RAPPORTS

Conseil général
de l'Environnement
et du Développement
durable

n°008916-01

Novembre 2013

Une première évaluation des programmes locaux de l'habitat

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère
de l'Écologie,
du Développement
durable
et de l'Énergie

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 008916-01

Une première évaluation des programmes locaux de l'habitat

établi par

Jean-Louis HELARY

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Isabelle RAYMOND-MAUGE

Inspectrice de l'administration du développement durable

Philippe GARIN

Chargé de mission

Novembre 2013

Fiche qualité	
La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil[1].	
Rapport CGEDD n° 008916-01	Date du rapport : Novembre 2013
Titre : Une première évaluation des programmes locaux de l'habitat	
Commanditaire(s) : CGEDD	Date de la commande : 8 mars 2013
Auteur(e)s du rapport (CGEDD) : Jean Louis Hélary, Isabelle Raymond-Maugé, Philippe Garin	
Coordonnateur : Jean-Louis Hélary	
Superviseuse : Isabelle MASSIN	
Relecteurs : Yves Malfilatre, Alain Lecomte	
Comité des pairs : oui	
Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 36	

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02_guide_methodologique_cgedd_2012_05_04_cle2e6cae.pdf

Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes.

Sommaire

Résumé.....3

Liste des recommandations.....6

Introduction.....9

1. Contexte juridique des PLH.....11

2. Les objectifs et la démarche de la mission.....14

3. PLH et dynamiques territoriales.....17

3.1 État de la recherche.....17

3.2. Les PLH témoins du fonctionnement de l'intercommunalité.....18

3.3.Présentation générale de quelques dynamiques territoriales.....19

4. Enseignements généraux.....22

4.1 Effectivité des PLH et dispositifs de coopération.....22

4.1.1. Périmètres des PLH.....23

4.1.2. Relations entre collectivités.....23

4.1.3. L'intervention des professionnels.....24

4.2. Articulations entre les procédures.....25

4.2.1.Compatibilité, conformité, prise en compte et hiérarchie des documents.....26

4.2.2. La cohésion sociale.....28

4.2.3. Effets pervers d'accumulation de contraintes.....31

4.2.4. PLH et problématiques foncières.....32

4.3. Temporalités des PLH.....33

4.3.1. La temporalité du PLH en lui-même.....33

4.3.2. La temporalité du PLH et celle des autres procédures.....34

4.4. Caractère opérationnel du PLH : observation et suivi-animation.....35

4.4.1. Observation.....36

4.4.2. Les moyens d'élaboration et de gestion des PLH.....37

4.4.3. Rôle de l'État.....38

5. Grille de thèmes d'évaluation et de suivi des PLH.....41

Conclusion.....44

Annexes.....46

1. Note de commande.....47

2. Liste des personnes rencontrées.....48

3. État des programmes locaux de l'habitat en 2012 et 2013.....53

4. Aperçu des principaux textes en matière de PLH.....55

5. Document DATAR de recensement des procédures.....58

6. Fiches des sites visités.....59

7. Glossaire des sigles et acronymes.....72

Résumé

Dans le cadre de son programme annuel, le Conseil général de l'environnement et du développement durable a mandaté une mission, dont l'objectif est de faire une première évaluation des programmes locaux de l'habitat (PLH). En effet cette procédure créée il y a plus de 30 ans connaît désormais un large succès. En témoigne le nombre de PLH approuvés ou en cours d'élaboration : près de 700, quand la loi n'en rend obligatoires que 368.

Alors même qu'aucune sanction n'est prévue en droit à l'encontre des collectivités qui n'élaboreraient pas de tels documents, les élus locaux se sont nettement emparés de cette procédure en allant bien au delà des obligations imposées. Cette évolution tient indubitablement à la montée en puissance des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sur les problématiques du logement, surtout dans la dernière décennie. Mais le logement est aussi un sujet sensible aux yeux de nos concitoyens, dans la mesure où il touche un droit fondamental.

Cette première approche évaluative ne pouvait pas être exhaustive, mais visait à apprécier la pertinence de cet outil qui permet de concrétiser les politiques du logement menées par les intercommunalités au moment où des évolutions institutionnelles sont engagées, qu'il s'agisse du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), de l'acte III de la décentralisation ou de la redéfinition de la politique de la ville. La mission a voulu poser les fondements d'une réflexion plutôt que de résoudre des problématiques précises, tout en formulant des recommandations en conséquence.

La mission a ainsi procédé à des visites de terrain dans cinq agglomérations ayant approuvé un PLH, complétées par une série d'entretiens menés au plan national avec des experts, des associations d'élus ou de professionnels.

Les leçons les plus significatives qu'elle a retiré de cette évaluation sont les suivantes :

- Les PLH s'inscrivent dans des dynamiques de longue durée, qui sont celles de la ville en mouvement ; les premières collectivités qui en ont élaboré, en sont à la 6ème génération, ce qui en fait des outils pérennes de concertation entre les acteurs locaux de l'habitat.

- La succession de PLH dans une intercommunalité traduit une acculturation progressive des élus et des acteurs locaux, souvent nombreux, aux problématiques de l'habitat ; sans préjuger d'un parcours initiatique type, on observe que les PLH franchissent des étapes et donc s'enrichissent en englobant peu à peu toutes les dimensions de l'habitat ; il peut cependant arriver qu'en fonction de circonstances locales, la culture acquise par les élus locaux conduisent à des PLH d'une grande maturité dès la première version, alors que d'autres mettront bien plus longtemps à mûrir.

- Les PLH témoignent de la plus ou moins grande maturité des établissements de coopération intercommunale qui les portent ; sans être en mesure de qualifier cet aspect, la mission a acquis la conviction que cette dimension est essentielle pour comprendre le contenu de chaque PLH ; elle trouve son illustration notamment dans la capacité des EPCI, même de taille modeste, à se doter d'une ingénierie interne minimum, fût-ce dans un contexte mutualisé avec d'autres collectivités.

- L'empilement d'un grand nombre de schémas et de plans territoriaux, dont la hiérarchisation n'est pas toujours explicite, ne facilite pas la meilleure articulation des PLH avec ces documents ; si l'habitat est un des piliers du développement urbain, il doit conserver une place spécifique entre la définition du droit des sols qui se traduit par les plans locaux d'urbanisme (PLU), et la gestion de la mobilité, qui se concrétise dans les plans de déplacements urbains (PDU).

- L'observation des situations locales permettant d'aboutir d'une part, à un diagnostic partagé entre les acteurs et d'autre part, à la mise en place d'un suivi efficace du document lui-même, constitue un préalable obligé sans lequel aucune dynamique n'est possible.

- Sans devoir revenir sur le constat général du défaut d'adéquation et de cohérence entre les périmètres et les calendriers d'élaboration des différents documents de planification, il paraît souhaitable de rechercher une certaine souplesse dans la détermination du périmètre et de la durée des PLH. D'une part, les élus locaux pourraient mener leurs études de PLH sur un territoire pertinent au regard des dynamiques des marchés de l'habitat, correspondant à un regroupement d'EPCI, en recourant par exemple à un syndicat d'études et pourraient également développer des réflexions inter-PLH, sur le modèle des inter-SCoT pour la planification spatiale. L'avis du CRH serait requis. D'autre part, leur durée pourrait excéder le délai fixé actuellement à 6 ans, après avis du CRH et accord du préfet de région, pour mieux être en cohérence avec des procédures telles que SCoT, PLU ou PLUi.

- La dimension sociale (mixité sociale, accueil de certains publics...) apparaît souvent tardivement dans la succession des PLH élaborés par un EPCI ; on peut déplorer que bien des acteurs locaux ne retiennent de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU)[1] que la stricte dimension quantitative en matière de logements locatifs sociaux ; la précarisation accrue de nombreux publics exige une articulation particulière avec les plans d'actions pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) mais aussi avec les projets de rénovation urbaine, pour mieux assurer la territorialisation des besoins en la matière.

- L'association des professionnels, quelle que soit leur origine, est indispensable pour donner aux PLH leur pleine valeur : notamment celle des lotisseurs et des

[1] Loi solidarité et renouvellement urbain n° 2000-1208 du 13 décembre 2000

constructeurs de maisons individuelles qui, dans les milieux péri-urbains, font l'essentiel de la production, les bailleurs sociaux étant très peu présents dans ces territoires.

- Enfin, l'État joue un rôle d'autant plus important qu'il lui incombe de porter les politiques nationales en matière de logement. Cette action intervient à tous les stades de l'élaboration puis de la vie des PLH (porter à connaissance, observation des marchés locaux de l'habitat et apport de données statistiques, association dans l'élaboration, conseil, présentation pour avis au comité régional de l'habitat (CRH)..).

Ce rapport ne constitue qu'une première étape qui mérite d'être poursuivie au plan national.

Liste des recommandations

Pages

Recommandation n° 1

Poursuivre sur la base des travaux du PUCA, la constitution d'un corpus de recherches sur le fonctionnement et la maturité propre des EPCI au regard de leurs compétences en matière de logement et sur une évaluation plus qualitative du contenu des PLH. 19

Recommandation n° 2

Permettre à plusieurs EPCI qui en font la demande d'élaborer un PLH commun après avis du CRH. 23

Recommandation n° 3

Réunir au moins une fois par an, sous l'égide du préfet de département, les élus des principales collectivités concernées par les procédures de planification (SCoT, PLU, PDH, PLH, PDALPD) de façon à évoquer les principales contradictions relevées par les services déconcentrés de l'État dans l'élaboration de celles-ci. 24

Recommandation n°4

Rendre obligatoire sinon l'association, au moins la consultation des professionnels privés et des bailleurs sociaux dans les processus d'élaboration des PLH. 25

Recommandation n°5

Diffuser largement un guide explicitant les concepts de compatibilité, de conformité et de prise en considération, ainsi que la hiérarchie entre les documents de planification traitant du logement. 27

Recommandation n°6

Définir une hiérarchie entre les principales procédures de planification. 28

Recommandation 7

Approfondir la relation entre le PLH et la délégation de gestion des aides à la pierre quant à son incidence sur le champ couvert par le PLH tout en tenant compte de la répartition des compétences en matière de logement entre collectivités. 28

Recommandation n°8

Veiller à préciser dans chaque PLH les objectifs de mixité sociale et d'accès au logement des différents publics, par l'usage d'un ensemble de dispositifs de connaissance et de gestion et veiller à la mobilisation de différents segments du parc de logement et d'hébergement. 31

Recommandation n°9

Développer, en appui aux acteurs impliqués dans les politiques locales de l'habitat, les actions relatives à la connaissance des enjeux et interactions des différents dispositifs pour la cohésion sociale, par exemple sous forme de formation-action. 31

Recommandation n°10

Laisser sous conditions la possibilité aux EPCI qui en feraient la demande au préfet de région et après avis du CRH, la possibilité de prolonger le délai maximum de 6 ans sans excéder 12 ans et en effectuant des bilans à 3 ans. 34

Recommandation n° 11

Étudier les conditions de l'alignement de la date d'approbation des PLH sur celles des différents dispositifs, comme pour l'évaluation triennale de l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain ou pour les dates de conclusion des conventions de délégations de la gestion des aides à la pierre. 35

Recommandation n°12

Élaboration par l'État en association avec les collectivités et les professionnels qui le souhaitent d'une « bibliothèque » d'indicateurs avec la mise à disposition des outils en permettant le suivi. 37

Recommandation n° 13

Promouvoir les possibilités de partenariat avec des organismes publics ou parapublics tels que les ADIL, les EPF, les Agences d'urbanisme, les CAUE, et prévoir le concours technique du CEREMA au profit des EPCI les plus démunis en termes d'ingénierie publique. 38

Recommandation n°14

Contribuer par des mutualisations de compétences entre les niveaux départemental et régional de l'État à la bonne élaboration des PLH à des étapes clés (porter à connaissance, avis des comités régionaux de l'habitat...). Promouvoir avec les professionnels, les services déconcentrés de l'État et le CNFPT des lieux d'échanges des bonnes pratiques en matière de planification urbaine, dont les PLH. 40

Recommandation n°15

Approfondir la grille d'évaluation établie de façon succincte par la mission. Lancer une réflexion d'adaptation de cette typologie pour permettre aux DREAL de suivre les PLH soumis à l'avis du CRH et à l'administration centrale d'engager les analyses et évolutions indispensables. 43

Introduction

Le Conseil général de l'environnement et du développement durable a inscrit à son programme de travail de 2013 une mission d'évaluation des PLH.

La mission ne pouvait envisager, dans les délais impartis, de procéder à un bilan exhaustif des PLH en vigueur. Elle a opté pour une démarche plus sélective, à partir d'un panel réduit de rencontres sur des territoires présentant une grande diversité de situations locales. Elle s'est aussi appuyée sur des entretiens avec des experts nationaux pour confronter leurs avis.

Le présent rapport s'articule autour de cinq parties. Après un rappel du contexte juridique des PLH dans une première partie, une seconde partie présente la commande et la démarche adoptée. Une troisième partie est consacrée aux sites visités par la mission ainsi qu'à certaines considérations sur les liens entre les problématiques de territoires et celles des PLH. La quatrième évoque les principaux enseignements à tirer à l'issue de cette première approche évaluative des PLH. Enfin, la mission présente un essai de grille d'évaluation générale des politiques locales de l'habitat et de l'outil dynamique que peuvent être les PLH .

En 30 ans d'existence le programme local de l'habitat (PLH) s'est peu à peu imposé. Créé à l'initiative de collectivités territoriales telles que la communauté urbaine de Nancy, qui adopta son premier PLH en 1980 après avoir mis en place un laboratoire logement dès 1976, le PLH connaît aujourd'hui plus qu'un succès d'estime. En effet, ce sont près de 700 PLH qui sont approuvés ou en cours d'élaboration (voir annexe 3), alors même que le nombre de collectivités où ce type de document a été rendu obligatoire par la loi n'est que de 368.

Comment expliquer un tel attrait ?

L'action des services déconcentrés sous l'autorité des préfets a largement contribué à la diffusion de cette procédure, dont le législateur, dans toutes les lois successives votées depuis notamment plus de dix ans, a peu à peu enrichi et codifié le contenu et les modalités d'élaboration.

Mais la motivation des élus locaux qui s'est affirmée avec la montée en puissance des besoins et des aspirations de leurs administrés en matière de logement, repose sur au moins cinq raisons.

Tout d'abord, les élus doivent prendre en compte les demandes exprimées directement par leurs administrés ou des ménages venus de l'extérieur pour bénéficier d'un logement décent. En effet, trop souvent, si l'insuffisance quantitative de l'offre est réelle dans certains territoires, elle en vient presque à faire oublier que le mal-logement est tout autant important. A cet égard, qu'en est-il des possibilités de logement des personnes aux revenus faibles, dans des agglomérations qui ont connu entre 1998 et

2008 une forte augmentation des loyers (en moyenne France entière 2,5% par an), alors même que les revenus salariaux (hors administrations publiques) sur la même période n'ont en moyenne progressé que de 1,7 % l'an ? Toutefois, cet écart en moyenne cache mal de fortes disparités entre les grandes agglomérations, l'Île-de-France en particulier, où l'augmentation s'est accélérée depuis 2007 avec un facteur multiplicatif trois fois plus important que pour le reste du territoire national[1].

En second lieu, le logement est le vecteur du « peuplement des communes », qui est pour les élus locaux une dimension essentielle du développement de leur collectivité, mais aussi de répondre aux aspirations parfois contradictoires de leurs concitoyens. Ne dit-on pas fréquemment qu'un maire bâtisseur est un maire battu ?

En troisième lieu, le logement assure par le secteur de bâtiment une part essentielle des activités de l'économie résidentielle, qui dans bien des territoires représente le premier pourvoyeur d'emplois.

En quatrième lieu, de nombreux économistes n'hésitent plus à postuler que le logement est un facteur de compétitivité des entreprises. Ne faut-il pas là encore se souvenir que le 1 % logement est né dans le Nord de la volonté du patronat du secteur textile d'aider ses salariés à se loger décemment ? Il est clair qu'une offre en logements à proximité du lieu de travail évite bien des fatigues préjudiciables à la productivité et à la santé des salariés et qu'elle est donc un facteur important d'attractivité pour l' implantation de nouvelles entreprises.

Enfin, on ne saurait oublier que le PLH relève des compétences exclusives des ECPI, qui ont là un bon moyen pour affirmer leur place dans un contexte institutionnel complexe entre communes, départements et régions.

[1] Données issues d'une note d'Alain Trannoy et Étienne Wasmer pour le CAE février-mars 2013

1. Contexte juridique des PLH

La création des PLH par la loi n°1983-8 du 7 janvier 1983 inspirée de pratiques expérimentales diverses menées localement en matière de politiques du logement, s'est inscrite d'abord dans une répartition floue des compétences d'une part entre les EPCI et leurs communes membres, d'autre part entre les EPCI et l'État, voire les conseils généraux.

En effet, la politique du logement est largement partagée entre :

- les communes, qui par la délivrance directe des permis de construire gardent ainsi la main sur leur développement ;

- les EPCI, dont les plus structurés ont acquis la compétence en matière de planification urbaine, d'aménagement et de logement ;

- les conseils généraux qui interviennent dans la dimension sociale du logement : fonds de solidarité logement (FSL) élaboration avec les préfets des plans départementaux d'accès aux logements des plus démunis (PDALPD) ;

- de nombreux conseils régionaux qui interviennent soit directement au travers de politiques dédiées au logement, soit indirectement dans le cadre de l'aménagement du territoire ;

- l'État, compétent à la fois sur le logement, social ou privé et sur l'hébergement.

Aux termes de l'article L302-1 du code de la construction et de l'habitation, le programme local de l'habitat est un cadre d'analyse stratégique, d'orientations et de pilotage d'actions à moyen terme, concerté entre les acteurs. Ce dispositif « définit, pour une durée de 6 ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logement et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements ».

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 a conforté le rôle des PLH par la possibilité de déléguer la gestion des aides à la pierre aux EPCI et départements, qui le demandent, à condition d'être dotées d'un PLH ou d'un plan départemental de l'habitat (PDH).

Les PLH se sont progressivement enrichis avec la loi n°2006-872 portant engagement national pour le logement dite loi ENL du 13 juillet 2006, puis la loi 2009-323 relative à la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009. Ces deux textes prévoyaient diverses dispositions parmi lesquelles :

– l'extension de l'obligation de disposer d'un PLH aux communautés de communes compétentes en matière d'habitat, de plus de 30 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants et aux communes isolées de plus de 20 000 habitants ;

– le renforcement de leur caractère opérationnel avec notamment à la réalisation d'un programme d'action sur l'offre de logements, décliné par communes, voire par secteurs et par types de logements et de financements, en privilégiant le diagnostic préalable sur le fonctionnement du marché local du logement, la territorialisation de l'offre entre les communes, les liens avec les documents d'urbanisme ;

– la prise en compte des objectifs de développement durable et de mixité sociale.

