



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

## COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GRAND AVIGNON (Départements de Vaucluse et du Gard)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 3 juillet 2019.

## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	4
RECOMMANDATIONS .....	7
INTRODUCTION.....	8
<b>1 PRESENTATION .....</b>	<b>9</b>
1.1 Histoire et territoire.....	9
1.2 La situation du Grand Avignon au regard des obligations SRU.....	12
1.2.1 Le cadre législatif .....	12
1.2.2 La situation des communes du Grand Avignon.....	13
1.2.3 Les contraintes rencontrées pour l'application de la loi SRU.....	15
1.3 Population et parc de logements .....	15
1.3.1 Evolution démographique et analyse de la structure de la population.....	15
1.3.2 Le parc de logements .....	16
<b>2 PERIMETRE DES COMPETENCES, ET ORGANISATION GENERALE .....</b>	<b>18</b>
2.1 Les compétences de la communauté d'agglomération .....	18
2.2 Organisation et moyens généraux .....	19
<b>3 LE RENFORCEMENT PROGRESSIF DES AMBITIONS DES PLH AU FUR ET A MESURE DE L'EMERGENCE D'UNE VISION INTERCOMMUNALE PARTAGEE .....</b>	<b>20</b>
3.1 Le bilan du deuxième PLH .....	21
3.1.1 Un PLH qui se concentre beaucoup sur l'animation, l'observation, et la production neuve, et sur le logement social en particulier.....	23
3.1.2 L'attention et les moyens limités consacrés aux autres actions.....	27
3.2 Les objectifs du projet de troisième PLH .....	31
3.2.1 Les nouvelles ambitions .....	32
3.2.2 La prise en compte encore partielle de certains enjeux .....	35
<b>4 L'ECLATEMENT DES FONCTIONS DE SUIVI ET DE CONTROLE DES BAILLEURS NUIIT A L'EFFICACITE DU PILOTAGE DES POLITIQUES EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL .....</b>	<b>37</b>
4.1 Le Grand Avignon exerce ses compétences d'aide aux bailleurs dans une logique de guichet qui fragilise le pilotage stratégique des bailleurs .....	37
4.1.1 L'octroi de subventions ne donne pas lieu à dialogue sur le contenu des opérations ou sur le niveau d'entretien du parc existant .....	37
4.1.2 Les garanties d'emprunts accordées ne donnent pas lieu à une négociation sur la typologie du contingent intercommunal .....	40
4.2 Les contrôles mis en place par la communauté d'agglomération paraissent insuffisants au regard des enjeux .....	43
4.2.1 Les contrôles sur l'ensemble des bailleurs .....	44
4.2.2 Les contrôles sur les bailleurs dont le Grand Avignon est actionnaire.....	45
<b>5 LA POLITIQUE INTERCOMMUNALE D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX, UNE NOUVELLE COMPETENCE INTERCOMMUNALE .....</b>	<b>47</b>
5.1 Les réflexions sur l'attribution de logements sociaux n'étaient pas traitées dans les précédents PLH.....	48

5.2 Le Grand Avignon n'a pas souhaité s'emparer des pouvoirs d'attribution qui lui reviennent en contrepartie des garanties d'emprunts accordées aux bailleurs sociaux.....	49
5.3 La mise en œuvre des nouvelles obligations.....	50
5.3.1 La conférence intercommunale du logement (CIL).....	50
5.3.2 Une convention intercommunale d'attribution (CIA) peu opérationnelle.....	51
5.3.3 Le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information inachevé.....	54
ANNEXES .....	55

## SYNTHÈSE

L'étude de la politique du logement de la communauté d'agglomération du Grand Avignon (193 712 habitants en 2016) s'insère dans l'enquête interjuridictions sur la territorialisation de la politique du logement, sur les exercices 2015 à 2018.

La politique du logement est effectivement aujourd'hui largement coproduite par les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'Etat. Elle se caractérise par une gouvernance complexe et une répartition fragmentée des compétences entre les différents acteurs, malgré le souhait réaffirmé du législateur de positionner les intercommunalités comme l'échelon pertinent de gestion de la politique du logement, à la fois en matière d'offre et de demande.

L'exemple du Grand Avignon illustre parfaitement les enjeux et difficultés liés au souhait du législateur de territorialiser ces politiques et de positionner les intercommunalités en chef de file sur ces politiques. En effet, la définition par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'une politique de logement et de l'habitat suppose l'élaboration et le partage préalable d'un projet de territoire commun. Or, comme beaucoup de communautés d'agglomération, le Grand Avignon a connu sur la période 2015-2018 des évolutions de périmètre susceptibles de peser sur son projet de territoire. Au surplus, le périmètre administratif du Grand Avignon, tel qu'arrêté en 2018, est plus restreint que les aires géographiques définies par l'INSEE sur la base des critères de cohérence spatiale et économique, et que le bassin de vie d'Avignon, couvert par le schéma de cohérence territoriale (SCOT).

La communauté d'agglomération regroupe désormais 16 communes, réparties sur deux départements et deux régions, confrontées à des réalités et à des problématiques différentes en termes de logement et d'habitat. Ainsi, les deux communes les plus peuplées de l'agglomération, Avignon et Le Pontet, concentrent l'essentiel des logements sociaux du territoire et accueillent une population économiquement plus fragile que les autres communes, en particulier au sein des quartiers prioritaires politique de la ville (QPV). La définition des objectifs intercommunaux de solidarité territoriale et de mixité sociale, de même que la validation des projets de renouvellement urbain, nécessitent de ce fait un réel travail d'appropriation de la part des élus communautaires et des communes, et ce d'autant plus que l'essentiel des élus du Grand Avignon, à l'exception de ceux du Pontet et d'Avignon, sont issus de petites communes rurales ne possédant pas de QPV.

Par ailleurs, les problématiques de logement et d'habitat demeurent des thématiques sensibles localement, sur lesquelles les maires sont fréquemment interpellés. Les communes se montrent donc réticentes aux transferts de compétences prévus par le législateur. L'éclatement des compétences qui en résulte restreint les pouvoirs d'actions et l'opérationnalité des politiques portées par la communauté d'agglomération. Ainsi, dans le cas avignonnais, le refus des communes de transférer la compétence plan local d'urbanisme, et dans une moindre mesure, les pouvoirs de police en matière de lutte contre l'habitat indigne, à la communauté d'agglomération, réduit l'opérationnalité des actions envisagées dans le cadre du plan local d'habitat.

L'exercice par le Grand Avignon de son rôle de chef de file est rendu d'autant plus complexe que le législateur n'a pas dévolu aux intercommunalités l'ensemble des pouvoirs d'information et de contrôles nécessaires. Ainsi, le Grand Avignon n'est pas destinataire des enquêtes relatives à l'occupation du parc social (OPS) et au supplément de loyer de solidarité (SLS), ni des bilans annuels des commissions d'attribution des logements (CAL). Au surplus, le Grand Avignon n'est pas systématiquement associé aux discussions menées avec les communes ou les bailleurs relatives aux obligations en matière de logements sociaux.

De par sa situation géographique, le Grand Avignon se heurte à des difficultés importantes en matière de collecte et d'analyse de données, les dispositifs utilisés par les services de l'Etat ne permettant pas d'analyse transdépartementale. C'est donc les services de la communauté d'agglomération qui assurent l'essentiel de la synthèse des données. Cette situation géographique et administrative particulière, qui démultiplie le nombre d'acteurs locaux, renforce la charge de travail nécessaire à l'animation territoriale. Elle se traduit également par des déclinaisons locales différentes des politiques de l'habitat et du logement menées par l'Etat sur le territoire du Grand Avignon. Le Grand Avignon relève également de deux comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), et doit tenir compte dans son plan local de l'habitat (PLH), de deux plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) et de deux plans départementaux de l'habitat (PDH).

Perçu par les acteurs du logement et de l'habitat (services déconcentrés de l'Etat, bailleurs sociaux, etc.) comme une collectivité volontaire et « bon élève », bien que n'ayant pas sollicité la délégation des aides à la pierre, le Grand Avignon se conforme, progressivement et parfois tardivement (convention intercommunale d'attribution adoptée en 2019, absence de plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs...), à ses nouvelles obligations.

Le Grand Avignon peine à répondre aux enjeux de son territoire, comme le souligne le bilan en demi-teinte de son deuxième PLH : les objectifs de production n'ont été que partiellement atteints, y compris en matière de logements locatifs sociaux, puisque seuls 1 966 logements sociaux ont été construits entre 2012 et 2017, au lieu des 2 640 prévus. Au surplus, l'offre nouvelle ne correspond qu'imparfaitement à la demande : 70 % des logements construits sont des T3 et T4 alors que le deuxième PLH souhaitait développer la production de T2 et de T5. Au total, le Grand Avignon n'a mandaté au titre du PLH que 8,7 M€<sup>1</sup> entre 2012 et 2017, soit un montant bien inférieur au budget prévisionnel de 12,4 M€. L'objectif de rééquilibrage de la production de logements sociaux à l'échelle de l'agglomération n'a pas non plus été atteint, et les actions de réhabilitation de logements sociaux n'ont été menées que dans le cadre des projets de renouvellement urbain, malgré un besoin plus important, estimé à 6 000 logements.

Enfin, les objectifs du PLH demeurent insuffisamment intégrés aux politiques foncières et d'urbanisme des communes, en l'absence de plan local intercommunal d'urbanisme.

<sup>1</sup> La communauté d'agglomération du Grand Avignon précise que le total mandaté correspond à des programmes engagés et délibérés en règle générale deux à trois ans avant. Il existe en conséquence un décalage important entre la décision de subvention et le versement effectif de celle-ci.

Le renforcement de l'efficacité et de l'efficience de la politique intercommunale de l'habitat et du logement, dans un contexte budgétaire contraint, et compte tenu des dépenses importantes qui vont devoir être engagées au titre des deux opérations de renouvellement urbain prévues sur les quartiers Sud-Saint-Chamand et Nord-Est, passe par un changement de posture du Grand Avignon, et par l'abandon de la logique de guichet qui présidait jusqu'à présent à plusieurs de ces aides. La communauté d'agglomération doit intervenir plus en amont dans la conception des opérations, améliorer la cohérence entre ses différents outils, et renforcer le suivi des bailleurs afin d'être réellement en mesure de les challenger. Ce changement de posture apparaît d'autant plus impératif que la généralisation de la gestion en flux des contingents des réservataires va accroître les pouvoirs de décisions des bailleurs.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 :** Joindre systématiquement aux délibérations relatives à l'octroi de subventions aux bailleurs sociaux le plan de financement détaillé de l'opération concernée.

**Recommandation n° 2 :** Subordonner l'octroi de garanties d'emprunts prévues par l'article R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation (CCH) à l'octroi d'un contingent de logements répondant à la typologie demandée par le Grand Avignon, sur la base d'une analyse des écarts entre offre et demande locative sociale.

**Recommandation n° 3 :** Mettre en place une organisation et une procédure unifiée de pilotage, ainsi qu'un suivi opérationnel des bailleurs sociaux.

## INTRODUCTION

Par lettre en date du 22 janvier 2019, le président de la chambre a informé M. Jean-Marc Roubaud, ordonnateur de la collectivité, de l'ouverture de la procédure et de la composition de la chambre régionale des comptes.

Les entretiens de fin de contrôle prévus à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières se sont tenus le 13 novembre et 6 décembre 2019, avec M. Patrick Vacaris<sup>2</sup> et M. Roubaud.

Les observations provisoires arrêtées par la chambre, dans sa séance du 16 décembre 2019, ont été transmises dans leur intégralité aux deux ordonnateurs concernés. Des extraits ont également été envoyés, pour les parties qui les concernent, aux personnes explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites qui lui sont parvenues, la chambre a, dans sa séance du 3 juillet 2020, arrêté ses observations et recommandations reproduites ci-après.

<sup>2</sup> M. Vacaris a été élu président de la communauté d'agglomération le 15 mai 2019, à la suite de la démission de M. Roubaud le 17 avril 2019.

# 1 PRESENTATION

## 1.1 Histoire et territoire

La communauté d'agglomération d'Avignon a été créée au 1<sup>er</sup> janvier 2001. Son périmètre s'est élargi successivement, passant de huit communes en 2001 (Avignon, Le Pontet, Morières-lès-Avignon, Saint-Saturnin-lès-Avignon, Caumont-sur-Durance, Villeneuve-lez-Avignon, Vedène et Jonquerettes), à 11 en 2003 (Les Angles, Rochefort-du-Gard et Velleron), puis 12 (Saze) en 2004, 13 en 2009 (Entraigues-sur-la-Sorgue), 15 en 2014 (Sauveterre et Pujaut), 17 en 2017 (Roquemaure et Montfaucon), et a ensuite diminué en 2018, regroupant depuis 16 communes. La commune de Montfaucon, qui avait rejoint le Grand Avignon le 1<sup>er</sup> janvier 2017, l'a en effet quittée au 31 décembre de la même année pour rejoindre la communauté d'agglomération du Gard rhodanien. Le Grand Avignon compte 197 746 habitants en 2019 (population DGCL).

Le Grand Avignon se situe sur deux départements, le Vaucluse et le Gard, relevant des deux régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Occitanie. Sept de ses dix-sept communes se situent côté gardois (Rochefort du Gard, Roquemaure, Sauveterre, Pujaut, Villeneuve-lez-Avignon, Les Angles, Saze). 78,55 % de la population du Grand Avignon résidait en 2016 dans le Vaucluse et 21,45 % dans le Gard selon l'INSEE. La population du Grand Avignon côté Vaucluse représente plus du quart de la population vauclusienne, alors que les habitants des communes gardoises du Grand Avignon ne comptent que pour 6 % de la population gardoise. La communauté d'agglomération occupe 4,4 % de la superficie départementale en Vaucluse, et 2,5 % de la superficie départementale gardoise. Avec un peu plus de 92 000 habitants, la ville-centre concentre 48 % de la population du territoire intercommunal<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Source : diagnostic du 3<sup>e</sup> PLH.

**Tableau n° 1 : Répartition de la population du Grand Avignon par commune et en pourcentage de la population de l'agglomération**

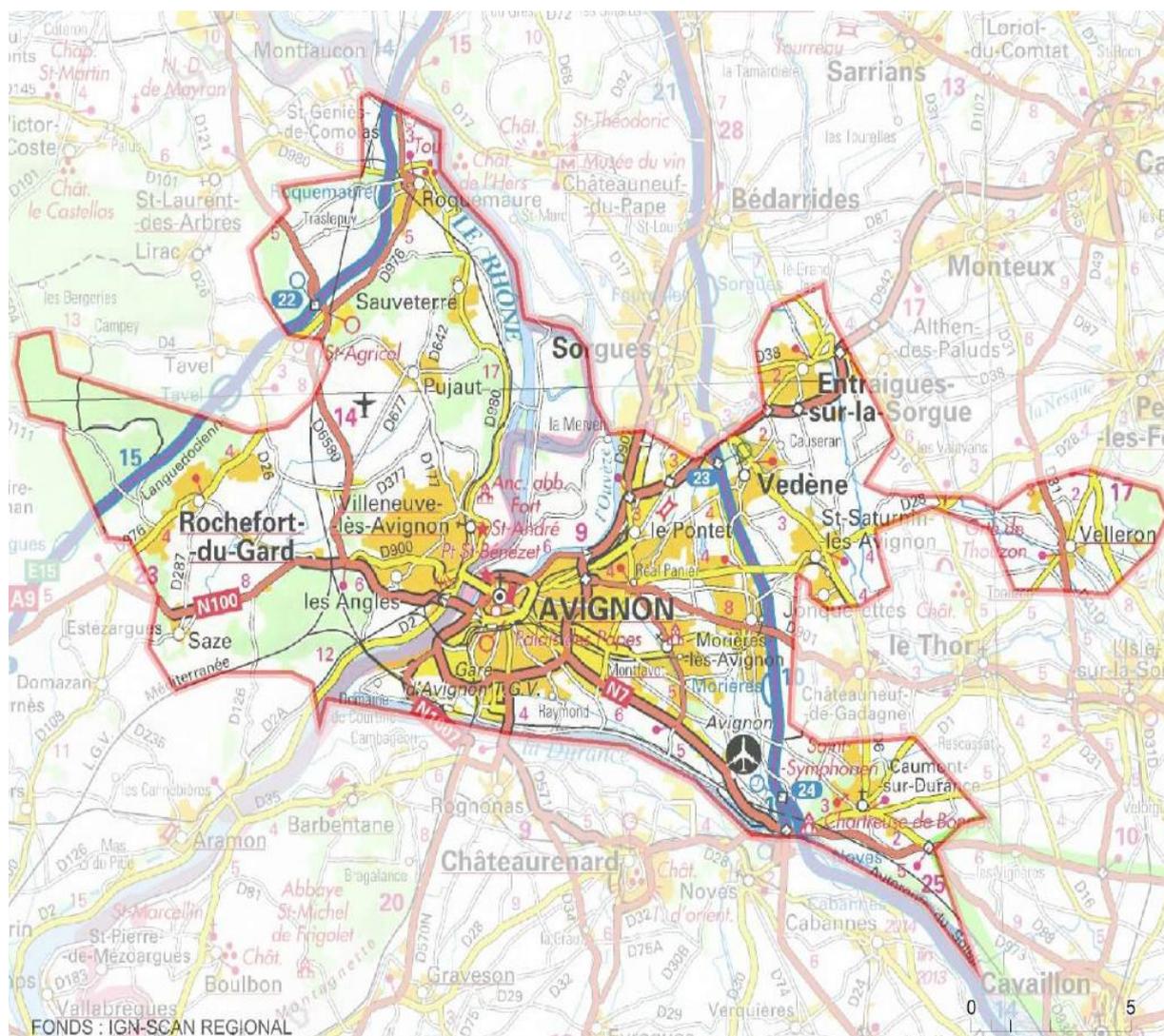
		Nombre d'habitants 2016	Part de la population du Grand Avignon en %
Communes de Vaucluse	Avignon	92 378	47,69 %
	Le Pontet	17 556	9,06 %
	Vedène	11 433	5,90 %
	Entraigues-sur-la-Sorgue	8 396	4,33 %
	Morières-lès-Avignon	8 295	4,28 %
	Caumont-sur-Durance	4 855	2,51 %
	Saint-Saturnin-lès-Avignon	4 808	2,48 %
	Velleron	2 955	1,53 %
	Jonquerettes	1 484	0,77 %
Communes du Gard	Villeneuve-lez-Avignon	11 901	6,14 %
	Les Angles	8 388	4,33 %
	Rochefort-du-Gard	7 498	3,87 %
	Roquemaure	5 472	2,82 %
	Pujaut	4 243	2,19 %
	Sauveterre	2 028	1,05 %
	Saze	2 022	1,04 %
Total Grand Avignon		193 712	100,00 %
Total des communes de Vaucluse		152 160	78,55 %
Total des communes du Gard		41 552	21,45 %

Source : INSEE.

Le projet de troisième programme local de l'habitat (PLH) relève ainsi que « *d'un point de vue général il est considéré que l'agglomération relève plutôt de Vaucluse et de la région Sud PACA du point de vue des poids démographiques respectifs. C'est notamment le cas pour les présentations en Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement. Néanmoins, les communes du Gard expriment le souhait d'être pleinement considérées et intégrées dans les différents dispositifs malgré les frontières administratives existantes* ».

En conséquence, le nombre d'interlocuteurs, habituellement nombreux en matière de politique du logement (DDTM, DDCS, DREAL, EPF, conseils départementaux, régionaux, bailleurs sociaux, ADIL, etc.), se trouve démultiplié. Cette difficulté est d'autant plus prégnante que certaines procédures ne sont pas identiques selon les deux départements. Le préfet du Gard a donc désigné le préfet de Vaucluse pour suivre l'élaboration du troisième PLH par arrêté du 17 juillet 2017. Toutefois, cette désignation demeure exceptionnelle, et les directions départementales des territoires (DDT) et directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) des deux départements conservent la gestion des autres politiques et dispositifs sur leur territoire, notamment en matière de suivi des objectifs de mixité sociale et de gestion du contingent préfectoral de logements sociaux.

## Carte n° 1 : Carte de la Communauté d'agglomération du Grand Avignon



Source : IGN.

Le Grand Avignon compte cinq quartiers prioritaires de la ville (QPV), dont trois situés sur la commune d'Avignon et deux sur Le Pontet. 16 % des habitants du Grand Avignon vivent dans un de ces cinq QPV. Le QPV de Monclar à Avignon a fait l'objet d'un premier programme de renouvellement urbain et a ainsi bénéficié d'environ 50,1 M€ de travaux entre 2005 et 2015. Trois autres QPV d'Avignon vont faire l'objet de deux projets de renouvellement urbain. Le premier, d'intérêt national, porte sur le quartier Saint-Chamand (2 610 habitants) et les quartiers Sud (17 770 habitants), pour un montant total de plus de 271M€ (dont 84,7 M€ de l'ANRU). Le second, d'intérêt régional, concerne les quartiers Nord-Est d'Avignon (4 600 habitants) avec un concours financier de l'ANRU de 7 M€.

