

Le programme local de l'habitat (PLH) en 20 questions



Le programme local de l'habitat (PLH) en 20 questions

Cerema

Territoires et ville

2 rue Antoine Charial - 69426 Lyon Cedex 03

www.cerema.fr

Collection « Références »

Cette collection regroupe l'ensemble des documents de référence portant sur l'état de l'art dans les domaines d'expertise du Cerema (recommandations méthodologiques, règles techniques, savoir-faire...), dans une version stabilisée et validée. Destinée à un public de généralistes et de spécialistes, sa rédaction pédagogique et concrète facilite l'appropriation et l'application des recommandations par le professionnel en situation opérationnelle.

Réalisation

Cet ouvrage est une œuvre collective du Cerema, rédigée par le Cerema et la direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP).

Il a été réalisé à la demande de la direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN).

Chef(fe)s de projets

Pour la DHUP

Damien Pacou, chargé de mission politiques locales de l'habitat, bureau des politiques locales de l'habitat, de la programmation et du renouvellement urbain (PH2).

Pour le Cerema

Emmanuelle Colleter, chargée d'études habitat-logement; Christine Grimal, chargée d'études politiques foncières et de l'habitat; Clément Matray, chargé d'études habitat et ville durable.

Rédacteurs

Manon Barthomeuf, Emmanuelle Colléter, Olivier Dupré, Christine Grimal, Magali Journet, Bruno Le Gonidec, Ghislaine Munoz, Sarah Olei, Valérie Peyrat, Aude Peyron (Cerema); Damien Pacou, DHUP/PH2 (Ministère en charge du logement).

Remerciements

Afin de n'oublier personne, et s'agissant d'un travail qui a mobilisé un grand nombre de contributeurs, nous tenons à remercier toutes les personnes appartenant aux structures ci-dessous citées, qui, à un titre ou à un autre – contributeur, auditionné, relecteur, etc. – ont apporté leurs concours à l'élaboration de ce document :

maîtrise d'ouvrage « élargie »

Le Cerema, la sous-direction des politiques de l'habitat; les bureaux suivants de la DHUP : des politiques locales de l'habitat, de la programmation et du renouvellement urbain (PH2) ; des politiques foncières (AD3) ; de la planification urbaine et rurale et cadre de vie (QV3) ; des politiques sociales du logement (PH1) ; du parc privé (PH3) ; des études économiques (FE5);

groupe de travail « ensemblier » (invités et/ou participants)

L'Assemblée des Communautés de France (AdCF)
L'Assemblée des Maires de France (AMF),
L'Agence nationale de l'habitat (ANAH),
L'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL),
L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)
L'Association nationale des établissements publics fonciers locaux (EPFL),
Bordeaux Métropole,
La Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
Auvergne-Rhône-Alpes et la DREAL des Pays de la Loire,
La Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL),
La Direction départementale des territoires (DDT) de la Haute-Garonne et la DDT de la Sarthe,
L'Établissement public foncier de Normandie ;
La Fédération nationale des associations régionales d'organismes d'habitat social (FNAR),
La Fédération des associations et des acteurs pour la promotion de l'insertion par le logement (FAPIL),
La Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU),
La Fédération des EPL,
La Fédération des professionnels de l'immobilier (FNAIM),
La fédération SOLIHA (solidaires pour l'habitat),
France Urbaine,
Régions de France,
L'Union professionnelle du logement (Unafo),
L'Union sociale pour l'habitat (USH).

contributeurs

collectivités

La Communauté urbaine Angers Loire Métropole, Bordeaux Métropole, Brest Métropole, la communauté d'agglomération de Cergy Pontoise, la communauté d'agglomération d'Arles Crau Camargue et Montagnette, la communauté d'agglomération de Béthune, la communauté d'agglomération de Nevers, la communauté d'agglomération de Saint-Nazaire, la communauté d'agglomération du Grand Cahors, la communauté d'agglomération du Pays Voironnais, la communauté d'agglomération du Val de Fensch, la communauté d'agglomération Grand Avignon, la communauté d'agglomération de Reims Métropole, la communauté de communes de canaux et forêts en Gâtinais, la communauté de communes de Vère Grésigne, la communauté de communes des Coëvrons, la communauté de communes du Pilat Rhodanien, Rodez agglomération, la communauté de communes du bassin de Pompey, Grand Paris, la communauté de communes du Val de Somme, Rennes Métropole, la communauté de communes du Bellegardois, Grenoble-Alpes Métropole ;

et

les DREAL et DDT(M), les établissements publics fonciers, la sous-direction de l'aménagement durable (AD) et notamment le bureau des opérations d'aménagement (AD5), la sous-direction du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement (FE), la sous-direction de la législation de l'habitat et organismes constructeurs (LO) et notamment les bureaux de réglementation des organismes constructeurs (LO3) et du suivi des organismes constructeurs (LO4), la sous-direction de la qualité du cadre de vie (QV) et notamment le bureau de la planification urbaine et rurale et cadre de vie (QV3), la sous-direction de la qualité et du développement durable dans la construction (QC) et notamment les bureaux de la performance environnementale du bâtiment et de l'animation territoriale (QC2) et de la réhabilitation du parc, évaluations économiques et outre-mer (QC4), l'architecte conseil de l'État auprès du DHUP.

Comment citer cet ouvrage

Cerema. *Le programme local de l'habitat (PLH) en 20 questions*. Bron : Cerema, 2019. Collection : Références. ISBN : 978-2-37180-398-5

LE PLH EN 20 QUESTIONS

Sommaire

AVANT-PROPOS	7	 ACTEURS ET GOUVERNANCE	 THÉMATIQUES
 PRÉSENTATION GÉNÉRALE		FICHE N° 06 37 QUI PORTE LE DOCUMENT ?	FICHE N° 14 73 COMMENT PROGRAMMER ET RÉPARTIR L'OFFRE SUR LE TERRITOIRE ?
FICHE N° 01 9 QU'EST-CE QU'UN PLH ?		FICHE N° 07 41 QUEL EST LE RÔLE DE L'ÉTAT ?	FICHE N° 15 79 COMMENT INTERVENIR SUR LE PARC SOCIAL EXISTANT ?
 ÉLABORATION		FICHE N° 08 45 QUELLE PLACE POUR LES DIFFÉRENTS ACTEURS ?	FICHE N° 16 83 COMMENT INTERVENIR SUR LE PARC PRIVÉ EXISTANT ?
FICHE N° 02 13 COMMENT CONSTRUIRE LE PLH ?		FICHE N° 09 49 COMMENT FAIRE DU PLH UN OUTIL PARTAGÉ ?	FICHE N° 17 87 COMMENT ORIENTER ET ENCADRER LA CONSTRUCTION NEUVE ?
FICHE N° 03 21 QUELLES POSSIBILITÉS DE FAIRE ÉVOLUER OU DE PROROGER LE PLH ?		UN DOCUMENT STRATÉGIQUE	FICHE N° 18 93 COMMENT RÉPONDRE AUX ENJEUX D'ACCÈS AU LOGEMENT POUR TOUS ?
FICHE N° 04 25 COMMENT FAIRE VIVRE ET ACCOMPAGNER LA MISE EN ŒUVRE D'UN PLH ?		FICHE N° 10 53 COMMENT FAIRE DU PLH UN DOCUMENT PIVOT AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT D'UN TERRITOIRE ?	FICHE N° 19 99 COMMENT ARTICULER PLH ET MODALITÉS D'ATTRIBUTION ET DE PEUPEMENT ?
FICHE N° 05 33 POURQUOI ET COMMENT METTRE EN ŒUVRE UN DISPOSITIF D'OBSERVATION ?		FICHE N° 11 57 PLH – PLUI-H, QUELS INTÉRÊTS ET QUELLE SPÉCIFICITÉ ?	FICHE N° 20 103 COMMENT LE PLH PEUT-IL CONTRIBUER À LA QUALITÉ DE VIE ?
		FICHE N° 12 63 COMMENT ÉLABORER UNE STRATÉGIE FONCIÈRE AU SERVICE DE L'HABITAT ?	GLOSSAIRE 107
		FICHE N° 13 69 COMMENT LE PLH S'INSÈRE DANS UN PROJET DE TERRITOIRE ?	ANNEXES
			ANNEXE 1 : EXEMPLES DE CAHIER DES CHARGES Le marché de prestations intellectuelles de la Communauté de communes Pithiverais Gâtinais 111 Le cahier des clauses techniques particulières du PLH de Communauté de communes Thiers Doré et Montagne 113
			ANNEXE 2 : RÉCAPITULATIF DES PRINCIPALES DONNÉES DISPONIBLES 115

LE PLH EN 20 QUESTIONS

Avant-propos

Dans le cadre de la décentralisation, dès 1983, les communes ou établissements publics de coopération intercommunale pouvaient définir un programme local de l'habitat (PLH) afin de déterminer leurs opérations prioritaires et notamment les actions en faveur des personnes mal logées et défavorisées.

Document facultatif à l'origine, essentiellement du ressort des communes, les lois successives ont, parallèlement à la montée en puissance des intercommunalités, enrichi le contenu du PLH. Devenu obligatoire pour une grande part des EPCI (ceux dotés de la compétence « habitat », et les communautés de communes, au-delà d'un certain seuil de population), le PLH est aujourd'hui un document stratégique et programmatique qui, au travers de l'habitat dans toutes ses composantes, décline un projet de territoire au niveau intercommunal.

Sa place dans la hiérarchie des documents et plans divers (pour simplifier, entre le schéma de cohérence territorial (SCoT) et le plan local d'urbanisme communal – PLU – ou intercommunal – PLUi) et sa prise en compte du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) et du schéma départemental d'accueil des gens du voyage (SDAGV), contribue à faire du PLH un document pivot dont l'élaboration nécessite une réflexion sur l'habitat et sur l'aménagement (services, commerces, transports) afin que les actions du programme puissent trouver leurs cohérences dans le projet de territoire et sa mise en œuvre.

Les dernières loi concernant l'habitat et le logement ont encore fait évoluer la portée du PLH :

- > la loi « ALUR » a renforcé la sécurité juridique du document dans le cadre des évolutions d'ampleur du périmètre des EPCI (élargissement important ou fusion) ;
- > la loi « Égalité et citoyenneté » a renforcé l'effectivité de la mise en œuvre opérationnelle des objectifs de rattrapage SRU, notamment dans le cadre des PLH en précisant et clarifiant l'articulation entre ces obligations de production et les PLH ; cette même loi a renforcé le volet foncier des PLH pour permettre la définition et la mise en œuvre d'une véritable stratégie foncière afin d'atteindre l'objectif de meilleure répartition de l'offre de logement sur le territoire ; elle a également renforcé la procédure d'élaboration du document, en prévoyant l'association des bailleurs sociaux et la concertation avec les habitants ;
- > la loi « Elan » a, via le PLH, renforcé la prise en compte de la performance énergétique dans la construction, et favorisé la rénovation énergétique, mais également développé la production de logements intermédiaires dans les territoires en tension.

L'État est partenaire des collectivités dans l'élaboration de ces documents stratégiques et programmatiques. Dans ce cadre, et pour accompagner ces évolutions, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages a souhaité proposer un document qui pourra servir d'appui aux intercommunalités et à leurs partenaires pour élaborer des PLH adaptés aux territoires. La sous-direction des politiques de l'habitat a ainsi, avec le CEREMA, et l'appui de multiples partenaires – ADCF, USH, Fédération des EPL, des acteurs de la solidarité, l'ANRU, l'ANAH, l'ANIL, la FNAU, les EPF d'États et locaux, les collectivités mentionnées dans le guide, les DREAL, DDT(M) et bureaux de la DHUP – travaillé à ce document qui vous est ici proposé.

Puisse ce guide vous être utile. N'hésitez pas à le consulter, le parcourir, en vous arrêtant plus précisément sur les thèmes qui vous intéressent, ou vous posent question. Notre objectif est en effet qu'il constitue un véritable appui pour contribuer à la réalisation de PLH qui permettront de contribuer, localement, à la construction de réponses aux besoins en logements ou en hébergements de nos concitoyens et ce, dans le cadre d'un développement harmonieux des territoires.



Olivier MORZELLE
sous-directeur
des politiques de l'habitat

QU'EST-CE QU'UN PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT (PLH) ?

01

- Le PLH est un document stratégique d'orientation, de programmation et de mise en œuvre de la politique locale de l'habitat sur le territoire intercommunal.
- Il est élaboré par les EPCI compétents en matière d'habitat, en association avec différents partenaires.
- Il décline, pour une durée de six ans, les réponses locales à apporter aux besoins en matière d'habitat et d'hébergement, de développement ou d'adaptation de l'offre, pour tous les publics.
- Il offre, seul ou combiné avec la prise de délégation de la compétence dite « des aides à la pierre », des avantages à l'EPCI.

1. L'expression d'un projet stratégique et opérationnel

Le programme local de l'habitat (PLH) est le document stratégique d'orientation, de programmation et de mise en œuvre de la politique locale de l'habitat des collectivités, sur les périmètres communautaires. L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est la pierre angulaire de la mise en œuvre de cette politique sur son territoire.

Avec le concours de l'État, les EPCI déclinent localement, dans le PLH, les priorités nationales constitutives de la politique du logement, à savoir, principalement, l'égalité et la cohésion des territoires, la mixité sociale dans l'habitat, la prise

en compte des besoins des plus fragiles ainsi que la garantie du droit au logement, tout en assurant une gestion économe de l'espace, dans un objectif de lutte contre l'étalement urbain.

Le PLH permet ainsi l'adaptation de ces grands principes nationaux aux besoins, à la spécificité et à l'hétérogénéité des territoires, à la réalité des contextes démographiques, économiques, sociaux, sociétaux, géographiques et géomorphologiques.

Dans les territoires sous tension et forte tension, l'accès au logement est difficile compte tenu, notamment, du niveau élevé des loyers. L'action s'oriente par conséquent vers la production d'un large spectre de logements et de places d'hébergement, de types et de typologies variés (logements sociaux, intermédiaires, accession sociale, logements à loyer libre, etc.) pour répondre aux besoins diversifiés des ménages et pour faciliter les parcours résidentiels. *A contrario*, dans les territoires où la tension est moins forte ou en déprise, la politique de l'habitat porte des enjeux autres que le strict développement d'une offre nouvelle de logements : revitalisation et requalification des centres-bourgs, lutte contre la vacance, réhabilitation du parc, gestion des équilibres territoriaux...

Le PLH traduit ainsi une politique élaborée et menée localement, par les acteurs et les partenaires de proximité, au plus près des réalités du terrain, des besoins qui s'y expriment et des potentialités qui s'y font jour.

L'ancrage territorial passe par l'élaboration d'un **diagnostic** qui analyse le fonctionnement des marchés de l'habitat et du foncier, les besoins et les manques, ainsi que par la définition des objectifs et des moyens à mobiliser, sur les plans

financier, urbanistique, foncier, humain. Le PLH tient compte du bilan des réalisations antérieures.

Le PLH émerge du territoire, se fait fort de ses attentes et ses ambitions, et **définit en conséquence une stratégie** en matière d'habitat, portant, au-delà de cette thématique, un projet de territoire. Pour ce faire, il est aussi un document opérationnel et, par une programmation territorialisée (→ [fiche n° 14](#)), **il décline, sur six années, les réponses à apporter** aux besoins en matière d'habitat et d'hébergement, en matière de développement ou d'adaptation de l'offre, cela pour tous les publics, notamment pour les personnes ou ménages aux ressources les plus modestes.

Ces actions sont cohérentes avec la réalité du terrain, les financements mobilisables, les acteurs volontaires et en capacité d'intervenir, les gisements fonciers disponibles, les moyens de transport existants, les voies d'accès possibles, etc. Le PLH fait état de tous les acteurs, outils et leviers à actionner et affiche les conditions de temporalité et de mise en œuvre du programme défini.



Source : Pixabay

Compatible avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT), le PLH oriente les plans locaux de l'urbanisme intercommunaux (PLUi) ou communaux (PLU). La compatibilité de ces plans avec le contenu du PLH en permettra la traduction concrète sur les territoires, et en sera facilitée si les EPCI se dotent de toutes les compétences, notamment en matière d'urbanisme, afin de mieux articuler leur document de planification (PLUi) avec leur document de programmation (PLH), ou si les EPCI décident d'opter pour l'élaboration d'un document unique intégrant les volets « planification » et « habitat », le plan local d'urbanisme valant programme local de l'habitat (PLUi-H) (→ fiche n° 11).

De même, la prise en compte du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)¹ dans le PLH, via le SCoT, confortera le réalisme du projet de territoire. En effet, la politique locale de l'habitat est conduite en lien avec les besoins en équipements, en commerces, ou encore en mobilité afin d'assurer un développement raisonné du territoire.

La métropole du Grand Paris élabore un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH)² qui tient lieu de PLH. Ce plan est compatible avec le schéma directeur de la région d'Île-de-France et prend en compte le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Île-de-France.

2. Un document encadré par la législation et la réglementation

2.1 Une obligation législative pour un grand nombre de collectivités³

Depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, l'élaboration du PLH relève de la responsabilité des EPCI dotés de la compétence « habitat ». Les collectivités tenues de faire un PLH sont :

> les communautés d'agglomération (CA), les communautés urbaines

(CU), les métropoles, qui exercent obligatoirement la compétence habitat ;

> les communautés de communes (CC) qui ont pris la compétence habitat (optionnelle) et qui comptent plus de 30 000 habitants avec une commune de plus de 10 000 habitants ;

> les communes de plus de 20 000 habitants qui ne sont pas membres d'un EPCI mentionné ci-dessus (une seule commune recensée en 2019).

La compétence « habitat » des communautés de communes

Dès lors qu'une CC définit dans ses statuts la compétence « politique du logement et du cadre de vie » ou un des sous-items appartenant à ce domaine de compétence, elle est compétente en matière d'habitat puisqu'elle exerce un certain nombre de compétences / sous-compétences en la matière qui sont, elles, définies par la législation.

Une CC qui aura, par délibération, pris – et inscrit dans ses statuts – au moins une des sous-compétences constitutives de la compétence « politique du logement et du cadre de vie », sera donc tenue de faire un PLH si elle compte plus de 30 000 habitants et comporte une commune de plus de 10 000 habitants, y compris si elle n'a pas pris la sous-compétence « PLH ».

Les communautés de communes qui ont pris la compétence habitat mais qui n'atteignent pas les seuils de population mentionnés précédemment peuvent faire un PLH, qui sera dit « volontaire » afin de contribuer, par l'élaboration d'une stratégie en matière d'habitat, au développement du territoire. Dans ce cas, le contenu de ce document, comme son élaboration, devront être conformes à la législation.

2.2 Un contenu défini législativement et réglementairement⁴

La forme, le contenu et les modalités d'élaboration du PLH sont normés et codifiés aux articles

L. 302-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation (CCH). Ces dispositions trouvent leur transcription réglementaire aux articles R. 302-1 et suivants du même Code.

Le PLH « définit, pour une durée de six ans, 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 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 ».

Il s'agit bien d'un document ensemble, intercommunautaire, visant au développement et à l'équilibre du territoire, qui tient compte « de l'évolution démographique et économique, de l'évaluation des besoins des habitants actuels et futurs, de la desserte en transports, des équipements publics, de la nécessité de lutter contre l'étalement urbain ». Le PLH s'inscrit dans un contexte plus large que le seul territoire de l'EPCI puisqu'il tient compte « des options d'aménagement déterminées par le schéma de cohérence territoriale ou le schéma de secteur lorsqu'ils existent ». Il fait le lien avec les procédures territoriales non liées directement à la politique de l'habitat mais dont les enjeux sont interdépendants⁵.

Le PLH est constitué de trois « chapitres » qui s'articulent :

- un diagnostic portant sur la situation du logement, de l'hébergement et du foncier sur un périmètre permettant de tenir compte des réalités urbaines des habitants du territoire (l'aire urbaine⁶ et le bassin d'habitat) ;

1. Dans le respect de la hiérarchie des normes, le PLH, document ensemble, s'articule, intègre, prend en compte ou est compatible avec les diverses procédures territorialisées liées à la politique de l'habitat. Cet aspect fait l'objet d'une fiche, et n'est pas développé à ce stade.

2. Son contenu et ses modalités d'élaboration sont définis à l'article L. 5219-1 du CGCT.

3. Articles L. 302-1 du CCH pour les EPCI et L. 302-4-1 du CCH pour les communes.

4. → fiche n° 02.

5. Plan climat air énergie territorial (PCAET), plan de déplacement urbain (PDU).

6. Utilisée pour l'élaboration du SCoT. Se reporter au site de l'Insee <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definitions>.

● **les orientations stratégiques** définies à partir de ce diagnostic qui constituent le choix de développement du territoire et « **les moyens à mettre en œuvre** pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, dans le respect du droit au logement et de la mixité sociale, et en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements ». En parallèle, le document d'orientation précise les interventions nécessaires sur le foncier, et définit également les conditions de mise en place de dispositifs d'observation de l'habitat et du foncier sur son territoire ;

● **un programme d'actions territorialisé, à la commune**, déclinant ces orientations et moyens (→ [fiche n° 02 pour les exceptions possibles](#)), qui fixe des objectifs en matière de développement de l'offre nouvelle, identifie les actions à conduire sur le parc existant, décline le type de logements à produire dans le parc social et/ou dans l'offre privée (logements sociaux, très sociaux, intermédiaires, logements à loyer libre), les moyens fonciers à mettre en œuvre, afin de proposer une offre de logements adaptée à chaque public. En application de l'article L.302-8 du CCH, les objectifs territorialisés inscrits dans les PLH pour les communes soumises aux obligations issues de l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi « SRU », doivent par ailleurs être conformes aux objectifs de production de logements locatifs sociaux devant leur permettre d'atteindre en 2025 le taux cible de 25 % ou 20 % (→ [fiche n° 14](#)).

Le programme fixe l'échéance de réalisation des actions, ainsi qu'un budget (moyens financiers) et prévoit, lorsqu'il est nécessaire, l'adaptation des PLU ou PLUi pour en permettre l'effectivité. Il indique les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre des projets.

La loi « ELAN » impose, pour certaines communes situées dans les territoires en forte tension (zonage de perception de la taxe sur les logements vacants), l'obligation de prévoir une offre de logements intermédiaires dans les

PLH7, ainsi que des objectifs et actions visant à la rénovation énergétique des logements dans tous les territoires8.

Le décret ministériel n° 2019-483 du 21 mai 20199 liste les communes de plus de 10000 habitants situées à la fois en zone TLV et en zone A ou A bis pour lesquelles le PLH qui les couvre devra prévoir une offre de logement intermédiaire.

3. Un outil partagé par différentes parties

(→ [fiche n° 08](#))

La législation définit les personnes morales associées de droit à l'élaboration¹⁰ du PLH, menée par l'EPCI : l'État, les communes et, le cas échéant, le président de l'établissement public chargé de l'élaboration du SCoT, les représentants des organismes HLM et des sociétés d'économie mixte (SEM) agréées pour la construction et la gestion de logements locatifs sociaux (LLS).

L'EPCI peut également désigner toute autre personne morale qu'il jugera utile d'associer à l'élaboration du PLH (promoteurs, investisseurs...).

La réussite du PLH passera nécessairement par l'adhésion de ces différents partenaires, acteurs essentiels de la mise en œuvre des actions. Elle sera aussi fonction de l'appropriation du projet par les habitants, directement concernés par la mise en œuvre de cette politique. L'EPCI pourra, dans ce but, mener une concertation pendant toute la durée d'élaboration du PLH, qui associera les habitants et les associations locales.

4. Un support de contractualisation entre les différents partenaires

4.1 La prise de délégation de compétences « des aides à la pierre »

Les EPCI peuvent demander au représentant de l'État dans le

département, pour faciliter la mise en œuvre de leur PLH, de conclure une convention par laquelle l'État leur délègue ses compétences en matière d'aides à la pierre.

Les programmes locaux de l'État constituent le support de ces conventions de délégation des compétences. Les EPCI volontaires doivent être dotés d'un PLH exécutoire pour demander la signature d'une telle convention.

Si, à l'origine de sa création en 2004, le dispositif de délégation de compétences ne concernait que l'attribution des aides à la pierre (parc public et parc privé relevant de l'Anah), les lois promulguées entre 2014 et 2017¹¹ ont étendu le champ des compétences pouvant être déléguées afin de permettre aux EPCI les plus volontaires de se doter des leviers nécessaires à la mise en œuvre d'une politique du logement et de l'hébergement cohérente et efficace. Cet élargissement concerne les compétences suivantes :

- > gestion des aides en faveur des logements intermédiaires et de la location-accession ;
- > gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement ;
- > garantie du droit au logement décent et indépendant, et, pour ce faire, la gestion de tout ou partie du contingent préfectoral associé ;
- > mise en œuvre des réquisitions de logements ;
- > spécifiquement pour les métropoles, la délivrance des agréments d'aliénation aux organismes HLM ; »

7. Article 148 de la loi « ELAN », codifié à l'article L. 302-1 du CCH.

8. Article 183 de la loi « ELAN », codifié à l'article L. 302-1 du CCH.

9. Décret n° 2019-483 du 21 mai 2019, fixant la liste des communes sur lesquelles le programme local de l'habitat précise l'offre de logements intermédiaires.

10. La procédure d'élaboration est définie aux articles L. 302-2 et R. 302-2 et suivants du CCH (→ [fiche n° 02](#)).

11. Lois n° 2014-58 du 27 janvier 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) ; n° 2014-366 du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) puis, plus récemment encore, les lois n° 2015-990 du 6 août 2015, pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (Macron), n° 2015-991 du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), n° 2015-1776 du 28 décembre 2015, relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV), n° 2017-86 du 27 janvier 2017, relative à l'égalité et à la citoyenneté.

> délivrance des autorisations spécifiques pour, respectivement, les logements portant attribution prioritaire à des personnes en perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap, les résidences « Jeunes actifs » et les résidences universitaires.

Le dispositif de délégation des compétences de l'État aux intercommunalités en matière d'habitat apporte une réelle plus-value à la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat menée au plus près des territoires, par une plus forte implication des collectivités dans les différentes politiques sectorielles du logement.

Nonobstant la facilitation de la mise en œuvre des actions du PLH, la prise de délégation permet à l'intercommunalité :

- > de **bénéficier des prélèvements des communes déficitaires au regard de la loi SRU** du territoire afin de les consacrer au financement d'acquisitions foncières et immobilières en vue de la réalisation de logements locatifs sociaux ;
- > le cas échéant, et dans les conditions prévues à l'article L.302-8 du CCH, de **« mutualiser », dans le PLH, une partie des objectifs de production de logements sociaux assignés aux communes soumises aux obligations de la loi SRU (→ fiche n° 14).**

4.2 La possibilité d'exonération de supplément de loyer de solidarité (SLS) pour favoriser la mixité sociale¹²

L'attribution d'un logement social à un ménage est conditionnée par le respect de plafonds de ressources. Or, au cours du bail, les revenus des locataires peuvent évoluer et dépasser ces plafonds. Ainsi, lorsque leurs ressources excèdent d'au moins 20 % les plafonds de ressources, les locataires sont assujettis au paiement d'un supplément de loyer de solidarité (SLS) en sus du loyer principal et des charges locatives¹³.

Toutefois, après **accord** du représentant de l'État dans le département, le PLH peut déterminer les zones géographiques ou les quartiers dans lesquels le SLS ne s'applique

pas. Le choix de ces zones ou quartiers est fondé sur des données objectives et fait l'objet d'un diagnostic partagé au cours de la procédure d'élaboration du PLH, ou de modification si le PLH est déjà exécutoire.

L'exonération doit se justifier par la recherche de mixité sociale au sein des secteurs ou quartiers considérés : l'EPCI pourra ainsi y recourir s'il constate, dans un quartier concentrant un public aux ressources modestes – dans le parc public comme dans le parc privé (conventionné et à loyer libre) –, que l'application du SLS se traduit par le départ du quartier des ménages assujettis au SLS. La mesure d'exonération trouve alors sa justification puisqu'elle vise effectivement à la préservation de la mixité sociale. La mesure d'exonération du SLS est évaluée en fin de PLH pour être éventuellement reconduite dans le PLH suivant.

L'inscription de cette mesure d'exonération dans le PLH implique :

- > l'association au projet d'élaboration ou de modification du PLH des bailleurs sociaux dont le patrimoine entre dans le champ d'application du SLS ;
- > l'accord (avis conforme) du représentant de l'État dans le département ;
- > la transmission pour avis aux personnes morales associées au projet d'élaboration ou de modification du PLH et notamment aux communes membres de l'EPCI.

4.3 La possibilité de percevoir la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)¹⁴

Les communes sur le territoire desquelles la taxe annuelle sur les logements vacants (TLV) n'est pas obligatoire peuvent décider, par délibération, d'assujettir à la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), les logements vacants depuis plus de deux années au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. La THLV peut être instituée dans les mêmes conditions par un EPCI à fiscalité propre, dès lors qu'il dispose d'un PLH.

12. *Instruction technique relative à la mise en œuvre du supplément de loyer de solidarité, juin 2018.*

13. *Article L441-3-1 du CCH.*

14. *Article 1407 bis du Code général des impôts.*

COMMENT CONSTRUIRE LE PLH ?

LE PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT (PLH) SE CONSTRUIT PAR ET AVEC :

- une démarche concertée et partagée par les acteurs de l'habitat autour de l'EPCI porteur ;
- une gouvernance indispensable pour réunir, gérer les moyens et assurer l'élaboration et la mise en œuvre des actions du PLH ;
- une procédure d'élaboration partagée et encadrée législativement et réglementairement ;
- un diagnostic, des orientations, un programme d'actions territorialisés à la commune, qui fait l'objet de bilans réguliers.

Le PLH vise à satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, et à favoriser la mixité sociale en s'intégrant dans les objectifs de développement du territoire. Sa dimension stratégique est renforcée par son caractère opérationnel et territorialisé.

1. Réunir les conditions favorables : se préparer et s'organiser

1.1 S'accorder sur le sens de la démarche, s'assurer de l'adhésion des communes

Le PLH étant établi par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour l'ensemble de ses communes membres¹, l'élaboration de ce document stratégique et opérationnel débute par

un dialogue avec ces collectivités en vue de s'accorder sur ce qu'est le PLH, sur ses objectifs, sur son intérêt pour chaque territoire, sur le rôle des communes et leur participation aux projets... (→ [fiche n°06](#)).

Ce préalable indispensable peut prendre plus ou moins de temps selon :

- > l'ancienneté de l'EPCI ;
- > la génération de PLH (premier PLH, première révision du PLH...) ;
- > le degré de maturité des communes par rapport à ce type de programme, certaines communes pouvant avoir le sentiment d'être dépossédées de leurs choix en matière d'habitat ;
- > les éventuels désaccords politiques au sein des communes ou entre elles ;
- > etc.

Il se peut qu'au-delà de la simple information ce dialogue demande alors un effort de pédagogie, qu'il soit l'occasion d'une acculturation entre les élus et les acteurs nouveaux, dont l'adhésion au projet est une des conditions de réussite de celui-ci.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

Lors du premier PLH, en 2010, les élus de **la communauté de communes du Pilat Rhodanien**, qui porte un PLH « volontaire », ont refusé la démarche. Il a fallu un travail de pédagogie, fait de rencontres et d'échanges directs avec les maires de toutes les communes pour les convaincre. Aujourd'hui le PLH est une évidence pour tous et n'est plus remis en question.

1.2 Prévoir des moyens pour l'élaboration

Le PLH indique « *les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement sur un territoire, dans le respect du droit au logement et de la mixité sociale et en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre* »².

Élaborer un PLH suppose donc de se poser en amont la question des moyens associés.

1.2.1 Quels moyens pour l'élaboration du PLH ?

• Mettre en place des ressources humaines spécifiques

La question des moyens peut s'avérer problématique surtout pour les EPCI qui ont un budget modeste et/ou qui n'ont pas les moyens humains d'élaborer le PLH.

Que l'élaboration du PLH soit menée en régie ou qu'elle soit externalisée (à un bureau d'études, une agence d'urbanisme...), elle sera facilitée s'il existe :

- > au moins une personne référente sur la démarche au sein de l'EPCI : un chef de projet chargé de la coordination et de l'animation, par exemple ;
- > ainsi qu'un référent par commune, afin que celles-ci puissent exprimer leur voix, leur positionnement et leur capacité à faire tout au long du projet.

Le recours à un prestataire externe peut faciliter la démarche en cas de manque d'expertise ou si la collectivité exprime le besoin d'intégrer un « tiers » neutre dans le débat local et les négociations. (→ [fiche n°06](#)).

1. Art. L. 302-1, I, du Code de la construction et de l'habitation – CCH.

2. Art. L. 302-1, IV, précité.

● Prévoir des moyens financiers

Un PLH peut-être intégralement réalisé par l'EPCI. En cas d'externalisation totale ou partielle, le coût de son élaboration varie en fonction :

- > des références et de l'expérience du bureau d'études retenu ;
- > du périmètre étudié (taille de l'EPCI, nombre de communes...);
- > de l'éventuelle part des études réalisées en régie ;
- > du contexte politique (possibilités de cofinancements, valorisation d'études existantes par ailleurs...);
- > ou encore de la fusion ou non du PLH avec le plan local d'urbanisme³.

C'est pourquoi, pour une même consultation, les facturations peuvent varier du simple à plus du double.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

Quelques exemples de coût pour le PLH : **Rodez agglomération (département de l'Aveyron)**, 56 000 habitants, 8 communes. Le PLH 2012-2018 a été élaboré en partie en régie par l'agglomération, et par un bureau d'étude (BE). Le coût de l'élaboration du PLH s'élève à 65 000 €.

CC du Pilat Rhodanien (département de la Loire), 17 135 habitants, 14 communes. Le PLH 2018-2024 a été élaboré en externe par deux BE, un pour la mission globale, un pour le volet énergie. Le coût de l'élaboration du PLH s'élève à 53 558 €.

● L'importance du cahier des charges

Dans le cas d'une élaboration externalisée, il revient à l'EPCI de rédiger le cahier des charges. Pour cadrer au mieux la démarche, ce cahier doit être le plus proche possible des problématiques spécifiques du territoire et de ses habitants, et préciser les attendus finaux (méthodologie à déployer, études à conduire...). Pour la réalisation du diagnostic, par exemple, une rencontre des acteurs et/ou des enquêtes sociales peuvent être demandées dans le cahier des charges.



POUR ALLER PLUS LOIN

Un exemple de cahier des charges se trouve en annexe.

1.2.2 Quels moyens pour la mise en œuvre et le suivi du PLH ?

● **Prévoir une animation spécifique et une gouvernance** pour la mise en œuvre, mais aussi pour l'évaluation, les bilans et les dispositifs d'observation de l'habitat et du foncier (→ fiches n° 04 et n° 05).

● **Définir des enveloppes financières.**

Lors de la budgétisation du PLH, si le coût de l'élaboration du document est souvent estimé, celui de sa mise œuvre l'est plus rarement (ou en partie seulement). Or une estimation tardive du coût des actions prévues dans le PLH entraîne souvent la réduction de la portée de certaines actions, voire leur abandon (faute de moyens suffisants).

Il est important, en particulier, que les enveloppes financières par commune soient définies en amont du travail de construction du PLH, quitte à être ajustées par la suite, afin de garantir la faisabilité des actions, en allant au-delà de la simple intention de faire.

1.3 Réfléchir aux acteurs qu'il peut être utile d'associer

Le PLH présente notamment l'intérêt de structurer le débat local et de coordonner les différents acteurs.

Dans ce cadre, sont associés de droit⁴ :

- > l'État ;
- > le président de l'établissement chargé du schéma de cohérence territoriale (SCoT), le cas échéant ;
- > les communes membres ;
- > pour Paris, Lyon et Marseille, les maires d'arrondissements ou leurs représentants ;
- > le représentant des organismes d'habitations à loyer modéré⁵ et des sociétés d'économie mixte agréées de construction et de gestion de logements sociaux⁶ qui sont propriétaires ou gestionnaires de logements situés sur

le territoire couvert par PLH, tel que désigné par les associations « loi 1901 » qui les regroupent.

L'EPCI peut aussi associer à l'élaboration de son PLH « toute autre personne morale qu'il juge utile »⁷. Ces personnes sont alors mentionnées en tant que telles dans la délibération de l'EPCI engageant la procédure de PLH. Par exemple, les communes limitrophes de l'EPCI ne sont pas obligatoirement associées à la procédure de PLH (contrairement à une procédure d'élaboration de plan local d'urbanisme) mais l'EPCI peut, s'il le souhaite, les identifier parmi les personnes publiques associées.

Cette délibération précise également les modalités d'association des acteurs au PLH. L'association de l'État à l'élaboration du PLH relève, en revanche, de modalités propres définies par le préfet de département avec le président de l'EPCI. (→ fiches n° 08 et n° 09)

1.4 S'interroger sur la place de la population

De plus en plus de communes et d'EPCI souhaitent impliquer les habitants dans la démarche à travers une consultation ou une concertation. Les habitants peuvent ainsi mieux s'approprier et contribuer aux choix de développement du territoire. Dans le cas du PLH, il n'y a pas d'obligation en ce sens, mais la législation ouvre cette possibilité⁸.

Consultation, concertation, de quoi parle-t-on ?

« La consultation est un processus par lequel les décideurs demandent l'avis de la population afin de connaître leur opinion, leurs attentes et leurs besoins, à n'importe quel stade de l'avancement d'un projet. Celle-ci n'a cependant aucune certitude que ses remarques ou contributions soient prises en compte dans la décision finale.

3. Lorsque le plan local d'urbanisme est réalisé à l'échelle intercommunale, il peut intégrer le PLH (→ fiche n° 11).

4. Art. L. 302-2 du CCH.

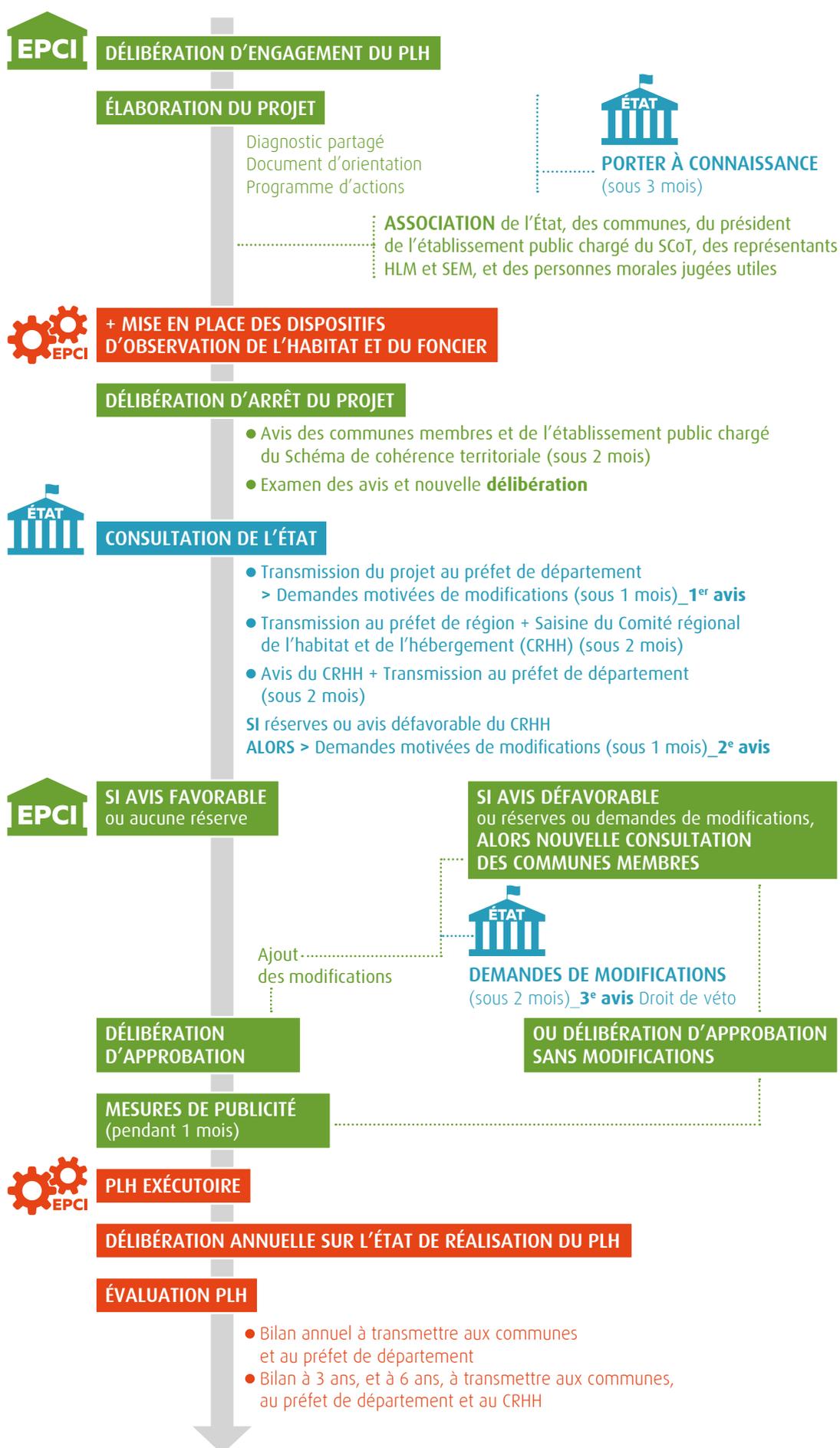
5. Art. L. 411-2 du CCH.