On trouvera en annexe 4 un aperçu des principaux textes législatifs et réglementaires relatifs au PLH.

La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a également renforcé l'intervention de l'État, son avis devant être pris en compte pour conférer un caractère exécutoire au PLH.

La montée de la problématique des territoires dans les politiques publiques du logement, notamment pour faire face à la crise persistante de l'offre dans certaines zones du territoire national, a soulevé les problèmes de l'articulation entre les préconisations des PLH et les prescriptions de la planification urbaine, à travers les SCOT et les PLU, les plans de déplacement urbain (PDU) étant concernés mais de façon connexe.

Enfin la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a institué le plan local d'urbanisme intercommunal, sans toutefois le rendre obligatoire. Celui-ci comporte des dispositions sur l'habitat, les transports et les déplacements. L'article L.123-1-4 du code de l'urbanisme dispose désormais que les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) relatives à l'habitat tiennent lieu de programme local de l'habitat (PLH) et deviennent l'instrument de la politique locale du logement.

Il est également important de souligner que cette situation devrait encore évoluer dans l'avenir avec :

- le renforcement des intercommunalités, qui demeure d'actualité, la priorité affichée restant actuellement le transfert obligatoire de la planification urbaine aux EPCI ;

- les prochaines lois de décentralisation, qui devraient préciser les compétences et responsabilités des collectivités entre elles, ainsi que les compétences de l'État déconcentré ;

- le projet de loi sur l'urbanisme et le logement (ALUR), qui porte sur une réforme des procédures de demande de logement social, l'élargissement des délégations de compétences en matière de politique de logement et qui devrait permettre de définir notamment le champ des PLU intercommunaux et l'intégration des PLH en leur sein sous certaines conditions ;

- le développement envisagé de la politique de la ville et du renouvellement urbain par une contractualisation envisagée à l'échelle de l'intercommunalité.

2. Les objectifs et la démarche de la mission

Les PLH révèlent des contenus très variés et renvoient à des pratiques très diverses en matière de gouvernance et d'élaboration.

En effet, au delà du cadre légal rappelé ci-dessus, l'élaboration des PLH est largement déterminée par les initiatives que les collectivités prennent en fonction de considérations locales. Ainsi, dans le même temps que la communauté urbaine de Lyon entreprend de revoir son PLU en y joignant un volet habitat, celle de Nancy entreprend de réviser son PLH dans une perspective de développement durable.

Pour sélectionner son échantillon de territoires, la mission a pris en compte des contextes géographiques et institutionnels fort différents. Les visites sur le terrain n'avaient pas pour but d'évaluer comme tels les PLH produits, mais de tester en quoi les différences institutionnelles locales, les marchés locaux de l'habitat peuvent générer des convergences et des divergences dans le traitement des problématiques de l'habitat. La démarche adoptée s'est voulue pragmatique et elle ne constitue pas une série d'études de cas, ce qui aurait nécessité un examen local beaucoup plus approfondi. Cette évaluation ne constitue donc qu'une première étape dans un travail, qu'il apparaît nécessaire à la mission de poursuivre au niveau national.

Le choix s'est porté sur les cinq sites suivants :

- Communauté d'agglomération (CA) d'Avignon,
- Communauté urbaine (CU) de Toulouse,
- Communauté de communes (CC) de Save au Touch qui jouxte la CU de Toulouse,
- Communauté de communes de la vallée du Garon qui est voisine de la CU de Lyon,
- Communauté d'agglomération de Chalon-sur-Saône.

Il s'est imposé après un échange, d'une part, avec la sous-direction des politiques de l'habitat à la DGALN-DHUP, d'autre part, avec un panel de chefs des services habitat de directions départementales des territoires (DDT) régulièrement réunis par la DHUP.

Il permet en effet de couvrir une certaine diversité de situations à plusieurs titres :

- la taille des collectivités allant de la future métropole de Toulouse aux communes péri-urbaines en passant par une collectivité de taille moyenne (Avignon) ;

- la diversité des types d'intercommunalité (communauté urbaine, communauté d'agglomération, communauté de communes) ;

- l'intensité différente des difficultés pour se loger, allant d'une zone très tendue comme à Avignon à des zones de moindre pression de la demande (CU de Toulouse et les deux communautés de communes proches de Toulouse et de Lyon), ou encore à un territoire en relative difficulté économique où les problèmes portent moins sur la production quantitative que sur une dimension plus qualitative relevant de l'attractivité (CA de Chalon-sur-Saône) ;

- présence de collectivités urbaines denses avec d'autres nettement situées en péri-urbain.

L'analyse a porté sur l'articulation avec les nombreux autres outils qui existent en matière de planification urbaine (SCoT, PLU) ou de politiques sociales (PDALPD, plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion -PDAHI-, accords collectifs) ou en faveur des publics particuliers (plan pour le logement des jeunes,...), voire d'autres tels que les plans départementaux de l'habitat (PDH).

Trois angles d'approche ont été privilégiés pour apprécier le rôle des PLH dans la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat :

- **le PLH comme outil pour exprimer et définir une stratégie partagée** sur la base d'un diagnostic dans le but de créer des dynamiques locales ;

- **le PLH comme outil opérationnel au service d'une politique du logement** sur la base d'objectifs territorialisés en lien avec les procédures de planification et de politique foncière ;

- **le PLH comme outil de cohésion sociale** favorisant la mixité sociale et permettant une offre de logement accessible et abordable économiquement à tous les publics.

S'agissant de leur élaboration, les PLH ont été analysés selon deux points de vue :

- **le PLH comme outil de management de dynamique** et de pilotage des nombreux acteurs impliqués (élus, professionnels, …) ;

- **le PLH comme outil, partagé entre les acteurs, de connaissance et d'observation** propre à établir des diagnostics territoriaux ; à ce titre un regard particulier a été porté sur les pratiques de l'État déconcentré.

Le présent rapport ne porte pas sur la région Île-de-France, ni sur les DOM. L'Île-de-France, très urbanisée, les frontières entre collectivités locales sont peu significatives au regard des marchés locaux de l'habitat. Par ailleurs, la carte de l'intercommunalité,

à l'inverse de la grande majorité des centres régionaux est encore très imparfaitement achevée, les EPCI de création récente étant souvent conçus dans un esprit plus défensif que coopératif.

Les personnalités rencontrées sur le terrain, sont des acteurs impliqués dans les démarches d'élaboration des PLH, cadres des services déconcentrés de l'État, élus et techniciens des collectivités ainsi que professionnels, bailleurs sociaux, promoteurs, agences départementales d'information sur le logement (ADIL), les agences d'urbanisme.

Au plan national, une série d'entretiens avec des experts nationaux a permis de préciser les enseignements à tirer de cette première étape.

La mission remercie l'ensemble des personnalités rencontrées pour l'excellent accueil qu'elles lui ont réservé.

3. PLH et dynamiques territoriales

Le PLH est à la confluence de nombreux concepts qui peuvent en rendre la compréhension difficile. C'est une procédure qui parvient -ou non- à créer de réelles dynamiques locales, mais c'est un document appelé à vivre, de donner naissance à des projets d'aménagement qui vont modeler la cité. Le PLH s'attache à un territoire qui a ses caractéristiques propres. C'est pourquoi ce chapitre est destiné à identifier et à comprendre les relations complexes existant entre PLH et territoire.

3.1 État de la recherche

D'une façon générale, si le domaine du logement ne fait en France l'objet que de peu de recherches académiques, il convient de souligner que sous l'impulsion du plan urbanisme construction et aménagement (PUCA), dans le cadre de la plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines (POPSU), un certain nombre de travaux à l'initiative notamment de l'institut d'urbanisme de Paris (Université Paris-Créteil) ont été publiés. L'Association des communautés de France (AdCF) a également réalisé une étude, en lien avec l'Association nationale d'information sur le logement (ANIL), sur les politiques locales de l'habitat, comportant des volets sur les PLH.

De ces réflexions ressortent plusieurs enseignements[2] :

- Une distinction entre plusieurs postures dans la maîtrise d'ouvrage exercée par les EPCI dans le domaine de l'habitat correspond à la diversité de leurs modes de fonctionnement :
  - fonctionnement d'un syndicat de moyens, ce que d'aucuns assimilent à une forme « d'amicales des maires » ;
  - inscription résolue dans la mise en œuvre des politiques nationales du logement ;
  - ambition de devenir une véritable autorité organisatrice du logement et ainsi d'affirmer une position de chef de file.
- Trop souvent un manque d'ambition stratégique est constaté.
- De ce fait des actions, pouvant mobiliser des budgets importants, sont parfois menées sans réelle cohérence avec les principes retenus pour l'élaboration des PLH.

[2] 1. Synthèse du programme "l'intercommunalité à l'épreuve des faits" PUCA Mai 2012

2.L'implication financière des intercommunalités au service de l'habitat Mathilde Cordier et al Juillet 2010 Université Paris Créteil

– Une certaine tendance à reproduire, voire à copier le schéma de l'État comme producteur de normes locales est soulignée, l'animation des dynamiques locales passant alors au second plan.

– Enfin, un net intérêt paraît manifesté par les élus dans des EPCI aux compétences diverses et bien souvent éparses, ce qui confirme le fait que le PLH est réellement la seule vraie procédure entrant complètement dans les compétences des intercommunalités.

Cet acquis des travaux de recherche offre une image insuffisamment nuancée de la réalité. La mission estime qu'ils devraient être approfondis en associant les quelques laboratoires universitaires qui, en termes d'économie, de sociologie, voire de sciences politiques ou de géographie appliquée au logement, ont acquis de la compétence.

3.2. Les PLH témoins du fonctionnement de l'intercommunalité

Le logement est assurément un enjeu essentiel pour les élus communaux comme pour leurs administrés. Il l'est au moins à quatre titres : la maîtrise du peuplement, la sensibilité de leurs administrés au développement de logement dans leur voisinage, les demandes exprimées, soit par leurs administrés pour le logement de leurs familles, soit par les entreprises pour leurs salariés, ainsi que la place prise par le secteur du bâtiment dans l'économie locale. Le transfert aux intercommunalités d'une compétence en matière de logement est donc toujours suspecte d'une certaine forme de dessaisissement des prérogatives du maire.

Le PLH, dans ces conditions, constitue sans doute un excellent témoin du mode de fonctionnement et de maturité de l'intercommunalité. Cette évidence renvoie cependant à la nécessité d'approfondir les divers modes de fonctionnement interne et externe des EPCI, qui se substituent aux communes.

Comme la mission l'a souligné ci-dessus (confère le paragraphe 2) il ne s'agit pas ici de porter un jugement sur le fonctionnement propre des territoires et de leurs EPCI, mais d'examiner les effets de l'organisation de l'intercommunalité sur sa capacité à assumer ses compétences, à mener des relations avec les autres institutions locales à créer une dynamique avec les professionnels.

La qualité relative d'un PLH, si tant est qu'on soit capable d'en définir sur un plan conceptuel les contours, dépendra étroitement de la mobilisation collective des membres de l'EPCI pour aborder les problématiques complexes du logement et franchir les étapes d'acculturation pour l'élaboration de différentes générations de PLH : définir la notion d'intérêt communautaire sur les divers segments des marchés locaux comme le logement social, maîtriser l'étalement urbain, prendre en charge la gestion des publics en difficulté et celle des attributions de logements locatifs sociaux.

L'un des marqueurs de cette qualité de fonctionnement réside dans la constitution d'une ingénierie au sein de l'EPCI, ou au sein d'autres institutions comme celles qui portent le SCoT ou dans la recherche de mutualisations entre intercommunalités voire avec le département, ou encore par la mobilisation d'organismes publics tels que les agences d'urbanisme, les conseils en architecture, en urbanisme et en environnement (CAUE), les établissements publics fonciers (EPF), les ADIL.

Sans caractériser plus avant ces marqueurs du fonctionnement et de la maturité des ECPI et les figer sous la forme d'indicateurs, il y a là un domaine où serait pertinente une recherche qui relève sans doute de la sociologie des organisations.

1. *Poursuivre sur la base des travaux du PUCA, la constitution d'un corpus de recherches sur le fonctionnement et la maturité propre des EPCI au regard de leurs compétences en matière de logement et sur une évaluation plus qualitative du contenu des PLH.*

3.3.Présentation générale de quelques dynamiques territoriales

La présentation des différents territoires visités par la mission figure à l'annexe 6 sous la forme de fiches.

Deux situations sont, à quelques caractéristiques près, identiques : celles de la Communauté urbaine (CU) de Toulouse et de la Communauté de communes (CC) voisine de Save au Touch et celle de la CC de la vallée du Garon dans l'Ouest lyonnais . Cette similitude apparente est cependant à nuancer dans une approche plus fine de ces territoires.

Une première différence provient sans doute de la date de création des EPCI. En effet, Lyon fait partie des quatre communautés urbaines créées par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines alors que celle de Toulouse, créée en 2009, résulte de la transformation d'une communauté d'agglomération en communauté urbaine.

Le poids de la ville centre n'est pas comparable puisque la population de Lyon intra-muros ne compte que pour un tiers dans celle de la communauté alors qu'à Toulouse elle dépasse la moitié. Le poids relatif de la ville centre est un facteur important dans les relations qu'elle tisse avec les membres de l'EPCI. Sous réserve d'une étude plus approfondie, les exemples de Lille et de Bordeaux où le poids relatif des villes centres est inférieur à celui de Lyon ou Toulouse, mettent en évidence que le mode dominant de fonctionnement est la recherche du consensus pour éviter d'aboutir à des blocages institutionnels notamment dans les services de base comme la voirie, l'eau et la gestion des déchets, qui sont essentiels aux yeux des populations locales.

Ainsi il apparaît que le premier stade de maturité d'un EPCI se mesure à celui de sa capacité à faire fonctionner les services urbains répondant à des besoins essentiels, puis, à un second stade, d'endosser des compétences faisant de l'EPCI non plus un

syndicat de moyens mais une institution, qui commence à édifier une réelle stratégie. Entrent dans cette catégorie des domaines tels que l'aménagement urbain, dont celui des zones d'activités et les implantations commerciales, l'attractivité économique du territoire et le logement.

Le stade suivant est celui d'une instance de gestion intégrée du territoire des communes, dont l'EPCI est l'émanation, ce qui implique des redistributions financières internes en fonction des inégalités entre les communes.

Á Lyon la ville-centre est dans une situation intermédiaire entre celle de Lille ou celle de Bordeaux d'une part et celle de Toulouse d'autre part, dans la mesure notamment où les communes qui lui sont contiguës sont de taille relativement importante (Villeurbanne compte plus de 120 000 habitants, Caluire, Bron, Venissieux, Oullins se situant entre 30 000 et 100 000 habitants). Depuis sa création, le président de l'EPCI lyonnais est le maire de Lyon. La recherche du consensus est toujours présente dans son mode de fonctionnement interne. En témoignent les majorités élargies depuis 1995. Le cas de Marseille où la ville-centre représente à elle seule 80 % de la population de l'EPCI, démontre que la taille de la population n'est pas toujours déterminante, puisque le maire de la ville-centre n'est pas, actuellement, le président de la CU Marseille Métropole.

Par ailleurs, ce constat doit être aussi nuancé par l'organisation, le professionnalisme des services internes et sous tutelle (agences d'urbanisme, sociétés publiques locales..), dont disposent les EPCI aussi bien en propre qu'au sein des communes membres. C'est là un facteur qui constitue un paramètre essentiel de la capacité des intercommunalités à progresser dans leur fonctionnement propre.

Ces différences entre intercommunalités peuvent se traduire dans la qualité de leur PLH. Il est à noter que la CU de Lyon entreprend de réviser son PLU en y adjoignant le volet PLH sans toutefois aboutir à une démarche intégrée puisqu'elle n'inclut pas la dimension déplacement, car elle n'est pas autorité organisatrice des transports urbains, compétence détenue par un syndicat mixte entre la communauté et le département.

En revanche, il y a une constante dans les relations que les grandes collectivités entretiennent avec les territoires voisins. La proximité d'agglomération de taille importante avec des EPCI couvrant des territoires dits péri-urbains conduit -au moins dans les cas étudiés par la mission- à l'établissement de rapports de voisinage souvent fondés sur la défiance. D'un côté, les petites collectivités péri-urbaines s'attachent à préserver leur indépendance, tout en profitant des aménités offertes par la grande ville. De l'autre, les agglomérations centres s'attachent à élargir leur territoire d'influence tout en veillant à ne pas modifier en profondeur les équilibres locaux des populations en place. Elles cherchent également à partager les charges de centralité et, dans certains cas, à ne pas trop perdre de populations au profit des territoires périurbains, phénomène induit par le renchérissement du coût de l'immobilier. C'est là une caractéristique générale qui ne favorise guère les coopérations en matière d'habitat, pourtant nécessaires dans la maîtrise de l'étalement urbain.

La communauté d'agglomération d'Avignon est bien différente des agglomérations de Lyon et Toulouse dans la mesure où elle s'inscrit dans un territoire de transition, Avignon constituant l'entrée nord des régions PACA et Languedoc Roussillon. L'EPCI est de création récente avec un poids très fort de la ville-centre : Avignon compte un peu moins de 100 000 habitants pour une population totale de 170 000 habitants, soit plus de 50 %. Par sa situation géographique, la communauté d'agglomération d'Avignon est assise sur deux départements et deux régions. Ville moyenne, elle s'inscrit dans l'aire d'influence des deux grandes agglomérations de Marseille et dans une moindre mesure, de Montpellier et subit les difficultés inhérentes à ce type de collectivités : ingénierie publique locale de compétence inégale, manque de structuration interne des communes membres de la communauté, prégnance des phénomènes de péri-urbanisation. S'y ajoute une répartition totalement déséquilibrée des logements sociaux entre les communes membres.

Dans ce cas, on peut s'interroger sur l'opportunité d'une prise en considération de ces phénomènes de frontières et plaider pour que la gestion administrative soit adaptée à un territoire d'agglomération à la fois inter-départemental et inter-régional.

Par ailleurs, en prenant l'exemple de la communauté d'agglomération d'Avignon, il faut noter que si la loi solidarité et renouvellement urbain, avec l'instauration des quotas obligatoires de logements sociaux, a eu pour effet très positif de poser de manière affirmée la question du peuplement des communes, elle a également induit un débat qui semble obéré dans cet EPCI par une très inégale répartition originelle du parc social. Les nécessaires effets de rattrapage au regard de cette situation contrastée créent des tensions fortes entre les communes et, au sein de ces dernières, entre les élus et les habitants.

