

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

Synthèse du séminaire du 7 septembre 2017

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

Le 7 septembre 2017, la DREAL Occitanie organisait un séminaire consacré aux modalités d'animation et de pilotage des Programmes Locaux de l'Habitat. La journée était introduite par

- **Jean-Emmanuel BOUCHUT**, Directeur de l'Aménagement à la DREAL,
- **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.

Le programme de la journée a permis dans un premier temps d'évoquer avec les élus les enjeux liés à la gouvernance et à l'animation des PLH à partir du regard croisé de

- **Marie-Christine DETRAZ**, Vice-Présidente en charge de l'habitat à la Communauté d'Agglomération de Lorient Agglomération,
- **Michèle BARRAU-SARTRES**, Vice-Présidente déléguée à l'habitat à la Communauté d'Agglomération de l'Albigeois
- **Thierry MASCARAQUE**, Vice-Président en charge de l'habitat à la Communauté d'Agglomération de Carcassonne Agglo.

L'après-midi était dédiée à un temps de discussion plus opérationnel sur la mise en œuvre des PLH et l'animation du partenariat, en présence de services habitat :

- **Marie-Céline CAZAUBA**, Directrice de l'habitat et du renouvellement urbain à l'agglomération de Pau Béarn Pyrénées
- **Damien VAN GASTEL**, Directeur du pôle planification, urbanisme, habitat et pôle climat à la Communauté d'Agglomération du Grand Narbonne
- **Lucie STIEVENARD**, Chargée de mission à la Communauté d'Agglomération du Grand Narbonne
- **Laure DERENANCOURT**, Chef de projet habitat à la Communauté d'Agglomération de l'Albigeois
- **Céline BAS**, animatrice PLH et marché local de l'habitat à la Communauté d'Agglomération de Limoges Métropole.

La journée était animée par **Delphine BAUDET-COLLINET**, Directrice opérationnelle à Espacité.



INTRODUCTION DE LA JOURNÉE

Jean-Emmanuel BOUCHUT, Directeur de l'Aménagement à la DREAL Occitanie, introduit la journée en évoquant les réalités contrastées que recouvrent les PLH, selon le profil des intercommunalités qui les pilotent. Il souligne les démarches volontaires d'intercommunalités qui font le choix de se doter d'un PLH bien que ce document ne leur soit pas imposé par la loi.

L'objectif à l'issue de cette journée est de poser les bases de la mise en place d'un réseau sur les PLH, animé par la DREAL et associant les intercommunalités (élus et techniciens) et les services déconcentrés de l'État. Il s'agit de partager les expériences, de se nourrir des bonnes pratiques, de mettre en évidence les difficultés et analyser comment les résoudre. Le format de ce réseau sera à définir ensemble.

Frédéric ESNAULT, Chef du bureau PH2 à la DHUP, affirme qu'une bonne politique de l'habitat est menée et mise en œuvre localement. C'est localement qu'elle est élaborée par des acteurs et des partenaires de proximité, au plus près des réalités du terrain, des besoins qui s'y expriment et des potentialités qui s'y font jour. Aucun terrain de jeu n'est identique à un autre.

Bien entendu, la politique du logement n'est pas pour autant décentralisée, l'État est et reste le garant de son équilibre et des grands principes qui la régissent : l'égalité et la cohésion des territoires, la mixité sociale dans l'habitat, la prise en compte des besoins des plus fragiles, des plus modestes. L'État fixe le cadre mais c'est véritablement aux acteurs locaux, sous le pilotage bienveillant de l'État, de se saisir de ces priorités nationales pour mieux les décliner localement, pour les adapter à l'hétérogénéité de leurs territoires.

L'EPCI est la pierre angulaire de la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat sur un territoire. Toute l'histoire législative et réglementaire récente vise à conforter cet échelon intercommunal en tant que chef de file cohérent, avéré et indiscutable de la conduite des politiques de l'habitat. Mais l'intercommunalité n'agit pas seule et le contexte partenarial est à la fois vaste et complexe, avec un grand nombre d'acteurs intervenant sur le champ de l'habitat et l'État est là pour l'accompagner.