6. Art. L. 481-1 CCH.

7. Art. L. 302-2 CCH.

8. Art. L. 103-2 du CU.

SCHÉMA DE PROCESSUS D'ÉLABORATION DU PLH Source : DGALN/DHUP



La concertation est une attitude globale de demande d'avis sur un projet, par la consultation de personnes intéressées par une décision avant qu'elle ne soit prise. L'autorité, qui veut prendre une décision, la présente aux personnes concernées et engage un dialogue avec elles. L'autorité reste libre de sa décision. La concertation peut être engagée très en amont de la décision, dès les études préalables. »⁹

Opter pour la concertation, c'est :

- > respecter les modalités de concertation retenues dans la délibération (avec la possibilité d'en faire plus mais pas moins) ;
- > proportionner la concertation à l'importance du document et du territoire, et de façon équitable entre les habitants du territoire ;
- > donner la possibilité au public d'avoir accès à des informations pertinentes ;
- > laisser des délais raisonnables au public pour formuler des observations et des propositions ;
- > informer le public de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions (bilan de concertation).

2. La construction du PLH, du lancement à l'adoption

Les modalités d'élaboration d'un PLH sont encadrées par les articles L. 302-2 et suivants et R. 302-1 et suivants du CCH. Entre la phase d'engagement de la démarche et l'adoption par l'EPCI du PLH finalisé, il faut compter au minimum 2 ans. Le délai d'adoption d'un PLH est en moyenne de 3 ans et 8 mois.

Étape 1 – Délibérer pour engager la démarche

La décision d'engagement de la procédure d'élaboration d'un PLH par l'organe délibérant de l'EPCI précise les personnes morales qu'il est jugé utile d'associer à l'élaboration du programme, ainsi que les modalités de leur association. Cette délibération

peut également contenir la proposition de prorogation du PLH précédent (→ [fiche n° 03](#)).

La délibération est transmise au préfet du département qui définit avec le président de l'EPCI les modalités d'association de l'État à son élaboration. Si l'EPCI est situé sur plusieurs départements, la délibération est alors adressée aux préfets de ces départements, lesquels désignent, par un arrêté conjoint, celui d'entre eux qui sera chargé de suivre pour le compte de l'État la procédure d'élaboration du PLH.

Étape 2 – Le porter à connaissance (PAC) : un temps fort pour les DDT (→ [fiche n° 07](#))

Il est transmis par le préfet au président de l'EPCI dans un délai de trois mois à compter de la transmission de la délibération d'engagement. Un PAC complémentaire peut également être transmis lors de l'élaboration ou en cours de « vie » du PLH, suite à une évolution législative qui emporte modification obligatoire de ce document.

Le PAC rassemble le cadre législatif et réglementaire applicable au territoire donné ainsi qu'un ensemble d'études dont dispose l'État et des d'informations devant faciliter l'élaboration du PLH. Il demeure un point d'appui pour les futurs avis rendus.

Étape 3 – Réaliser un diagnostic sur le fonctionnement du marché local du logement et sur les conditions d'habitat dans le territoire auquel il s'applique

Complet et synthétique, le diagnostic est un document écrit et illustré qui a pour objectif de mieux comprendre la situation existante et les évolutions en cours sur le territoire, à partir d'un état des lieux de l'habitat. Il s'élabore par l'analyse des données quantitatives et qualitatives pour en déduire des enjeux et élaborer une stratégie.

Étape 3.1 : Le diagnostic est un document structurant pour le PLH

Le diagnostic comprend¹⁰ :

- une **analyse de l'adéquation de l'offre et de la demande** dans le marché local de l'habitat prenant en compte les enjeux liés aux déplacements et aux transports, qui comprend elle-même :

- > l'analyse de l'offre foncière (→ [fiche n° 12](#)), de l'offre publique et privée de logement et d'hébergement, collectifs ou individuels, et de l'état du parc de logements existant (les situations d'habitat indigne et des copropriétés dégradées, la performance énergétique du parc...);

- > l'analyse de la demande, qui comporte une estimation quantitative et qualitative des besoins en logement tenant compte des évolutions démographiques prévisibles, des besoins répertoriés dans le cadre du PDALHPD, des besoins en logements sociaux et en places d'hébergement, y compris les foyers-logements (résidences sociales, autonomie...), des besoins liés au logement des jeunes, notamment des étudiants, et des besoins propres à certaines catégories de population (personnes âgées, publics prioritaires, migrants, saisonniers, gens du voyage en ancrage territorial), en particulier en matière d'accessibilité et de logements adaptés ;

- > l'analyse des dysfonctionnements constatés en matière d'équilibre social de l'habitat et leurs conséquences ;

- une **évaluation des résultats et des effets des politiques de l'habitat** mises en œuvre sur le territoire au cours des dernières années, via un PLH ou sans – si le PLH en cours d'élaboration est le premier –, qui indique notamment :

- > les actions réalisées et les moyens qui ont été mis en œuvre ;

- > le bilan des actions réalisées au regard des objectifs et leurs effets sur le marché du logement.

9. Source www.vie-publique.fr.

10. Articles L. 302-1 et R. 302-1-1 du CCH.

- **un exposé des conséquences, en matière d'habitat, des perspectives de développement et d'aménagement** telles qu'elles ressortent des SCot et des schémas de secteur quand ils existent.

Le diagnostic est l'occasion de mener toutes les analyses utiles à la réalisation d'un état des lieux qualitatif et précis, adapté à la spécificité du territoire : analyse des capacités d'accueil des communes, capacités à produire des logements en fonction des opérateurs présents sur le territoire, spécificités géomorphologiques du territoire, analyses prospectives plus poussées sur certains thèmes (par exemple : structure de la population dans le cas de l'installation annoncée d'une entreprise, etc).

Le diagnostic permet ainsi de repérer, par type de bien, les déséquilibres et les dysfonctionnements du territoire, qu'ils soient spatiaux, quantitatifs ou qualitatifs. Il mesure les interactions entre les différents segments de logement : report de la demande locative sociale sur le parc privé de « bas de gamme », impact du coût du foncier sur l'accession à la propriété, mobilité interne dans le parc social... Il peut aussi identifier dans les territoires détendus en déprise, des besoins locaux à satisfaire à destination des publics spécifiques notamment (personnes âgées et handicapées, jeunes...), décorrélés des problématiques de tension sur la demande en logement social.

Étape 3.2 : « Ensemblier », ou « intégré », le PLH dépasse le cadre du logement

Ainsi, pour rendre véritablement opérationnel le PLH, le diagnostic doit prendre en compte et croiser les enjeux propres à l'habitat avec ceux relevant d'autres domaines : emploi, cadre de vie, accès aux services et commerces, déplacements et transports, énergie, préservation des ressources et des espaces naturels, formes urbaines, géomorphologie du territoire...

L'analyse des évolutions démographiques et économiques constitue un des points clefs du diagnostic, car elle détermine en grande partie la demande en logement, et elle est au cœur de l'approche prospective.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

« *Un diagnostic préalable peut se révéler utile pour cerner les publics susceptibles de réinvestir le centre ancien. Aller vers les habitants pour mieux cerner leurs représentations et perceptions du centre-ville, autant que leurs aspirations et attentes, permet de mieux repérer les conditions d'attractivité à promouvoir en direction de nouvelles clientèles, à long terme, mais aussi d'asseoir les objectifs d'une stratégie globale et de s'assurer que les leviers d'action mobilisés seront opérationnels.* » – DREAL Midi Pyrénées
« *Guide pour l'action.* »

Étape 3.3 : Quelle méthode ?

- > **s'appuyer sur le PAC** (→ [fiche n° 07](#)) ;
- > **recenser et utiliser les outils et les documents existants** avant de se lancer dans des études complémentaires. Ceux-ci seront un bon socle et permettront de gagner du temps à condition qu'ils ne soient pas trop anciens et que les périmètres d'étude correspondent au territoire considéré ;
- > **analyser les données statistiques** actualisées et repérées comme étant fiables, issues notamment des observatoires et des grandes enquêtes nationales (→ [annexe 1](#)) ;
- > **exploiter également des informations qualitatives** : enquêtes directes, entretiens avec des acteurs et des partenaires ;
- > **penser aux différents apports possibles des acteurs** associés au diagnostic : professionnels du logement, notamment les bailleurs, les promoteurs et les agents immobiliers, les agences d'urbanisme, le CAUE, l'ARHLM, l'ADIL, les EPF (cf. volet foncier), les architectes...

Étape 3.4 : Quelle échelle d'analyse ?

Selon les problématiques et les éléments du diagnostic, l'EPCI ou le bureau d'études (BE) qui l'accompagne dans sa démarche choisissent un (ou des) périmètre(s) d'analyse pertinent(s) pour rendre compte des réalités urbaines vécues par les habitants du territoire, et pour relier les enjeux, à différentes échelles, au plan d'action.

Des échelles d'analyse semblent incontournables¹¹ :

- > l'aire urbaine (au sens Insee), qui comprend un périmètre plus large que celui de l'EPCI : elle prend en compte l'attractivité économique du pôle urbain et les déplacements domicile-travail qu'il génère ;
- > le bassin d'habitat / de vie, « espace à l'intérieur duquel s'opèrent les choix résidentiels ». Ce découpage est susceptible d'évoluer en fonction de l'environnement socio-économique ;
- > La zone d'emploi, « espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main-d'œuvre nécessaire pour occuper les **emplois** offerts ».

LES DIFFÉRENTES ÉCHELLES DU TERRITOIRE

l'échelle de mise en œuvre :
commune ou secteur géographique ;

l'échelle de décision :
EPCI et communes ;

l'échelle de travail :
bassin d'habitat ou aire urbaine ;

l'échelle de contractualisation : EPCI.

Étape 4 : Définir les orientations stratégiques du PLH

Cette étape consiste à déterminer, à partir du diagnostic, ce que seront les objectifs et principes du PLH pour répondre aux

11. Définis dans www.insee.fr, et « politiquedulogement.com ».

enjeux de l'aménagement du territoire en question et aux besoins de ses habitants actuels ou à venir. Il s'agit de faire des choix de développement de l'habitat, de les prioriser et de les hiérarchiser afin de construire une stratégie du territoire, en compatibilité notamment avec le SCoT.

Les orientations stratégiques contiennent¹² :

- > les principes retenus pour permettre, dans le respect des objectifs de mixité sociale dans l'habitat, une offre suffisante, diversifiée et équilibrée des différents types de logements sur le territoire couvert par le PLH ;
- > les principes retenus pour répondre aux besoins, notamment à ceux des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;
- > les axes principaux susceptibles de guider les politiques d'attribution des logements locatifs sociaux ;
- > les communes, le cas échéant les secteurs géographiques, et les catégories de logements sur lesquels des interventions publiques sont nécessaires ;
- > la politique envisagée en matière de requalification du parc public et privé existant, de lutte contre l'habitat indigne¹³ et de renouvellement urbain, en particulier les actions de rénovation urbaine et de requalification des quartiers anciens dégradés ;
- > les principaux axes d'une politique d'adaptation de l'habitat en faveur des personnes âgées et handicapées ;
- > les réponses apportées aux besoins particuliers de logement des jeunes, notamment des étudiants.

Les orientations stratégiques du PLH sont construites en cohérence avec la stratégie foncière définie par la collectivité et les communes. Il est important de souligner que le PLH ne porte pas uniquement une stratégie de construction de logements neufs : il définit aussi la modernisation du parc existant, la restructuration et la réhabilitation de logements disqualifiés et le réinvestissement du parc vacant. L'intervention sur le parc existant est un levier de production d'une offre renouvelée. C'est un axe fort des PLH

dans les secteurs en déprise. S'adressant aux besoins des plus démunis, le PLH doit inclure l'offre en structures d'hébergement et en logement spécifique : logement accompagné ou adapté, inclusif...

Étape 5 : Définir un programme d'actions détaillé et opérationnel

Cette étape consiste à déterminer, lors de l'élaboration du PLH, les actions qui seront mises en œuvre durant les six années du programme.

Le programme d'actions comprend¹⁴ :

- > les modalités de suivi et d'évaluation du PLH et les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat et d'un dispositif d'observation du foncier ;
- > les objectifs quantifiés par typologie de logements à réaliser ou à mobiliser, la localisation de l'offre nouvelle de logement et d'hébergement dans chaque commune et, le cas échéant, le secteur géographique défini au sein du territoire couvert par le PLH. Pour les communes soumises aux obligations issues de la loi SRU, le PLH fixe des objectifs de réalisation de logements locatifs sociaux devant leur permettre de rattraper leur retard et d'atteindre le taux de 25 % ou 20 % de LLS à l'échéance législative. (→ [fiche n° 14](#)) ;
- > la liste des principales actions envisagées pour l'amélioration et la réhabilitation du parc de logements publics ou privés existant ainsi que, le cas échéant, les dispositifs opérationnels auxquels il est envisagé de recourir, dans chaque commune couverte par le PLH ;
- > la description des opérations de rénovation urbaine et des opérations de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRU, PNRQAD...) en précisant, pour les opérations de rénovation urbaine, les modalités de reconstitution de l'offre de logement social ;
- > les interventions en matière foncière permettant la réalisation des actions du programme.

Plus le programme d'actions est précis, plus il rend le PLH qualitatif et opérationnel.

Ainsi, en complément, le programme peut définir :

- > qui réalise les projets : maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, partenaires associés... ;
- > précisément quel type de projet est envisagé : statut des logements et des structures d'hébergement (pensions de famille, résidences sociales, logements en accession à la propriété, habitat en autopromotion)... et si possible leurs caractéristiques (taille, forme architecturale, type de bâti...), y compris au sein d'un même segment de logement. Par exemple écrire « production de logements très sociaux financés en PLAI adaptés de type 5 pour grandes familles » plutôt que « création de grands logements sociaux » ;
- > les quartiers ou secteurs sur lesquels le développement de l'offre locative sociale, déjà importante, est à proscrire et où, a contrario, les logements en accession sociale, en locatif intermédiaire ou en libre sont à encourager ;
- > les moyens financiers nécessaires par projet ;
- > comment traduire les choix du programme dans les documents d'urbanisme en les reliant à la politique foncière et au peuplement voulu sur le territoire ;
- > un échéancier de mise en œuvre des actions du programme.

En outre, le programme d'actions inclura les actions prévues dans les différents plans éventuellement mis en œuvre : plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme, plan action cœur de ville, plan initiative copropriétés, plan de rénovation énergétique du bâtiment, plan 60 000 logements étudiants...

12. Articles L. 302-1 et R. 302-1-2 du CCH.

13. Constituent un habitat indigne les locaux ou les installations 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 du 24 mars 2014 – art. 34).

14. Articles L. 302-1 et R. 302-1-3 du CCH.

Une territorialisation à la commune, avec des exceptions envisageables (→ fiche n° 14)

Les objectifs de production de logement doivent être définis par commune (qui est l'échelle de référence définie par la législation), en articulation avec le PLU, compatible (la commune constitue le dénominateur commun entre PLH et PLU) et en adéquation avec les objectifs de mixité sociale issus, notamment, de l'application de la loi SRU.

Cependant, dans certains territoires et pour certaines communes (Paris, Lyon, Marseille et, plus généralement, pour les villes au poids démographique important situées en zone tendue), c'est au niveau du quartier ou de l'arrondissement que le programme d'action prendra tout son sens et sera opérationnel.

Le programme est à articuler avec les outils d'urbanisme opérationnels existants à différentes échelles du territoire :

- > les opérations programmées de l'amélioration de l'habitat (OPAH), le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), le projet d'intérêt majeur (PIM), le projet d'intérêt général (PIG), la procédure intégrée pour le logement (PIL) ;
- > ou moins directement liées à cette politique mais dont les enjeux sont interdépendants : le plan climat air énergie territorial (PCAET), le plan de déplacement urbain (PDU) ;
- > les documents de programmation ou de planification relevant des politiques de l'habitat ou sociales qui peuvent être mentionnés : plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), schéma départemental d'accueil des gens du voyage (SDAGV), plan départemental de l'habitat (PDH), schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), schéma de gérontologie, SCoT...

Dans les territoires ruraux, à l'inverse, le niveau supracommunal peut se justifier comme l'échelle de mise en œuvre la mieux adaptée (territoires caractérisés par de faibles taux de construction et où les besoins en logements sont faibles...). Le PLH peut proposer un regroupement par typologie de communes (périurbain, rural...).

Étape 6 : Délibérer une première fois pour arrêter le projet de PLH et solliciter l'avis des communes

La première délibération d'arrêt du projet de PLH par l'EPCI¹⁵ est transmise aux communes membres, et au président de l'établissement public chargé de l'élaboration du SCoT. En application du principe de spécialité, chacun émet son avis sur les moyens, relevant de leurs compétences respectives, à mettre en place dans le cadre du PLH.

Certaines personnes morales peuvent être également consultées pour avis sur le projet.

Leur avis est attendu dans un délai de deux mois, au-delà duquel il est réputé favorable.

L'EPCI délibère alors une seconde fois sur le projet de PLH arrêté, en tenant compte, le cas échéant, des avis exprimés. Ces derniers ne lient pas la décision de l'EPCI (avis simples), il est possible d'adopter un PLH malgré l'avis négatif d'une ou plusieurs communes. Cela n'empêchera pas que le document adopté s'applique sur l'ensemble des communes membres.

Étape 7 : Consulter l'État pour avis (→ schéma du processus d'élaboration du PLH) et (→ fiche n° 07)

Le préfet de département est destinataire de la délibération et du projet de PLH arrêté, accompagnés des avis formulés par les communes.

Il dispose de deux mois pour transmettre ces documents au préfet de région, en vue de la saisine du comité régional de l'habitat et de l'hébergement¹⁶.

Dans le même temps, il examine le projet de PLH et dispose d'un mois

pour faire part de ses demandes de modifications à l'EPCI, dès lors qu'il estime que les besoins en logements ou que les principes de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre en logements ne sont pas correctement pris en compte.

À compter de la réception, par le préfet de région, du projet de PLH arrêté, le CRHH dispose de deux mois pour émettre un avis. Cet avis est transmis au préfet de département¹⁷.

En cas d'avis défavorable ou de réserves émises par le CRHH, le préfet de département peut adresser dans un délai d'un mois des demandes motivées de modifications à l'EPCI, qui en délibère¹⁸.

Étape 8 – Délibérer pour adopter le PLH et le rendre exécutoire

L'établissement public adopte le programme local de l'habitat. La délibération publiée approuvant le programme devient exécutoire deux mois après sa transmission au représentant de l'État dans le département. Pendant un mois, les collectivités concernées sont tenues d'afficher en mairie cette délibération et de mettre le PLH à disposition du public pour consultation¹⁹.

Dans le délai de deux mois mentionné au paragraphe précédent, le préfet de département peut toutefois notifier au président de l'EPCI, qui en délibère, des demandes de modifications motivées, reprenant celles exprimées par le CRHH ou nées de ce que le PLH ne répond pas aux objectifs de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, de renouvellement du parc immobilier et d'accroissement du nombre de logements et de places d'hébergement nécessaires (cf. premier avis).

Le PLH ne devient exécutoire qu'à compter de la publication et de la transmission au représentant de l'État dans le département de la délibération apportant les modifications demandées.

15. Sur les règles encadrant les délibérations des EPCI : Art. L. 5211-1 du CGCT et Art. L. 2121-20 du CGCT.

16. Art. L. 302-2 du CCH.

17. Art. R. 302-10 du CCH.

18. Art. L. 302-2 du CCH.

19. Art. R. 302-12 du CCH.

3. L'évaluation des actions du PLH (→ fiche n° 05)

3.1 Le suivi en continu, les bilans annuels, le bilan triennal et le bilan final

Le PLH est un programme opérationnel dont le contenu doit être mis en œuvre dans la durée, ainsi les modalités de suivi de sa réalisation doivent être prévues dès sa phase d'élaboration.

Via le PLH, les EPCI mettent en place un dispositif d'observation de l'habitat et un dispositif d'observation du foncier. Ils délibèrent au moins une fois par an sur l'état de réalisation du PLH et son adaptation à l'évolution de la situation sociale, démographique ou économique²⁰.

Le bilan annuel doit être transmis aux communes ainsi qu'au préfet, et tenu à la disposition du public.

De plus, un bilan de réalisation du PLH doit être effectué trois ans après son adoption et au terme des six ans prévus pour son application. Ces bilans sont communiqués à l'État et présentés en CRHH.

Dès la phase d'élaboration, en lien avec le fonctionnement de l'observatoire départemental et, le cas échéant, celui de l'EPCI, il convient donc de formaliser les indicateurs d'évaluation et de suivi des actions inscrites au PLH, et d'organiser les modalités de leur actualisation, de leur analyse et de leur restitution.

Ce suivi-évaluation porte sur des valeurs quantitatives et qualitatives.

Il peut aussi permettre aux intercommunalités et aux communes de porter un regard critique sur les actions menées. Il ouvre ainsi la possibilité d'en tirer des enseignements et de revoir les choix qui ont été faits en adaptant le programme par des mesures de réduction ou de compensation des actions.

Si des actions n'apparaissent pas réalisables dans le PLH en cours, il est possible de les reporter au prochain PLH. Dans ce cas, l'EPCI devra produire un argumentaire au préfet et au CRHH, qui porteront un avis.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

« Dans son premier PLH, la communauté de communes du Pilat Rhodanien avait prévu une action pour « créer une offre d'accueil pour les jeunes ». Au cours du PLH, le contenu de cette action est apparu comme non adapté à la demande, et les besoins pas assez ciblés. Une enquête par questionnaire a été lancée auprès de l'ensemble des jeunes du territoire révélant qu'outre financiers, les besoins pour l'installation sur le territoire n'étaient pas identifiés. C'est pourquoi cette action a été abandonnée, son contenu s'est retrouvé dans les autres actions. »

3.2 Quelle méthode pour le suivi : indicateurs et observatoire (→ annexe sur les données ou centre de ressources des outils de l'aménagement)

Les indicateurs permettent de mesurer l'avancement de la mise en œuvre des actions prévues et de contrôler leur efficacité. Le nombre d'indicateurs ne doit pas être trop important et, surtout, ils doivent être réalistes : simples à renseigner et adaptés aux moyens de la collectivité.

Ils sont basés sur des données fiables, mises à jour régulièrement, qui seront comparées aux données initiales (en lien avec le diagnostic) ainsi qu'aux objectifs à atteindre.

Si la collectivité n'a pas d'observatoire, il peut être pertinent d'envisager la mutualisation des indicateurs parce que les communes sont souvent confrontées à des questions similaires ou parce que des observatoires existent à une autre échelle du territoire (régions, SCoT, PLUi...). Un focus sera alors fait sur le territoire en question.

Sur des sujets spécifiques, ponctuellement, des enquêtes ou des études complémentaires peuvent également être effectuées au moment des bilans.

²⁰ Art. R. 302-13 du CCH.

4. Cas d'un renouvellement de PLH

Lors du renouvellement d'un PLH, les obligations législatives et réglementaires sont les mêmes que pour un premier PLH. Cependant, l'apport des données et des éléments de suivi et de bilan, qui auront déjà été effectués, permettra un gain de temps important. Cela vaut également pour le PAC : en privilégiant les échanges en amont avec les services locaux de l'État, la collectivité pourra identifier les informations qui lui seront réellement utiles, en fonction des éléments quantitatifs ou qualitatifs qu'elle possède déjà, et celles qui font doublon.

Il est essentiel de penser le renouvellement du PLH dans la continuité du précédent et selon ce que pourrait être le suivant : ainsi les bilans réguliers et la mise à jour des besoins exprimés permettent des étapes de type « bilan diagnostic ». Dans cette démarche, le renouvellement du PLH devient alors l'occasion de prolonger certaines actions, d'en prévoir de nouvelles voire d'en supprimer certaines, selon l'évolution des besoins.

Dans son intérêt, la collectivité peut également se donner une vision à dix ans, ou plus, en prévoyant une partie des actions sur plusieurs PLH, à condition que leur phasage soit décliné dans le programme et qu'elles répondent à la stratégie globale propre à un territoire.

QUELLES POSSIBILITÉS DE FAIRE ÉVOLUER OU DE PROROGER LE PLH ?

03

COMMENT ET POURQUOI MODIFIER OU PROROGER LE PLH ?

- **Modification facultative :** au vu des évolutions du territoire ou des bilans réalisés ; pour prendre en compte les objectifs des projets de renouvellement urbain ; pour intégrer de nouvelles dispositions législatives ou réglementaires relatives aux politiques du logement.
- **Modification obligatoire :** pour prendre en compte toute évolution des obligations liées à la loi SRU ; se mettre en conformité avec un document supérieur ; dans le cadre d'une procédure intégrée pour le logement.
- **Prorogation possible,** après accord de l'État, pour préparer le document suivant.

Du fait de l'action des collectivités, de leurs éventuels changements de périmètres, des évolutions démographiques, des modes de vie et d'habitat, du jeu des marchés locaux, etc., les territoires évoluent. Le PLH, qui fait l'objet d'une évaluation au moins annuelle, ne doit pas rester figé. Il n'est pas rendu exécutoire « une fois pour toutes ». Il se doit de suivre et de s'adapter aux évolutions constatées, aux opportunités de développement du territoire, aux réalités politiques. La législation a ainsi prévu une procédure de modification simplifiée qui peut, dans certains cas, revêtir un caractère obligatoire. Elle prévoit également une possibilité de proroger le PLH afin de répondre aux contraintes, calendaires notamment, des collectivités.

1. Faire évoluer le PLH au cours de sa mise en œuvre

1.1 Adapter le PLH aux évolutions du contexte : les procédures de modification

Il existe deux procédures distinctes de modification du PLH :

- une **procédure simplifiée et facultative** permettant à l'EPCI d'adapter le PLH aux évolutions du contexte dans le cadre duquel il s'inscrit (juridique, administratif, économique, social...), à la condition toutefois que les modifications introduites **ne modifient pas substantiellement le PLH adopté** : elles n'en changent pas les grandes lignes et n'en bouleversent ni l'impact global ni les grands équilibres territoriaux. Aussi cette procédure ne peut-elle être utilisée :

> qu'à « condition qu'il ne soit pas porté atteinte à [l']économie générale »¹ du PLH²,

> et, en cas d'extension du périmètre de l'EPCI, que si les nouvelles communes « représentent moins du cinquième de la population totale de l'établissement » après extension.

Parce qu'elle ne remet pas en question les orientations fondamentales du PLH, la procédure de modification est simplifiée par rapport à la procédure d'élaboration du PLH (la modification ne requiert pas l'avis du CRHH) : elle est ainsi **plus rapide dans sa mise en œuvre qu'une nouvelle élaboration** de PLH.

- une **procédure obligatoire** imposant aux EPCI de **mettre en compatibilité les objectifs de production de logements locatifs sociaux** sur les communes du programme d'actions du

PLH avec les objectifs de la loi SRU assignés à ces communes. Plus rapide qu'une procédure d'élaboration, elle est néanmoins renforcée par rapport à la procédure simplifiée (l'**avis conforme du préfet** est requis). En revanche, le caractère substantiel de la modification n'est pas pris en compte.

Des modifications facultatives, pour aider la collectivité à s'adapter aux changements survenus au cours de la mise en œuvre du PLH

La procédure de modification est **facultative, dans la très grande majorité des cas**. Le choix d'y recourir appartient à l'EPCI. Il dépend essentiellement des éventuels besoins d'évolutions repérés par l'EPCI, au regard du contexte institutionnel, juridique ou encore social, démographique, économique...

Le législateur offre aux EPCI la possibilité d'utiliser cette procédure dans les cas suivants :

> pour tenir compte des évolutions du contexte démographique, économique et social³. Cette possibilité peut, en particulier, permettre au PLH d'évoluer, si besoin, au vu du bilan annuel sur son état d'avancement et sur l'évolution de la situation sociale et démographique⁴ (→ [fiche n° 04](#)) ;

> pour prendre en compte les objectifs des projets de rénovation urbaine et

1. L'atteinte à l'économie générale s'entend comme l'introduction de discordances dans les actions programmées. Les modifications apportées ne doivent pas avoir pour effet de créer une discontinuité dans l'action programmée, non plus que de créer un déséquilibre territorial. Cette notion est laissée à la libre appréciation du préfet.

2. Art. L. 302-4 CCH).

3. Art. L. 302-3 et R. 302-13 du CCH.

4. Art. L. 302-4 du CCH.

- de renouvellement urbain mentionnés par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ;
- > pour se mettre en conformité avec les dispositions législatives et réglementaires (hors mise en compatibilité du PLH avec de nouvelles obligations SRU, ou avec d'autres dispositions lorsque la législation prévoit expressément leur application aux PLH exécutoires) relatives à la politique du logement entrées en vigueur après l'adoption du PLH ;
 - > en cas d'extension du périmètre de l'EPCI, pour étendre le PLH exécutoire aux nouvelles communes intégrées, à condition (comme indiqué ci-avant) que ces communes représentent moins du cinquième de la population totale de l'établissement au terme de cette extension de périmètre. Dans ce cas, les différentes pièces du PLH (diagnostic, document d'orientation, programme d'actions (→ [fiche n° 02](#))) sont complétées par les éléments propres à la/aux commune(s) ayant intégré l'EPCI. Cette modification doit être effectuée dans les deux années suivant l'extension ;
 - > pour adapter le PLH exécutoire à d'éventuels changements significatifs du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) ou du schéma départemental d'accueil des gens du voyage (SDAGV).



RETOUR D'EXPÉRIENCE

La communauté urbaine de Bordeaux (CUB) a modifié son PLH en juillet 2007. Le dossier de modification explique sur ce point que : « cinq ans à peine après avoir approuvé son premier Plan Local de l'Habitat, la CUB est [en effet] devenue délégataire des aides à la pierre de l'État. Cette évolution majeure dans son positionnement nécessit[ait] une modification de son PLH, dans le sens d'un élargissement des thèmes et problématiques abordés et d'une approche territoriale plus poussée, approfondie par une géographie préférentielle de l'action ».

La communauté d'agglomération de Reims Métropole a modifié fin 2013 son PLH 2012-2017 pour élargir son application aux 10 nouvelles communes intégrées (par fusion de la communauté d'agglomération préexistante avec un EPCI de 7 communes et 3 communes isolées). Le dossier de la modification du PLH justifie l'usage de cette procédure en indiquant que « les 10 communes intégrant l'EPCI Reims Métropole représentent 4 % de la population du nouvel EPCI (Insee 2009) et ne revêtent pas de caractéristiques propres à bouleverser l'économie générale du document, bien que leur identité propre, notamment leur caractère périurbain, voire rural, doive être prise en compte dans le programme local de l'habitat. »

La procédure de modification est, en elle-même, assez simple par rapport à l'élaboration du PLH :

- > l'EPCI délibère pour modifier le PLH ;
- > le projet de modification est transmis, pour avis simple, au représentant de l'État dans le département ainsi qu'aux personnes morales associées. Leur avis est réputé donné s'il n'est pas rendu sous 2 mois à compter de cette transmission ;
- > le projet, éventuellement modifié pour tenir compte des avis émis, est approuvé par l'organe délibérant de l'EPCI⁵.



La liste des personnes morales associées à consulter est définie à l'article L. 302-2 du CCH. Il s'agit des personnes morales associées à la procédure d'élaboration du PLH. Si l'EPCI le souhaite, il peut solliciter l'avis d'autres personnes. Celles-ci disposent alors du même délai de 2 mois pour donner leur avis.

Une modification obligatoire pour se conformer aux obligations de logements sociaux

La modification est en revanche **obligatoire pour adapter le PLH aux objectifs « de production de logements locatifs sociaux » (dites « obligations SRU »)** notifiés, par l'État, aux communes

du territoire de l'EPCI. Ainsi, tout PLH qui ne traduit pas ces obligations « fait obligatoirement l'objet, dans un délai de 2 ans, d'une modification pour prendre en compte de nouvelles obligations applicables aux communes de son territoire en application des articles L. 302-5 et suivants du CCH » (art. L. 302-4 du CCH).

La procédure est la même que pour les modifications facultatives (voir ci-avant), à ceci près que, de façon assez similaire à ce qui est prévu pour les élaborations de PLH (→ [fiche n° 02](#)), l'État peut suspendre la modification du PLH si cette dernière ne répond pas (en tout ou partie) aux obligations SRU. Ainsi, outre les étapes précitées (lancement de la modification, consultations, avis sous 2 mois, approbation) :

- > dans le délai de 2 mois à compter de la transmission du projet pour avis, si le représentant de l'État dans le département estime que le projet de modification du PLH ne prend pas du tout ou pas suffisamment en compte les « obligations SRU », il adresse des demandes motivées d'évolution du projet à l'EPCI ;
- > l'EPCI délibère alors sur ces demandes motivées ;
- > la délibération de l'EPCI approuvant le PLH modifié ne deviendra exécutoire que 2 mois après sa transmission au préfet sauf si, dans ce délai, le représentant de l'État constate, et notifie à l'EPCI, que ses demandes d'évolutions n'ont pas été prises en compte ;
- > en l'absence de modification du PLH (sous 2 mois) ou en cas de refus d'évolution dans le sens demandé par le préfet, la modification du PLH ne deviendra pas exécutoire, et l'EPCI ne sera plus (s'il est délégataire des aides à la pierre⁶) bénéficiaire des prélèvements SRU des communes soumises.

5. Si l'avis du préfet de département est un avis simple (il peut exprimer une réserve, un refus pour l'introduction de mesures non conformes à la législation ou réglementation, le cas échéant), le contrôle de légalité, pourra, le cas échéant, rejeter ces modifications, et le préfet pourra demander une modification conforme à la loi.

6. Art. L. 302-4 du CCH.

La possibilité de combiner évolutions obligatoires et facultatives dans une même procédure

En pratique, lorsqu'un EPCI doit modifier son PLH pour se conformer à de nouvelles « obligations SRU », il en profite souvent pour adapter le PLH à d'autres évolutions.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

La communauté d'agglomération du Grand Avignon a modifié son PLH fin novembre 2016 « dans le cadre de deux facteurs qui impactent le PLH :

- > l'élargissement du périmètre de la communauté d'agglomération incluant deux nouvelles communes [...] [dont une] directement concernée par l'obligation de produire 25 % de logements sociaux ;
- > les besoins de mise en conformité du PLH avec les dispositions législatives intervenues depuis son élaboration, notamment la loi 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 »), la loi ALUR du 24 mars 2014 et la loi Lamy du 21 février 2014 ».



ATTENTION

Les procédures décrites dans la présente fiche ne concernent que les PLH en vigueur qui ne sont pas intégrés au sein d'un plan local d'urbanisme intercommunal. À l'exception de la procédure intégrée pour le logement (PIL) décrite au point 1.2 ci-après, les procédures d'évolution des plans locaux d'urbanisme intercommunaux valant PLH (PLUi-H → [fiche n° 11](#)) sont en effet différentes de celles qui sont applicables aux PLH.

1.2 Adapter un PLH en même temps que d'autres documents pour permettre certains projets de logement : la procédure intégrée pour le logement (PIL)

La procédure intégrée pour le logement (PIL) a été créée pour répondre au déficit de l'offre de logements. La PIL encourage la construction là où les besoins sont les plus importants. Au service des maîtres d'ouvrage (les communes et les EPCI, l'État et ses établissements publics) la PIL est :

- > une mesure de simplification entraînant des gains importants pour les collectivités publiques et pour les entreprises du secteur, grâce à la mutualisation et la rationalisation des procédures ;
- > une mesure d'accélération constituant un outil opérationnel et efficace.

La PIL vise les projets de construction de logements dans les secteurs tendus des unités urbaines et se caractérise par son caractère « intégré ». Elle permet en effet, outre la mise en compatibilité du PLU, « l'adaptation » de certaines normes supérieures.

Le PLH (tout comme le PLUi-H dans ce cas) peut aussi être adapté par une procédure intégrée pour le logement (PIL) entraînant la mise en compatibilité des documents d'urbanisme. La procédure de mise en compatibilité intégrera la procédure simplifiée d'adaptation du PLH⁷.

1.3 Mettre le PLH en compatibilité avec le SCoT

Le SCoT est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

Le SCoT est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles qui sont centrées sur les questions d'organisation de l'espace, d'urbanisme, d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial ou d'environnement. Il en assure la cohérence, tout comme il assure la cohérence des documents sectoriels intercommunaux établis à ce niveau : PLH, PLUi, plans de déplacements urbains (PDU), et PLU ou cartes communales.

Le SCoT va notamment fixer les objectifs des politiques publiques du logement, à son échelle, dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Ces objectifs seront précisés dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO), qui est opposable au PLH – le ou les PLH inclus dans le périmètre du SCoT devront donc être compatibles avec le DOO du SCoT.

Aussi, lorsqu'un SCoT est approuvé après un PLH, le document programmatique est, le cas échéant, rendu compatible dans un délai de trois ans.

Pour assurer cette mise en compatibilité, l'EPCI utilisera la procédure simplifiée dans le cas où l'intégration des objectifs du SCoT ne porte pas atteinte à l'économie générale du PLH. Dans le cas contraire, un nouveau PLH devra être élaboré.

2. Proroger, en cas de nécessité, le PLH au-delà de sa durée de 6 années

Au terme des six ans, le PLH peut être prorogé pour une durée maximale de deux ans par délibération de l'EPCI compétent, après accord du préfet de département, lorsque l'EPCI a pris une délibération engageant l'élaboration d'un nouveau PLH. Cette prorogation est destinée à donner aux collectivités le temps nécessaire pour élaborer leur nouveau document de programmation, ou leur document intégrateur de planification et de programmation, dans des délais moins contraints, privilégiant ainsi la qualité de la réflexion et la pertinence des orientations, objectifs et actions envisagés tout en assurant une continuité de la politique menée. Il s'agit bien d'une possibilité, qui relève du choix de la collectivité, mais qui requiert l'accord de l'État, qui sera accordé au regard des ambitions portées par l'EPCI sur son territoire et à condition, bien entendu, que le PLH prochainement échu

7. Art. L. 300-6-1 ; R. 300-15 et suivants du Code de l'urbanisme.

satisfasse aux obligations législatives, et que les objectifs qu'il porte soient conformes aux besoins des ménages.