Enfin, la mission a visité la communauté d'agglomération de Chalon-sur-Saône, dont le territoire est en zone détendue au regard de la demande de logement. De création récente, elle rassemble des communes essentiellement périurbaines autour d'une ville-centre qui se dépeuple à leur profit. La mission a constaté un cumul de difficultés liées d'une part au caractère détendu du marché du logement, d'autre part, à la taille moyenne de l'agglomération. Les difficultés que rencontre ce type de territoire relèvent moins d'un ordre quantitatif comme dans les zones tendues, que qualitatif. La gestion de la reconquête d'espaces centraux en déprise, le renouvellement d'un parc social et privé devenu au fil du temps obsolète et inadapté aux besoins des populations revêtent des aspects bien plus complexes à résoudre que la production d'une offre nouvelle de logement.

4. Enseignements généraux

Cette présentation s'appuiera sur quatre points principaux :

- L'effectivité et les dispositifs de coopération mis en œuvre à l'occasion des PLH.
- Les articulations entre les procédures.
- Les problématiques liées à la temporalité.
- Le caractère opérationnel, l'observation et le suivi des PLH.

4.1 Effectivité des PLH et dispositifs de coopération

Un PLH est élaboré par une intercommunalité en vertu des dispositions légales rappelées plus haut au paragraphe 1. Cependant, son élaboration requiert une association d'autres institutions, membres ou non de l'intercommunalité, et d'autres acteurs du logement, ce terme incluant ici l'hébergement et le logement d'insertion.

L'objet premier du PLH est de définir les résultats à atteindre en termes programmatiques dans un horizon donné. Mais avant toute chose, le PLH est une dynamique à créer entre des acteurs qui ont chacun leur partition à jouer. Dans ce cadre, l'action de l'EPCI est autant de fixer des objectifs précis que d'animer pour mobiliser les énergies au service de la création et du renouvellement de logements. Cette dynamique, qui doit s'appuyer sur un pilotage bien défini, ressort comme un facteur fondamental permettant d'aboutir à un document dont les objectifs, à défaut d'apparaître comme ambitieux, seront opérationnels et susceptibles d'être atteints.

Une dynamique se crée à la faveur de deux conditions : un noyau dur d'acteurs partageant un même objectif et l'agrégation progressive de multiples intervenants acceptant de s'y associer. Il faut souligner que le manque d'organisations locales de certains acteurs professionnels (promoteurs, lotisseurs, constructeurs de maisons individuelles,..) ou institutionnels (propriétaires, locataires,..) ne facilite pas leur association aux travaux d'élaboration puis de suivi des PLH.

La démarche d'élaboration d'un PLH, est donc une sorte d'alchimie, qui se construit en avançant. De ce fait, elle repose sur la volonté de personnalités décidées à construire un dispositif de coopération dans un jeu complexe d'acteurs locaux.

Au moins trois points méritent d'être développés au titre de ce thème.

4.1.1. Périmètres des PLH

En premier lieu, se pose la question de la pertinence des périmètres des PLH.

La responsabilité des PLH incombe aux EPCI, mais leur élaboration est tributaire d'autres procédures relevant d'autres périmètres tels que ceux des SCoT et des PLU des communes membres de l'EPCI quand il n'y a pas de PLU intercommunal. Par ailleurs, l'INSEE a créé au moins trois concepts pour décrire les différents types d'agglomération : les aires urbaines, les unités urbaines et les bassins de vie ou d'habitat, qui précisent notamment la notion de marché local de l'habitat. L'obligation de définir le PLH d'abord par un périmètre spatial, dont en aménagement le caractère est rarement pertinent, s'accommode mal avec sa conception et sa réalisation par une dissociation nette entre son territoire d'application, la réalité des modes de vie des habitants et les différents segments des marchés locaux de l'habitat. C'est là un éternel débat qui ne tire in fine sa solution que dans la façon dont les élus locaux, avec l'aide de leurs techniciens, créent entre territoires les coopérations nécessaires pour assurer des cohérences.

Les relations des EPCI avec leurs voisins sont fondamentales pour éviter des effets de frontière qui se traduisent par des reports d'urbanisation vers des territoires toujours plus éloignés des centres. Cela milite donc pour un minimum d'association des EPCI voisins afin de traiter de problématiques bien souvent identiques, notamment celle de l'étalement urbain, qui dépasse les périmètres institutionnels. Les élus locaux pourraient mener leurs études de PLH sur un territoire pertinent au regard des dynamiques des marchés de l'habitat, correspondant à un regroupement d'EPCI, en recourant par exemple à un syndicat d'études et pourraient également développer des réflexions inter-PLH, sur le modèle des inter-SCoT pour la planification spatiale. L'avis du CRH serait requis.

La pertinence de la délimitation du périmètre du PLH interroge aussi la bonne connaissance des enjeux territoriaux par l'État pour la gestion des coopérations afin de ne pas enfermer les PLH dans un cadre spatial trop étroit.

Il va sans dire que ces périmètres sont susceptibles de connaître d'autres modifications résultant du travail avec les élus, notamment dans le cadre des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI).

2. *Permettre à plusieurs EPCI qui en font la demande d'élaborer un PLH commun après avis du CRH.*

4.1.2. Relations entre collectivités

Quand on regarde qui fait quoi pour élaborer un plan ou un programme, on constate toujours le même noyau dur de partenaires institutionnels quel que soit le territoire, la Région, le Département, les communes membres de l'intercommunalité, mais pour chaque procédure le responsable diffère. La cohérence de ces documents dépend

donc étroitement de la façon dont les acteurs institutionnels, qui ne sont pas toujours représentés par les mêmes personnes physiques, vont adopter des postures qui évoluent au cours du temps.

Le seul acteur qui intervient a priori de façon transversale est alors l'État déconcentré.

Quel rôle et quelles limites se fixe-t-il dans ces conditions ?

Périodiquement et sans qu'on puisse en fixer les échéances, le préfet de département, s'il ne le fait déjà, devrait réunir les grands élus pour évoquer avec eux les principales contradictions relevées dans la préparation des documents de planification ou de programmation plutôt que de s'en tenir à une approche purement sectorielle et territoriale, procédure par procédure. Cela lui permettrait également d'assurer une meilleure cohérence dans l'action des directions départementales interministérielles (DDI), entre lesquelles l'application des politiques nationales du logement est partagée, (direction départementale des territoires (DDT) et direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCS-PP)).

Le premier projet de loi sur la décentralisation prévoit la création de conférences territoriales au plan régional regroupant à la fois les principales collectivités (régions, départements, agglomérations et un panel de communes et d'ECPI de taille plus modeste), mais associant aussi le préfet de région le cas échéant, pour les sujets intéressant l'État déconcentré. Ce cadre, ne pourrait-il pas être le lieu d'échanges pour des concertations identiques dans le but de rechercher des cohérences territoriales ?

3. *Réunir au moins une fois par an, sous l'égide du préfet de département, les élus des principales collectivités concernées par les procédures de planification (SCoT, PLU, PDH, PLH, PDALPD) de façon à évoquer les principales contradictions relevées par les services déconcentrés de l'État dans l'élaboration de celles-ci.*

4.1.3. L'intervention des professionnels

Ce sont les professionnels (bailleurs sociaux, promoteurs et constructeurs de maisons individuelles, associations dans le secteur de l'hébergement,..) qui assurent la majeure partie de la construction de logements. Quel est leur degré d'association et quel degré d'écoute leur est accordé par les collectivités ?

Dans la plupart des départements, des associations départementales pour l'information en matière de logement (ADIL) ont été créées. Elles rassemblent un panel élargi de partenaires, dont des professionnels. Ces instances qui ont vocation à informer le public des évolutions légales dans le domaine du logement, permettent de créer des liens avec les promoteurs, les constructeurs de maisons individuelles, les lotisseurs, les notaires, les agents immobiliers ainsi que les propriétaires immobiliers. Elles peuvent être aussi mises à disposition pour l'animation des PDALPD, comme dans le Rhône, en Saône-et-Loire ou dans le Haut Rhin. Enfin, les ADIL sont aussi le lieu de

convergence de données économiques indispensables à la connaissance des marchés locaux, aussi bien pour le foncier que pour les prix dans le secteur locatif.

Les bailleurs sociaux sont très souvent associés, le logement social constituant à la fois le seul levier d'action sur lequel les collectivités locales pensent pouvoir agir et le principal enjeu de répartition géographique au sein des territoires au regard notamment de l'accueil des populations. Ainsi près des deux tiers des bailleurs sociaux se disent associés à l'élaboration des PLH, alors que cette proportion tombe à environ 15 % pour les PLU. Une action opérationnelle pourrait consister à mettre en place un comité -formel ou non- des bailleurs sociaux, afin de mettre en cohérence leurs projets, réduisant les risques d'une concurrence stérile.

Il convient d'appeler l'attention des EPCI sur la nécessité d'associer les autres professionnels à l'élaboration et au suivi du PLH, ne serait-ce que pour s'assurer de leur capacité à atteindre les objectifs quantitatifs arrêtés dans le PLH.

Enfin, quelle place faire aux acteurs économiques locaux dès lors que le logement est identifié comme un facteur de compétitivité des entreprises ? Certains territoires essayent de promouvoir depuis peu des conventions-cadres de territoires, en partenariat avec les organismes collecteurs du 1 % logement (CIL) et en lien avec les PLH, à la suite d'un protocole-cadre de partenariat, signé le 26 juin 2013 au plan national, entre l'union économique et social du logement (UESL-Action-logement), l'association des maires de grandes villes de France (AMGVF), l'association des communautés urbaines de France (ACUF) et l'assemblée des communautés de France (AdCF).

4. *Rendre obligatoire sinon l'association, au moins la consultation des professionnels privés et des bailleurs sociaux dans les processus d'élaboration des PLH.*

4.2. Articulations entre les procédures

Le nombre de documents issus de procédures traitant à un titre ou à un autre du logement et présentant un caractère variable d'opposabilité est important. Le schéma de la Délégation à l'aménagement du territoire et l'attractivité régionale (DATAR) joint en annexe est éloquent en la matière. Sans être exhaustif, on peut citer les schémas régionaux climat-air-énergie (SRCAE) et les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) élaborés au niveau régional mais sans réelle opposabilité aux autres collectivités, les PDH, quand ils existent, les plans départementaux d'action pour le logement des populations défavorisées (PDALPD) les plans climat-énergie territoriaux (PCET). Enfin, il y a les SCoT qui impliquent une compatibilité avec le PLH ainsi que les PLU. Cet énoncé met en évidence l'importance que revêt le PLH, dans la mesure où il est le seul document traitant globalement des problématiques du logement.

4.2.1.Compatibilité, conformité, prise en compte et hiérarchie des documents

Dans la suite de la circulaire du Premier Ministre du 4 avril 2013 appelant à une simplification des normes administratives, il apparaîtrait utile, pour simplifier ce paysage complexe, de préciser la hiérarchie entre les documents de planification et de programmation en les rendant plus explicites que ce n'est le cas actuellement, et d'examiner les fusions à entreprendre pour plus de cohérence et d'efficacité de l'action publique. Une réflexion est en cours au niveau national à ce sujet.

Se pose la question de la portée juridique de la notion de compatibilité qui est recherchée entre tous ces documents.

Le Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'habitat (GRIDAUH) propose une définition tirée de la jurisprudence selon laquelle les documents en cause ne doivent pas comporter de contradictions entre leurs prescriptions, cette prise en compte signifiant que l'on ne doit pas s'écarter de l'esprit du texte.

La compatibilité ainsi comprise laisse une grande liberté d'appréciation en particulier dans l'articulation des PLH avec les documents de planification comme le SCoT en amont et le PLU en aval.

Mettre en compatibilité suppose un certain degré de précision dans la rédaction, ce qui n'est pas nécessairement le cas de tous les PLH, rendant ainsi difficile cette opération pour les PLU. Il en est de même pour les PLH avec certains SCoT. Le développement de la territorialisation des PLH devrait faciliter la compatibilité des PLU. On peut noter cependant que l'article 23 de la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 permet aux PLU d'autoriser la construction de plus de logements que ce que prévoient les dispositions des PLH afin de permettre la densification et lutter contre la consommation des espaces naturels. L'article 23 pourrait conduire dans les zones détendues à permettre par le truchement du PLU de s'affranchir des contraintes édictées par le PLH lorsque le but recherché est de bloquer l'urbanisation dans certaines zones périurbaines, cette dernière résultant notamment du développement, difficile à contrôler, des divisions parcellaires des terrains de grande taille en zones urbanisables.

Une explicitation sous la forme d'un guide, reprenant en les commentant des éléments de jurisprudence, permettrait d'apporter des éléments de réponse aux interrogations parfois exprimées par les acteurs de terrain. Une action de type pédagogique à destination des EPCI pourrait être commandée auprès du GRIDAUH, dont la compétence juridique est reconnue. Cette action pourrait être en même temps l'occasion de rappeler la définition d'autres concepts comme la « conformité », la « prise en compte », voire la « prise en considération ».

Des documents de nature contractuelle doivent également être pris en compte.

Tel devrait être le cas des conventions d'utilité sociale (CUS) qui ne concernent pas directement les collectivités mais engagent l'État avec chaque bailleur social dans un champ spatial qui excède généralement celui des PLH. Elles évoquent des problématiques comme la gestion du patrimoine social, à laquelle les collectivités locales peuvent être financièrement parties prenantes, ou les conditions de leur gestion en termes de peuplement et de loyer, et donc leur accessibilité par différents publics. Sans rendre obligatoire la signature par les collectivités dotées d'un PLH des CUS impliquant leur territoire, hormis pour les offices publics qui leur sont rattachés en termes de tutelle, leur association à leur élaboration serait sans doute nécessaire. Cette condition devrait revêtir un caractère d'obligation, dès lors que les EPCI sont délégataires des aides à la pierre.

Dans certains territoires, l'existence de PDH[3] est très souvent liée à la délégation de gestion des aides à la pierre accordée aux collectivités départementales. Mais deux interrogations sont alors sous-jacentes. Ce type de document dénué de tout caractère opposable peut-il s'apprécier seulement comme un outil de coordination des politiques du logement engagées dans les PLH élaborés par des EPCI ? Peut-il être également un outil permettant la programmation avec l'État des aides à la pierre dans le département, notamment pour les EPCI non délégataires ? Rien en principe ne s'oppose à ce que les partenaires institutionnels locaux s'en servent à cet effet.

En outre, la délégation obtenue par près de 30 Départements renvoie à la question de la répartition des compétences entre EPCI, délégataires ou non, et Conseil général, dans la gestion des politiques du logement, aides à la pierre et aides à la personne (crédits d'insertion, FSL...).

Enfin, les délégations d'aide à la pierre (DAP) constituent pour les EPCI, un élément fondamental de mise en œuvre de politiques cohérentes. Les logiques productivistes des délégations de gestion des aides à la pierre aux EPCI peuvent conduire les collectivités, au moins dans une première phase, à réduire leur PLH à un contenu purement quantitatif. C'est pourquoi, la cohérence des conventions de délégation, que l'État passe avec les EPCI, avec les PLH est nécessaire[4] et doit être appréciée lors de l'évaluation des DAP.

A l'évidence, la problématique particulière des délégations d'aide à la pierre interfère étroitement avec la qualité des PLH produits.

5. *Diffuser largement un guide explicitant les concepts de compatibilité, de conformité et de prise en considération, ainsi que la hiérarchie entre les documents de planification traitant du logement.*

---

[3] Le PDH est régit par les articles L302-10 et s. du CCH et la circulaire du 2 mai 2007 relative à la mise en œuvre des PDH.

[4] Voir rapport n°008855-01 du CGEDD sur la mobilisation du parc privé à des fins sociales (août 2013) : les DAP ne prennent pas en compte les logements privés conventionnés par l'Anah sans travaux

6. *Définir une hiérarchie entre les principales procédures de planification.*

7. *Approfondir la relation entre le PLH et la délégation de gestion des aides à la pierre quant à son incidence sur le champ couvert par le PLH tout en tenant compte de la répartition des compétences en matière de logement entre collectivités.*

4.2.2. La cohésion sociale

Les « réponses à apporter aux besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulière*s* » pour accéder à un logement sont à préciser par le PLH, dans le respect des objectifs de mixité sociale dans l'habitat (art. L302-1 du CCH). Or si, dans les PLH, l'aspect quantitatif de l'offre s'est développé dans le temps, concernant en plus du logement social, les logements privés puis l'hébergement, le traitement des besoins des différents publics, en relation avec l'offre localisée, a été plus tardif et incomplet. De fait, l'approche de la demande dans ses relations avec l'offre, que l'on pourrait qualifier de volet social du PLH, requiert son articulation avec plusieurs dispositifs.

Il s'agit notamment des PDALPD, rendus obligatoires par la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite loi « Besson ». Ce plan est chargé d'assurer le repérage et le suivi des publics en difficulté et des dispositifs d'attribution des logements sociaux reposant sur différents accords collectifs, départementaux et intercommunaux pour l'affectation des contingents de logements des réservataires, dont le contingent préfectoral qui peut être délégué. Les PDAHI[5], organisant la fluidité de l'hébergement au logement adapté, pour les personnes prises en charge dans le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion, sont également concernés, leur intégration dans les PDALPD, et leur articulation avec les PLH, restant à développer.

L'approche territoriale, qui semble bien souvent peu ou mal traitée par le PDALPD, est à développer, en relation avec les PLH, en tenant compte des caractéristiques de chaque territoire, urbain ou péri-urbain, voire rural. Les interactions pourraient faire l'objet d'un questionnement dans une évaluation nationale des politiques locales de l'habitat.

La connaissance des besoins en logements, y compris adaptés[6], et hébergements qui découle notamment des dispositifs PDALPD et PDAHI, est à décliner selon les

[5] PDAHI : plan départemental accueil, hébergement et insertion

[6] Les logement adaptés recouvrent les logements assortis de dispositions particulières en matière de gestion, ceux qui ont un accompagnement social lié, une gestion locative adaptée, les résidences sociales, les pensions de famille, les logements en location-sous-location, en mandat de gestion (d'après le guide du PDALPD- METL- juillet 2012)

périmètres opérationnels des PLH pour contribuer aux objectifs de mixité sociale et à une offre satisfaisantes. L'articulation sera plus ou moins aisée selon le contenu et la temporalité des dispositifs, très divers. Ceci nécessite également des outils adaptés pour le repérage des différents publics, ce qui n'est pas toujours assuré. Les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) devraient y contribuer mais leur action est récente, et les divers logiciels de gestion actuels doivent encore trouver leurs interfaces pour l'exploitation des données à une échelle pertinente. Le guide méthodologique pour les PDALPD réalisé en juillet 2012 par le ministère de l'égalité des territoires et du logement présente des articulations possibles entre ces dispositifs, dont la qualité nécessite une bonne prise en compte respective de leurs enjeux et acteurs.