## 1.2 La situation du Grand Avignon au regard des obligations SRU

### 1.2.1 Le cadre législatif

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU, a eu pour objectif d'assurer une répartition équilibrée du parc social sur l'ensemble du territoire et de répondre aux besoins en logement des ménages. Elle a ainsi obligé certaines communes<sup>4</sup> à disposer de 20 % de logements locatifs sociaux dans les résidences principales. 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 a porté ce pourcentage à 25 % d'ici 2025. Enfin, la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a recentré le dispositif SRU sur les communes connaissant une réelle tension sur la demande de logement social, désormais mesurée à l'aune d'un indicateur unique : le taux de pression sur la demande de logement social, c'est-à-dire le ratio entre le nombre de demandes de logements locatifs sociaux et le nombre d'emménagements annuels (hors mutations internes) calculé à partir du système national d'enregistrement (SNE).

Les communes du Grand Avignon sont assujetties au taux de 25 % de logements sociaux, bien que le Grand Avignon conteste être une zone de tension sur la demande de logement social et se compare volontiers à Nîmes dont l'obligation de logement locatif social (LLS) est de 20 % et non 25 %. A l'appui de cette objection, le Grand Avignon relève notamment que l'indice de pression de la demande de logement social a diminué, passant de 4,8 demandes pour une attribution en 2015 à 4,4 en 2017, cet indicateur étant très différent selon les communes (*cf. infra*). Le marché immobilier, considéré globalement, ne présente par ailleurs pas les caractéristiques d'une zone « tendue », c'est-à-dire d'une zone dans laquelle l'offre de logements est inférieure à la demande, comme le notait l'étude du marché immobilier réalisée à la demande du Grand Avignon en octobre 2014. Les communes du Grand Avignon, toutes classées en zone B1<sup>5</sup> à l'exception de Saze (B2), Roquemaure et Sauveterre (C), relèveraient selon cette étude davantage de la zone B2, c'est-à-dire une zone moins tendue. Le Grand Avignon a cependant noté dans son document de travail relatif au diagnostic du troisième PLH que le passage en zone B2 n'était pas souhaitable en raison de la diminution que cela impliquerait au niveau des investissements locatifs et des projets immobiliers, les aides fiscales variant selon le classement des communes. Le Grand Avignon n'a ainsi pas formulé de demande officielle de révision de ce classement.

<sup>4</sup> Communes de plus de 3500 habitants (1500 habitants en Ile-de-France) appartenant à une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant une commune de plus de 15 000 habitants.

<sup>5</sup> Le zonage A / B / C a été créé en 2003 dans le cadre du dispositif d'investissement locatif dit « Robien ». Il a été révisé depuis, en 2006, 2009 et 2014. Le critère de classement dans une des zones est la tension du marché immobilier local. (Source : ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Pour rappel, l'objectif de 25 % de logements locatifs sociaux s'apprécie au niveau de chacune des 12 communes du Grand Avignon assujetties à cette obligation et non à l'échelle de l'EPCI. En effet, si la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 dite loi ELAN a prévu un dispositif expérimental permettant de transférer aux intercommunalités les obligations communales de SRU dans un objectif de mutualisation, elle a réservé cette disposition aux seuls EPCI compétents en matière de PLU, couvertes par un PLH et ayant élaboré un contrat de mixité sociale intercommunal sachant que la mutualisation était par ailleurs impossible pour les communes ayant moins de 20 % de LLS<sup>6</sup>. En tout état de cause, les 19 281 LLS conventionnés du Grand Avignon représentent au 1<sup>er</sup> janvier 2017 21,4 % des logements de l'agglomération.

Les communes déficitaires sont soumises à des objectifs triennaux quantitatifs et qualitatifs, avec un minimum réglementaire de 30 % de prêt locatif aidé d'intégration (PLAI). A l'issue de chaque période triennale, le préfet contrôle le respect de ces objectifs. Les pouvoirs de sanctions prononcées par le préfet à l'encontre des communes carencées ont été renforcés par les différentes lois intervenues sur le logement social et sont de plusieurs ordres : prélèvement sur les recettes fiscales, possibilité de reprise de la délivrance des autorisations d'urbanisme par le préfet, reprise automatique par le préfet du droit de préemption urbain de la commune pour la réalisation de logements sociaux, etc.

## **1.2.2 La situation des communes du Grand Avignon**

Au sein du Grand Avignon, seules les communes de Velleron, Jonquerettes, Sauveterre et Saze, inférieures à 3 500 habitants, ne sont pas assujetties à la loi SRU. Les autres communes sont assujetties au seuil de 25 % de logements locatifs sociaux<sup>7</sup>.

Le Grand Avignon affirme cependant avoir sollicité officiellement, par courriers du 6 septembre 2017 aux Préfets du Gard et du Vaucluse, faisant suite à la délibération du 17 juillet 2017, des exonérations des obligations SRU pour la période triennale 2017-2019, mais aucune commune n'aurait finalement bénéficié de ce dispositif.

La commune d'Avignon est la seule commune de l'EPCI à respecter le taux de 25 % de LLS, avec un taux de 32,06 % au 1<sup>er</sup> janvier 2017. La concentration des logements sociaux sur la ville-centre constitue l'une des particularités du Grand Avignon.

<sup>6</sup> Avant la loi ELAN, la mutualisation était possible et a été envisagée lors de la modification du 2<sup>ème</sup> PLH mais le Grand Avignon a rencontré une forte opposition de la commune d'Avignon et de l'Etat.

<sup>7</sup> La commune de Roquemaure dont l'entrée au Grand Avignon date de 2017 est assujettie quant à elle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 au dispositif SRU et est par conséquent exonérée pendant trois ans du prélèvement SRU.

Tableau n° 2 : Logements sociaux et objectifs SRU dans les communes du Grand Avignon

		Nombre de LLS au 01/01/2017 notifiés à la commune par la DDT	Taux de LLS au 01/01/2017 en %	Nombre de logements sociaux manquant	Objectifs triennaux 2017-2019
Communes de Vaucluse	Avignon	14 724	32,1 %		
	Caumont-sur-Durance	78	3,7 %	445	160
	Entraigues-sur-la-Sorgue	603	16,4 %	318	104
	<i>Jonquerettes</i>	0	0,0 %		
	Morières-lès-Avignon	326	9,0 %	581	188
	Le Pontet	1 399	19,1 %	428	137
	Saint-Saturnin-lès-Avignon	165	8,1 %	347	118
	Vedène	671	14,4 %	495	162
	<i>Velleron</i>	72	5,60 %		
Communes du Gard	Les Angles	339	7,9 %	741	241
	Pujaut	8	0,4 %	444	87
	Rochefort-du-Gard	195	6,4 %	564	182
	Roquemaure	207	8,5 %	401	40
	<i>Sauveterre</i>	12	1,6 %		
	<i>Saze</i>	3	0,4 %		
	Villeneuve-lez-Avignon	479	8,1 %	1 002	329
Grand Avignon	19 281	21,4 %	5 764	1 748	

Source : Grand Avignon, d'après les DDT 84 et 30.

Les objectifs triennaux 2014-2016 ont été remplis par les communes de Morières-Lès-Avignon, Saint-Saturnin-lès-Avignon et Vedène : leur carence constatée au titre de la période triennale 2011-2013 a été levée par arrêtés préfectoraux du 19 juin 2017. La carence au titre du bilan SRU 2014-2016 a été prononcée par arrêtés préfectoraux pour une commune située dans le Vaucluse, Caumont-sur-Durance, et quatre communes du Gard, Les Angles, Pujaut, Rochefort-du-Gard et Villeneuve-lez-Avignon.

Des contrats de mixité sociale (CMS) ont été conclus en 2016 entre l'Etat et les communes gardoises de Villeneuve-lez-Avignon, les Angles, Rochefort-du-Gard ; côté Vaucluse ces contrats concernent les communes de Caumont-sur-Durance, Morières-lès-Avignon, Saint-Saturnin-lès-Avignon, Vedène, et ont également été signés par le Grand Avignon et l'agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH). Ces CMS prévoient des objectifs de production de logements locatifs sociaux, un volet foncier, un volet financement, un volet attributions, un suivi annuel, etc. Ils organisent aussi la reprise par le préfet du droit de préemption urbain de la commune pour la réalisation de logements sociaux qui constitue l'une des sanctions du non-respect du dispositif SRU, avec l'intervention des établissements publics fonciers (EPF) PACA et Occitanie.

### 1.2.3 Les contraintes rencontrées pour l'application de la loi SRU

L'objectif de 25 % de logements sociaux à atteindre d'ici 2025 est à rapprocher des capacités foncières de construction sur les 101 sites identifiés comme « *stratégiques* », c'est-à-dire comme rapidement urbanisables<sup>8</sup>, soit 12 000 logements, et du nombre de logements locatifs sociaux manquants (5 764 au 1<sup>er</sup> décembre 2017), mais suppose une accélération du rythme de production locative sociale constaté sur la période précédente, et la construction de nombreux équipements publics (réseaux, écoles, etc.).

Il convient par ailleurs de souligner que les projets de renouvellement urbain des quartiers prioritaires de la ville vont venir s'ajouter à la problématique des LLS sur les communes autres qu'Avignon. En effet, 70 % des 652 logements à démolir dans les quartiers Sud et Saint-Chamand doivent être construits en dehors de la commune-centre<sup>9</sup>.

## 1.3 Population et parc de logements

### 1.3.1 Evolution démographique et analyse de la structure de la population

Le Grand Avignon comptait 188 185 habitants en 2011 et 193 712 en 2016<sup>10</sup>, soit 87 332 ménages, soit une croissance de 2,94 %, croissance en quasi-totalité due au solde naturel<sup>11</sup>.

La population de la communauté d'agglomération apparaît relativement fragile économiquement, avec un revenu disponible médian de 18 988 € en 2015 contre 20 265 € au niveau régional et 20 566 € au niveau national, mais de fortes disparités existent en termes de revenus moyens entre Avignon, commune la plus pauvre de l'EPCI (16 058 € de revenu disponible médian), et les autres communes (l'écart de revenus entre les ménages les plus riches et les plus pauvres est de quatre). Le revenu disponible médian s'élève ainsi à plus de 25 000 € à Villeneuve-lez-Avignon. Neuf autres communes présentent des revenus supérieurs à la moyenne nationale. Le taux de pauvreté des habitants du Grand Avignon s'élevait en 2016 à 21,3 % (14 % au niveau national) et le taux de chômage des 15-64 ans à 19,3 %.

Le porter à connaissance du troisième PLH relève que plus des deux tiers des ménages du Grand Avignon sont éligibles au logement HLM, taux allant jusqu'à 81 % pour les habitants d'Avignon. Les ménages éligibles au PLAI/PLUS du Grand Avignon représentent 59,2 %, dont 67,6 % pour Avignon.

<sup>8</sup> Cf. l'étude réalisée sur le foncier disponible dans les différentes communes du Grand Avignon.

<sup>9</sup> Cf. convention pluriannuelle du projet de renouvellement urbain des quartiers sud et Saint-Chamand.

<sup>10</sup> Il s'agit des chiffres INSEE les plus récents.

<sup>11</sup> Selon l'INSEE, la variation de la population s'explique par un taux annuel moyen entre 2011 et 2016 de 0,6 %, dont la variation due au solde naturel de 0,5 %.

## 1.3.2 Le parc de logements

### 1.3.2.1 Le parc total

En 2016, le Grand Avignon comptait 101 242 logements, dont 53 % situés sur la commune-centre. Ce parc comprenait 86,3 % de résidences principales (+ 4 points par rapport au taux départemental vauclusien). 50,7 % des ménages étaient propriétaires de leur résidence principale en 2016 (contre 57,6 % au niveau national).

Le parc de logements considéré globalement au niveau de la communauté d'agglomération présente une vacance plus élevée que la moyenne constatée nationalement (avec 11 % contre 8,1 % au niveau national en 2016<sup>12</sup>), avec des différences marquées selon les communes et selon la nature du parc (parc privé, ou par social). Ainsi, sur la commune d'Avignon, le taux de vacance global était de 14,5 %<sup>13</sup> alors que pour les seuls LLS il s'élevait à 2,3 % au 1<sup>er</sup> janvier 2017. La concentration de la vacance sur le parc privé caractérise la fragilité de celui-ci. Si la vacance concerne le parc ancien dégradé des centres-villes notamment celui d'Avignon, elle touche également les programmes récents ou neufs construits depuis la fin des années 2000 qui n'ont pas trouvé suffisamment de propriétaires occupants dans un contexte où les propriétaires investissant dans le cadre des lois de défiscalisation n'ont pas trouvé de locataires<sup>14</sup>.

Les problématiques d'habitat potentiellement indigne se concentrent essentiellement sur cinq communes (Roquemaure, Avignon, Villeneuve-lez-Avignon, Caumont sur Durance, Le Pontet), et se situent notamment dans les copropriétés fragiles (soit 1 540 logements, dont 75 % sur la ville d'Avignon).

### 1.3.2.2 Le parc locatif social

22 % des résidences principales du Grand Avignon sont des LLS soit au total 17 060 LLS<sup>15</sup>, avec des taux très différents selon les communes, Avignon concentrant 76,14 % des LLS de la communauté d'agglomération. 53 % du parc social du Grand Avignon se situe dans un QPV (taux de 63 % sur la commune d'Avignon).

16 bailleurs interviennent sur le territoire du Grand Avignon, deux d'entre eux détiennent 91 % du parc de logement locatif social : le bailleur Mistral Habitat issu de la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2019 entre Mistral Habitat (11,7 % du parc selon le RPLS 2016) et Grand Avignon Résidences (31,4 %), Grand Delta Habitat (37 %) et ERILLIA (10,1 %).

<sup>12</sup> Données INSEE.

<sup>13</sup> Cf. Porter à connaissance du 3<sup>ème</sup> PLH, d'après Filicom 2015.

<sup>14</sup> Les DDFIP de Vaucluse et du Gard n'ont pu produire de chiffres concernant les investissements locatifs.

<sup>15</sup> Source : Répertoire du Parc Locatif Social (RPLS) 2017.

## Répartition du parc locatif social par bailleur au 1er janvier 2017

Source : SOeS, RPLS 2017

	Nb total de logts HLM	Nb total de logts HLM conv.	... dont en QPV	Part des LLS conv. en QPV	Dans le Vaucluse	Dans le Gard
GRAND DELTA HABITAT GDH	6 272	6 177	3 402	55%	6 023	154
Grand Avignon Résidence GAR	5 488	5 403	3 911	72%	5 346	57
Mistral Habitat	2 007	2 003	523	26%	1 866	137
ERILIA	1 808	1 728	1 009	58%	1 685	43
SA HLM FHE	406	406		0%	191	215
SA HLM NLP	336	317		0%	209	108
SA HLM Famille et Provence	161	161	89	55%	161	
OPH du Gard	159	159		0%		159
SA HLM Un toit pour tous	154	154		0%		154
SA HLM Domicil	89	89		0%	89	
VILOGIA	89	89		0%	89	
AXEDIA	68	68		0%	68	
SCI Foncière (DI 2006 / 2007 et RU 2011)	110	59		0%	59	
Poste Habitat Provence	30	30		0%	30	
SA HLM Logis Méditerranée	18	18		0%	18	
Loger jeunes Vaucluse	13	13	3	23%	13	
NEOLIA	168					
<b>Grand Avignon</b>	<b>17 376</b>	<b>16 874</b>	<b>8 937</b>	<b>53%</b>	<b>15 847</b>	<b>1 027</b>

Source : élaboration du 3<sup>ème</sup> PLH-diagnostic.

54 % du parc HLM du Grand Avignon a été construit avant les années 1975, taux allant jusqu'à 64 % sur Avignon. Ceci explique que 32 % des LLS aient été diagnostiqués D au niveau énergétique et 23 % en E, F ou G<sup>16</sup>.

Le nombre de LLS est insuffisant au regard de la demande, variable selon les communes, et des obligations SRU (*cf. supra*), et inégalement réparti sur le territoire.

Ainsi, l'indice de tension locative mesuré par le SNE (*cf. supra*) s'élevait en 2017 à 4,34 pour le Grand Avignon et à 4,51 pour l'aire urbaine avec des situations très contrastées selon les communes, allant de 11 à Velleron à 2,13 à Rochefort-du-Gard. En 2016, 19,61 % des 7 900 demandes de LLS ont été satisfaites.

Il convient également de noter l'inadéquation entre les logements demandés et les logements existants, avec un renforcement de la tension locative sur les petites typologies, du fait notamment du desserrement<sup>17</sup> des ménages : familles monoparentales, personnes seules, personnes âgées, nombre d'enfants, etc. Les personnes seules sont surreprésentées dans la ville-centre. De fait, la tension est plus forte pour les petits logements.

Il résulte de ces différentes données un constat : la grande diversité des situations des communes membres du Grand Avignon et, par suite, la difficulté de faire émerger une vision et un projet communs.

<sup>16</sup> Source : diagnostic du 3<sup>ème</sup> PLH. 32 % des ménages du Grand Avignon se trouve dans une situation de précarité énergétique.

<sup>17</sup> C'est-à-dire à la diminution de la taille moyenne des ménages (séparations de couples, hausse des familles monoparentales, etc.), qui conduit à une augmentation du nombre des ménages et à un accroissement des besoins en logements.

## 2 PERIMETRE DES COMPETENCES, ET ORGANISATION GENERALE

### 2.1 Les compétences de la communauté d'agglomération

Conformément aux dispositions de l'article L. 5216-5 du CGCT, dans ses rédactions successives, la communauté d'agglomération du Grand Avignon est obligatoirement compétente en matière « *d'équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire [...]* », et « *en matière d'accueil des gens du voyage : création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1er de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage* ». La communauté d'agglomération est également « *titulaire du droit de préemption urbain dans les périmètres fixés, après délibération concordante de la ou des communes concernées, par le conseil de communauté pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat* ».

Le législateur a par ailleurs récemment entendu réaffirmer et renforcer le rôle de pilotage et de coordination des intercommunalités en matière de logement et d'habitat. Ainsi, il a adjoint aux intercommunalités, traditionnellement compétentes en matière de planification stratégique de logement (élaboration d'un programme local de l'habitat ; possibilité d'opter pour une délégation des aides à la pierre depuis 2004), de nouvelles obligations en matière de politique de peuplement et d'attribution, c'est-à-dire en matière de gestion de la demande de logement social, par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR. La loi Egalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 a accru les compétences obligatoirement dévolues aux EPCI dans ce domaine. Enfin, la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite ELAN, a conforté sur plusieurs points le rôle des EPCI.

Concernant l'aménagement de l'espace communautaire, alors que l'article 136 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) prévoit un transfert automatique de la compétence PLU aux communautés d'agglomération à l'issue d'un délai de trois ans à partir de sa publication, soit donc au 27 mars 2017, le Grand Avignon n'a pas repris cette compétence du fait de l'opposition de 74 % des communes représentant 97 % de la population. Il s'agit pourtant d'un outil fort de mise en œuvre du PLH, dont est privé le Grand Avignon. Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, seules 11 des communes de l'agglomération étaient dotées d'un PLU, et 5 (dont 4 dans le Gard), étaient en cours d'élaboration de ce document de planification.

Le Grand Avignon intervient toutefois en matière d'urbanisme : l'EPCI est chargé d'instruire les autorisations d'urbanisme depuis le 1<sup>er</sup> mai 2015 pour le compte de ses communes membres, à l'exception du Pontet. Cette instruction est effectuée dans le cadre d'un service commun (la compétence n'est pas transférée), sur la base d'une convention cadre relative à la création de ce service commun et de conventions bilatérales. Le service est composé de 15 agents répartis en deux antennes : 5 dans le Gard et 10 dans le

Vaucluse. Au niveau des prestations, il s'agit d'un service à la carte, certaines communes ayant décidé de garder l'instruction de certains actes. 3 071 dossiers ont été traités à ce titre en 2016, 3 840 en 2017 (intégration des communes de Roquemaure et Montfaucon) et 3 719 en 2018 (départ de la commune de Montfaucon). Le Grand Avignon déplore la lourdeur administrative de ce dispositif (lourdeur des navettes courrier entre les communes et le service instructeur, saisie informatique peu rigoureuse compte tenu des intervenants successifs, données souvent incomplètes en matière de nombre de logements sociaux dans les opérations, usagers envoyés de la commune vers le Grand Avignon ou inversement, périmètre d'interventions peu lisible à l'extérieur) et souhaite récupérer la compétence par un transfert, afin « *d'unifier le traitement et achever la mutualisation* ». Il indique également ne pas être systématiquement informé des permis de construire modificatifs attribués par les communes, et reconnaît que « *les échanges transversaux entre le service habitat, les communes, les bailleurs et le service instructeur sont encore à développer* ».