Deux dispositifs de prorogation du PLH sont définis par la législation. Ils comportent des délais différents, adaptés au document que la collectivité a choisi pour porter la procédure de l'habitat sur son territoire :

- > la prorogation du PLH, d'une **durée maximale de 2 ans**, mobilisable pour les PLH arrivant à échéance et après que l'EPCI a pris une délibération engageant l'élaboration d'un nouveau PLH⁸ ;
- > la prorogation d'un PLH jusqu'à l'approbation du document et pour une **durée maximale de 3 ans**, renouvelable une fois, mobilisable pour les PLH arrivant à échéance, et après que l'EPCI a pris une délibération prescrivant l'élaboration **d'un PLUi tenant lieu de PLH⁹** (PLUi-H → [fiche n° 11](#)).



RETOUR D'EXPÉRIENCE

La communauté de communes du bassin de Pompey a prorogé pour 3 ans son 4^e PLH (2011-2017), jusqu'en 2020, dans le cadre de l'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) tenant lieu à la fois de PLH et de plan de déplacements urbains.

La prorogation du PLH est actée par délibération de l'EPCI et nécessite l'accord préalable du représentant de l'État dans le département. Elle vise à assurer la continuité de la politique de l'habitat dans le territoire et à préserver les effets du PLH (exemption de supplément de loyer de solidarité – SLS – notamment) jusqu'à l'adoption du nouveau programme.

La procédure de prorogation ne peut toutefois pas être appliquée aux PLH dits « sectoriels », c'est-à-dire aux programmes locaux de l'habitat qui, suite à une fusion ou extension du périmètre de l'EPCI par adjonction de commune(s), ne couvrent plus l'intégralité du territoire de l'EPCI (voir ci-après).

3. Gérer l'extension du périmètre de l'EPCI ou la création d'un nouvel EPCI

Les PLH dits « sectoriels » font en effet l'objet de **dispositions transitoires spécifiques¹⁰** : en cas de fusion d'EPCI ou d'extension de leur périmètre, les EPCI sont considérés comme dotés d'un PLH exécutoire, pendant une **durée maximale de 2 ans** à compter de la fusion ou de l'extension (ou pendant la durée de validité du PLH préexistant si cette durée est inférieure aux deux années, maximum, suivant la fusion ou l'extension), sur la base des dispositions des PLH exécutoires avant la fusion ou l'extension (c'est-à-dire un PLH reprenant les orientations et le programme d'action du ou des PLH pré-existants).

Contrairement à la prorogation (cf. point 2 ci-avant) :

- > le bénéfice de cette période transitoire est automatique ;
- > il ne nécessite donc aucune procédure spécifique : ni délibération de l'EPCI nouvellement créé ou étendu, ni accord préalable du représentant de l'État dans le département ;
- > la durée maximale de 2 ans fixée par le législateur ne peut être prolongée.



Cas d'extension du périmètre :

il est rappelé que, si les communes nouvellement intégrées à l'EPCI représentent moins du cinquième de la population totale de l'établissement après extension, l'EPCI pourra, s'il le souhaite, recourir à une procédure de **modification pour étendre à l'ensemble des communes le PLH préexistant et devenu « sectoriel » suite à cette extension (voir point 1.1 ci-avant).**

Nonobstant la rapidité de cette procédure vis-à-vis de celle encadrant l'élaboration d'un nouveau PLH, cette modification permet de faire revenir le PLH modifié dans le droit commun. En effet, une fois étendu

aux communes manquantes, le PLH en vigueur ne sera plus « sectoriel » mais couvrira l'ensemble du territoire. Il pourra donc alors, si besoin, faire l'objet d'une prorogation dans les conditions visées au point 2 (ci-avant).

8. Art. L. 302-4-2 du CCH.

9. Art. L. 152-9 du Code de l'urbanisme.

10. Art. L. 302-4-2 du CCH.

COMMENT FAIRE VIVRE ET ACCOMPAGNER LA MISE EN ŒUVRE D'UN PLH ?

04

POUR RENDRE OPÉRATIONNEL LE PLH, IL CONVIENT DE :

- programmer des actions réalisables ciblées en s'assurant de la disponibilité foncière, des moyens mobilisables, des acteurs potentiels ;
- anticiper la mise en œuvre dès la conception du programme ;
- développer les partenariats ;
- prendre en compte et ou s'assurer de la compatibilité des documents d'urbanisme dédiés ;
- dresser des bilans réguliers.

Le PLH, s'il est un document stratégique, est également un document programmatique. La réussite de sa mise en œuvre passe par la définition d'objectifs réalistes. Réalistes quant aux disponibilités foncières, à la disponibilité des partenaires et acteurs, et aux moyens qui pourront être alloués à la réalisation des actions. Une bonne gouvernance, l'appropriation politique des enjeux, la mobilisation des acteurs par le développement des partenariats, la mise en place d'outils de suivi et d'évaluation, sont indispensables.

1. Penser la mise en œuvre du PLH concomitamment à l'élaboration du projet

Les modalités de mise en œuvre des actions du PLH sont prévues au moment même de son élaboration. Cela permet de contribuer à l'efficacité des mesures ou tout du moins de constater leur effectivité et/ou l'effet produit par celles-ci.

1.1 La définition des modalités de mise en œuvre des actions

Le programme d'actions du PLH (→ [fiche n° 02](#)) comporte notamment :

- > les modalités de suivi et d'évaluation du PLH et les conditions de mise en place de dispositifs d'observation de l'habitat et du foncier (sur la mise en place d'un observatoire, → [fiche n° 05](#)) ;
- > les interventions en matière foncière permettant la réalisation des actions du programme ;
- > les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre de chaque action ;
- > la catégorie d'intervenants à laquelle incombe sa réalisation (article R. 302-1-3 du Code de la construction et de l'habitation).

Le programme d'actions peut reprendre les orientations ; il est quelquefois divisé en orientations puis en actions. Pour faciliter et anticiper la mise en œuvre du PLH, une méthode simple peut être de préciser, dans ce document, pour chaque action :

- > ses objectifs ;
- > le porteur de l'action / maître d'ouvrage ;
- > son contenu ;
- > les outils à mobiliser et les modalités de mise en œuvre ;
- > le coût et le financement ;
- > le délai de réalisation ;
- > les partenaires associés ;
- > les indicateurs / critères d'évaluation (sur ce dernier point, → [fiche n° 05](#))¹.

Deux exemples de fiche action : extraits du PLH de la Communauté d'agglomération d'Arles Crau Camargue Montagnette (ACCM), exécutoire depuis le 14/02/2017, et du plan local d'urbanisme valant PLH (PLUi-H) de Bordeaux métropole, exécutoire depuis le 23/01/2017.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

PLH de l'agglomération d'Arles Crau Camargue Montagnette

Orientation : Requalifier le parc existant

Axe 2 : Amorcer un nouveau champ d'intervention, les copropriétés.

Action 8 : Remettre à niveau et accompagner dans les travaux les copropriétés situées dans les centres anciens.

Contexte

Le diagnostic a identifié une double problématique concernant les copropriétés des centres anciens, notamment à Arles : de nombreuses copropriétés ne disposent pas des instances de gestion nécessaires ; d'autres, ou les mêmes, présentent des parties communes dégradées, nuisant à leur valorisation sur le marché immobilier et à l'attractivité résidentielle du centre.

Objectifs / Contenu

Introduire dans les opérations de requalification de l'habitat des centres un volet accompagnement des copropriétés visant à la mise en place ou au renouvellement des instances de gestion et à la réalisation de travaux dans les parties communes.

¹ Description des indicateurs utilisés (→ [fiche n° 05](#))

Porteur de l'action / maîtrise d'ouvrage

Communauté d'agglomération Arles Crau Camargue Montagnette

Modalités de mise en œuvre

Exemple de modalité : la Communauté d'agglomération (CA) financera, pour 20 de ces 25 copropriétés, en complément des aides de l'agence nationale de l'habitat (ANAH), à hauteur de 15 %, les travaux sur parties communes.

Coût et financement

Exemple de coût évalué :

- > aides aux travaux : 50 000 € de travaux par copropriété.
- > aide de la communauté (ACCM) : 15 %, soit 7 500 € par copropriété ; soit 150 000 € aide ACCM sur la durée du PLH (20 copropriétés) en complément des financements ANAH.

Délai de réalisation**2018 :**

- > Diagnostics sur 25 copropriétés.
- > Introduction du volet copropriétés dans le futur dispositif.

2020 à 2022 :

- > Mise en œuvre du volet copropriétés et de l'aide à la mise en place des instances de gestion.

Partenaires associés

État-ANAH ; syndics de copropriétés ; opérateur.

Indicateurs/critères d'évaluation

Exemple d'indicateurs prévus :

- > nombre de copropriétés engageant des travaux sur parties communes, dans le périmètre de l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) ;
- > nombre de copropriétés présentant des parties communes valorisantes à l'issue de l'OPAH.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

PLUi-H de Bordeaux métropole

Chapitre 2 / Axe 2 : Favoriser la production de logements neufs.

Action 2.3 : Favoriser l'accession sociale et abordable à la propriété.

Objectifs / Contenu

La métropole doit être en mesure de retenir les ménages dans une démarche d'accession à la propriété et d'éviter la spécialisation des territoires girondins. Elle doit donc permettre l'accession de ménages aux ressources moyennes en développant les conditions d'une production à des niveaux de prix abordables.

Si les ambitions métropolitaines affichent un objectif de 30 % de la production globale de logements en accession encadrée, celui-ci, à l'horizon 2020, se situe autour de 25 %. C'est une condition au développement d'une agglomération riche en mixités sociale et générationnelle.

Porteur de l'action / maîtrise d'ouvrage

Bordeaux Métropole

Modalités de mise en œuvre

La mise en œuvre d'une politique de développement de l'accession abordable [...] repose essentiellement sur un partenariat étroit entre collectivités et opérateurs, qu'ils soient publics ou privés et sur une politique foncière forte devant contribuer à limiter l'évolution à la hausse des prix du foncier.

De manière plus ponctuelle, la réalisation de logements modulables et/ou « à finir » peut présenter une solution pour créer une offre plus abordable et susceptible de répondre aux besoins de personnalisation de l'habitat.

Coût et financement

Bordeaux Métropole a mis en œuvre un dispositif d'aide à l'acquéreur sous forme de prêts bonifiés en contrepartie de prix de sortie encadrés dont l'enveloppe est évaluée à 125 000 € par an. Cette aide peut être complétée par les interventions d'autres partenaires.

Délai de réalisation

Les objectifs de production de logements abordables sont définis par commune sur la période 2016-2021 ; la fiche action donne également une moyenne annuelle de production par commune.

Partenaires associés

Le financement de cette action relève des interventions des constructeurs de logements privés et publics, des collectivités locales (communes, Bordeaux métropole, Conseil départemental), de l'État, de la Caisse des Dépôts et Consignations et autres établissements financiers.

Indicateurs/critères d'évaluation

Les objectifs de production de logements abordables sont définis par commune sur la période 2016-2021, la fiche action donne également une moyenne annuelle de production par commune.

1.2 Un programme d'actions détaillé par commune ou par secteur géographique

Le programme d'actions du PLH est également territorialisé à la commune et, le cas échéant, par secteur géographique (art. L. 302-1 du CCH, → [fiche n° 02](#)). Il précise alors :

- le nombre et les types de logements à réaliser, les objectifs de remise sur le marché de logements vacants, le nombre et les types de logements locatifs privés à mobiliser ;
- les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés ;

- l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement de compétence communautaire ;

- pour les communes couvertes par un plan local d'urbanisme (PLU ou PLUI), les dispositions relatives du PLU(i) pour :

- > majorer le volume constructible, sur les secteurs qu'il définit, au bénéfice de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux ou des logements intermédiaires (2° et 4° de l'art. L. 151-18 du CU),

- > réserver des emplacements pour permettre la réalisation d'un programme de logements dans le respect des objectifs de mixité sociale (4° de l'art. L. 151-41 du CU).

Pour définir les objectifs à la commune, et faciliter leur mise en œuvre et leur appropriation par ces collectivités, de nombreux PLH rappellent utilement, en quelques paragraphes, au début du programme détaillé de chaque commune :

Le contexte des actions prévues par le PLH

Les chiffres clés de la commune

Plusieurs thèmes peuvent être traités :

- > population ;
- > logement dont parc locatif social / construction neuve ;
- > le parc privé potentiellement indigne ;
- > etc.

Exemple : **Le PLH de la CA Arles Crau Camargue Montagnette** indique les chiffres clés de chaque commune selon quatre thématiques :

- > population ;
- > logement ;
- > parc locatif social ;
- > dynamique de la construction neuve.

Les enjeux du PLH pour la commune

Les enjeux sont repris des fiches action thématiques et appliqués à la commune concernée.

Exemple : **Le PLUi-H de Bordeaux métropole** met en avant les enjeux communaux pour la commune de Bègles :

- > poursuivre la diversification du parc de logements pour permettre la réalisation des parcours résidentiels dans la commune (conserver les jeunes actifs qui s'y installent) ;
- > favoriser l'accès abordable ;
- > poursuivre la rénovation du parc locatif public ;
- > etc.

Les informations obligatoires

Le nombre de logements à réaliser

Le nombre de logements fixés pour l'EPCI dans le PLH est détaillé par commune :

- > la production de logements dont le nombre de logements conventionnés par typologie de financements [répartition des prêts : locatif aidé d'intégration (PLAI), locatif à usage social (PLUS), locatif social (PLS)] et le nombre de logements en accession abordable (aidée, etc.) ;
- > la production de logements pour public spécifique : gens du voyage, personnes âgées, etc.

Exemple : Pour **le PLH de la CA Arles Crau Camargue Montagnette**, voir p. 79 à 80 du programme d'actions.

Les moyens, notamment fonciers

Identification par commune du foncier disponible, à la parcelle (dents creuses identifiées, représentation graphique, surface disponible).

Exemple : **Le PLH de l'ACCM** identifie les gisements fonciers mobilisables permettant l'offre de logements, dont deux sites en « dent creuse » pour lesquels il indique la surface du tènement, la densité et le nombre de logements (dont le nombre de logements locatifs sociaux, ainsi que l'échéancier).



Schéma ci-dessus, issu du programme d'actions du 2° PLH de la communauté d'agglomération Arles, Crau, Camargue, Montagnette - juin 2016

L'échéancier prévisionnel

Se décompose en X logements / an.

Exemple : Pour **le PLUi-H de Bordeaux métropole**, voir notamment p. 31 et suivantes du PADD.

Les incidences de la mise en œuvre des actions retenues sur les documents d'urbanisme locaux (PLU ou PLUI et document en tenant lieu, carte communale)

Description de la nécessaire cohérence entre zonage PLU et projet (information obligatoire).

Exemple : **Le PLUi-H de Bordeaux métropole** définit dans une annexe « Règlements listes associées » une « liste des dispositions en faveur de la diversité de l'habitat » c'est-à-dire des servitudes de mixité sociale (SMS) et des secteurs de taille minimale de logement. Pour chaque SMS sont précisées : l'adresse du projet mentionné, la part de la surface de plancher habitat affectée au logement social, la date d'inscription dans le PLUi-H.

Le programme d'actions du PLH indique ainsi, pour chaque commune ou secteur, les orientations relatives à l'application, par le PLU(i) et son règlement, d'une majoration du volume constructible dans

certaines secteurs pour la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux, ainsi que des logements intermédiaires, mais également des orientations quant à la définition d'emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements dans les zones urbaines et à urbaniser.

2. Créer ou consolider des ponts avec les documents d'urbanisme locaux, au cours de l'élaboration puis de la mise en œuvre du PLH

La réussite d'une partie notable des actions du PLH passe par leur « intégration » dans le (ou les) document(s) d'urbanisme locaux applicables sur le territoire, puisque ce(s) document(s) détermine(nt) les conditions d'utilisation et d'occupation du sol, notamment, dans les plans locaux d'urbanisme (PLU ou PLUi), les conditions applicables aux aménagements et constructions à vocation de logement et d'hébergement.

Or, le fait que la majeure partie des porteurs des documents d'urbanisme concernés est associée de plein droit à l'élaboration du PLH (→ [fiche n° 02](#)) ne suffit pas toujours, en soi, à garantir que les orientations et actions portées par le PLH seront intégrées à ces documents.

En effet :

- même si les PLU(i) ou documents en tenant lieu et les cartes communales doivent être compatibles avec le PLH², la multitude de documents supérieurs (PLH compris) et d'enjeux thématiques à intégrer et à croiser dans ces documents d'urbanisme, ou encore le temps et l'investissement requis pour conduire la procédure (au regard aussi des moyens à disposition), sont tels qu'une part non négligeable des orientations ou actions du PLH peut ne pas avoir été complètement intégrée par les porteurs du document d'urbanisme au moment de l'élaboration

du document, cela même si l'EPCI porte à la fois le PLH et le PLUi ;

- même si le programme d'action du PLH indique, pour chaque commune ou secteur, les orientations relatives à l'application, par le PLU(i) et son règlement, de majorations des possibilités de construction sur certains secteurs pour favoriser la mixité sociale, mais également des orientations quant à la définition d'emplacements réservés au bénéfice de cette même mixité (voir point 1.2 ci-avant), le porteur du PLU pourrait considérer qu'il n'a pas à recourir à ces outils, ou n'être pas tenu d'y recourir. Il appartiendra à l'État de convaincre les collectivités concernées qu'utiliser ces outils est indispensable pour réaliser les objectifs et actions du PLH, et demander la modification du ou des PLU pour qu'il(s) soi(en)t mis en compatibilité ;

- s'agissant du schéma de cohérence territorial (SCoT), y compris lorsque le SCoT est élaboré à l'échelle de l'EPCI (c'est-à-dire par le porteur du PLH), l'appropriation des enjeux de l'habitat dans ce document est d'autant moins certaine que c'est le PLH qui doit être compatible avec le SCoT, et non l'inverse.

Tout autant que l'association des porteurs des documents de planification (SCoT, PLU, etc.) à l'élaboration du PLH, l'association du porteur du PLH à l'élaboration de ces documents d'urbanisme a donc son importance pour convaincre et faciliter l'appropriation du projet politique et des actions en matière d'habitat portés par l'EPCI à travers son PLH. Aussi, tout EPCI compétent en matière de PLH est associé de droit à l'élaboration des SCoT et des PLU³. À ce titre :

- > il est informé des procédures de PLU et de SCoT en cours, devant être destinataire de la délibération prescrivant l'élaboration du SCoT ou du PLU ;
- > il peut, tout au long de la procédure, demander à être consulté sur le projet de SCoT ou du PLU ;
- > il est obligatoirement consulté pour avis sur le projet de SCoT ou de PLU arrêté, avis qui sera joint au dossier d'enquête publique du projet⁴.

En outre, l'État – personne publique associée aux procédures de documents d'urbanisme – pourra appuyer l'EPCI dans

son action de portage, auprès de ses communes membres, des problématiques « habitat » ou du PLH lors de l'élaboration des PLU.

En effet, l'État :

- > élabore un porter-à-connaissance (PAC) pour faciliter l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme (de la même manière qu'il le fait pour les PLH ; → [fiche n° 02](#) et [n° 07](#)), dans lequel il indique, notamment, le cadre législatif à respecter. Or, ce cadre identifie les documents qui s'imposent aux documents d'urbanisme, dont le PLH ;
- > veille au respect des grands principes applicables aux documents d'urbanisme, lesquels incluent la mixité sociale dans l'habitat et la nécessité de prévoir des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat.

A *minima*, le porteur du PLH prévoira donc, dans son programme d'actions, des orientations claires quant aux majorations de volume constructible et aux emplacements réservés, qu'il estime indispensables pour la production de logements locatifs sociaux (LLS), afin de les faire valoir auprès du porteur du PLU(i).

3. Assurer un suivi du PLH et recadrer des actions si nécessaire

3.1 Trois types de bilans pour le PLH

Pour la réalisation du suivi du PLH, le Code de la construction et de l'habitation prévoit la réalisation de bilans à des périodicités différentes :

- > bilan annuel ;
- > bilan à mi-parcours (3 ans) ;
- > bilan à la fin du PLH (6 ans, → [fiche n° 03](#)).

2. Art. L. 131-4 du CU.

3. Art. L. 132-7 du CU.

4. Art. L. 132-11 du CU.

N.B. - Si les PLUi sont tenus à la réalisation de bilans tous les 9 ans⁵, les dispositions relatives à l'habitat d'un PLUi-H donnent lieu à un bilan effectué tous les trois ans⁶.

Ces bilans reprennent chacune des orientations et des actions. Ils sont ainsi l'occasion de faire le point sur ce qui a été réalisé au regard de ce qui avait été prévu au moment de l'élaboration, et de s'interroger sur l'adéquation des actions envisagées avec le contexte du territoire (démographie, économie...).

Ces bilans répondent à quatre exigences (ex. : PLH de la CC du Pilat Rhodanien) :

- > connaître la production effective de logements sur le territoire de l'EPCI afin de vérifier si celui-ci atteint les objectifs fixés ;
- > assurer le suivi des actions menées, vérifier leur efficacité, éventuellement les ajuster ;
- > diffuser l'information aux partenaires ;
- > répondre à une obligation légale.

● **Bilan annuel sur l'état de réalisation du programme.** Ce bilan, ainsi que les éventuelles adaptations du programme justifiées par l'évolution de la situation sociale, économique ou démographique fait l'objet d'une délibération de l'EPCI.

Le bilan annuel et les délibérations approuvant les adaptations sont transmis aux communes (et à l'EPCI si le PLH est établi par une commune), ainsi qu'au préfet, et sont tenus à la disposition du public⁷.

● **Bilan de la réalisation des actions du PLH trois ans après son adoption (mi-parcours) ainsi qu'à l'issue de la période de six ans.** Le bilan à mi-parcours vise à préciser certaines actions qui ont pu revêtir un caractère trop général dans le PLH adopté, et à identifier, le cas échéant, les besoins d'ajustement, d'adaptation, voire de modification de ce document (les principaux indicateurs « logement » notamment, établis sur la base du diagnostic qui, à mi-parcours, date déjà de plus de quatre années). Il permet également de prendre en compte les évolutions législatives ou réglementaires entrées en vigueur depuis l'élaboration du document.

Ces deux derniers bilans **sont communiqués pour avis au représentant de l'État et au comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH).**

Les services de l'État peuvent élaborer des grilles d'analyse de ces bilans pour faciliter leur instruction dans le cadre des avis à rendre par le préfet de département et par le CRHH (cf. grille d'analyse mise en place par la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes, notamment).



RETOUR D'EXPÉRIENCE _____

● **Bilan à mi-parcours ayant permis un recadrage des actions : le PLH de Rodez agglomération**

Dans son PLH, **Rodez agglomération** prévoit une action « Veille en direction des copropriétés fragiles », dont l'objectif est d'élaborer une stratégie en matière de copropriétés dégradées (veille, sensibilisation des conseils syndicaux, diagnostic partagé sur l'état du patrimoine..., identification des copropriétés pouvant bénéficier d'une aide à la réhabilitation).

Le bilan intermédiaire a été l'occasion de préciser le périmètre géographique des actions de repérage de ces copropriétés (un seul quartier en renouvellement urbain d'une commune).

● **Bilan à 6 ans : le PLH du Pilat Rhodanien**

Sur la base des fiches action élaborées en amont, la communauté de communes du Pilat Rhodanien a réalisé le bilan de chacune des actions prévues en reprenant :

- > les objectifs de l'action ;
- > les partenaires associés.

Et en précisant :

- > le budget / le coût de réalisation ;
- > les actions réalisées sur la période du PLH (2010-2018) ;
- > le devenir de l'action à l'issue des 6 ans sur lesquels le PLH a couru.

5. Art. L. 153-27 du CU.

6. Art. L. 153-29 du CU.

7. Art. L. 302-3 et R. 302-13 du CCH.



Bilan du PLH 2010-2018

Communauté de Communes du Pilat Rhodanien

Action 15 : Répondre aux besoins en logements des Gens du voyage sédentarisés ou en cours de sédentarisation

Le Conseil Communautaire lors de sa séance du 19 novembre 2012 a validé la mise en place d'une nouvelle action inscrite dans le PLH : « **répondre aux besoins en logements des Gens du voyage sédentarisés ou en cours de sédentarisation** ». Cette nouvelle action avait été formalisée dans la modification n°1 du PLH.

Objectifs de l'action	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Détenir une meilleure connaissance des situations d'habitat des Gens du voyage dans le territoire de la CCPR, <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Médiation menée par une association entre les élus communaux/intercommunaux et les Gens du voyage <input type="checkbox"/> Réaliser une pré-étude permettant de connaître les personnes ou familles ayant un besoin en matière d'habitat adapté sur le territoire de la CCPR en analysant leur mode de vie, déplacements, habitudes... et d'identifier la ou les commune(s) la(les) plus à même à recevoir les opérations d'habitat. <input type="checkbox"/> Si la pré-étude le préconise, réaliser une étude d'approfondissement des besoins en logements des Gens du voyage de type Maitrise d'Œuvre Urbaine et Sociale (MOUS) : favoriser et optimiser le montage d'opérations d'habitat adapté. 								
Maitrise d'ouvrage	Communauté de Communes du Pilat Rhodanien, Communes.								
Partenaires	Etat en particulier la DDT (Direction Départementale des Territoires) et la DDCS (Direction Départementale de la Cohésion Sociale), Communes du Pilat Rhodanien, CAF, Conseil Régional, Conseil Départemental, associations spécialisées, bailleurs sociaux...								
Budget Coût de réalisation	Pour cette action au cours de l'année 2015/2016 (année 6 du PLH), le budget avait été modifié : <table border="1" data-bbox="403 1249 1369 1489" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">Avant modification n°3 du PLH</th> <th style="text-align: center;">Après modification n°3 du PLH</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Pré-étude et la médiation sociale: 6 000 €</td> <td>Pré-étude et la médiation sociale: 6 000 €</td> </tr> <tr> <td>Etude Maitrise d'Œuvre Urbaine et Sociale (MOUS): 11 000 €</td> <td>Etude Maitrise d'Œuvre Urbaine et Sociale (MOUS): 3 300 €</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Total : 17 000 € soit 2 833,33 €/an sur 6 ans</td> <td style="text-align: center;">Total : 9 300 € soit 1 162,5 €/an sur 8 ans</td> </tr> </tbody> </table>	Avant modification n°3 du PLH	Après modification n°3 du PLH	Pré-étude et la médiation sociale: 6 000 €	Pré-étude et la médiation sociale: 6 000 €	Etude Maitrise d'Œuvre Urbaine et Sociale (MOUS): 11 000 €	Etude Maitrise d'Œuvre Urbaine et Sociale (MOUS): 3 300 €	Total : 17 000 € soit 2 833,33 €/an sur 6 ans	Total : 9 300 € soit 1 162,5 €/an sur 8 ans
Avant modification n°3 du PLH	Après modification n°3 du PLH								
Pré-étude et la médiation sociale: 6 000 €	Pré-étude et la médiation sociale: 6 000 €								
Etude Maitrise d'Œuvre Urbaine et Sociale (MOUS): 11 000 €	Etude Maitrise d'Œuvre Urbaine et Sociale (MOUS): 3 300 €								
Total : 17 000 € soit 2 833,33 €/an sur 6 ans	Total : 9 300 € soit 1 162,5 €/an sur 8 ans								
Actions réalisées 2010-2018	<p style="text-align: center;">Réalisations avril 2010 - octobre 2017</p> <p>Suite aux problèmes de stationnement des Gens du voyage sur certaines Communes de la CCPR, ces Communes ont alerté Monsieur le Préfet afin qu'il intervienne.</p> <p>Suite à ce courrier, une réunion sur la thématique des gens du voyage avait été organisée par M. le Sous-Préfet de Montbrison, le 22 février 2012 au siège de la Communauté de Communes afin de réunir l'ensemble des Maires.</p> <p>Les services de l'Etat avaient rappelé les obligations qu'ont les intercommunalités, dans le cadre du Programme Local de l'Habitat, de prendre en compte le mode de vie et les éventuels souhaits de sédentarisation des gens du voyage.</p>								



Bilan du PLH 2010-2018 Communauté de Communes du Pilat Rhodanien

	<p>La Communauté de Communes avait souhaité que la démarche de réflexion ne s'inscrive pas dans une approche fondée sur des présupposés mais qu'elle s'appuie sur un diagnostic.</p> <p>Pour ce faire, le Conseil Communautaire avait missionné l'ARIV afin qu'elle réalise un diagnostic sur la situation de sédentarisation dans le Pilat Rhodanien.</p> <p>Cette étude, menée entre mai et septembre 2012, avait permis d'indiquer les souhaits de sédentarisation de chaque famille et le type d'habitat qui semblerait le plus adapté. Cette étude avait permis, par ailleurs, de décliner les solutions de sédentarisation pressenties et les actions éventuelles à mettre en place, afin d'indiquer les mises en œuvre les plus pertinentes à inscrire dans le PLH.</p> <p>M. le Sous-Préfet avait signalé que les obligations des Communes, de prise en considération de la sédentarisation, seraient notifiées dans les « Porter à connaissance » de l'Etat dans le cadre de la révision des documents d'urbanisme.</p> <p>Le Conseil Communautaire lors de sa séance du 19 novembre 2012 avait validé la mise en place d'une nouvelle action inscrite dans le PLH : « répondre aux besoins en logements des Gens du voyage sédentarisés ou en cours de sédentarisation ».</p> <p>Parallèlement à cette étude un travail de médiation a été mené de mai à décembre 2012 en collaboration avec les élus locaux et les familles présentes. L'association ARIV a apporté à la Communauté de Communes une connaissance des familles et a permis à l'ARIV d'être l'interlocutrice pour les Mairies, les services de gendarmerie...</p> <p><u>Modification n°3 du PLH</u></p> <p>Dans le cadre de la modification n°3 du PLH (validée par le Conseil Communautaire le 1^{er} février 2016), les élus du conseil communautaire avaient souhaité diminuer le budget de cette action de 7 700€.</p>
<p>Bilan 2010-2018</p>	<p>Au cours de l'année 2017, la Communauté de Communes des Monts du Pilat (CCMP) a menée une réflexion sur cette thématique. Un cahier des charges a été réalisé pour mettre en œuvre une Maitrise d'œuvre Urbaine et Sociale. La CCMP réalise actuellement un diagnostic et la CCPR se laisse la possibilité, lors de la définition des enjeux, de s'associer à cette démarche.</p> <p>La modification du PLH a permis de prendre en compte la thématique de la sédentarisation des Gens du voyage qui n'avait pas été abordée lors de l'élaboration.</p> <p>Les Communes mentionnées dans l'étude menée par l'association ARIV n'ont actuellement pas donné suite pour le choix d'un terrain et pour la maitrise d'ouvrage d'une action de sédentarisation.</p> <p>Cette action devrait être reconduite dans le second PLH de la Communauté de Communes.</p>

POURQUOI ET COMMENT METTRE EN ŒUVRE UN DISPOSITIF D'OBSERVATION ?

05

METTRE EN PLACE UN DISPOSITIF D'OBSERVATION POUR :

- connaître les dynamiques foncières et de l'habitat (construction, demande de logement social, etc.) du territoire, pour actualiser et approfondir le diagnostic ;
- suivre la réalisation et les effets des actions mises en œuvre pour établir le bilan et éventuellement modifier le programme ;
- collecter les données disponibles, créer des indicateurs simples, à la bonne échelle, créer des partenariats et mutualiser.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, a introduit¹ l'obligation pour le PLH de définir « les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat sur son territoire ». La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017, relative à l'égalité et à la citoyenneté, a élargi le dispositif d'observation au foncier. Les objectifs, la gouvernance, le contenu comme la forme d'un tel dispositif doivent être précisés.

Ces dispositifs d'observation de l'habitat et du foncier portent notamment sur² :

- > l'analyse de la conjoncture du marché foncier et du marché immobilier ;
- > l'analyse de l'offre foncière et des marchés fonciers, permettant d'appréhender les perspectives d'utilisation des terrains et immeubles susceptibles d'accueillir des logements, ainsi que les mécanismes de fixation des prix ;

- > le suivi de la demande de logement locatif social ;
- > le suivi des évolutions constatées dans le parc de logements locatifs sociaux et le parc de logements privés.

Les services de l'État mettent à la disposition des gestionnaires de ces dispositifs d'observation les informations, les données et les référentiels utiles dont ils disposent³.

L'observation mise en œuvre doit utilement alimenter la production des bilans que doit réaliser l'EPCI (pour rappel, « l'établissement public de coopération intercommunale communique pour avis au représentant de l'État et au comité régional de l'habitat et de l'hébergement un bilan de la réalisation du programme local de l'habitat trois ans après son adoption » ainsi qu'à l'issue de la période de 6 ans du PLH⁴). (→ [fiche n° 04](#)).

1. Observer quoi et pourquoi ?

Deux objectifs principaux peuvent être recherchés dans le cadre des observatoires de l'habitat et du foncier :

- d'une part actualiser, voire approfondir, certains aspects du diagnostic et suivre l'évolution du territoire. Dans ce premier cas, les objets d'études ont une vocation descriptive de la trajectoire du territoire et peuvent porter sur une grande variété d'objets :
 - > le parc de logements, segmenté selon une grande variété de variables : différents modes et statuts d'occupation, types (individuel/collectif), tranches de surface ou nombre de pièces, année de construction, logement/logement accompagné/hébergement...

- > la production de logements selon la localisation et les différents segments,
- > la situation démographique et socio-économique des ménages et son évolution (âge, revenus, type de ménages, chômage, type d'activité...),
- > les transactions foncières et immobilières (volume, caractéristiques des biens, prix, acheteurs, vendeurs...),
- > les loyers,
- > le potentiel foncier,
- > la consommation d'espace,
- > la densification du tissu urbain,
- > des problématiques spécifiques, les enjeux locaux : les copropriétés, le parc de mauvaise qualité, le parc social, la vacance, les résidences secondaires, la mobilité résidentielle, le mal-logement, la demande locative sociale, les publics « spécifiques »... ;

- d'autre part, évaluer la mise en œuvre du PLH, corriger certaines actions, voire envisager des modifications du document. Dans ce cas, la structure du programme d'actions pourra servir de base à celle de l'observatoire. L'idée est alors de définir des indicateurs de suivi par action. On peut citer quelques caractéristiques nécessaires pour de tels indicateurs :

- > les indicateurs visent à donner une représentation simple d'une réalité complexe. Ils doivent être précis et facilement compréhensibles et doivent permettre de se situer dans un système de référence (autres territoires, dates antérieures, etc.). Ils sont définis de manière à réduire l'écart, inévitable,

1. Art. L. 302-1 du CCH.

2. Art. R. 302-1-4 du CCH.

3. Contacts : DDT(M) et DREAL.

4. Art. L. 302-3 du CCH.

entre un indicateur et le phénomène qu'il vise à observer (maille et périmètre d'observation),

- > la relation de probabilité entre un observatoire et une réalité complexe nécessite souvent la multiplication des indicateurs. Cette multiplicité permet d'apprécier la réalité à partir d'un faisceau de présomptions, que ne permettrait pas un indicateur unique,
- > les indicateurs doivent être accompagnés de précautions d'usage qui précisent les limites de leur interprétation et de leur utilisation, leur fiabilité, parfois liée aux sources utilisées,
- > la construction d'indicateurs peut nécessiter le croisement de sources (exemple : rapporter un volume de production estimé via Sit@del⁵ à un stock du parc estimé à partir des fichiers fonciers⁶ ; l'estimation des LLS dénombrés par RPLS⁷ et les résidences principales estimées à partir des fichiers fonciers, etc.),
- > leur suivi doit pouvoir être effectué sur un laps de temps en rapport avec l'échelle temporelle d'évolution des phénomènes à observer,
- > les indicateurs doivent permettre de se situer dans un système de référence (autres territoires, dates antérieures...).

L'objectif assigné à l'observation conditionne ainsi fortement le contenu comme la forme de l'observatoire qui sera mis en place. Dans tous les cas, l'observatoire est un outil d'aide à la décision pour orienter et réorienter les politiques de l'habitat.

2. Le suivi du PLUi-H de Bordeaux métropole : un exemple parmi les plus aboutis

Le suivi est assuré par un ensemble d'indicateurs détaillés selon six grandes thématiques avec notamment « habitat et démographie » et « consommation des sols et optimisation du foncier ».

Sur l'ensemble des thématiques, ce sont 72 indicateurs qui ont été identifiés pour évaluer aussi précisément que possible les actions du PLUi.

Extrait du volet habitat du Programme d'orientations et d'actions (POA) :

« Le dispositif de suivi du volet habitat du PLU s'articule avec l'observatoire de l'habitat animé par l'a'urba [agence d'urbanisme]. Cet observatoire permet de développer des partenariats spécifiques pour réfléchir aux moyens techniques à mobiliser ou à mettre en œuvre pour appréhender les dynamiques de l'habitat. Il propose également des instances d'échanges et de débats. Il réunit Bordeaux métropole, le conseil départemental de la Gironde, la DDTM de la Gironde, le conseil régional d'Aquitaine, la DREAL Aquitaine, la CAF de la Gironde et la CD-HLM de la Gironde. Outre cet observatoire, le dispositif de suivi du volet habitat du PLU doit rendre lisible l'ensemble des travaux sur l'habitat sur Bordeaux métropole. Il s'appuie sur :

- > un bilan annuel des dynamiques de l'habitat sur le territoire de la métropole ;
- > des fiches permettant un suivi à l'échelle métropolitaine et à l'échelle communale ;
- > un partenariat avec les communes : réunions bilatérales annuelles permettant de faire le point sur l'avancement de la déclinaison communale du POA ;
- > les dispositifs et productions des autres observatoires ;
- > un programme d'études ciblées, à construire avec les partenaires du POA, de manière à disposer d'éléments pour l'évaluation de la politique menée et de ses outils, pour rester également en veille sur les évolutions des besoins des ménages, et afin d'impulser des démarches expérimentales.

Les indicateurs alimentant ce dispositif de suivi relèvent de différents partenaires. Pour certaines thématiques ou actions, l'observation, à ce jour inexistante ou parcellaire, nécessite d'être organisée durant la mise en œuvre du Programme d'orientations et d'actions.

Le schéma global du dispositif d'observation, en lien avec le pilotage et l'animation menés par Bordeaux métropole montre les articulations entre les acteurs, leur rôle et les productions envisagées ».

3. Observer comment ?



Les données

(cf. annexe relative aux données disponibles) :

le nombre de bases de données potentiellement disponibles et mobilisables sur tout le territoire national est très important. Au-delà de certains

5. Cf. annexe relative aux données disponibles.

6. Ibid.

7. Répertoire du parc locatif social

manques incontestables⁸, le constat est plutôt celui d'un très grand nombre de données insuffisamment exploitées (parfois en raison de leur complexité, des conditions d'accès, de leurs évolutions fréquentes ou du fait qu'elles ne sont pas connues) que celui d'un déficit d'informations statistiques.

Des données locales complémentaires peuvent en outre exister auprès de partenaires. Ces dernières, au-delà de leurs limites, permettent souvent de confronter les représentations des acteurs à une mesure objective et comparable permettant de situer le territoire par rapport à des référents. Un volet du PAC de l'État peut d'ailleurs consister en une série d'éclairages statistiques sur la situation et la trajectoire du territoire comparé à d'autres. Les données statistiques sont en revanche indissociables et complémentaires d'apports qualitatifs issus d'enquêtes de terrain et de la connaissance locale des partenaires de la démarche. Ainsi, la CC du Pilat Rhodanien a réalisé une étude par questionnaire sur les jeunes pour appréhender la spécificité des besoins de cette tranche d'âge sur le territoire.

