



L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains

Groupement d'Intérêt Public

**POPSU** Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines

**L'ANIMATION INTERCOMMUNALE DES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT :  
AVANCEES ET LIMITES DE LA CONSTRUCTION D'UNE CAPACITE D'ACTION  
COLLECTIVE DANS LES AGGLOMERATIONS DE LYON, NANTES ET TOULOUSE.**

*ANALYSE TRANSVERSALE HABITAT – SYNTHÈSE DE LA RECHERCHE*

**Mathilde CORDIER, Jules- Mathieu MEUNIER, Lab'Urba, Institut d'Urbanisme de Paris /  
Université Paris Est**

**Mars 2009**

**PUCA**

plan  
urbanisme  
construction  
architecture



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

MINISTÈRE  
DU LOGEMENT  
ET DE LA VILLE



L'analyse transversale habitat aborde les politiques locales de l'habitat sous l'angle des pratiques développées par le pouvoir d'agglomération pour assurer la mise en œuvre des programmes locaux de l'habitat (PLH) et jouer le rôle de chef de file que le législateur semble avoir voulu lui confier en 2004 en instaurant une délégation de compétence en matière de répartition de l'aide à la pierre. Centrée sur un domaine de l'action publique qui se caractérise par une fragmentation de la compétence entre les différents niveaux institutionnels (communes, EPCI, département, Etat), elle interroge en particulier la capacité des intercommunalités – en l'occurrence les communautés urbaines du Grand Lyon et de Nantes Métropole et la communauté d'agglomération du Grand Toulouse – à amorcer des dynamiques de coopération dans le domaine de l'habitat et à pérenniser ces dynamiques dans la durée. En mettant en évidence les modalités du processus d'institutionnalisation des coopérations qui se nouent dans le cadre des PLH, notre étude vise également à mesurer la propension de ce processus à établir la légitimité des EPCI dans un rôle d'animateur des politiques locales de l'habitat.

L'analyse transversale s'inscrit dans un cadre théorique qui emprunte à la fois à la sociologie de l'action et à la sociologie de l'action publique telles que celles-ci ont pu être mobilisées depuis une quinzaine d'années pour caractériser les nouveaux modes de gouvernement des villes ainsi que la régulation des politiques territoriales dans un contexte de décentralisation de l'action publique. Ce faisant, elle cherche à saisir les voies par lesquelles une « capacité politique » se met en place au niveau intercommunal dans le domaine de l'habitat. Cette capacité politique se construit dans l'interaction avec les autres parties prenantes des politiques locales de l'habitat, la finalité de l'animation mise en œuvre par les EPCI étant de faire émerger une « capacité d'action collective » en matière d'habitat. La réalisation des stratégies inscrites dans les PLH communautaires est censée résulter d'un processus d'apprentissage propice à la mobilisation et à l'articulation des ressources dispersées sur les scènes locales de l'habitat. Elle doit également s'opérer en référence à la formulation d'un « bien commun territorial », c'est-à-dire à la capacité des élus d'exercer une médiation des intérêts locaux de façon à faire émerger un intérêt général à l'échelle de l'agglomération.

L'étude vise donc à cerner les moyens mis en œuvre par les intercommunalités aux différents stades de la construction et du pilotage des PLH (diagnostic et analyse de la situation de l'habitat dans l'agglomération, formulation d'objectifs politiques, détermination d'un programme d'action territorialisé, mise en place d'un suivi permanent des politiques engagées) pour appuyer la réalisation de ce processus d'apprentissage auprès de leurs partenaires et établir parallèlement leur leadership dans ce domaine de l'action publique. Elle s'efforce aussi de mesurer les effets de l'action communautaire sur ces deux plans, en essayant de cerner les facteurs à même d'expliquer les avancées et les limites actuelles du processus d'apprentissage<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Les politiques développées par les départements dans le domaine de l'habitat (répartition de l'aide à la pierre, élaboration et mise en œuvre du plan départemental d'aide au logement des personnes défavorisées, etc.) sont interrogées sous les mêmes angles dans des encadrés situés à la fin de chaque partie.