Les pouvoirs de police administrative spéciale des maires des communes membres du Grand Avignon en matière de sécurité des bâtiments publics, des immeubles collectifs et des édifices menaçant ruine n'ont pas été transférés (arrêté du 17 septembre 2014), les communes de Vedène et Avignon ayant refusé ce transfert.

Le Grand Avignon n'a pas non plus demandé la délégation de la gestion des aides à la pierre.<sup>18</sup> Cette prise de compétence que les DDT de Vaucluse et du Gard estiment réalisable au vu du niveau des compétences de cet EPCI permettrait au Grand Avignon notamment d'harmoniser les outils et les aides aux LLS sur l'ensemble de son territoire. Ce transfert nécessiterait selon la communauté d'agglomération deux ETPT supplémentaires.

La politique de l'habitat et du logement, avec ses déclinaisons urbanistiques et foncières, sur le territoire du Grand Avignon, demeure ainsi largement coproduite avec les communes. En réponse aux observations provisoires, le Grand Avignon a expliqué sa posture d'animation et de proximité, conforme selon elle à son rôle de chef de file des politiques de l'habitat. Toutefois, la critique de la chambre ne portait pas sur l'objectif de concertation et l'importance du travail partenarial, mais bien plutôt sur l'effacement de la communauté d'agglomération auquel aboutit la répartition actuelle des compétences entre communauté d'agglomération et communes. Celle-ci tend en effet à limiter les moyens d'action du Grand Avignon, et réduit son rôle de chef de file à des missions d'animation, plutôt qu'à des missions d'impulsion et de pilotage de la politique de logement à l'échelle du territoire intercommunal. C'est pourtant ce rôle fort que le législateur souhaitait attribuer aux EPCI.

## 2.2 Organisation et moyens généraux

L'exercice du rôle de chef de file reste complexe pour le Grand Avignon. En effet, les communes revendiquent souvent la légitimité des actions de proximité, ce qui se traduit par un transfert incomplet des compétences à la communauté d'agglomération. Par ailleurs, les sujets divergent selon les communes : par exemple, seules les villes d'Avignon et du Pontet possèdent des QPV dont les caractéristiques et les enjeux sont très spécifiques. De multiples sujets sont en outre sensibles : les obligations SRU sont souvent mal acceptées

<sup>18</sup> Les EPCI qui le souhaitent peuvent attribuer au nom de l'Etat les aides à la construction de LSS et à la rénovation du parc privé.

par les habitants des communes ne les respectant pas, les attributions des logements sociaux constituent également une réelle problématique pour les maires, la préfecture de Vaucluse ayant dû animer des réunions sur ce thème. Enfin, le portage de la politique du logement et de l'habitat est d'autant plus lourd à assurer que la gouvernance ne relève pas de la commune-centre.

Le Grand Avignon a conscience de l'enjeu partenarial puisqu'une des actions du deuxième PLH était de « *renforcer la gouvernance et le partenariat* » avec la nécessaire implication des élus en charge de la politique de la ville, de l'ANRU, de l'insertion, de l'urbanisme, de l'aménagement et du développement durable. Les partenariats avec les multiples acteurs intervenant sur ce domaine sont également essentiels : EPF, services préfectoraux, services des communes membres, bailleurs sociaux, etc.

Au sein de la communauté d'agglomération, les responsabilités politiques ont été unifiées, avec la nomination d'un vice-président du Grand Avignon, délégué à l'habitat et à la politique de la ville depuis le 17 avril 2014, également président de Grand Avignon Résidences depuis 2015, puis vice-président de la nouvelle structure issue de la fusion entre cet OPH et Mistral Habitat. La commission « *politique de la ville* » devenue commission « *habitat-politique de la ville* » en 2018 se réunit en moyenne cinq fois par an.

Au niveau administratif, la direction « *politique de la ville* » dépend du directeur général des services et regroupe trois services, en silo : « *habitat et PLH* », « *Nouveau Programme national de renouvellement urbain (NPNRU)* » et « *contrat de ville* »<sup>19</sup>. Le service chargé des questions d'aménagement est quant à lui rattaché à la direction du développement. Cette organisation ne permet pas au Grand Avignon d'assurer un pilotage et un suivi opérationnel des bailleurs sociaux efficace (*cf. infra*).

Le service habitat et PLH compte quatre agents de catégorie A<sup>+</sup>, A et C. La responsable du service est chargée du pilotage du PLH, des actions PLH et de l'observation. Les chefs de projet sont chargés respectivement du logement (travail sur les copropriétés et actions logement PLH), et de l'habitat (conduite des actions du PLH en matière de production neuve : production de LLS et intervention sur l'urbanisme et le foncier).

### **3 LE RENFORCEMENT PROGRESSIF DES AMBITIONS DES PLH AU FUR ET A MESURE DE L'EMERGENCE D'UNE VISION INTERCOMMUNALE PARTAGEE**

Par délibération n° 2 du 15 mai 2017, la communauté d'agglomération du Grand Avignon a lancé l'élaboration de son troisième PLH, le second PLH arrivant au terme de sa durée de validité réglementaire (six ans, conformément à l'article L. 302-1 du CCH). Fin octobre 2019, le Grand Avignon n'avait cependant pas encore pu adopter son troisième PLH, compte tenu de la charge de travail associée, et des travaux menés parallèlement sur la convention intercommunale d'attribution (CIA). La directrice de l'Habitat et du PLH du Grand Avignon considère par ailleurs que le délai légal de six ans institué pour le PLH est trop court au regard des contraintes opérationnelles, et de l'importance des études nécessaires à l'élaboration d'un PLH. Le Grand Avignon a donc utilisé la possibilité de prorogation du PLH, ouverte par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) n° 2014-366

<sup>19</sup> Le volet « *rénovation urbaine* » a été séparé en 2015 du service habitat.

du 24 mars 2014, avec l'accord du préfet, qui en l'espèce a été donné par courrier du 27 novembre 2017.

### **3.1 Le bilan du deuxième PLH**

Le CCH précise que le PLH doit définir « *les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer la performance énergétique de l'habitat et 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* <sup>20</sup> ». Il recense également les éléments devant figurer dans ce document.

Le premier PLH avait été voté par le conseil communautaire en décembre 2004. Il couvrait la période 2005-2010. Le second PLH a été adopté par délibération du 21 novembre 2011, pour les exercices 2012 à 2017. Il a été modifié par délibération du 15 novembre 2016, sur la base d'un bilan à mi-parcours, pour adapter l'objectif SRU porté à 25 % et intégrer les deux nouvelles communes de Pujaut et Sauveterre.

Le deuxième PLH avait fixé quatre orientations (répondre aux besoins générés par le développement économique et améliorer l'équilibre habitat / emploi, réduire les déséquilibres sociaux internes au Grand Avignon et entre l'agglomération et sa périphérie, accélérer la remise à niveau des parcs privés et publics, renforcer la gouvernance en approfondissant le dialogue interne et externe), déclinées en neuf actions, pour un montant prévisionnel annuel d'un peu plus de 2 M€ soit près de 12,4 M€ au total.

<sup>20</sup> Cf. article L. 302-1 du CCH.

Graphique n° 1 : Les orientations et les actions du deuxième PLH (2012-2017)



Source : Grand Avignon.

Le bilan à mi-parcours du PLH, adopté par le Grand Avignon en octobre 2015 conformément à l'article L. 302-3 du CCH, a mis en évidence un bilan en demi-teinte, les objectifs de production neuve n'ayant pas été atteints, et certaines actions, relatives notamment à l'amélioration du parc existant, n'ayant pas été mises en œuvre.

La modification du PLH2, approuvée par le conseil communautaire le 15 novembre 2016, a permis à la communauté d'agglomération de réorienter, quoique tardivement, ses priorités et de relancer certaines actions. Au final, cependant, le Grand Avignon n'a qu'imparfaitement atteint ses objectifs, toutes les actions prévues n'ayant pas connu le même degré de mise en œuvre. Le montant total des dépenses engagées entre 2012 et 2017 au titre du second PLH s'établit ainsi à 8,7 M€ (dont 8,3 M€ de subventions aux bailleurs sociaux), soit bien deçà du budget prévisionnel de 12,4 M€<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Sur la base de 2 072 000 € de budget annuel prévisionnel.

### 3.1.1 Un PLH qui se concentre beaucoup sur l'animation, l'observation, et la production neuve, et sur le logement social en particulier

#### 3.1.1.1 Une qualité d'animation des acteurs et partenaires du PLH reconnue et valorisée

Le Grand Avignon a mis en place une série d'outils (lettres annuelles du PLH, ateliers, etc.) pour faire vivre le deuxième PLH, et mobiliser les différents acteurs. Cette capacité d'animation est reconnue par tous les acteurs rencontrés dans le cadre de l'instruction, et a été valorisée en 2019 par le cabinet de conseil missionné par la DREAL Occitanie pour élaborer une méthodologie de pilotage des délégations des aides à la pierre et d'évaluation des politiques locales de l'habitat. Cette qualité d'animation et de concertation suppose cependant de très nombreuses réunions, et demeure informelle, le Grand Avignon n'ayant pu contractualiser avec ses partenaires, comme il l'ambitionnait initialement, ainsi que le souligne l'Etat, dans son document de bilan du PLH2.

#### 3.1.1.2 L'importance des questions d'observations

La définition des conditions de mise en place d'un « *dispositif d'observation de l'habitat* » constitue l'un des éléments obligatoires dans un PLH, d'après l'article L. 302-1 du CCH. La connaissance du parc de logements existants, et la réalité de l'offre et de la demande de logements apparaît en effet comme un préalable incontournable à la définition d'une politique du logement et de l'habitat. La mise en place d'un tel observatoire suppose le recensement et la collecte des données détenues par les différents acteurs locaux en matière de logement et d'habitat. Cet outil d'analyse et d'observation se révèle encore plus nécessaire pour une collectivité comme le Grand Avignon, dont le territoire se situe à cheval sur deux départements et deux régions. La communauté d'agglomération se doit en effet de faire la synthèse des données, parfois hétérogènes, produites par les services de l'Etat du Gard et de Vaucluse. La charge de travail inhérente au recensement et à la collecte des données nécessaires à la constitution d'un observatoire est donc démultipliée pour les services du Grand Avignon, même si le préfet du Gard a donné délégation au préfet de Vaucluse pour représenter l'Etat dans le cadre de l'élaboration du troisième PLH<sup>22</sup>.

Le Grand Avignon s'est donc doté dès son premier PLH d'un observatoire de l'habitat. Toutefois celui-ci était encore assez incomplet au moment de l'élaboration du second PLH, puisqu'il y manquait notamment les données relatives au potentiel foncier mobilisable, comme le soulignait le diagnostic établi pour l'élaboration du deuxième PLH. La neuvième action du PLH2 portait ainsi sur « *l'adaptation de l'observatoire aux nouvelles priorités du PLH* », avec l'intégration de trois nouveaux volets, portant d'une part sur le suivi de la production de logements, le marché immobilier et l'observatoire foncier, d'autre part, sur le peuplement et l'état du parc social, et enfin, sur les copropriétés et l'état du parc privé. La période 2012-2017 a ainsi permis d'enrichir l'observatoire sur ces trois aspects.

<sup>22</sup> Cf. l'arrêté du préfet du Gard en date du 17 juin 2017.

Par ailleurs, une grande partie du travail d'intégration des données demeure manuelle, ce qui se révèle très chronophage, et certaines données ne sont pas suivies par le Grand Avignon (absence d'observatoire des loyers, absence de suivi des produits défiscalisés). Au surplus, l'observation mise en place n'est accessible qu'aux seuls services du Grand Avignon, les autres acteurs et partenaires ne recevant que des publications de synthèse ou d'actualité. Les restitutions faites aux partenaires restent partielles. Ainsi, l'Etat déplorait que « *le bilan du PLH2 [établi par le Grand Avignon] ne présente pas de données chiffrées sur la production de logements par commune* »<sup>23</sup>, ce qui rend difficile l'analyse des dynamiques territoriales communales. La DDT84 a de ce fait développé de son côté une base de données (« *Sopha* »), qui compare les indicateurs de chaque commune vauclusienne à la moyenne départementale. Cette base de données, dont la mise à jour est assurée chaque année par un vacataire, est accessible au Grand Avignon mais se révèle peu utile, dans la mesure où elle ne couvre que la partie vauclusienne de son territoire. L'observatoire doit être revu, dans le cadre du troisième PLH, afin notamment de faciliter les mises à jour automatiques au sein du système d'information géographique du Grand Avignon et d'intégrer le suivi des attributions de logement.

### 3.1.1.3 Des objectifs de production neuve revus à la baisse

L'appui à la production neuve de logements sociaux constituait la thématique centrale du deuxième PLH, avec plus de 72 % des dépenses annuelles prévisionnelles hors personnel, soit 1,5 M€ de dépenses prévisionnelles annuelles.

Le deuxième PLH a accru les objectifs en matière de production neuve, par rapport au premier PLH : il fixait en effet à 1 411 logements (contre 1 200 dans le PLH précédent) l'objectif annuel de construction de logements, dont 290 logements sociaux. Cet objectif correspondait à 830 logements pour accueillir des nouvelles populations, et 541 pour répondre aux besoins à population constante, compte tenu notamment du desserrement des ménages. Il posait comme une répartition de principe pour la construction de logements neufs : 20 logements sociaux, 20 logements en accession à coûts maîtrisés et 60 logements en accession libre ou en locatif privé, pour 100 logements neufs, avec des ajustements pour tenir compte notamment des obligations des communes au titre de l'article 55 de la loi SRU<sup>24</sup>.

Cet objectif a toutefois été revu à la baisse en 2014 et ramené à 1 200 logements par an, malgré l'élargissement de la communauté d'agglomération intervenu entre temps<sup>25</sup> et le renforcement des exigences réglementaires en matière de part de logements locatifs sociaux dans les parcs communaux. Pour justifier cette réduction des objectifs, le Grand Avignon s'est appuyé sur le constat établi par le bilan à mi-parcours d'une construction moyenne de 1 207 logements sur la période 2012-2014, et sur le rythme réel de croissance démographique, inférieur aux hypothèses ayant présidé à l'élaboration du second PLH (0,03 % par an sur la période 2006 à 2012, à comparer à l'hypothèse retenue pour le PLH2 de 0,96 % par an<sup>26</sup>).

<sup>23</sup> Courrier du préfet de Vaucluse, daté du 26 mars 2019, portant avis de l'Etat sur le bilan du deuxième PLH de la communauté d'agglomération du Grand Avignon.

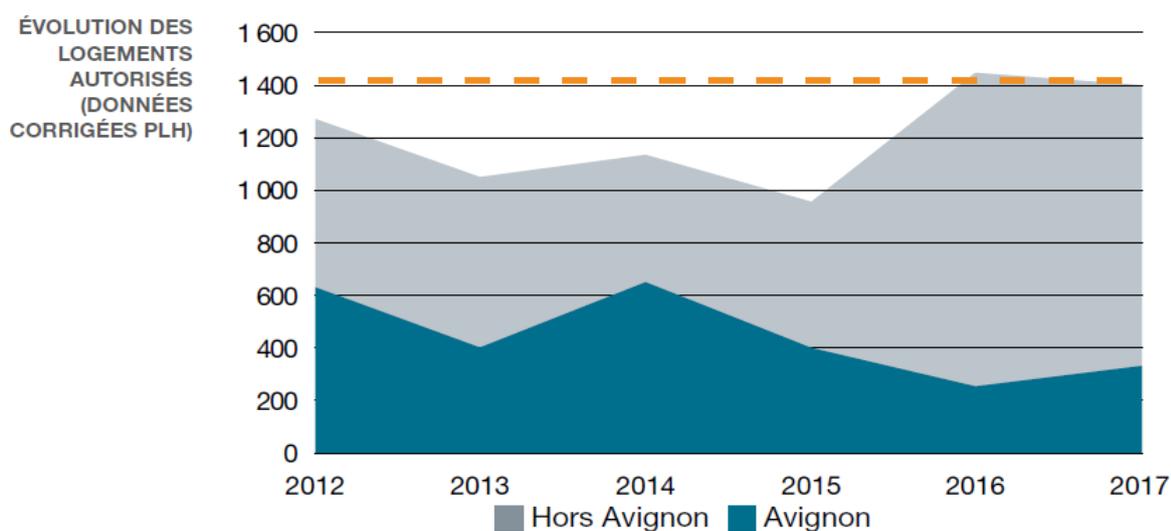
<sup>24</sup> En particulier, pour la commune de Caumont, nouvellement assujettie.

<sup>25</sup> Les deux communes de Pujaut et Sauveterre devant produire respectivement 33 et 1 logement locatif social par an, en 2016 et 2017, d'après la modification apportée au PLH2.

<sup>26</sup> Source : bilan à mi-parcours du PLH2.

Cette révision à la baisse des objectifs s'est cependant faite de façon informelle, aucune délibération n'ayant réellement acté de cette modification. Les services de l'Etat considéraient quant à eux que cette révision à la baisse des objectifs n'était pas fondée, le rythme de production locative sociale reflétant essentiellement le manque de volontarisme des collectivités territoriales. Il est d'ailleurs intéressant de noter que le Grand Avignon, dans son document de bilan définitif, présente toujours un objectif de 1 400 logements par an (cf. graphique ci-dessous). Cet objectif de 1 400 logements neufs par an n'a été atteint qu'en 2016 et 2017, une certaine accélération de la production s'étant produite en fin de période. Le Grand Avignon a donc surestimé la capacité des acteurs locaux à construire des logements neufs.

**Graphique n° 2 : Suivi des objectifs annuels de construction neuve, sur la période 2012-2017.**



Source : Grand Avignon, bilan du PLH2, 2012-2017.

Concernant plus spécifiquement la production de logements sociaux, les objectifs ont été revus à la hausse pour les exercices 2016 et 2017, tant en matière de construction neuve que de transformation de logements anciens, pour tenir compte du renforcement des exigences SRU. Ils sont ainsi passés d'un objectif annuel de 363 logements sociaux pour les exercices 2012 à 2015 inclus, à 530 en 2016 et 358 en 2017 (dont respectivement 290, puis 422 et enfin 526 logements neufs).

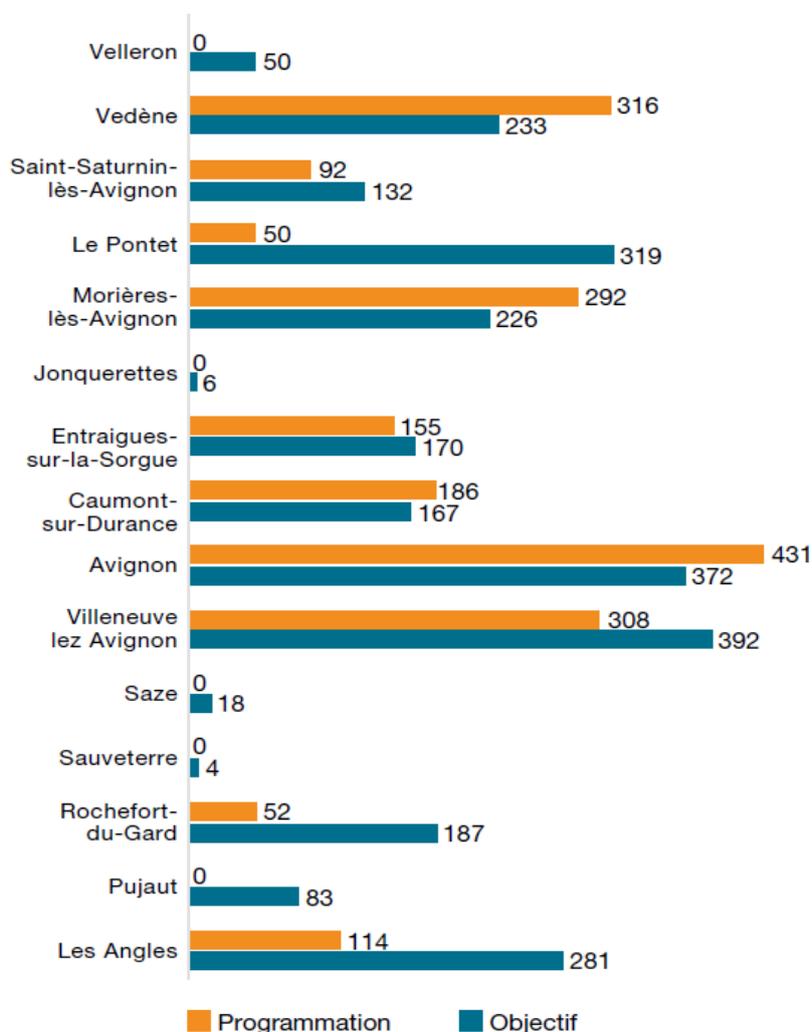
Au global sur les six exercices concernés et sur l'ensemble de la communauté d'agglomération, l'objectif de 2 640 nouveaux logements sociaux n'a été atteint qu'à 76 % environ (soit 1 996 logements<sup>27</sup>, dont seulement 141 logements anciens), ce qui dénote le manque de volontarisme des collectivités territoriales. Ce taux de réalisation des objectifs atteignait 116 % pour la commune d'Avignon, contre seulement 69 % dans le reste de l'agglomération<sup>28</sup>. Les communes soumises aux pénalités SRU semblent cependant avoir accru leur participation à la production de logements sociaux, sur les derniers exercices.