Enfin, concernant la mise en œuvre opérationnelle du PLH, **Frédéric ESNAULT** soumet plusieurs clés de réussite de l'animation et la mise en œuvre des PLH :

- la première clé, est **l'ancrage territorial** du PLH : le PLH doit être l'expression d'un territoire et de ses acteurs ;
- la deuxième clé, est **l'opérationnalité** : un PLH efficace est un PLH qui aura su ne pas en rester au stade des orientations généralistes mais qui aura décliné précisément les réponses à apporter public par public. Un PLH opérationnel programme des actions crédibles et cohérentes avec la réalité du terrain, sans fixer d'objectifs qui sont au-delà de la capacité à faire des acteurs. Enfin pour être opérationnel, le PLH doit être compatible avec les documents d'urbanisme et toutes les compétences qui permettent d'appuyer sa mise en œuvre doivent être prises par l'EPCI ;
- la troisième et dernière clé de succès est la nécessaire **complémentarité de l'action des EPCI et de l'État**. L'État prend et prendra sa part pour mieux informer et former les acteurs de terrains et les partenaires à ce que doit être une bonne politique locale de l'habitat, ambitieuse, efficace. Un guide de ce qu'est un « bon PLH » sera élaboré et destiné à tous les acteurs susceptibles d'intervenir dans la procédure du PLH.

Frédéric ESNAULT conclut son propos par un message de mobilisation à l'attention des EPCI, des services de l'État mais aussi de tous les autres acteurs et opérateurs associés sans lesquels l'action en matière de politique locale ne serait pas portée.

I. PREMIÈRE TABLE RONDE :

Le PLH, outil de pilotage et de renforcement de la politique de l'habitat



Quelles sont les ambitions portées par l'intercommunalité en matière d'habitat au travers son PLH et quels sont les leviers essentiels pour assurer la montée en puissance d'une politique intercommunale ?

Marie-Christine DETRAZ, Vice-Présidente en charge de l'habitat de Lorient Agglomération, présente cette Communauté d'Agglomération de 25 communes depuis le 1er janvier 2014. Le territoire compte 110 000 logements et 200 000 habitants, la ville centre en compte 60 000.

Lorient Agglomération vient d'adopter un nouveau PLH, le premier à 25 communes, mais l'agglomération bénéficiait de l'expérience de trois précédents PLH, qui se sont succédés depuis 1998, sur les précédents périmètres. L'EPCI est délégataire des aides à la pierre depuis 2006, ce qui appuie la légitimité et la reconnaissance de l'intercommunalité sur l'habitat.

Marie-Christine DETRAZ identifie plusieurs conditions de succès pour la mise en œuvre du PLH :

- Tout d'abord une volonté politique forte : pour l'affirmer, le binôme Président(e) et Vice-Président(e) est très important. Il faut partager une conviction, la politique de l'habitat et du logement est une composante essentielle d'une politique de territoire.
- Il faut également asseoir cette politique par des moyens : le PLH de Lorient Agglomération affiche un budget assez conséquent de 37 millions d'euros. En cela la politique de l'habitat représente un enjeu économique fort et génère des retombées pour les entreprises locales.
- Pour autant le Programme Local de l'Habitat n'est pas un guichet et ce n'est pas l'addition de politiques communales. Par contre, chacun peut s'y retrouver car l'être humain est placé au centre.

Michèle BARRAU-SARTRES, Vice-Présidente déléguée à l'habitat à la Communauté d'Agglomération de l'Albigeois présente son territoire qui est la 9^{ème} agglomération de la région Occitanie, et compte 85 000 habitants, répartis sur 16 communes.

Un premier PLH avait été élaboré, mais il avait été mis en œuvre selon une logique de guichet, via les aides à la production de logement locatif social et pour l'accompagnement de l'opération programmée d'amélioration de l'habitat.

Le deuxième PLH a été l'occasion de faire un diagnostic complet, d'apporter une meilleure analyse de la situation du territoire, et de bien cibler les interventions, en tenant compte de la réalité des possibilités financières de l'intercommunalité. La politique intercommunale de l'habitat a été renouvelée dans un contexte d'élaboration du projet de territoire. La concomitance de toutes ces politiques publiques a permis de gagner en cohérence (SCoT, PDU, PLH, le plan paysage, un contrat de Ville sur Albi et le PLUi) et d'inscrire le PLH dans un véritable projet de territoire.

Thierry MASCARAQUE, Vice-Président en charge de l'habitat de Carcassonne Agglo, présente cette intercommunalité « XXL » qui compte, depuis 2017, 82 communes avec une population de plus de 110 000 habitants et une ville centre de 45 000 habitants. Il souligne la complexité, pour ce PLH, de faire le grand écart entre cette ville centre et les communes rurales. L'agglomération met en place des outils qui permettent à tous de participer, y compris les habitants. Carcassonne Agglo a souhaité construire un projet de territoire associant toutes les compétences dont l'habitat. Le PLH est une composante de ce projet de territoire.