## Première partie – Les politiques intercommunales de l’habitat : degrés d’apprentissage préalable des élus et stratégies affichées dans les PLH

L’objet de cette première partie consiste à dessiner le cadre des politiques locales de l’habitat et à décrire les grands axes des stratégies développées dans ce domaine par les communautés de Lyon, Nantes et Toulouse. Ces stratégies ont vocation à la fois à décliner territorialement une série de politiques définies au plan national et à mettre en œuvre des objectifs élaborés en fonction de l’évolution des besoins en logements et des priorités politiques arrêtées au niveau de l’agglomération. La capacité politique des communautés repose notamment sur leur aptitude à satisfaire simultanément ces deux catégories d’objectifs. Elle est variable dans chaque configuration territoriale, en relation avec une multitude de facteurs parmi lesquels le degré d’apprentissage préalable chez les élus de la coopération intercommunale et de la « culture habitat » (c’est-à-dire d’une culture d’intervention dans ce domaine de l’action publique) occupe une place centrale. Au même titre que les règles du jeu politique local (existence d’un leadership politique, tonalité consensuelle/conflictuelle des rapports entre les collectivités, etc.), l’apprentissage institutionnel des élus conditionne en effet la faculté des intercommunalités à garantir la mise en œuvre effective des stratégies affichées par les PLH.

Cette partie vise à mettre en évidence ces traits caractéristiques pour chacune des configurations territoriales abordées ainsi que leur influence historiquement sur l’émergence d’une capacité d’action des collectivités puis d’une capacité d’animation intercommunale des politiques locales de l’habitat (disposition des élus à coopérer, propension à saisir les structures d’opportunité définies par la loi, etc.). Elle s’efforce ainsi de retracer au niveau de chaque agglomération le processus spécifique par lequel l’échelon communautaire a émergé au début des années 2000 dans un rôle d’animation des politiques locales de l’habitat. Elle rend également compte dans leurs grandes lignes des stratégies affichées par les PLH communautaires à partir de cette période : forte dimension partenariale, variété des objectifs (régulation des marchés immobiliers, diversification de l’habitat, aide au logement des publics dits « spécifiques ») et des registres d’action (financement de la construction, action foncière, etc.), tensions liées à la coexistence d’objectifs potentiellement divergents (développement local vs. solidarité, mixité sociale vs. droit au logement), etc.

## Deuxième partie – Les moyens mis en œuvre par les communautés pour mobiliser les ressources nécessaires à la réalisation des PLH

Les communes occupent une place à part parmi les acteurs que le pouvoir d’agglomération cherche à associer à la production d’un bien commun territorial en matière d’habitat. D’une part, car elles détiennent des compétences décisives pour la réalisation des objectifs des PLH – compétences qu’elles ont la possibilité de conserver dans leur giron ou de transférer aux communautés selon la délimitation de l’intérêt communautaire. D’autre part, car bon nombre d’entre elles a historiquement manifesté une certaine résistance à l’émergence d’une régulation intercommunale des questions d’habitat dans chacune des agglomérations étudiées.

Afin de contenir l’incertitude fondamentale qui pèse sur la mise en œuvre des orientations du PLH du fait du morcellement des ressources mobilisables localement, l’échelon intercommunal doit donc trouver le moyen d’agréger les intérêts communaux à ses propres stratégies tout en évitant de remettre en cause les prérogatives des maires et de heurter de front le sentiment d’autonomie qui s’exprime plus ou moins vivement au niveau local – en référence notamment au principe de libre administration des collectivités territoriales. En

d'autres termes, la réalisation des stratégies adoptées à l'échelle de l'agglomération dépend (notamment) de l'aptitude des EPCI à susciter un processus d'intégration intercommunal en matière d'habitat tout en préservant la cohésion communautaire contre les tensions inhérentes à ce processus.