Le volet social des PLH est confronté aux nombreuses organisations et aux cultures d'institutions issues de mondes différents : les périmètres des circonscriptions d'action sociale des conseils généraux ou des agences de bailleurs sociaux différent des périmètres des EPCI. Le secret professionnel et les concurrences entre publics prioritaires selon qu'ils sont « labellisés PDALPD » ou « reconnus DALO » renforcent les réticences des maires pour accueillir des publics provenant d'autres territoires ou susceptibles de requérir des services particuliers (cantines gratuites, transports collectifs...). Pire, elle peuvent les décourager.

Satisfaire les besoins dans un objectif de mixité sociale repose sur la diversification de l'offre de logement. Des attributions de logements dépendent les possibilités de parcours résidentiels, en fonction de l'offre, de sa localisation et de la politique de peuplement.

Cette problématique doit être également présente dans la gestion des programmes de rénovation urbaine. Les travaux du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU[7] ont analysé les politiques de relogement liées aux démolitions-reconstructions et les diversifications de l'habitat opérées dans les quartiers prioritaires. La contribution à la mixité sociale est illustrée par le souhait d'une partie des habitants des quartiers rénovés d'y rester. Elle dépend aussi des possibilités de mobilité offertes par une offre abordée à l'échelle plus large de l'agglomération. Dans cette optique, PLH et programmes de rénovation urbaine (PRU) doivent nécessairement être articulés, qu'il s'agisse de la reconstitution de l'offre liée aux démolitions, de la réhabilitation ou de la diversification de l'habitat dans les différents quartiers de l'agglomération en fonction du projet urbain envisagé.

L'échelle de l'agglomération retenue pour la prochaine contractualisation au titre de la cohésion sociale et du renouvellement urbain facilitera les cohérences. Ces travaux du comité de suivi soulignent l'intérêt de la précision qui doit être apportée à l'objectif de mixité sociale, en insistant sur le respect des souhaits des habitants et ce, afin

[7] Étude du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU : « La rénovation urbaine : pour qui ? Contributions à l'analyse des mobilités résidentielles » La documentation française, 2012.

d'assurer la mobilité en préservant des quartiers à fonction d'accueil mixte de populations d'origines diverses, avec une gestion urbaine adaptée.

La mobilisation du parc privé en complément du logement social permet également de développer plus rapidement la mixité sociale dans les communes soumises aux obligations de l'article 55 de la loi SRU (article L302-5 et s du CCH), récemment renforcées en zone tendue, ainsi qu'un récent rapport du CGEDD en précise les modalités[8].

Le PLH offre la possibilité d'intégrer la politique d'attribution des logements sociaux, dans une approche concertée. Les témoignages convergent pour souligner les contradictions entre l'accueil de populations en difficulté, notamment celles qui sont prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO), et le respect du principe de mixité sociale, rendant la concertation entre acteurs indispensable. Les accords collectifs intercommunaux prévus dans quelques uns des PLH examinés n'ont pas été mis en place (Avignon, Save au Touch), ou sont aux abords d'une concertation avec les bailleurs (Chalon-sur-Saône, Vallée du Garon).

La concertation nationale sur l'attribution des logements sociaux engagée par la ministre de l'égalité des territoires et du logement en janvier 2013 recommande d'agir encore au niveau intercommunal sur la politique d'attribution, dans le respect du droit au logement et de la mixité sociale. Un rôle fondamental est en la matière assigné à l'intercommunalité et à son territoire, et donc au PLH, ce que le projet de loi ALUR a repris en proposant que : « tout EPCI doté d'un PLH élabore un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs. » Le dispositif prévoit la conclusion de conventions avec les acteurs intéressés pour la mise en œuvre du plan, ainsi que le partage de la connaissance et de la gestion des demandes de logements sociaux entre les différents acteurs concernés au niveau intercommunal, dispositions qui seront, là aussi, à articuler avec celles du PLH.

Encore faut-il que l'offre de logements soit adaptée aux besoins socio-économiques, notamment à ceux des populations en difficulté en nombre croissant et au phénomène de précarité énergétique, ce qui se traduit par la recherche de niveaux de loyers et de charges abordables, la diversification des statuts d'occupation et une typologie des logements adaptée. Ces questions, relatives également aux normes et à la qualité des logements, doivent faire partie des interrogations du PLH. Les besoins spécifiques des jeunes, dont les plus précarisés, doivent aussi pouvoir être pris en compte, dans le cadre d'une politique du parc social[9] entre autre, alors que la question ne renvoie généralement qu'à la situation des étudiants seuls visés par le PLH jusqu'en 2009.

---

[8] Cité précédemment n°008855-01

[9] Voir rapport n°008758-01 du CGEDD : « Modernisation des rapports entre les bailleurs et les locataires » - février 2013.

Les diagnostics territoriaux de l'hébergement et de l'accès au logement[10], dits « à 360° », qui s'engagent expérimentalement dans quelques départements, pour la mise en œuvre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, vont apporter une connaissance dynamique des interactions entre mobilité et logements et offrir l'occasion de se prononcer sur l'efficacité du PLH en la matière. Ils devraient permettre aussi de faire émerger des besoins d'adaptation de la réglementation nationale à la territorialisation des politiques sociales, par exemple pour la prise en compte de la mobilité en zone non urbaine.

8. *Veiller à préciser dans chaque PLH les objectifs de mixité sociale et d'accès au logement des différents publics, par l'usage d'un ensemble de dispositifs de connaissance et de gestion et veiller à la mobilisation de différents segments du parc de logement et d'hébergement.*

9. *Développer, en appui aux acteurs impliqués dans les politiques locales de l'habitat, les actions relatives à la connaissance des enjeux et interactions des différents dispositifs pour la cohésion sociale, par exemple sous forme de formation-action.*

4.2.3. Effets pervers d'accumulation de contraintes

La démarche en faveur d'un développement durable implique d'aborder les différents enjeux dans la vision la plus globale possible afin de mettre en évidence les contradictions qui peuvent exister dans l'application des différentes politiques publiques sur un même territoire, et ainsi d'éclairer, voire d'expliciter les choix que les élus doivent opérer. Il convient de concilier résolution de la crise du logement en zones tendues, limitation de l'étalement urbain, densification urbaine dans les nouvelles urbanisations, tout en contenant le renchérissement du foncier. C'est là un exercice difficile, pour éviter d'accumuler les contraintes, qui faute d'une hiérarchisation entre elles, ne permettent pas d'établir des choix clairs et précis.

Dans le cas de nombreux territoires péri-urbains sommés à la fois de répondre aux impératifs de la mixité sociale, à la demande de logements nouveaux et à la limitation de la consommation d'espaces agricoles, on peut aboutir à de tels blocages. Pourquoi alors s'étonner que les élus conduits à supporter seuls l'accumulation de ces contraintes contradictoires, puissent être tentés de les reporter sur d'autres territoires ? Cet engrenage, loin de résoudre les problèmes d'étalement urbain, les renforce par une sorte d'effet malthusien en cascade. Cette observation vaut d'ailleurs aussi bien pour les ECPI situés en zone tendue que détendue.

[10] Prévus par le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté le 21 janvier 2013 par le comité interministériel de lutte contre les exclusions.

Un argument en faveur de l'inclusion du PLH dans le PLU intercommunal, est celui du développement anarchique de la division parcellaire dans les communes péri-urbaines comme mode dominant de l'urbanisation. Certes, on parvient d'un côté, à densifier, mais de l'autre, on bloque ce qu'on pourrait attendre d'un lent mais efficace travail de remembrement urbain, comme c'est le cas en agriculture ou dans les centres anciens dégradés, afin de restructurer les espaces ainsi délimités et de mettre sur le marché des tènements plus adaptés à recevoir des petits immeubles collectifs ou de l'habitat individuel groupé. La fusion du PLH avec le PLU rendu intercommunal prend alors tout son sens et permet d'ajuster au mieux le travail de définition du droit des sols avec celui de l'urbanisme opérationnel qui est le corollaire du PLH pour monter de véritables opérations d'aménagement.

On peut également s'interroger sur les conséquences qu'induirait le transfert à l'EPCI de la responsabilité de l'obligation de produire 25 % des logements locatifs sociaux avec une répartition équilibrée entre ses communes, sans toutefois conclure sur la pertinence d'un tel transfert, hormis sur le renforcement des EPCI concernés.

Il est à noter que la suppression du versement des pénalités SRU prélevées auprès des communes déclarées en carence de logements sociaux aux EPCI ayant un PLH mais non délégataires de la gestion des aides à la pierre, résultant de la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013, suscite des réactions plutôt négatives de ces mêmes EPCI.

Un autre effet pervers est imputable à la reprise de chiffres relatifs aux autorisations de construire sans les replacer au préalable dans les dynamiques des marchés locaux de l'habitat ni tenir compte d'un recensement des projets immobiliers connus (au moins pour les opérations de logements collectifs et groupés).

Il convient de ne pas figer exagérément les objectifs du PLH sur l'ensemble des segments des marchés du logement. Les réalisations de logements sociaux et de maisons individuelles en diffus pour les territoires périurbains, qui peuvent être prévus sur la base du patrimoine existant et des tendances observées sur une longue durée, sont à déterminer et à répartir par communes. Sur les autres segments des marchés, la recherche de la souplesse incite à utiliser pleinement les bilans annuels et l'évaluation à mi -parcours pour modifier voire réviser le PLH.

4.2.4. PLH et problématiques foncières

Le foncier est bien souvent l'argument capital opposé à la réalisation de logements dans les zones tendues notamment. Malgré la frilosité de certaines communes et intercommunalités, la pratique du droit de préemption urbain s'est affirmée.

L'élaboration du PLH est donc un moment opportun pour appréhender ces questions techniques mais aussi très politiques qui exigent un socle solide de connaissances et un minimum de compétences professionnelles.

Il est intéressant d'observer que, lorsqu'on calcule le stock disponible de fonciers ouverts à l'urbanisation dans une commune sur la base de son PLU (a fortiori pour un groupe de communes sur le territoire d'un même SCoT), on constate qu'il est relativement confortable. De fait, le vrai problème du foncier réside bien souvent dans la difficulté à mettre sur le marché des flux suffisants de terrains à bâtir. Les dispositifs de lutte contre la rétention des terrains constructibles se sont renforcés ces dernières années. Mais encore, convient-il de les connaître et de les utiliser.

De même, l'observation dans ce domaine est essentielle. Le suivi des déclarations d'intention d'aliéner (DIA), en lien avec les notaires locaux, est également un moyen de les associer et ainsi de créer peu à peu des outils simples et efficaces de suivi. En conclusion, c'est plus dans la mise en exergue de divers facteurs que la problématique du foncier s'exprime dans les PLH :

- Recensement des potentiels mutables et disponibles de fonciers au regard du droit des sols,
- Recensement des opérations de logements collectifs et d'habitat groupé réalisables à l'horizon du PLH,
- Recensement des zones où le phénomène de la division parcellaire se développe pour les territoires périurbains,
- Définition des servitudes de mixité sociale et utilisation des autres outils du code de l'urbanisme opérationnel (ZAD..), voire des droits de préemption.

Enfin la multiplication des établissements publics fonciers (EPF), quel qu'en soit le statut (État ou local), permet aux collectivités même les plus démunies en matière d'ingénierie, d'accéder à des possibilités importantes d'étude, de veille et d'action. Ce sont des outils efficaces qui guident les collectivités et ce, d'autant plus qu'ils perçoivent le versement pour non-atteinte des objectifs de l'article 55 de la loi SRU de leurs communes-membres qui n'appartiennent pas à un EPCI délégataire de la gestion des aides à la pierre[11].

4.3. Temporalités des PLH

4.3.1. La temporalité du PLH en lui-même

Pour le PLH, dont la validité est fixée 6 ans, l'échéance intermédiaire, que constitue la réalisation d'un point d'étape à mi-parcours tend à alourdir la procédure. Mais elle permet également d'identifier, parmi les actions du PLH, celles qui connaissent un début de concrétisation.

[11] Article 14 de la loi du 18 janvier 2013, modifiant l'article L302-7 du CCH

On constate aisément qu'il y a une progression intrinsèque de la qualité des documents produits. Dans les PLH successifs d'un même EPCI, on passe d'abord par un stade d'acculturation de base aux problématiques du logement avec l'élaboration d'un diagnostic partagé et une meilleure appréhension du logement social en ne s'en tenant toutefois, à de rares exceptions près, qu'à une approche quantitative. Puis, dans une seconde génération, on s'oriente plus nettement vers des problématiques plus complexes ciblant des publics particuliers et fragiles (jeunes, personnes handicapées, hébergement..). Enfin, dans une troisième génération, on s'intéresse plus à l'habitat privé avec la problématique du foncier sous toutes ses formes en dépassant rapidement le strict cadre d'action de l'ANAH et à la définition communautaire de parcours résidentiels adaptés. Cette description apparaît comme trop linéaire et ne saurait rendre compte de la diversité des situations locales. Il est clair, par exemple, que la délégation des aides à la pierre accélérera l'intégration de l'habitat privé ancien, ou que la mise en œuvre d'une opération de rénovation urbaine comprenant de nombreuses démolitions sera de nature, par la gestion de la reconstitution de l'offre et le relogement des populations, à accélérer la mise en place d'un dispositif de partage des connaissances en matière d'attribution de logements, puis de leur gestion.

Sur ce point aussi, la mobilisation de travaux de recherche serait pertinente pour proposer des éléments de référence et de méthode, propres à permettre aux acteurs de terrain d'évaluer leurs démarches.

La durée de validité d'un PLH fixée par la loi à 6 ans ne devrait pas faire l'objet d'une application trop rigide. En effet, que ce soit par souci d'une meilleure articulation avec les autres procédures de planification urbaine ou avec les échéances résultant de l'article 55 de la loi SRU, ou pour tenir compte de circonstances locales, comme la durée de réalisation de programmes de construction ou de réhabilitation, la durée du PLH pourrait être allongée, sans toutefois excéder 12 ans. Encore conviendrait-il de subordonner cette possibilité à l'accord exprès du préfet qui est l'autorité dont l'avis, après passage en CRH, est à prendre en compte pour l'entrée en vigueur du PLH. Par ailleurs, il conviendrait également d'assortir cet allongement de délai d'une évaluation obligatoire du PLH dans le délai normal de 6 ans et de maintenir des points d'étape tous les 3 ans, en plus des bilans annuels de réalisation, qui s'analysent eux-mêmes comme des outils de gestion interne.

10. *Laisser sous conditions la possibilité aux EPCI qui en feraient la demande au préfet de région et après avis du CRH, la possibilité de prolonger le délai maximum de 6 ans sans excéder 12 ans et en effectuant des bilans à 3 ans.*

4.3.2. La temporalité du PLH et celle des autres procédures

Le nombre des procédures de planification, aux durées de validité variables, aboutit nécessairement à des difficultés d'harmonisation. Compte tenu des contingences historiques (annulation d'un document approuvé, non maîtrise des délais d'élaboration, modification d'un périmètre d'EPCI,..), il est plus que vraisemblable qu'aucun enchaînement harmonisé ne puisse jamais intervenir. Ne s'agit-il pas là d'une fausse

problématique ? Cette quasi-impossibilité d'articuler l'ensemble de ces procédures conduit à une forme d'affaiblissement de la compatibilité entre procédures.

Néanmoins, si un enchaînement harmonisé des procédures impactant le PLH paraît hors de portée, des aménagements partiels pourraient être recherchés tels qu'un alignement de certaines dates butoirs. Au premier chef, la date pour l'évaluation triennale de l'article 55 de la loi SRU. Mais il est vrai qu'on se heurte alors à une difficulté majeure, à savoir que cette évaluation est réalisée au même moment pour la France entière. On perçoit toute la contradiction entre le caractère encore trop « a territorial » des politiques nationales en matière de logement et la reconnaissance du lien fort entre habitat et territoires.

On pourrait aussi faire coïncider la date de conclusion d'une convention de délégation des aides à la pierre, et celle de l'approbation d'un PLH, faisant ainsi de ce dernier l'outil opérationnel de la DAP.

11. *Étudier les conditions de l'alignement de la date d'approbation des PLH sur celles des différents dispositifs, comme pour l'évaluation triennale de l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain ou pour les dates de conclusion des conventions de délégations de la gestion des aides à la pierre.*

4.4. Caractère opérationnel du PLH : observation et suivi-animation

Malgré une forte appropriation des PLH par les élus, force est de constater que de certains programmes ne dépassent pas le stade de document incantatoire ou déclaratif, sur la base duquel, en fin de course, on subit un résultat plus qu'on ne l'oriente ou qu'on ne le maîtrise. Cette tonalité assez négative tient autant au manque de maturité des EPCI pour s'affirmer comme réelles institutions intercommunales qu'à la gestion des problématiques du logement qui exige du temps.

Elle tient aussi aux capacités d'ingénierie déployées ainsi qu'aux problématiques locales particulièrement dans les zones détendues. Dans ces zones, le programme d'actions ne se réduit pas, comme cela pourrait être le cas dans les zones tendues, à la seule production de logements neufs.

En effet, des facteurs tels que l'existence de taux souvent importants de vacance, l'inadaptation en termes de surface ou de vieillissement du parc privé, impliquent de privilégier la réhabilitation de logements anciens, sociaux et privés, les démolitions et la reconstitution d'une offre attractive couplées à des opérations de restructurations de parties de quartiers. Ces opérations par nature complexes, car exigeant des approches très fines de terrain, ne s'inscrivent pas facilement dans le cadre des politiques comme celle de l'ANRU, qui sont circonscrites à des périmètres très précis et volontairement hors du droit commun. Les politiques portées par l'ANAH peuvent apparaître en partie inadaptées à certains contextes dans la mesure où la priorité donnée aux propriétaires occupants dans les opérations de réhabilitation de l'habitat privé, semblent priver les

collectivités d'un type d'interventions correspondant aux centres urbains dégradés où le locatif est encore prépondérant. A cet égard le programme de réhabilitation des centres anciens dégradés reste trop modeste pour être mobilisé dans le cas des villes moyennes.

L'élaboration de diagnostics de PLH en zone détendue est ainsi souvent bien plus complexe que pour les agglomérations connaissant une réelle tension.

4.4.1. Observation

La qualité et la portée opérationnelle des documents produits sont intimement liées au diagnostic initial et à l'appropriation qu'en font les partenaires du PLH. Il en va de même du suivi du programme arrêté et des outils d'observations mis en œuvre au moment du diagnostic partagé.

Outre le rôle assuré par les services déconcentrés de l'État, les observatoires locaux, qui se sont multipliés à la faveur des délégations d'aides à la pierre ont provoqué une multiplicité de zones de recouvrement des données chiffrées, sans qu'elles soient nécessairement en cohérence. Par exemple, est-on sûr qu'en sommant les objectifs chiffrés de production de logements inscrits dans tous les PLH, on ne dépasse pas l'objectif national de 500 000 logements par an, démontrant par là même une certaine virtualité ?