<sup>27</sup> Cf. notamment l'avis de l'Etat sur le bilan du PLH2, courrier daté du 26 mars 2019.

<sup>28</sup> Source : bilan du PLH2, 2012-2017, réalisé par le Grand Avignon.

Toutefois, l'objectif de rééquilibrage de la production de logements locatifs sociaux à l'échelle de l'agglomération n'a pas été atteint. Le Grand Avignon a consacré à cette action 8,3 M€ sur la période, soit une aide moyenne par logement de 4 158 €<sup>29</sup>.

**Graphique n° 3 : Comparaison par commune entre la production effective de logements sociaux et les objectifs fixés par le PLH2.**



Source : Grand Avignon, bilan du PLH2, 2012-2017.

Les objectifs qualitatifs en terme de types de logements sociaux (PLAI, PLUS et PLS) ont quant à eux été atteints, avec 30 % de PLAI, 57 % de PLUS et 13 % de PLS (dont 5 % de logements familiaux), à comparer aux objectifs fixés de 30 % à 40 % de PLAI, 55 % à 60 % de PLUS, et 10 à 15 % de PLS. 70 % des logements construits sont des T3 et T4 alors que le deuxième PLH souhaitait développer la production de T2 et de T5. L'Etat regrettait l'absence de données détaillées par commune sur ce point, qui ne permettait pas de vérifier par commune l'adéquation de l'offre nouvelle à la demande.

<sup>29</sup> Tous logements sociaux confondus, neufs et anciens.

La répartition de production des logements sociaux entre neuf et ancien n'a pas été respectée, puisque seuls 141 logements ont été réalisés dans l'ancien soit 7 % des 1 996 logements construits, au lieu des 20 % visés par le second PLH<sup>30</sup>.

22 % de la production neuve devait être réalisée sous forme de logements en accession à prix modérés (soit 310 logements par an). Le bilan du PLH2, établi sur la base des données des prêts à taux zéro qui ne concernent que les primo-accédants, relève une production moyenne annuelle de 148 logements, c'est-à-dire à peine la moitié des objectifs fixés<sup>31</sup>.

Aucune action n'a été menée en matière de logement étudiant, thématique qui doit obligatoirement figurer dans les PLH au titre des dispositions de l'article L. 302-1 du CCH, et bien que le diagnostic établi en 2011 ait souligné l'inadéquation entre l'offre, abondante (environ 3 000 logements en 2011) mais trop chère au regard des ressources des publics visés, et la demande. Le PLH2 estimait ainsi le nombre de logements type CROUS à construire à 400 par an.

### 3.1.2 L'attention et les moyens limités consacrés aux autres actions

Les autres actions du deuxième PLH présentent des résultats moins positifs, malgré les réorientations entreprises à l'occasion du bilan à mi-parcours.

#### 3.1.2.1 Les actions sur le parc existant

Concernant la rénovation du parc social (action 6 du PLH2), les besoins estimés étaient importants, puisqu'ils étaient chiffrés à 6 000 réhabilitations par le service Habitat et PLH.

Le PLH2 estimait ainsi nécessaire de « dresser un état des lieux partagé », et « définir et prioriser les aides à la réhabilitation ».

Au terme du PLH2, l'état des lieux évoqué n'a été établi que pour les QPV, dans le cadre des projets de renouvellement urbain. Le projet de délibération-cadre sur la création d'une aide à destination des bailleurs sociaux pour la réhabilitation des logements du parc existant (sur la base de 1 000 € par logement sous certaines conditions) n'a jamais abouti. Et les aides à la réhabilitation ont été réservées au quartier de Monclar dans le cadre du renouvellement urbain (164 démolitions et 650 réhabilitations), et aux quartiers Sud, Saint-Chamand et Nord-Est objets du nouveau programme de rénovation urbaine.

Le protocole de préfiguration relatif aux nouveaux projets de renouvellement urbain a été signé le 9 novembre 2016. La maquette financière de l'opération de renouvellement urbain de Saint-Chamand et des quartiers Sud évalue la contribution du Grand Avignon à la requalification du parc social existant à 4,48 M€ (soit 9 % des dépenses subventionnables<sup>32</sup>,

<sup>30</sup> Cf. notamment l'avis de l'Etat sur le bilan du PLH2, courrier daté du 26 mars 2019.

<sup>31</sup> Le dispositif de subvention à l'accession à prix modérée, envisagé dans le premier PLH, a été abandonné, du fait de la suppression par l'Etat du Pass-Foncier et de la réticence des communes à cofinancer cette subvention.

<sup>32</sup> Sur la base de 52 M€ de dépenses subventionnables, dont 9,6 M€ subventionnées par l'ANRU, et 1,5 M€ par le département de Vaucluse (source : maquette financière, juillet 2018).

hors copropriété de Saint-Roch), et le montant des subventions de la communauté d'agglomération nécessaires à la reconstitution de l'offre à 2,4 M€ (3 % des dépenses subventionnables<sup>33</sup>). La réhabilitation devrait concerner près de 1 500 logements. 652 devraient être démolis et reconstruits hors QPV. La participation financière du Grand Avignon au projet de renouvellement urbain des quartiers Nord Est n'était pas encore connue, et devrait être importante, compte tenu notamment du désengagement financier de la Région. Ces dépenses interviendront dans le cadre du PLH3.

Concernant le parc privé (action 7 du PLH2), la politique de réhabilitation visait essentiellement la lutte contre l'habitat indigne et la précarité énergétique, ainsi que la résorption de la vacance, en partenariat avec les communes, notamment la commune d'Avignon, très engagée dans le cadre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) et dans la lutte contre l'habitat indigne des populations nomades sédentarisées<sup>34</sup>, et des départements, de l'ANAH et des départements concernant le volet énergétique. Le Grand Avignon est essentiellement intervenu sur l'aide aux propriétaires, en complément des dispositifs communaux (OPH d'Avignon), ou départementaux (programme d'intérêt général de Vaucluse et Programmes Habiter Mieux de Vaucluse et du Gard), élargissant dans le cadre de ce second PLH, l'aide accordée aux propriétaires bailleurs,<sup>35</sup> aux propriétaires occupants<sup>36</sup>, dans la limite de 4 % du montant de l'assiette de travaux subventionnables définie par l'ANAH (contre 5 % pour les travaux des propriétaires bailleurs sous réserve d'un conventionnement). Les aides mises en place par le Grand Avignon se sont révélées incitatives : alors que la délibération cadre de 2012 visait l'objectif de 40 aides aux propriétaires occupants, 371 logements ont bénéficié de ces aides sur la période 2012-2017 représentant près de 400 000 €, dont la très grande majorité (320) correspondaient à des aides aux propriétaires occupants. Sur la période 2015-2018, couverte par la FIJ, ce sont 385 logements qui ont bénéficié de ces aides (dont 314 propriétaires occupants), pour un montant total d'un peu plus de 329 000 €. L'aide moyenne accordée s'élevait à 2 123 € pour les propriétaires bailleurs, et 567 € pour les propriétaires occupants, avec de grandes différences (de 312 € à 3 023 € par logement de propriétaire bailleur, et de 21 € à 2 000 € pour les propriétaires occupants). Il convient de relever que ces 385 rénovations ont bénéficié, tous financeurs confondus, de près de 6,8 M€, dont 5 % du Grand Avignon. Le tableau de suivi transmis par le service Habitat et PLH ne permet pas de connaître le montant total des travaux réalisés ni la typologie de logements. Le Grand Avignon déclare ne pas transmettre le bilan de son action à l'ANAH.

Or, un tel échange d'informations pourrait permettre d'améliorer les relations partenariales et la connaissance partagée des actions menées globalement par l'ensemble des acteurs publics. La maquette financière du projet de renouvellement urbain des quartiers Sud et Saint - Chamand fait état d'une participation de l'agglomération de 548 000 € aux travaux de réhabilitation de la copropriété du Parc Saint-Roch (pour un montant de dépenses subventionnables évalué à près de 10,3 M€, dont 5,44 M€ pris en charge par l'ANAH, 0,5 M€ par la ville, 0,3 M€ par la région et 0,1 M€ par le département de Vaucluse).

<sup>33</sup> Sur la base de 91,8 M€ de dépenses subventionnables, dont 4,3 M€ subventionnées par l'ANRU, et 2,3 M€ par le département de Vaucluse (source : maquette financière, juillet 2018).

<sup>34</sup> La ville, appuyée par l'ANAH, a lancé une action sur cette thématique en 2017.

<sup>35</sup> Délibération n° 18 du 14 octobre 2005.

<sup>36</sup> Délibération n° 9 du 23 juillet 2012.

**Tableau n° 3 : Montant des aides accordées pour la rénovation des logements, sur 2015-2018, par financeur.**

Financeurs	Montant	Soit en % du total des subventions accordées
Subv_Etat	3 775 971 €	56
Subv_Dept	254 819 €	4
Subv_Region	329 612 €	5
Subv_aut	697 308 €	10
Subv_GdA	328 903 €	5
ANAHsubv	1 383 080 €	20
Total	6 769 693 €	100

Source : chambre régionale des comptes, à partir du tableau transmis par le Grand Avignon.

Par délibération n° B20181219/024 du 19 décembre 2018, la communauté d'agglomération a réservé l'octroi de ces aides aux opérations permettant un gain énergétique minimum de 38 %. Ces dépenses interviendront dans le cadre du PLH3.

Concernant les copropriétés fragiles, le Grand Avignon a réalisé un recensement partenarial des copropriétés fragiles, au terme duquel 46 copropriétés ont été identifiées. En 2017, un programme opérationnel de prévention et d'accompagnement en copropriété (POPAC) a été mis en place par le Grand Avignon pour trois ans, avec l'appui de l'ANAH et de la région PACA, pour identifier et résorber les difficultés des copropriétés le plus rapidement possible. Des diagnostics précis sont établis et permettent le classement des copropriétés en trois catégories : copropriétés affectées de dysfonctionnements majeurs, ou mineurs, et copropriétés devant donner lieu à une information générale. Des formations à destination des élus, des conseillers syndicaux, et du grand public sont également dispensées dans ce cadre. Le budget du POPAC est compris entre 153 180 et 183 660 € TTC. Il est financé par l'Anah (50 % HT), la région Sud PACA (20 % du TTC) et le Grand Avignon. En 2017, la dépense totale est de 46 240 € TTC. En 2018, elle est de 39 726 € TTC. Le Grand Avignon note que ce dispositif suppose la création de nouveaux liens partenariaux avec les syndicats, et qu'il faudra du temps pour disposer d'une base de donnée complète et fiable sur les copropriétés, malgré la création d'outils nationaux comme le registre des copropriétés (article L. 711-1 du CCH).

En 2015, la communauté d'agglomération a également subventionné à hauteur de 12 500 €<sup>37</sup> une étude lancée par la commune d'Avignon sur la copropriété de Saint-Roch, dans le cadre du projet de renouvellement urbain.

Le Grand Avignon subventionne également l'association chargée d'animer l'espace d'information sur les travaux d'économie d'énergie et la lutte contre la précarité énergétique (espace Info Energie), fréquentée en moyenne depuis 2012, par 260 personnes par an.

Enfin, le projet d'étude pré-opérationnelle préalable à une maîtrise d'ouvrage intercommunale, envisagée par le PLH2, n'a pas été suivi de suites.

<sup>37</sup> Cf. délibération n° 6 du 23 septembre 2015.

### 3.1.2.2 Le lancement d'une réflexion sur les politiques de peuplement<sup>38</sup>

Le PLH2 incluait également une thématique politique de peuplement (action n° 4 « *Initier une maîtrise de peuplement équilibré* »), qui a été relancée à l'occasion du bilan à mi-parcours du PLH, dans un contexte de renforcement du rôle confié aux intercommunalités. L'Etat dans son avis sur le bilan à mi-parcours rappelait en effet l'importance de cette thématique, soulignant l'inadéquation entre les niveaux de loyers dans le parc social récent et les capacités financières d'une partie croissante des occupants et des demandeurs<sup>39</sup>.

Le groupe de travail réuni à partir de 2015 dans ce cadre a travaillé sur la mise en place de la conférence intercommunale du logement (CIL), finalement mise en place en 2015<sup>40</sup>, et sur le plan partenarial de gestion de la demande, encore non finalisé (*cf. infra*). Un bureau d'études a également été missionné pour réaliser un diagnostic de l'occupation du parc social. La définition d'un cadre commun d'application du supplément de loyer social (SLS), afin notamment de généraliser l'exonération de SLS aux secteurs situés à 500 m autour des zones ANRU, action emblématique envisagée dans le cadre du second PLH, n'a pu aboutir. Le document de bilan du PLH2 notait cependant que cette exonération n'aurait concerné qu'un public très faible (1 % environ des locataires du parc social). Le Grand Avignon a finalement adopté par délibération n° C20190311/009 du 11 mars 2019 sa convention intercommunale d'attribution.

### 3.1.2.3 Les politiques foncières

Enfin, le second PLH souhaitait renforcer l'action foncière et les politiques d'urbanisme (action n° 5), pour accroître la cohérence entre les politiques communales et les politiques intercommunales, et ainsi faciliter la mise en œuvre du PLH. En effet, le PLH n'est pas opposable et n'a donc pas de force contraignante. La réalisation des objectifs qu'il porte suppose donc la mobilisation d'autres d'outils réglementaires contraignants, notamment en matière d'urbanisme, et des aides financières et fiscales incitatives. Toute la difficulté réside dans le fait que plusieurs de ces outils relèvent de la compétence des communes. Dans ces conditions, l'enjeu du second PLH consistait essentiellement à permettre l'établissement d'un diagnostic partagé, et à sensibiliser les communes à la nécessité d'intégrer des objectifs du PLH dans leurs propres politiques foncières et d'urbanisme, dans la continuité du premier PLH.

Le diagnostic préalable à l'élaboration du second PLH soulignait les éléments à renforcer : l'agglomération n'avait « *pas encore adapté [sa stratégie foncière] à l'ensemble du territoire* », et ne s'était pas doté des outils nécessaires d'observation, malgré les enjeux importants.

<sup>38</sup> Il convient de distinguer les politiques de peuplement qui s'intéressent à la répartition géographique des ménages, en fonction de leurs caractéristiques socio-économiques et démographiques, et les politiques d'attribution, qui visent l'adéquation entre offre et demande de logements sociaux et qui peuvent tenir compte des objectifs de peuplement.

<sup>39</sup> Cf. l'avis de l'Etat sur le bilan du PLH2, courrier daté du 26 mars 2019.

<sup>40</sup> Délibération n° C20180625/073 du 12 octobre 2015.

Il s'agissait ainsi d'actualiser la stratégie foncière définie préalablement, en renouvelant le diagnostic sur le foncier disponible, en intégrant les contraintes issues du SCOT du bassin de vie d'Avignon<sup>41</sup>, et en accompagnant les communes dans la mobilisation de celui-ci, en lien avec les établissements publics fonciers. En effet, à cette date, le Grand Avignon n'était engagé qu'avec l'EPF PACA. Le Grand Avignon a donc élargi son engagement auprès des établissements publics fonciers : déjà signataire depuis 2009 d'une convention « multisites » avec l'EPF PACA, il n'a pas conclu de convention avec l'EPF Occitanie mais il est signataire depuis 2014 des conventions dites « de carence » signées avec les communes carencées, et nécessaires à l'exercice par le préfet de l'exercice du droit de préemption urbain. Toutefois, la contribution de l'agglomération à ces conventions de carence n'est que technique et consiste dans la mise à disposition des communes et de l'EPF de ses services. Cependant seules trois communes gardoises (Villeneuve-lez-Avignon<sup>42</sup>, les Angles<sup>43</sup>, Rochefort du Gard<sup>44</sup>), parmi les quatre carencées (Villeneuve-lez-Avignon, les Angles, Rochefort du Gard, Pujaut), sont couvertes par de telles conventions. Ces trois communes ont également souhaité mettre en place des conventions communales « volontaires », dont est signataire le Grand Avignon. La convention avec l'EPF PACA, renouvelée en 2016<sup>45</sup>, dénote d'une plus grande implication de l'intercommunalité, puisque c'est elle qui porte la responsabilité des sites inscrits, y compris l'engagement de rachat. A l'occasion du renouvellement de cette convention, la part minimale de logements sociaux a été relevée de 25 % à 40 % (50 % dans les communes carencées), et à 100 % pour les opérations de moins de 25 logements. Enfin, le Grand Avignon est également signataire des conventions opérationnelles communales, pour lesquelles il n'assume plus l'engagement de rachat des sites non aboutis depuis 2015. Le Grand Avignon menait jusqu'à cette date une politique différente selon la localisation des communes, puisqu'il n'assumait pas la responsabilité du rachat pour les communes gardoises, et n'était donc pas contraint de se prononcer pour chacun des sites. Au total, sur la période 2012-2017, le Grand Avignon a étudié 24 conventions (11 côté gardois et 13 côté vauclusien), dont 15 ont abouti. L'engagement financier des deux EPF pour l'ensemble de ces conventions relatives au territoire du Grand Avignon s'élevait à plus de 58 M€, dont 43 M€ sur le Vaucluse.

Le potentiel de construction mobilisé dans ce cadre était estimé en 2015 à près de 1 400 logements, ce qui reste relativement faible au regard du potentiel foncier global (évalué à près de 6 500 logements dont 2 200 en locatif social d'après le bilan du PLH2 à mi-parcours).

En matière d'observation, une étude foncière a été lancée au début du PLH2, pour mettre à jour le premier repérage réalisé en 2007. Elle a été actualisée en 2018, dans la perspective de l'élaboration du troisième PLH.

### **3.2 Les objectifs du projet de troisième PLH**

L'Etat a précisé ses attentes relatives à ce projet de troisième PLH dans un porter à connaissance daté de décembre 2017. Les enjeux portent en particulier sur l'augmentation de la production neuve de logements, en tenant compte des projets de renouvellement urbain, la reconstitution de l'offre locative sociale devant être ajoutée aux objectifs de rattrapage,

<sup>41</sup> SCOT approuvé en 2011 et en cours de révision.

<sup>42</sup> Cf. notamment la délibération n° B20180131/011 du 31 janvier 2018, qui prolonge la convention signée en 2014.

<sup>43</sup> Cf. la délibération n° B20180131/012 du 31 janvier 2018, qui prolonge la convention signée en 2014.

<sup>44</sup> Cf. la délibération n° B20180627/012 du 27 juin 2018, qui prolonge la convention signée en 2015.

<sup>45</sup> Cf. délibération n° 10 du 29 juin 2016.

sur l'intensification du rééquilibrage territorial en matière de logements sociaux, sur le renforcement des politiques foncières et d'urbanisme, les objectifs du projet de PLH étant insuffisamment repris dans les documents de planification communaux, sur le développement d'une réelle politique intercommunale de peuplement, et sur la réhabilitation du parc existant, notamment en matière énergétique. L'Etat aurait souhaité que le Grand Avignon accepte la délégation des aides à la pierre, afin de renforcer sa capacité d'action en matière d'habitat. La délégation de cette compétence renforcerait la capacité d'action de la communauté d'agglomération en matière de logement et donc le portage politique intercommunal.

### 3.2.1 Les nouvelles ambitions

Depuis 2015, le législateur a élargi le périmètre des PLH, ajoutant notamment des objectifs en matière de logement des personnes dites gens du voyage, des personnes âgées ou handicapées en perte d'autonomie, de rénovation énergétique des logements, de mobilisation du parc locatif privé pour la mise en œuvre du droit au logement, et de politique foncière<sup>46</sup>. Le projet de troisième PLH élaboré par le Grand Avignon prend partiellement (*cf. infra*) en compte ces nouvelles exigences. En novembre 2019, le Grand Avignon ne s'était pas prononcé sur le budget prévisionnel de ce projet de troisième PLH, mais le principe semblait acquis d'une réalisation à budget constant par rapport au second PLH.