L'objet de cette deuxième partie consiste principalement à repérer les « *formes d'intégration-garantie d'autonomie offertes aux communes* » dans le cadre de l'élaboration et du suivi des PLH. Ces formes se manifestent dans la plupart des pratiques, techniques et instruments développés par les communautés pour favoriser la mise en œuvre des stratégies dont elles sont porteuses. Si ces techniques et ces instruments sont variables d'une configuration territoriale à l'autre, une série de constantes se signalent cependant à partir des cas lyonnais, nantais et toulousains.

Plusieurs techniques jouent d'abord sur les capacités d'apprentissage des communes. La mobilisation de ces dernières en faveur des orientations stratégiques du PLH est censée résulter dans ce cas des efforts de pédagogie développés à leur intention par les EPCI (afin d'établir la réalité des besoins en logement ou de dissiper les représentations négatives attachées au logement social) ainsi que des fonctions d'accompagnement et de conseil assurées par les techniciens intercommunaux (qui jouent souvent un rôle important de ce fait dans l'élaboration des compromis au niveau communal). Les communautés s'efforcent ensuite d'engager les maires sur des objectifs concrets en recourant à des instruments et à des règles destinés à prolonger la mobilisation des communes dans la durée et à renforcer la stabilité du contexte d'action (contractualisation EPCI-communes, inscription des objectifs du PLH dans les plans locaux d'urbanisme). L'émergence d'une capacité d'action collective en matière d'habitat passe enfin par une articulation plus étroite des stratégies des collectivités avec celles des organismes constructeurs (bailleurs sociaux et promoteurs immobiliers), objectif qui justifie la mise en jeu de moyens aptes à développer la capacité de coordination des communautés dans le cadre des politiques de droit commun comme des projets de rénovation urbaine.

### Troisième partie – Les avancées et les limites actuelles du processus d'apprentissage

Cette troisième partie s'intéresse moins à l'efficacité des politiques de l'habitat en tant que telles qu'aux recompositions qui s'opèrent actuellement dans le jeu institutionnel local en la matière. Plusieurs éléments de bilans sont mobilisés pour livrer des indications sur les modalités d'émergence d'une capacité d'action collective et sur les limites actuelles de ce processus dans les agglomérations étudiées. La portée que revêt l'animation communautaire sur la mobilisation des acteurs autour des stratégies affichées dans les PLH, le rythme d'apprentissage d'une culture habitat chez les élus locaux ou encore la neutralisation des clivages qui parcourent les scènes locales de l'habitat est plus particulièrement appréciée du point de vue des effets des techniques, règles et dispositifs mis en place sur chacun de nos terrains pour encadrer les interactions et favoriser la réalisation des objectifs intercommunaux.

Les bilans affichés en matière de construction sociale et de rénovation urbaine sont variables selon les politiques et les configurations territoriales. Les objectifs affichés dans les PLH sont remplis ou quasiment remplis dans certains domaines (le développement quantitatif de l'offre d'HLM en particulier) mais sont visiblement plus difficiles à atteindre dans d'autres (la mutualisation géographique de la reconstitution de l'offre démolie par exemple).

## *La manifestation d'une capacité d'action collective*

Avant de chercher à mettre en évidence les mécanismes qui permettent de cerner les limites atteintes actuellement par les EPCI dans leur rôle de chef de file des politiques locales de l'habitat, il s'agit de nous intéresser aux motifs qui expliquent – dans certaines configurations territoriales et sur des domaines d'action précis – les avancées concomitantes. Ces motifs sont engendrés dans les interactions qui s'opèrent sur les scènes locales de l'habitat entre des acteurs porteurs d'intérêts divergents et peu enclins à coopérer les uns avec les autres à n'importe quel prix. La disposition des acteurs à s'inscrire dans des dynamiques partenariales et à œuvrer de concert à la réalisation de projets communs dépend en premier lieu des perceptions qu'ils développent à propos des problèmes d'habitat mais également les uns sur les autres. Elle repose en tant que telle sur un processus d'apprentissage qui procède chez les acteurs de mouvements effectués par rapport à leurs positions premières. Les techniques mobilisées par les communautés pour faciliter la mise en œuvre des PLH ont vocation à influencer sur les représentations et les attitudes des acteurs et à favoriser *in fine* un tel apprentissage. Un retour sur ces procédés et sur les mouvements qu'ils sont à même de provoquer sur les scènes locales permet de saisir les mécanismes par lesquels une capacité d'action collective se manifeste (et dans certains cas se consolide) aujourd'hui en matière d'habitat à partir des cas des agglomérations de Lyon, Nantes et Toulouse.

