, une étude de gisement a été réalisée par l'EPF, l'intercommunalité a donc recruté un géomaticien pour mettre à jour cette étude. Ce recrutement permet également un travail transversal avec le service urbanisme et renforce le lien entre le PLH et les PLU communaux.

<sup>9</sup> Autorisation Droit des Sols.





La **Communauté d'Agglomération de Pau Béarn Pyrénées** (152 463 habitants, 31 communes, troisième PLH) a mutualisé les services habitat de l'agglomération et de la ville de Pau. Cette économie d'échelle a permis de créer une équipe plus conséquente. Toutefois, son plan de charge est très contraint ; elle doit assurer à la fois un pilotage et une animation des dispositifs mis en place et un suivi et une évaluation globale du PLH. La contractualisation avec les bailleurs sociaux et les acteurs de la construction est en effet questionnée lors de l'élaboration du troisième PLH car ce dispositif demande des moyens humains conséquents. La présence auprès des communes du territoire doit pour l'instant être privilégiée pour assurer une bonne appropriation de la nouvelle politique locale de l'habitat et apporter un appui à la construction et la négociation des projets structurants avec les acteurs de la construction.


## 5.2 - L'observation et le suivi du PLH au service de l'action

Réglementairement, les collectivités ayant élaboré un Programme Local de l'Habitat sont tenues de mettre en place un observatoire. L'article L302-1 du Code de la Construction et de l'Habitation précise que « le programme local de l'habitat définit les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat sur son territoire ».

Au-delà des objectifs réglementaires, les collectivités mettent en place des dispositifs d'observation tenant compte de leurs moyens et des thématiques jugées prioritaires dans le cadre du PLH. Les formats de ces observatoires sont variables :

- Certains sont initiés à l'occasion du PLH, alors que l'intercommunalité ne disposait pas d'une habitude de l'observation. Ainsi, dans la majorité des cas, cette obligation via le PLH constitue une première expérience. Certains s'adossent à un observatoire existant, au niveau départemental par exemple. Des collectivités font appel à des prestataires ou à l'appui d'agences d'urbanisme tandis que d'autres choisissent de l'animer en direct ;
- Des observatoires sont créés à partir d'une thématique spécifique, sur laquelle l'agglomération souhaite s'investir concernant un axe fort de son PLH. Ces observatoires s'étoffent progressivement pour intégrer de nouvelles thématiques ;
- D'autres sont initiés à l'occasion du développement de nouvelles compétences au sein des services de l'intercommunalité, via la mise en place d'un Système d'Information Géographique.

Au-delà des outils, le dispositif d'observation du PLH est l'occasion d'organiser une animation en continu de la démarche :



La **Communauté d'Agglomération du Grand Narbonne** (125 913 habitants, 37 communes, deuxième PLH) a mis en place un **dispositif d'observation du parc social** en interne. Le service habitat a créé sa propre base de données. Une rencontre avec chaque bailleur a été réalisée ainsi que des visites de terrain pour localiser les logements. La base est composée de données très simples permettant de sortir des fiches rapidement pour aider les élus dans leur prise de décision. C'est un outil qui se veut évolutif auquel seront intégrées les données sur l'occupation sociale.

- En engageant un travail partenarial pour permettre d'alimenter l'observatoire en données statistiques mais aussi en contributions qualitatives de la part des acteurs de l'habitat pour mieux appréhender les évolutions du territoire ;
- En animant des groupes de travail réguliers sur des thématiques prioritaires ;
- En restituant régulièrement les productions de l'observatoire.

Si le PLH apparaît comme un document difficilement accessible au grand public, l'observatoire permet d'engager une communication ciblée vis-à-vis des partenaires de l'intercommunalité et plus largement des habitants.

Dans le contexte des lois ALUR et Égalité et Citoyenneté (réforme des attributions de logements sociaux), les observatoires ont permis aux collectivités de se doter d'outils de suivi sur le parc social et son occupation. Pour certaines collectivités, l'observation de l'occupation et les attributions de logements, la production d'un atlas du parc social, ont constitué une première porte d'entrée pour se positionner sur la réforme des attributions de logements sociaux (exemple : CA du Grand Narbonne).

### **Communauté d'Agglomération du Grand Avignon**

*(193 563 habitants, 17 communes, troisième PLH)*

Le service habitat a mis en place **des animations à destination de différents publics autour du dispositif d'observation**.