Les moyens :

Beaucoup d'acteurs indiquent que les moyens constituent un frein important à la mise en place d'observatoires à l'issue des démarches de mise en œuvre d'un tel dispositif. Cette obligation doit donc être anticipée le plus en amont possible de la démarche, en veillant à la mutualisation des moyens entre partenaires.

Les partenaires :

La construction d'un observatoire partenarial constitue un atout indéniable. D'abord, les partenaires sont également susceptibles de disposer de données (quantitatives/statistiques mais pas seulement) et d'alimenter l'observatoire. Mais surtout, la dimension partenariale peut permettre de s'appuyer sur une expertise collective pour définir les objectifs et donc le contenu de l'observatoire. En outre, l'existence

d'un cadre de partage permet à la fois de confronter les interprétations et explications possibles des phénomènes observés et de prolonger l'observation par l'action. Enfin, le partenariat peut dans certains cas permettre de lever en partie le frein des moyens.

4. À quoi peut ressembler un observatoire ?

Les formes possibles d'un dispositif d'observation sont naturellement très nombreuses et dépendent pour partie des caractéristiques du territoire et des ressources dont il dispose. Toutefois, des réseaux d'acteurs de l'observation se construisent et permettent de capitaliser les expériences, par exemple, **l'Observatoire de l'habitat de Villes de France**, réalisé en partenariat avec l'Union sociale pour l'habitat (USH) et le Groupe Caisse des Dépôts, **l'Observatoire de l'habitat et des territoires du Puy-de-Dôme**, etc. En outre, des outils collaboratifs et des interfaces en ligne peuvent permettre de rendre plus dynamique et vivant l'observatoire, et d'en partager en temps réel les résultats. Il est également possible d'intégrer cette observation de l'habitat et du foncier à un observatoire déjà existant à la même échelle pouvant par exemple porter sur d'autres thématiques, avec une attention à porter toutefois dans ce cas à l'articulation des indicateurs au PLH. Enfin, des publications régulières peuvent favoriser le suivi et maintenir la mobilisation des partenaires.

Les EPCI peu dotés en moyens humains et financiers pourront ainsi mutualiser leur observatoire avec l'observatoire départemental, lorsqu'il existe (exemple de **l'Observatoire départemental du Haut-Rhin** porté par l'ADIL), tant pour accompagner la mise en œuvre du PLH que pour produire les bilans annuels et triennaux. De tels observatoires proposent des prestations aux tarifs peu élevés. La majorité des EPCI engagés dans un PLH et qui ne disposaient pas déjà d'outils spécifiques a passé une convention avec l'Observatoire.



POUR ALLER PLUS LOIN

- > Observatoires-connexions : le réseau des acteurs de l'observation de l'habitat⁹
- > Cerema : Construire et analyser des indicateurs de fonctionnement des marchés locaux de l'habitat - Éléments de cadrage¹⁰

N.B. - Si l'on souhaite observer plus précisément le niveau des loyers dans le parc privé, il peut être opportun de mettre en place un Observatoire local des loyers (OLL). Celui-ci permet de disposer de données de loyers fiables, détaillées et comparables (la méthode est la même pour tous les OLL français). Plus d'information : www.observatoire-des-loyers.org.

8. On pense ici notamment aux données relatives aux loyers sur les territoires qui ne sont pas couverts par un observatoire local.

9. <https://observatoires-connexions.fr/>

10. https://www.cerema.fr/system/files/production/2018-02/Fiche_methode_-_etudier_la_mobilite_residentielle_a_l_aide_de_sources_statistiques_de7728aa.pdf

QUI PORTE LE DOCUMENT ?

QUI ÉLABORE ET FAIT VIVRE LE PLH ?

- l'EPCI prescripteur ;
- la mise en place d'une gouvernance autour d'instances partenariales pour un portage politique et un portage technique ;
- la recherche de mobilisation des acteurs et partenaires, maires et leurs services, bailleurs sociaux, opérateurs privés (acteurs associatifs, agences d'urbanisme, promoteurs privés, etc.).

Le programme local de l'habitat est porté par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), depuis son élaboration jusqu'à sa mise en œuvre. Le portage fort de la mise en œuvre du document est essentiel afin de concrétiser le programme d'action et la stratégie définis au moment de l'élaboration du document. Le portage politique et l'implication des partenaires essentiels de la démarche, tels que les communes et les bailleurs sociaux, constituent deux préalables indispensables à la mise en œuvre du PLH¹.

Quelle gouvernance politique ? Comment mobiliser les communes pour qu'elles tiennent leurs engagements ? Quelle stratégie pour impliquer les bailleurs sociaux et les autres partenaires ?

1. Quelle organisation interne pour porter le document ?

Les organisations internes mises en place pour assurer le portage des PLH sur le

territoire, au niveau politique comme au sein des services, varient selon les EPCI. Si chacune d'entre elles présente des avantages et des inconvénients, la continuité des organisations et la mobilisation de tous constituent deux conditions de la stabilité des documents et ainsi de la politique de l'habitat.

Il doit être noté que la posture du président de l'EPCI ou de l'élu en charge de la politique de l'habitat aura toute son importance dans la mobilisation des maires des communes. C'est à lui que revient de porter le message de l'intérêt pour les communes de s'inscrire dans un projet commun et de participer au PLH.

1.1 Quel pilotage politique du PLH ?

La gouvernance politique d'un PLH s'organise autour de plusieurs instances : le comité de pilotage, le comité technique et parfois les comités de validation. Ces instances sont dimensionnées différemment selon les EPCI (selon le nombre de communes, les enjeux de territoire, les partenariats déjà constitués...).

- Le PLH peut être porté par le bureau communautaire de l'EPCI. Cette instance présente l'avantage d'associer l'ensemble des maires des communes. Ce mode de gouvernance est par conséquent plus approprié lorsque l'EPCI comporte un nombre modeste de communes. Le portage par le bureau communautaire, instance pérenne qui se réunit régulièrement, permet alors des réunions de travail aux étapes clés de l'élaboration et de la validation du PLH. Les élus sont plus facilement mobilisables et leur implication est plus soutenue.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

Rodez agglomération, constituée de huit communes, où le bureau de l'agglomération est l'instance de validation de toutes les décisions, dont le PLH. Son ouverture vers l'extérieur permet également aux partenaires d'y présenter les dossiers clés.

- Le portage du PLH d'un EPCI comportant de nombreuses communes va privilégier une organisation autour d'un **comité de pilotage constitué de peu de représentants**. Ces représentants sont alors choisis dans les domaines du PLH comme, par exemple, l'habitat, le foncier ou l'urbanisme.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

CU Grand Paris Seine Oise et Bordeaux métropole, pour lesquels le comité de pilotage du PLH est restreint, composé du président de l'EPCI et de trois vice-présidents (habitat, urbanisme et politique de la ville ou déplacements).

1.2 Quelle organisation des services de l'EPCI ?

Le portage politique est essentiel dans le lancement et le suivi de la démarche d'élaboration du PLH mais il ne peut être dissocié de l'implication des services techniques (habitat, urbanisme, foncier...) de l'EPCI. Ce portage technique peut être organisé de différentes façons.

- Confier le portage du document à un seul service, le service habitat, (CC Val

1. Art. L. 302-1, R. 302-3 et R. 302-4 du CCH.

de Fensch ou CA Arles Crau Camargue Montagnette) constitue, pour ceux qui le mettent en place, une sécurité de cadrage de la politique de l'habitat dans le document. Les autres services seront associés à la démarche pour garantir la cohérence des politiques et des documents de l'intercommunalité.

- Le portage du PLH peut être assuré par deux services : les liens entre service habitat et service urbanisme sont souvent installés, y compris dans le cadre d'un PLH. Ils prendront la forme de réunions de travail régulières voire d'un portage du document à deux voix.



EXEMPLE

Rodez agglomération, avec un portage conjoint par le service habitat et par le service planification de l'urbanisme.

Le service foncier peut être aussi un allié essentiel, selon le portage politique choisi.

Le caractère intégrateur du PLUi-H, quant à lui, justifie toujours la mise en place d'une organisation transversale, soit :

- > un lien étroit entre service habitat et service planification/urbanisme et/ou service foncier pour l'élaboration et le portage du document.



EXEMPLE

Bordeaux métropole, où les trois services étaient présents pour porter l'élaboration du PLUi-H auprès des communes.

- > le rôle pivot d'une personne en charge de la coordination des services.



EXEMPLE

La responsable de **la mission développement au sein de la CC Val de Somme** ou la directrice générale adjointe des services au sein de **la CC Canaux et forêts en Gatinais** ont joué ce rôle prépondérant.

2. Comment mobiliser les communes dans la durée ?

Les communes qui constituent l'EPCI en charge du portage d'un document comme le PLH en sont les premiers partenaires.

L'association des communes au moment de l'élaboration du PLH (réunions de travail individuelles, temps de travail collectifs...) est un gage de leur implication dans la mise en œuvre des actions qu'il prévoit et dans la communication du document. L'ensemble des communes doit être partie prenante à la démarche (les communes sont associées à la démarche selon différentes modalités (→ fiche n°09)). Les maires des petites communes dont les enjeux peuvent être considérés comme trop éloignés de la politique communautaire de l'habitat seront, plus particulièrement, les « ambassadeurs » du document sur leurs territoires (CC du Pilat Rhodanien).

Au-delà de l'implication des communes, un des défis à relever par l'EPCI est le maintien de la dynamique partenariale dans la durée.

2.1 Une nécessaire coordination des services entre EPCI et communes

Dans les relations entre EPCI et communes, quelques points forts sont à relever pour un portage efficace d'un PLH ou PLUi-H :

- les **étroites relations** entre les techniciens des services des communes et ceux de l'EPCI.

Ces relations peuvent prendre la forme de contacts réguliers sur les thématiques portées par les documents (la Communauté d'agglomération Arles Crau Camargue Montagnette). Elles peuvent aussi s'exercer dans le cadre d'un club habitat intercommunal (CA Cergy-Pontoise) ;

- les **relations régulières entre les élus et leurs services** (communaux et intercommunaux), permettant de faire « redescendre » les décisions prises, les actions à mettre en œuvre, les points d'achoppement entre communes et EPCI

lors de l'élaboration du PLH par exemple (Rodez agglomération).

2.2 L'adhésion des nouveaux élus à la démarche

Les périmètres des EPCI sont amenés à évoluer (extension par adjonction de communes ou fusion) et les équipes politiques à être renouvelées (élections). Dans le cadre de l'élaboration et/ou de la mise en œuvre du PLH, un temps devra être consacré à **la pédagogie et l'acculturation des nouvelles communes** (celles qui n'étaient pas couvertes par un PLH auparavant) et des nouveaux élus. L'intérêt et l'objectif poursuivis sont de leur présenter le PLH, de leur montrer à quoi il sert, comment il doit s'articuler avec les autres documents et en quoi leur collaboration est importante. Ces actions de pédagogie, de formation peuvent être assurées par le maître d'œuvre du PLH (bureau d'études, agence d'urbanisme) ou par un agent territorial.

Un changement d'équipe municipale sera l'occasion d'échanges, de discussions afin de faire adhérer l'ensemble de l'équipe au projet mais surtout de communiquer sur la démarche mise en place et de répartir les objectifs.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

En 2014, par exemple, le changement des équipes municipales au sein de **Bordeaux métropole** a été l'occasion de constituer un groupe de 14 nouveaux élus métropolitains toutes tendances politiques confondues, avec lequel les services techniques ont échangé pour expliquer le projet, les enjeux, les points sensibles du PLUi-H. Suite à ces échanges le projet élaboré avant 2014 a été validé, moyennant quelques ajustements.

2.3 Le maintien de l'implication des communes tout au long de la mise en œuvre du PLH

Plusieurs moyens peuvent être mis en place pour encourager les communes à rester impliquées dans la mise en œuvre du PLH :

- la rédaction de fiches-actions communales permet de territorialiser les actions mises en place et les objectifs poursuivis, et de montrer ainsi l'implication de l'EPCI ainsi que l'impact du PLH sur les territoires communaux ;
- l'organisation de « journées habitat » permettant de revenir sur le diagnostic, les enjeux et les actions partagées ;
- des réunions de présentation des différents bilans jalonnant la vie du PLH (bilan annuel, bilan à mi-parcours et bilan final) ;
- la contractualisation de l'EPCI avec chaque commune comme l'a fait la CC de la Vallée du Garon. Cette contractualisation va permettre aux communes de s'engager sur la réalisation des objectifs que prévoit le PLH.

Concernant les plus petites communes ne disposant pas de moyens suffisants à la mise en œuvre du PLH, la posture de l'EPCI pourra être différente pour assurer un rôle de conseil et d'appui technique (révision des documents d'urbanisme par exemple, formation sur des points réglementaires...).

3. Comment pérenniser l'action des partenaires du PLH ?

La démarche du PLH repose sur la participation, la concertation avec l'ensemble des acteurs de l'habitat. Les bailleurs sociaux en sont les acteurs incontournables puisqu'ils contribuent directement aux objectifs fixés pour le parc social (construction et réhabilitation). En revanche les acteurs de l'habitat privé (promoteurs immobiliers par exemple), non associés de droit dans le cadre de l'élaboration du document, peuvent, de fait, être moins impliqués.

Par ailleurs, à l'image de ce qui se passe pour les communes, impliquer ces acteurs dans la durée reste un défi à relever par l'EPCI.

3.1 Les bailleurs sociaux, des acteurs incontournables

Le positionnement des EPCI vis-à-vis des bailleurs sociaux n'est bien sûr pas le même selon qu'ils sont, ou non, délégataires des aides à la pierre. La délégation des aides à la pierre, l'élaboration des conventions d'utilité sociale (CUS), permettent de formaliser des relations plus étroites, et contribuent à légitimer le partenariat avec les organismes HLM et les SEM agréées pour le logement social.

Au-delà de cette délégation, le partenariat entre l'EPCI et les bailleurs sociaux peut prendre plusieurs formes, en particulier :

- leur association aux différentes instances de pilotage, de suivi et de validation du PLH (Rodez agglomération invite les bailleurs à présenter leurs projets en conseil communautaire) ;
- des rencontres régulières dans le cadre du suivi des projets des bailleurs sociaux pour la réalisation des objectifs du PLH ;
- des conventions, passées entre l'EPCI et les organismes HLM, portant sur la programmation de logements.

3.2 Quelle implication des autres acteurs dans la mise en œuvre du PLH ?

Acteurs non obligatoirement sollicités au moment de l'élaboration du PLH, il peut arriver que les **opérateurs privés** (promoteurs immobiliers, architectes, agences immobilières...) ne se mobilisent qu'à la marge dans le cadre de sa mise en œuvre, ou soient peu sollicités. Ils peuvent, notamment, contribuer efficacement aux observatoires de l'habitat pour lesquels ils mettent à disposition des données statistiques afin de renforcer la connaissance du parc immobilier privé.

QUEL EST LE RÔLE DE L'ÉTAT ?

L'ÉTAT :

- est associé de droit à l'élaboration du PLH, il accompagne l'EPCI tout au long de la procédure ;
- apporte, par son Porter à connaissance (PAC), des informations sur la législation applicable, les priorités et enjeux nationaux et locaux, qui aideront l'EPCI à répondre au mieux aux besoins en matière d'habitat, en mobilisant tous ses services ;
- contribue, via notamment le comité régional de l'habitat et de l'hébergement, au dialogue avec tous les acteurs locaux.

L'État a un rôle fondamental dans l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre des PLH.

Garant de l'application de la loi et des priorités nationales dans les territoires, les services de l'État apportent des informations, participent au dialogue partenarial avec les acteurs du PLH et contribuent à en faire un programme spécifique au territoire. Son regard, enrichi par la connaissance des différents documents à l'échelle de l'EPCI, du département ou de la région, dont il est destinataire et auxquels il peut contribuer, et par son réseau d'acteurs, permet à l'État, à la fois, d'apporter de la cohérence dans les programmes, de conseiller ou de valoriser des expériences menées sur d'autres territoires. Il peut également servir d'intermédiaire, de médiateur, entre des acteurs qui peuvent avoir, a priori, des intérêts différents quant au contenu du PLH.

1. Des référents locaux « incontournables » : la direction départementale des territoires et de la mer – DDT(M) et ses conseils – et la direction départementale de la cohésion sociale – DDCS ou DDCSPP

L'État, par l'entremise du préfet de département et de ses services, intervient en amont de l'élaboration du PLH en produisant – officiellement – un « Porter à connaissance » (PAC).

1.1 Qu'est-ce que le Porter à connaissance (PAC) ?

Première participation de l'État à l'élaboration du PLH, le PAC est transmis à la collectivité dans les trois mois à compter de la date de transmission par l'EPCI, au préfet de département, de la délibération d'engagement du PLH.

La constitution du PAC est un moment fort pour l'État : tous les services concernés sont sollicités (DDT(M) – services habitat et urbanisme –, DDCS, mais aussi DREAL, le cas échéant), ainsi que les conseillers auxquels le préfet peut faire appel, comme l'architecte-conseil, et doivent être associés afin que chacun apporte son expertise et pour que l'État s'exprime d'une seule voix.

Ainsi, aux côtés de la DDT(M), et au-delà des seuls éléments chiffrés contenus dans le PAC, les DDCS peuvent conseiller l'EPCI sur le volet très social de sa politique de l'habitat, sur les actions à entreprendre ou à conforter pour organiser l'accueil, l'hébergement et le logement des publics les plus fragiles, notamment.

Objectifs du PAC

Ce document doit aider la collectivité dans la démarche de construction du PLH, en particulier du diagnostic du territoire. Il s'agit d'un document facilitateur pour l'EPCI. Il est synthétique et peut être illustré pour permettre à la collectivité d'optimiser le temps d'élaboration et la qualité du diagnostic du PLH.

Le PAC a notamment pour objectif de repérer les dynamiques territoriales et d'identifier les déséquilibres ou dysfonctionnements locaux.

Contenu du PAC

Le PAC contient le cadre législatif en vigueur et liste les documents existants (plans, schémas, etc.) à prendre en compte dans le PLH. Il porte également le discours stratégique de l'État, établi sur la base d'un « pré-diagnostic » du territoire, et la déclinaison locale des enjeux qu'il juge prioritaires.

Via le PAC, les services de l'État communiquent à la collectivité l'ensemble des informations utiles pour une meilleure connaissance du territoire ; ils rappellent les enjeux nationaux auxquels l'EPCI pourra apporter des réponses par la mise en œuvre d'actions spécifiques dans le PLH.

Le PAC précise notamment les objectifs locaux à prendre en compte en matière :

- > de diversité de l'habitat ;
- > de répartition équilibrée des différents types de logements ;
- > d'objectifs spécifiques à certains quartiers, notamment ceux qui font l'objet de conventions pluriannuelles de renouvellement urbain avec l'agence nationale pour la rénovation urbaine au titre de la politique de la

ville ou de conventions d'OPAH avec l'agence nationale de l'habitat ;

- > de renouvellement du parc immobilier et d'accroissement du nombre de logements et de places d'hébergement ;
- > de revitalisation du territoire ;
- > de mixité, de prise en compte de tous les publics, de lutte contre l'étalement urbain et d'obligations de production de logements locatifs sociaux (SRU).

Le PAC est ainsi structuré en **trois volets** synthétiques qui permettent :

- **(volet technique)** d'apporter des informations, des données et des outils utiles pour le diagnostic du territoire (les données statistiques et leur source peuvent être mises à disposition de l'EPCI en annexe du PAC) – (→ [fiche annexe sur les données disponibles](#)) :

- > sur les périmètres d'études et d'analyse pertinents, afin d'éviter un diagnostic incomplet ou focalisé sur la ville centre du territoire,
- > sur le fonctionnement du territoire. L'État réalise un « pré-diagnostic » en exploitant les données disponibles, quantitatives mais également qualitatives (études existantes par exemple) pour repérer les évolutions et les dynamiques du territoire ;

- **(volet juridique)** de rappeler le cadre législatif et réglementaire qui s'applique, à savoir :

- > décliner localement la loi, en veillant à ce que les dernières dispositions législatives soient intégrées : renforcement du volet foncier et nécessaire compatibilité du PLH avec les obligations SRU des communes (issues de la loi « Égalité Citoyenneté », par exemple),
- > prévoir des objectifs et actions relatifs à la rénovation énergétique des bâtiments, le traitement des copropriétés en difficultés, la mise en œuvre d'actions de lutte contre l'habitat indigne,
- > intégrer une offre de logements intermédiaires dans certaines communes situées en zones

tendues (mesures issues de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique – ELAN),

- > prévoir des actions visant à mobiliser le parc privé à des fins sociales (intermédiation locative, sous location, conventionnement ANAH),
- > préciser les règlements à appliquer et les documents à prendre en compte,
- > faire le lien avec les différentes procédures mises en œuvre sur le territoire (SCoT, PDU, PDALHPD, SDAGV, documents d'urbanisme...),
- > inviter à mettre en œuvre les politiques prioritaires (logement des plus défavorisés, etc.) ;



N.B. : le volet du PAC constitué du rappel du cadre législatif et réglementaire doit être simple et concis. Il n'est pas nécessaire de lister et citer tous les textes intervenus depuis la création du PLH, non plus que de citer des dispositions qui peuvent être obsolètes. Il n'est pas indispensable de mentionner les lois lorsque les dispositions applicables sont codifiées, non plus que les lois qui contenaient des dispositions transitoires obsolètes au moment de l'élaboration du PAC.

- **(volet politique)** d'exprimer les attentes de l'État dans la stratégie habitat du territoire. Discours stratégique établi sur la base d'un pré-diagnostic, le PAC souligne les enjeux prioritaires pour l'État sur le territoire. Il s'agit :

- > d'identifier les questions par thématique et par territoire, en dégagant les problématiques sensibles sur lesquelles l'État attend des propositions et des résultats. Cette étape demande une bonne connaissance du territoire et un effort de synthèse,
- > de décliner les différents plans et programmes (programme Action cœur de ville, plan Initiative copropriétés, plan pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme, plan

rénovation énergétique des bâtiments, plan biodiversité, nouveau programme national de renouvellement urbain, etc.),

- > de préciser le partenariat souhaité pour éviter des omissions préjudiciables à la réussite du projet.

1.2 Au-delà du PAC, un rôle « dans la durée » pour les services de l'État, pour contribuer à un PLH de qualité

Le PAC est un moment intense pour les services de l'État, qui peuvent quelquefois éprouver des difficultés à produire un document synthétique et complet dans les trois mois réglementaires, faute de temps et de moyens (manque de personnel en période de congé, délibération arrivant tardivement dans les services...). Cette étape sera par conséquent d'autant plus facilitée qu'un effort d'anticipation aura été engagé par un travail préalable en matière de connaissance à la fois des territoires et des documents d'urbanisme existants, pour préparer un argumentaire.

Une attention particulière doit donc être apportée à la définition et à la mise en place d'une politique d'observation, d'études et de veille, indispensable pour développer des éléments de langage et alimenter en permanence le débat local sur l'aménagement des territoires.

Le PAC permet à l'État d'accompagner la collectivité, sans pour autant se substituer à cette dernière, tant dans la définition de son projet de PLH que dans son élaboration. Le rôle de l'État dans la « démarche » PLH de l'EPCI – de la décision d'élaboration, au bilan de la mise en œuvre – est proportionnel à la maturité de l'EPCI dans l'exercice de la compétence habitat (1^{er}, 3^e génération de PLH) ainsi qu'aux moyens financiers et humains qu'il peut y consacrer.

Le PAC prépare également l'avis de l'État. C'est ainsi au regard des problématiques et attentes formulées dans le PAC (feuille de route) que l'État rendra son avis sur le projet.

2. Un avis de l'État à toutes les étapes du PLH

2.1 Le rôle du préfet de département

Au cours de la procédure d'élaboration du PLH, le préfet de département peut être conduit à émettre trois avis sur le projet : lorsque le PLH est arrêté, après le passage en CRHH et au moment de l'approbation finale du PLH – qui deviendra exécutoire lorsque l'EPCI aura intégré toutes les demandes de modification exprimées (voir aussi le schéma d'élaboration du PLH → [fiche n° 02](#)).

Par la suite, l'État est destinataire des bilans (annuels, triennal et final) que la collectivité porteuse du PLH doit effectuer. Il se prononce alors sur la mise en œuvre effective des actions du PLH et peut proposer, si nécessaire, une adaptation de son contenu.

2.2 Le rôle du préfet de région : via le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH)

Institué par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, le comité régional de l'habitat (CRH), devenu comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) en 2014¹, est le lieu de concertation dédié à la politique locale de l'habitat. Il accompagne le rôle croissant des EPCI dans la mise en œuvre de cette politique.

L'échelon régional apparaît comme le cadre de débat et de concertation le mieux adapté pour réunir tous les acteurs locaux et assurer la cohérence d'une politique définie nationalement, tout en contribuant à l'ancrer localement.

Le CRHH, présidé par le préfet de région, est constitué de trois collèges regroupant les représentants des collectivités territoriales, des professionnels de l'habitat et des acteurs de l'insertion².

La présentation des PLH par les élus et techniciens en séance peut avoir une

visée pédagogique, aider à la bonne compréhension du projet et susciter l'adhésion des partenaires qui mettront en œuvre les actions des PLH.



La région Île-de-France

En raison de la spécificité de l'Île-de-France, des compétences particulières sont attribuées au CRHH³ et ont un impact sur son fonctionnement, notamment :

- > la **coprésidence** par le préfet de région et le président du conseil régional ;
- > **l'élaboration** par le CRHH sur le territoire régional **d'un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH)** que doivent prendre en compte les documents de programmation et de planification.

Le CRHH émet, sur la base d'un rapport présenté par son président, un avis⁴ sur différents thèmes tels que :

- > la satisfaction des besoins en logement de toutes les catégories de population ;
- > les orientations de la politique de l'habitat en région ;
- > la programmation annuelle des aides publiques au logement sur la base des dotations de l'État notifiées pour la région ;
- > les modalités d'application qui régissent l'attribution des logements sociaux ;
- > les politiques menées dans la région en faveur des populations défavorisées et/ou immigrées (→ [fiche n° 18](#)).

Plus largement, il émet un avis⁵ sur :

- > les projets arrêtés de PLH ;
- > leurs bilans ;
- > les projets arrêtés de PLUi-H ;
- > les créations/extensions des établissements publics fonciers (EPF) et sur les bilans de leurs actions ;
- > la dénonciation des conventions de délégation de compétence de l'État aux intercommunalités en matière d'habitat et d'hébergement ;

- > l'agrément des observatoires locaux de loyers ;
- > la liste des terrains publics mobilisables en faveur du logement ;
- > les projets d'intérêt majeur ;
- > les rapports relatifs au fonds de solidarité pour le logement ou à l'application du supplément de loyer de solidarité ou encore concernant les ventes HLM, etc.

Le CRHH permet à l'État et à ses partenaires d'assurer la cohérence entre les objectifs de production de logements, les documents locaux de programmation et de planification, et la programmation des logements (basée sur les PLH, PDALHPD et études locales, et la répartition infrarégionale des aides publiques pour la production de LLS).

La possibilité offerte aux CRHH de déléguer certaines prérogatives à leur bureau ou aux commissions thématiques permet un renforcement du dialogue entre l'État et ses partenaires, pour viser à la qualité des PLH et PLUi-H, et à la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat. L'examen des bilans intermédiaires et du bilan final des PLH vise à encourager les ajustements du programme d'action à l'évolution du territoire.

3. L'État, un partenaire incontournable

3.1 État, EPCI et communes

Au-delà des « rendez-vous » imposés, l'État est présent auprès de l'EPCI afin de le conseiller, de l'assister, dans la conception et la mise en œuvre de sa politique de l'habitat.

Il peut également être un médiateur entre EPCI et communes lorsqu'il s'agit

1. loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)

2. Art. R. 362-3 du CCH.

3. Art. 16 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), codifié aux art. L. 302-13 et L. 364-1 du CCH.

4. Art. R. 362-1 du CCH.

5. Art. R. 362-2 du CCH.

d'encourager certaines communes à prendre toute leur place dans la mise en œuvre de la politique du logement : via l'exercice d'application de la programmation des aides à la pierre (liées ou non aux obligations SRU), il peut contribuer à faciliter le dialogue entre les communes et l'EPCI, en le dépolitisant.

3.2 Le dialogue entre les services de l'État à différents échelons

L'État central explicite sa doctrine afin que les priorités puissent être déclinées et adaptées aux territoires.

Les **DREAL** pilotent, coordonnent et déclinent la parole de l'État au niveau infrarégional afin que les DDT soient le mieux armées possible dans leur partenariat avec les EPCI et bénéficient de l'information nécessaire et adaptée au territoire, via un cadrage régional.

Les **DDT(M)**, via notamment le rappel des obligations législatives (SRU) et des priorités nationales, dont elles sont garantes, et via leur rôle d'appui pour la mise en œuvre des différents plans (NPNRU, programme action cœur de ville, plans logement d'abord, plan 60 000, plan initiative copropriétés, etc.) contribuent à réunir et à faciliter le dialogue entre les différents partenaires (promoteurs, « ORHLM », Fédérations des SEM, ANAH, ANRU, EPF), grâce à l'organisation de journées d'échanges et de diffusion de l'information.

Les **DDCS**, quant à elles, mettent en œuvre les politiques relatives à la prévention et à la lutte contre les exclusions, à la protection des personnes vulnérables, à l'insertion sociale des personnes handicapées, aux actions sociales de la politique de la ville, aux fonctions sociales du logement, à l'inspection et au contrôle des conditions d'accueil et de fonctionnement des établissements et services sociaux (établissements pour personnes âgées, pour jeunes travailleurs, pour travailleurs migrants). Elles contribuent de même à l'organisation et à la mise en œuvre de la politique d'attribution de logements locatifs sociaux de l'EPCI, et jouent pleinement leur rôle dans l'élaboration de la conférence intercommunale

du logement et de la convention intercommunale d'attribution. Elles accompagnent ainsi l'EPCI dans la mise en œuvre de sa politique orientée vers le logement des publics les plus fragiles et aux ressources les plus modestes.

L'**architecte conseil** de l'État pourra être consulté dès le PAC, et pour l'élaboration du « prédiagnostic ». Il pourra émettre un avis éclairé sur le projet de PLH, notamment sur le programme d'actions et sa faisabilité, par exemple au regard des caractéristiques géomorphologiques du territoire.

QUELLE PLACE POUR LES DIFFÉRENTS ACTEURS ?

- Les acteurs de l'habitat sont des partenaires associés de droit à l'élaboration du document ; les autres acteurs sont invités.
- Les modalités de travail sont à définir et à formaliser : une concertation est souhaitée pour les habitants et les associations locales afin d'aboutir à un document riche et partagé.

L'association des acteurs locaux à la démarche d'élaboration d'un programme local de l'habitat est définie par la législation. Si certains d'entre eux sont associés de droit il est toutefois laissé une grande liberté à l'EPCI dans la définition des acteurs qu'il souhaite convier.

Le président de l'EPCI associe à l'élaboration du PLH, l'État, le président de l'EPCI en charge du SCoT, les communes et établissements publics compétents en matière de PLU¹. Au-delà de ces acteurs institutionnels précisément définis, seront également associés les représentants des bailleurs HLM et des SEM agréées qui sont propriétaires ou gestionnaires de logements situés sur le territoire couvert par le PLH, ainsi que toute autre personne morale qu'il jugera utile². Le conseil départemental, l'établissement public foncier (EPF), l'agence nationale de l'habitat (ANAH), l'agence départementale d'information sur le logement (ADIL), Pôle Emploi, l'union départementale des associations familiales (UDAF), le centre communal d'action sociale (CCAS) et Action logements services, par exemple, sont des partenaires à privilégier. Des représentants des opérateurs privés, de

l'hébergement, entre autres, peuvent également être utilement associés.

Pendant toute la durée de son élaboration, le PLH peut faire l'objet d'une concertation associant les habitants et les associations locales. Pour la mise en place de cette concertation, l'EPCI bénéficie d'une grande liberté concernant ses objectifs et ses modalités. Il les définit dans la délibération prévoyant le PLH.

1. Deux modalités de participation des acteurs

Association / Concertation

Les deux modalités de participation des différents acteurs à la démarche d'élaboration du PLH emportent des modalités et des conséquences différentes :

- **L'association est la forme de participation la plus forte**, qui permet aux acteurs déterminés par la loi (État, collectivités, représentants des bailleurs sociaux) de co-concevoir le projet de programme local de l'habitat : non seulement ils sont consultés à différentes étapes du projet mais ils contribuent également à la production du document.

→ Elle impose une **implication participative forte et continue**.

- La **concertation** correspond à une prise en compte des avis recueillis qui sont alors intégrés ou dont le refus est précisément motivé. L'autorité compétente pour élaborer le document est libre de sa décision.

→ Un **débat** autour du PLH est le cœur du processus de concertation.

Les acteurs du PLH

L'implication des acteurs est différente selon le stade d'avancement du PLH : certains seront impliqués tout au long de la procédure alors que d'autres ne seront impliqués que lors de certaines phases.

Les collectivités locales : outre les communes, les EPCI compétents en matière de SCoT et les représentants des bailleurs sociaux – organismes HLM (OHLM) et SEM agréées LLS – (→ [fiche n°06](#)), le conseil départemental (CD) et le conseil régional (CR) peuvent aussi être conviés à participer à l'élaboration du PLH. Le CD s'assurera ainsi des liens réalisés avec des documents comme le PDH, le schéma de gérontologie ou le PDALHPD, tandis que le CR s'assurera du lien à faire avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), notamment via le SCoT (→ [fiche n°10](#)).

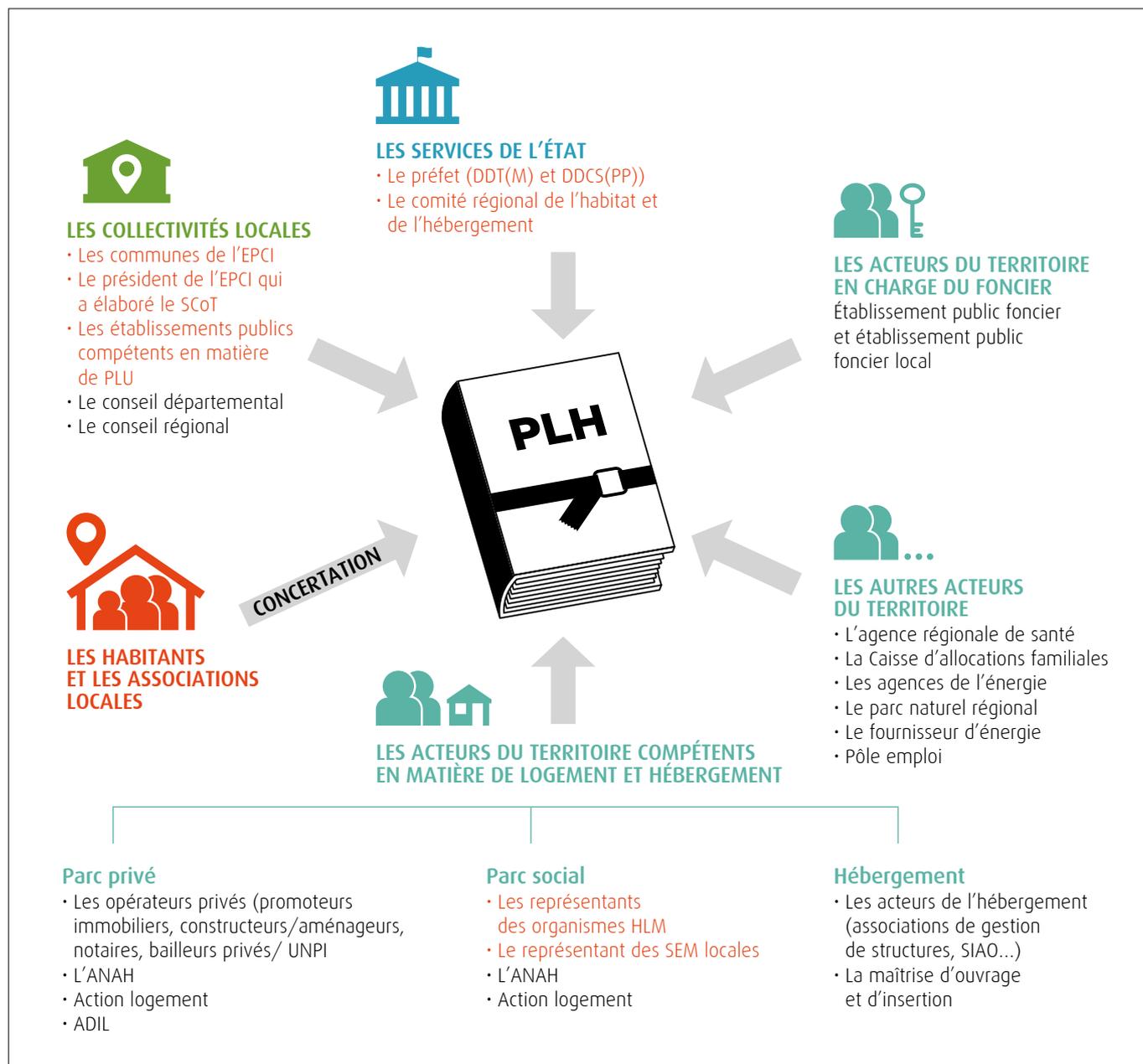
Pour le rôle des **services de l'État**, (→ [fiche n°07](#)).

Les différents **représentants des secteurs du logement**, que ce soit du parc privé ou du parc public, ces derniers associés de droit, ainsi que ceux de **l'hébergement**, sont des acteurs essentiels du PLH. Ils ont un rôle à jouer à toutes les étapes de l'élaboration du document. En effet, ils détiennent une bonne connaissance de l'état du marché et des besoins du territoire tout en étant également compétents pour la construction et la gestion des logements et des diverses structures. De ce fait, ils seront également des acteurs essentiels

1. La mention des EPCI compétents PLU vaut pour l'élaboration des PLH « communaux », i.e. élaborés par les communes tenues de faire un PLH : en l'état, ce sont les communes comptant plus de 20 000 habitants et qui sont membres d'une communauté de communes non compétente « habitat ».

2. Art. L. 302-2 du CCH.

LES ACTEURS DU PLH Source : Cerema



En orange : les personnes publiques associées selon le CCH - En noir les autres partenaires

de la mise en œuvre du PLH. Ils peuvent aussi contribuer à enrichir le diagnostic du PLH.



EXEMPLE

Les discussions autour du PLH peuvent avoir lieu dans différents cadres. Par exemple, pour **Cergy-Pontoise**, l'EPCI a réuni ces acteurs dans le cadre des « rencontres des acteurs de l'habitat » qui se tiennent deux fois par an. Elles sont animées par l'agglomération et réunissent l'ensemble des bailleurs ainsi que les communes. D'autres EPCI

les associeront, par exemple, par le biais d'enquêtes annuelles ou d'ateliers thématiques constitués ad hoc (par exemple : vieillissement ou accessibilité dans le parc social).

Lorsqu'il est présent sur un territoire, **l'établissement public foncier (local ou d'État)** est un acteur incontournable dans l'élaboration puis dans la mise en œuvre du PLH, dans la mesure où une de ses missions est de contribuer à faciliter la production de logements en fonction des besoins définis sur le territoire. Associé dès l'élaboration ou la révision du PLH,

il sera en mesure d'apporter un appui à l'EPCI dans la définition des actions foncières à mener. L'EPF peut en effet conduire des études en amont des projets, repérer du foncier disponible mobilisable – déjà bâti en priorité, acquérir et conserver la propriété foncière jusqu'à la réalisation d'une opération d'aménagement en vue de la réalisation de logements, au travers de conventions cadres avec la collectivité, qui permettent de poser les bases d'un partenariat foncier et de confier une action foncière à l'EPF.