L'apparition d'une dynamique d'action collective repose d'abord sur l'aptitude des EPCI à aménager un contexte d'action capable à la fois d'associer les différents intérêts en présence à la réalisation des stratégies intercommunales et d'offrir des gages d'autonomie aux acteurs enrôlés dans les dispositifs communautaires – et en tout premier lieu aux communes. L'animation communautaire a vocation ici à réguler les contradictions qui sont susceptibles d'apparaître entre l'émergence d'une capacité d'action collective autour des stratégies intercommunales et le sentiment d'autonomie nourri plus ou moins fortement par l'échelon communal dans le domaine de l'habitat. Cette régulation repose sur le développement des interactions occasionnées par l'élaboration et la mise en œuvre du PLH dans chacune des agglomérations étudiées. Chargée de favoriser simultanément la stabilisation du contexte d'action, le renforcement des liaisons entre les acteurs et de la cohésion intercommunale, l'articulation des intérêts communaux avec les stratégies communautaires et la mobilisation de ressources dispersées ou extérieures à la scène locale, la démultiplication des échanges entre les différentes composantes des politiques locales de l'habitat se situe au centre des préoccupations des EPCI – conscients que c'est là un préalable indispensable à l'émergence d'une capacité d'action collective. La propension des interactions engendrées autour du PLH à conférer un caractère d'intérêt général aux stratégies portées par le pouvoir d'agglomération se fonde en grande partie sur la souplesse de l'animation communautaire (qui peut amener l'échelon intercommunal le cas échéant à renoncer à faire prévaloir expressément certaines de ses prérogatives légales) et sur la dimension procédurale de la construction des politiques intercommunales (qui soumet la décision à la délibération et implique étroitement les partenaires *via* l'entretien d'un dialogue continu).

L'émergence d'une capacité d'action collective résulte ensuite de la faculté de l'animation communautaire à favoriser l'apprentissage des acteurs par un jeu sur leurs identités et leurs structures d'intérêts. En effet, la stabilisation du contexte d'action et la multiplication des interactions entre les parties prenantes des politiques de l'habitat ne garantissent pas à elles seules l'émergence d'une capacité d'action collective. La responsabilisation des partenaires engagés par l'adoption du PLH et la propagation d'une culture habitat sur le territoire communautaire passent par l'implication effective des acteurs dans la réalisation des projets

chargés de décliner les objectifs contractés à l'échelle intercommunale. Or, la participation des acteurs est suspendue en pratique à leur degré d'adhésion aux stratégies communautaires, c'est-à-dire à leur propension à identifier dans ces dernières la promesse d'une évolution conforme à leurs intérêts et/ou valeurs propres. Une telle perception est susceptible de s'imposer au cours d'un processus d'apprentissage issu de la confrontation avec les autres acteurs. Pour favoriser la réalisation de cet apprentissage et amener les acteurs à participer à l'action collective au prix d'un déplacement par rapport à leurs positions initiales, les communautés sont enclines à susciter des dispositions à coopérer par un jeu sur l'identité et les structures d'intérêts des acteurs – des maires et des organismes de construction ici. Les mécanismes de ce jeu révèlent le potentiel intégrateur des techniques employées par les communautés pour mobiliser leurs partenaires (pédagogie, appui technique).