Un cadre global permettrait d'éviter que le foisonnement des initiatives locales n'aboutisse à des incohérences manifestes d'observation et de suivi. Une réflexion d'ampleur nationale mériterait d'être lancée autour de l'utilisation des systèmes d'information géographique (SIG) au service des PLH et des politiques locales de l'habitat. Car, si certains outils de base sont communs, de nombreuses déclinaisons locales viennent se greffer sur ce socle. L'échange des pratiques en la matière permettrait un enrichissement mutuel dans les usages de ce types d'outils.

Dans le même ordre d'idée, l'État pourrait, en lien avec les quelques bureaux d'études qui interviennent dans le domaine particulier du logement, établir un cahier des charges type pour la sous traitance de diagnostics puis dans le montage d'outils d'observation pérennes, et préciser le profil des compétences recherchées.

Enfin, les journées d'échanges comme celles qui sont organisées chaque année conjointement au niveau interrégional par le CERTU, la fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) et l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ne peuvent que contribuer à une meilleure diffusion des bonnes pratiques locales.

La problématique des indicateurs de suivi est fondamentale, car on observe trop souvent dans les PLH des indicateurs d'effectivité (réalisation d'une charte, nombre de réunions..) à défaut d'indicateurs d'efficacité ou de production, comme le suivi des

permis de construire, outils indispensables de régulation des constructions et celui des déclarations d'intention d'aliéner (DIA)

L'État peut mettre à disposition des collectivités un panel d'outils leur permettant de construire leurs propres politiques, en articulant :

- dans ses ressources nationales, celles qui pourraient être déclinées plus localement (par exemple sur les investissements locatifs) ;

- les données que les services régionaux constituent dans une optique « open data » ;

- les contributions des services départementaux aux divers observatoires (PDH, PDALPD...).

La mise en œuvre d'un outil unique destiné à mettre à disposition des données sur le logement sous l'égide de l'INSEE, et prévu par la loi 2013-61 du 18 janvier 2013, va dans ce sens.

12. *Élaboration par l'État en association avec les collectivités et les professionnels qui le souhaitent d'une « bibliothèque » d'indicateurs avec la mise à disposition des outils en permettant le suivi.*

4.4.2. Les moyens d'élaboration et de gestion des PLH

Á plusieurs reprises, la problématique des moyens que peuvent mobiliser les collectivités a été évoquée, en soulignant combien c'est un facteur déterminant dans la production et la mise en œuvre de PLH de qualité. Cette réalité recouvre des aspects différents qui renvoient aux collectivités elles-mêmes, mais aussi à l'État et aux organismes publics locaux, dont les compétences sont susceptibles d'accompagner les EPCI dans les efforts déployés au service du logement.

S'agissant des EPCI, il n'est pas inutile de rappeler la très grande hétérogénéité des territoires en termes d'attractivité et de moyens directement à mobiliser. Cela conduit désormais les acteurs publics locaux à se structurer de façon différente en faisant jouer soit des redécoupages de périmètres d'EPCI, soit la mise en place de mutualisations. Une constante est que le recrutement d'une équipe dédiée, pouvant se réduire à un agent selon le périmètre considéré, est indispensable pour assurer dans le temps la mise en œuvre de la démarche PLH qui implique une forte animation des nombreux intervenants.

Il faut sans doute aussi prévoir des partenariats avec les associations départementales d'information sur le logement (ADIL), dont nous avons vu plus haut l'intérêt de leur étroite association, les établissements publics foncier (EPF), les agences d'urbanisme,

le cas échéant les CAUE mais aussi des professionnels tels que les bailleurs sociaux et pourquoi pas des professionnels privés pour mieux préciser les clauses d'application du PLH : le document PLH doit être complété par des conventions permettant de préciser ces dynamiques, comme le fait, par exemple, la CU de Toulouse avec l'ensemble de ses partenaires.

Enfin, il convient de ne pas oublier les organismes d'assistance à la maîtrise d'ouvrage que créent certains conseils généraux pour les collectivités locales, même s'ils n'interviennent que peu dans les domaines de l'urbanisme et du logement.

L'ingénierie privée peut s'avérer inexistante dans certains territoires alors même que les capacités d'ingénierie publique locale disparaissent. C'est donc la qualité du libellé des appels à la concurrence qui est en jeu. Dans le cas des EPCI les plus petits, l'apport de compétences plus rares est sans doute nécessaire. Des organismes tels que le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), en cours de constitution, pourraient être un moyen efficace, à l'image de ce que les Centres d'études techniques de l'Équipement (CETE) ont pu offrir aux collectivités auparavant.

13. *Promouvoir les possibilités de partenariat avec des organismes publics ou parapublics tels que les ADIL, les EPF, les Agences d'urbanisme, les CAUE, et prévoir le concours technique du CEREMA au profit des EPCI les plus démunis en termes d'ingénierie publique.*

4.4.3. Rôle de l'État

Á bien des titres le rôle de l'État est essentiel dans la gestion des PLH car il intervient à plusieurs moments clés de la vie des PLH. En amont, afin de convaincre les élus des EPCI de se lancer dans une telle démarche, qu'il y ait ou non obligation. Puis dans la rédaction du porter à connaissance, dont le contenu à défaut d'être exhaustif doit mettre en lumière les quelques points essentiels sur lesquels l'État jugera le PLH produit. C'est souvent à ce stade que les objectifs chiffrés prescrits par le PLH prennent corps.

Dans cette phase, le rôle de l'État déconcentré est crucial car il est bien souvent le seul dépositaire des informations disponibles. Une remarque s'impose sur l'articulation entre les niveaux départemental et régional : si le partage entre le rôle de définition stratégique confié à la préfecture de région et le rôle opérationnel incombant au préfet de département reste assez théorique, la ressource aujourd'hui offerte par le dispositif d'observation des territoires implique une coopération approfondie entre ces deux niveaux. Á cet égard, l'exemple des enquêtes « ménages déplacements » dans lequel, par l'octroi de subventions de l'État aux collectivités, la réalisation de ces études préalables est articulée avec l'élaboration des PDU, pourrait fonder une organisation spécifique autour des territoires dont le niveau global d'ingénierie est insatisfaisant. Cela mobiliserait peu de crédits et pourrait en revanche contribuer à un accroissement «maîtrisé » de la qualité des PLH produits.

Ensuite, par son association en continu, l'État participe dans une certaine mesure à l'élaboration du document. Il intervient en particulier dans la phase initiale de diagnostic par la fourniture de données en sa possession et par le porter à connaissance qui doit permettre la prise en compte de ses enjeux dans les conclusions des PLH préparées par les collectivités locales. Il est aussi conduit à animer le CRH. Même si dans un certain nombre de cas il y a débat, on constate qu'au sein même des comités régionaux, le jeu local des acteurs fait que les échanges en restent à un niveau assez général et sans doute peu critique. Malgré cela, cette instance a connu depuis une dizaine d'années un net renforcement de son rôle, dont la poursuite est nécessaire.

L'État intervient également dans des procédures qui concernent la planification spatiale, les transports ou la cohésion sociale et qui interagissent avec les PLH. Son investissement dans la production de connaissances territoriales (gestion des données, analyses territoriales, prospective) ainsi que pour l'évolution des compétences de ses agents est donc indispensable comme l'a analysé et préconisé un récent rapport du CGEDD[12].

L'articulation des niveaux régional et départemental, est donc essentielle dans l'affirmation d'un État déconcentré qui applique les politiques publiques en matière de logement.

Sur le volet social, pour lequel nous avons évoqué les différentes cultures existantes dans les diverses organisations, le besoin d'articulation est fondamental. Or, deux services territoriaux de l'État sont en charge de la chaîne du logement à l'hébergement au niveau départemental (DDT et DDCS ou DDCSPP) et au plan régional (DREAL et DRJSCS) et trois services au plan national : DGCS, DGALN/DHUP et DIHAL, avec tous les problèmes de cohérence qui peuvent se poser[13].

Enfin les collectivités, élus et techniciens, apprécient grandement l'existence de lieux d'échanges des bonnes pratiques ou de réseaux professionnels qui sont autant d'instances permettant d'alimenter les remontées de terrain utiles pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires. Les services de l'État, centres de valorisation des ressources humaines (CVRH), directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et directions départementales interministérielles (DDI), créent une animation dans les territoires qu'elles couvrent, et ainsi contribuent à la diffusion des bonnes pratiques. Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et certaines associations d'élus (AMF, AdCF...) pourraient y être associés soit au plan national, soit au plan local.

---

[12] Rapport du CGEDD n° 008293-01 « qualité du « dire de l'État » au regard des enjeux du Grenelle dans les domaines de la planification spatiale, du logement et des transports », mai 2013

[13] Voir rapport n°008012-01 de l'audit thématique « Prise en charge de la fonction sociale du logement dans la nouvelle organisation des services territoriaux de l'État » - février 2012

Il serait bon qu'un bilan de ces multiples actions soit entrepris afin d'en revisiter le cas échéant les contours et d'en améliorer l'efficacité.

14. *Contribuer par des mutualisations de compétences entre les niveaux départemental et régional de l'État à la bonne élaboration des PLH à des étapes clés (porter à connaissance, avis des comités régionaux de l'habitat...). Promouvoir avec les professionnels, les services déconcentrés de l'État et le CNFPT des lieux d'échanges des bonnes pratiques en matière de planification urbaine, dont les PLH.*

5. Grille de thèmes d'évaluation et de suivi des PLH

Cette partie est destinée à jeter les bases d'une évaluation nationale des politiques locales de l'habitat à grande échelle à partir des PLH conçus comme outils et dynamiques. Lors de ce premier exercice exploratoire, il apparaît que les PLH sont difficiles à évaluer quant à leur impact, en raison de leur plasticité qui fait aussi leur intérêt, de leur temporalité au regard du calendrier des réalisations envisagées, de leur échelle et de leurs articulations avec un ensemble d'autres procédures.

C'est pourquoi, la mission propose d'aborder l'évaluation des PLH par la définition d'une typologie d'indicateurs, la DHUP disposant d'un outil de récolement des documents approuvés, intitulé « suivi des documents d'urbanisme et de l'habitat » (Sudocuh) qui pourrait être complété. Une telle typologie permettrait d'offrir aux acteurs locaux, régionaux ou nationaux, d'une part, des éléments de référence permettant de mieux caractériser les PLH produits, d'autre part, une batterie d'indicateurs pouvant alimenter les PLH en cours d'élaboration. Il va de soi que cette suggestion doit être confrontée à l'avis des services de l'État, des collectivités ou encore des professionnels, au cours, par exemple, d'une série de réunions nationales organisées à cet effet. Une telle étude pourrait être utilement confiée au CEREMA.

On peut envisager, pour cette grille, les données agrégées suivantes :

a) Diagnostic et observation, appréciation du patrimoine existant et des flux des marchés locaux :

- offres par segment de logement notamment : logement locatif social (LLS), privé ancien (dont conventionné Anah très social, social et intermédiaire), privé neuf, accession à la propriété, individuels diffus, individuels groupés et collectifs et habitat adapté et d'hébergement ;

- croisement entre segments de logements, population par catégories sociales et professionnelles et catégories de revenus (par déciles) et zones géographiques adaptées à la configuration urbaine (quartier, îlot...) pour la caractérisation des types d'habitat au sein du territoire du PLH notamment pour le parc social ;

- focus sur les problématiques liées à l'état du parc ancien (indignité, insalubrité, copropriétés dégradées ..) ;

- demandes des ménages par segment de logement (LLS, privé ancien et neuf, accession à la propriété, individuels diffus, individuels groupés et collectifs), par typologie (nombre de pièces) et par catégorie de revenus (par déciles), dont ménages logés dans le parc social, nombre d'attributions de LLS, ménages bénéficiant d'un PTZ+ et ceux percevant l'APL ou l'AL, demandes validées par la

commission de médiation DALO et attributions de LLS, et demandes issues du PDALPD ;

- problématiques particulières sur le peuplement et le logement abordable ;
- problématiques particulières des publics fragiles : jeunes précaires, personnes handicapées, vieillissement, données du SIAO sur les besoins des publics en hébergement ou insertion ;
- répartition territoriale de l'existant et des projections envisagées ;
- volet foncier en distinguant trois voies de description : disponibilités sur la base des PLU ou du PLUi, le suivi des prix et l'existence d'opérateurs fonciers ;
- état (forces et faiblesses) de l'appareil de production (bailleurs sociaux, promoteurs, constructeurs de maisons individuelles, lotisseurs, associations maîtres d'ouvrage, gestionnaires de logement adapté ou d'accompagnement social..) ;
- opérations ANRU avec analyse des impacts sur la mobilité de la reconstitution de l'offre démolie, dans les quartiers rénovés et dans l'agglomération ;

b) Le PLH et son EPCI : appréciation de l'évolution et des articulations sur les analyses, orientations et actions envisagées :

- dates d'engagement et d'approbation des PLH antérieurs et en cours, et du SCoT, des PLU voire du ou des PLUi ;
- délégation de gestion des aides à la pierre ;
- ingénierie déployée et recours à la sous traitance ;
- actions financées au titre du PLH (description et moyens budgétaires) ;
- niveaux d'intégration (cela nécessite une définition à approfondir en prenant par exemple des indicateurs comme l'existence ou non de charte pour le peuplement, l'attribution des LLS au plan communautaire, ou en matière de foncier la conclusion et le contenu de conventions avec des opérateurs fonciers,..),
- relations avec le Département (PDH, PDALPD, bailleur social, ..) ;
- relations avec les territoires voisins (SCoT, PLH, autres, ..) ;

- relations avec la Région si cette dernière met en œuvre des politiques particulières sur le logement ;

- relations avec les professionnels (bailleurs sociaux, promoteurs, lotisseurs, constructeurs de maisons individuelles, SIAO..).

c) Relations avec l'État à tous les niveaux d'élaboration, d'approbation et de suivi des PLH.

15.*Approfondir la grille d'évaluation établie de façon succincte par la mission. Lancer une réflexion d'adaptation de cette typologie pour permettre aux DREAL de suivre les PLH soumis à l'avis du CRH et à l'administration centrale d'engager les analyses et évolutions indispensables.*

Conclusion

En conclusion nous insistons sur le caractère prospectif d'une telle mission. Á ce stade, les recommandations portent plus sur l'évolution des pratiques que sur celle des textes en vigueur. Afin d'apporter des éléments de réponse aux interrogations des acteurs locaux, il est faut également que des actions de recherche et de développement pédagogique soient entreprises ou au moins poursuivies.

Le PLH est un outil évolutif, dont la vocation unique sur la problématique du logement, en fait à la fois sa force et sa principale faiblesse. Il a connu depuis plus de 30 ans d'existence un réel engouement de la part des collectivités territoriales. Il convient donc d'en réaffirmer la place, le contenu et d'en rechercher l'articulation avec d'autres problématiques du développement urbain et social. C'est aussi à ce prix que la compétence dévolue aux EPCI en matière de logement parviendra à s'affirmer.

Le PLU intercommunal dit intégrateur de l'habitat et des déplacements est un objet nouveau, dont certaines collectivités se sont emparé. Mais son extension apparaît subordonnée à la capacité des collectivités à savoir créer de vraies dynamiques entre droit des sols et déplacements tout en conservant aux sujets propres au logement une réelle autonomie.

Jean-Louis HELARY	**Isabelle RAYMOND-MAUGE**	**Philippe GARIN**
Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts	Inspectrice de l'administration du développement durable	Chargé de mission

Annexes

1. Note de commande

Référence CGEDD n° 008916-01

- 8 MARS 2013

Programme d'activité 2013 du CGEDD

Evaluation des plans locaux de l'habitat

Note de commande

Les plans locaux de l'habitat (PLH) se sont affirmés au cours de la dernière décennie comme le cadre principal de définition de la stratégie locale de l'habitat et de sa programmation, consacrant l'échelon intercommunal de cette politique.

Les dispositions de l'article L 302-1 du code de la construction et de l'habitation définissent le champ d'intervention du PLH. Il comporte notamment un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et la situation de l'hébergement, il établit un repérage des situations d'habitat indigne, il prévoit un dispositif d'observation de l'habitat et définit pour une durée de 6 ans les objectifs visant à répondre aux besoins ainsi identifiés ainsi qu'à favoriser le renouvellement urbain, la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées, tout en assurant une répartition spatiale équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.
La loi a progressivement renforcé le caractère opérationnel du PLH en prévoyant qu'il décline avec précision les différentes actions et opérations envisagées pour remplir les objectifs assignés.

En regard de la multiplicité des missions qui leur sont ainsi dévolues, la question se pose de savoir quelles sont les fonctions remplies dans la pratique par les PLH, qu'il s'agisse de l'expression d'une réflexion stratégique communautaire, de la pérennité des objectifs fixés, du caractère effectivement opérationnel de l'outil et de sa vocation à être un support privilégié de la contractualisation entre les différents acteurs.

Dans la perspective d'une mise en cohérence des documents stratégiques d'aménagement et d'une vision intégrée des déclinaisons territoriales des politiques sectorielles, la mission examinera plus particulièrement l'articulation des PLH, qui s'inscrivent dans un cadre temporel de courte durée, avec les documents d'urbanisme prescripteurs. Cet élément sera traité en liaison avec la mission en cours du CGEDD relative à la mise en oeuvre de la disposition de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement qui prévoit la possibilité pour un Plan local d'urbanisme élaboré par un établissement public intercommunal de comporter un volet habitat tenant lieu de PLH.

L'effort national engagé en faveur d'une offre de logements accessible à tous les publics, conduit également à apprécier l'efficacité des PLH pour assurer la mise en oeuvre des politiques sociales du logement à l'échelle locale. Dans ce cadre d'analyse, la mission cherchera aussi à apprécier la cohérence des PLH avec les instruments de politique sociale de l'habitat existant au niveau départemental: PDH, PDALPD, PDHI, et les modalités de leur coordination.

S'agissant de la connaissance des marchés, la mission se rapprochera en outre de la mission conduite conjointement par le CGEDD et l'ANIL relative à la mise en oeuvre d'un dispositif d'observation des loyers à l'échelle nationale.

L'évaluation sera réalisée à partir d'un panel de PLH représentatifs de la diversité démographique et économique des intercommunalités et prendra notamment appui sur les avis que les Commissions régionales de l'habitat formulent à partir des bilans qui sont dressés à mi-parcours et à l'échéance des PLH.

Sur le fondement de ces analyses, la mission formulera toutes propositions, d'ordre législatif, réglementaire ou conventionnel, de nature à simplifier l'architecture des documents de programmation territoriale de l'habitat et dans ce cadre, à clarifier les missions des PLH et à renforcer leur caractère opérationnel.

La mission rendra ses conclusions au plus tard le 30 juin 2013.