La concertation avec **les habitants** est d'une nature différente de celle qui peut

être mise en place lors de l'élaboration d'un PLH, en ceci que le PLH est un document stratégique qui ne les concerne pas individuellement.

Quelques méthodes peuvent être mises en œuvre pour les inviter à participer :

- > simplifier le document, en faire un document grand public pour que celui-ci soit appréhendé par tous, et pas seulement que pour les initiés (CA du Pays voironnais, CA du Val de Fensch) ;
- > mettre en place des moyens de communication efficaces : presse locale, bulletin communautaire, site internet, réunion publique, exposition dans les mairies (CC du Val de Somme, Bordeaux métropole).

Enfin, d'autres acteurs du territoire seront associés à l'élaboration du PLH.

Les **parcs naturels régionaux**, par exemple, compétents sur le maintien de l'habitat dans un cadre de vie préservé, peuvent participer à l'accompagnement de la création ou de la réhabilitation de logements sociaux pour leur insertion dans un environnement de qualité. Ils sont également compétents pour l'amélioration du confort thermique des logements et pour la lutte contre la précarité énergétique.

COMMENT FAIRE DU PLH UN OUTIL PARTAGÉ ?

LE PLH PEUT ÊTRE UN OUTIL PARTAGÉ GRÂCE À :

- un dialogue régulier ;
- des instances thématiques et/ou territorialisées, bilatérales et plénières ;
- un dialogue ouvert, articulé, aux dimensions techniques et politiques.

Si l'association de l'ensemble des acteurs est prévue par la législation,¹ les modalités précises de cette mobilisation en matière d'instances, de calendrier ou encore de techniques d'animation peuvent être très variées. Qui associer, quand, dans quelle instance, selon quel rythme, avec quel rôle... ? Ces questions conditionnent la définition de la gouvernance du PLH, qui doit aussi tenir compte des caractéristiques du territoire comme de l'historique des relations entre les acteurs locaux de l'habitat. La réflexion doit notamment porter sur les modalités de travail avec les communes et les autres partenaires de la démarche.

1. Des instances de partage

Cette démarche s'appuie nécessairement sur des instances de pilotage, de suivi, d'animation (→ [fiche n° 06](#)). Ces instances doivent toutefois être complétées par des lieux de partage et d'échange permettant à l'ensemble des acteurs du territoire de contribuer à l'élaboration du PLH. Pour aller dans ce sens, plusieurs possibilités existent en matière de « façons de faire », dont voici un panorama succinct et non exhaustif.

1.1 Un travail en ateliers thématiques

Pour approfondir spécifiquement certaines thématiques du territoire, les porteurs de projets ont souvent recours à des ateliers thématiques. Pour le PLUi-H du Val de Somme, 12 ateliers ont ainsi été menés sur le diagnostic, incluant parfois une visite de terrain. Les thématiques abordées étaient notamment : « risques, nuisances et pollutions », « démographie et habitat », « mobilité », « développement économique – emploi – formation », « commerces – services – équipements », « paysage – environnement – cadre de vie », « patrimoine – tourisme ». Dans un autre registre, Bordeaux métropole a organisé des ateliers thématiques proposant aux élus, aux professionnels et aux techniciens des collectivités, des réflexions étayées par des retours d'expériences nationales voire internationales sur des thèmes comme la relation ville / nature, le développement économique, l'évolution des formes urbaines ou encore « la ville du 1/4 d'heure » (ville de proximité)².

1.2 Des rencontres territoriales

Lorsque la démarche porte sur un territoire étendu et contrasté, des ateliers

territoriaux sont quelquefois organisés. La CA de Béthune Bruay Artois Lys Romane, composée de 100 communes, a ainsi organisé des rencontres dans les territoires sur la base d'une sectorisation (6 secteurs, une réunion par secteur). En complément, le bureau d'études et les services de l'agglomération ont pu se rendre disponibles pour des rencontres complémentaires à la demande des élus.

1.3 Des réunions bilatérales

Il peut apparaître nécessaire d'organiser également des échanges spécifiques entre l'équipe projet et une ou plusieurs communes, l'État, un partenaire...

1.4 Des « plénières »

Il peut s'avérer utile de réunir l'ensemble des acteurs de la démarche lors de temps forts comme le lancement de la démarche ou la validation d'une étape, mais aussi pour organiser des temps de réflexion collective. Cela n'empêche naturellement pas le travail en petits groupes à cette occasion, de manière à permettre l'expression de toutes et tous.

1. Art. L. 302-2 du CCH.

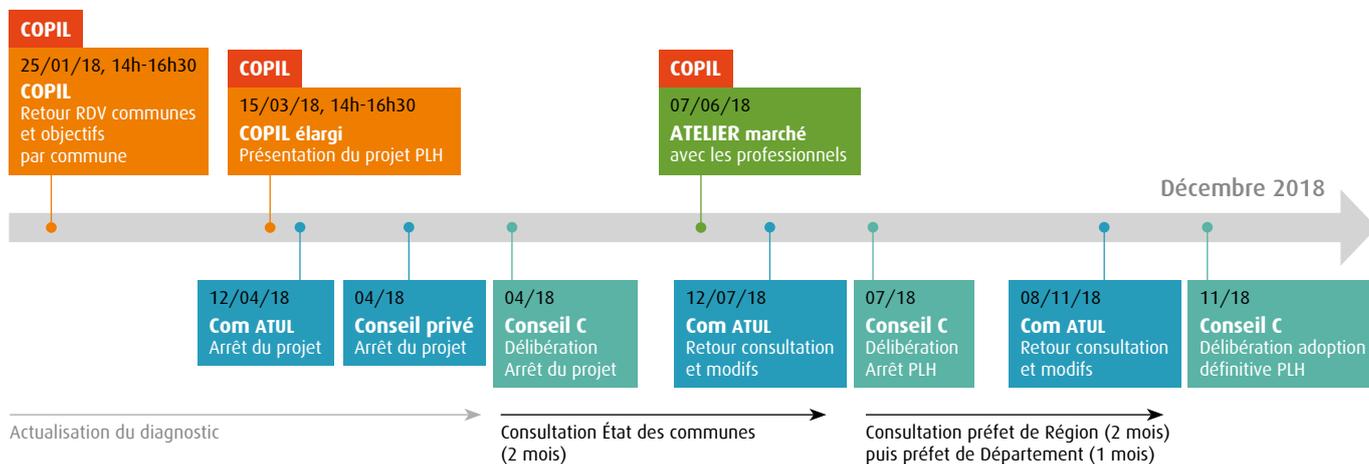
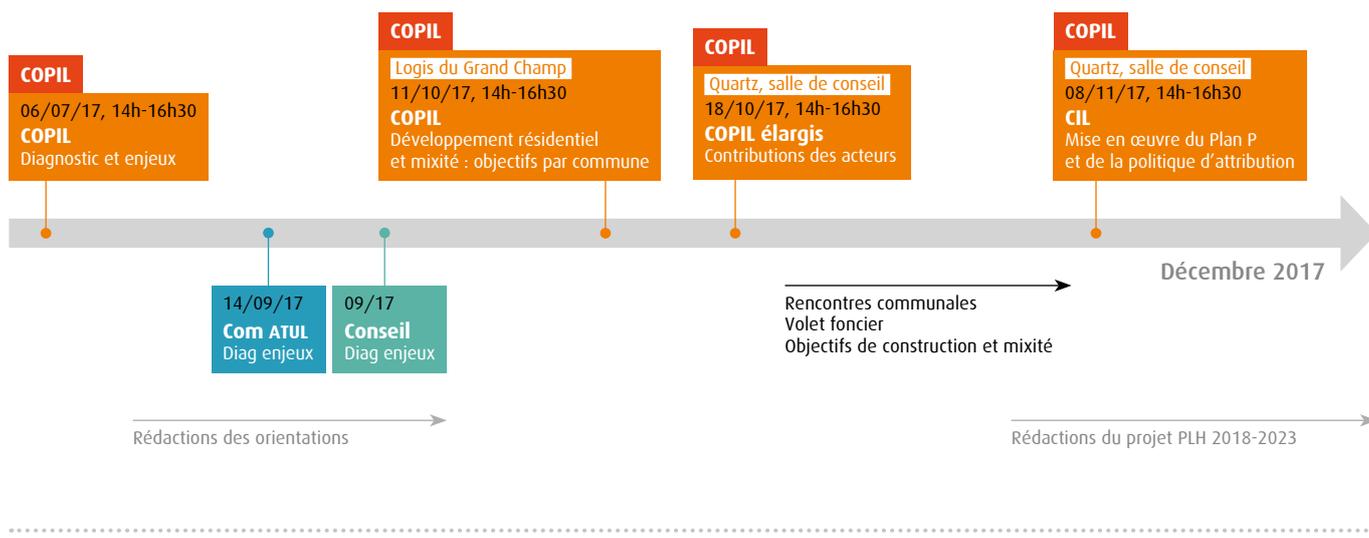
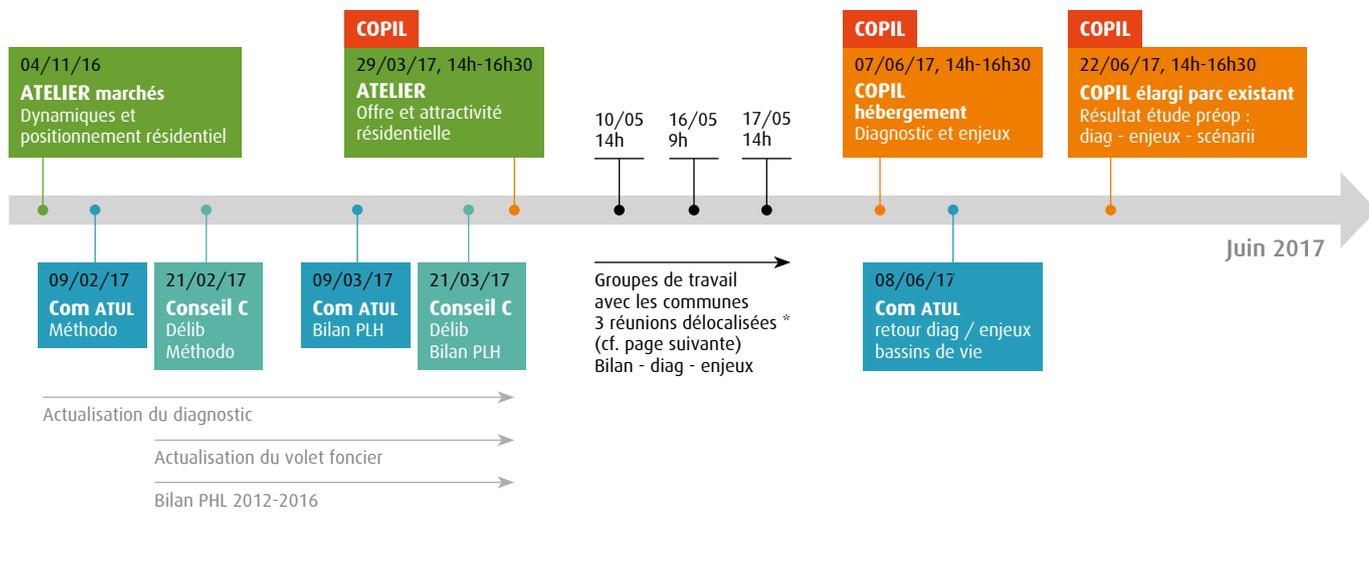
2. *Le dernier kilomètre pour l'habitant, les usagers, les marchandises, l'accessibilité (physique) pour tous, la ville au quotidien.*



Un atelier thématique sur le PADD mené dans le cadre du PLUi-H du Val de Somme
© Communauté de communes du val de Somme

LE CALENDRIER DE LA DÉMARCHE PLH DU PAYS DU VOIRONNAIS

Source : PLH 2019-2024 du Pays voironnais, p.13- Retour sur les temps forts de l'élaboration du PLH



1.5 Une nécessaire articulation

La composition, le rythme de réunions et les attributions de ces instances doivent être pensés globalement de manière à rendre ces réunions utiles aux participants, à permettre l'expression de chacun, à respecter les rythmes de mobilisation des acteurs afin d'éviter l'essoufflement qui pourrait découler d'un trop grand nombre de séances et à pouvoir aisément agglomérer et rendre compte des travaux de chaque réunion. Cette nécessaire articulation peut s'appuyer sur des instances d'animation et de suivi de précédents PLH lorsqu'ils existent.

2. Des techniques d'animation

2.1 Transparence et opérationnalité

Réunir les acteurs avec un objectif : qu'attend-on de chaque réunion ? Cela peut se matérialiser dans l'ordre du jour envoyé en amont et dans un compte rendu synthétique. La mise en place d'un forum participatif et d'outils collaboratifs

de communication et de partage peut également s'avérer pertinente.

Plusieurs acteurs évoquent également l'importance de ne pas cacher les difficultés de la démarche, les divergences, les options incompatibles, les enjeux contradictoires, les raisons des arbitrages...

2.2 L'explicitation des analyses techniques et des choix politiques

Deux écueils semblent à éviter :

> d'une part, la mise à l'écart d'acteurs non techniciens et en particulier d'élus parfois peu formés aux problématiques d'aménagement du territoire et d'habitat, par l'utilisation de lexiques et référents techniques non explicités. Dans la CC Val de Somme, la technicienne en charge du PLUi indique qu'une partie de son travail consiste en « un effort de pédagogie et de « traduction » des éléments techniques en direction d'élus locaux dont, pour la plupart, ce n'est pas le métier, et qui n'ont pas cette culture » ;

> d'autre part, une insuffisante association des élus à la situation objective du territoire (parfois en décalage avec des représentations) peut réactiver des

débats clivants et constituer un frein à l'ambition d'une démarche partagée.

2.3 L'animation, un savoir-faire

Un facteur d'efficacité et de réussite des multiples réunions qui rythmeront l'élaboration du PLH est la capacité à animer un collectif. Réunissant des postures et des cultures diverses, la personne assignée à cette mission devra, par exemple, hiérarchiser les enjeux, élaborer un programme d'actions, choisir un scénario... Il pourra réunir divers outils pour l'animation de groupes d'échanges, en alternant la présentation d'éléments par l'équipe projet, les échanges en petits comités, les tours de tables, les séances de *brainstorming*...



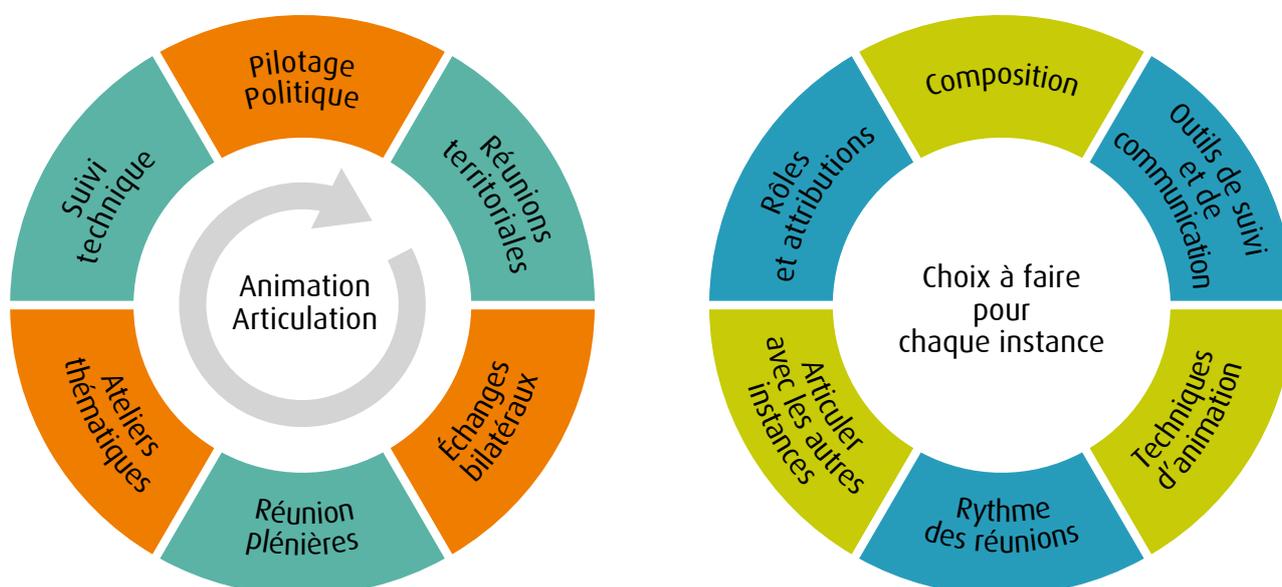
POUR ALLER PLUS LOIN

- > Techniques d'animation pour un travail collectif dans le cadre du PLUi³
- > Modalités d'animation et de pilotage des programmes locaux de l'habitat⁴

3. Cerema, 12 avril 2017 - <https://www.cerema.fr/fr/actualites/techniques-animation-travail-collectif-cadre-du-plui>

4. DREAL Occitanie, 2017.

À RETENIR : DÉFINIR DES LIEUX DE PARTAGE ET LES MODALITÉS DE LEUR FONCTIONNEMENT Source : Cerema



COMMENT FAIRE DU PLH UN DOCUMENT PIVOT AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT D'UN TERRITOIRE ?

AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT D'UN TERRITOIRE, LE PLH EST :

- un outil stratégique et opérationnel visant à répondre aux besoins en logements et places d'hébergements sur l'ensemble du territoire intercommunal, partie intégrante d'un projet de développement global du territoire ;
- un document qui s'articule avec les documents de planification à l'échelle supra comme infra communautaire ;
- un pivot des différentes thématiques de développement, par l'intégration de l'habitat dans le document d'urbanisme – PLUi-H ou traitant également des déplacements – PLUi-HD.

Depuis les lois de décentralisation, et en particulier celle du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (acte I de la décentralisation), le législateur a progressivement transféré la compétence en matière d'urbanisme aux communes pour, depuis 2006, la confier progressivement aux intercommunalités. La compétence « habitat » est exercée de même par les intercommunalités ; elle est de droit ou optionnelle selon la catégorie juridique (→ [fiche n°01](#)). Ces compétences jouent ainsi un rôle croissant dans la définition de la stratégie locale en matière d'habitat.

Aujourd'hui, le programme local de l'habitat (PLH) est un document stratégique d'orientation et de programmation porté par les EPCI en lien étroit avec les documents de planification et d'urbanisme.

L'habitat étant à l'interface des enjeux résidentiels, de développement économique, d'équipement, le PLH est, de fait, l'expression d'une stratégie locale de développement basée sur une réflexion qui dépasse la seule question de la production de logements.

Comment les différents documents de planification ou de programmation s'articulent-ils ? Quelle est la plus-value des PLH pour les collectivités ?

1. Le PLH : un outil stratégique et opérationnel

Le premier objectif du PLH est de répondre aux besoins en logements et en hébergement. Il constitue un axe de développement territorial important, qui se traduit par la mise en œuvre d'une série d'actions visant à adapter le parc existant aux aspirations des habitants, à favoriser leur décohabitation et à produire des logements pour accueillir de nouveaux habitants.

Le PLH programme le nombre de logements à réhabiliter, à produire voire à démolir¹. Pour cela, le document doit tenir compte des caractéristiques du parc existant, de son occupation, des évolutions démographiques – qui peuvent permettre une estimation du potentiel de libération du parc – économiques et sociales pour évaluer les besoins en logements. Ainsi, la portée prospective du document est importante. Il s'agit, pour les collectivités, de mieux comprendre le fonctionnement,

les caractéristiques de leur territoire et de proposer le scénario de développement qui tienne compte de ses atouts et de ses « faiblesses ».

La démarche de territorialisation de la production de logement a permis d'établir des préconisations méthodologiques et de développer un outil informatique pour aider les services déconcentrés de l'État, puis les collectivités, via notamment le PAC et les échanges réguliers entre l'État et la collectivité, à estimer les besoins en logements.

L'élaboration et le suivi du PLH sont aussi l'occasion de **partager** localement des éléments de diagnostic et de **confronter des objectifs** entre les acteurs locaux : communes, État, bailleurs sociaux et représentants du secteur privé. Le PLH permet à l'EPCI de construire, de conforter ou d'entretenir un partenariat et de porter ses priorités. En ce sens, il constitue quelquefois le premier document de **développement stratégique** intercommunal.

De fait, et au-delà de l'obligation faite à certaines intercommunalités d'élaborer un tel document stratégique et programmatique (→ [fiche n°01](#)), beaucoup ont bien compris l'intérêt d'en détenir un. Ainsi, au 31 décembre 2017, 218 procédures de PLH (du stade de l'engagement au caractère exécutoire) sur 597 recensées, sont des procédures volontaires.

La visée programmatique du document varie d'un territoire à l'autre, en fonction des habitudes de travail des collectivités et de leur expérience. Il est souvent constaté que le degré de précision de la programmation qui fixe des objectifs de

1. Le PLH est notamment le cadre de programmation de la reconstitution des logements démolis dans les projets de renouvellement urbain ; le niveau de reconstitution s'apprécie en fonction des besoins en logements locatifs sociaux, et leur localisation en fonction des objectifs de rééquilibres territoriaux.

rénovation, de production de logements par commune – voire par quartier – progresse avec le temps.

Dans le cas de Rennes métropole, les objectifs de production varient selon le niveau de centralité, et la métropole établit des contrats avec chacune des communes pour définir les rôles et attendus respectifs de l'EPCI et de ses communes constituantes.

2. Le logement au service du projet de développement local

Le PLH définit pour 6 ans les objectifs et principes d'une politique locale de l'habitat. Il vise à répondre aux besoins en logements et en places d'hébergement, dans le cadre d'un développement urbain durable, c'est-à-dire qui limite l'étalement urbain et favorise, aux côtés de la production neuve, – ou priorise, selon les cas –, la requalification de l'habitat existant, notamment dans les centres anciens. En particulier, il doit « **favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale, améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées, en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.** »

Les objectifs de production et de réhabilitation, que les collectivités s'assignent pour répondre aux besoins des habitants actuels et futurs, tiennent compte de différents facteurs :

- > la **qualité des logements existants** : nombre de logements vétustes à réhabiliter (voire à démolir) ;
- > la **structuration du parc** : choix du maintien des résidences secondaires dans les communes touristiques, besoin d'augmenter la fluidité du parc en augmentant la part de logements vacants ou, à l'inverse, réduction de la vacance dans les marchés dits détendus ;
- > les **aspirations et besoins des habitants** : favoriser la **décohabitation**

des jeunes ou des **couples qui se séparent**, offrir des logements plus grands aux ménages en situation de sur-occupation, plus petits pour les situations de sous-occupation, favoriser la mobilité au sein du parc et du parc social, offrir des logements correspondant aux capacités financières des ménages, permettre, dans un sens large, un parcours résidentiel choisi et fonction des capacités des ménages. La construction de ce parcours n'appelle pas systématiquement production neuve. Entre une politique d'intervention sur le parc existant et une politique de développement de l'offre, les collectivités sont conduites à anticiper les effets de concurrence entre le neuf et l'ancien.

L'accroissement de la mobilité des ménages a élargi le territoire de vie des Français. Le bassin d'habitat dépasse souvent le périmètre de la collectivité qui rédige le PLH, c'est pourquoi il est important d'évaluer les besoins en logements à une échelle large, correspondant au territoire de vie des habitants, et de faire le lien avec la géographie des mobilités, des équipements, notamment scolaires, des services, des emplois.

Dans les communes non soumises aux obligations de l'article 55 de la loi « SRU »², la répartition de la production de logements au sein de chaque EPCI est l'objet d'un dialogue entre acteurs locaux de l'habitat dont le cadre est donné par :

- > les orientations nationales dont le principe consiste à renforcer ou développer la mixité sociale dans tous les territoires en produisant du logement social dans les territoires trop faiblement pourvus, et en respectant le principe de ne pas en produire dans les quartiers – QPV – pour lesquels la recherche de mixité passe par la production d'une autre catégorie de logements, par exemple ;
- > les orientations locales, notamment contenues dans le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), du schéma départemental d'accueil des gens du

voyage (SDAGDV), de l'accord collectif intercommunal, les conventions de délégations de compétences... ;

- > et les documents de planification supra-communale (SCoT).

Le PLH tient compte, notamment, du PDALHPD

Ce plan comprend les mesures destinées à permettre aux personnes et aux familles³ d'accéder à un logement décent et indépendant, ainsi que les mesures complémentaires destinées à répondre aux besoins en hébergement des personnes et familles relevant du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement⁴, et aux besoins des personnes et familles prises en charge dans les établissements ou par les services relevant du schéma d'organisation sociale et médico-sociale. À cette fin, il couvre le dispositif de veille sociale⁵.

Le PDALHPD contient une annexe comportant le schéma régional d'accueil des demandeurs d'asile ainsi que les modalités de son suivi.

Il comprend les mesures destinées à répondre aux besoins d'accompagnement social, d'actions d'adaptation à la vie active et d'insertion professionnelle des personnes et familles.

Le PLH est compatible avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT)⁶.



Les notions de conformité, de compatibilité, de prise en compte

Un rapport de conformité impose le strict respect de la règle supérieure.

L'obligation de compatibilité laisse au document inférieur une certaine marge de manœuvre mais ce dernier doit cependant permettre d'atteindre les

2. Art. L. 302-5 et suivants du CCH.

3. Art. L. 301-1 du CCH

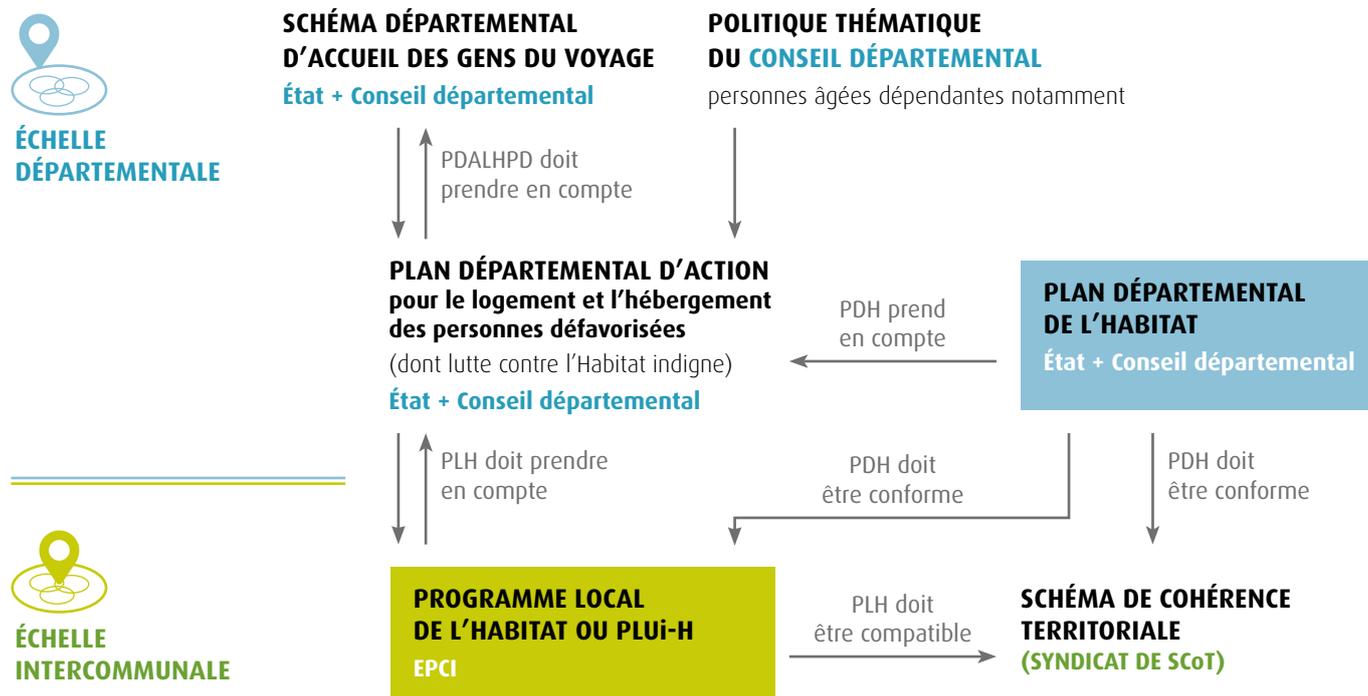
4. Art. L. 312-5-3, L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du Code de l'action sociale et des familles (CASF).

5. Art. L. 312-4 du CASF et art. L. 345-2 du CASF.

6. Art. L. 142-1 du Code de l'urbanisme.

L'ARTICULATION DU PLH AVEC LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION À L'ÉCHELLE SUPRA ET INFRA COMMUNAUTAIRE

Source DHUP



objectifs qui figurent dans le document supérieur et, a minima, il ne peut en principe en contrarier la mise en œuvre. La compatibilité implique en effet une obligation de non-contrariété des orientations fondamentales de la norme supérieure (Conseil d'État, 10 février 1997, req. 125534), une marge de manœuvre étant laissée au document de rang inférieur pour préciser et développer les orientations des documents supérieurs (Conseil d'État, 10 juin 1998, req. 176920).

Le rapport de compatibilité est ainsi plus contraignant que la prise en compte, qui implique seulement de « ne pas s'écarter des orientations fondamentales sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt [de l'opération] et dans la mesure où cet intérêt le justifie » (Conseil d'État, 17 mars 2010, req. 311443).

Plus précisément, le PLH doit permettre d'atteindre les objectifs d'offre de nouveaux logements fixés dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT⁷.

Si un écart est bien évidemment possible (il s'agit d'un rapport de compatibilité

et non de conformité), le PLH doit cependant permettre la mise en œuvre de la politique du SCoT en matière de logement. À défaut, le PLH sera incompatible.

Par conséquent, deux options sont envisageables :

- > revoir les objectifs du PLH afin qu'ils soient compatibles avec le SCoT (option à privilégier) ;
- > réviser le SCoT pour diminuer les objectifs d'offre de nouveaux logements⁸ s'il s'avère, après réalisation du diagnostic du PLH et des besoins en logements identifiés, que les objectifs contenus dans le DOO du SCoT excèdent largement le besoin du territoire en logements, antérieurement défini.

Il existe un **lien indirect** entre le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et le PLH, compte tenu de l'articulation de ces deux documents avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT) : le SCoT doit prendre en compte les orientations du SRADDET et être compatible avec les règles générales du fascicule ; le PLH doit être compatible avec les orientations du SCoT⁹.

Dans ce cadre, le projet de territoire est au centre des discussions : quelles priorités de développement pour les communes, pour l'EPCI ? Quelle place pour les communes dans le projet intercommunal ?

Le PLH est ainsi en interaction avec les autres documents de planification et, pour certaines collectivités, il constitue un premier pas vers la rédaction d'un projet de territoire dans la mesure où il instaure un dialogue local visant à prioriser les actions de la collectivité. Pour d'autres, notamment les « jeunes » intercommunalités issues d'extension(s) – via l'intégration de commune(s) – ou nées de fusion(s) d'EPCI, ou de fusion(s)/extension(s), le PLH est souvent le premier document stratégique produit à l'échelle de l'intercommunalité, et qui contribue ainsi à la construction « politique » de l'EPCI.

Par conséquent, le PLH est un outil au service de la stratégie de développement local. C'est pourquoi, à l'image de la communauté de communes des Coëvrons, l'élaboration préalable d'un projet de

7. Art. L. 141-12 du Code de l'urbanisme.

8. Art. L. 143-29 du Code de l'urbanisme.

9. Art. L. 4251-3 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) et L. 142-1 du Code de l'urbanisme.

territoire oriente utilement la rédaction du PLH, puis d'un PLUi, compatible. Il facilitera par la suite le travail de priorisation des actions.

En effet, le PLU(i) est compatible avec le PLH¹⁰ et ne peut en contrarier la mise en œuvre.

Compatibilité d'un PLU(i) comportant des objectifs de production plus importants que le PLH

Le fait qu'un PLUi adopté – avant que le PLH soit rendu exécutoire – contienne des objectifs plus importants que le PLH en matière de logements, n'entraîne pas une modification du PLUi. En effet, le plan local d'urbanisme n'est pas illégal du seul fait qu'il autorise la construction de plus de logements que les obligations minimales du programme local de l'habitat n'en prévoit¹¹.

Un PLH qui définit des prescriptions n'empêche pas un PLU d'aller au-delà de ces prescriptions, dans la limite d'autres règles d'ordre législatif de portée plus large visant, par exemple, à restreindre la consommation excessive de terres agricoles ou naturelles. » (extrait de l'étude d'impact de 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 qui a introduit cette disposition).

Et dès avant l'introduction de cette disposition, le juge écartait déjà le moyen fondé sur l'incompatibilité du PLU avec le PLH si le PLU fixait

des objectifs de production de logements supérieurs (CAA de Douai, 22 janvier 2015, n° 13DA00912).

Aussi, même s'il est difficile de fixer un seuil au-delà duquel l'on pourrait estimer que le PLU n'est plus compatible avec le PLH, la fixation des objectifs doit être cohérente avec les projections démographiques et ne pas remettre en cause les autres objectifs du PLU fixés à l'article L. 101-2 du CU.

3. Le choix possible d'un PLUi-H ou d'un PLUi-HD (→ fiche n°11)

L'évolution des compétences intercommunales a contribué à rapprocher PLH et PLUi. En effet, depuis la loi Engagement national pour le logement qui a offert la possibilité aux EPCI de prendre la compétence PLU, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a fait du PLU intercommunal le principe et le PLU communal l'exception, sauf opposition d'une minorité de blocage de certaines communes. De même, la loi ALUR est venue apporter des réponses aux difficultés juridiques soulevées par les premiers PLUi-HD, en particulier par l'introduction d'un programme d'orientations et d'actions (POA) dans le PLUi. C'est l'ensemble du document qui tient lieu de PLH et pas seulement le POA. Par ailleurs, la fusion PLU/PLH/PDU en un PLUi-HD est facilitée, mais elle demeure facultative.



EXEMPLE

Comme le souligne la métropole angevine, le PLUi-HD est un document très intégrateur qui permet de se poser « les bonnes questions et d'y apporter des réponses partagées ». De cette manière, le volet habitat, « pendant » du PLH, s'élabore conjointement aux dispositions propres du PLUi, et le document programmatique et de planification s'imprègne des enjeux transversaux qui découlent du SCoT.

Le choix d'une démarche intégrée ou non relève du contexte local et d'un arbitrage de type avantages/inconvénients.

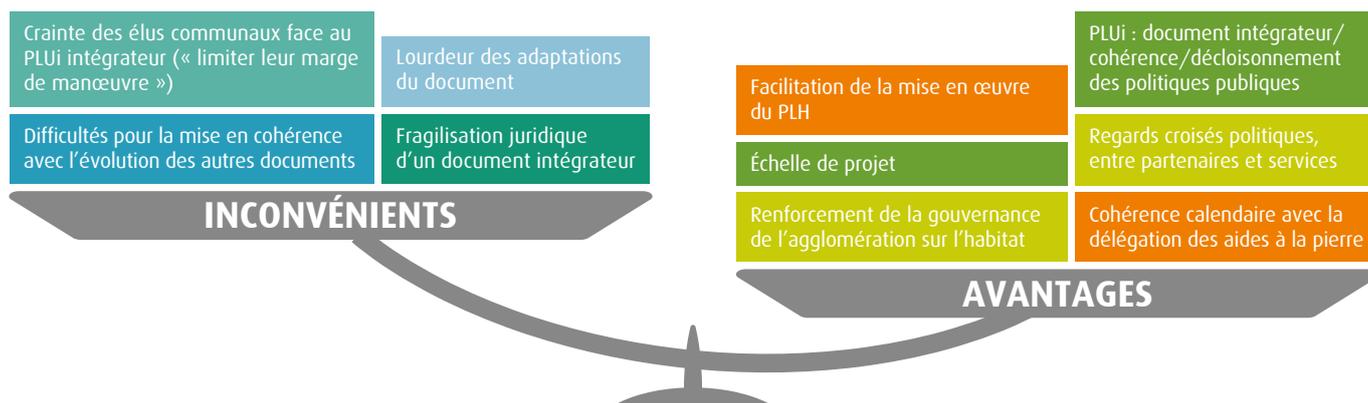
L'élaboration d'un document aussi transversal, de surcroît en régie dans le cas d'Angers, a nécessité la mise en place d'un dialogue mensuel entre communes et EPCI pour partager les éléments de diagnostic et, surtout, de programmation.

Mais, comme le souligne Espacité dans l'étude réalisée pour l'Assemblée des communautés de France (AdCF), la réponse ne peut être unique, « la portée stratégique et opérationnelle du PLH varie sensiblement d'un territoire à l'autre, au regard de trois grandes familles de facteurs : l'expérience du travail communautaire et la maturation de la coopération des acteurs de l'habitat ; la consistance urbaine et les caractéristiques du marché immobilier ; les compétences et champs d'intervention des communautés ».

10. Art. L. 131-4 du Code de l'urbanisme.

11. Art. L. 131-6 du Code de l'urbanisme.

LE CHOIX D'ANGERS LOIRE MÉTROPOLÉ : PLUi Source : Cerema, repris du schéma issu du Club PLUi du 26 janvier 2017

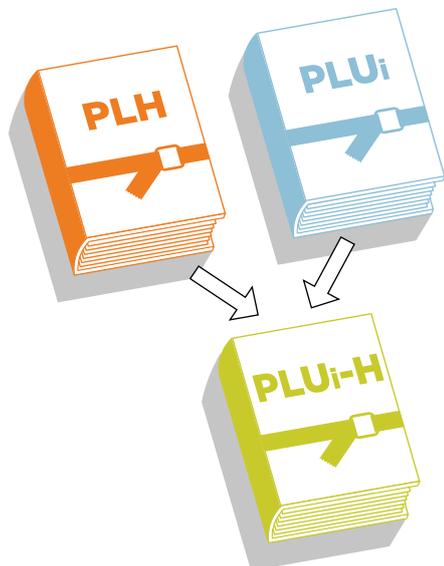


LE PLAN LOCAL D'URBANISME VALANT PLH (PLUi-H) : QUEL INTÉRÊT ET QUELLES SPÉCIFICITÉS ?

- Choisir d'élaborer un PLUi-H relève du projet politique de l'EPCI.
- Il apporte certains avantages mais a aussi ses limites.
- Son caractère « hybride » requiert une collaboration renforcée entre l'EPCI et les personnes associées, dont l'État.

De plus en plus d'EPCI sont compétents à la fois en matière de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)¹ et en matière d'habitat et, à ce titre, peuvent ou doivent élaborer un programme local de l'habitat (PLH) (→ [fiche n°01](#))². Le PLH pouvant être intégré au sein du PLUi (alors appelé « PLUi-H »), se pose la question pour ces EPCI d'élaborer deux documents distincts ou de se lancer dans un document unique (le PLUi-H), ne serait-ce que :

- > parce que les enjeux de l'habitat sont souvent au cœur des PLUi ;
- > et que PLUi et PLH partagent certains objectifs et principes.



1. Le PLUi-H : quel intérêt, quelles limites ou points de vigilance ?

1.1 Se lancer dans un PLUi-H : un choix, pas une obligation

Possible depuis 2009, le rapprochement entre PLUi et PLH est passé tour à tour du statut d'obligation à celui d'option. Pour les PLUi portés par un EPCI dont ils couvrent l'intégralité du territoire, la loi du 25 mars 2009, de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion avait ainsi :

- > imposé aux PLUi prescrits après son entrée en vigueur de tenir lieu de PLH (PLUi-H) ;
- > laissé le choix aux PLUi en cours de procédure à cette date d'intégrer ou non le PLH.