#### 3.2.1.1 Des objectifs de production neuve plus ambitieux qui ne permettent pas de satisfaire les obligations SRU

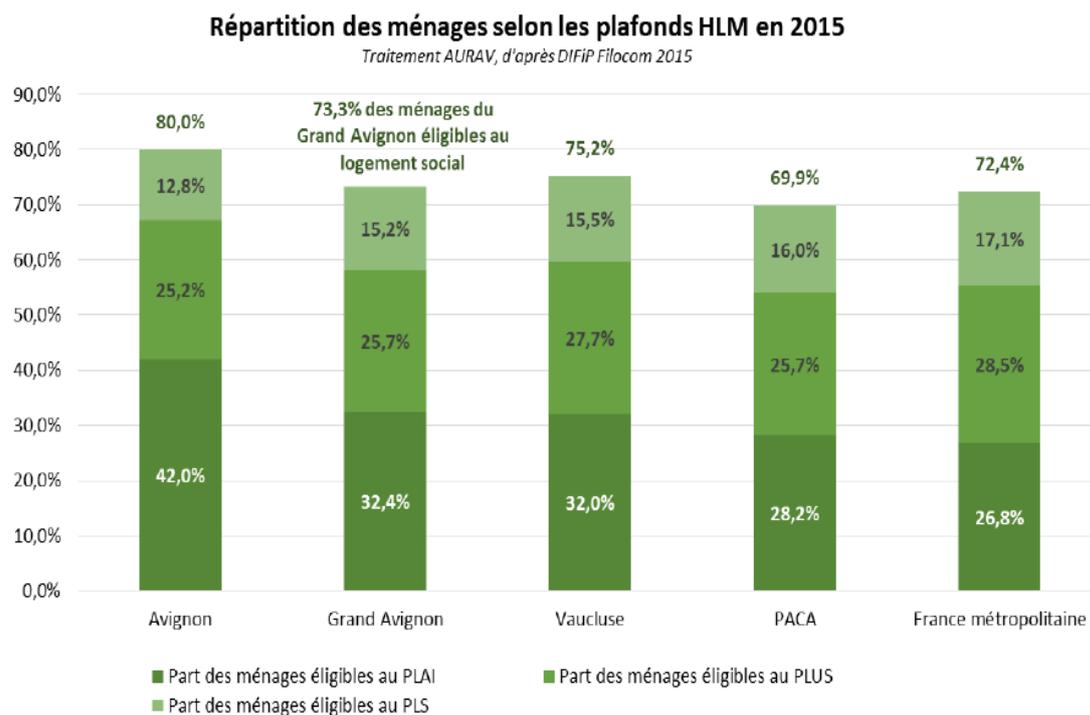
Le projet de PLH3 fixe un objectif annuel de production neuve de 1 310 logements, dont 29 % de logements sociaux (386), et une remise sur le marché du logement de 170 logements vacants sur six ans. Ce chiffre est très proche de la moyenne annuelle de production constatée sur la période 1999-2016, et supérieur à la moyenne constatée sur la période 2011-2016, mais reste inférieur aux objectifs fixés initialement par le second PLH (1 411) et aux exigences réglementaires : les objectifs annuels de rattrapage fixés aux seules communes carencées s'élevaient à 753 logements en moyenne, et l'Agence d'urbanisme Rhône Avignon Vaucluse (AURAV) évaluait quant à elle en 2018 à 4 900 environ le nombre de logements locatifs sociaux à construire pour atteindre le seuil de 25 % de logements sociaux parmi les résidences principales d'ici 2025. Les objectifs fixés par le Grand Avignon dans son projet de PLH3 ne couvrent ainsi qu'à peine la moitié (51 %) du nombre de logements à construire pour respecter les obligations réglementaires en 2025, et ne tiennent pas compte du potentiel foncier disponible pour le logement locatif social, évalué lors du bilan à mi-parcours du PLH2 à 2 200 logements. Ces objectifs semblent d'autant moins ambitieux qu'ils intègrent la reconstitution de l'offre de logement liée aux programmes de renouvellement urbain. Autrement dit, le projet de troisième PLH du Grand Avignon manque de volontarisme et ne crée pas la dynamique nécessaire au respect par les communes de leurs obligations. L'ambition de rééquilibrage territorial est cependant rappelée, l'essentiel de la production locative sociale devant être réalisée hors Avignon (328 logements par an sur les 386), y compris pour la reconstitution de l'offre et le relogement des populations concernées par le renouvellement urbain (70 % de la reconstitution de l'offre doit être réalisée en dehors de la ville centre). Les services de l'Etat, contactés dans le cadre de l'instruction, ont cependant souligné la qualité du travail technique réalisé par le Grand Avignon, qui a procédé à un inventaire fin des possibilités de construction, et a développé un dialogue avec chacune des communes membres.

<sup>46</sup> Cf. les rédactions successives de l'article L. 302-1- III du CCH.

### 3.2.1.2 Une production locative plus sociale, qui s'adapte davantage à la demande sociale.

Le projet de troisième PLH fixe à 35 % la part minimum de logements financés en PLAI<sup>47</sup> sur la durée du PLH, et à 55 % la part minimum financée en PLUS, pour tenir compte des fragilités économiques de la population (32,4 % des ménages éligibles au PLAI et 25,7 % au PLUS en 2015).

**Graphique n° 4 : Répartition des ménages en fonction de leurs revenus**



Source : projet de PLH3, Grand Avignon.

Le projet de troisième PLH introduit par ailleurs des objectifs en matière de production de logements de petite typologie (T1 et T2), en particulier en dehors d'Avignon, alors que la priorité était jusqu'alors donnée aux logements de grande taille (T5 et plus) (*cf. infra*). Cette volonté de créer davantage de petits logements semble bienvenue, et répond à l'une des remarques du porter à connaissance. Le diagnostic préalable à l'élaboration du 3<sup>e</sup> PLH soulignait en effet que si la commune d'Avignon comptait plus de T1 et T2 que de T5 (25 % contre 20 %) et présentait une hausse du nombre de ces logements, le parc des autres communes était déséquilibré, les T5 représentant près de 40 % du parc contre 10 % seulement de T1-T2, la production neuve ayant encore renforcé ces écarts. Le PLH3 maintient cependant le souhait de poursuivre la production de grands logements, dans une volonté de maintenir des familles sur le territoire.

<sup>47</sup> Contre 30 à 40 % dans le PLH2.

### 3.2.1.3 Un projet de troisième PLH encore peu opérationnel en matière de politiques de peuplement et d'attribution

Le projet de troisième PLH rappelle les obligations nouvelles pour les intercommunalités, nées des lois ALUR et LEC, et insiste sur la mise en œuvre des actions envisagées dans la charte intercommunale d'attribution (*cf. infra*). L'obligation de mise en place d'une gestion partagée des dossiers, des demandes de logement social et des pièces justificatives nécessaires à leur instruction, ainsi que des informations relatives à la situation des demandeurs et à l'évolution de leurs dossiers en cours de traitement<sup>48</sup> n'est cependant pas évoquée en tant que telle. Il convient de souligner que le Grand Avignon n'a toujours pas statué sur le projet de convention devant lui permettre d'avoir accès au SNE. Le Grand Avignon se prive de ce fait d'un outil important de connaissance de la demande sociale (le SNE permet actuellement de suivre les attributions par quartiles en et hors QPV).

Par ailleurs, le projet de troisième PLH maintient l'atlas du logement locatif social<sup>49</sup> de la direction Habitat et PLH comme outil d'analyse et de pilotage des politiques d'attribution et de peuplement. Or, cet atlas est mis à jour de façon manuelle, sur la base des informations transmises de façon plus ou moins fréquente par les bailleurs. Il s'agit donc d'un outil fragile à l'actualisation chronophage. La chambre invite le Grand Avignon à se doter des moyens d'exploiter le futur observatoire national OPS, qui devrait croiser automatiquement dès début 2020, les données du SNE et de l'enquête OPS, et permettre ainsi d'avoir une vision du peuplement réel « à la rue ». Le Grand Avignon aurait en effet tout intérêt à basculer vers des outils partagés nationalement, et mis à jour automatiquement, afin d'optimiser le travail des équipes en charge des politiques Habitat et PLH. En réponse aux observations provisoires, le Grand Avignon s'est dit attentif au déploiement de ce système, qui pourrait, à terme, remplacer l'atlas du logement social développé par ses services.

### 3.2.1.4 L'appui aux réflexions portées par les PDALHPD.

Les deux premiers PLH se sont concentrés sur la production neuve de logements familiaux, laissant aux plans départementaux de lutte contre l'accès au logement et à l'hébergement des publics défavorisés (PDALHPD) la responsabilité de traiter des questions d'accès des publics fragiles au logement. Le territoire du Grand Avignon est couvert par deux PDALHPD, portés par les conseils départementaux du Gard et de Vaucluse, avec des objectifs et des temporalités différentes : le PDALHPD de Vaucluse couvre la période 2017-2022, tandis que celui du Gard a trait aux exercices 2019 à 2023.

Partant du constat d'une production importante de logements dits spécifiques sur les dernières années, mais essentiellement localisée sur Avignon, le projet de troisième PLH développe une nouvelle action pour « *développer une offre d'hébergement adaptée sur tout le territoire* », le rôle du Grand Avignon étant cependant essentiellement considéré comme celui d'un animateur : établissement d'un état des lieux et des structures, coordination des acteurs, promotion de l'offre de PLAI adaptés. Le projet de troisième PLH reste cependant peu opérationnel : il ne présente d'objectifs chiffrés que pour le Vaucluse (12 logements en 2019), et pour une seule année.

<sup>48</sup> Cf. article L. 441-2-7 du CCH créé par la loi ALUR.

<sup>49</sup> Atlas en ligne, à l'accès réservé à certains utilisateurs.

### 3.2.2 La prise en compte encore partielle de certains enjeux

#### 3.2.2.1 Un projet de troisième PLH élaboré à périmètre constant de compétences

La démarche d'élaboration du troisième PLH n'était pas achevée au moment du dépôt du rapport. La chambre a donc étudié le projet de troisième PLH.

Le Grand Avignon n'envisage pas de solliciter, à l'occasion de ce troisième PLH, la compétence PLUi, ou la délégation des aides à la pierre. En ce sens, ce projet de PLH ne permet pas de renforcer réellement les capacités d'action de la communauté d'agglomération.

#### 3.2.2.2 L'aide à la réhabilitation du parc social existant est strictement réservée aux opérations de renouvellement urbain.

Le projet de troisième PLH inclut une « *nouvelle action* », visant à aider à la requalification du parc ancien dans le périmètre des opérations de renouvellement urbain. L'action serait double, avec d'une part, une aide financière aux bailleurs, dans le cadre des projets de renouvellement urbain, de 3 000 € par logement (et des compléments éventuels en cas de restructuration), afin d'atteindre l'étiquette énergétique C, et d'autre part, une aide aux locataires pour l'auto-réhabilitation accompagnée dans le parc social et l'autoconstruction<sup>50</sup>, dans le cadre des actions mises en place par les Compagnons bâtisseurs. L'aide à l'auto-réhabilitation est également proposée aux habitants des copropriétés dégradées, notamment celle du Parc-Saint-Roch (277 logements). Cette action paraît à la fois modeste, au regard des enjeux identifiés en termes de réhabilitation du parc social (estimés par le service Habitat et PLH à 6 000 réhabilitations), mais également ambitieuse, en termes absolus, puisque le projet de PLH évoque la réhabilitation de 1 935 logements<sup>51</sup>. Les opérations de renouvellement urbain vont donc capter l'intégralité des efforts de rénovation du parc social existant.

Le projet de PLH3 ne détaille pas non plus d'objectifs ni d'actions à mener en matière de réponses aux besoins particuliers des personnes en situation de perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap, par le développement d'une offre nouvelle et l'adaptation des logements existants.

#### 3.2.2.3 Le *statu quo* en matière de répartition des compétences de lutte contre l'habitat indigne n'est pas adapté aux enjeux<sup>52</sup>.

Par arrêté n° 2014/052 du 17 septembre 2014, le président de l'EPCI a renoncé au transfert des pouvoirs de police administrative spéciale des maires des communes membres en matière de sécurité des bâtiments publics, des immeubles collectifs et des édifices menaçant ruine. Le projet de 3<sup>e</sup> PLH maintient le principe d'une compétence communale globale en matière de police administrative et de police spéciales des immeubles menaçant ruine,

<sup>50</sup> Accompagnement des habitants à réaliser les travaux de finalisation et/ou d'aménagement de leurs logements.

<sup>51</sup> On arrive à un chiffre différent de 2 016 logements, si on fait la somme des logements sociaux étant indiqués comme devant faire l'objet de réhabilitation dans les documents relatifs aux projets de renouvellement urbains, notamment la pré-maquette financière du projet de rénovation urbaine transmis par la communauté d'agglomération, juillet 2018. (1 490 pour le projet portant sur les quartiers Sud et Saint-Chamand, et 526 pour les quartiers Nord-Est).

<sup>52</sup> L'habitat indigne englobe les locaux utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé (loi n° 2014-366 du 24 mars 2014). L'habitat, lorsqu'il est insalubre, peut provoquer ou accentuer des pathologies, selon l'état du logement.

de la sécurité des hôtels meublés et des équipements communs des immeubles collectifs à usage principal d'habitation, de sécurité des établissements recevant du public (ERP), en sus des pouvoirs de police des préfets. L'Etat, dans son porter à connaissance, notait pourtant que l'élaboration de ce PLH pouvait constituer une opportunité pour « *réfléchir à l'autorité compétente* ». Le projet de PLH3 ne met donc pas fin à l'éclatement des compétences entre acteurs publics en la matière, ni à l'hétérogénéité des organisations mises en place dans les communes membres. Les enjeux en termes d'habitat indigne sont pourtant forts sur le territoire, notamment sur la commune de Roquemaure, qui présente un parc potentiellement indigne de 12,4 % (contre une moyenne de 8,4 % en Vaucluse et 10,5 % dans le Gard). L'Etat souhaitait également que le PLH intègre des actions contre ces désordres et des mesures coercitives. Ces mesures n'ont pas été retranscrites dans le projet de PLH3, qui ne fait que reprendre le principe des aides à la réhabilitation des logements privés déjà existantes, et n'innove qu'en matière de soutien aux démarches d'auto-réhabilitation.

#### 3.2.2.4 Les enjeux environnementaux ne sont pris en compte qu'incidemment

La lutte contre l'étalement urbain et la rénovation énergétique des bâtiments constituent deux enjeux forts pour le Grand Avignon. L'artificialisation des sols s'est en effet poursuivie depuis 2001, à hauteur d'environ 66 ha par an, dont plus d'un tiers en faveur du logement, et 55 % du parc locatif social affiche une performance énergétique D, E, F ou G.

Ces deux thématiques ne font cependant pas l'objet d'actions spécifiques dans le projet de troisième PLH. Les questions environnementales sont en effet intégrées à d'autres réflexions. Ainsi, l'aide à la rénovation des logements privés, reconduite, est désormais conditionnée à l'amélioration de la performance énergétique d'au moins 38 % (action 15). L'aide à la rénovation énergétique du parc social proposée dans ce nouveau PLH (action 10) est réservée aux opérations de renouvellement urbain. 1 935 logements doivent être réhabilités sur la durée du PLH conformément aux nouvelles exigences environnementales. La question des matériaux d'éco-construction et des nouvelles technologies durables dans le secteur du bâtiment, évoquée par le porter à connaissance de l'Etat, n'est par exemple pas reprise dans le projet de PLH3.

## 4 L'ECLATEMENT DES FONCTIONS DE SUIVI ET DE CONTROLE DES BAILLEURS NUIT A L'EFFICACITE DU PILOTAGE DES POLITIQUES EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL

### 4.1 Le Grand Avignon exerce ses compétences d'aide aux bailleurs dans une logique de guichet qui fragilise le pilotage stratégique des bailleurs

#### 4.1.1 L'octroi de subventions ne donne pas lieu à dialogue sur le contenu des opérations ou sur le niveau d'entretien du parc existant

La communauté d'agglomération soutient la production de logements sociaux par des subventions, depuis 2005. Le règlement des subventions aux bailleurs sociaux, dans ses versions successives, reflète globalement les objectifs du PLH : rééquilibrage territorial du parc de logement social, et développement d'une offre très sociale, adaptée aux ménages fragiles et aux grandes familles.

Par délibérations n° 5 du 20 avril 2015 et n° B20171004/2020 du 4 octobre 2017, la communauté d'agglomération a modifié les conditions de sa politique de subventions aux bailleurs sociaux. La première délibération visait à réaffirmer l'objectif de rééquilibrage territorial, et à faire face à l'afflux de demandes, « *la programmation [2014] du PLH [ayant] fait apparaître un afflux de dossiers avec plus de 1 000 logements prévus à rapporter à l'objectif annuel du PLH de 290 logements sociaux neufs* », dont plus d'une moitié sur la seule commune d'Avignon, et de nombreuses opérations consistant dans le rachat en bloc et en fin de commercialisation de logements neufs dans des opérations de promotion immobilière non sociale. La délibération de 2015 a ainsi réduit le montant de l'aide accordée pour la construction de logements PLAI ou PLUS sur la commune d'Avignon. La seconde délibération visait également à adapter le montant des subventions à l'augmentation du nombre de demandes constatée depuis 2015.

Les montants forfaitaires accordés par logement ont donc été fortement revus à la baisse (l'aide forfaitaire pour les PLAI a été ainsi réduite de 4 500 € à 600 €). En conséquence, les montants moyens attribués par logement social ont également fortement diminué.

**Tableau n° 4 : Montant moyen des subventions votées par logement produit par les bailleurs sociaux.**

	2015	2016	2017	2018	Total 2015-2018
Nb LLS	316	355	593	467	1 731
Total subv.	1 604 000 €	1 705 000 €	2 169 550 €	972 250 €	6 450 800 €
Subv. Moyenne par logement	5 076 €	4 803 €	3 659 €	2 082 €	3 727 €

Source : Chambre régionale des comptes, à partir des données du grand Avignon.

La révision des modalités de financement a conduit à une forte baisse du montant moyen de subvention accordé par logement social qui est passé de 5 076 € en 2015 à 2 082 € en 2018, et à une baisse du montant global annuel de subvention en 2018 (0,9 M€ au contre 2,2 M€ en 2017). Le Grand Avignon ne dispose pas d'éléments de comparaison avec d'autres EPCI sur les montants des aides accordées. La collecte de tels éléments comparatifs serait toutefois utile, car elle permettrait aux élus de comparer leurs politiques d'aides à celles menées par les autres collectivités. En réponse aux observations provisoires, le Grand Avignon ne dément pas l'intérêt des comparaisons entre EPCI, mais insiste sur l'intérêt de mettre en place des travaux à l'échelle nationale.

Dans un contexte de restrictions budgétaires, le choix du maintien de l'aide complémentaire accordée aux bailleurs, après révision du règlement d'aides, pour la construction de très grands logements peut interroger dans la mesure où l'actualisation du diagnostic PLH2 soulignait que la pression sur les grands logements était plus faible que celle sur les petits, avec 4,9 demandeurs en moyenne pour les T5 et plus, contre 10 en moyenne pour les T1 et 8 pour les T2, le parc de logements sociaux du Grand Avignon comprenant beaucoup de grands logements (37 % de T4 contre 32,5 % dans la région et 29 % au niveau national, et 11 % de T5 et + contre 8 % dans la région). A contrario, l'offre en petits logements est nettement plus faible : très marginale pour les T1, autour de 2 % (contre 6 % en France métropolitaine), et de seulement 14 % pour les T2 (contre 16,5 % en PACA et 19 % en France)<sup>53</sup>. La convention intercommunale d'attribution adoptée en 2019 (*cf. infra*) évoque cependant des difficultés d'accès au parc social pour les grands ménages, mais sans détailler. Il semblerait que ces difficultés soient davantage liées au montant des loyers trop important au regard des ressources des ménages concernés, plutôt qu'à un manque de grands logements.

Il eût été intéressant de mesurer le poids des aides du Grand Avignon dans le financement de la production neuve de logements sociaux. Mais, dans la mesure où les délibérations du Grand Avignon ne détaillent pas systématiquement les plans de financement des opérations et le montant des aides accordées par les autres financeurs<sup>54</sup>, la chambre régionale des comptes n'a pas pu développer cette analyse. En l'absence de ces éléments, la chambre peut simplement citer les données présentées dans le bilan du PLH2 : la subvention moyenne accordée par le Grand Avignon par logement social serait de 4 500 € en moyenne sur 2012-2017, à rapporter à une aide moyenne par logement tous financeurs confondus de 14 000 €. Autrement dit, le Grand Avignon apporterait près d'un tiers des aides publiques à la production de logements sociaux. En réponse aux observations provisoires, le Grand Avignon a fourni une analyse plus détaillée selon laquelle, les crédits en faveur des logements sociaux mobilisés dans le cadre du PLH2 proviennent de subventions de l'Etat à 40 %, de subventions de la communauté d'agglomération à 24 %, de subventions régionales à 9 %, de subventions départementales à 4 %, et enfin, pour 23 % d'autres subventions.

La chambre invite le Grand Avignon à joindre systématiquement le plan de financement prévisionnel détaillé aux délibérations, afin de permettre aux élus de mieux prendre conscience de l'impact des aides intercommunales sur la production sociale neuve. Le plan détaillé de financement, de même que les éléments de comparaisons avec d'autres EPCI, participent en effet de la réflexion sur la politique de l'habitat et contribueraient utilement aux décisions du Grand Avignon.