- 8 MARS 2013

Le Vice-Président
du Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable,

Christian LEYRIT

2. Liste des personnes rencontrées

Provence-Alpes-Côte-d'Azur – 28 et 29 mai 2013

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*
SOTTIEZ	Fabien	DDT Vaucluse	Chef du service habitat
TRISSON	Dominique		Responsable ville et Habitat des politiques urbaines et foncières
BARASCUD	Casanova	Union des maisons françaises	Présidente régionale
CAYROL	Nathalie		Déléguée régionale
CHABRIER	Magali	Commune de Vedène	Responsable urbanisme
CLOZEL	Aline	Communauté d'agglomération d'Avignon	Directeur Habitat rénovation urbaine
LAMOTTE	Véronique		Chargée de mission/ direction de l'habitat et du renouvellement urbain
MONIER	Patrick		Chargé de mission/direction habitat et renouvellement urbain
MARCUCCI	Philippe		Vice-président
GRANIER	Joël		Vice-président – Plan local Habitat
GARCIA	Michel	Office départemental HLM	Directeur général
PÉRILHOU	Gilles	Agence d'urbanisme de la région d'Avignon	Directeur général
HAUTEFEUILLE	Ingrid		Chargée d'études
HISTE	Christian	Fédération des promoteurs immobiliers	Président régional
LAZIZIC	Ikherbane	Conseil général du Vaucluse	Chargé de mission habitat
MAKOWSKI	Sébastien	Vilogia	Directeur régional
ROMAN	Thierry	Commune de Saint Saturnin	Directeur général des services
STEFANI	Éric	Commune de Morières les Avignon	Directeur des services techniques
MAKOWSKI	Sébastien	Vaucluse logement - VIlogia	Directeur du développement
USAI	Gérard	Mairie St Saturnin	Adjoint Urbanisme
DUMONT	Michèle	Mairie Védène	Adjointe aux affaires sociales
ULLMAN	Michel	Mairie Villeneuve les Avignon	Adjoint travaux
GRONY	Jean-Noël	Mairie Rochefort du Gard	Adjoint à l'urbanisme

Midi- Pyrénées -10 au 12 juin 2013

Nom	***Prénom***	***Organisme***	***Fonction***
KAHN	Philippe	DDT Haute-Garonne	Directeur Départemental
DIVOL	Philippe		Chef du service habitat
DANIEL	Nolwenn		Secrétaire adjointe
CROS	Véronique		Chef d'unité
VIVIER	Pascal		Chef unité SPS
MELLA	Sylvie		Secrétaire adjointe
GOURMAUD	Bruno		Chef de l'unité de planification
TROIVILLE	Laurent	DREAL	Chef de la division Habitat
CARASSOU	Stéphane	Communauté urbaine Toulouse métropole (CUTm)	Vice-Président de la Commission Urbanisme et projet urbain
Le MOGNE	Gil		Responsable service Études et développement habitat
MONJON	Christine		Directrice Habitat
ESCOULA	Louis		Président de la Communauté de communes de Save au Touch
LAUCOIN	Paul-Henri		Directeur général des services
CAZES	Guillaume	Conseil Général	Directeur adjoint politique de la ville Habitat insertion
ROUCAN	Lionel		Chargé de mission
PRAT	Maryse	Groupement Départemental HLM	Présidente
VENIEL-LE-NAVENNEC	Sabine		Directrice
BARBES	Alain	ADIL	Directeur
SCHREINER	Clarisse	Agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine (AUAT)	Directrice des études politiques publiques et planification
LAURIN	Lucille	AUAT	Responsable pôle Habitat
LEMAITRE	Eric	Direction départementale de la cohésion sociale 31 (DDCS)	Directeur départemental adjoint
BONNIER	Thierry	Préfecture de la Haute-Garonne	Secrétaire général

Rhône-Alpes - 24 et 25 juillet 2013

Nom	***Prénom***	***Organisme***	***Fonction***
BAZAILLE	Marion	DDT du Rhône	Directrice adjointe
MOUILLAUX	Dominique		Chef du Service Habitat et Renouvellement Urbain (SHRU)
CEZILLY	Soizic		Responsable de l'unité Programme local de l'habitat, au SHRU
SIMONIN	Martine		Responsable de l'antenne Ouest Lyonnais
MATHONNET	Sabine	DREAL	Adjointe au chef du service Habitat Construction Ville (SHCV)
BASTIN	Dorine		Chef d'unité au pôle Habitat Public Politiques et Partenarials (HPPP)
ESPINASSE	Catherine	DDCS du Rhône	Responsable du pôle Hébergement et Habitat Social
MENARD	Pierre	Communauté de Commune de la vallée du Garon- CCVG	Maire de Chaponost
PILLARD	François		Adjoint au Maire de Chaponost et en charge de l'urbanisme et de l'habitat
MARTIN-JARRAND	Cécile		Directrice de l'urbanisme à la mairie de Chaponost
CLIET	Marc		Président de la communauté de communes de la vallée du GARON
MINSSIEUX	Paul		Vice-Président de la CCVG
SOLEIHAC	Jérome		Directeur Général de la CCVG
BILLARD	Jérome		Chargé de mission Aménagement du Territoire, Habitat et Système d'Information Géographique à la CCVG
OZIOL	Michel	Syndicat de l'Ouest Lyonnais, SOL	Président
COUZON	Véronique		Directrice
ZIZ	Louis	Fédération des promoteurs immobiliers Région Lyonnaise, FPI	Président
MICOULAZ	Michel	Office public d'aménagement et de construction du Rhône (OPAC 69)	Directeur du département développement et aménagement
PERROT	Dominique	Agence Départementale d'Information sur le Logement du Rhône, ADIL 69	Directrice
COUSTIER	Florence		Chargée de Mission du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées, (PDALPD)
PERDRIX	Marie-Laure		Conseillère juriste

Bourgogne -3 et 4 septembre 2013

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*
DUSSARRAT	Christian	DDT de Saône-et-Loire	Directeur département
CHERAMY	Thomas		Responsable du service habitat
BOURGEOIS	Frédérique		Responsable unité logement public et observatoires
BIRRAUX	André	DDCS	Responsable du pôle logement social, hébergement et protection des personnes
BERRILLE	Évelyne		Responsable d'unité lutte contre les exclusions
ESTURGIE	Martine		Responsable d'unité fonction sociale du logement
NAVORET	Samuel	DREAL	Responsable du groupe du service logement
GAUTHIER	Bernard	Communauté d'agglomération du Grand Châlon	Vice-Président chargé de l'urbanisme, de la planification territoriale, de la cohésion sociale, du renouvellement urbain et des gens du voyage et Conseiller municipal ville de Chalon
MARECHAL	Ivan		Directeur de la cohésion sociale
DE CARLI	Dominique		Directrice de l'urbanisme et du foncier
CIVELLI	Nathalie		Responsable habitat du service renouvellement urbain et habitat
BOUILLET	Gérard	Ville de Châlon-sur-Saône	Adjoint au logement
VILLERET	Daniel	Ville de Givry	Maire
MARCANT	Didier		Adjoint à l'urbanisme
BOISSARD	Pascal	Ville de Virey-le-Grand	Maire
IANUZZI	Salvatore	OPAC Saône-et-Loire	Directeur de programme
CEZANNE	Sophie	LOGIVIE	Responsable agence
COCHET	François		Responsable activités locatives et relations clients
LOMBARD	Philippe	Cabinet CARTALLIER	Directeur
MACHEREY	Fanny	COOP Habitat Bourgogne	Responsable programmes et activité lotissement
JOUHET	Pervenche		Responsable programmes
GERBIER	Isabelle	ADIL	Directrice
MATSUNAGA	Yulika	Conseil général	Responsable du service logement social à la direction de l'insertion et du logement social

Entretiens Nationaux

Nom	*Prénom*	*Organisme*	*Fonction*	*Date de rencontre*
DADOU	Hélène	DHUP	Sous-directrice	03/04/2013
SUCHEL	Christophe		Chef de bureau politiques de l'habitat	
BENHIMA	Amale	DDTM 59	Chef de service Habitat	16/04/2013
GRALL	Philippe	DDCS 33	Directeur département adjoint	
LAVIEVILLE	Marie-Françoise	DIHAL	Adjointe au délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)	20/06/13
LALART	Philippe	DDTM 59	Directeur	26/06/2013
DELPECH	Claire	Assemblée des Communautés de France (AdCF)	Responsable finances et fiscalité, Habitat	03/07/13
NIKA	Jean	USH	Responsable du département « Aménagement, foncier, urbanisme »	
BELARGENT			Responsable du département des politiques territoriales de l'habitat	
CIPOLAT-GAUTET	Jean-Marie	Guy Taïeb consultants	Gérant principal	05/07/13
DRIANT	Jean-Claude	Institut d'Urbanisme de Paris	Géographe, Professeur	08/07/13
VORMS	Bernard	ANIL	Directeur général	
PROBST	Alexandre	ADIL	Directeur ADIL du Haut-Rhin	
MANGEOT	Jean-Michel	FPI	Délégué général	
JOLY	Bérengère		Responsable Juridique	
ASSELIN	Thierry	ANRU	Directeur Opérationnel	09/07/13
MOUROUGANE	Christian	Agence Nationale de l'Habitat (ANAH)	Directeur Général adjoint en charge des politiques d'intervention	
BOURGUET	Sylviane		Adjointe au Directeur Général Adjoint	
DAOU	Soraya		Responsable du service des études de la prospective et de l'évaluation (SEPE)	
DIVANAC'H	Sébastien	Urbanisme	Directeur régional	16/07/2013
ALRIQ	Arnaud		Chef de projet	
BERNARD	Pascal		Chef de projet	
BONNET	Julie		Stagiaire	
ESCOBAR	Laurent	Adéquation	Directeur associé d'Adéquation	05/08/2013

3. État des programmes locaux de l'habitat en 2012 et 2013

Tableau 1 : état d'avancement des PLH au 1er janvier 2013

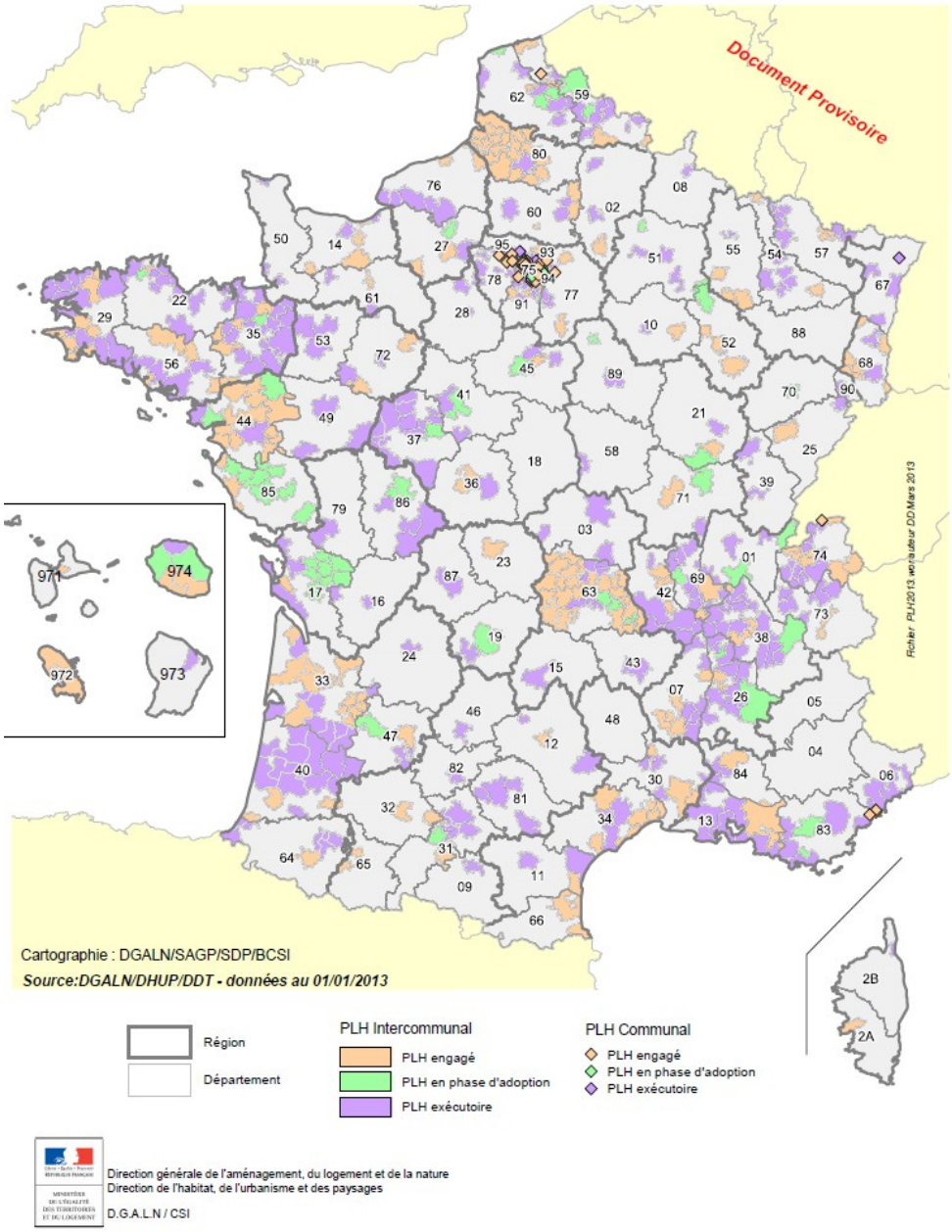
	Métropoles et CU	CA	CC	SAN	communes	Total
PLH obligatoires	**16**	**202**	**75**		**75**	**368**
Total PLH recensés	**16**	**194**	**385**	**3**	**45**	**643**
Dont exécutoires	*11*	*138*	*31*		*13*	*193*
Dont en phase d'adoption	*1*	*15*	*9*		*6*	*31*
Dont engagés	*4*	*41*	*18*		*26*	*89*
PLH volontaires			327	3		**330**
PLH non engagés	***0***	***8***	***17***		***30***	***55***

Tableau 2 : PLH intercommunaux et prise de délégation de compétence de gestion des aides à la pierre

	Métropoles et CU	CA	CC	SAN	Total
PLH intercommunaux recensés au 1er janvier 2013	16	194	385	3	**598**
EPCI délégataires des aides la pierre en 2013	14	66	3	0	**83**

Toutes les CU et métropoles ont pris la délégation de compétence à l'exception de la CU du Creusot Monceau-les-Mines et de la CU d'Alençon.

Programmes locaux de l'habitat en 2013



4. Aperçu des principaux textes en matière de PLH

Le contexte législatif et réglementaire

Le programme local de l'habitat est le projet de politique d'habitat d'une collectivité, mais c'est aussi une procédure encadrée par les textes réglementaires, qui décrivent à la fois son contenu et les modalités de son élaboration. Les PLH ont connu, au fil des textes successifs, un renforcement de leur contenu et de leur portée pour la définition des politiques locales de l'habitat des collectivités. Les principales évolutions réglementaires les concernant sont les suivantes :

7 janvier 1983 : Loi relative à la répartition des compétences entre les collectivités territoriales
- création des programmes locaux de l'habitat d'initiative communale
- unique obligation de contenu : définition des opérations en faveur des personnes défavorisées
- les plans d'occupation des sols doivent seulement prendre le PLH en considération

13 juillet 1991 : Loi d'orientation pour la ville (LOV)
- a défini le contenu des PLH et leur procédure l'élaboration (association de l'Etat) et les a codifiés à l'article L 302-1 du code de la construction et de l'habitation
- le PLH est un instrument de la mise en œuvre des principes de mixité de l'habitat (obligation d'un quota de 20 % de logements sociaux imposés à certaines communes)
- le document doit être assorti d'un programme d'actions pour une durée d'au moins 5 ans
- le PLH tient compte des dispositions du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
- la loi encourage son élaboration à l'échelle intercommunale par des incitations financières

14 novembre 1996 : Pacte de Relance pour la ville
-les communes comportant un quartier classé en zone urbaine sensible doivent se doter d'un PLH
-en plus de répondre aux besoins en logements, les objectifs de la politique définie par le PLH doivent favoriser la mixité sociale

12 juillet 1999 : loi relative au renforcement et à la simplification intercommunale
le PLH est une compétence obligatoire des communautés urbaines et des communautés d'agglomérations, et une compétence optionnelle pour les communautés de communes

13 décembre 2000 : loi solidarité et renouvellement urbains (SRU)
- la loi SRU renforce l'articulation des PLH avec les autres outils de planification urbaine ; les PLH s'inscrivent dans un rapport de compatibilité avec :
  - le schéma de cohérence territoriale
  - les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales

- le PLH doit préciser l'échéancier de réalisation des logements manquants par période triennale pour répondre à l'obligation de 20 % de logements sociaux dans les communes visées par l'article 55. Si le PLH est adopté, les communes et EPCI peuvent recevoir le produit du prélèvement opéré par l'État sur les communes déficitaires en logements sociaux.

13 août 2004 : loi relative aux libertés et responsabilités locales

- renforce le rôle et le contenu du PLH afin de lui donner une portée plus opérationnelle en fixant des objectifs concrets, quantifiés et territorialisés
- il relève de l'unique compétence des EPCI
- les objectifs prennent en compte la réponse aux besoins en hébergement, la situation des étudiants et favorisent le renouvellement urbain
- la durée du PLH est portée à 6 ans au minimum
- un dispositif d'observation de l'habitat est obligatoirement mis en place
- le PLH adopté devient le support de la délégation de gestion des aides à la pierre de l'État

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

- obligation d'élaborer un PLH pour les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants
- renforcement du diagnostic par un repérage des situations d'habitat indigne et des copropriétés dégradées
- organisation de la solidarité entre les agglomérations : possibilité dans le cadre du PLH de répartir les obligations des communes relevant de la loi SRU et ne respectant pas les objectifs de 20 % de LLS sur les autres communes de l'EPCI ; possibilité, lorsque l'EPCI est doté d'un PLH de percevoir la somme correspondant au prélèvement

5 mars 2007 : loi DALO

- ajoute la prise en compte de la dimension hébergement à celle du logement pour l'évaluation des besoins

25 mars 2009 : loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (loi MLLE)

- l'obligation de mise en place d'un PLH est étendue :
  - aux communautés de communes de plus de 30 000 habitants ayant une commune de plus de 10 000 habitants ;
  - aux communes non couvertes par un EPCI de plus de 20 000 habitants ;
- les objectifs de production de logements doivent être comptabilisés par typologie de logements et territorialisés par commune, voire par secteurs ;
- le PLH, dont la durée est fixée à 6 ans, doit comporter un échéancier prévisionnel de réalisation des logements ;

- il doit répondre aux besoins des populations spécifiques et notamment des jeunes, repérer les situations d'habitat indigne et les copropriétés dégradées et tenir compte de la nécessité de lutter contre l'étalement urbain ;
- le contrôle de l'État sur les PLH est renforcé : le PLH adopté ne devient exécutoire qu'après prise en compte des modifications demandées par le préfet ;
- un bilan triennal de réalisation doit être communiqué pour avis au préfet et au CRH ;
- les délais de mise en compatibilité d'un PLU avec un PLH adopté postérieurement sont réduits à 1 an au lieu de 3 ans pour permettre la réalisation des programmes de logement qu'il prévoit.