Un an plus tard, la loi (dite Grenelle 2) du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement impose aux PLUi prescrits après son entrée en vigueur :

- > de couvrir l'intégralité du territoire intercommunal ;
- > de tenir lieu de PLH, même lorsque les EPCI concernés n'étaient pas tenus d'élaborer un PLH au titre du Code de la construction et de l'habitation (CCH).

La loi ALUR du 24 mars 2014 a supprimé l'obligation pour les PLUi de tenir lieu de PLH : depuis lors, les EPCI ont donc le choix d'élaborer un PLH distinct du PLUi ou un PLUi-H (art. L. 151-44 du Code de l'urbanisme).

Parmi les cas étudiés pour le présent guide, certains EPCI ont choisi d'élaborer deux documents distincts alors que

d'autres ont opté pour un PLUi-H, soit volontairement, soit parce qu'ils y étaient initialement contraints par la législation. Tout type d'EPCI – rural, périurbain ou urbain, de petite ou grande taille se retrouve parmi les intercommunalités ayant opté pour un PLUi-H. Au final, le choix reste invariablement déterminé par le projet politique de la collectivité. Mais les témoignages des EPCI font également ressortir plusieurs avantages à l'intégration du PLH dans un PLUi, assortis de limites et de points de vigilance. Ainsi, l'intérêt du PLUi-H est souvent perçu comme :

⊕ **Réel, si l'habitat est un enjeu prioritaire et qu'il est considéré qu'il sera mieux réalisé par son inclusion dans le PLUi.**

Quelle qu'en soit la raison : désertification de secteurs au profit d'une grande ville ou d'autres communes, nombre important de logements dégradés, zones tendues, enjeux liés à l'attrait touristique, etc.

⊕ **... d'autant plus si l'EPCI est récent.**

Pour forger ou renforcer l'identité communautaire autour de grands enjeux partagés, pour trouver un fil conducteur entre les composantes du territoire et leurs projets.

⊕ **Réel pour inciter les élus à se saisir des différentes problématiques de l'habitat.**

« Le PLUi est un outil politique dont les élus se saisissent ; le PLH, ils ne se

1. Selon le site Internet du club PLUi (www.club-plui.logement.gouv.fr), plus de 45 % des EPCI à fiscalité propre sont compétents en matière de PLUi. Au 1^{er} juillet 2018, la base de données BANATIC (ministère de l'Intérieur) comptabilise 592 EPCI à fiscalité propre compétents dans ce domaine.

2. Selon la base de données Banatic, 921 EPCI à fiscalité propre ont compétence PLH, 316 sont tenus de faire un PLH.

l'approprient pas » (entretien avec la CC Canaux et forêts en Gâtinais). « *L'intérêt d'un PLUi-H, c'est que par le PLUi on arrive à amener des réflexions de type PLH dans des territoires qui, sinon, ne se seraient pas intéressés au sujet. L'habitat devient un enjeu alors qu'au départ il n'est perçu que secondairement et de manière très limitée (essentiellement sur la question de l'accueil de nouveaux ménages)* » (entretien avec le bureau d'études du PLUi-H du Val de Somme).

+ Réel pour communiquer, faire connaître davantage les enjeux habitat et le projet.

Pour ouvrir le travail sur l'habitat à la concertation avec les habitants, le faire connaître, intéresser la population à ses enjeux : « *Le PLUi-H permet de clarifier les messages passés aux citoyens. C'est ainsi un projet politique fort, complet, c'est une avancée politique* » (entretiens avec Bordeaux métropole).

- Limité (ou à assortir d'un point de vigilance) pour minimiser le risque juridique.

La vigilance sur les aspects juridiques mérite d'être renforcée sur un PLUi-H afin de prévenir le risque d'un contentieux qui annulerait le PLUi, et par conséquent son volet « Habitat » : « *tout recours contre le PLUi-H met en danger toute la politique locale de l'habitat.* » (entretien avec Angers Loire métropole).

+ Réel pour favoriser une approche intégrée.

Pour mettre en lien, dans un projet global, les problématiques d'habitat et du logement avec celles de l'aménagement du territoire, de l'énergie, de la mobilité, de la gestion de l'eau, de risques... Le PLUi-H « *donne une cohérence à l'ensemble des compétences de la métropole* » (entretiens avec Bordeaux métropole).

- Limité (ou à assortir d'un point de vigilance) pour éviter le risque d'un PLH manquant d'ambition.

Pour éviter le risque que la politique de l'habitat soit sous-représentée dans le document compte tenu du grand nombre de thématiques à traiter par

le PLUi-H (économie, environnement, déplacements...).

+ ... et pour faciliter ainsi l'acceptation de certains projets de logements.

Par exemple, une approche paysagère et patrimoniale permet souvent de faciliter l'acceptation des logements sociaux et de la densification en travaillant l'intégration urbaine et paysagère des nouvelles constructions, les éléments bâtis ou naturels existants à valoriser.

- ... ou au contraire, pour éviter que d'autres enjeux importants s'effacent derrière la place accordée à l'habitat.

Pour éviter que l'intégration du PLH dans le PLUi se fasse au détriment d'autres problématiques majeures du PLUi.

+ Réel pour favoriser une gouvernance partagée de la thématique « habitat ».

Pour favoriser les croisements, l'enrichissement mutuel au sein des services de l'EPCI, mais aussi en externe, à travers l'association, entre les acteurs de l'habitat et ceux des autres politiques abordées par le PLUi.

- Limité (ou à assortir d'un point de vigilance) s'il n'y a pas de portage politique fort.

Pour éviter la segmentation des politiques dans les débats, s'assurer que ce lien urbanisme-habitat se fasse bien jusque dans les pièces réglementaires du document. « *L'élaboration fait appel à des vice-présidents variés qui n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble, sans oublier le nécessaire équilibre des « couleurs politiques ». Dans ce contexte-là, porter le PLH a été compliqué* » (entretien avec Bordeaux métropole).

+ Réel pour réaliser des économies d'échelle et de temps (même si le projet est complexe).

Faire un PLUi-H permet de passer de deux procédures (PLUi et PLH) à une seule, dans le même temps (là où les procédures d'élaboration de PLUi et de PLH sont rarement concomitantes).

- À assortir d'un point de vigilance : pour ne pas sous-estimer le coût financier.

Le coût du volet habitat du PLUi-H est souvent sous-estimé au départ, en particulier lorsque la problématique habitat ne constitue pas un enjeu majeur du territoire (par exemple dans les territoires ruraux et périurbains, qui souvent n'ont pas de politique de l'habitat). Il peut de ce fait y avoir un écart entre le prix de départ et le prix final, lorsque ce volet prend de l'importance au cours de la démarche.

+ Réel pour réaliser un PLH sans passer par une nouvelle procédure.

La CC Vère Grésigne (Tarn, 19 communes, 4 500 hab.) témoigne dans un rapport du CGEDD de juillet 2013 qu'elle « *n'aurait jamais décidé d'élaborer un PLH en tant que tel car l'outil (autonome) serait apparu comme surdimensionné par rapport aux sujets à traiter effectivement dans le territoire. L'adjonction d'un volet habitat au PLUi a en revanche été ressentie comme une bonne formule.* »

- Limité en cas de contraintes de temps.

Suivant la taille du territoire, le nombre de communes (PLUi plus ou moins « gros ») et l'ingénierie à disposition, un PLUi mettra plus ou moins de temps à s'élaborer, ce qui peut éventuellement freiner la réactivité pour lancer les actions du PLH : « *6 ans de démarches, c'est long et c'est cher. Dans un PLUi-HD tout est intégré et donc c'est plus complexe qu'un simple PLH* » [Angers].

Inversement, en cas de contrainte de temps pour la réalisation d'un PLUi (par exemple : délais d'approbation liés à une loi...), l'intégration du PLH peut nécessiter du temps supplémentaire sur le diagnostic, l'animation, la mobilisation de tous les acteurs...

+ Réel sur l'opérationnalité du programme d'action en faveur de l'habitat

Pour améliorer l'opérationnalité de la politique habitat en l'inscrivant dès

le départ dans les parties du PLUi-H opposables aux tiers, pour pouvoir territorialiser les objectifs en matière d'habitat : « *La territorialisation du projet de chaque commune a fait prendre conscience aux élus que les zones de leurs communes allaient être utilisées par les opérateurs, quoi qu'il en soit. L'objectif était d'accompagner cette mutation foncière en y injectant une mixité sociale.* » (témoignage du chargé de mission foncier à Bordeaux métropole)

➔ À assortir d'un point de vigilance sur la question de l'horizon du projet.

Durée de vie des documents : PLUi 12 à 15 ans, PLH : 6 ans. Les stratégies peuvent différer : « *Se projeter sur 13 ans c'est difficile, plus de trois mandats. Travail approximatif annuel pour le budget du PLUi-HD. Un PLH c'est 6 ans, c'est plus correct pour se projeter financièrement et budgétairement.* » (entretien avec Angers Loire métropole).



POUR ALLER PLUS LOIN

sur le site Internet du club PLUi (www.club-plui.logement.gouv.fr), dans la rubrique thématique « habitat », la fiche du club PLUi : « **Pourquoi réaliser un PLUi tenant lieu de PLH ?** ».

2. Le PLUi-H : quelles spécificités ?

2.1 Un document régi par les dispositions relatives aux plans locaux d'urbanisme

Bien qu'intégrant le PLH, le PLUi-H est d'abord un PLUi. C'est pourquoi :

- > il est encadré principalement par le Code de l'urbanisme et non par le Code de la construction et de l'habitation (si ce n'est par renvoi) ;
- > sa procédure d'élaboration, son contenu ou encore la hiérarchie des normes qui s'impose à lui, sont donc ceux du PLU(i) (avec quelques spécificités) et non ceux du PLH.

Pour autant, le PLUi-H se distingue aussi du PLUi ne valant pas PLH par une dimension « habitat » renforcée, généralement visible, depuis la phase diagnostic jusqu'aux actions et prescriptions retenues pour le PLUi-H, mais aussi lors du bilan de sa mise en œuvre.

Comme évoqué ci-avant dans les avantages et points de vigilance, ce caractère hybride favorise les rapprochements puisqu'il requiert une étroite collaboration entre les techniciens de l'EPCI chargés des politiques de l'habitat, et ceux qui sont en charge de l'aménagement – il en va de même pour les services de l'État –, mais également entre les élus de l'EPCI portant ces politiques.

2.2 Un contenu étoffé pour intégrer les parties du PLH n'ayant pas trait au droit des sols

Tandis que le PLH contient un diagnostic, un document d'orientation et un programme d'actions (→ [fiche n°02](#)), le PLUi-H comporte essentiellement les pièces suivantes :³

Le rapport de présentation

Ce rapport permet de préciser la situation du territoire (à travers un diagnostic analysant, notamment, les besoins en matière d'équilibre social de l'habitat) et de répondre aux questions suivantes : quels sont les enjeux du PLUi-H ? Comment le projet de PLUi-H a-t-il été construit (explication des choix retenus, y compris pour le programme d'orientations et d'actions présenté ci-après) ? Comment ce projet de plan prend en compte l'environnement ? Comment ses effets vont être suivis (indicateurs...) y compris en matière d'habitat ?

C'est dans ce rapport que **les éléments de diagnostic d'un PLH** trouvent toute leur place. Ils apportent souvent une réelle plus-value au PLUi, en analysant des pans de la problématique habitat, parfois peu développée par les autres PLUi (analyse des marchés fonciers, de l'offre d'hébergement, situations d'habitat indigne...). Réciproquement, l'intégration de ces éléments de « diagnostic PLH » au sein du diagnostic du PLUi (plus large car multi-thématiques) favorise dans de

nombreux cas l'interrelation de l'habitat et du logement avec les autres enjeux du PLUi : consommation d'espace, les déplacements, l'énergie, l'adaptation au changement climatique, etc.

C'est aussi dans ce rapport que sont présentés les indicateurs de suivi des résultats de l'application du PLUi-H en matière de logements.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD)

Le PADD exprime le projet de la collectivité et les grandes orientations qu'elle s'est fixées, notamment en matière d'habitat. Là encore, le PLUi-H peut permettre de favoriser la mise en cohérence entre les orientations en matière d'habitat et celles des autres politiques abordées dans le PLUi-H.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

Approuvé en 2015, le PLUi-H de la **CC du Bellegardois** (12 communes, 7 193 hab., à dominante rurale) identifie l'habitat comme enjeu principal sur son territoire. Les orientations de son PADD abordent l'habitat de manière transversale en le croisant avec les autres enjeux :

- > la gestion économe de l'espace : « Privilégier la construction à l'intérieur des tissus déjà urbanisés : en densifiant les pôles et les bourgs ; [en] propos[ant] une diversité de typologies de logements ; en exploitant le potentiel existant des logements vacants, du bâti traditionnel agricole, des résidences secondaires... » ;
- > la mobilité : « Connecter à l'échelle communautaire les lieux habités par un maillage de chemins pédestres et cyclables en utilisant et en valorisant les tracés déjà existants » ; « intégrer le réseau de chemins pédestres et cyclables aux extensions des villages et dans les nouveaux quartiers » ;
- > les espaces publics : « Consolider les espaces publics structurants : à prendre en compte, à améliorer, à créer dans les nouveaux quartiers comme des

3. Seules ne sont pas détaillées ici les annexes du PLUi-H.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

La plupart des OAP du PLUi-H de la CC du Bellegardois (précitée) prévues sur des secteurs destinés à accueillir des logements prévoient des orientations écrites et graphiques destinées à assurer une certaine densité aux constructions (en particulier un nombre moyen ou minimal de logements à l'hectare) pour favoriser l'atteinte du nombre de logements attendus. Elles orientent aussi le cadre dans lequel vont être construits ces logements, par des orientations visant, selon les cas :

- > à assurer l'intégration des nouveaux logements dans l'environnement existant bâti (sens des faitages, alignements à marquer pour donner un effet de rue...);
- > à maintenir certains éléments de biodiversité et/ou favoriser l'adaptation au changement climatique (orientation préférentielle des faitages, préservation d'arbres, de zones humides, espaces publics plantés...);
- > à proposer des alternatives à l'automobile (poursuite de cheminements modes doux);
- > à intégrer le circuit de l'eau...

Le règlement écrit et graphique (zonage)

Opposable aux tiers dans un rapport de conformité, le règlement écrit et graphique (plan de zonage) précise les conditions d'occupation et d'utilisation du sol, y compris pour les constructions et aménagements à destination d'habitat. Véritable « boîte à outils » dans le PLUi-H, le règlement écrit et graphique comporte de nombreuses options et combinaisons d'options, utilisables selon ses besoins par l'EPCI pour conforter sa politique de l'habitat. Entre autres possibilités :

- > des moyens de réserver le foncier dans les zones urbaines et à urbaniser par le biais d'emplacements réservés à la réalisation de programmes de logements dans le respect des objectifs

4. À la date de rédaction de la présente fiche, le PLUi-H d'Angers Loire métropole est disponible sur le site Internet de l'EPCI : <http://www.angersloiremetropole.fr/un-territoire-en-mouvement/plan-local-d-urbanisme-intercommunal/consulter-le-plui/index.html>

- lieux de vie aussi importants que les logements » ;
- > l'agriculture : « Garder des limites fonctionnelles avec l'habitat en préservant le sol et les terres agricoles, à proximité des habitations » ;
- > l'eau : « Dans les extensions de villages et les nouveaux quartiers, laisser l'eau visible : écoulement et stockage en périphérie des zones habitées »... ;
- > les risques : « Renforcer et mettre en adéquation la défense incendie avec l'habitat » ;
- > le patrimoine naturel et bâti : « S'approprier et s'appuyer sur les éléments existants. Par exemple, [pour] l'implantation d'une nouvelle construction [...] la topographie structurante, la haie ou l'arbre isolé proche, la hauteur du bâti voisin »...

Le programme d'orientations et d'actions (POA)

Pièce supplémentaire, absente dans les PLUi classiques, le POA comprend toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat définie par le PLUi-H. Cette partie spécifique au PLUi-H a été introduite par la loi ALUR afin de ne pas rendre opposables certaines dispositions du volet habitat n'ayant pas d'impact direct sur l'urbanisme (éléments de gouvernance, plans de financement, répartition entre PLAI, PLUS...). Cette distinction entre les éléments relevant du droit de l'urbanisme et ceux n'en relevant pas (rassemblés dans le POA) ne signifie pas pour autant que le POA est déconnecté des autres pièces du document.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

Approuvé début 2017, le **POA du PLUi-H d'Angers Loire métropole**⁴ rassemble, « dans un souci de lisibilité, [...] l'ensemble des actions, mesures, opérations et éléments d'information de la politique locale de l'habitat d'Angers Loire métropole ». Le lecteur y trouve notamment :

- > des conseils relatifs à l'aménagement urbain : schémas présentant différentes formes urbaines recommandées pour la limitation de la consommation foncière... ;
- > des actions qui accompagnent l'aménagement urbain sans être des recommandations spatiales : actions pour favoriser l'accompagnement de la montée en compétences des entreprises sur la réhabilitation énergétique...

L'EPCI y souligne aussi la complémentarité du POA avec les autres pièces du PLUi-H :

- > « Certains des éléments sont détaillés par ailleurs, dans l'OAP Habitat par exemple » (sur les OAP, voir le paragraphe suivant) ;
- > le volet Habitat du POA est construit en miroir des orientations définies dans le PADD. Ainsi, l'orientation [du POA] « Habiter en intelligence avec son environnement » renvoie à l'axe 1 du PADD « construire le territoire de demain en portant sur lui un nouveau regard », etc. ».

Dans le cas du **PLUi-H d'Angers Loire métropole**, ce calage du POA sur le PADD permet d'ailleurs de renforcer les liens entre la politique de l'habitat et les autres thématiques. Par exemple, l'axe 1 « Habiter en intelligence avec son environnement » aborde ainsi les questions de gestion économe de l'espace (« Favoriser la ville des proximités »), d'énergie (« Améliorer l'ensemble du parc privé et public ancien »), de risques et nuisances, notamment de nuisances sonores, de bio-climatisme, de biodiversité, d'eau, de déchets... (« Développer un habitat sain et durable »)...

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

Opposables aux autorisations d'urbanisme dans un rapport de compatibilité, les OAP permettent de formuler des orientations qualitatives, qui peuvent être écrites comme graphiques, et portent sur des secteurs délimités ou sur des thématiques. Les OAP contiennent notamment des dispositions sur l'habitat.



POUR ALLER PLUS LOIN _____

- > Le site Internet du club PLUi (précité) propose une sous-rubrique complète dédiée aux PLUi et à l'habitat : <http://www.club-plui.logement.gouv.fr/habitat-r123.html>
- > Actes du séminaire AUDAP du 22 mai 2015, *Les politiques de l'habitat dans les PLUi*, Audap, janvier 2016.
- > *Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLH et PDU, La Gouvernance*, Cerema, 2012.

4. Art. L. 151-41 du CU.

5. Art. L. 151-4 et L. 151-5 du CU.

6. Art. L. 151-13 du CU.

7. Art. L. 151-26 à L. 151-29-1 du CU.

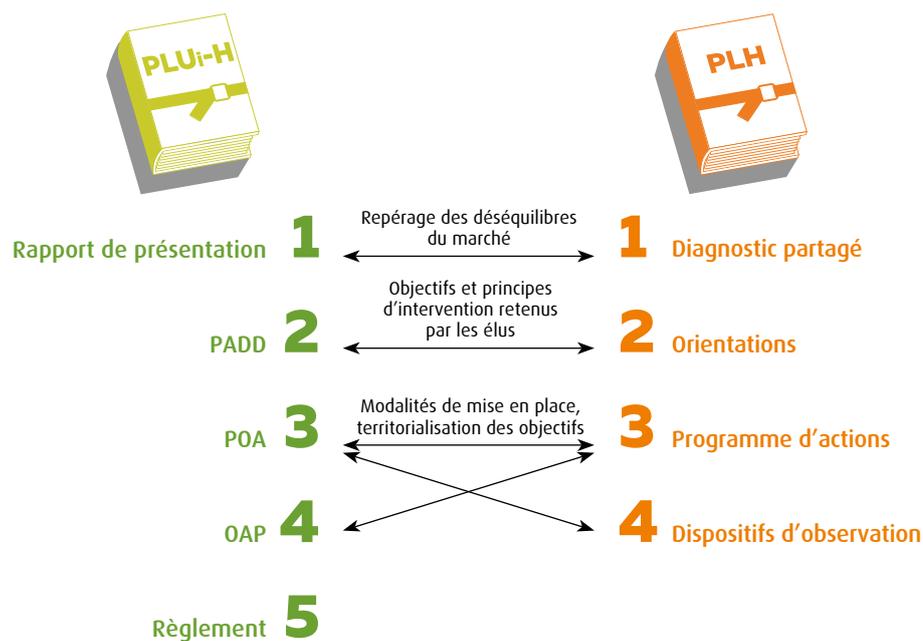
de mixité sociale, ou encore de servitudes d'attente permettant, sous réserve d'une justification particulière, de maîtriser pendant 5 ans maximum l'évolution du terrain visé⁵ ;

> dans les zones urbaines ou à urbaniser, la délimitation de secteurs dans lesquels les programmes de logements comportent une proportion de logements d'une taille minimale fixée par le PLUi-H, et/ou de secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme est affecté à des catégories de logements définis par le PLUi-H dans le respect des objectifs de mixité sociale⁶ ;

> la possibilité de délimiter des secteurs dans lesquels peuvent être autorisées des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs destinés à l'habitat des gens du voyage (à titre exceptionnel et sous conditions lorsque cela concerne une zone naturelle, agricole ou forestière)⁷ ;

> des dispositions permettant de renforcer la densité des constructions, notamment pour les logements locatifs sociaux, les logements intermédiaires, pour favoriser le lien habitat / transports collectifs et habitat / performance énergétique⁸, ou encore en travaillant sur la hauteur des constructions, leur implantation, la surface de plancher, l'emprise au sol...

INFORMATIONS DES MEMBRES DU CRHH D'Auvergne-Rhône-Alpes SUR LA PRÉSENTATION D'UN PROJET DE PLUi-H EN CRHH



COMMENT CONSTRUIRE UNE STRATÉGIE FONCIÈRE AU SERVICE DE L'HABITAT ?

12

- en établissant un diagnostic pour mieux connaître le foncier ;
- en identifiant les fonciers maîtrisables, les sites stratégiques et les terrains facilement mutables ;
- en respectant les étapes indispensables pour assurer la réalisation des actions de production de logements et de maîtrise de l'étalement urbain, à court comme à moyen et long termes.

La stratégie foncière s'avère être la pierre angulaire pour la réalisation du PLH, il est nécessaire de « mieux connaître le foncier, pour mieux le mobiliser », par un travail itératif de pré-repérage, d'observation qui doit conduire à une analyse quantitative et qualitative des gisements mobilisables et mutables.

Ce plan foncier détaillé est le fruit d'orientations politiques, il est fait en concertation avec les acteurs de l'aménagement du territoire pour en définir les priorités et les meilleures perspectives de valorisation en adéquation avec les besoins.

1. Pourquoi élaborer une stratégie foncière ?

Pour répondre aux grands enjeux des collectivités :

- > **l'accès au logement pour tous** qui implique une maîtrise du coût de sortie des logements produits ;
- > **la qualité de vie** dans des territoires équilibrés avec des centres-bourgs

attractifs, des équipements, services et emplois à proximité des logements et des mobilités facilitées, etc. ;

- > **la préservation de l'environnement** avec une limitation de la consommation des espaces naturels et agricoles, une diminution des déplacements en voiture, etc.

Ces enjeux impliquent une production de logements au « **bon endroit** » et au « **meilleur coût** » permettant le logement de ménages aux revenus différents. Pour cela, une **stratégie foncière** devient indispensable afin d'identifier le **potentiel foncier**, à court et à plus long termes, et les **moyens** à mettre en œuvre pour le mobiliser.

2. Que dit la réglementation ?

Voir articles L.302-1, R.302-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation (CCH).

art. **L.302-1** : [...] Le programme local de l'habitat comporte un diagnostic sur **le fonctionnement des marchés du logement** et sur la situation de l'hébergement, analysant **les différents segments de l'offre de logements**, privés et sociaux, individuels et collectifs, et de l'offre d'hébergement. Le diagnostic comporte notamment une **analyse des marchés fonciers, de l'offre foncière et de son utilisation, de la mutabilité des terrains et de leur capacité à accueillir des logements**. [...]

Le programme local de l'habitat définit les conditions de mise en place de **dispositifs d'observation de l'habitat et du foncier sur son territoire**. [...]

Le programme local de l'habitat indique les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logement et en places d'hébergement, [...], en précisant :

- > [...];
- > **les actions à mener en matière de politique foncière permettant la réalisation du programme [...].**

L'élaboration de la stratégie foncière du PLH intervient principalement à 3 niveaux :

- > dans le **diagnostic** du PLH pour analyser notamment l'offre foncière ;
- > dans le **programme d'actions** en définissant des actions foncières spécifiques à mettre en place pour la bonne réalisation du PLH ;
- > dans l'**observatoire** du PLH pour suivre notamment les marchés immobiliers bâtis et non bâtis.

Construire une stratégie foncière au service de l'habitat nécessite de « mieux connaître le foncier pour mieux le mobiliser ».

3. Comment élaborer la stratégie foncière

La stratégie foncière passe par l'analyse de l'offre foncière, c'est-à-dire l'identification des gisements fonciers nus et en renouvellement urbain, la sélection des gisements stratégiques par la collectivité puis l'analyse de ces gisements pour évaluer le potentiel de logements, les coûts et les outils fonciers à mettre en place pour les mobiliser (veille, acquisition, règlement du PLU, etc.). Cette stratégie s'élabore

de façon itérative et continue au gré des connaissances, des opportunités et des choix politiques. Pour cela, elle nécessite une observation ou veille foncière permanente sur un territoire.

Cette démarche peut prendre la forme d'un plan d'actions foncières dans lequel chaque gisement retenu fait l'objet d'une fiche actions spécifique. Les données correspondant aux potentiels fonciers et de logements sont alors agrégées et la démarche explicitée pour être intégrée au PLH. En revanche, le plan détaillé et actualisé en permanence n'a pas forcément vocation à figurer dans le PLH.

Les établissements publics fonciers (EPF) peuvent participer à la mise en place des stratégies foncières des collectivités afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Leur action doit prioritairement contribuer à la production de logements, notamment sociaux.

4. Les étapes clef

4.1 Contextualisation

Le diagnostic foncier s'insère dans le diagnostic du PLH et s'en nourrit. En effet, le diagnostic global du PLH comporte une analyse des documents de planification et des études existantes, qui établissent des états des lieux (démographie, niveaux de revenus des populations, emploi, déplacements...) et fixent des objectifs et orientations d'aménagement sur le territoire (densification, secteurs d'urbanisation prioritaires...). Cette analyse est complétée par une connaissance des grands projets d'aménagement pouvant impacter l'organisation du territoire (création d'infrastructures de transport, de vastes opérations de logements, d'équipements publics...) et des spécificités locales (littoral, terrains militaires, tourisme...). Ces éléments permettent de comprendre les dynamiques foncières observées. En outre, une analyse à dire d'acteurs au moyen d'entretiens ou de réunions de concertation, permet de comprendre le point de vue des acteurs concernés

(collectivités, professionnels de l'aménagement et de la construction, professionnels de l'immobilier, grands propriétaires publics...), leur perception du territoire et les logiques d'aménagement à l'œuvre. Enfin, le diagnostic global du PLH apporte la donnée essentielle du **besoin en logements** - besoin quantitatif et qualitatif (typologie, forme urbaine...) d'offre de logements à développer - qui servira de base à la **détermination du foncier nécessaire**.

4.2 Caractérisation du foncier

La caractérisation du foncier nécessite l'exploitation de données foncières dont les principales sont les suivantes :

- > le contour des parcelles cadastrales et les informations se rapportant à la parcelle : type de propriétaire, date de mutation ou de construction, superficie... (source : Fichiers fonciers) ;
- > le bâti et ses caractéristiques : date de construction, surface bâtie, hauteur du bâti, types de logements, superficie des logements, nombre de pièces principales, type de propriétaire occupant ou non le logement... (source : Fichiers fonciers) ;
- > les zonages réglementaires des documents d'urbanisme (source : géoportail de l'urbanisme) ;
- > les axes de transport et notamment les informations relatives aux transports en commun (gares, stations...).

Grâce à cela, il est possible d'identifier très finement :

- > la ou les taches urbaines ;
- > la propriété foncière, qu'elle soit publique ou privée (personne morale ou physique), et les acteurs clés du territoire. Cette analyse permet aussi une connaissance des types de propriétaires et du morcellement de la propriété ;
- > l'occupation du sol et la prédominance en termes de cultures, de zones non constructibles, zones de risques... ;
- > les formes urbaines et rurales, que ce soit en architecture, en qualité de bâti, mais aussi en termes de densité.

Ces données doivent être analysées pour constituer un état des lieux du foncier et déterminer l'offre foncière.

L'appropriation et l'analyse de ces données sont grandement facilitées par l'utilisation d'outils SIG qui permettent une visualisation des informations à l'échelle de la parcelle et des analyses statistiques.

4.3 Analyse des dynamiques urbaines

L'examen de l'état des lieux du foncier et de son évolution dans le temps permet d'observer les dynamiques de production de logements et de construction de locaux. Connaître ces dynamiques permet de mieux anticiper les évolutions des villes, de mieux maîtriser la consommation d'espace et, tout simplement, de mieux adapter l'offre future à la demande.

Même si le diagnostic foncier du PLH concerne en priorité le logement, il est indispensable d'analyser tous les types de construction (logements, industrie, commerces, services...) pour mieux comprendre les interactions entre les activités et le logement mais aussi la distribution des équipements par rapport aux nouveaux logements.

Plus spécifiquement sur le logement, il est important d'en examiner la production, quelle qu'en soit l'origine : constructions, transformations d'usage, divisions de locaux... L'analyse de cette production, que ce soit en nombre de logements ou en surface, nécessite aussi une analyse fine de sa typologie. Produit-on plus de petits studios ou de grandes maisons ? Un listing des dernières opérations dont la livraison est attendue est aussi un élément essentiel pour la suite du diagnostic foncier et du diagnostic du PLH, plus généralement.

Enfin, la localisation des constructions passées ou en projet est essentielle pour déterminer les consommations d'espaces, ou encore pour agir sur le maintien d'un équilibre territorial entre les différents usages urbains. Il convient notamment d'être vigilant quant à la concurrence entre espaces. Il est difficile, par exemple, de revitaliser un centre-

ville si l'extension urbaine se poursuit. Les analyses quantitatives permises par le traitement des données doivent alors être complétées par des analyses qualitatives sur la localisation des extensions urbaines, les formes urbaines (par exemple, bâti dense en frange urbaine ou diffus sur le territoire), le type d'urbanisation autorisé par les documents d'urbanisme, etc.

4.4 L'observation et l'analyse des marchés fonciers et immobiliers

L'analyse des marchés fonciers et immobiliers permet de connaître et de confronter l'offre aux besoins en logements. En effet, elle met en évidence les produits développés, le nombre de ventes, les prix et les acteurs présents sur un territoire. Elle s'appuie sur l'exploitation de bases de données (notamment, DVF, Perval, Bien). Elle peut conduire à identifier des déséquilibres de certains marchés, une absence de demande sur certains segments de marché (notamment avec de la vacance), une concurrence forte ou des difficultés de commercialisation. Elle peut, dans certains cas, mettre en évidence des décalages entre l'offre développée et les besoins et/ou les revenus des ménages. Enfin, elle permet d'évaluer le coût du foncier pour un projet d'aménagement.

Analyser les marchés fonciers et immobiliers, c'est déterminer, pour chaque segment, un certain nombre d'indicateurs (le nombre de mutations, le type de bien, le prix moyen ou médian, la vacance...) permettant de déterminer si :

- > la rotation des biens est adaptée : l'absence de rotation démontre l'impossibilité pour un nouvel habitant de s'installer ; un nombre trop (ou très) important induit un emballement du marché (souvent avec une hausse des prix voire une bulle immobilière) ;
- > les prix sont accessibles à la population : des prix trop élevés impliquent une ségrégation dans l'accueil des nouveaux arrivants tandis que des prix trop bas ou une vacance élevée laissent supposer que le marché n'est plus attractif au moins sur l'un des segments de l'offre ;

> l'attractivité du territoire évolue : les dynamiques des prix sont un bon indicateur de l'attrait du territoire pour les nouveaux arrivants, le prix augmentant avec l'attractivité ;

> des possibilités de construction existent, selon les acteurs présents : comprendre les promoteurs ou aménageurs présents, ou EPF, EPA, etc., leurs logiques d'implantation, leurs chaînes de production et leurs interactions avec les autres acteurs pour connaître les opportunités ou leurs disponibilités pour les projets.

Ces analyses méritent d'être complétées par des entretiens auprès des professionnels de l'aménagement et de la construction (organismes HLM, SEM, aménageurs, promoteurs, lotisseurs...) pour connaître leurs modalités d'intervention et en particulier d'accès au foncier, l'offre développée, les difficultés rencontrées, les projets en perspective et les attentes éventuelles en matière d'interventions publiques. De même, des entretiens auprès des notaires ou des agences immobilières peuvent permettre d'appréhender leur perception des marchés, de la demande et de l'offre.

Ces premières étapes du diagnostic concernant le foncier permettent l'émergence des enjeux fonciers et des objectifs à atteindre.

5. Prospection foncière, sélection des gisements, analyse et détermination des actions foncières

5.1 Prérepérage des gisements

Il est essentiel de rappeler qu'en tout état de cause la priorité sera donnée à la lutte contre l'étalement urbain afin de préserver les espaces naturels et agricoles : on se concentrera sur le bâti existant (rénovation, densification...).

Ensuite il conviendra :

- > d'identifier les zones ouvertes à l'urbanisation : il s'agit ici de superposer

les zonages du PLU approuvé aux photos aériennes et de concentrer la prospection sur les terrains ouverts à l'urbanisation (U, AU). À la demande des communes, cette prospection peut être élargie ou exclure certaines zones pour prendre en compte un projet d'évolution du PLU ;

> d'intégrer les zones inconstructibles : les terrains concernés par des risques naturels ou technologiques élevés, des protections ou enjeux environnementaux, une pente importante, des servitudes d'utilité publiques, etc. sont alors exclus du repérage ;

> de repérer les terrains à forte mutabilité et à faible dureté foncière : une fois les zonages « constructibles » déterminés, il est possible d'apprécier la mutabilité et la dureté des terrains. Sur tous territoires – tendus ou détendus –, la mutabilité ne s'arrêtera pas aux seuls terrains nus ; elle comprendra des terrains faiblement bâtis, voire très fortement bâtis mais nécessitant une reconversion ou une démolition/reconstruction.

Ce travail sur les gisements peut être lui aussi affiné au moyen d'outils SIG.

L'analyse des types de propriétaires, effectuée précédemment, et l'analyse des projets en cours (foncier maîtrisé par la collectivité) permettent d'établir un prédiagnostic de la dureté foncière.

5.2 Identification des gisements, sélection et premières analyses

Le prérepérage informatique doit être recoupé avec la connaissance du terrain (technique et politique). En effet, pour évaluer l'opportunité foncière d'une parcelle, une visite de site permet une première appréciation du potentiel en fonction de l'environnement immédiat. Des entretiens avec les élus et les services de l'urbanisme permettent d'écarter certains sites, d'en évaluer la dureté foncière et la mutabilité potentielle. Enfin, des entretiens avec les grands propriétaires fonciers, en particuliers les propriétaires institutionnels (SNCF, Armée...), peuvent permettre d'identifier des gisements supplémentaires.

En outre, le travail de terrain permettra de repérer du gisement foncier potentiel en renouvellement urbain, impliquant des travaux de remise en l'état ou de densification (réhabilitation, démolition, dépollution, surélévation...). En effet, des activités en décalage avec le fonctionnement résidentiel du quartier peuvent être identifiées pour étudier leur éventuelle relocalisation. En limite de secteur résidentiel, les friches industrielles, terrains désaffectés, activités en difficulté, peuvent être recensés lorsque leur situation permet une reconversion du site vers du logement.

Les gisements identifiés les plus remarquables peuvent faire l'objet de fiches de présentation constituant les prémices d'un plan foncier et reprenant les éléments de contexte, d'analyse et de choix politiques éventuellement connus à ce stade.

Éléments de contexte :

- > localisation, photographie, cadastre ;
- > description du bâti ;
- > desserte, topographie et nature du terrain ;
- > occupation, propriété ;
- > dispositions réglementaires applicables ;
- > valeurs de marché moyennes, risques de coûts supplémentaires (dépollution, démolition par exemple) ;
- > tout élément retenu dans le cadre du diagnostic général du PLH.

Éléments d'analyse :

- > **la dureté foncière** transcrit le niveau de difficulté à mobiliser ou acquérir un terrain. Évaluée à partir des informations concernant la propriété (publique, publique maîtrisée pour le logement, privée), le morcellement (un ou plusieurs propriétaires), l'occupation, la maîtrise foncière (par exemple, présence d'une OAP, d'un emplacement réservé), etc. ;
- > **la mutabilité** exprime la capacité de transformation d'un terrain,

généralement en vue d'accueillir une opération d'aménagement et de construction : terrains nus facilement constructibles, friches nécessitant dépollution (dont désamiantage), en renouvellement urbain nécessitant des travaux, en densification (densification pavillonnaire dite douce, par exemple), etc. ;

> les enjeux, en termes d'aménagement du territoire :

potentiel de logements, de logements couplés à une activité commerciale ou autre, d'équipement, d'espace public, enjeux environnementaux, lien avec le tissu urbain existant, insertion possible d'une construction et contribution à la fonctionnalité urbaine, accessibilité, etc. ;

> les perspectives de valorisation (construction ou autre) à court terme / moyen terme (sur la durée du PLH) / long terme (pour le PLH suivant).

Choix politiques :

Les orientations d'aménagement intègrent des **perspectives de valorisation** du gisement souhaitées par les acteurs locaux.

La première version de ce plan foncier, établie à partir des fiches de sites, constitue une **base de discussion** pour l'aménagement du territoire. Aussi, une large **concertation** doit avoir lieu entre les acteurs de l'aménagement du territoire sur différentes thématiques (urbanisme et aménagement, transport et accessibilité, cadre de vie et environnement) pour définir **les meilleures perspectives de valorisation des gisements identifiés**.

Le plan foncier devient progressivement un **plan foncier détaillé, intégrant ces perspectives**, qui doit être en permanence actualisé, complété et amendé au fil des échanges entre les acteurs du territoire (intercommunalités, communes, EPF, aménageurs) et des projets envisagés. Lorsqu'une commune a engagé en parallèle une démarche de programmation urbaine établissant sur son territoire un diagnostic de l'aménagement, une spatialisation des enjeux et un scénario d'aménagement sur certains secteurs, les secteurs identifiés

dans ce cadre alimenteront grandement le plan foncier : la destination envisagée des terrains aura déjà fait l'objet de choix éclairés. À l'inverse le plan foncier, de par la mise en lumière de gisements fonciers, peut inciter à une véritable réflexion à l'échelle communale (de type programmation urbaine) pour définir la « meilleure utilisation » du foncier. Cela doit permettre d'éviter les projets au coup par coup rendus possibles par le PLU mais qui peuvent amener à un type d'urbanisation peu souhaitable d'un point de vue qualitatif et fonctionnel, et ne répondant pas aux objectifs fixés par la commune et son intercommunalité.

Le plan foncier concerne tous les terrains mobilisables, quelle que soit leur vocation : résidentielle, économique, de loisir, etc. Même s'il est fortement conseillé de faire une démarche globale, seul l'aspect résidentiel est requis dans le cadre du volet foncier du PLH ou du PLUi-H. Ce plan foncier pour le logement doit permettre de cibler les terrains à vocation résidentielle et déterminer un potentiel de construction.