Le PLH permet de questionner l'offre de logements et la satisfaction des besoins : est-ce que les logements sont adaptés ? Est-ce qu'on n'est pas aujourd'hui sur un besoin de logements plus petits, d'autres formes de logements ? et comment s'adapte-t-on si le besoin évolue ? C'est tout le défi du PLH.



Dans l'animation et la gouvernance du PLH, pourriez-vous nous décrire votre rôle en tant qu'élus à l'habitat ? En particulier dans les échanges avec les communes ?

Pour **Thierry MASCARAQUE**, le projet de territoire a permis un véritable élan : l'occasion d'aller rencontrer des communes et de les écouter. C'est en allant rencontrer les élus, en consultant le territoire, ses habitants, ses professionnels que l'agglomération a posé les fondements du projet de territoire.

L'animation et la gouvernance n'étant pas possible à 82 communes, l'EPCI a constitué 8 conseils de territoire, portés chacun par un Vice-Président. Ils ont fait la démonstration de ce que pouvait être le PLH, en tenant compte des différences entre territoires, du plus rural à la ville-centre.

Michèle BARRAU-SARTRES souligne que, 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. Certaines communes pensent qu'on va leur imposer des choses, les contraindre et il faut faire évoluer la méfiance vis-à-vis de la ville-centre.

Le PLH a été construit dans le respect des préoccupations de chacun des maires, en ayant conscience que l'intercommunalité pouvait les aider face à des problématiques communes mais aussi faire évoluer leur point de vue, sur le logement social par exemple.

Marie-Christine DETRAZ évoque le contexte politique de Lorient Agglomération qui a fortement évolué en 2014. Certains sujets sont devenus plus clivants, alors qu'ils étaient jusque-là consensuels. La politique de l'habitat et du logement social en faisait partie. Il a fallu, dans ce contexte, engager un travail d'acculturation extrêmement important. Le PLH a été révisé ce qui a permis de donner des gages de confiance : l'intercommunalité a écouté tout le monde et a étudié les points de vue de chacun. Les communes sont passées ainsi de la défiance à la confiance.

Thierry MASCARAQUE insiste également sur le rôle de conseil et d'appui que l'intercommunalité exerce auprès des communes. Carcassonne Agglo s'est doté d'un pôle Aménagement du territoire réunissant diverses compétences dont l'habitat et l'autorisation du droit des sols. L'organisation de ce pôle s'est faite en lien avec les communes, qui sont aujourd'hui parties prenantes et l'agglomération les rassure. Cela demande des moyens, du personnel qualifié et des compétences mais désormais, il constate que quand les communes viennent à Carcassonne Agglo, elles se sentent chez elles.

Les trois intervenants s'accordent sur l'enjeu des moyens humains et financiers nécessaires pour porter une véritable animation du PLH mais cela est complexe dans le contexte budgétaire que connaissent les collectivités. Ils s'accordent aussi pour souligner l'étroit lien à entretenir avec les services techniques. Comme le souligne **Mme DETRAZ**, l'habitat est une politique sectorielle très technique et très politique. La co-construction est indispensable sinon, l' élu peut s'égarer et faire des propositions irréalistes. Si les techniciens travaillent seuls cela entraîne des conséquences politiques non maîtrisées.

Michel PORTES, Vice-Président à l'Habitat de la Communauté de Communes du Frontonnais apporte une contribution de la salle sur son expérience d'élaboration de PLH (dans un contexte de PLH non obligatoire). Il souligne l'apport de cette démarche qui a permis un éclairage nouveau sur l'habitat et une meilleure connaissance des besoins non satisfaits.



En conclusion de cette table ronde, pourriez-vous nous citer les conditions de réussite essentielles à la mise en œuvre du PLH ?

Pour **Marie-Christine DETRAZ**, il s'agit d'abord de la volonté politique à tous les niveaux : du plus haut niveau de l'État jusque dans les territoires, chacun jouant son rôle avec de la constance dans les politiques publiques. Elle souligne le besoin de stabilité. Ensuite, un projet de territoire partagé avec des moyens pour le mettre en œuvre, qui transcende les clivages politiques. Des outils concrets et opérationnels, ce qui apporte une légitimité au PLH : 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 que ce qu'on a mis en place produit des effets. 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. Enfin, il n'y a pas de politique de l'habitat opérationnelle sans traduction dans les PLU et sans politique foncière.

Michèle BARRAU-SARTRES souligne que la stabilité réglementaire est essentielle, pour garantir que les politiques en place seront suivies et poursuivies. L'évidence, c'est la bonne connaissance du territoire, ses atouts et ses faiblesses et la création d'une relation de confiance avec ses partenaires, pour la satisfaction des besoins des habitants.