<sup>53</sup> Diagnostic préalable au troisième PLH.

<sup>54</sup> Les données figurent dans les délibérations de 2015 mais plus dans celles de 2018.

**Recommandation n° 1 : Joindre systématiquement aux délibérations relatives à l'octroi de subventions aux bailleurs sociaux le plan de financement détaillé de l'opération concernée.**

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que ce point serait porté en débat avec les élus de la commission habitat.

La chambre souligne que les règlements d'aides du Grand Avignon et de la DDT84 ont fortement évolué sur la période 2015-2018, ce qui ne permet pas d'offrir aux bailleurs sociaux une visibilité à moyen terme sur les financements dont ils peuvent disposer. La chambre invite le Grand Avignon à conclure des conventions pluriannuelles<sup>55</sup> avec les bailleurs, afin de stabiliser le cadre de financement, tout en conditionnant le versement effectif des aides à l'atteinte d'objectifs fixés préalablement, que ce soit en termes de localisation et de typologie des logements, ou en matière d'attribution (*cf. infra*), afin de renforcer la cohérence entre ses aides à la production locative sociale neuve et les orientations de la CIA en matière de politique de peuplement et d'attribution.

**Tableau n° 5 : Pourcentage de ménages accueillis par les principaux bailleurs sociaux, en fonction de leur niveau de ressources (en pourcentage du plafond PLUS).**

Bailleur	moins de 40%	entre 40 et 60%	entre 60 et 80%	plus de 80%	Total renseignés
GRAND DELTA HABITAT	55%	22%	14%	9%	100%
MISTRAL HABITAT OPH	56%	19%	14%	11%	100%
Grand Avignon Résidence	67%	19%	8%	6%	100%
S.A. ERILIA	66%	24%	5%	5%	100%
Grand Avignon	59%	19%	15%	7%	100%

Source : SNE, 1er janvier 2017

Ces conventions pourraient être élaborées de façon partenariale, dans le cadre par exemple du « comité des financeurs <sup>56</sup> » mis en place dans le Vaucluse.

Au total, sur la période 2012-2018, le Grand Avignon a versé 8,3 M€ de subventions aux bailleurs sociaux (dont 6,5 M€ sur la période 2015-2018), mais les logements produits ne répondent que partiellement à la demande. D'une part, en termes de type de financement, puisque l'essentiel des logements a été construit en PLUS (environ 57 %), un peu moins d'un tiers en PLAI (un peu moins de 31 %) et un peu moins de 13 % en PLS<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> Ces conventions, qui porteraient sur la production de logement et les bilans des attributions, sont plus riches que les « accords collectifs intercommunaux », prévus par l'article L. 441-1-1 du CCH.

<sup>56</sup> Instance partenariale de dialogue qui réunit les différents acteurs locaux du logement social.

<sup>57</sup> Le fichier transmis par le Grand Avignon semble cependant inclure quelques erreurs puisque la somme des logements par type de financement (2 513) est supérieure au nombre total de logements sociaux subventionnés (2 483). D'après la communauté d'agglomération ces écarts tiennent au fait que certains PLS ont été réalisés sans financement du Grand Avignon, et que certains programmes n'ont pas été approuvés et accompagnés financièrement.

Or, 85 % des offres enregistrées dans le SNE au 1<sup>er</sup> janvier 2012 provenaient de ménages dont les ressources étaient inférieures aux plafonds PLAI, et que ces ménages ne bénéficiaient en 2012 que de 71 % des attributions<sup>58</sup>. 12 % des demandes émanaient de ménages dont les ressources étaient comprises entre les plafonds PLAI et PLUS, et ces ménages faisaient l'objet de 20 % des attributions de logements locatifs sociaux. Les ménages aux ressources supérieures au plafond PLUS représentaient quant à eux 2 % des demandes et 8 % des bénéficiaires d'attributions sur ce même exercice. Et, d'autre part, en termes de typologie, puisque la production neuve a favorisé les T3-T4 (70 % de la production neuve<sup>59</sup>), qui représentent respectivement 42 % et 33 % du parc existant mais seulement 33 % et 24 % de la demande. La production neuve n'a pas permis d'atténuer la tension sur les petits logements (T1 et T2).

Or, le Grand Avignon ne se donne pas réellement les moyens de peser sur la construction neuve de logements sociaux et de réduire les écarts relevés entre offres et demandes. De fait, les subventions sont accordées dans une logique de guichet : l'attribution est quasi-automatique, dès lors que l'accord de la commune est acquis. Si les montants de subventions essaient d'orienter la production des bailleurs sociaux, force est de constater que Grand Avignon laisse les bailleurs libres de leurs choix et ne participe pas, en amont, à l'élaboration du programme des opérations. Ainsi, par exemple, l'offre nouvelle produite sur la période a été majoritairement construite en PLUS, alors que les règlements votés par le Grand Avignon accordent des financements complémentaires pour les logements PLAI, en cohérence avec les niveaux de ressources des demandeurs (*cf. supra*).

#### **4.1.2 Les garanties d'emprunts accordées ne donnent pas lieu à une négociation sur la typologie du contingent intercommunal**

L'apport par les collectivités territoriales de terrains, de financement, ou de garanties d'emprunt aux bailleurs est subordonné à l'obtention en contrepartie d'un contingent de logements sociaux réservés, conformément à l'article L. 441-1 du CCH.

Le Grand Avignon utilise cet article depuis 2005<sup>60</sup> pour garantir les emprunts des bailleurs sociaux. Il s'est substitué sur ce point aux communes de son territoire. Fait important à signaler, le Grand Avignon a généralisé la pratique d'une garantie intégrale des emprunts contractés par les organismes de logement social, la communauté d'agglomération assumant seule cette garantie, ou de façon complémentaire à l'aide apportée par les conseils départementaux. Le Grand Avignon estime que cette garantie d'emprunt permet de réduire de 2 % le prix de revient de l'opération<sup>61</sup>. Les services de l'Etat soulignent que ce choix d'une garantie à 100 % est assez rare, bien que très efficace, car il facilite le montage des opérations<sup>62</sup>. La délibération n° 5 du 20 avril 2015 précise que ces garanties sont octroyées sous trois conditions<sup>63</sup> : elles s'appliquent à des « *emprunts destinés à financer les logements sociaux si l'organisme HLM ou l'association agréée logement social bénéficie d'une subvention de l'Etat, pour des emprunts relevant spécifiquement du logement social au travers de prêts bonifiés,*

<sup>58</sup> Source : actualisation du diagnostic du deuxième PLH, daté de juillet 2015.

<sup>59</sup> Source : bilan du PLH2.

<sup>60</sup> Cf. délibération n° 4 du 20 mai 2005.

<sup>61</sup> Cf. délibération n° 5 du 20 avril 2015.

<sup>62</sup> D'après la DDT84, sur le reste du territoire vaclusien, les bailleurs obtiennent une garantie à 50 % du conseil départemental ; 25 % de la commune, et 25% des intercommunalités. L'implication du Grand Avignon contribuerait à l'attractivité du département pour les bailleurs

<sup>63</sup> Cf. délibération n° 5 du 20 avril 2015.

et pour des opérations ayant fait l'objet d'un financement du Grand Avignon dans le cadre de ses priorités d'intervention ». La communauté d'agglomération bénéficie en échange de ces garanties d'emprunt d'un contingent de 20 % des logements construits (et au pro rata, pour les opérations dont les emprunts ne seraient pas garantis à 100 %). Ce contingent réservataire est ensuite délégué à la commune sur laquelle se réalise l'opération.

Sur la période couverte par le second PLH, le Grand Avignon a ainsi garanti près de 191,5 M€ d'emprunts contractés par les organismes de logement social (ou les associations agréées), dont 151,5 M€ sur la seule période 2015-2018 couverte par l'enquête inter juridictions. Le montant garanti chaque année est très variable. Les opérations qui bénéficient d'une subvention du grand Avignon jouissent également quasi automatiquement d'une garantie d'emprunt à 100 %.

Les garanties d'emprunts sont ainsi accordées aux organismes de logement social de façon quasi-automatique, sans prise en compte de la localisation de l'opération concernée ni de la nature des logements construits (taille ou type de financement : PLAI, PLUS). Ce faisant, le Grand Avignon renonce à l'un des leviers susceptibles de peser sur l'offre nouvelle de logements sociaux. Cela semble d'autant plus dommage que, comme il a été démontré précédemment, les modalités de subventions ne suffisent pas à assurer l'adéquation entre l'offre et les besoins de logements sociaux, ni à permettre l'atteinte des objectifs du PLH, et notamment le rééquilibrage territorial.

Sur la période 2015-2018, le Grand Avignon a accordé 56 garanties d'emprunts, dont cinq seulement à moins de 100 %. 22,7 % de ces logements ont été construits sur la commune d'Avignon, et 28,6 % sur les communes carencées au titre de 2014-2016 (Caumont-sur-Durance, Les Angles, Rochefort-du-Gard et Villeneuve-lez-Avignon). La commune de Pujaut n'a accueilli aucune des opérations ayant bénéficié d'une garantie d'emprunt sur cette période.

**Tableau n° 6 : Répartition par commune des logements construits dans le cadre des opérations ayant bénéficié de garanties d'emprunts entre 2015 et 2018 et celle du contingent du Grand Avignon obtenu en contrepartie de ces garanties<sup>64</sup>.**

Répartition par commune	En % des logements construits	En nombre
Avignon	22,7	318
Caumont-sur-Durance	4,2	59
Entraigues	4,9	69
Le Pontet	2,9	40
Les Angles	5,4	76
Morières-lès-Avignon	18,1	253
Rochefort-du-Gard	4,2	59
Saint-Saturnin-lès-Avignon	5,6	78
Vedène	16,5	231
Velleron	0,7	10
Villeneuve-lez-Avignon	14,8	207

Source : chambre régionale des comptes à partir des documents du Grand Avignon.

<sup>64</sup> Les données du Grand Avignon mêlent opérations livrées et non livrées.

Le Grand Avignon, qui ne négociait pas jusqu'ici avec les bailleurs la typologie des logements obtenus en échange de sa garantie d'emprunt (taille et type de financement), ne recense pas non plus jusqu'à présent les logements relevant de son contingent.

Dans le cadre de l'instruction, le Grand Avignon a fourni un tableau partiellement rempli relatif au contingent de logements obtenus en échange des garanties d'emprunts accordées sur les exercices 2015 à 2018 inclus (certaines opérations bénéficiant de garanties d'emprunts ne font par exemple apparaître aucun logement dans le contingent du Grand Avignon, ce qui contrevient à l'obligation d'accorder un contingent en contrepartie de la garantie d'emprunt). La communauté d'agglomération précise en effet que le recensement des logements du contingent est « *en cours* », le suivi de ces logements n'ayant pas été mis en place au début du PLH.

Ainsi, alors que le tableau recense 1 400 logements sociaux construits<sup>65</sup> dans le cadre des opérations bénéficiaires de garanties d'emprunt, le Grand Avignon ne recense que 113 logements dans son contingent (soit 8,1 % des logements construits dans le cadre de ces opérations), bien loin des 20 % théoriques. Le Grand Avignon aurait ainsi obtenu dans son contingent 0 % des T1 construits dans le cadre de ces opérations, 7,1 % des T2, 9 % des T3, 8,8 % des T4 et 12,5 % des T5. Il convient de souligner qu'il existe une distorsion forte entre la répartition du parc locatif social construit dans le cadre de ces opérations, la demande locative sociale, et le parc transféré au Grand Avignon au titre de son contingent. Le contingent du Grand Avignon ne contient ainsi par exemple aucun T1, et plus de grands logements (T3, T4 et surtout T5).

**Tableau n° 7 : Comparaison entre la répartition par nombre de pièces des logements construits dans le cadre des opérations ayant bénéficié de garanties d'emprunts entre 2015 et 2018 et celle du contingent du Grand Avignon obtenu en contrepartie de ces garanties.**

Répartition des logements	T1	T2	T3	T4	T5 plus
Total	14,5	22,2	35,1	23,7	4,6
Contingent du G.Avignon	0,0	21,4	42,7	28,2	7,8

Source : chambre régionale des comptes à partir des documents du Grand Avignon.

Les différences sont également importantes en termes de type de logements (très social, social ou intermédiaire), le contingent du Grand Avignon ne contenant aucun logement PLS, ce qui est cohérent avec les objectifs du PLH. Le contingent du Grand Avignon contient cependant beaucoup plus de PLUS, alors que la poursuite des objectifs du PLH devrait plutôt conduire à favoriser les logements PLAI.

Le Grand Avignon a indiqué réfléchir sur les possibilités de négociation sur la nature du contingent avec les bailleurs, dans le cadre de l'élaboration de son 3<sup>e</sup> PLH.

<sup>65</sup> Il s'agit en fait de logements construits (992) ou en construction (408), car certaines opérations ne sont pas achevées. Par facilité de langage on parlera de logements construits dans la suite de l'exposé.

**Tableau n° 8 : Comparaison entre la répartition par type de logements construits dans le cadre des opérations ayant bénéficié de garanties d'emprunts entre 2015 et 2018 et celle du contingent du Grand Avignon obtenu en contrepartie de ces garanties.**

Répartition des logements	PLAI	PLUS	PLS
Total	28,1	53,8	18,1
Contingent du G.Avignon	28	72	

Source : chambre régionale des comptes à partir des documents du Grand Avignon.

Cette absence d'intérêt du Grand Avignon pour son contingent apparaît peu efficiente, puisqu'elle ne lui permet pas de négocier objectivement avec les bailleurs sur les types de logements qu'il souhaite obtenir en échange de sa garantie, et ne peut s'expliquer par la seule délégation de contingent accordée aux communes. En effet, régulièrement, des maires se plaignent de ne pas connaître la typologie précise des logements qui leur sont délégués, et de ne pas pouvoir adapter en conséquence leurs propositions pour les attributions.

Dans le cadre de l'instruction, les services du Grand Avignon ont évoqué la possibilité de lancer, à terme, une réflexion, afin d'initier une politique plus pro active de garantie d'emprunt, en précisant aux bailleurs le type de logements qu'il souhaite obtenir pour leur contingent. Cette réflexion devra cependant s'insérer dans le contexte de changement réglementaire, le contingent ayant vocation à être comptabilisé en flux et non plus en stocks dès la fin de l'année 2021, conformément à la loi Elan.

**Recommandation n° 2 : subordonner l'octroi de garanties d'emprunts prévues par l'article R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation (CCH) à l'octroi d'un contingent de logements répondant à la typologie demandée par le Grand Avignon, sur la base d'une analyse des écarts entre offre et demande locative sociale.**

## **4.2 Les contrôles mis en place par la communauté d'agglomération paraissent insuffisants au regard des enjeux**

En matière de contrôles sur les bailleurs, il convient de distinguer deux cas. D'une part, les contrôles génériques que les collectivités territoriales sont en droit d'exercer sur les bailleurs qu'elles subventionnent ou dont elles garantissent les emprunts. D'autre part, les contrôles plus intensifs qu'elles peuvent être amenées à entreprendre sur les organismes de logement social dont elles sont actionnaires.

#### 4.2.1 Les contrôles sur l'ensemble des bailleurs

La loi organise de nombreuses possibilités de contrôles sur les organismes de logement social. Essentiellement parce que les collectivités qui garantissent les emprunts de ces organismes doivent pouvoir se prémunir contre les éventuels défauts de remboursement de ceux-ci et anticiper leurs défaillances, mais également parce que le législateur a souhaité accorder aux collectivités les moyens de mener des négociations avisées avec ces bailleurs, et que cela suppose qu'elles aient connaissance de la santé financière de ceux-ci, de la nature de leur parc, de leur stratégie de développement, de leur politique tarifaire (loyers et charges), de leur politique d'attribution, et de la qualité de l'entretien de leur parc existant. Le législateur a ainsi prévu que les collectivités puissent avoir communication d'un certain nombre de documents dont l'élaboration s'impose aux organismes de logements sociaux. Il s'agit notamment des plans stratégiques de patrimoine (PSP), prévu à l'article L. 411-9 du CCH, visant à présenter la manière dont le bailleur va adapter son parc à la demande de logement, en cohérence avec les priorités territoriales définies dans le cadre des PLH. Ces plans doivent tenir compte « *des orientations fixées par les programmes locaux de l'habitat* ». Le plan doit comprendre une analyse du parc de logements existants selon sa qualité, son attractivité et son positionnement sur les marchés locaux de l'habitat. Il définit l'évolution à moyen et long termes des différentes composantes de ce parc, ainsi que les choix d'investissement et de gestion qui en résultent. Il présente les perspectives de développement du patrimoine de l'organisme. Le Grand Avignon ne semble pas avoir été associé à l'élaboration de ces PSP, et déclare n'avoir reçu communication de certains PSP que dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Il n'a cependant pas réussi à obtenir le PSP de l'office départemental, Mistral Habitat, ni des autres bailleurs, non concernés par le NPNRU.

La loi (article L. 445-1 du CCH) exige également des bailleurs la conclusion, sur la base du PSP et pour une durée de six ans, d'une convention d'utilité sociale (CUS), signée avec l'Etat. Ce document a vocation à préciser les objectifs, notamment sociaux, que l'organisme HLM s'engage à remplir : politique d'attribution, conformément aux prescriptions chiffrées de la loi LEC ; qualité du service rendu aux locataires ; politique d'accession sociale ou d'hébergement conduite ; etc. Les intercommunalités doivent être associées à son élaboration. Elles doivent être signataires des CUS des organismes qui leur sont rattachés, et peuvent être signataires des CUS des organismes qui disposent d'un patrimoine sur leur territoire. Le Grand Avignon avait été associé à l'élaboration des CUS de première génération des principaux bailleurs, mais n'aurait pas été invité aux réunions de suivi et d'évaluation. Il ne s'est cependant montré en mesure de transmettre ces documents, sauf pour Grand Avignon Résidence. La loi LEC a modifié les dispositions relatives aux CUS, afin de renforcer les possibilités de pilotage par les collectivités et d'adapter la politique des loyers aux objectifs de mixité sociale. La loi autorise les bailleurs à demander le report d'un an de l'élaboration de ces CUS. Cette possibilité de report a été demandée par les principaux bailleurs intervenant sur le territoire du Grand Avignon (GDH, MH, ERILIA...). D'autres bailleurs ont déposé leurs projets de CUS (SFHE, UNICIL, Poste Habitat Provence). Les analyses de ces projets de conventions, transmises par la DDSC84, démontrent le caractère stratégique de ces documents pour le pilotage du développement de l'offre de logements sociaux, la bonne adéquation avec la demande identifiée sur le territoire, et le respect des nouvelles obligations.

Le Grand Avignon ne semble pas avoir pris la mesure des enjeux, puisqu'il affirme ne pas souhaiter être signataire ni associé à l'élaboration des CUS de seconde génération<sup>66</sup>. La chambre invite le Grand Avignon à manifester son intérêt pour la négociation des CUS de seconde génération, compte tenu de l'aspect stratégique de ce document en matière d'attribution de logements sociaux.

Le Grand Avignon ne demande pas non plus communication aux organismes de logements sociaux des bilans annuels des commissions d'attribution de logements, tels que définis à l'article R. 441-9 du CCH. Dans la mesure où les services du Grand Avignon n'assistent pas aux CAL, l'analyse de ces documents pourrait lui être très utile. L'accès à ces informations est rendu également nécessaire par les nouvelles compétences de l'agglomération en matière de pilotage de la politique d'attribution (*cf. infra*).

Le Grand Avignon dit recevoir les bilans annuels et rapports d'activité des principaux bailleurs (MH, GDH, ERILIA), mais n'exploite pas les données qui y sont contenues pour enrichir le dialogue avec les organismes de logement social, et n'a pas été en mesure de transmettre ces documents lors de l'instruction. Il ne reçoit pas les bilans annuels des autres bailleurs.

Le Grand Avignon suit également de façon assez lâche les conventions d'abattement de taxe foncière, conclues sur la base du dispositif institué par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, ainsi qu'il a été démontré dans l'enquête sur l'évolution de l'attractivité du quartier prioritaire de Saint-Chamand<sup>67</sup>.

Le Grand Avignon paraît ainsi peu exigeant à l'égard des bailleurs sociaux, tant eu égard aux enjeux et aux montants investis et garantis, que comparativement à d'autres collectivités. Il convient en effet de rappeler que certaines collectivités ont mis en place des contrats d'objectifs et de moyens avec les bailleurs qui interviennent pour leur compte. Dans ce cadre, ils assignent des objectifs aux bailleurs en termes de production et de cession ainsi que de performance de gestion, dont ils organisent le suivi. Des sanctions peuvent être prévues en cas de non-atteinte des objectifs. Le Grand Avignon n'a pas fait ce choix.