Une fois connu, le potentiel de construction de logements total par commune permet de confronter l'offre **foncière et le besoin en logements**.

Le détail des gisements fonciers n'a pas forcément vocation à apparaître tel quel dans le PLH car les données évoluent pendant la durée du PLH. En revanche, le PLH doit expliciter la méthode employée et contenir les résultats agrégés des analyses. De plus, l'analyse doit être actualisée durant toute la durée du PLH, via notamment le dispositif d'observation du foncier qui sera mis en place par la collectivité.

5.3 Détermination des types d'opérations et des outils fonciers à mettre en œuvre

Pour chacun des gisements retenus dans le plan foncier, une réflexion doit être menée pour déterminer l'**outil foncier le plus adéquat** pour la production de logements. On travaille alors à l'opération.

Il s'agit ici d'explicitier les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs en

termes de logement. Par exemple, la mise en place d'outils réglementaires permet d'encadrer la destination du terrain, à l'instar des emplacements réservés et des servitudes, qui permettent d'imposer un programme de logements : l'acquisition ne s'impose donc pas.

Pour les gisements nécessitant une **intervention publique en termes d'acquisition**, l'analyse du gisement doit être affinée de façon à évaluer la **faisabilité technique et économique** du projet et à **prioriser** l'intervention publique. Les gisements concernés sont, notamment, des îlots résidentiels comprenant des ensembles dévalorisés avec une vacance lourde, des bâtiments vétustes ou en mauvais état, des espaces susceptibles d'être densifiés ou des bâtiments isolés permettant, après transformation ou remise en état, l'accroissement de l'offre de logements.

Pour définir une priorité à l'intervention foncière publique, plusieurs critères peuvent entrer en ligne de compte, parmi lesquels :

La faisabilité de l'opération :

- > le terrain est-il disponible ?
- > sa capacité d'accueil permet-elle d'envisager une opération de logements collectifs suffisante ?
- > pour les sites de renouvellement urbain et de reconversion, la mutabilité du terrain est-elle possible ?
- > la localisation du terrain répond-elle à une réelle demande ?
- > sur la base de l'évaluation économique du foncier et du programme envisagé, l'équilibre de l'opération est-il assuré ?

La réponse aux objectifs visés :

- > le site est-il en adéquation avec les besoins identifiés dans le PLH en projet ?
- > le site est-il en adéquation avec les grands enjeux, en termes de lutte contre l'étalement urbain, de mixité des fonctions urbaines, d'accessibilité en modes doux, etc. ? Est-il en adéquation avec les documents de planification existants (notamment SCoT, PLU, SRCE), les volontés politiques locales, etc. ?

> le projet répond-il aux besoins locaux de la commune ou à ses obligations (commune SRU avec objectif de rattrapage en logements sociaux par exemple) ?

> le site rencontre-t-il des enjeux communaux, intercommunaux, stratégiques ?

> le projet répond-il à des enjeux spécifiques au site : enjeux de fonctionnement ou de remise en l'état (quartier ancien dégradé, terrains pollués, friches industrielles, usages en décalage avec le voisinage) ; enjeux de valorisation (écoquartier, grandes opérations de rayonnement intercommunal, entrée de ville, etc.) ?

> la commune est-elle volontariste ? L'intérêt exprimé par la commune, comme l'intervention publique sur le site, peut venir renforcer le choix d'un site.

Des perspectives de réalisation à court, moyen et long termes :

> les temps d'acquisition, de remise en l'état, de construction, les contraintes de coût et de programmation (typologie des logements produits) sont-ils compatibles avec les besoins et la demande ?

> l'opération vient-elle en complément de l'offre existante, des projets en cours, de la production de logements en diffus ?

> l'évaluation du bien est-elle cohérente avec les prix de marchés ?

Suite à la priorisation des gisements, chaque fiche de site doit être complétée par des préconisations en matière d'action foncière : mise en place **d'outils** de suivi et d'observation, **type d'intervention privilégié** (amiable, démarchage, préemption, recours à l'EPF...) et de l'horizon souhaité.

Différents guides, ouvrages ou sites Internet explicitent les outils de mobilisation du foncier :

> le centre de ressource de l'aménagement du Cerema propose des fiches par outil ¹ ;

> le site Internet de l'EPF Bretagne propose des fiches par outil et des exemples de mise en œuvre d'outil² ;

> le guide *Outils réglementaires fonciers, fiscaux, contractuels favorables au renouvellement urbain et écologique des territoires ruraux*, ENRX, 2017³.

> Les actions et outils déterminés peuvent alors être repris de façon générale dans le programme d'actions du PLH.

6. Veille foncière et observatoire du foncier

Au cours de la mise en œuvre du PLH, le suivi de la thématique foncière intervient à deux niveaux :

> dans le suivi du plan foncier : il s'agit d'une veille foncière qui se traduira par l'actualisation quasi permanente des fiches relatives aux gisements fonciers au gré des opportunités, de l'avancement des projets, des choix politiques, etc. ;

> dans les observatoires du foncier et de l'habitat (voire fiche spécifique) qui présentera un certain nombre d'indicateurs sur les marchés immobiliers et fonciers, l'offre foncière, la consommation d'espace, etc. Pour plus d'efficacité, certains indicateurs produits dans le cadre du diagnostic foncier doivent être pensés comme des indicateurs de suivi du PLH, c'est-à-dire reproductibles et pouvant être actualisés.

RETOUR D'EXPÉRIENCE

Le deuxième PLH de la **communauté d'agglomération Arles Crau Camargue Montagnette** a été adopté en décembre 2016.

Une étude de stratégie foncière a été réalisée dans le cadre de l'élaboration

1. <http://outil2amenagement.cerema.fr>

2. <http://www.epfbretagne.fr>

3. 176 pages, téléchargeable au lien suivant : <http://www.enrx.fr/Boite-a-outils-ENRX/Les-Referentiels-Techniques-Territoires/Outils-reglementaires-fonciers-fiscaux-contractuels-favorables-au-renouvellement-urbain-et-ecologique-des-territoires-ruraux-et-periurbains>

du SCoT du Pays d'Arles. Une démarche de type « plan foncier » a été réalisée : chaque commune a identifié les gisements fonciers sur son territoire et des sites stratégiques. Le PLH reprend, par commune, le nom et la superficie de chaque gisement, le type de gisement (renouvellement urbain, dent creuse ou extension) et le potentiel de logements correspondant.

En outre, dans le programme d'actions du PLH, les premières actions sont liées au foncier :

Orientation 1 - Relancer le dynamisme et l'attractivité du territoire.

Axe 1 - Renforcer et structurer la politique foncière à l'échelle de l'agglomération.

Action 1 - Mettre en place un référentiel foncier à l'échelle de l'agglomération.

Cette action consiste en un recensement exhaustif et un suivi sous SIG des opportunités foncières du territoire qui complétera l'inventaire réalisé pour le SCoT. Sur la base de ce référentiel, une démarche de veille et d'anticipation foncière sera mise en place : identification des périmètres à forts enjeux en partenariat avec les communes et l'EPF ; repérage des opportunités foncières rapidement mobilisables (acquisition à l'amiable ou préemption) pour la production de logements à court terme.

Action 2 - Mettre en place les outils de maîtrise foncière des sites stratégiques et gisements fonciers identifiés.

L'objectif est d'anticiper la maîtrise foncière et d'éviter la spéculation sur les sites identifiés, grâce à :

- > une délégation totale ou partielle du droit de préemption urbain à ACCM ;
- > l'utilisation d'outils fonciers adaptés : servitude en attente de projet, emplacements réservés pour opérations de logements mixtes, création de ZAD... ;
- > l'anticipation des procédures de DUP.

ACCM assiste les communes dans la mise en place de ces outils.

Action 3 - Formaliser une nouvelle convention cadre avec l'EPF PACA et des conventions opérationnelles tripartites.

Cette convention définira notamment les périmètres à enjeux issus du référentiel foncier (Action 1), les outils fonciers envisagés (issus de l'Action 2), les conditions de gestion et de revente des biens acquis...

Une première convention avec l'EPF, pour la période 2007-2015, a permis la réalisation de deux opérations, pour la construction d'environ 160 logements mixtes. En outre, chaque année, l'agglomération prévoit un budget de 1 M€ pour l'acquisition foncière (une acquisition foncière a été réalisée en 2013 sur un secteur considéré comme stratégique pour la réalisation du projet du Parc des ateliers).

Action 4 - Favoriser une action foncière directe d'ACCM et des communes en complément des secteurs d'intervention de l'EPF.

Cette action nécessite :

- > la mise en place du référentiel foncier ;
- > un partenariat resserré avec les communes pour un suivi des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) ; une étude conjointe des DIA constitue déjà une habitude de travail au sein de l'agglomération ;
- > la mise en place d'expertises « flash » pour juger l'opportunité d'intervention foncière (capacité potentielle de logements, contraintes techniques, coût global de l'opération...) via un marché à bons de commande (environ cinq par an) ;
- > la mobilisation des bailleurs sociaux pour valider leur intérêt au vu de l'expertise flash ;
- > une intervention foncière (portage par ACCM ou participation financière d'ACCM auprès des communes).

Enfin, le foncier est intégré à l'action concernant l'observatoire de l'habitat pour lequel une synthèse et une actualisation des inventaires fonciers seront réalisées.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

Dans le cadre de l'élaboration du **PLUi-H de Bordeaux métropole** (approuvé en décembre 2016), un travail fin d'analyse foncière a été réalisé avec chacune des communes : identification d'unités foncières pertinentes et capables d'accueillir une opération immobilière de plusieurs logements en cohérence avec le tissu urbain environnant, le niveau de desserte et d'équipement du secteur. Suite à l'analyse des gisements et à l'identification du « foncier stratégique », le PLUi-H vise à encadrer les conditions de sa mutation.

Au cours de l'élaboration du document, la collectivité a associé les partenaires publics qui participent à la production de logements mais également privés (aménageurs, promoteurs, agences immobilières, etc., par le biais de leur fédération). Pour favoriser l'accession sociale et abordable à la propriété, un partenariat est créé entre la collectivité et les opérateurs publics et privés, assorti d'une politique foncière forte devant contribuer à limiter l'évolution à la hausse des prix du foncier.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'outil web **urbansimul** (www.urbansimul.fr), à disposition des collectivités, permet de faire un pré-repérage automatisé du foncier nu, physiquement et réglementairement constructible : il allège considérablement la recherche de gisements fonciers et permet de se concentrer sur l'analyse des gisements et la recherche de gisements en renouvellement urbain.

COMMENT LE PLH S'INSÈRE DANS UN PROJET DE TERRITOIRE ?

LE PLH EST UN OUTIL :

- prospectif, opérationnel et qui s'inscrit dans un projet de territoire ;
- qui permet de sauvegarder et de développer un habitat attractif via, aussi, « Action cœur de ville », une ORT ou une opération ANRU ;
- et qui permet ainsi de redynamiser des territoires en déprise au moyen de solutions innovantes.

« Le projet de territoire est une notion vaste que portent différents acteurs avec des réalités institutionnelles variées ayant trait à divers cadres d'application. La désignation est informelle, elle s'applique également à des démarches infracommunautaires, en particulier dans le cadre de la politique de la ville... »¹.

Le PLH est un outil prospectif et opérationnel qui formalise la stratégie locale de l'habitat. Coconstruit et à la croisée de plusieurs thématiques, le PLH, comme l'illustrent plusieurs exemples, s'inscrit pleinement dans un projet de territoire.

1. L'habitat au cœur de la revitalisation des centres des villes et des bourgs

De nombreux centres-villes et centres-bourgs français connaissent une dévitalisation au profit des communes périphériques. La généralisation de l'usage de la voiture individuelle a

permis aux familles d'élargir leur périmètre de prospection pour trouver des logements plus grands, et/ou moins chers dans les communes périurbaines et rurales proches. « *Ceux qui restent sont les jeunes, les retraités et, de façon générale, les pauvres* » (Jean-Claude Driant²).

Parallèlement, l'ouverture de grandes surfaces commerciales en périphérie des centres-villes, en particulier depuis la loi de modernisation de l'économie de 2008³, contribue à fragiliser les commerces de centre-ville.

À cela il faut ajouter la fermeture de services publics dans les espaces les moins denses (école, gendarmerie, maternité, gare ferroviaire) ou le déplacement en périphérie de grands équipements publics, comme les hôpitaux.

La progression de la vacance des logements et des commerces dans de nombreux centres-villes ou dans les centres-bourgs est le premier symptôme de leur dévitalisation.

Pourtant, les cœurs des villes et des bourgs concentraient initialement des services, équipements et logements que les enjeux de développement durable encouragent à maintenir ou à développer.

Pour les collectivités, la sauvegarde d'un patrimoine de qualité est un premier enjeu pour améliorer l'image de leur centralité et ainsi devenir attractives pour de nouveaux ménages. Ce patrimoine bâti est également susceptible de contribuer à répondre aux besoins en logements des publics les plus divers et ainsi favoriser la mixité sociale.

Un second enjeu concerne l'amélioration des conditions de vie des ménages, souvent âgés et/ou précaires, qui vivent

en centre-ville dans des logements souvent peu lumineux, exigus, difficilement accessibles aux personnes à mobilité réduite.

Pour adapter le cadre bâti aux besoins des populations actuelles et futures dans le centre des villes et des bourgs, il est important de connaître leur mode de vie, leurs attentes, et d'imaginer des réponses adaptées à leur capacité financière et aux caractéristiques techniques des logements.

Pour la rénovation des logements, il existe de nombreux outils incitatifs⁴ – voire coercitifs, en cas de péril ou d'insalubrité.

L'habitat est un pilier important de la revitalisation des centres-bourgs et plus largement de développement durable du territoire. À l'image de **l'agglomération du Grand Cahors**, l'habitat constitue un levier de développement.

D'une part, la réhabilitation des logements permet d'améliorer les conditions de vie des occupants et d'attirer de nouveaux ménages, en particulier des familles. Ainsi, le PLH du Grand Cahors prévoit de « promouvoir des centres anciens durables et renforcer l'attractivité du parc existant » avec deux outils importants : l'OPAH-RU du cœur d'agglomération puis la future OPAH-RU multisites sur l'agglomération, et le PIG⁵

1. « *Les Projets de territoire des communautés. Enjeux et pratiques observées* ». AdCF, mars 2015.
2. Professeur à l'École d'urbanisme de Paris (université Paris-Est Créteil). Spécialiste de l'habitat, Jean-Claude Driant consacre l'essentiel de ses recherches et enseignements à la socioéconomie du logement, aux politiques nationales et locales de l'habitat, au parc locatif social et au fonctionnement des marchés immobiliers.
3. Loi n° 2008-776 du 4 août 2008, de modernisation de l'économie.
4. Outils et programmes proposés par l'ANAH notamment, au profit des *collectivités* comme des *propriétaires occupants* ou des *bailleurs* : aides aux travaux, prime *Habiter mieux*, etc.
5. PIG – Projet d'intérêt général.

Rénovation de l'habitat. Tous ces outils, présentés dans un guide « pour bien habiter la ville », permettent l'apport de financements mais également et surtout un accompagnement, un appui technique aux habitants ou aux futurs investisseurs pour mener à bien leur projet de réhabilitation.

D'autre part, la remise sur le marché de logements vacants représente une offre potentielle de nouveaux logements et contribue à la maîtrise de l'urbanisation. La collectivité se fixe comme objectif de remettre sur le marché 170 à 190 logements vacants par an, soit une couverture de 13 à 15 % des besoins en résidences principales.

Mais, comme la lecture du PLH du Grand Cahors l'indique, les outils sont avant tout au service d'une stratégie globale, visant à dynamiser l'économie locale, à créer des dynamiques collectives associant l'ensemble des acteurs, et à structurer et pérenniser les solidarités à l'échelle des bassins de vie » (cf. <http://www.centres-bourgs.logement.gouv.fr/revitalisons-nos-centres-bourgs-r86.html>).

La politique locale de l'habitat est au service du projet de territoire, à l'image du premier PLH de **la communauté de communes des Coèvrans**. Ainsi, avant de se lancer dans la rédaction du premier PLH, l'EPCI a formalisé un projet de territoire au sein duquel la revitalisation du centre-bourg est un axe prioritaire. Une fois le projet validé, la collectivité a élaboré un PLH qui fait une priorité du développement d'un habitat attractif dans les centres-bourgs.

Pour répondre à cet enjeu, la collectivité mise sur la qualité comme condition de développement, et sur l'innovation.

Les futurs PLH intégreront les objectifs et actions habitat des programmes « **action cœur de ville** », programme national de revitalisation des centres-villes qui consiste, à partir d'un diagnostic complet de la situation du centre-ville concerné en lien avec son bassin de vie, à déterminer les actions de revitalisation concrètes à mener autour de cinq axes : l'habitat ; le commerce et le développement économique ; les mobilités et connexions ;

le patrimoine et le paysage ; l'accès du public aux équipements et aux services.

Le programme s'est vu assigner un objectif de simplification des procédures afin d'accélérer la réalisation des projets. Pour cela il recourt à la mutualisation de certains outils réglementaires. Action cœur de ville trouve par exemple toute sa place dans un PLH, qui ne doit ni omettre ni minimiser le rôle du parc privé pour la reconquête des centres-villes.

L'article 157 de la loi ELAN a par ailleurs créé un outil : les **Opérations de revitalisation de territoire** (ORT). L'ORT, qui s'adresse aux villes du programme Action cœur de ville ainsi qu'à tout territoire dont le centre connaît des phénomènes de déqualification, est un contrat intégrateur unique permettant de faire converger les dispositifs et les moyens mobilisables des signataires, publics et privés. Inscrit dans la loi ELAN⁶, ce dispositif définit un ou plusieurs secteurs d'intervention, parmi lesquels figure nécessairement le centre-ville de la ville principale de l'EPCI signataire, sur la base d'un projet de territoire. Il réduit les démarches contractuelles parallèles des collectivités territoriales. Par exemple, la convention d'ORT vaut OPAH si elle comporte toutes ses dispositions listées dans le CCH. Elle vaut OPAH-RU dès lors qu'elle comporte les clauses-types de l'OPAH renouvellement urbain (RU) et qu'elle comprend a minima, en fonction de l'état du parc, un des volets suivants : immobilier et foncier ; habitat dégradé et lutte contre l'habitat indigne ; copropriétés fragiles et copropriétés en difficulté.

L'ORT donnera ainsi de la visibilité au projet de territoire visant à renforcer le centre de la ville principale au moyen de diverses interventions portant notamment sur la lutte contre la vacance des logements et des commerces, en affirmant son intérêt public et en incitant les acteurs privés (promoteurs, entreprises...) à investir dans ce périmètre.

L'ORT s'appuie sur deux principes :

> développer une approche intercommunale, notamment pour éviter des contradictions dans les stratégies urbaines, commerciales et de développement de l'habitat,

qui autrement pourraient conduire à développer en périphérie une offre (lotissements, zones commerciales) concourant à dévitaliser le centre-ville. C'est sur ce point que la qualité du diagnostic et des objectifs d'intervention du PLH prend toute son importance ;

> disposer d'un projet d'intervention formalisé intégrant des actions relevant de différentes thématiques (habitat, urbanisme, commerce, économie, politiques sociales) dont la mise en œuvre doit être coordonnée. En effet, la formalisation du projet permet de lui donner une légitimité « politique » et une visibilité indispensable pour la mobilisation des investisseurs. Elle légitime et favorise l'émergence d'une direction de projet pour travailler de façon transversale, réduire les coûts de coordination et rendre plus fluide l'action publique.

Aux actions de réhabilitation du parc immobilier bâti et d'amélioration de l'offre de logement que l'on trouve dans les OPAH s'ajouteront typiquement des actions sur les espaces et les équipements publics de proximité. Elles permettront de satisfaire les besoins d'accessibilité, de desserte et de stationnement pour les commerces de centre-ville, et de mobilité. Un manager de centre-ville, recruté à cet effet, aura pour rôle de mettre en œuvre des actions destinées à sauvegarder, moderniser ou créer des activités économiques, commerciales, artisanales ou culturelles. Les nouveaux documents d'urbanisme seront mobilisés pour favoriser la mise en œuvre du projet.

L'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) en centre-ville de l'ORT est supprimée, sauf demande contraire des élus porteurs de l'ORT en cas de très grands projets (plus de 5 000 m², 2 500 m² dans le cas d'un magasin à prédominance alimentaire).

Les opérations immobilières « mixtes » logements-commerces sont encouragées en étant exemptées d'AEC dès lors qu'elles répondent à certaines conditions de répartition entre ces fonctions.

6. Codifié à l'art. L. 303-2 du CCH.

Afin d'éviter qu'un projet commercial nuise aux actions de l'ORT, la possibilité est offerte au préfet de suspendre les nouveaux projets commerciaux en périphérie des secteurs d'ORT, après une analyse au cas par cas et à la demande de la collectivité.

D'autres outils sont étendus à l'ensemble du territoire national : le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) du SCoT est revisité et rendu obligatoire ; de nouvelles personnes sont associées à la demande d'autorisation d'exploitation commerciale ; le contrôle des projets commerciaux est renforcé ; la procédure de démantèlement et de remise en état des sites commerciaux délaissés par les propriétaires est durcie⁷.

Le diagnostic réalisé dans ce cadre pourra s'appuyer sur les diagnostics des PLH, SCoT et PLU(i). *A contrario*, le diagnostic du futur PLH et le programme d'actions actualiseront et reprendront les actions de l'ORT.

2. L'habitat au cœur des projets de renouvellement urbain

Les projets de renouvellement urbain conventionnés avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) sont l'un des leviers pour atteindre les objectifs stratégiques du contrat de ville⁸.

Ils s'intègrent aux stratégies de développement urbain des agglomérations et sont définis en cohérence avec les outils de planification et de programmation, dont le programme local de l'habitat.

Ils visent à **augmenter la diversité de l'habitat** afin d'offrir des parcours résidentiels positifs aux habitants des quartiers, afin aussi d'attirer de nouvelles catégories de populations, en particulier des salariés.

La diversification de l'habitat repose sur plusieurs natures d'opérations : la démolition de logements, la requalification et la restructuration d'ensembles immobiliers, la construction

de logements privés et la reconstitution des logements locatifs sociaux « hors site » en faveur d'un rééquilibrage du parc social à l'échelle de l'agglomération.

3. L'innovation et l'expérimentation pour redynamiser le territoire

« La capacité d'innovation et d'expérimentation représente bien souvent un atout pour qui sait oser et entreprendre sans se contenter de reproduire des recettes concoctées par d'autres »⁹.

Innover dans l'habitat peut être un bon moyen pour redynamiser un territoire, voire lui redonner de l'attractivité. Il s'agit de proposer une alternative au modèle classique du pavillon avec jardin pour les familles. Plus généralement, la reconstruction de la ville sur la ville et les objectifs de densification urbaine inscrits dans les SCoT encouragent l'expérimentation de nouvelles formes d'habitat.

Cette volonté d'actions novatrices s'exprime sous des formes multiples. Dans son premier PLH, la CC des Coëvrans a souhaité ouvrir la porte à l'expérimentation de nouvelles formes d'habitat tout en se laissant le temps de les concrétiser. Certaines collectivités mettent en œuvre des concours d'architecture et d'urbanisme, ou des concours d'idées, basés sur l'innovation en matière de qualité de l'habitat ou de densité¹⁰. D'autres explorent l'innovation dans des approches méthodologiques nouvelles.

Pour la métropole européenne de Lille, il s'agit de proposer une autre vision à l'occasion de l'élaboration de son troisième PLH. Depuis 2018, la MEL a lancé un appel d'offres pour une mission d'accompagnement à son élaboration, dans une logique de design des politiques publiques, démarche plus sensible aux attentes des usagers (au sens large) du territoire et à leurs besoins. Dans sa consultation, la MEL a indiqué attendre des propositions de la part des candidats

sur le volet de la coconstruction du PLH, en mettant en avant le droit à l'expérimentation.

4. L'enjeu foncier dans les territoires tendus

La maîtrise de la consommation d'espace et des coûts de sortie des opérations sont deux enjeux centraux des territoires tendus. La maîtrise foncière est une préoccupation croissante des collectivités (→ *fiche n°12*).

À l'image de Bordeaux métropole, l'analyse des gisements fonciers permet à l'EPCI d'engager une discussion avec les communes de son territoire sur les capacités de production et sur les conditions de sortie des opérations.

Pour cela, les EPCI pourront également utiliser les outils existant permettant de minorer l'impact du foncier sur le prix des logements par la mobilisation du foncier public, notamment, ainsi que par le recours à un organisme foncier solidaire (OFS)¹¹ qui permet la production de logements sous baux réels solidaires (BRS)¹² : le terrain reste la propriété de l'OFS, ce qui minore le coût d'acquisition du logement.

Les organismes de foncier solidaire et le bail réel solidaire : un outil pour répondre à l'enjeu foncier dans les territoires tendus

Les lois ALUR (2014) et pour la croissance et l'égalité des chances économiques (2015), complétées par un dispositif législatif et réglementaire opérationnel depuis mai 2017, ont introduit un nouveau modèle d'accession sociale à la propriété : les organismes de foncier solidaire (OFS) et le bail réel solidaire (BRS).

7. http://www.reseanationalamenageurs.logement.gouv.fr/IMG/pdf/4b_fiche_ort.pdf

8. *Les contrats de ville reposent sur de véritables projets territoriaux, qui constituent la déclinaison des projets de territoire définis à l'échelle intercommunale.*

9. <http://www.centres-bourgs.logement.gouv.fr/etre-ouvert-a-l-expérimentation-et-l-innovation-r307.html>

10. Voir l'ouvrage « Pour un habitat dense individualisé – 20 formes urbaines et contextuelles ». Certu, mai 2009.

11. Art. L. 329-1 du CU.

12. Art. L. 255-1 à L. 255-19 du CCH.

Références juridiques

- > Pour les organismes de foncier solidaires : art. L. 329-1 et art. R. 329-1 à R. 329-17 du Code de l'urbanisme.
- > Pour le bail réel solidaire : art. L. 255-1 à L. 255-19 et art. R. 255-1 à R. 255-9 du Code de la construction et de l'habitation.

5. Penser la rupture pour rebondir

Dans les territoires en décroissance, les scénarios classiques donnant la priorité à la production de logements par la construction neuve pour redynamiser une commune ne sont pas toujours en adéquation avec la réalité démographique ou sociale des territoires. Ainsi, le PLH doit s'accorder avec un projet de territoire qui prend en compte prioritairement la gestion des logements en stock (réhabilitation, diminution de la vacance, restructuration et modernisation du parc existant), voire la diminution du nombre de logements au bénéfice de projets différents moins ambitieux. Dans ce but les documents d'urbanisme pourront limiter les droits à construire et l'ouverture de lotissement.

Ainsi, le PLH de l'agglomération de Nevers affirme l'ambition de neutraliser le déclin et la perte d'attractivité du territoire. Il applique une stratégie de renouvellement urbain d'envergure, engageant la démolition de logements jugés obsolètes et vacants, qui ne répondent plus à la demande, sans reconstitution complète de l'offre. La démolition cible en particulier le parc social à travers le projet de renouvellement urbain.

COMMENT PROGRAMMER ET RÉPARTIR L'OFFRE SUR LE TERRITOIRE ?

14

- en objectivant les besoins en logements par différentes méthodes et une pédagogie pour s'approprier les documents techniques ;
- par une description qualitative et quantitative des scénarios de développement ;
- en répartissant à la bonne échelle les besoins en logements actuels et futurs, dans le respect des objectifs politiques nationaux et locaux, parmi lesquels la réalisation des logements locatifs sociaux pour les communes soumises aux obligations SRU.

Le programme local de l'habitat définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement [...] en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Ces objectifs et ces principes tiennent compte de l'évolution démographique et économique, de l'évaluation des besoins des habitants actuels et futurs, de la desserte en transports, des équipements publics, de la nécessité de lutter contre l'étalement urbain et des options d'aménagement déterminées par le schéma de cohérence territoriale, ou le schéma de secteur lorsqu'ils existent, ainsi que du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, du schéma départemental d'accueil des gens du voyage et, le cas échéant, de l'accord collectif intercommunal défini à l'article L. 441-1-1. [...] Il précise notamment

« les objectifs d'offre nouvelle » et « la typologie des logements à construire ou à mobiliser », dans laquelle sera déclinée « l'offre de logements locatifs sociaux (prêts locatifs sociaux et prêts locatifs à usage social) et très sociaux (prêts locatifs aidés d'intégration) ainsi que l'offre privée conventionnée ANAH sociale et très sociale ». Le programme d'actions détaillé indique notamment « pour chaque commune ou secteur le nombre et les types de logements à réaliser ». Aussi, et au-delà de la typologie entendue comme le financement mobilisé pour la production de logements, le programme d'actions déclinera le statut des logements (accession, locatif privé/intermédiaire/social, individuel/collectif) et leur taille.

1. S'appuyer sur une évaluation objective des besoins en logements...

Le logement représente une part significative des projets de développement des collectivités. Il apparaît indispensable d'engager une démarche objective pour évaluer les besoins en logements.¹

Il ne s'agit pas ici de préconiser l'une des diverses méthodes d'évaluation² mais d'attirer l'attention sur des points de vigilance :

- > prendre en compte à la fois des besoins « en stock » (ménages non logés ou mal logés aujourd'hui) et « en flux » (prise en compte des besoins à venir). Ces derniers découlent à la fois des évolutions démographiques et des décohabitations (dessalement des ménages). Pour autant, la réponse

aux besoins ne se traduira pas systématiquement en production neuve de logements ; en partie ou en totalité, selon les territoires, la réponse pourra consister en actions de réhabilitation, de remise sur le marché, etc. ;

- > estimer les besoins en logement à l'échelle d'un territoire se rapprochant autant que possible de celui des aires de marché du logement ;
- > prendre en compte les dynamiques de l'offre : quel taux de vacance ? Quelle proportion de résidences secondaires, notamment dans les zones touristiques ? Quel taux de renouvellement du parc ? Quel taux de tension sur la demande en logement social³ ?
- > qualifier les besoins (taille des ménages, niveau de solvabilité) de manière à préparer l'exercice de déclinaison de l'offre par segments (propriétaires, locataires du parc privé ou social, logement intermédiaire, taille des logements...).

L'estimation des besoins mobilise des outils statistiques parfois très techniques qui nécessitent, pour une utilisation appropriée, un peu de pédagogie. De plus, aucune évaluation ne peut être considérée comme absolue

1. Se référer au guide méthodologique pour l'estimation des besoins en logement et ses annexes : « Territorialisation des besoins en logements ». Ministère du logement et de l'habitat durable et Cerema, février 2017.

2. « Le calcul des besoins en logements, panorama des méthodes ». DGALN et Cerema, octobre 2014.

3. Les besoins liés aux évolutions du parc de logements, également appelés besoins en renouvellement, sont les besoins résultant de la vie du parc, en dehors de la construction neuve :
> la restructuration de logements : fusions / scissions de logements, changements d'usage (résidentiel / non résidentiel)
> la destruction de logements : parc vétuste, programmes immobiliers...

et définitive : d'une part l'estimation technique des besoins en logement comprend certaines limites (inhérentes aux sources disponibles, nombreux choix d'options possibles, incertitudes liées aux projections démographiques) ; d'autre part l'estimation technique s'appuie sur des hypothèses de développement local qu'il appartient aux acteurs de fixer – en particulier aux élus.

Ces estimations doivent en outre intégrer les hypothèses de développement liées à l'atteinte des objectifs de mixité sociale découlant du dispositif issu de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi « SRU » (cf. ci-dessous).

L'évaluation des besoins s'appuie sur différents scénarios de développement souhaités pour le territoire, qui alimentent le débat local en ce qui concerne les aspects tant quantitatifs que qualitatifs. Rappelons enfin que cette évaluation doit être compatible avec celle du SCOT.

2. Répartir ces besoins à une échelle fine

La traduction des besoins en logements s'exerce à différentes échelles. Si les besoins sont souvent estimés à l'échelle du bassin d'habitat, selon la méthodologie élaborée par la DHUP et le Cerema, la **zone d'emploi**⁴ est la bonne maille d'analyse pour calculer les besoins en logements. Cette échelle géographique « permet d'identifier les besoins en prenant en compte le critère de mobilité dans une aire de marché cohérente et en couvrant l'ensemble du territoire français métropolitain [...] les zones d'emploi (Insee) sont construites sur la base des flux de déplacement domicile-travail identifiés dans le cadre des différents recensements de la population ».

Le **bassin d'habitat**, l'**aire de marché** ou l'**aire urbaine** sont des notions théoriques et peu homogènes. Elles correspondent à l'espace à « l'intérieur duquel les ménages font leurs choix résidentiels en tenant compte des exigences de localisation liées au travail, à l'utilisation

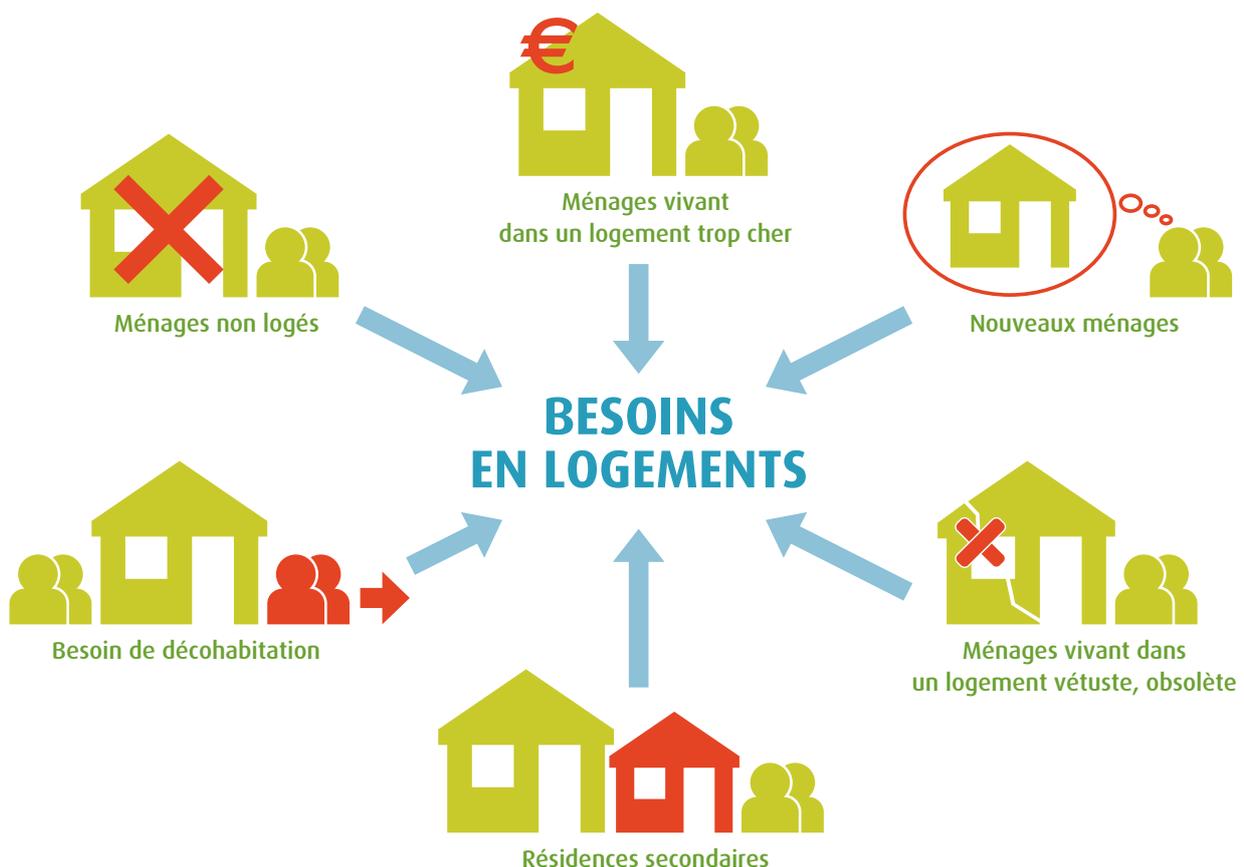
des principaux équipements (notamment scolaires) et à la consommation des biens et services. Cette définition revient à tracer des « aires de chalandise » résidentielles autour des pôles d'emploi généralement urbains⁵.

Ces échelles permettent d'observer un territoire en privilégiant certaines caractéristiques : équipements, services, emploi, mobilité domicile-travail⁶. Elles tendent à éviter de mettre en œuvre la politique de l'habitat de manière « hors sol », en veillant à l'inscrire dans l'aménagement du territoire au sens large (services, commerces, équipements, transports...). Elles permettent de croiser les volumes de production pour répondre aux besoins actuels et futurs des actifs, des retraités ou des jeunes scolarisés, afin de rapprocher au maximum leur logement de leurs lieux d'activité, l'objectif étant de limiter les déplacements et de lutter contre l'étalement urbain.

4. Telle que définie par l'Insee, la zone d'emploi est un espace au sein duquel « la plupart des actifs résident et travaillent ».

5. <http://politiquedulogement.com/dictionnaire-du-logement/b/bassin-dhabitat/> - avril 2015.

6. Les avis du CESE, « Comment trouver la bonne échelle ? Comment répondre aux besoins en logements dans les territoires ? ». I. Roudil, mars 2017.



À l'échelle des EPCI les questions de solidarités locales et de concurrences territoriales, de répartition des besoins et de leur polarisation sont souvent au centre des discussions. Il importe d'instaurer une coopération intercommunale afin de rechercher un équilibre territorial et une politique de développement cohérente et harmonisée. C'est, d'une part, essayer de ne pas concentrer tous les facteurs d'attractivité sur une ou plusieurs communes aux dépens des autres (services, équipements, logements individuels, loisirs, emplois, écoles...). C'est d'autre part, assurer une cohérence dans l'action : il est difficile, par exemple, de revitaliser un centre-ville si l'extension urbaine se poursuit.

Enfin, cette coopération à l'échelle intercommunale doit se développer en cohérence avec la politique de la ville et la réforme des attributions, dont l'objectif est de ne pas concentrer l'habitat social en faveur des publics défavorisés dans certaines communes ou quartiers, et de mettre en œuvre le rééquilibrage du peuplement par la priorisation d'attribution des logements sociaux situés hors des quartiers prioritaires pour la politique de la ville (QPV) pour les publics aux ressources les plus modestes. La production neuve (transformation de l'existant ou construction) peut contribuer à favoriser la mixité sociale en QPV en attirant une population disposant de ressources financières, aujourd'hui absente de ces quartiers. Inversement, il importe de ne pas développer l'offre locative sociale dans les QPV et de l'orienter vers les communes déficitaires en logements sociaux et soumis à des obligations de rattrapage au titre de la loi SRU.

Dans les territoires sous tension⁷, la construction de logements à loyers abordables (dits sociaux et intermédiaires) est un enjeu partagé par de nombreuses grandes agglomérations, car ils permettent le logement des actifs qui concourent au développement local et des ménages les plus modestes, favorisant ainsi la mixité sociale sur le territoire intercommunal. Pour autant, elle n'est pas exclusive d'une réflexion et d'une action sur le parc existant, et se

combine également avec d'autres enjeux de maîtrise de l'impact écologique et de solidarité territoriale, en particulier dans les espaces périurbains.

Les territoires les plus en déprise qui font face à une demande en baisse n'ont pas, de fait, à répondre en premier lieu à une demande des populations présentes sur le territoire. Caractérisé par la vacance des commerces et des logements des centres historiques d'une part, et par la difficulté de commercialiser les lots en extension (depuis 2008) d'autre part, le travail sur les logements existants s'impose de soi, tout en posant un certain nombre de questions, notamment celle du lien entre les lotissements en extension et le centre-bourg (cheminements, rues, mais aussi liens entre les habitants).