Les techniques et les dispositifs mobilisés pour favoriser la réalisation des objectifs des PLH ont visiblement porté leurs fruits en ce qu'ils ont contribué à accélérer l'apprentissage des partenaires locaux des communautés : les communes (sur la question du développement de l'offre sociale en particulier) et les organismes constructeurs. L'apprentissage est particulièrement sensible chez ces derniers. Si des partenariats avaient déjà été engagés dans plusieurs agglomérations au cours des années 1980-1990, les interactions développées entre les opérateurs et les collectivités se sont considérablement accrues au cours des années 2000 dans le cadre de la mise en œuvre des PLH et de l'élaboration de la programmation neuve d'HLM. Ces confrontations ont conduit les professionnels à opérer des déplacements, à modifier leurs relations avec les élus et à afficher des dispositions souvent inédites à la coopération. Ces évolutions manifestent la capacité des EPCI à articuler des intérêts divergents, capacité qui procède notamment d'un jeu sur l'identité des opérateurs – qui tendent à se couler dans un rôle de partenaires à part entière au cours de l'élaboration et du suivi de l'action publique. Elles signalent également la propension des communautés à s'affirmer dans un rôle de chef de file dans un certain nombre de domaines. Ces aptitudes sont différenciées dans les configurations territoriales étudiées en fonction du degré d'apprentissage institutionnel de la coopération intercommunale et de l'antériorité des partenariats engagés avec les opérateurs – même si l'ouverture et la capacité d'intégration élevées des contextes d'action paraissent partout à même d'autoriser l'incorporation de nouveaux intérêts.

#### *Les limites actuelles de l'animation communautaire*

Tout l'enjeu de l'animation des PLH consiste à amener les élus locaux à modifier partiellement le regard qu'ils portent sur les questions d'habitat. Il s'agit d'introduire chez ces derniers les ferments d'une culture habitat et de les associer à terme à la réalisation des stratégies définies à l'échelle intercommunale, sans que ces stratégies n'entrent en contradiction dans leurs représentations avec les intérêts qu'ils défendent au niveau communal. Or, dans certains domaines d'intervention des politiques de l'habitat, l'existence d'une telle évolution chez les élus locaux se signale moins par sa vigueur que par son caractère ténu, voire son absence. Ce déficit d'apprentissage est plus ou moins prononcé selon les configurations territoriales – produit du degré d'ancrage local de la culture habitat, de l'antériorité de la pratique intercommunale et de la nature plus ou moins conflictuelle de la culture politique territoriale. Il se manifeste cependant à un niveau ou à un autre dans chacune des trois agglomérations étudiées par l'analyse transversale.

Dans cette perspective, la mise en œuvre des PLH se caractérise non pas tant par le repositionnement des communes à l'intérieur du contexte d'action que par la tendance de

l'échelon intercommunal à faire montre d'un soin particulier à éviter le conflit avec ces dernières – au prix parfois d'une limitation de ses ambitions premières – et à baser le processus d'intégration communautaire sur des logiques de marchandage institutionnel davantage que sur un apprentissage effectif des élus locaux. Suivant une telle approche, l'engagement des élus dans une dynamique de coopération intercommunale semble moins reposer sur la volonté de développer des politiques publiques en référence à un bien commun territorial que sur le désir de bénéficier des ressources mises en jeu par ces politiques à l'échelle communale.

L'affirmation des communautés dans un rôle de chef de file des politiques de l'habitat se heurte actuellement à une série d'obstacles dont il importe de prendre la mesure. Plusieurs signes dénotent d'abord la propension modérée d'une animation essentiellement basée sur la pédagogie et le consensus à réduire l'incertitude fondamentale qui caractérise le contexte d'action des politiques de l'habitat et à asseoir la légitimité du pouvoir d'agglomération. La capacité des intercommunalités à s'affranchir de la tutelle des communes par l'affirmation d'une volonté et d'une capacité politiques autonomes et à associer les intérêts locaux à la réalisation des stratégies communautaires présente des limites qui n'ont pas encore pu être surmontées à ce jour – et ce en dépit notamment des incitations à coopérer produites à cette fin en direction des élus locaux. Bien qu'étant plus ou moins prononcées selon les politiques et les configurations territoriales, ces limites s'observent dans chacune des agglomérations abordées par l'analyse transversale. Partout elles fondent les intérêts communaux à peser en permanence sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'habitat et – dans certains domaines d'intervention – à représenter un frein à l'affirmation d'une capacité d'action collective. La prévalence des intérêts communaux et ses effets neutralisants sur l'émergence d'une animation communautaire des politiques locales de l'habitat se manifestent ainsi ponctuellement dans le champ des politiques chargées d'accroître l'offre de logements sociaux (ou de la reconstituer) et de manière plus systématique dans le domaine des politiques de peuplement.