Enfin, il convient de souligner que les choix de gouvernance du Grand Avignon en matière de contrôle et pilotage des bailleurs sociaux, qui aboutissent à un éclatement des rôles et responsabilités en matière de suivi et contrôle des bailleurs, ne semblent pas efficaces. Le service PLH et Habitat n'est pas systématiquement destinataire des différents documents produits par les bailleurs et envoyés à la communauté d'agglomération (PLH, bilans annuels, comptes, etc.), les documents relatifs au NPNRU et les documents relatifs aux abattements de taxe foncière étant envoyés au service en charge du renouvellement urbain. Les choix organisationnels du Grand Avignon restreignent ainsi sa capacité de pilotage stratégique des bailleurs sociaux.

#### **4.2.2 Les contrôles sur les bailleurs dont le Grand Avignon est actionnaire**

Jusqu'à la fusion avec l'office départemental Mistral Habitat, intervenue au 1<sup>er</sup> janvier 2019, dans le cadre de la loi ELAN<sup>68</sup>, la communauté d'agglomération était la

<sup>66</sup> Les négociations sur ces CUS de seconde génération sont menées au niveau régional pour les bailleurs intervenant sur plusieurs départements, et au niveau départemental sinon.

<sup>67</sup> Enquête interjuridictionnelle sur l'évolution de l'attractivité des quartiers prioritaires politique de la ville (2019).

<sup>68</sup> La loi préconise le regroupement ou fusion des offices de moins de 12 000 logements afin de « faciliter la construction de nouveaux logements et de protéger les plus fragiles ». Toutefois, le projet de fusion était débattu depuis début 2016.

collectivité de rattachement de l'office d'HLM Grand Avignon Résidence. A ce titre, plusieurs représentants du Grand Avignon participaient aux réunions du conseil d'administration de Grand Avignon Résidences dont le Vice-Président chargé de l'habitat et président de Grand Avignon Résidences, mais également le DGS. La communauté d'agglomération n'a cependant pas été en mesure de transmettre les ordres du jour, les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration de Grand Avignon Résidences, et les documents transmis à l'occasion de ces réunions, le DGS indiquant que ces documents ne leur étaient « *pas systématiquement envoyés* », et « *qu'à titre personnel [il possédait] sur papier, ces documents qui [lui] sont envoyés en tant qu'administrateur par GAR puis par Mistral Habitat , et j'en communique les informations au service logement lorsque le sujet les concerne* ».

Le service Habitat et PLH a quant à lui déclaré ne pas être associé aux débats qui s'y tiennent. Le Grand Avignon ne possédait pas non plus de copie des statuts de l'office, du plan stratégique de patrimoine en vigueur sur la période 2015-2018, de la convention d'utilité sociale, des bilans annuels d'activité sur 2015-2018, des comptes 2015 à 2018, du plan de vente des logements sociaux, des courriers échangés avec les deux OPH et avec l'Etat au sujet de la fusion, ni des études, notamment financières, relatives à cette fusion présentée le 18 janvier 2019 par le Ministre de la Ville et du Logement comme « *la première de cette ampleur en France* » et qualifiée « *d'exemplaire* ». Cette absence de pilotage de la fusion est d'autant plus dommageable que les enjeux associés sont importants : le Grand Avignon n'a ainsi obtenu aucune garantie concernant le devenir des provisions constituées par l'ancien bailleur Grand Avignon Résidence au titre de la rénovation à venir de son patrimoine concerné par les opérations de renouvellement urbain. Le risque existe que ces fonds, mis en réserve dans la perspective de la rénovation du parc de Grand Avignon Résidence, ne soient utilisés par le nouvel organisme fusionné pour la rénovation de logements situés en dehors du Grand Avignon<sup>69</sup>. En réponses aux observations provisoires, le président du conseil d'administration de Mistral Habitat a affirmé que la mutualisation des fonds des deux organismes au sein d'un même budget ne remet pas en cause les engagements pris dans le cadre des opérations couvertes par le NPNRU, et permettra de financer également les réhabilitations nécessaires hors périmètre NPNRU.

Les faiblesses de contrôle et de pilotage stratégique, constatées précédemment pour l'ensemble des bailleurs, se confirment donc pour l'office dont le Grand Avignon était actionnaire. La chambre invite le Grand Avignon à renforcer son contrôle sur le nouvel office né de la fusion de Grand Avignon Résidence et Mistral, qui constitue désormais l'un des principaux bailleurs présents sur le territoire du Grand Avignon, et à revoir son organisation interne afin de faciliter la mise en œuvre de ce contrôle.

**Recommandation n° 3 : mettre en place une organisation et une procédure unifiée de pilotage, ainsi qu'un suivi opérationnel des bailleurs sociaux.**

En réponse aux observations provisoires, le Grand Avignon revient sur les difficultés opérationnelles qui expliquent l'absence de pilotage unifié, et notamment l'absence de disposition législative organisant l'association explicite et systématique des intercommunalités porteuses de PLH à des démarches portées par l'Etat. La communauté d'agglomération indique que le suivi opérationnel des bailleurs se heurte à leur nombre (18). Les évolutions législatives, et notamment l'obligation de regroupement des petits bailleurs sociaux introduite par la loi Elan, 23 novembre 2018, devraient cependant réduire le nombre de bailleurs sur le territoire.

<sup>69</sup> La chambre régionale des comptes n'a pas pu obtenir du Grand Avignon communication des comptes de Grand Avignon Résidence et n'a donc pas pu vérifier la réalité des provisions.

## **5 LA POLITIQUE INTERCOMMUNALE D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX, UNE NOUVELLE COMPETENCE INTERCOMMUNALE**

Le Grand Avignon a fait évoluer sa conception de l'exercice de ses compétences, pour tenir compte des évolutions législatives, les lois ALUR et LEC ayant dévolu aux intercommunalités des compétences nouvelles en matière de politique d'attribution<sup>70</sup>. Les EPCI dotés d'un PLH doivent obligatoirement mettre en place une conférence intercommunale du logement (CIL), chargée de définir et de formaliser les grands principes de la politique d'attribution au sein d'un document-cadre, la convention intercommunale d'attribution (CIA), dans le respect des objectifs quantifiés d'attribution définis par la loi : dans les EPCI dotés d'un QPV, tels le Grand Avignon, 50 % des attributions de logements locatifs sociaux en QPV doivent être proposées à des ménages ne relevant pas du premier quartile, et 25 % des attributions hors QPV doivent être réalisées au profit des demandeurs du premier quartile des revenus ou de ménages à reloger dans le cadre des programmes de renouvellement urbains. Il s'agit là d'une obligation de moyens : le taux de 50 % s'analyse sur la base du nombre d'attributions proposées, non nécessairement suivies d'une prise de bail. Ce taux peut être adapté territorialement par les acteurs territoriaux dans le cadre de la conférence intercommunale du logement, si les circonstances locales le justifient. Des objectifs chiffrés annuels et territorialisés doivent être fixés à chaque bailleur par la CIA.

Une thématique sous-jacente dans les précédents PLH, qui n'a véritablement donné lieu à des actions concrètes qu'après l'introduction de nouvelles obligations législatives.

<sup>70</sup> Alors que la politique de peuplement est conçue comme une politique globale, mêlant réflexions sur le parc existant, sur le développement de l'offre de logements et sur l'identité des populations à loger, dans une perspective territorialisée de mixité sociale, la politique d'attribution s'intéresse à l'adéquation entre les logements existants et les ménages demandeurs, essayant notamment de remédier aux difficultés d'accès au logement des populations les plus fragiles. Jusqu'alors, la question des ménages et des familles fragiles était essentiellement traitée dans le cadre des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), relevant de la compétence des préfets et des conseils départementaux.

## 5.1 Les réflexions sur l'attribution de logements sociaux n'étaient pas traitées dans les précédents PLH

Les deux premiers PLH (2004-2010 et 2012-2017) n'abordaient la question de l'attribution de logements sociaux qu'indirectement, malgré des constats renouvelés sur la précarité croissante d'une partie de la population et les difficultés d'accès au logement social de certains ménages, et notamment les ménages jeunes, les grandes familles, ou les ménages à faible revenus avec enfants.

Ainsi, le 1<sup>er</sup> PLH centrait la réflexion sur les questions d'offre (développement d'une offre locative très sociale, lutte contre la vacance, augmentation du conventionnement des logements privés, et production de logements neufs), en affichant comme objectif opérationnel n° 1 la priorisation de la réponse aux besoins des jeunes actifs et aux ménages actifs modestes.

Le second PLH a introduit une réflexion sur la politique de peuplement, l'objectif étant « *d'initier une maîtrise du peuplement équilibrée* » (action n° 4 du PLH), afin de « *répondre aux besoins les plus difficilement satisfaits (jeunes, sorties d'hébergements, logements adaptés, public DALO et relevant du PDALPD)* », partant notamment du constat que 70 % des demandes en attente émanaient de ménages à bas revenus. Les actions envisagées dans ce cadre restaient cependant modestes, limitées à l'observation et au suivi des problématiques d'occupation du parc social et de la demande, et à l'initiation d'une réflexion partenariale sur le cadre d'application du supplément de loyer social sur le territoire. Le bilan à mi-parcours du second PLH notait ainsi que les partenaires du PLH s'étaient « *peu mobilisés* » sur cette action, et que le service Habitat-PLH du grand Avignon peinait à s'emparer du sujet, faute de ressources internes et de réelle coordination avec les services chargés de la politique de la ville et de la rénovation urbaine. Il soulignait que la réflexion sur l'exonération de SLS n'avait pu aboutir, faute de données fiables et homogènes. Ce n'est donc qu'à partir de 2015, au vu du bilan à mi-parcours du PLH et des nouvelles obligations réglementaires, que ce volet du PLH a véritablement avancé. Le Grand Avignon a alors créé un « *atelier peuplement* » pour travailler de façon plus étroite avec les bailleurs, et renforcer la coordination entre les services du Grand Avignon, et notamment les équipes chargées de la politique de la ville et du renouvellement urbain.

Cet atelier a permis de finaliser les délibérations relatives à la création de la conférence intercommunale du logement (CIL) et au lancement de l'élaboration du plan partenarial de gestion de la demande en 2015, de faire réaliser une étude diagnostic en 2017 et d'avancer sur la question du plan partenarial de gestion de la demande en 2016 (*cf. infra*).

Force est toutefois de souligner que le Grand Avignon n'a pas exercé toutes ses prérogatives en matière de suivi des attributions. Ainsi, il n'a pas exigé des bailleurs sociaux la production du bilan annuel obligatoire prévu à l'article L. 441-2-5 du CCH, et n'a pas utilisé la possibilité offerte par l'article L. 441-1-1 d'élaboration d'accord collectif intercommunal d'attribution triennal avec les bailleurs et les réservataires. Il n'a pas non plus demandé la production par les bailleurs des bilans annuels de CAL produits à l'attention des conseils d'administration. La loi (article R. 441-9 du CCH) ne prévoit pas en effet la transmission systématique de ces bilans aux intercommunalités. La transmission de ces bilans annuels aux membres de la CAL pourrait toutefois être prévue dans les règlements intérieurs de celles-ci. La chambre invite le Grand Avignon à solliciter la transmission systématique de ces documents auprès des bailleurs, dans le cadre notamment de la CIL (*cf. infra*).

## **5.2 Le Grand Avignon n'a pas souhaité s'emparer des pouvoirs d'attribution qui lui reviennent en contrepartie des garanties d'emprunts accordées aux bailleurs sociaux.**

Par délibération du 20 mai 2005, le Grand Avignon a décidé d'accorder des garanties d'emprunts aux opérations de création de logements locatifs sociaux à hauteur de 100 % du montant emprunté, et de déléguer la gestion du contingent y afférent de logements réservataires aux communes concernées. Le système de délégation du contingent semble quant à lui perfectible car, bien qu'institué au profit des communes membres, il suscite de nombreuses critiques des élus locaux, qui se plaignent de ne pas être informés de la typologie des logements sociaux sur leur territoire, ce qui limite leur capacité à sélectionner des candidats pertinents pour les attributions. Autrement dit, le Grand Avignon ne donne pas les moyens aux maires d'adapter leurs propositions de ménages aux logements vacants et donc d'exercer pleinement leurs compétences d'attributions. De fait, le Grand Avignon ne connaît pas le nombre exact et la nature des logements de son contingent total (*cf. supra*). En réponse aux observations provisoires, le Grand Avignon a indiqué qu'un travail sur ce point était prévu.

La chambre renouvelle ainsi son observation invitant le Grand Avignon à préciser dans les conventions de garantie d'emprunt et dans les conventions de délégation du contingent la typologie des logements, afin de permettre aux communes membres de connaître le parc de logements sociaux situés sur leur territoire et d'y adapter leurs propositions de candidats. Le Grand Avignon souhaite en effet solliciter le maintien d'une gestion « en stocks » des contingents pour les primo-attributions, à la livraison des opérations neuves de logements sociaux, comme l'y autorise la loi.

Au surplus, la chambre renouvelle son observation sur l'intérêt d'une négociation plus en amont sur la nature des logements construits par les bailleurs bénéficiant d'une subvention et d'une garantie d'emprunt du Grand Avignon, et inviter la communauté d'agglomération à préciser ses attentes en matières de type de logements sociaux (typologie de financement et nombre de pièces) dès l'élaboration des opérations.

Par ailleurs, le Grand Avignon, bien que membre de droit de la commission d'attribution depuis le 29 janvier 2017 au titre des dispositions de l'article L. 441-2 du CCH, ne participe pas aux réunions de cette instance. Le Grand Avignon est destinataire, par mail, ou courrier postal, des ordres du jour des CAL lors desquelles des logements « Grand Avignon » sont attribués. Toutefois, ces informations ne sont pas exploitées à date. La chambre pourrait lui recommander de participer aux CAL, puisque la présence à ces réunions lui permettrait de participer aux attributions, et de veiller par ce biais au respect des règles d'attribution définies par la CIA, et de mieux suivre les actions mises en place par les acteurs locaux pour atteindre les objectifs réglementaires en matière d'attribution. C'est d'ailleurs l'esprit de la loi, puisque le législateur a transformé la commission d'attribution en « commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements » (CALEO) à l'occasion de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (article 109).

Afin de minimiser la charge de travail et le nombre de réunions y afférentes, et de faire prévaloir au sein de ces CAL les principes de solidarité territoriale et de rééquilibrage en matière de peuplement, le Grand Avignon pourrait solliciter la création de commission intercommunale d'attribution auprès des bailleurs détenant plus de 2 000 logements sur son territoire, sur la base de ce même article L. 441-2 du CCH, soit Mistral Habitat et Grand Delta Habitat. Ces deux bailleurs représentent plus de 70 % des attributions (et même 77 % en 2017,

d'après l'analyse des données SNE présentée dans le projet de CIA71). Le suivi des CAL constitue cependant une nouvelle mission, et supposerait la réorganisation du service PLH et Habitat, et la dévolution de moyens humains dédiés.

Les plaintes des maires quant à leur manque d'information sur la répartition entre réservataires, la typologie des logements des différents contingents et l'occupation des logements sociaux ne visent pas que le travail des services du Grand Avignon, mais traduisent une réelle incompréhension des processus et procédures d'attributions de logement. Pour objectiver et quantifier les difficultés rencontrées par les maires, le préfet de Vaucluse a lancé en mars 2019 une enquête auprès de 24 communes (17 communes de Vaucluse et 7 communes Gardoises membres du Grand Avignon). De façon très générale, les maires souhaitent disposer d'informations sur les caractéristiques des résidences et la typologie des vacances pour adapter leurs propositions de candidats (les taux d'attribution par rapport aux propositions des communes varient de 17 % à 100 %, avec une moyenne de 52 % pour les communes du Grand Avignon, contre 59 % sur l'ensemble des communes interrogées, et 84 % pour les communes rurales de l'échantillon). Ils souhaitent également connaître les profils socio-économiques des attributaires afin d'anticiper les besoins en équipements publics sur leurs communes. En réponse aux observations provisoires, le Grand Avignon a indiqué qu'un travail était en cours sur ce sujet.

Ils déplorent également que les ordres du jour et les procès-verbaux des CAL ne leur soient pas systématiquement transmis.

## **5.3 La mise en œuvre des nouvelles obligations**

### **5.3.1 La conférence intercommunale du logement (CIL)**

Dans la mesure où elle compte cinq QPV, la communauté d'agglomération du Grand Avignon est soumise à l'obligation d'instauration d'une conférence intercommunale du logement depuis le 27 mars 2017, conformément aux dispositions du troisième alinéa de l'article L. 441-1-5 du code de la construction<sup>72</sup>. Cette conférence a vocation à réunir l'ensemble des acteurs intervenant en matière de logement social. Elle est co-présidée par le préfet et par le président de l'EPCI, et compte 31 membres, depuis l'intégration des communes de Montfaucon et Roquemaure en 2017, puis le retrait de Montfaucon<sup>73</sup>. Cette conférence a un rôle stratégique : elle doit définir les critères de priorité entre ménages (cf. article L. 4414-14 du même code), les objectifs de mixité sociale par ville et par quartier, et les orientations concernant les attributions de logement social, en particulier pour les ménages les plus défavorisés.

Le Grand Avignon a été le premier EPCI vauclusien à mettre en place cette CIL, par délibération n° 10 du 12 octobre 2015. La célérité de l'EPCI à se doter de cette commission s'explique en partie par le fait que la création de cette instance,

<sup>71</sup> Grand Delta a ainsi effectué 585 des 1 494 attributions de logements en 2017, Grand Avignon Résidence 434 et Mistral Habitat 134. Ces deux derniers bailleurs ont fusionné au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

<sup>72</sup> En effet, l'article 8 de la n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine rendait nécessaire la conclusion d'une convention d'équilibre territorial.

<sup>73</sup> Cf. l'arrêté modificatif des préfets du Gard et de Vaucluse, de mai 2018.

compétence pour l'élaboration de la convention d'équilibre territorial, constituait<sup>74</sup> un préalable impératif à la conclusion des protocoles de renouvellement urbain. Le Grand Avignon, alors engagé dans la négociation du projet d'intérêt national, se devait de mettre en place cette instance.

L'une des premières actions de la CIL a été de commander un diagnostic à un cabinet d'études spécialisé, afin de partager une même vision du territoire et de ses enjeux. La CIL ne s'est réunie que trois fois entre 2016 et 2018<sup>75</sup>. Une quatrième réunion était prévue le 7 novembre 2019, consacrée notamment à la signature officielle de la convention intercommunale d'attribution par les acteurs concernés.

Le Grand Avignon a fait état de plusieurs difficultés qui expliquent le temps nécessaire à l'élaboration du projet de CIA. Il évoque notamment la difficulté à constituer un ensemble cohérent de données pour l'agglomération, bien que le travail technique initié à l'occasion du bilan à mi-parcours du PLH et de l'élaboration du troisième PLH facilite les échanges. Le Grand Avignon ne dispose en effet pas de toutes les données. Il se fonde sur le SNE pour analyser les demandes de logement social et suivre les attributions, mais les données relatives aux attributions ne sont pas toujours fiables, ni complètes, puisqu'en l'état, la mise à jour de la base des données en fonction des attributions relève de la responsabilité des bailleurs. Au surplus, les bailleurs ne communiquent pas systématiquement au Grand Avignon les PV de CAL précisant les motifs de refus, ni même les bilans annuels d'attribution (*cf. supra*).

Ainsi, le Grand Avignon affirmait ne pas disposer d'informations sur la répartition des attributions par quartile, au 31 décembre 2016, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la loi LEC. Il n'avait reçu que des informations parcellaires des bailleurs pour l'exercice 2017. Celles-ci dénotaient des situations très différentes entre bailleurs, conséquence notamment de la réalité de leurs parcs respectifs. La DDCS<sup>84</sup> disposait quant à elle de données sur l'analyse des attributions 2018.

Le Grand Avignon souligne que les marges de manœuvre en matière d'attribution sont limitées, compte tenu des caractéristiques du parc social, de sa répartition géographique et des objectifs de production. Les attributions (environ 1 500 par an) concernent chaque année moins de 10 % du parc locatif social. La communauté d'agglomération souligne à ce propos la difficulté à répondre à toutes les attentes des élus, ce qui nécessite de nombreux échanges et réunions.

### **5.3.2 Une convention intercommunale d'attribution (CIA) peu opérationnelle**

Le Grand Avignon a adopté par délibération n° C20190311/009 du 11 mars 2019 sa convention intercommunale d'attribution, validée par la CIL en juillet 2018. Le débat alors avait été vif, les élus locaux ayant choisi de s'abstenir au moment du vote sur le projet de CIA, ainsi que le souligne le procès-verbal du vote. Celui-ci n'a été adopté que par 8 voix pour et 13 abstentions, ce qui démontre le caractère sensible des problématiques d'attributions de logements sociaux. Le Grand Avignon est le premier EPCI Vauclusien à l'avoir adopté. Le projet de CIA doit ensuite être validé par le préfet de département, et signé par les bailleurs sociaux. La convention, une fois adoptée, s'applique pour une durée de six ans.