En effet, les bilans, réalisés annuellement grâce aux analyses effectuées, permettent un réajustement des actions du PLH. Ces derniers sont mis à disposition du public. Initialement les bilans étaient présentés à tous les acteurs de l'habitat lors des ateliers de l'habitat, tenus une fois par an.

Le service habitat met également en place non pas un observatoire mais plusieurs dispositifs différents, permettant d'analyser certains aspects de l'habitat sur le territoire. **Un atlas du logement social et un atlas du marché immobilier** recensant toutes les opérations immobilières du territoire ont été mis en place. Une cartographie des copropriétés a également été réalisée afin d'identifier les secteurs les plus fragiles. Ces analyses font ensuite l'objet **d'articles, d'animations ponctuelles à destination du grand public mais également des élus et des acteurs de l'habitat**. Les bilans sont réalisés de manière thématique, mettant en avant les évolutions ou phénomènes les plus marquants de l'année.

Par ailleurs, une **lettre du PLH est publiée**. Réalisée tous les mois à l'origine, elle est désormais rédigée une fois par an, les moyens humains ne permettant pas de maintenir le rythme initialement décidé. Cette lettre est adressée à 300 personnes environ, acteurs publics et privés de l'habitat.

**Les avantages :** des analyses partagées afin de permettre une meilleure association des acteurs de l'habitat. Ce travail permet une meilleure connaissance des phénomènes en cours et une meilleure négociation avec les différents acteurs de l'habitat.

**Les prérequis :** des moyens humains pour analyser les données et faire perdurer les animations.





## **Communauté d'Agglomération de Limoges Métropole**

*(206 813 habitants, 20 communes, deuxième PLH)*

Le territoire présente un marché peu tendu, avec une ville centre qui perd en attractivité au profit des couronnes. La mission d'observation a été internalisée au moment du bilan triennal du PLH. Ce bilan a en effet permis de comprendre que les objectifs n'étaient plus adaptés au contexte local, ni aux évolutions réglementaires récentes. L'objectif de l'internalisation était d'apporter une réactivité au dialogue entre le service, les élus et les acteurs, en collectant les données afin de pouvoir répondre rapidement à chaque question soulevée et permettre une prise de décision rapide. Ce travail d'observation s'est appuyé sur le service SIG et le partenariat avec la CCI.

Le travail mené avec le service SIG a permis de géolocaliser le parc social existant sur le territoire à partir du fichier RPLS ce qui permet de territorialiser les données et de les mobiliser pour la conférence intercommunale du logement. Ce travail a été réalisé également sur les copropriétés. Via l'étude d'un prestataire et des données de l'Anah, les copropriétés ont été localisées et une mise à jour est désormais possible. Les services SIG et habitat ont également travaillé sur le volet foncier en traitant les données sur la Valeur Foncière (DVF) pour alimenter un observatoire du foncier. De plus, un travail avec le syndicat chargé de l'élaboration du SCoT est en cours pour définir le foncier disponible et le potentiel de division pavillonnaire sur le territoire.

En parallèle, l'EPCI commande des études à un prestataire sur des sujets thématiques (ex : analyse des flux migratoires). Chaque cahier des charges précise que le service habitat récupère les données, les analyse après chaque étude faite par le prestataire afin de pouvoir faire évoluer et suivre l'analyse. En interne, cela a permis l'organisation des données.

L'objectif de l'observatoire est d'améliorer la connaissance du territoire. Pour qu'il soit opérationnel et facilement actualisable, il est composé de très peu de variables. À terme l'EPCI a la volonté d'en faire un véritable outil de communication auprès des élus et dans les communes.

Le PLH est établi pour une durée de 6 ans. Il fait l'objet de bilans annuels et à mi-parcours.

Au-delà de l'obligation d'assurer un suivi du PLH, ces étapes permettent à l'intercommunalité de « faire vivre » le PLH dans la durée :

- Remobiliser les élus et les acteurs sur la mise en œuvre du PLH, créer un temps d'animation pour nourrir la dynamique partenariale ;
- Mesurer les effets des actions mises en place et réajuster si elles ne répondent pas aux objectifs fixés ;
- Intégrer les évolutions réglementaires qui seraient intervenues après l'adoption du PLH : dans un contexte en évolution permanente, permettre au PLH de s'adapter, sans remettre en cause la stratégie définie.