La reconnaissance du rôle joué par les communautés bute ensuite sur le déficit de publicisation des débats et des compromis qui s'opèrent dans le domaine du logement. En effet, la stabilisation du contexte d'action et la propension des accords à engager effectivement les parties reposent en partie sur des activités de valorisation et de diffusion. Or, l'asymétrie politique qui affecte les EPCI vis-à-vis des communes, l'obligation pour eux de composer avec les intérêts locaux et la vivacité que ces intérêts revêtent dans le domaine de l'habitat tendent actuellement à inciter les communautés à parer l'exercice de leurs responsabilités d'une certaine modestie. De manière plus ou moins perceptible selon les configurations territoriales et les domaines d'intervention, cette modestie conduit parfois les élus à entretenir une discrétion relative autour des modalités et des finalités de l'action publique, discrétion qui est susceptible à la fois de restreindre la portée des stratégies communautaires et de créer une incertitude dans la mise en œuvre du PLH.

L'émergence d'une capacité d'animation communautaire dans le domaine de l'habitat est enfin contrainte par une série de variables détachées de la tension politique intrinsèque à l'institution intercommunale. Deux d'entre elles en particulier semblent jouer un rôle important : l'ambivalence du rôle adopté par l'Etat local dans l'animation des politiques locales de l'habitat et les limites qui affectent les ressources communautaires. A ce propos, quelques pistes de réflexion sont signalées à titre exploratoire au terme de l'analyse transversale.

## Conclusion

Plusieurs signes attestent l'aptitude de l'animation communautaire à opérer une médiation propice à l'émergence d'un intérêt général territorial dans le domaine de l'habitat. Les difficultés auxquelles se heurtent les conseils généraux pour associer les maires et les opérateurs à la mise en œuvre des politiques départementales de l'habitat dans le cadre de la délégation des aides à la pierre (et dans une moindre mesure des PDALPD) révèlent par contraste le caractère décisif des ressources maîtrisées par les communautés : existence d'un lien consubstantiel avec les communes, héritage de l'apprentissage amorcé sous l'égide des villes-centres, antériorité des partenariats initiés avec les bailleurs sociaux, etc. Plusieurs signes indiquent tout aussi distinctement un défaut de régulation d'ensemble des politiques locales de l'habitat. Ce déficit résulte des contradictions qui résident au cœur de la politique du logement. Il provient aussi de la difficulté qui consiste à articuler des interventions et des dispositifs relevant de niveaux d'action différents. Au final, le même constat se dégage sur chacun de nos terrains : celui d'un apprentissage à plusieurs vitesses des élus locaux selon les domaines de compétence, d'une disparité de rythmes dans l'affirmation d'une capacité d'action collective et dans le processus d'identification de l'intercommunalité en tant que chef de file.

Cette disparité provient en premier de l'attachement éprouvé par les maires envers certaines de leurs prérogatives dans le domaine de l'habitat. Elle découle également de la mise en échec partielle des techniques mobilisées par les intercommunalités pour mobiliser les ressources maîtrisées par les communes et compenser l'asymétrie politique qui affecte aussi bien leurs rapports avec les maires que la légitimité de leurs propres politiques. Ces techniques communautaires semblent même enclines dans une certaine mesure à produire des effets contreproductifs sur les conditions d'affirmation d'une capacité d'animation intercommunale des politiques locales de l'habitat. En effet, une tension fondamentale s'exerce en leur sein entre l'ambition de promouvoir des formes d'intégration nouvelles sur les scènes locales de l'habitat et la nécessité de produire des gages d'autonomie à l'intention des intérêts communaux : tout palier franchi dans la montée en responsabilité des communautés semble automatiquement attiser le besoin de garanties en la matière chez les maires, tandis que les assurances offertes par les EPCI exposent systématiquement celles-ci au risque d'une neutralisation du processus d'intégration intercommunal. Cette tension est à l'œuvre à chaque étape du pilotage du PLH. Elle contribue à exposer les communautés à trois risques essentiels dans le cadre de ce pilotage : la tendance à l'autolimitation des stratégies communautaires (*via* une inclination à faire primer la recherche du consensus sur toute autre initiative), la tentation de la gestion dans la discrétion (dimension essentielle du déficit démocratique de l'action intercommunale) et la dévalorisation symbolique des politiques de l'habitat (souvent cantonnées à une logique de marchandage institutionnel au lieu d'être perçues comme répondant aux besoins de la majorité).