12 juillet 2010 - Loi engagement national pour l'environnement (ENE)

La loi ENE a renforcé l'approche intercommunale de l'urbanisme en encourageant l'élaboration de PLU intercommunaux qui comportent des dispositions tenant lieu de PLH, et le cas échéant, de plan de déplacement urbain.

Elle oblige les politiques publiques à intégrer les finalités du développement durable :

- la lutte contre le changement climatique
- la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources
- la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations
- l'épanouissement de tous les êtes humains
- une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables

Ce qui se traduit dans le domaine de l'habitat par :

- l'engagement pour la réhabilitation énergétique des logements sociaux
- l'amélioration de la prise en compte de la performance énergétique des bâtiments neufs et existants
- la réduction de la consommation d'espace en favorisant la densité.

5. Document DATAR de recensement des procédures

DIACT
DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE
À L'AMÉNAGEMENT ET À LA COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES
Pierre-François CLERC, Chargé de mission développement durable

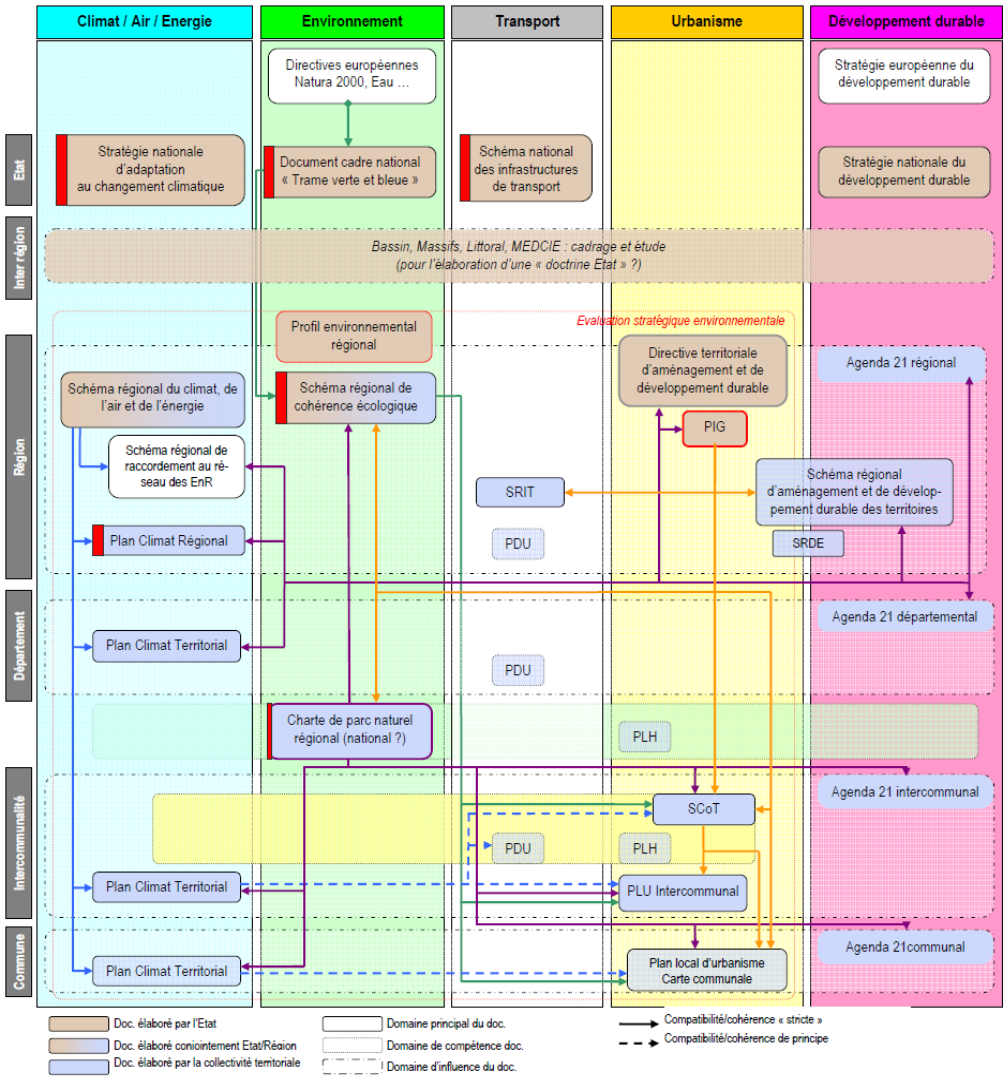
18 février 2009

ORGANISATION DES OUTILS EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
SUITE AU PROJET DE LOI « GRENELLE 2 »

ORGANISATION DES OUTILS DE PLANIFICATION

Cette représentation vise à être suffisamment complète pour comprendre les enjeux d'interdépendance des documents de planification, d'organisation stratégique du territoire, de programmation. Elle n'est toutefois pas exhaustive et ne fait notamment pas apparaître un certain nombre de documents de gestion sectorielle des territoires.

Elle pourra être complétée en fonction des demandes, ou faire l'objet de représentation complémentaires, notamment sur les modes d'organisation des financements d'actions.



6. Fiches des sites visités

PLH de la Communauté d'agglomération du Grand Chalon – 2013-2018 (Saône-et-Loire)

Date engagement du PLH par délibération de la CA : 23/09/2010
Date approbation du PLH : 21/03/2013
Expérience en matière d'intercommunalité : CA créée le 01/01/2001 ; PLH antérieur 2005-2011
CA délégataire de la gestion des aides à la pierre : oui
Département délégataire de la gestion des aides à la pierre : non
Existence d'un PDH : oui, 2011-2016
Existence d'un PDALPD : oui, 2012-2016

Territoire du PLH de la CA du Grand Chalon
Population totale (estimation 2012 diagnostic PLH) : 109 000 hab
Population totale de la commune centre : 47 260 hab
Nombre de communes membres : 39

Existence d'un SCoT : élaboration d'un SCoT engagée en 2012 (création d'un syndicat mixte et périmètre publié), à la suite de la réalisation d'un schéma d'aménagement durable du Pays Chalonnais en 2011. Porte sur un périmètre plus large que celui de la CA, mais ne couvrant pas toute la périurbanisation.

Les orientations et les actions du PLH	
Orientation N°1 : Rééquilibrer le développement territorial du grand Chalon en produisant une offre nouvelle de qualité	Action N°1 : Doter le Grand Chalon des outils de gouvernance lui permettant de mettre en œuvre le PLH et l'ensemble de la politique du logement
	Action N°2 : Se doter des documents cadres pour affirmer la politique de construction du Grand Chalon
	Action N°3 : Construire 1 400 logements neufs sur l'ensemble du territoire pendant la durée du PLH.
	Action N°4 : Organiser la mobilisation du foncier pour répondre aux besoins
	Action N°5 : Mobiliser et tester les outils de l'accession sociale à Chalon-sur-Saône
	Action N°6 : Anticiper les modes d'habitat de demain
Orientation N° 2 : Améliorer la qualité et l'attractivité de tous les segments du parc existant – Résorber la vacance	Action N°7 : Poursuivre les actions de requalification du parc privé dégradé et de remise sur le marché de logements vacants à Chalon-sur-Saône.
	Action N°8: Structurer le tissu urbain ; requalifier l'habitat dégradé dans les pôles et les villages
	Action N°9 : Mieux connaître le parc énergivore et accompagner son

	amélioration thermique.
	Action n° 10 : Renouveler et requalifier le parc social : valoriser les quartier
Orientation n° 3 : Étendre et adapter l'offre de logements aux publics spécifiques – Redéfinir les rôles et les liens entre le parc banalisé et les structures dédiées.	Action n° 11 : Bien ajuster l'offre de logements et d'hébergement pour les jeunes en formation, en insertion ou étudiants, développer les expériences de logements intergénérationnels.
	Action n° 12 : Favoriser l'adaptation et l'accessibilité des logements pour les personnes âgées et handicapées pour répondre à leur volonté de maintien à domicile ; développer les projets de mixité générationnelle.
	Action n° 13 : Favoriser l'accès et le maintien au logement pour les personnes les plus fragiles (jeunes, actifs précaires...)
	Action n° 14 : Mieux répondre aux besoins spécifiques des gens du voyage en développant lieux de sédentarisation.
Orientation n° 4 : Doter le grand Chalon des outils de pilotage, de connaissance et d'animation du PLH	Action n° 15 : Mettre en place l'Observatoire de l'habitat et du peuplement.
	Action n° 16 :Renforcer le partenariat entre les acteurs de l'habitat pour conduire l'action et partager les résultats, organiser des rencontres régulières avec les services et les élus des communes ; créer la Conférence intercommunale du Logement
	Action n° 17 : Structurer le service habitat du Grand Chalon.
	Action n° 18 : Mettre en place la Maison de l'Habitat ;

Objectif de production de logements :
sur 6 ans : 1400 logements en construction neuve, dont 25 %, soit 348 logements locatifs sociaux (LLS) et 180 remise sur le marché de logements vacants ;
soit une production annuelle de 235 logements dont 58 LLS (auxquels il faut ajouter 17 LLS pour le respect de l'art 55 de la loi SRU et 30 logements remis sur le marché.

Offre de logements (diagnostic PLH) :
+0,13%d'augmentation de la population par an entre 1999 et 2007 (mais -0,88 % pour la ville centre), qualifiant ce territoire de peu tendu quant aux problématiques de logement.
51484 logements sur la CA du grand Chalon dont 10 162 LLS ; taux de vacance respectifs de l'ordre en moyenne de 10 %.

Observations :
Un fort volontarisme marque le choix de développement de l'offre de logements pour ce second PLH, cherchant à inverser les tendances passées pour réorienter l'accueil dans la ville-centre et lutter contre l'étalement urbain (75 % des constructions de logements entre 1999 et 2006 ont été réalisés dans le périurbain). Quatre pôles structurants (selon leur niveau de services, d'emplois et de logements) sont définis pour accueillir prioritairement le logement en zone périurbaine.

L'engagement concomitant d'un PLUi dont l'achèvement est prévu à partir de 2016 devrait contribuer à répondre aux difficultés résultant de PLU encore vastes mais plus difficilement au défaut de maîtrise des divisions parcellaires (BIMBY observé). L'application de l'article 23 de la loi Duflot, affranchissant les PLU

des dispositions des PLH pour permettre la construction est contre-productive en zone détendue. Il reste la question de la périurbanisation qui se poursuit hors frontières intercommunales.

En pendant du volet programmatique du PLH, la CA se basant sur des compétences sociales communautaires nouvellement élargies, a engagé une réflexion sur l'offre de services, le développement économique et l'habitat. La DDCS souligne le décalage qui peut exister quant aux mesures nationales s'adressant aux zones urbaines en tension, et qui pourraient être modulées selon les caractéristiques du territoire (par exemple, pour prise en compte de la mobilité pour l'accès aux droits).

Une offre variée d'actions est envisagée par le PLH, qu'il s'agisse de faciliter l'accession sociale à la propriété, de formes d'habitat de demain, de réhabilitation à fort contenu énergétique, de l'accès au logement des publics du PDALPD, de la poursuite de l'offre en direction des jeunes, venant en complément de la garantie des risques locatifs dans le parc privé, particulièrement; intéressante. Mais elle nécessite un préalable à l'engagement de ces actions : des études, des retours d'expériences, de la concertation, en particulier dans le cadre de la future Conférence intercommunale du logement.

Le contexte du PLH et ses objectifs requièrent un pilotage adapté et une équipe opérationnelle dédiée. Or, les recrutements envisagés ne sont pas encore effectifs et il y a absence de dispositif d'observation. Une agence d'urbanisme est en cours de constitution, comprenant également le territoire du Creusot-Montchanin, qui devrait permettre de combler cette absence.

PLH de la Communauté de Communes de la Save au Touch – 2010-2015 (Haute-Garonne)

Date d'engagement du PLH (délibération CC) :19 juin 2008
Date d'approbation : 25 mars 2011

Avis CRH : 21 février 2011
Bilan à mi-parcours : oui, 2010-2012
Expérience en matière d'intercommunalité :Communauté de Communes créée en 2000, élaboration 1er PLH en 2003
CC délégataire de la gestion des aides à la pierre : non
Département délégataire de la gestion des aides à la pierre : oui
Existence d'un PDH : 2012-2017

Existence d'un PDALPD : 2013-2017

Population EPCI : 35 327

Population commune centre : 16 148 hab
Nb de communes membres : 8 (3 communes urbaines, 5 communes rurales au sein du secteur ouest de l'agglomération toulousaine)
Evolution démographique : 1999/29 284 – 2009/35 327

Existence d'un SCOT : oui

Le SCOT de la Grande agglomération toulousaine est constitué de 7 intercommunalités (Communauté Urbaine du Grand Toulouse, Communauté d'Agglomération du Sicoval, Communauté d'Agglomération du Muretain, Communauté de Communes de la Save au Touch, Communauté de Communes Axe Sud, Communauté de Communes Hers et Garonne, Communauté de Communes des Côteaux Bellevue) et de 22 communes adhérentes directes. Ce périmètre concerne 117 communes, soit une superficie de 121 300 hectares ; il rassemble près d'1 million d'habitants et compte plus de 450 000 emplois.

Ce SCOT a pour ambition :

- de permettre l'accueil, d'ici à 2030, de 300 000 habitants supplémentaires sur son territoire (hypothèse haute), dans de bonnes conditions de logement et d'accès aux emplois ;
- de lutter contre l'étalement urbain en réduisant de moitié le rythme de transformation des espaces agricoles et naturels en espaces urbanisés (340 ha par an, au lieu de 680 ha, en moyenne par an antérieurement) ;
- d'augmenter la part de la population desservie par des transports collectifs performants ;
- de maintenir les capacités du territoire de la Grande agglomération toulousaine à accueillir et développer ses fonctions économiques et tertiaires de rang métropolitain.

Les orientations et les actions du PLH

Orientation N°1 : répondre aux besoins en logements pour tous sur le territoire de l'EPCI – Améliorer le parc existant	Action N°1 : Produire 300 à 500 logements/an
	Action N°2 : Produire 130 à 140 logements aidés/an
	Action N°3 : Initier des actions pour résorber le logement dégradé et indigne
Orientation N°2 : Construire et mobiliser du foncier – traduire les objectifs du PLH d'urbanisme	Action N°4 : Mobiliser le foncier pour permettre la réalisation des objectifs du PLH
	Action N°5 : Mettre en conformité les PLU, POS avec le PLH
Orientation N°3 : Répondre aux besoins spécifiques des populations en matière d'habitat	Action N°6 : Conforter l'offre en hébergement d'urgence et en logement temporaire
	Action N°7 : Poursuivre l'accueil des gens du voyage
	Action N°8 : Permettre le maintien à domicile, proposer une offre en logement adapté et organiser l'accompagnement des personnes âgées

Orientation N°4 : Porter et animer une politique de l'habitat auprès des communes, des partenaires et des habitants	Action N°9 : Partager et valoriser la politique de l'EPCI
	Action N°10 : Mettre en réseau les acteurs et identifier des lieux de référence
	Action N°11 : Initier un observatoire de l'habitat et du logement à l'échelle du territoire

Objectif de production de logements : 300 à 500 logements/an dont 130 à 140 logements aidés/an

Observations

La communauté de communes de la Save au Touch, créée le 24 décembre 1999, est située en périphérie ouest de l'Agglomération Toulousaine. Une partie des communes qui la composent (Plaisance-du-Touch, Léguevin et La Salvetat Saint-Gilles) font partie, «de facto», de l'agglomération toulousaine. Les 5 autres petites communes de la vallée de la Save sont des communes rurales ne disposant pas d'une réelle offre en LLS. La communauté de communes comprend 33 500 habitants dont 90 % sur les 3 communes urbaines (Plaisance-du-Touch, Léguevin et La Salvetat Saint-Gilles).

Le premier PLH de la communauté de communes de la SAVE au TOUCH a été adopté fin décembre 2002, le PLH actuel ayant été, quant à lui, approuvé en 2010.

Un dialogue s'est instauré entre les communes, les bailleurs et le conseil général concernant les prévisions de construction de logements sociaux (le conseil général étant délégataire des aides à la pierre sur le territoire de l'EPCI).

L'intérêt principal d'un PLH pour ce type d'intercommunalité consistait en la possibilité d'être bénéficiaires du prélèvement opéré sur les ressources fiscales des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU. Cette disposition étant désormais supprimée depuis la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, les élus de la communauté de communes ressentent une forte démotivation, ce qui se traduit désormais par une difficulté de passage du diagnostic à l'action.

Il a été par ailleurs indiqué qu'un projet d'aménagement de zone se construit sur le long terme, la période des 3 ans s'appliquant aux communes déficitaires sous la coupe de l'article 55 de la loi SRU en matière de rattrapage de LLS, apparaît, de leur point de vue, un peu courte pour les petits territoires.

Faute de moyens humains suffisants, l'animation de l'observatoire de l'habitat n'est pas menée.

PLH de la Communauté de communes Vallée du Garon – 2009-2015 (Rhône)

Date engagement du PLH par délibération de la CC : 10/07/2007
Date approbation du PLH : 03/11/2009
Avis CRH : 28/09/2009

Bilan à mi-parcours : oui, 2009-2012
Expérience en matière d'intercommunalité : CC créée le 23 décembre 1996 ; prise de compétence logement en 2007.
CC délégataire de la gestion des aides à la pierre : non
Département délégataire de la gestion des aides à la pierre : non
Existence d'un PDH : oui

Existence d'un PDALPD État-département en association avec la CU du Grand Lyon : 2012-2015

Territoire du PLH de la Vallée du Garon
Population totale (INSEE RP au 1/1/2013) : 29 134 hab
Population totale de la commune centre (Brignais) : 11 518 hab

Nombre de communes membres : 5

Existence d'un SCoT : **SCoT de l'Ouest lyonnais** porté par le syndicat mixte de l'ouest lyonnais (SOL) - Opposable en février 2011
Il comprend 4 intercommunalités, 4 PLH et 48 communes, 119 000 habitants avec des habitudes de travail en commun qui résultent notamment d'un contrat global de développement initié dès 1995 par le conseil régional de Rhône-Alpes.

Dynamique inter-PLH active à échelle du SCoT avec, par exemple, une méthodologie commune élaborée pour les observatoires de l'habitat des PLH, en partenariat avec la DDT.