Pour **Thierry MASCARAQUE**, ce sont les transferts de compétences vers l'EPCI mais aussi les moyens financiers pour permettre à l'intercommunalité d'exercer pleinement ses compétences. Il est aussi nécessaire de renforcer le partenariat entre collectivités et État. Une concertation entre les intercommunalités et les services du ministère est indispensable pour faire converger l'action publique.

II. SECONDE TABLE RONDE :

Le cadre opérationnel de la mise en œuvre, de l'animation et du suivi du PLH



Au-delà de l'animation du partenariat, comment assurer la mise en œuvre du PLH et son opérationnalité ?

Marie-Céline CAZAUBA décrit la situation de Pau Béarn Pyrénées. Cette agglomération de 31 communes dispose d'une politique de l'habitat ancienne, qui a contribué à la construction du projet communautaire. Pour cela, elle a souhaité se doter d'un PLH opérationnel et s'appuyer sur des compétences comme la délégation des aides à la pierre.

Dès le début des années 2000, l'agglomération a souhaité renforcer et formaliser le partenariat avec les organismes HLM. Cette démarche contribuait à renforcer l'opérationnalité du PLH. Un protocole d'accord a été conclu entre l'EPCI et les bailleurs sociaux en 2004. À l'origine, il s'agissait de s'entendre sur les objectifs de production. Puis au fur et à mesure, le protocole s'est étoffé. Lors du deuxième PLH, l'occupation sociale et la gestion du parc ont été intégrées. Ainsi, cela a permis à l'EPCI d'anticiper les exigences de la loi Égalité et Citoyenneté et de disposer d'un suivi très précis du parc social. Ce travail a posé les bases de la construction de la conférence intercommunale du logement (CIL). La prochaine ambition est d'agir sur le parc existant en le réhabilitant et d'intégrer ce volet au protocole.

Laure DERENCOURT explique que, pour le PLH de l'Albigeois, les élus ont positionné le pilotage et l'animation du PLH comme première orientation. Cela s'est traduit par un lien étroit avec le Bureau Communautaire, qui constituait l'instance de suivi et de validation politique du PLH, mais aussi par de nombreuses rencontres avec les communes et l'animation de séminaires.

Sur le plan plus opérationnel, des fiches communales ont été produites et elles seront une véritable feuille de route entre communes et EPCI pour le suivi et l'animation du PLH. Pour conserver une dynamique de travail dans la durée, l'observatoire produit des tableaux de bord qui sont de véritables outils d'aide à la décision pour les élus.

Les intervenants de la table ronde s'accordent sur le constat d'une plus grande difficulté à entretenir un partenariat étroit avec les opérateurs privés. **Mme CAZAUBA** fait part d'une expérience mitigée de mise en place d'un protocole avec les acteurs de la construction. **Mme BAS** explique qu'en raison de la difficulté à trouver des interlocuteurs, Limoges Métropole a fait le choix d'un partenariat avec la Chambre de Commerce et d'Industrie qui anime depuis plusieurs années un observatoire basé sur les données des professionnels de l'immobilier.



Selon vous, quels sont les autres points importants pour garantir la mise en œuvre du PLH, son opérationnalité ?

Lucie STIEVENARD explique l'expérience du Grand Narbonne pour qui l'opérationnalité du PLH passe par une organisation du service et des équipes en mode projet. Cette organisation a été éprouvée sur une mission centre-ancien. Il ne s'agit pas d'une animation du PLH par un service habitat dédié car les thématiques du PLH concernent tous les thèmes liés à l'aménagement du territoire.

Pour compléter, **Damien VAN GASTEL** explique que l'objectif était de réunir toutes les compétences au sein d'un même pôle : de l'instructrice des permis de construire au chargé de mission habitat en passant par la référente rénovation énergétique. Si le PLH est « traditionnel » dans son contenu, son animation est originale du fait de cette organisation qui permet de décroiser sa mise en œuvre. Il insiste également sur l'enjeu de valoriser les initiatives

communales et de les partager dans le cadre du PLH pour consolider le partenariat et la relation de confiance entre EPCI et communes.

Pour **Mme BAS**, l'opérationnalité du PLH repose sur le fait 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 ». Concernant l'organisation interne à Limoges Métropole, la direction de l'habitat se trouve au sein du pôle développement mais la culture de travail en commun doit encore se renforcer.

Céline BAS revient également sur la mise en place de l'observatoire, qui constitue un outil essentiel pour l'animation et la mise en œuvre du PLH. L'intercommunalité s'est dotée d'un Système d'Information Géographique permettant un travail très précis à la fois sur le parc social qui est localisé à la résidence, mais aussi sur le foncier et les capacités du territoire à produire des logements en tissu urbain. L'objectif est d'étoffer cet observatoire, avec notamment l'observation des copropriétés, pour constituer un véritable outil d'aide à la décision et d'animation du PLH.