<sup>74</sup> La nouvelle convention intercommunale d'attribution remplace et tient lieu de convention d'équilibre territorial (CET) et d'accord collectif intercommunal (ACI).

<sup>75</sup> Le 29 juin 2016, 30 mars 2017 et 3 juillet 2018.

La loi définit précisément les éléments devant figurer dans la CIA (cf. articles L. 441-1-5 et L. 441-1-6 du code de la construction et de l'habitation). Le projet de CIA du Grand Avignon comporte ainsi un diagnostic de la situation en matière de peuplement et d'attribution, des rappels sur l'organisation de la démarche et le cadre légal, et enfin les orientations adoptées par la CIL en matière d'attributions. Celles-ci tentent de répondre aux trois enjeux identifiés sur le territoire, à savoir le besoin de relancer les parcours résidentiels des demandeurs et des occupants du parc social, la nécessité de réduire la concentration des ménages à bas revenus dans les secteurs les plus fragiles, et le renforcement du dialogue entre les acteurs, par le biais notamment de la mise en place des deux nouvelles instances obligatoires : la commission de coordination et les commissions spécifiques pour les attributions en QPV.

Dans l'ensemble, la CIA du Grand Avignon répond aux nouvelles obligations légales, même si elle rappelle que celles-ci ne constituent que des « objectifs de moyens »<sup>76</sup>.

La CIA a défini les publics prioritaires à partir des dispositions du Code de la construction et de l'habitation, des opérations de rénovation urbaine, et des publics définis comme prioritaires par les PDALHPH du Gard et de Vaucluse. La CIA classe ces publics par ordre de priorité décroissante. Les ménages les plus prioritaires sont ceux qui doivent être relogés dans le cadre des opérations de renouvellement urbain, puis les ménages DALO, puis les ménages définis comme prioritaires par le CCH, en tenant compte des précisions apportées par les PDALHPD gardois et vauclusien, et enfin, seulement, les demandeurs du 1<sup>er</sup> quartile, le Grand Avignon considérant que « *la part qu'ils représentent dans les attributions doit correspondre à la part qu'ils occupent parmi l'ensemble des demandeurs* ».

La CIA reste cependant assez peu précise : ainsi, elle ne spécifie pas les objectifs par exercice, mais plutôt sur l'ensemble de la durée de la convention. La CIA fixe par ailleurs des objectifs à six ans, inférieures aux valeurs d'équilibre de long terme, définis par la CIL comme 75 % des attributions pour les ménages aux revenus inférieurs ou égaux au plafond de ressources PLAI, 20 % pour les ménages aux revenus compris entre le plafond de ressources PLAI et celui des PLUS, et 5 % pour les ménages aux revenus supérieurs au plafond de ressources PLUS.

Au surplus, la CIA demeure assez peu opérationnelle. Les modalités concrètes de mise en œuvre des principes qu'elle édicte ne sont en effet pas détaillées, sauf en matière de relogement des personnes concernées par les démolitions prévues dans les opérations de renouvellement urbain. Les objectifs de rééquilibrage territorial sont par exemple assez peu détaillés puisque le nombre d'attributions aux ménages fragiles est donné pour chaque bailleur à l'échelle de l'agglomération, et non commune par commune.

La réussite du rééquilibrage territorial suppose donc le renforcement des échanges et des actions interbailleurs, mais les modalités concrètes d'intensification de ces échanges partenariaux ne sont pas expliquées dans la CIA. De même, la CIA se contente de fixer des objectifs différents pour la commune d'Avignon et pour les autres communes, alors qu'elle aurait pu spécifier ces objectifs pour chacune des communes. La CIA ne recense pas non plus précisément les actions à mettre en œuvre par chacun des signataires. Et elle ne donne aucune indication sur les modalités communes futures de désignation des candidats pour les attributions de logements sociaux.

<sup>76</sup> Ainsi, la CIA note que les valeurs de référence constituent « *un idéal à atteindre* », et que les « *valeurs cibles sont autant d'objectifs à atteindre progressivement en mobilisant les leviers existants, dont les attributions en particulier* ».

Par ailleurs, la CIA n'a pas souhaité adapter les objectifs réglementaires au contexte local, comme la loi l'y autorise, et les a repris tels quels. Ainsi, 25 % des attributions annuelles hors QPV doivent être réalisées en faveur des ménages du 1<sup>er</sup> quartile<sup>77</sup> ou de personnes relogées à la suite d'opérations de renouvellement urbain. C'est un objectif ambitieux car en 2016, seules 14 % des attributions hors QPV ont été réalisées au profit des ménages du premier quartile. La CIA reprend également tel quel l'objectif de 50 % au moins des attributions dans les QPV à des ménages dont les revenus se situent au-dessus du 1<sup>er</sup> quartile, alors qu'en 2016, 73 % des attributions de logements sociaux en QPV l'avaient été au profit de ménages situés au-dessus du premier quartile des demandeurs.

Les outils de suivi de la CIA et de l'atteinte des objectifs par commune et par bailleur restent à définir. L'opérationnalité du suivi et de l'évaluation annuelle de l'atteinte de ces objectifs dépendra de la capacité des différents acteurs à remédier aux difficultés existantes de collecte de données fiables et homogènes. Le projet « *d'atlas du logement locatif social* », proposé par la CIA pour suivre « *la composition du parc et son évolution, l'occupation sociale du parc, les attributions, les programmes de réhabilitation et de construction neuves, les actions relatives à la qualité de service, les dossiers DALO, les attributions en dedans et en dehors des QPV selon les quartiles des demandeurs* » apparaît ambitieux, mais pourrait se révéler chronophage et reste dépendant de la qualité des données transmises par les bailleurs, en l'absence d'exploitation automatique de bases de données existantes. Le risque étant que les moyens et le temps consacrés à l'alimentation et à la fiabilisation de cet atlas concurrencent le contrôle de l'atteinte des objectifs par les différents acteurs, et les négociations y afférentes. Le Grand Avignon aurait ainsi tout intérêt, comme souligné précédemment, à basculer dès que possible vers l'exploitation du futur observatoire national de l'occupation sociale, en cours de développement par le GIP SNE, qui devrait croiser dès 2020 les données du SNE et des enquêtes RPLS et OPS, et offrir ainsi une cartographie précise de l'occupation du parc social. La chambre invite également la communauté d'agglomération aux suites à donner aux évaluations de l'atteinte des objectifs par chacun des bailleurs. Les objectifs n'ayant pas de valeur contraignante en eux-mêmes, la communauté d'agglomération pourrait effectivement mettre en place un système de « bonus - malus » afin de tenir compte dans sa politique de subventionnement des efforts réels consentis par chacun des bailleurs au regard des principes et objectifs de la CIA. Car, en l'absence d'un tel système, la formalisation d'objectifs par la CIA risque de rester purement formelle.

Le Grand Avignon affirme par ailleurs ne pas avoir eu le temps d'étudier les outils « optionnels » proposés par la loi LEC pour aider à l'introduction de davantage de mixité (décorrélation des loyers d'avec les prêts contractés pour le financement des LLS, majoration du SLS, contraindre au départ les locataires dont les revenus dépassent 150 % du plafond de ressources PLS).

Compte tenu du caractère encore relativement peu opérationnel de la CIA, l'élaboration du futur PPGDID revêt une importance toute particulière (*cf. infra*).

<sup>77</sup> 7 056 € en 2018, 6 563 € en 2017.

### 5.3.3 Le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information inachevé

Le Plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandeurs (PPGDID) a été rendu obligatoire par la loi ALUR du 24 mars 2014. Il fait l'objet de l'article L. 441-2-8 du CCH. Son objectif est de garantir un traitement efficace et transparent des demandes de logement social sur le territoire des EPCI dotés d'un PLH.

Il permet de créer une procédure de gestion des dossiers dématérialisée et partagée entre tous les acteurs, usager compris. Ce dispositif doit être élaboré entre l'EPCI, les réservataires, les bailleurs sociaux ainsi que les organismes ou services chargés de l'information des demandeurs ou de l'enregistrement des demandes<sup>78</sup>. Le PPGDID doit se doubler d'une convention entre les parties pour fixer les modalités de financement du dispositif. L'obligation d'élaboration d'un PPGDID vise trois objectifs. Premièrement, une mutualisation du dossier, des pièces et de la procédure entre acteurs institutionnels, afin de faciliter l'identification des ménages prioritaires ou pour lesquels le délai légal de proposition a été dépassé<sup>79</sup>. Deuxièmement, une amélioration de la transparence de la procédure d'attribution, des règles de priorités et une meilleure information sur la composition du parc de logement. Enfin, troisièmement, un accès facilité des demandeurs aux informations les concernant.

Le Grand Avignon a initié la réflexion sur son PPGDID dès 2015, avec l'adoption de la délibération n° 6 du 24 novembre 2015. Toutefois, en novembre 2019, celle-ci n'avait pas encore abouti, essentiellement faute de temps, le service en charge de l'habitat et du PLH étant mobilisé sur l'élaboration du troisième PLH et la convention intercommunale du logement social. Il convient de souligner que si le PPGDID a vocation à présenter de nombreux éléments généraux sur le parc de logement, les procédures d'attribution et les publics prioritaires déjà présents dans la convention intercommunale d'attribution, ce plan doit également définir le délai maximal dans lequel tout demandeur qui le souhaite doit être reçu après l'enregistrement de sa demande de logement social, les moyens à mobiliser par chaque acteur (les organismes bailleurs, l'Etat, les autres réservataires de logements sociaux et, le cas échéant, d'autres personnes morales intéressées, notamment les associations mentionnées à l'article L. 366-1 du code de la construction et les agences d'urbanisme), ainsi que les modalités d'organisation et de fonctionnement d'un service d'information et d'accueil des demandeurs de logement. La charte intercommunale d'attribution ne saurait donc se substituer au PPGDID.

En l'absence de PPGDID, le Grand Avignon n'a pas défini les conditions de l'exercice du droit à l'information des demandeurs de logements sociaux, n'a pas mis en place le service d'information et d'accueil des demandeurs de logement prévu par la loi. Il ne s'est pas non plus prononcé sur la mise en place des outils facultatifs prévus par l'article L. 441-2-8, à savoir la cotation de la demande<sup>80</sup> et le système de location voulue<sup>81</sup>.

<sup>78</sup> Le décret n° 2015-523 du 12 mai 2015 relatif au dispositif de gestion partagée de la demande de logement social en détaille le contenu.

<sup>79</sup> Cf. article L. 441-1-4 du CCH.

<sup>80</sup> Hiérarchisation automatique des demandeurs sur la base de critères objectifs auxquels sont affectés des points.

<sup>81</sup> Système qui permet d'enregistrer et de tenir compte des choix des demandeurs de logements sociaux dans les procédures d'attribution, grâce à la mise à disposition du public sur un support unique de la description des logements et de leurs conditions d'accès.

## ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire .....	56
Annexe n° 2. Taux de vacance des communes .....	59
Annexe n° 3. Comparaison entre les dispositions de l'article L. 441-6 du CCH et le contenu de la CIA du Grand Avignon.....	60

## **Annexe n° 1. Glossaire**

ALUR (loi) relative à l'accès au logement et l'urbanisme rénové ;

ALS allocation logement social ;

ANRU agence nationale pour la rénovation urbaine ;

ANAH agence nationale de l'amélioration de l'habitat ;

APL aide personnalisée au logement ;

ALI Action logement immobilier ;

ALS Action logement services ;

ALT allocation logement temporaire ;

ARS agence régionale de santé ;

ATESAT assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire ;

BBZ budget base zéro ;

CADA centre d'accueil des demandeurs d'asile ;

CAF caisse d'allocations familiales ;

CAL commission d'attribution de logements ;

CAR comité d'action régionale ;

CCAPEX commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives ;

CCH code de la construction et de l'habitat ;

CHRS centre d'hébergement et de réinsertion sociale ;

CIA convention intercommunale d'attribution ;

CIEC comité interministériel égalité et citoyenneté ;

CITE crédit d'impôt pour la transition énergétique ;

CNAF caisse nationale des allocations familiales ;

CODERST conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques ;

CRHH ou CR2H comité régional de l'habitat et de l'hébergement ;

CUS convention d'utilité sociale ;

DALO droit au logement opposable ;

DDCS(PP) direction départementale de la cohésion sociale (et de la protection des populations) ;

DDFiP direction départementale des finances publiques ;

DDI direction départementale interministérielle ;

DDT(M) direction départementale des territoires (et de la mer) ;

DGALN direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature ;

DGFIP direction générale des finances publiques ;  
DHUP direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ;  
DIHAL délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement ;  
DRDJSCS direction régionale et départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale ;  
DGFIP direction générale des finances publiques ;  
DNO directive nationale d'orientation ;  
DREAL direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement ;  
DRFIP direction régionale des finances publiques ;  
DRIEA direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement ;  
DRIHL direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement ;  
ELAN (loi) Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique ;  
EPCI établissement public de coopération intercommunale ;  
EPF établissement public foncier ;  
EPT établissement public territorial ;  
ERP établissement recevant du public ;  
ESH entreprise sociale pour l'habitat ;  
ETPT équivalent temps plein travaillé ;  
FART fonds d'aide à la rénovation énergétique ;  
FJT foyer pour jeunes travailleurs ;  
FNAL fonds national d'aide au logement ;  
FNAP fonds national d'aides à la pierre ;  
FSL fonds de solidarité logement ;  
LEC loi égalité et citoyenneté ;  
LLS logement locatif social ;  
MMS montant moyen subventionné ;  
MTES-MCT ministère de la transition écologique et solidaire - ministère de la cohésion des territoires ;  
NOTRé (loi) portant nouvelle organisation territoriale de la République ;  
OPH office public de l'habitat ;  
OPHLM office public d'habitat à loyer modéré ;  
ORTHI outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne ;  
PA programme d'action ;  
PAT programme d'action territoriale (ANAH) ;  
PDALHPD plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées ;

PDLHI pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne ;  
PGDID plan de gestion de la demande et de l'information des demandeurs ;  
PIL procédure intégrée pour le logement ;  
PLAI prêt locatif aidé d'intégration ;  
PLI prêt locatif intermédiaire ;  
PLS prêt locatif social ;  
PLU plan local d'urbanisme ;  
PLUI plan local d'urbanisme intercommunal ;  
PLUS prêt locatif à usage social ;  
PLH plan local de l'habitat ;  
PNQARD plan national de requalification des quartiers anciens dégradés ;  
PNRU programme national de rénovation urbaine ;  
POTE (fichier) permanent des occurrences de traitement des émissions ;  
PREH plan de rénovation énergétique de l'habitat ;  
ORCOD opération de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national ;  
QPV quartier prioritaire de la ville ;  
RHI résorption de l'habitat insalubre  
RS résidence sociale ;  
RSD règlement sanitaire départemental ;  
SCoT schéma de cohérence territoriale ;  
SIAL service inter-administratif du logement ;  
SNE système national d'enregistrement ;  
SYPLO système prioritaire de logement ;  
SRADDET schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ;  
SRU (loi) relative à la solidarité et au renouvellement urbain ;  
TFPB taxe foncière sur les propriétés bâties ;  
THIRORI traitement de l'habitat insalubre remédiable ou dangereux et des opérations de restauration immobilière ;  
VEFA vente en état futur d'achèvement.

**Annexe n° 2. Taux de vacance des communes**

Avignon	14,5 %
Caumont-sur-Durance	6,3 %
Entraigues-sur-la-Sorgue	7,1 %
Jonquerettes	6,1 %
Le Pontet	
Les Angles	8,1 %
Montfaucon	8,70 %
Morières-lès-Avignon	5,9 %
Pujaut	7,50 %
Rochefort-du-Gard	5,4 %
Roquemaure	11,7 %
Sauveterre	7,8 %
Saze	6,6 %
Vedène	6 %
Velleron	8,3 %
Villeneuve-lès-Avignon	8,1 %
Grand Avignon	11,3 %
Vaucluse	11,3 %

Source : porter à connaissance PLH 3, d'après Filocom 2015.

### Annexe n° 3. Comparaison entre les dispositions de l'article L. 441-6 du CCH et le contenu de la CIA du Grand Avignon.

<i>Dispositions de l'article L. 441-1-6 du CCH</i>	<i>CIA du Grand Avignon</i>
1° Pour <u>chaque bailleur social</u> ayant des logements sur le territoire concerné, un <u>engagement annuel quantifié et territorialisé</u> d'attribution de logements à réaliser en application des vingtième à vingt-deuxième alinéas de l'article L. 441-1.	La CIA fixe des objectifs par bailleurs, pour l'ensemble de leur parc, et non commune par commune. La CIA précise cependant les objectifs par commune, mais ne les répartit pas par bailleurs.
2° Pour <u>chaque bailleur social</u> , un <u>engagement annuel quantifié et territorialisé</u> d'attribution de logements aux personnes bénéficiant d'une décision favorable mentionnée à l'article L. 441-2-3 et à des personnes répondant aux critères de priorité mentionnés à l'article L. 441-1, ainsi que les modalités de relogement et d'accompagnement social nécessaires à la mise en œuvre de cet engagement.	<b>La CIA détermine des objectifs annuels par bailleurs mais ceux-ci ne sont pas territorialisés par commune, mais seulement selon une répartition dans et hors QPV. La CIA détaille les principes de l'accompagnement à mettre en place pour les ménages fragiles, mais ne présente pas de bilan ni d'objectifs par bailleurs, et renvoie au PPGDID pour les questions d'accueil et d'orientation des demandeurs de logements sociaux.</b>
3° Pour <u>chaque bailleur social</u> , un <u>engagement</u> portant sur les actions à mettre en œuvre dans son domaine de compétences pour atteindre les objectifs d'équilibre territorial mentionnés au 1° de l'article L. 441-1-5.	<b>La CIA ne définit pas précisément les actions à mettre en place par les bailleurs, mais seulement les objectifs de relogement hors QPV des ménages du premier quartile et des ménages relogés dans le cadre du renouvellement urbain. Ces objectifs par bailleurs ne sont cependant pas déclinés par commune. L'atteinte des objectifs de rééquilibrage territorial fixés par la CIA suppose donc le renforcement du fonctionnement interbailleurs.</b>
4° Pour chacun des autres signataires de la convention, des engagements relatifs à sa contribution à la mise en œuvre des actions permettant de respecter les engagements définis aux 1° à 3° du présent article et, le cas échéant, les moyens d'accompagnement adaptés	<b>La CIA ne définit pas précisément les engagements de chacun des signataires, les principes formalisés dans la troisième partie relative à la mise en œuvre de la CIA.</b>
5° Les modalités de relogement et d'accompagnement social des personnes relogées dans le cadre des opérations de renouvellement urbain	La CIA est précise : elle prévoit le relogement des personnes à 30 % sur Avignon et à 70 % dans le reste de l'agglomération, pour tenir compte de l'objectif de rééquilibrage territorial et de mixité sociale. La CIA adopte la répartition de principe suivante, sur la base du parc de chaque bailleur, pour le relogement des personnes déplacées dans le cadre de ces opérations : 35 % pour Grand Avignon Résidence (désormais fusionné avec Mistral Habitat), 15 % pour Mistral Habitat, 10% pour Erilia et 30 % pour Grand Delta Habitat. Le <u>protocole de relogement</u> afférent aux opérations de rénovation urbaine, annexé à la CIA, est très détaillé, et pose le principe d'une réflexion sur l'ensemble du parc locatif social, par une mutualisation entre bailleur.
6° Les conditions dans lesquelles les réservataires de logements sociaux et les bailleurs sociaux procèdent à la désignation des candidats dont les demandes sont présentées aux commissions mentionnées à l'article L. 441-2 et les modalités de la coopération entre les bailleurs sociaux et les titulaires de droits de réservation	<b>La CIA ne détaille pas les modalités de désignation des candidats.</b>





Les publications de la chambre régionale des comptes  
de Provence-Alpes-Côte d'Azur  
sont disponibles sur le site :

[www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur)

**Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur**

17, traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

[pacagrefe@crtc.ccomptes.fr](mailto:pacagrefe@crtc.ccomptes.fr)

[www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur)



Marseille, le - 8 SEP. 2020

**LE PRÉSIDENT**

**Dossier suivi par :** Bertrand MARQUES, greffier

04 91 76 72 42

[pacagrefe@crtc.ccomptes.fr](mailto:pacagrefe@crtc.ccomptes.fr)

**Réf. :** GREFFE/BM/BBA/n° 1239.

**Objet :** rapport d'observations définitives

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception  
2C13194344379

à

**Monsieur le Président**  
Communauté d'agglomération  
du Grand Avignon  
320 chemin des Meinajariés  
AGROPARC  
BP 1259  
84911 AVIGNON Cedex

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la Communauté d'agglomération du Grand Avignon pour les exercices 2015 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il retient ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



**Nacer MEDDAH**