Orientation N°1 : Politique foncière intercommunale	Action N°1 : Étude foncière EPORA
	Action N°2 : Observatoire du foncier
	Action n°3 :Captation d'opportunités foncières
Orientation N°2 : Maîtrise de l'urbanisation	Action n°4 : Mise en réseau des techniciens
	Action n° 5 : Synthèse intercommunale des PLU
Orientation N° 3 : Soutien à la production de logement social	Action N°6 : Garanties d'emprunt HLM
	Action N°7 : Subvention d'équilibre HLM

	Action N°8 : Subvention PASS foncier
	Action N° 9 : Compléter l'offre très sociale
Orientation N°4 : Partenariat social en matière de logement social et très social	Action n°10 : Commission intercommunale du logement social
Orientation n° 5 : Requalification urbaine des Pérouses	Action n° 11 : Cofinancement d'étude(s) Pérouses
	Action n°12 : Mise en œuvre Pérouses
Orientation n° 6 : Recycler le parc ancien qualitativement inadapté	Action n° 13 : Mobilisation des dispositifs de requalification du parc privé
Orientation n° 7 : Un habitat répondant aux exigences du développement durable	Action n° 14 : Eco-conditionalité des aides CCVG
	Action n° 15 : Mobilisation des dispositifs de requalification énergétique
Orientation n° 8 : Animer et piloter le PLH	Action n°16 : Animation du PLH
	Action n° 17 : Suivi et pilotage du PLH

Objectif de production de logements :
sur 6 ans : 1265 logements dont 380 logements locatifs sociaux (LLS)
soit une production annuelle de 210 logements dont 63 LLS.

Observations :

Ce PLH volontaire a été engagé en raison de l'obligation de construire du LLS pour la mixité sociale (2 communes sont concernées) et afin de réaliser une opération isolée de rénovation urbaine, à Brignais) dont la reconstitution de l'offre engageait le périmètre de l'intercommunalité.

Le bilan à 3 ans fait état de 1227 logements commencés dont 312 LLS., soit une moyenne annuelle respective de 409 logements et de 104 LLS.

Les objectifs du PLH sont bien avancés laissant présager cependant des difficultés pour cantonner la construction, qui est à limiter selon les prescriptions DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise et le SCoT Progrès de la densification, de type « BIMBY »par division parcellaire. Une réflexion est engagée sur la possibilité de canaliser ce développement et en améliorer la qualité, en recourant à des orientations d'aménagement (OAP) sur des terrains à partir de 2000 m2. Les servitudes de mixité sociale sont utilisées également par certaines communes du PLH, dès la construction d'un faible nombre de lots (3).

Le partenariat avec les bailleurs sociaux doit se développer pour gérer les logements sociaux supplémentaires, et en individuel.

Le suivi en continu des DIA et des ouvertures de chantier a eu des impacts positifs dans la stratégie de développement des communes (il a contribué à une prise de conscience de la nécessité d'adapter les PLU pour contenir l'urbanisation).

La CC a souhaité aider au développement de la primo-accession pour soutenir les jeunes ménages. Dans les faits, sur 111 accédants accompagnés, 80% ont moins de 34 ans.
Toutes les actions menées témoignent d'un bon niveau d'appropriation de la culture « habitat » pour ce PLH de première génération.

Un chef de projet PLH a été recruté par la communauté de communes.

Des sessions annuelles plénières de bilan sous forme de comités de pilotage sont organisées, avec la participation de l'État, du Conseil général, du Conseil régional, du SOL, de l'EPORA, de l'ensemble des bailleurs du territoire, des associations impliquées dans les actions du PLH, ADIL-PDALPD, l'agence d'urbanisme de Lyon, l'UESL ou encore les représentants de la promotion immobilière.

PLH de la Communauté Urbaine du Grand Toulouse – 2010-2015 (Haute-Garonne)

Date d'engagement du PLH (délibération CU) :20 mars 2009
Date d'approbation : 25 mars 2011

Avis CRH : 9 février 2011

Expérience en matière d'intercommunalité : Communauté créée en 2001, élaboration 1er PLH en 2004
CU délégataire de la gestion des aides à la pierre : oui
Département délégataire de la gestion des aides à la pierre : oui
Existence d'un PDH : 2012-2017
Existence d'un PDALPD : 2013-2017

Territoire du PLH
Population EPCI : 716 638 hab
Population commune centre : 179 949 hab
Nombre de communes membres : 37

Existence d'un SCOT : oui

Le SCOT de la Grande agglomération toulousaine est constitué de 7 intercommunalités (Communauté Urbaine du Grand Toulouse, Communauté d'Agglomération du Sicoval, Communauté d'Agglomération du Muretain, Communauté de Communes de la Save au Touch, Communauté de Communes Axe Sud, Communauté de Communes Hers et Garonne, Communauté de Communes des Côteaux Bellevue) et de 22 communes adhérentes directes. Ce périmètre concerne 117 communes, soit une superficie de 121

300 hectares ; il rassemble près d'1 million d'habitants et compte plus de 450 000 emplois.

Ce SCOT a pour ambition :

- de permettre l'accueil, d'ici à 2030, de 300 000 habitants supplémentaires sur son territoire (hypothèse haute), dans de bonnes conditions de logement et d'accès aux emplois ;
- de lutter contre l'étalement urbain en réduisant de moitié le rythme de transformation des espaces agricoles et naturels en espaces urbanisés (340 ha par an, au lieu de 680 ha, en moyenne par an antérieurement) ;
- d'augmenter la part de la population desservie par des transports collectifs performants ;
- de maintenir les capacités du territoire de la Grande agglomération toulousaine à accueillir et développer ses fonctions économiques et tertiaires de rang métropolitain.

Les orientations et les actions du PLH	
Orientation N°1 : Produire plus, en s'organisant et en innovant pour atteindre 6 500 logements par an au terme du PLH, en cohérence avec les analyses propectives du SCOT	Action N°1 : La traduction des objectifs du PLH dans les PLU
	Action N°2 : Une politique foncière au service de l'habitat
Orientation N°2 : Produire mieux en promouvant des logements de qualité, tout en répondant aux attentes des ménages	Action N°3 : Une politique d'aménagement renforcée à l'échelle communautaire
	Action N°4 : Une production de logements ambitieuse et diversifiée
Orientation N°3 : Contribuer au développement d'une agglomération durable en répondant aux enjeux climatiques et en organisant la solidarité entre communes et quartiers	Action N°5 : Un principe de mixité sociale pour un peuplement équilibré du territoire
	Action N°6 : Une réhabilitation accélérée de l'habitat existant
Orientation N°4 : Proposer des réponses pour tous en adaptant la production de logements à la diversité des besoins de la population et aux capacités financières des ménages, pour favoriser les parcours résidentiels	Action N°7 : Des solutions de logement et d'hébergement répondant à la diversité des besoins
	Action N°8 : Innover pour créer des logements à vivre.
Orientation N°5 : Faire vivre et animer le PLH en mobilisant, autour des élus, l'État, les partenaires	Action N°9 : Un programme d'actions piloté et évalué en permanence.

institutionnels, les acteurs de l'habitat et les habitants	Action N°10 : L'information et la communication tout au long du PLH

Objectif de production de logements : /an = 6 300 dont 2 200 logements sociaux

Observations

L'aire urbaine de Toulouse dépasse 1 million d'habitants et concentre 42% de la population régionale. La dynamique de l'agglomération a suscité un développement urbain non maîtrisé, lequel impacte fortement des territoires très vastes à l'échelle de l'aire métropolitaine.

Toulouse est une des métropoles françaises les plus attractives : l'aire urbaine toulousaine a gagné environ 14 000 habitants par an entre 1990 et 1999, et 20 000 par an entre 1999 et 2006. L'espace artificialisé a de ce fait progressé rapidement avec des pratiques fortement consommatrices d'espaces.

Des besoins très importants en logements locatifs et en logements sociaux se font ainsi particulièrement sentir sur l'aire urbaine de Toulouse où le marché est très tendu.

L'objectif affiché par la DDT de Haute-Garonne est d'accompagner la croissance démographique tout en veillant au rattrapage concernant le retard en logements locatifs sociaux. A noter que l'Etat local est considéré par les élus comme facilitateur.

Le diagnostic du PLH 2010-2015 s'est appuyé sur le travail du SCOT (du fait de son élaboration en parallèle), notamment sur l'attractivité de l'aire urbaine et la stratégie affichée en matière de développement de l'habitat (dont une diversification et une répartition de l'offre sur l'ensemble du territoire). Le SCOT présente en outre l'avantage de réfléchir à une échelle plus large et permet également une discussion inter-communautaire.

La communauté urbaine se distingue par un volontarisme politique autour du logement (en ayant par ailleurs une vision très programmatique), une démarche de concertation étroite avec les communes membres (par le biais de contractualisation). Il est à relever que le niveau d'exigence et de portage par la collectivité est plutôt un atout pour l'État. Le passage de communauté d'agglomération à communauté urbaine a été souligné (par les élus) comme ayant permis le développement d'une culture de projet en lieu et place de relations verticales. La CU se situe de plus sur un enjeu métropolitain avec pour objectif de rassembler toutes les compétences (dans leur pilotage au minimum) pour une effectivité de mise en œuvre de l'accès au logement : « la notion de chef de file doit être portée par l'EPCI ».

Le PLH est un outil qui permet aux élus de s'approprier la question du logement, ce processus étant de plus en plus fort au fur et à mesure des générations de PLH. Il se présente ici comme un document à caractère fortement stratégique et comme un support à la concertation et à la contractualisation.

L'articulation entre les objectifs du PLH et les documents d'urbanisme est décliné au travers de relations de travail entre les services de la CU et de la commune afin de balayer l'ensemble des dispositions pour

accompagner le maire dans la révision du PLU si nécessaire ; « si le PLH s'impose au PLU, en réalité il n'est pas prescripteur ».

En ce qui concerne la production HLM, la CU a mis en place des contrats d'engagement et d'objectifs chiffrés avec les bailleurs sociaux. Cette contractualisation constitue l'outil annuel de déclinaison du PLH. Par ailleurs, l'outil ZAC, au travers des servitudes de mixité sociale (30% LLS comprenant 10% de PLAI par programme dans le cas toulousain) appuyé sur la VEFA, est fortement sollicité. L'attribution des logements doit toutefois s'orienter vers du qualitatif, afin d'éviter une concentration et une sur-mobilisation du parc de logements de certains bailleurs envers les populations les plus en difficulté et risquer de compromettre l'équilibre en matière de mixité sociale (exemple des demandes DALO en matière de logement exprimées en majorité sur la ville de Toulouse).

Le suivi-animation du PLH est organisé à différents niveaux décisionnels et partenariaux, notamment au travers de comités de suivi et d'ateliers, et son exemplarité peut-être soulignée.

PLH de la Communauté d'Agglomération du Grand Avignon – 2011-2016 (Vaucluse)

Date d'engagement du PLH (délibération CA) :13 octobre 2009
Date d'approbation : 21 novembre 2011
Avis CRH : 29 septembre 2011
Expérience en matière d'intercommunalité : Communauté d'Agglomération créée en 2001, élaboration 1er PLH en 2004
CA délégataire de la gestion des aides à la pierre : Non
Département délégataire de la gestion des aides à la pierre : Non
Existence d'un PDH : Non
Existence d'un PDALPD : 2009-2013

Territoire du PLH

Population EPCI : 179 949 hab
Population commune centre : 91 657 hab
Nombre de communes membres : 13
Logements locatifs sociaux : 16 743
Résidences principales : 77 954
% locatifs sociaux : 21,5% (! la ville d'Avignon concentre à elle seule 80% du parc de locatifs sociaux / 8 communes soumises à l'article 55 de la loi SRU ou devant l'être à partir de 2014)

Existence d'un SCOT : oui

Le SCoT du Bassin de vie d'Avignon est constitué de 4 intercommunalités : le Grand Avignon, la Communauté de Communes des Pays du Rhône et Ouvèze, la Communauté de Communes des Sorgues du Comtat, et la Communauté de Communes de la Côte du Rhône Gardoise.Il s'étend sur **565 km²** et représente **25 communes** (7 dans le Gard et 18 dans le Vaucluse) et **255 000 habitants.**

Il **oriente le développement d'un territoire** dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durable (PADD) selon **4 défis** :

1. Tirer parti du positionnement stratégique du territoire
2. Maintenir une attractivité productive, durable et maîtrisée
3. Établir un contrat foncier durable
4. Promouvoir un urbanisme innovant et intégré

Les orientations et les actions du PLH	
Orientation N°1 : Répondre aux besoins générés par le développement économique et améliorer l'équilibre habitat/emploi	Action N°1 : Adapter la production immobilière
	Action N°2 : Optimiser le système d'aides au logement locatif social du Grand Avignon
	Action N°3 : Relancer une action sur l'accession à prix modérés
Orientation N°2 : Réduire les déséquilibres sociaux internes au Grand Avignon et entre l'agglomération et sa périphérie	Action N°4 : Initier une maîtrise du peuplement équilibrée
	Action N°5 : Renforcer l'action foncière et les politiques d'urbanisme
Orientation N°3 : Accélérer la remise à niveau des parcs privé et public	Action N°6 : Intervenir sur le parc existant
	Action N°7 : Valoriser et améliorer le parc privé
Orientation N°4 : Renforcer la gouvernance en approfondissant le dialogue interne et externe	Action N°8 : Renforcer la gouvernance et les partenaires
	Action N°9 : adapter l'observatoire aux nouvelles priorités du PLH

Objectif de production de logements/an = 1 411 (290 logements sociaux neufs – 310 accession à coût maîtrisé – 811 accession libre ou locatif privé).

Observations

Créée en 2001, la communauté d'agglomération du Grand Avignon est composée de 13 communes regroupant 175 673 habitants (INSEE 2009), située à cheval sur les départements de Vaucluse et du Gard, et les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon. C'est une agglomération en forte croissance, qui s'est traduite par le développement de la commune centre. Il est à noter que

l'intercommunalité ne représente ni le bassin de vie, ni le bassin d'habitat, ce qui a pu poser difficulté lors de l'élaboration du diagnostic du PLH.

La commune d'Avignon qui compte un peu moins de 90 000 habitants (INSEE 2009) et dont le poids démographique pèse pour plus de la moitié au sein de l'EPCI, concentre à elle seule près de 80% du parc locatif social de la CA.

La communauté d'agglomération s'est engagée dès 2004 dans l'élaboration d'un programme de l'habitat et en est aujourd'hui à son second PLH. Il semble toutefois encore persister des individualités de communes plutôt qu'une vision communautaire. Et l'intérêt fort du PLH qui a été soulevé par les élus, est de de bâtir un projet d'intercommunalité et dépasser une stricte vision communale en s'appuyant sur la problématique du logement. Ainsi le PLH est avant tout considéré comme une démarche par les élus, et non comme un document.

Si le PLH est compatible avec les orientations du SCoT, il a été soulevé la difficulté de conjuguer les deux outils du fait de leur temporalité.

L'urbanisation du territoire est très hétérogène avec de nombreuses zones à faible densité. La question foncière est donc un enjeu majeur du PLH. Le fait dans le PLH d'accompagner le passage à l'opérationnel en lien avec la mobilisation du foncier fait peu l'objet, de la part de la communauté, d'actions concrètes auprès des communes. Certes l'utilisation des outils de maîtrise foncière se développe mais n'est pas encore généralisée sur le territoire. Le travail sur le foncier se fait à l'échelle de la commune en fonction de la mobilisation du maire de la commune, alors que l'objectif devrait être plutôt de raccrocher les problématiques foncières au PLH.

Le PLH reste peu opérationnel et semble surtout perçu comme un outil de logement social. En témoigne sur ce point la non association au sein du PLH des promoteurs privés et des constructeurs de maisons individuelles pourtant majoritaires en termes de production.

La notion de compatibilité est vérifiée sans difficulté sur les PLU approuvés ou en cours de révision. En revanche l'absence de caractère prescriptif du PLH minore sa mise en œuvre.

En termes d'outil d'observation, un observatoire de l'habitat a été mis en place depuis 6 ans au sein de la CA et apparaît comme un outil de bonne qualité. Il est toutefois difficile d'obtenir des données homogènes de la part des bailleurs sociaux ou en provenance de deux DREAL distinctes. De son côté, l'État (DDT du Vaucluse) a mis en place un observatoire partenarial de l'habitat (depuis octobre 2012) et ce dans le cadre du PDALPD. Celui-ci a vocation à dépasser ce strict cadre et s'élargir à d'autres problématiques et d'autres partenaires (dont les communes et EPCI qui en font la demande).

7. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	*Signification*
ACUF	Association des communautés urbaines de France
AdCF	Assemblée des communautés de France
ADIL	Agence départementale d'information sur le logement
AMF	Association des maires de France
AMGVF	Association des maires de grandes villes de France
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANIL	Agence nationale d'information sur le logement
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
CA	Communauté d'agglomération
CAUE	Conseil d'architecture d'urbanisme et d'environnement
CC	Communauté de communes
CDCI	Commission départementale de coopération intercommunale
CEREMA	Centre d'étude et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports et l'urbanisme
CETE	Centre d'études techniques de l'équipement
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CIL	Comité interprofessionnel du logement
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CRH	Comité régional de l'habitat
CU	Communauté urbaine
CUS	Convention d'utilité sociale
CVRH	Centre de valorisation des ressources humaines
DALO	Droit au logement opposable
DAP	Délégation d'aide à la pierre
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DDCS	Direction départementale de la cohésion sociale
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDI	Direction départementale interministérielle
DDT	Direction départementale des territoires
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DIA	Déclaration d'intention d'aliéner

Acronyme	*Signification*
DIHAL	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
DOM	Département d'outre-mer
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
FNAU	Fédération nationale des agences d'urbanisme
FSL	Fonds de solidarité pour le logement
GRIDAUH	Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LLS	Logements locatifs sociaux
Loi ALUR	Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
Loi ENL	Loi portant engagement national pour le logement
Loi MOLLE	Loi relative à la mobilisation pour le logement et de la lutte contre l'exclusion
Loi SRU	Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain
OAP	Orientation d'aménagement et de programmation
PAC	Porter a connaissance
PCET	Plans climat-énergie territorial
PDAHI	Plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PDH	Plan départemental de l'habitat
PDU	Plan de déplacement urbain
PLAI	Prêts locatifs aidés d'insertion
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
POPSU	Plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines
PRU	Programme de rénovation urbaine
PUCA	Plan urbanisme construction architecture
RST	Réseau scientifique et technique
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SIG	Système d'information géographique

Acronyme	*Signification*
SRADT	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
SRCAE	Schéma régional climat-air-énergie
SRU	Solidarité et renouvellement urbain
SUDOCUH	Suivi des documents d'urbanisme et de l'habitat
UESL	Union d'économie sociale pour le logement

**Ministère de l'écologie,
du développement durable
et de l'énergie**

**Conseil général de
l'environnement
et du développement durable**

7e section – secrétariat général

bureau des rapports
et de la documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73