Ce travail de suivi repose sur la mobilisation des services de l'intercommunalité et la présence d'un référent en capacité de dresser le suivi et le bilan des actions entreprises.

Les collectivités interrogées adoptent des modes d'organisation variés pour suivre et animer le PLH :

- Des temps techniques et l'animation régulière de groupes de travail : les intercommunalités ayant élaboré des fiches communales ou contractualisées s'appuient sur ces supports dans l'animation du PLH avec les communes et partenaires ;
- Des temps politiques : certaines intercommunalités font le choix de présenter régulièrement les avancées du PLH en bureau communautaire pour que les élus soient tenus informés sur les temps forts du PLH (exemple de l'agglomération de l'Albigeois) ;
- L'appui d'outils : mise en place de tableaux de bord, animation d'un Système d'Information Géographique partagé avec les communes et partenaires...



Cette animation du PLH en continu repose sur la mobilisation d'une équipe technique, en lien étroit avec les élus mais constituée, de l'avis des EPCI interrogés, une condition de réussite indispensable à la mise en œuvre du PLH. Dans un contexte d'évolutions politiques, institutionnelles, réglementaires, la présence d'une équipe opérationnelle conforte le PLH dans la durée et garantit sa stabilité.



**Mme DETRAZ, Vice-Présidente à Lorient Agglomération**, identifie l'animation et le suivi comme l'une des conditions indispensables à la mise en œuvre du PLH : « *Des outils concrets et opérationnels qui apportent une légitimité au PLH. Il faut que le PLH se traduise dans des plans d'actions chiffrés, territorialisés avec un budget, des échéanciers, avec un observatoire, car il n'y a pas de bonne politique locale si on ne vérifie pas les effets produits. Il faut évaluer et avoir l'humilité de revoir ce qui ne marche pas. Cela nécessite de mobiliser des moyens pour avoir un service dédié.* »

#### La Communauté d'Agglomération de Carcassonne

(110 555 habitants, 82 communes, deuxième PLH)

Le territoire a connu une modification importante de son périmètre (+ 50 communes en 2015 et + 9 communes en 2017). Une personne consacre  $\frac{3}{4}$  de son temps au PLH et la chef de service habitat y consacre également du temps plus ponctuellement.

Une personne a été recrutée récemment afin d'assurer le suivi et la production de logements locatifs sociaux ainsi que pour alimenter l'observatoire. Cette augmentation des moyens humains semble cependant faible au regard des changements connus par le territoire qui entraînent une gestion différente du lien avec les communes ainsi qu'une nouvelle gouvernance. L'intercommunalité va faire appel à un bureau d'étude pour l'aider dans l'animation lors de l'élaboration du PLH.

L'intercommunalité a profité du contexte de changement important pour **réorganiser le travail inter-service**. En effet un travail en « mode projet » est envisagé sur ce nouveau PLH, il s'agirait de rassembler les services concernés autour de « **fiches projets** » pour permettre une approche pluridisciplinaire. Ainsi le suivi des projets se ferait de manière transversale, afin de décloisonner les services et d'harmoniser le suivi.

# CONCLUSION

Le PLH est devenu l'instrument des intercommunalités pour élaborer et piloter leurs politiques locales de l'habitat.

Certaines collectivités se sont emparées du renforcement progressif de son contenu réglementaire pour en faire un outil opérationnel et partenarial, leur permettant de décliner efficacement leur stratégie et de la faire vivre au gré de l'évolution des besoins et des transformations de toute nature qu'elles rencontrent, en terme d'organisation et de dynamique territoriale.

Frédéric ESNAULT, Chef du Bureau PH2 à la DHUP, en charge des politiques locales de l'habitat, de la programmation du logement social et du renouvellement urbain, identifiait plusieurs clés de réussite du PLH lors du séminaire organisé le 7 septembre 2017 à Carcassonne, en lancement de la démarche :

- L'ancrage territorial, le PLH devant incarner l'expression d'un territoire et être le résultat de l'expression de l'ensemble des acteurs. L'EPCI constitue le bon échelon pour apprécier ces besoins, les qualifier et définir une stratégie partagée pour y répondre ;
- L'opérationnalité : un PLH efficace ne devant pas s'arrêter à la définition d'orientations généralistes ou d'intentions mais être décliné en engagements, être territorialisé pour décliner précisément les réponses à apporter, sans toutefois fixer d'objectifs irréalistes ou au-delà des capacités à faire du territoire. Il doit s'articuler avec les documents d'urbanisme et s'appuyer sur de nouvelles prises de compétences par les intercommunalités ;
- Assurer la complémentarité entre l'action de l'État et celle des territoires, corrélés les orientations nationales et locales : la politique locale naît du terrain, de l'analyse des besoins et doit s'inscrire dans un cadre national et respecter des principes dont l'État est garant.