En conclusion, pourriez-vous nous citer, selon vous, la principale réussite de votre PLH ?

Céline BAS souligne le travail intercommunal dans l'intérêt du territoire. Le PLH a été mené ensemble, sans juger l'action de l'un ou de l'autre pour contribuer à l'intérêt de tous.

Pour **Laure DERENCOURT**, il s'agit de la réflexion autour d'un projet de territoire et comment l'habitat peut être un facteur d'attractivité.

Pour **Damien VAN GASTEL**, le succès a été de passer d'un PLH obligatoire à un PLH avec une véritable vision stratégique, et faire du PLH un document de projet. Mais pour cela le PLH doit être évolutif et innovant. Il faut également disposer d'un chiffrage budgétaire mais aussi d'une évaluation annuelle de ce budget. Au-delà du mode projet, il ne faut plus considérer le PLH comme une énième étude, qui peut parfois lasser les élus. Il faut le concrétiser rapidement avec des outils opérationnels, ce qui a été réalisé avec la mission centre ancien.

Pour **Marie-Céline CAZAUBA**, l'agglomération a respecté son ambition financière ce qui a permis une mise en œuvre des objectifs affichés, grâce à une équipe dédiée. Les services qui allaient mettre en œuvre les actions ont contribué à leur rédaction, permettant leur bonne appropriation. Le PLH doit également être en lien avec les évolutions sociétales, et laisser une place forte à l'innovation.

Conclusion du séminaire et lancement du réseau

Le **CVRH** et le **CNFPT** présentent conjointement les réponses au questionnaire adressé aux EPCI et services de l'État en Occitanie. L'objectif était de recueillir leurs besoins pour la création du réseau PLH. Les thèmes de formation et travail jugés prioritaires sont la rénovation des logements et du parc privé, la politique d'attribution de logements sociaux, et l'animation du PLH. Certains thèmes ont été ajoutés par les participants notamment la réponse aux besoins des publics spécifiques (personnes âgées, handicapées, jeunes).

Le CNFPT a développé un groupe local Occitanie sur l'habitat, ouvert à tous (agents de l'État, territoriaux, associations, étudiants). Il s'agit d'une e-communauté thématique où sont mises en ligne les actions, les stages, les comptes-rendus des rencontres. Cet outil est mis à la disposition des membres du réseau PLH. Chacun peut y contribuer.

Laurent TROIVILLE, responsable du département Habitat/Construction à la DREAL, conclut la journée en rappelant son objectif : lancer ce réseau des PLH et, à cette occasion, donner la parole aux élus et techniciens en charge des politiques de l'habitat, afin d'illustrer de manière très concrète l'enjeu de la montée en puissance des PLH.

En Occitanie c'est d'abord un enjeu d'augmentation de la couverture en PLH, compte tenu de la dynamique démographique mais aussi un enjeu d'opérationnalité. Cette dimension doit être affirmée pour répondre aux obligations réglementaires et surtout pour répondre plus efficacement aux besoins des habitants dans chaque territoire.

L'objectif à travers le réseau est d'accompagner cette montée en puissance des PLH en organisant les échanges et les retours d'expérience pour tous les acteurs qui travaillent à leur élaboration et à leur mise en œuvre.

Le programme de travail du réseau sera structuré autour de trois types d'actions :

- l'organisation d'actions de formation à destination des agents des DDT(M) et des collectivités locales sur les fondamentaux des politiques de l'habitat et la mise en œuvre des PLH ;
- l'organisation de rencontres thématiques et l'animation de groupes de travail sur des questions d'approfondissement parmi celles exprimées en réponse au questionnaire diffusé par le CVRH et le CNFPT ;
- l'animation du réseau régional dans le cadre de la e-communauté pour diffuser les informations et mettre en partage les documents produits au sein du réseau.

Chaque membre du réseau est invité à s'inscrire et à participer activement aux échanges et au fonctionnement de la e-communauté.

Le réseau PLH d'Occitanie sera associé aux groupes de travail qui seront mis en place par la DHUP pour contribuer à l'élaboration du référentiel national sur les PLH.

POUR EN SAVOIR PLUS :

Le site Internet de la DREAL:

<http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/seminaire-regional-les-modalites-d-animation-de-r8464.html>

Le rapport :

Modalités d'animation et de pilotage des Programmes Locaux de l'Habitation
Quelles clés de réussite pour la mise en œuvre des Programmes Locaux de l'Habitation ?