L'affermissement des prérogatives institutionnelles des EPCI est couramment envisagé comme étant à même de réduire les incertitudes qui entourent la mise en œuvre des objectifs inscrits dans les PLH. Cependant, cette voie n'est peut-être pas la seule possible. Dans un contexte où, en dépit de l'apprentissage des élus locaux, les stratégies intercommunales continuent de buter sur les oppositions soulevées localement par les projets de construction qui déclinent ces objectifs, la mise en œuvre d'une intervention des communautés en prise directe avec les représentations et les dispositions des populations locales semble tout aussi nécessaire aujourd'hui. Une telle évolution semble s'esquisser actuellement dans plusieurs



agglomérations à travers le projet d'accentuer la participation des habitants à l'élaboration des politiques développées dans le domaine de l'habitat.

L'association des habitants à la production des politiques locales de l'habitat impliquerait notamment de rompre partiellement avec une vision normative de l'intercommunalité encline à rabattre la capacité politique des communautés (qui peut également se concevoir comme une capacité d'animation destinée à articuler les politiques mises en œuvre par d'autres niveaux d'action dont les maires) sur le processus d'intégration intercommunal (qui induit implicitement pour sa part le transfert total des compétences communales aux communautés à terme). Une autre conception – celle en l'occurrence qui semble guider actuellement les dynamiques de coopération intercommunale dans les agglomérations de Lyon, Nantes et Toulouse – revient à considérer que les politiques locales de l'habitat reposent sur plusieurs piliers (l'EPCI, les communes, l'Etat, le conseil général...) et que la réalisation des objectifs du PLH suppose davantage de consolider simultanément chacun d'eux que d'introduire un déséquilibre au profit de l'un d'entre eux en particulier.

Suivant une telle logique, le renforcement de la capacité d'action collective en matière d'habitat dans les agglomérations étudiées (et dans plusieurs autres) pourrait résulter au cours des années à venir – toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire hors élection du président d'agglomération au suffrage universel direct – de deux dynamiques complémentaires : la poursuite du processus d'intégration intercommunal dotant le pouvoir d'agglomération de responsabilités nouvelles et le développement de la pédagogie communautaire sur une base élargie. La démultiplication des échanges avec les porteurs d'intérêts particuliers comporterait une série d'avantages. La transparence accompagnant l'élaboration participative des stratégies intercommunales en matière d'habitat répondrait aux aspirations de citoyens désireux de ne plus être « mis devant le fait accompli ». Poussée au bout de sa logique, elle aurait l'avantage de constituer un principe régulateur dans l'affirmation des intérêts locaux, contraignant les collectifs d'habitants enclins à s'opposer aux projets d'aménagement à composer avec l'intérêt général de façon à acquérir une certaine légitimité. Elle aurait également pour effet d'engager publiquement les parties prenantes de la décision (les communes et l'EPCI pour le moins) sur un certain nombre d'objectifs et, potentiellement, de fonder la répartition des compétences entre les niveaux institutionnels sur une logique proprement politique. En tant qu'animateur soucieux de préserver l'existence d'un lien de proximité dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, l'échelon communautaire en particulier serait directement impliqué dès lors dans la régulation du processus d'intégration intercommunal. Selon des équilibres et des seuils à déterminer dans chaque configuration territoriale, une telle approche pourrait justifier *in fine* de stabiliser le processus d'intégration intercommunal sur certains domaines de compétence et de maintenir plusieurs communautés (toutes ?) « au milieu du gué ».