Le succès de la mise en œuvre locale du PLH repose en effet sur la capacité de l'intercommunalité et de ses partenaires à s'investir pour définir une stratégie et un programme d'actions, et pour les mettre en œuvre. Dans ce contexte, le rôle de l'intercommunalité est d'animer le PLH en continu, de poursuivre la mobilisation au-delà de la phase d'élaboration. Ainsi, de l'avis des collectivités et services de l'État interrogés, plusieurs éléments semblent incontournables pour favoriser la mise en œuvre et l'animation des PLH dans la durée.

**La phase d'élaboration du PLH** construit les conditions de sa mise en œuvre et de son appropriation par les élus et partenaires. Au stade de l'élaboration, il apparaît essentiel :

- D'engager une large consultation des acteurs et de mener un travail d'acculturation des élus pour un partage des enjeux en matière d'habitat ;
- D'inscrire le PLH dans un projet de territoire et de permettre une approche transversale entre les différentes politiques publiques de l'aménagement ;
- De proposer un programme d'actions opérationnel et territorialisé : cet exercice, souvent jugé long et complexe lors de l'élaboration du PLH, est cependant garant de sa mise en œuvre. La traduction en conventions et engagements concrets des partenaires et des communes permet de préciser la contribution de chacun aux objectifs du PLH ;
- De prévoir, dès l'élaboration du PLH, les modalités de gouvernance et de partenariat qui seront maintenues dans la durée ;
- De préciser les moyens humains et financiers alloués au PLH ;

- De définir l'organisation des services techniques pour permettre de piloter et animer le PLH.

**Dans la durée**, la mise en œuvre du PLH repose sur des conditions de réussite jugées comme essentielles par l'ensemble des acteurs interrogés :

- Le portage politique et la capacité de l'élu(e) référent(e) à susciter l'adhésion des communes, être à l'écoute et favoriser le consensus tout en affirmant l'intérêt communautaire ;
- Le lien étroit entre pilotage politique et service technique pour mettre en œuvre la stratégie définie et décliner le programme d'actions ;
- L'organisation en transversalité des services pour favoriser le lien entre urbanisme / aménagement et habitat ;
- L'échange régulier avec les communes et les acteurs de l'habitat pour entretenir le partenariat dans la durée ;
- La mise en place d'un dispositif d'observation pour favoriser le suivi des objectifs du PLH et mettre en évidence les évolutions du territoire. Le suivi et l'observation permettent aussi d'éclairer les élus sur l'atteinte ou non des objectifs du PLH, de recadrer les objectifs si nécessaire et d'appuyer leurs décisions pour faire vivre le PLH dans la durée.

Le renforcement des politiques locales de l'habitat repose sur le développement, dans les territoires, de politiques intercommunales élaborées et animées, dans le cadre des PLH (ou PLUi-H), qui contribuent à la mise en œuvre du projet de territoire.

Le caractère opérationnel de ces politiques, pour répondre aux besoins en logement, passe par un portage politique et technique fort, transparent, permettant de s'inscrire dans la durée, en associant étroitement l'ensemble des communes et des partenaires qui contribuent à leur réussite.

De ce point de vue, les observatoires partenariaux de l'habitat constituent un instrument privilégié au service de l'animation et de l'évolution de la politique intercommunale de l'habitat.

Cette étude sur les modalités d'animation et de pilotage des PLH a permis de mettre en évidence, à travers les témoignages de collectivités très engagées dans les politiques intercommunales de l'habitat, l'importance du renforcement dans le temps de ces politiques, de leur adaptation permanente dans un contexte évolutif et de leur cohérence avec toutes les composantes du projet de territoire (politiques de développement territorial, de l'urbanisme, du foncier, des déplacements).

DREAL Occitanie  
Direction Aménagement  
Division Habitat

[www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr](http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr)

