

## PARTIE III

---

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



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



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

## III.1 UN DOCUMENT « PAS ASSEZ STRATÉGIQUE » ?

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Le PLH de Nevers Agglomération propose, sur un secteur en décroissance, une segmentation de l'offre de logement par commune précisant la part de production dans le neuf et celle dans l'existant. Cette approche permet de valoriser le rôle du stock dans la réponse aux besoins en logement.

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

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

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

### III.2 UN INSTRUMENT « PAS ASSEZ OPÉRATIONNEL » ?

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

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

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

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

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

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

Les fiches actions sont ainsi particulièrement peu précises concernant :

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



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

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

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

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

### « Il n'est pas opposable et peu prescriptif »

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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





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

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

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

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

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

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

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

71. Communauté de communes du Pays des Herbiers.

72. Communauté d'agglomération Évry Centre Essonne.

73. Lorient Agglomération.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

74. Chambéry Métropole.

75. Agglo Sud Pays Basque.



## NOTES

A series of horizontal dotted lines for taking notes.

## PARTIE IV

---

# PRÉCONISATIONS & ENJEUX



# PRÉCONISATIONS ET ENJEUX

## IV

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

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

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

### IV.1 POUR UN PLH PLUS ENSEMBLIER ET PLUS STRATÉGIQUE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **LISTE DES COMMUNAUTÉS AYANT PARTICIPÉ AUX ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS**

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

### *Monographies réalisées*

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

### *Entretiens téléphoniques*

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



## ANNEXE 2

### *Liste des monographies téléchargeables en ligne*

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



- ALUR** : loi accès au logement et un urbanisme rénové (1er août 2015)
- ANAH** : agence nationale de l'habitat
- AOIRF** : union social de l'habitat pour l'Ile-de-France
- CCH** : code de la construction et de l'habitat
- CRHH** : comité régional de l'habitat et de l'hébergement
- CUS** : convention d'utilité publique
- ENL** : loi portant engagement national pour le logement (13 juillet 2006)
- EPCI** : établissement public de coopération intercommunale
- EPF** : établissement public foncier
- Dalo** : droit au logement opposable
- DDCS** : direction départementale de la cohésion sociale
- DDT** : direction départementale des territoires
- DDTM** : direction départementale des territoires et de la mer
- MAPTAM** : loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (27 janvier 2014)
- MOLLE** : loi relative à la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (25 mars 2009)
- MOUS** : maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
- NOTRe** : loi portant nouvelle organisation territoriale (7 août 2015)
- PDALPD** : plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
- PLH** : programme local d'habitat
- PLUI-H** : plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de plan local de l'habitat
- OAP** : orientation d'aménagement et de programmation
- OPAH** : opération programmée d'amélioration de l'habitat
- SRU** : loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (10 décembre 2000)
- ZUS** : zone urbaine sensible

## COMITÉ DE PILOTAGE

---

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

**Christophe Bernard,**  
*secrétaire général, AdCF*

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

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

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

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

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

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

## RÉDACTION DE L'ÉTUDE

---

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

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

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

## SUIVI ÉDITORIAL

---

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

## CRÉDITS PHOTOS

---

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

## MISE EN PAGE

---

*Agence epiceum*


## IMPRESSION

---

*Imprimerie Wauquier*

*Mars 2016*

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



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

[adcf@adcf.asso.fr](mailto:adcf@adcf.asso.fr)  
[www.adcf.org](http://www.adcf.org)

Union sociale pour l'habitat  
14, rue Lord Byron  
75384 Paris Cedex 08  
[www.union-habitat.org](http://www.union-habitat.org)

Caisse des dépôts  
72 avenue Pierre-Mendès France  
75013 Paris