3. Traduire les besoins en objectifs de construction

Une fois que les besoins en logements sont connus, il convient de les traduire en objectifs de construction.

Selon la maille d'analyse qui aura été utilisée pour calculer les besoins en logements, il convient de les ventiler à l'EPCI, via les communes agglomérées⁸.

Le nombre de constructions à programmer s'effectue en prenant en compte les stratégies locales d'aménagement et l'habitat du territoire, les enjeux politiques et les capacités de construction du territoire. Diverses contraintes peuvent peser sur l'objectif de production : la disponibilité du foncier et les contraintes en matière de constructibilité (plans de prévention des risques, géographie, morphologie urbaine).

L'enjeu est de confronter les besoins en construction aux capacités objectives de réalisation, en termes de volume de logements mais aussi en termes de répartition des différents types de logements sur le territoire (→ fiche n°12).

> Sur un territoire où la capacité constructive n'est pas contrainte, les objectifs de constructions peuvent être majorés ou minorés, en cohérence avec la stratégie territoriale mise en

place et la volonté de prioriser certains domaines : qualité de la desserte en transport en commun, morphologie urbaine, potentiel foncier, vacance présumée structurelle ou encore le dynamisme économique.

> Sur un territoire sous contrainte de capacité constructive, les objectifs de construction seront déterminés par les capacités foncières et le potentiel de construction : l'identification des parcelles cadastrales mobilisables, la définition du nombre d'unités mobilisables d'une année sur l'autre, la transcription des surfaces en nombre de logements potentiels⁹.

À l'échelle du quartier, la programmation urbaine prend une place importante face à la déconnexion croissante des prix des logements et du revenu des ménages.

Enfin, cette répartition de l'offre doit prendre en compte des objectifs politiques nationaux et locaux : objectifs de densité, de mixité sociale (loi SRU notamment), d'action sur le parc ancien... tout en demeurant compatible avec le SCoT.

Plusieurs scénarios sont souvent étudiés pour alimenter les réflexions des acteurs locaux. Dans ce cadre, il est intéressant de donner à voir ce qu'ils impliquent en termes d'impacts ou d'actions.

Pour l'inscription dans le PLH (→ fiche n°02), la production de logements doit être déterminée par commune (qui est l'échelle de référence définie par la législation).

Cependant, dans certains territoires et pour certaines communes (Paris, Lyon, Marseille et, plus généralement, pour les villes au poids démographique important situées en zone tendue), c'est au niveau du quartier ou de l'arrondissement que le programme d'action prendra tout son sens et sera opérationnel.

Dans les territoires ruraux, à l'inverse, le niveau supracommunal peut se justifier

7. L'on entend ici la tension comme, d'une part, la facilité à trouver une location et, d'autre part, la capacité financière des locataires comparée aux loyers pratiqués.

8. Guide méthodologique de la territorialisation des besoins en logements, p. 73 et suivantes.

9. Guide méthodologique de la territorialisation des besoins en logements, p. 93 et suivantes.

comme l'échelle de mise en œuvre la mieux adaptée. Le PLH peut proposer un regroupement par typologie de communes (péri-urbain, rural...)¹⁰.

4. La compatibilité des PLH avec les objectifs SRU des communes du territoire

Toutes les communes de taille significative situées en territoires « SRU », c'est-à-dire dans les agglomérations ou les intercommunalités sur lesquelles des enjeux et des besoins forts s'expriment en matière d'habitat social, doivent prendre leur juste part à l'effort collectif en faveur de plus de mixité, au profit des plus modestes de nos concitoyens, afin que ces derniers puissent se loger dans la commune de leur choix. Il en va de ce qui fonde le pacte républicain. Aussi les obligations de réalisation de logements sociaux sur les communes de ces territoires relèvent-elles de la loi.

Le **PLH** étant un outil permettant la déclinaison, à l'échelle des territoires, des politiques nationales en matière d'habitat, dès lors qu'une commune soumise aux obligations de la loi SRU est membre d'un EPCI doté d'un PLH, celui-ci intègre obligatoirement les objectifs de rattrapage en matière de réalisation de logements locatifs sociaux, fixés par la loi sur le territoire de la commune.

Les objectifs de réalisation de logements sociaux sont fixés par période de trois ans et sont calculés de manière à permettre l'atteinte du taux légal de logement social (25 % ou 20 % des résidences principales) à l'échéance de 2025 ou de cinq périodes triennales, pour les communes soumises aux obligations SRU, pour la première fois depuis le 1^{er} janvier 2015 (loi ELAN). Cet objectif triennal quantitatif est doublé d'un objectif qualitatif visant à un développement équilibré de la production de logements : la part des logements financés en prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) doit être au moins égale à 30 % des logements locatifs sociaux à produire pendant la période triennale et celle des logements financés en prêts locatifs sociaux (PLS)

ne peut être supérieure à 30 %. Si la part des logements locatifs sociaux sur la commune est inférieure à 10 % du total des résidences principales et que la commune n'est pas couverte par un programme local de l'habitat, la part des logements financés en PLS ne peut être supérieure à 20 % des logements locatifs sociaux à réaliser. Ainsi, le PLH reprend, pour chaque commune de son territoire soumise aux obligations SRU, les objectifs quantitatifs comme les objectifs dits « qualitatifs », à savoir les typologies de financement à mobiliser¹¹.

À Paris, Lyon et Marseille, de façon à favoriser la mixité sociale en assurant entre les arrondissements une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, le PLH fixe l'objectif de réalisation de logements sociaux sur le territoire de l'arrondissement.

La loi « égalité-citoyenneté » de janvier 2017 impose que tout PLH doit être compatible avec la loi SRU pour être rendu exécutoire. À son entrée en vigueur, le législateur a donné deux ans aux EPCI pour mettre en conformité leur PLH avec les obligations assignées aux communes en termes de production de logements locatifs sociaux.

De même, et pour toute nouvelle obligation de la loi SRU applicable aux communes de son territoire (qu'elle fasse suite à une évolution législative ou à la notification de ses objectifs triennaux), l'EPCI dispose de deux ans pour modifier son PLH.

La procédure employée sera celle prévue au II de l'article L. 302-4 du CCH.

5. L'adaptation aux réalités locales grâce à la mutualisation des objectifs triennaux de rattrapage dans le programme local de l'habitat

Dans ce cadre, pour tenir compte des réalités locales, et depuis l'origine de la loi SRU (décembre 2000), **la mutualisation des objectifs** de rattrapage SRU est possible au niveau de l'EPCI. Ce dispositif

consiste à faire porter une partie des objectifs assignés aux communes soumises SRU sur les autres communes de l'EPCI, sans remise en cause de l'atteinte du taux légal dans ces communes soumises SRU, à l'échéance de 2025 (ou à l'issue des cinq périodes triennales pour les communes nouvellement soumises).

La mise en place de cette mutualisation ne doit pas porter atteinte à l'effort de mixité sociale et de répartition équilibrée de l'offre de logements entre les communes du territoire intercommunal : elle est une exception au droit commun d'application des objectifs de rattrapage. Elle doit permettre de tenir compte des particularités locales (durée des opérations et des procédures, ZAC à venir...) et d'assouplir temporairement le rythme et l'échéancier de rattrapage des communes, d'ici à l'échéance de 2025¹²; mais elle ne les exonère ni de la procédure de bilan triennal ni de l'objectif d'atteindre le taux légal à cette échéance.

Ainsi, la mise en œuvre du dispositif de mutualisation doit s'appuyer sur une stratégie prospective visant à assouplir – momentanément – le rythme de production des communes soumises à la loi SRU, tout en préparant la mise en œuvre accélérée de leurs objectifs sur les périodes futures.

Lors de l'établissement du bilan triennal SRU, si une commune est couverte par un PLH considéré comme « mutualisant », ses résultats en termes de réalisation de logements sociaux sont analysés au regard des objectifs de production inscrits, pour la commune, dans le PLH « mutualisant ».

Afin de prévenir tout dévoiement tel que le recours à ce dispositif par certaines communes à seule fin de diminuer les objectifs de rattrapage servant de référence à l'appréciation de la carence, sans report effectif de ces objectifs sur d'autres communes « contributrices », la loi du 27 janvier 2017, relative à l'égalité et à la citoyenneté, a renforcé les conditions dans lesquelles les objectifs triennaux de rattrapage pouvaient être mutualisés.

10. Art. L. 302-1 et R. 302-1-3 du CCH et *Flash DGALN* n° 06 – 2010.

11. L. 302-8 du CCH.2010.

12. Ou à l'échéance des cinq périodes triennales, pour les communes nouvelles entrantes.

Ainsi, et pour les seuls EPCI délégataires des aides à la pierre, les objectifs triennaux assignés à la commune peuvent correspondre à ceux inscrits dans le PLH si :

- > celui-ci a été validé comme « mutualisant » et rendu exécutoire comme tel par le préfet ;
- > les objectifs par commune soumise, et pour une période triennale, sont supérieurs au tiers des objectifs à réaliser sur cette période triennale pour atteindre l'objectif en 2025 ;
- > la somme des objectifs de construction de LLS sur l'ensemble des communes SRU, fixés par le PLH sur la période triennale donnant lieu à mutualisation, est a minima égale à la somme des objectifs théoriques légaux applicables à ces communes sur la même période triennale ;
- > les communes vers lesquelles l'objectif est reporté (dites « communes contributrices ») ne peuvent se voir imposer la construction de logements sociaux supplémentaires sans leur accord ; en cas de communes soumises SRU, la part d'objectif de logements sociaux supplémentaires à réaliser doit clairement être identifiée et apparaître, dans le PLH, comme un objectif supplémentaire par rapport à l'objectif de rattrapage « théorique ». Lors du bilan triennal, les réalisations de ces communes seront comparées au cumul de l'objectif « théorique » et de l'objectif « reporté » ;
- > les ratios qualitatifs, en termes de produits financiers (PLAI, PLUS, PLS), s'appliquent aux objectifs quantitatifs communaux et mutualisés du PLH¹³.

- > les communes nouvellement entrantes (depuis le 1^{er} janvier 2015) disposeront de cinq périodes triennales pleines pour atteindre le taux légal ;
- > le seuil communal d'application de la loi SRU de 1 500 habitants ne s'appliquera plus que dans l'unité urbaine ou l'agglomération de Paris et non plus dans toute l'Île-de-France.

13. Art. L. 302-8 du CCH.

La loi ELAN a apporté plusieurs modifications aux dispositions relatives à « l'article 55 de la loi SRU » :

- > décompte, pendant dix ans, des LLS vendus à leur locataire ;
- > décompte des logements PSLA lors de leur phase locative et pendant une durée de cinq ans suivant la levée de l'option ;
- > décompte des logements en bail réel solidaire (BRS) à compter du 1^{er} janvier 2019 ;

COMMENT INTERVENIR SUR LE PARC SOCIAL EXISTANT ?

ENTRENT EN LIGNE DE COMPTE DANS LE PLH :

- la répartition, l'occupation et l'état de vétusté du parc social ;
- l'articulation avec les conventions d'utilité sociale ;
- les objectifs du projet de renouvellement urbain (NPNRU) ou les objectifs du contrat de ville.

Parmi les actions stratégiques transcrites dans le PLH figurent celles qui visent à améliorer et/ou à renouveler le parc composé de logements locatifs sociaux¹.

À l'échelle du territoire, la définition des objectifs d'offre nouvelle en lien avec les obligations SRU des communes est corrélée à l'analyse des besoins et au portage politique.

Les actions sur le parc social existant relèvent des stratégies patrimoniales des bailleurs : leur prise en compte dans le PLH dépend donc de la qualité du dialogue entre les acteurs.

Les réflexions relatives au patrimoine social existant sont à croiser en particulier avec celles qui portent :

- > sur la localisation de l'offre globale : la répartition entre les différentes communes, dans les quartiers d'habitat social, d'insertion urbaine ;
- > sur l'occupation : en lien avec les objectifs et la politique d'attribution des logements ;
- > sur l'état de vétusté du parc existant, et ses éventuelles répercussions sur les charges et les taux d'effort des locataires (pour les logements énergivores notamment).

Les analyses peuvent également porter sur les loyers pratiqués dans le parc ancien qui peut se révéler le plus accessible aux ménages modestes au regard de la production neuve, si un observatoire des loyers a été mis en place (→ fiche n°05, « Pour aller plus loin »).

L'obligation pour les bailleurs d'entretenir leurs logements

Tout bailleur est tenu de remettre au locataire un logement décent, ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé, exempt de toute infestation d'espèces nuisibles et parasites, répondant à un critère de performance énergétique minimale² et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation.

Le bailleur est tenu :

- > de délivrer au locataire le logement en bon état d'usage et de réparation, et les équipements mentionnés au contrat de location en bon état de fonctionnement ; via une clause expresse, les parties peuvent toutefois convenir de travaux, que le locataire exécutera ou fera exécuter, et des modalités de leur imputation sur le loyer ;
- > d'assurer au locataire la jouissance paisible du logement ;
- > d'entretenir les locaux en état de servir à l'usage prévu par le contrat et d'y faire toutes les réparations, autres que locatives, nécessaires au maintien en état et à l'entretien normal des locaux loués ;
- > de ne pas s'opposer aux aménagements réalisés par le locataire, dès lors que ceux-ci ne constituent pas une transformation de la chose louée.

Concrètement, les actions prévues sur le parc social existant doivent figurer, notamment, dans les conventions d'utilité sociale (CUS) que les bailleurs sociaux concluent avec l'État. Elles feront l'objet d'indicateurs dans la nouvelle génération des CUS :

- sur la rénovation thermique :
 - > nombre de logements disposant après rénovation d'une étiquette A à E parmi le parc de logements de classe énergétique F, G par année, (PP-2) et PP-LF pour les logements-foyers,
 - > nombre de logements réhabilités, appartenant à une opération de réhabilitation éligible à un prêt de la Caisse des dépôts et consignations, parmi le parc total de logements, par année (PP-3) et PP-LF-3 pour les logements-foyers ;
- sur la mise en commercialisation : nombre de logements mis en commercialisation parmi le parc total de logements, à trois et six ans (PP-4) ;
- sur le peuplement et les attributions :
 - > nombre de mutations de locataires déjà logés dans le parc de l'organisme ou

1. Par logements locatifs sociaux on entend ici, et pour cette fiche : Les logements construits avec des aides publiques : avantages fiscaux, subventions publiques et prêts à taux privilégiés, pour pouvoir loger des personnes aux revenus modestes. Ils sont principalement composés par :

- > les logements locatifs appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré à l'exception, en métropole, de ceux construits, ou acquis et améliorés à compter du 5 janvier 1977 et ne faisant pas l'objet d'une convention définie à l'article L. 351-2 du CCH ;
- > pour les autres organismes : les logements conventionnés à l'APL dont l'accès est soumis à des conditions de ressources ;
- > les logements appartenant aux SEM des DOM ;
- > les logements appartenant à l'Entreprise minière et chimique et aux sociétés à participation majoritaire de l'Entreprise minière et chimique, les logements appartenant aux Houillères de bassin, aux sociétés à participation majoritaire des Houillères de bassin ainsi qu'aux sociétés à participation majoritaire des Charbonnages de France.

2. Défini par décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002, relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

d'un autre organisme de logement social, réalisées vers le parc de l'organisme, parmi le nombre total des attributions, par année (PP5),

- > nombre d'attributions de logements, suivies de baux signés, réalisées en application des 20^e à 22^e alinéas de l'article L. 441-1, parmi le nombre total des attributions hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville, par année (PS-1),
- > nombre d'attributions de logements aux ménages relevant d'une catégorie de personnes prioritaires en application de l'article L. 441-1 du Code de la construction et de l'habitation déclinés par le plan départemental d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées et/ou les orientations en matière d'attribution des établissements publics de coopération intercommunale, dont la part hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville, parmi le nombre total des attributions, par année (PS-2),
- > nombre d'attributions de logements aux ménages reconnus, par la commission de médiation prévue à l'article L. 441-2-3, comme prioritaires et devant se voir attribuer un logement en urgence, dont la part hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville, parmi le nombre total des attributions, par année (PS-3) ;

- sur la qualité de service : nombre de logements accessibles aux personnes à mobilité réduite, parmi le parc total de logements, par année (SR-1)³.

1. L'intérêt pour le PLH de la coexistence des conventions d'utilité sociale (CUS)

1.1 Qu'est-ce qu'une convention d'utilité sociale ?

Adoptée pour une durée de 6 ans renouvelable, la CUS est le cadre de contractualisation entre chaque organisme de logement social et l'État,

après dialogue avec les partenaires locaux, de leur mission d'intérêt général. Cette convention traduit, sur la base du plan stratégique de patrimoine (PSP) des bailleurs, les choix stratégiques de l'organisme sur ses différents métiers et sa contribution aux enjeux nationaux et locaux, en tenant compte de ses capacités et de ses contraintes.

Pour chaque immeuble ou ensemble immobilier, la CUS identifie :

- > la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme ;
- > l'occupation sociale du parc et la politique des loyers ;
- > la politique de l'organisme pour la qualité du service rendu aux locataires.



POUR ALLER PLUS LOIN

Voir le « Guide de rédaction des conventions d'utilité sociale », rapport du 1^{er} août 2017.

1.2 Comment les CUS s'articulent-elles avec le PLH ?

Conclues avec l'État, les CUS tiennent compte des PLH. Lorsque ce document programmatique est élaboré alors que les CUS sont en vigueur, il contribue à la mise en œuvre des actions qu'elles planifient.

Les EPCI tenus de se doter d'un PLH (ou ayant la compétence en matière d'habitat et au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville – QPV – sur leur territoire) et les communes compétentes pour l'élaboration d'un PLH :

- > sont associés à l'élaboration des stipulations des CUS qui concernent les immeubles situés sur leur territoire ;
- > sont signataires des CUS conclues par les offices publics de l'habitat qui leur sont rattachés ;
- > peuvent être signataires, à leur demande, des CUS des organismes disposant d'un patrimoine sur leur territoire. Toutefois, dans ce dernier

cas, l'absence de signature par l'EPCI ne fait pas obstacle à la conclusion de la convention⁴.

1.3 En quoi les CUS peuvent-elles contribuer au PLH ?

Un état des lieux est effectué préalablement à l'élaboration des CUS, afin de mieux connaître le patrimoine du bailleur, les attentes des locataires et des demandeurs de logement sur le territoire. Il est alimenté par des données qui peuvent enrichir le diagnostic du PLH, notamment pour mieux cerner les besoins en logements, les types d'offres disponibles, les caractéristiques des ménages...

Les CUS peuvent également contribuer aux actions du PLH en matière de démolition, reconstruction et réhabilitation de logements.

Zoom sur les ventes HLM

La CUS comporte un plan de mise en vente qui vaut autorisation globale de vendre, à leurs locataires, des logements à usage locatif détenus par l'organisme, cela pour la durée de la convention. En accord avec les bailleurs, le PLH peut mentionner ces objectifs de vente. Mais attention à ce qu'ils soient en adéquation avec la réalité locale : capacité des ménages à acquérir ; état des biens conforme aux normes d'aliénation ; pas de concurrence artificielle avec d'autres produits concurrents...

Comme le PLH, les CUS comportent en outre des indicateurs permettant de mesurer le niveau de réalisation des objectifs fixés pour chaque aspect de leur politique. Ces indicateurs peuvent fournir des éléments au diagnostic du PLH, alimenter les réflexions sur la définition de leurs propres indicateurs, voire contribuer à la mutualisation des données et des informations.

3. L'art. 114 de la loi Elan a repoussé la signature de la deuxième génération des CUS : elles devront être signées avant le 31 décembre 2019 mais avec effet au 1^{er} juillet 2019.

4. Art. L. 445-1 du CCH.

2. Comment les projets de renouvellement urbain s'intègrent-ils au PLH ?

2.1 Zoom sur les opérations de renouvellement urbain

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 met en place un contrat de ville unique qui traite dans un même cadre des enjeux de cohésion sociale, de renouvellement urbain et de développement économique. Ce contrat permet la mobilisation de l'ensemble des politiques publiques d'éducation, d'emploi, de justice, de sécurité, de transport, de santé pour rétablir l'égalité républicaine dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Cette réforme propose de revoir en profondeur les instruments de la politique de la ville en inscrivant pour la première fois le principe fondamental de coconstruction de cette politique avec les habitants, en redéfinissant les quartiers prioritaires à partir d'un critère unique (la concentration en pauvreté), en instaurant un contrat urbain global à l'échelle intercommunale, et en engageant une nouvelle étape de rénovation urbaine (nouveau programme national de renouvellement urbain – NPNRU), indissociable du volet social⁵.

Portés conjointement par les collectivités locales et par l'État, les contrats de ville impliquent les services et opérateurs publics (organismes d'emploi et de protection sociale), les acteurs du logement et les acteurs économiques, en particulier les associations et les habitants des quartiers concernés.

Les projets de renouvellement urbain conventionnés avec l'ANRU au titre du NPNRU ciblent 480 des 1 300 quartiers prioritaires de la ville (QPV) définis par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, et constituent le volet urbain du contrat de ville.

Ils visent à recomposer en profondeur les quartiers identifiés, notamment au moyen des démolitions et de la réhabilitation de

logements sociaux. Ces interventions sur l'habitat contribuent à un projet urbain d'ensemble (aménagement urbains et paysagers, développement économique, équipements, transports...).

Une attention particulière est portée à la qualité du relogement des ménages concernés par les démolitions, en accord avec les orientations du document-cadre de la conférence intercommunale du logement.

L'objectif est de renforcer la mixité sociale, tant dans les QPV, en favorisant les opérations d'habitat privé, en particulier d'accession à la propriété, qu'en assurant la reconstitution de l'offre de logement à bas loyer démolie dans des quartiers moins fortement dotés en logements locatifs sociaux. En effet, les logements démolis (sociaux ou privés occupés) sont reconstitués en logements locatifs sociaux (PLUS et PLAI) en dehors des QPV des communes dont la part de logements sociaux représente plus de 50 % des résidences principales et des quartiers ayant bénéficié du précédent programme, sauf contexte spécifique argumenté.

2.2 Le PLH intègre les objectifs du projet de renouvellement urbain (PRU) ou (NPNRU) contenus dans le contrat de ville (→ fiche n°13)

L'échelle intercommunale est l'échelle de la contractualisation des conventions pluriannuelles du NPNRU ; elle est nécessairement l'échelle des engagements relatifs aux stratégies habitat, relogement et attributions, leviers indispensables des équilibres de peuplement.

À son échelle, le PLH doit permettre de mieux répartir l'habitat social sur le bassin de vie en diminuant la proportion de logements locatifs sociaux dans les quartiers prioritaires pour l'accroître dans d'autres. Il doit également contribuer au respect des engagements de la convention pluriannuelle de renouvellement urbain en matière de stratégie habitat-peuplement des projets de renouvellement urbain.

Cette dernière concourt aux orientations et aux objectifs du PLH grâce :

- > à la requalification du parc existant, qu'il soit privé ou public ;
- > à la construction de logements neufs, au titre de la reconstitution de l'offre (logement social) et la diversification de l'habitat, en particulier par l'accession sociale à la propriété ;
- > aux réflexions sur les équilibres du peuplement (attributions, relogement des ménages).

Ces projets ont aussi des répercussions sur le fonctionnement du marché local et sur le parcours résidentiel des ménages.

Parce que les projets de renouvellement urbain sont susceptibles de desservir plusieurs objectifs du PLH, les acteurs locaux doivent être vigilants, lors de l'élaboration de la stratégie habitat-peuplement intercommunale, à :

- > définir le juste niveau de reconstitution sur la base d'une analyse fine des besoins en logement, et la place qu'occupe le parc social dans les parcours résidentiels ; l'élaboration du diagnostic du PLH ou d'un bilan à mi-parcours peut être l'occasion d'apprécier le taux de reconstitution de l'offre démolie, en le contextualisant par l'étude du fonctionnement du marché local de l'habitat ;
- > intégrer les besoins de reconstitution dans les objectifs de production fixés par le programme local de l'habitat. L'offre en PLAI représente au moins 60 % de la reconstitution de l'offre pour compenser l'offre à bas loyer supprimée dans le cadre du projet urbain, et concourir au rééquilibrage du logement social à bas loyer sur le territoire de l'agglomération. Cette programmation se fait en articulation avec celle de droit commun ;
- > anticiper les reconstructions avant les démolitions. Il s'agit en particulier d'identifier les disponibilités foncières pour assurer la reconstitution de l'offre en dehors des quartiers prioritaires de la ville, dans une logique de rééquilibrage

5. Agence nationale de rénovation urbaine - www.anru.fr

- géographique des logements locatifs sociaux à l'échelle de l'agglomération ;
- > accompagner le relogement. L'objectif est d'assurer un parcours résidentiel positif aux ménages (logement et environnement de meilleure qualité, niveau de loyer comparable). Afin de faciliter ce processus, les acteurs locaux sont encouragés à élaborer une charte de relogement commune aux bailleurs ;
 - > inverser le phénomène de spécialisation sociale, en participant au rééquilibrage de l'occupation sociale des quartiers et du bassin de vie. La programmation habitat du projet de renouvellement urbain (reconstitution de l'offre, requalification et restructuration du parc locatif social, diversification de l'habitat) est nécessairement articulée avec les orientations en matière de rééquilibrage territorial et de peuplement portées par le document-cadre de la conférence intercommunale du logement⁶.

Il conviendra d'assurer l'articulation entre le PLH, la convention intercommunale d'attribution, le contrat de ville, les conventions NPNRU et tout autre document visant à intervenir sur l'habitat, selon les dates d'élaboration de ces documents, afin d'assurer la cohérence de l'action menée sur le parc existant (→ [fiche n°13](#)).

Une mise en cohérence des objectifs du PLH avec la programmation habitat du NPNRU peut être réalisée par une procédure simplifiée⁷.

autres politiques de développement urbain durable d'agglomération ».

> Titre I – article 4 – « *La stratégie de relogement et d'attribution* ».

> Titre II – article 2.3.1 – « *Les conditions générales de financement de la reconstitution de l'offre* ».

6. Prévues par l'art. L. 441-1-5 du CCH.

7. Art. L. 302-4, 1 du CCH.



POUR ALLER PLUS LOIN

www.onpv.fr (→ [fiche n°16](#)).

www.anru.fr pour consulter les documents de référence :

Arrêté du 4 juillet 2018 portant approbation du règlement général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine relatif au nouveau programme national de renouvellement urbain.

> Titre I – article 3.3 – « *L'articulation entre le projet de renouvellement urbain, la politique de l'habitat et les*

COMMENT INTERVENIR SUR LE PARC PRIVÉ EXISTANT ?

PRENDRE EN COMPTE LE PARC PRIVÉ EXISTANT DANS LE PLH C'EST :

- intégrer ce parc dans le diagnostic du PLH pour détecter les situations et évaluer les besoins ;
- élargir la réflexion à d'autres thématiques : vacance, précarité énergétique, services... ;
- penser aux acteurs et aux réseaux existants : Anah, État, pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI)... ;
- articuler l'intervention avec les dispositifs et outils existants à l'échelle nationale et locale.

Améliorer le parc privé est une préoccupation de nombreux territoires marqués par des déséquilibres internes ou des décrochages des cœurs de villes, centres-bourgs ou quartiers de villes.

Comment mener une démarche de requalification du parc privé ? Comment passer d'une amélioration diffuse et éparse fondée sur des dispositifs incitatifs à des interventions ciblées sur des îlots dégradés ou connaissant une forte vacance ?

1. Comment caractériser, recenser, quantifier, qualifier les problématiques du parc privé existant ?

(→ fiche n°02)

1.1 Un diagnostic portant sur le parc privé qui dépasse la seule qualification du bâti du parc et sa rénovation ; il inclut également un repérage des situations d'habitat indigne et des copropriétés dégradées¹

Certains territoires s'appuient sur le travail réalisé dans le cadre d'une Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) pour alimenter le diagnostic du PLH portant sur le parc privé et **relatif notamment à la précarité énergétique, la vacance, l'habitat indigne, les copropriétés en difficulté, etc.**



« La longue expérience de requalification du parc ancien dans le cadre d'OPAH successives, enrichit les données utilisées pour l'élaboration du PLH. »

Éric Castellani
Chargé de mission PLH de la CA Arles
Crau Camargue Montagnette

Ce diagnostic permet de partager la compréhension des défauts d'attractivité, de déclassement ou de vacance du parc privé.

Des effets de chaîne remettent en question les équilibres et la cohérence du territoire : ils accentuent la dégradation du bâti, souvent couplée à la précarité financière des occupants, ils mettent en concurrence un habitat ancien avec un habitat construit en périphérie, où les services publics ont souvent été redéployés, où des zones commerciales ont été construites. Des centres anciens entrent alors dans une trajectoire de décrochage avec l'augmentation de la vacance, la mauvaise performance énergétique du bâti, l'inadaptation aux usages actuels et des spécialisations sociales fortes.



« Pour concourir à l'équilibre du parc privé, il est nécessaire d'élargir les réflexions à l'organisation du stationnement, aux modes de déplacement, à l'aménagement des espaces publics, à la pérennisation des services, à l'attractivité des commerces, etc.

Le diagnostic identifiant les attentes et les profils des publics susceptibles de réinvestir le centre peut se révéler utile pour en connaître les conditions d'attractivité et prévoir les actions à mener. »

« L'opérationnalité des programmes locaux de l'habitat ». Bureau d'études Place, 2015.

1.2 Quelles sont les données disponibles pour identifier les situations, et détecter les zones nécessitant d'intervenir sur le parc privé ?

Le PLH est propice à la mise en commun de données, sur le parc privé, détenues par de nombreux acteurs : l'État [DDT(M), DDCS, DREAL, ARS], les établissements publics fonciers (EPF), l'Agence nationale de l'habitat (Anah), le Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), l'Agence départementale d'information sur le logement (Adil) et les collectivités. (→ fiche n°05)

• **Les situations d'habitat dégradé** sont souvent mal identifiées, peu lisibles ou placées dans des « zones d'oubli ».

Pour en améliorer le repérage, le signalement et le traitement, **les pôles départementaux de lutte**

1. Art. L. 302.1 du CCH.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

Depuis 2016, le Pays voironnais a créé une cellule du mal-logement pour améliorer le repérage et la qualification des situations complexes, et qui a permis – collectivement – de définir une stratégie et de résoudre les situations.

2. Le parc privé, une articulation à trouver entre plusieurs dispositifs nationaux et locaux, pilotés par de multiples partenaires

Les dispositifs nationaux et locaux existants permettent l'amélioration ou la requalification du parc privé tout en favorisant le maintien ou le rétablissement des équilibres entre l'urbain et le rural, les centres et les périphéries.

Le PLH définit « *les actions à mener en vue de l'amélioration et de la réhabilitation, notamment énergétique, du parc existant, qu'il soit public ou privé, et les actions à destination des copropriétés en difficulté, notamment les actions de prévention et d'accompagnement. À cette fin, il précise les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, le cas échéant, les opérations de requalification des copropriétés dégradées et les actions de lutte contre l'habitat indigne* »⁴.

Cela nécessite une bonne connaissance administrative et financière des dispositifs publics les mieux adaptés aux enjeux.

● **Résorber la précarité énergétique** : ce défi national est porté par le Plan Climat et mis en œuvre notamment grâce au programme « Habiter Mieux » (HM) de l'Anah, dispositif à finalité sociale d'aide à la rénovation énergétique des logements privés. Par ce biais, depuis 2018, l'Anah propose aux propriétaires occupants : l'aide Habiter Mieux Sérénité (programme HM historique) et l'aide Habiter Mieux Agilité, offre simplifiée pour répondre à des urgences sociales, complémentaire d'autres offres de financement.

Le plan de rénovation énergétique des bâtiments vise la massification de la rénovation énergétique⁵.

● **Lutter contre l'habitat indigne** et dégradé, notamment avec les dispositifs proposés par l'Anah.

Le choix des dispositifs opérationnels « Anah » à mettre en place s'effectue à partir des conclusions de l'étude préopérationnelle, réalisée en amont sous maîtrise d'ouvrage de la collectivité locale.

Il existe des **moyens incitatifs** (des subventions versées par l'Anah) déclinés dans les dispositifs opérationnels, tels que l'OPAH, l'OPAH Renouveau urbain, l'OPAH Revitalisation rurale, le programme d'intérêt général (PIG)⁶.

Mais ces approches incitatives rencontrent des limites face à la dégradation continue du bâti, l'imbrication des densités, les indivisions, les défaillances et les carences de la structure de propriété ou encore sa dispersion dans des copropriétés. L'intervention incitative traditionnelle est aussi impuissante face à l'action des marchands de sommeil.

Des mesures coercitives sont à enclencher en cas de danger pour les occupants, des arrêtés de péril ou d'insalubrité permettent d'engager si nécessaire des opérations de résorption de l'habitat indigne (RHI), et de traitement de l'habitat insalubre, remédiable ou dangereux, et des opérations de restauration immobilière (THIRORI). Les collectivités procèdent alors à l'acquisition des biens par voie amiable, par préemption ou par expropriation, avec le soutien de l'Anah, qui prend notamment en charge une grande partie du déficit foncier de

2. ORTHI génère des éléments statistiques dont la pertinence est fonction de la qualité de saisie des données.

3. Introduit par l'art. 52 de la loi ALUR ; codifié à l'art. L. 711-1 du CCH.

4. Art. L302-1 du CCH.

5. L'art. 183 de la loi ELAN modifie l'art. L. 302-1 du CCH pour introduire des objectifs et actions relatifs à la performance énergétique.

6. Le Référentiel des opérations programmées : pilotage, suivi et évaluation des opérations programmées (Anah, 30 juin 2015). Il fournit aux utilisateurs une aide à la compréhension de l'enchaînement des étapes et de la relation entre les différents acteurs (collectivités, prestataires et délégations locales de l'Anah) dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme.

contre l'habitat indigne (PDLHI), qui réunissent l'ensemble des acteurs locaux concernés par la lutte contre l'habitat indigne, disposent souvent d'un guichet unique, d'un Numéro Vert associé et d'un modèle de fiche de signalement. En effet, les PDLHI mettent en réseau des acteurs départementaux et locaux, notamment les professionnels du domaine médico-social qui, au contact des personnes en difficulté, ont l'occasion d'accéder à leur domicile ; il en va de même pour les animateurs des programmes d'amélioration-adaptation des logements, qui prennent le relais pour le montage technique et financier de réalisation des travaux, etc.

Tous les signalements d'habitat indigne et non décent, et leurs procédures de suivi, sont centralisés dans ORTHI (outil national de repérage et de traitement de l'habitat indigne). Cette base de données partagée et collaborative constitue l'observatoire nominatif de l'habitat indigne et non décent prévu dans le PDALHPD (art. 4 de la loi du 31 mai 1990)².

● Des données précises sur chaque copropriété sont contenues dans le **registre national des copropriétés** tenu par le ministère en charge du logement, avec la collaboration de l'Anah³. Il permet de procéder en ligne à l'immatriculation d'une copropriété par son représentant légal ou par un notaire. Ce registre, accessible aux collectivités territoriales et aux services de l'État, recense les copropriétés à usage d'habitat afin d'améliorer la connaissance de ce parc, de permettre aux pouvoirs publics une meilleure compréhension des processus de fragilisation des copropriétés, et de mettre à disposition des syndicats ou futurs copropriétaires des éléments comparatifs (charges, impayés, étiquettes énergétique...).

● Ces données peuvent utilement être complétées par l'exploitation d'**informations mises à disposition par l'Anah** : fiches de synthèse, fichiers « parc privé potentiellement indigne » (PPPI) et « repérage des copropriétés fragiles ».

l'opération de démolition-reconstruction ou de réhabilitation.

- **Prévenir et traiter les copropriétés en difficulté** ; il existe plusieurs dispositifs d'intervention selon la nature et le degré des difficultés :

- > dans une logique de prévention, la veille et observation des copropriétés (**VOC**)⁷ et le programme opérationnel de prévention et d'accompagnement en copropriété (**POPAC**) sont proposés en amont ou en aval des procédures lourdes (formation, redressement de gestion) ;

- > dans une démarche curative ; l'**OPAH-copropriété** (entrée technique prédominante) et le **plan de sauvegarde** (concernant des copropriétés en grande difficulté sur les plans techniques, sociaux et financiers, du fait de complexités juridiques ou techniques) visent une intervention volontariste pour la mise en œuvre d'un projet de requalification globale ; l'**ORCOD** (opération de requalification des copropriétés dégradées) qui peut être déclarée **ORCOD-IN** (intérêt national) est un outil qui assemble des dispositifs de redressement et d'aménagement dans des contextes de fortes concentrations de copropriétés en difficulté (intervention sur l'aspect immobilier et foncier, acquisition et portage de lots, gestion du relogement et lutte contre l'habitat indigne) ; l'**ORT**⁸ (opération de revitalisation du territoire) est un outil du programme Action cœur de ville mais pas uniquement : c'est un outil destiné à toute ville, en lien avec leur intercommunalité, qui fait face à la dévitalisation de son centre et qui a l'ambition de renforcer celui-ci en modernisant et en adaptant le parc de logements et de locaux commerciaux et artisanaux ainsi que le tissu urbain.

- Bénéficier du **programme national « Action cœur de ville »** (14/12/2017) : il couvre 222 villes moyennes et permet la mise en place d'un outil facilitateur et intégrateur, l'**ORT**⁹ (→ [fiche n°13](#)).

- Mettre en œuvre un **projet partenarial d'aménagement**¹⁰ : ces contrats constituent un cadre partenarial qui permet de créer et de mettre en cohérence les objectifs et les moyens des

collectivités et de l'État sur un territoire ; le foncier public fait partie des moyens mobilisables.

- Mobiliser le **parc privé à des fins sociales** pour le rendre accessible aux plus modestes ou aux personnes en difficulté, en sécurisant les propriétaires grâce à l'intermédiation locative (IML)¹¹.

Le mécanisme de l'IML prévoit l'intervention d'un tiers social agréé par l'État entre le propriétaire bailleur et le ménage occupant le logement (personne en situation de précarité financière et sociale). On distingue deux formes principales d'IML : le mandat de gestion (bail conclu directement entre le bailleur et le locataire, et faisant appel à un tiers social pour assurer la gestion du bien) et la location/sous-location (logement mis en location auprès d'un organisme agréé en vue de sa sous-location avec ou sans glissement de bail)¹².

7. *Veille et observation des copropriétés, aide méthodologique et financière au développement des démarches d'observation locale des copropriétés.*

8. *Art. 157 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).*

9. *Introduit par l'art. 157 de la loi ELAN, codifié à l'art. L. 303-2 du CCH.*

10. *Art. 1^{er} de la loi ELAN et art. L. 312-1 du CU.*

11. *Voir guide « La vacance des logements ». Anah, 2018.*

12. *Le bailleur peut alors bénéficier de l'avantage fiscal « Louer abordable » dans le cadre du conventionnement Anah. Voir [dossier juridique de l'Anil](#).*

COMMENT ORIENTER ET ENCADRER LA CONSTRUCTION NEUVE ?

PRENDRE EN COMPTE LA CONSTRUCTION NEUVE :

- comme une production complémentaire à l'action sur l'offre existante ;
- comme une offre diversifiée souvent encadrée par la collectivité ;
- en s'appuyant sur une compréhension des marchés fonciers et immobiliers, des ménages et des conditions économiques de sortie des opérations avant de forger une intervention ;
- demande une nécessaire maîtrise des investissements et des coûts pour permettre des logements abordables ;
- en pérennisant l'accès social grâce aux Baux réels solidaires (BRS) des Organismes de foncier solidaire (OFS) ;
- pour offrir une réponse à des besoins spécifiques en termes de logements accessibles.

Les collectivités, EPCI compétents et communes disposent de divers outils pour orienter la création de nouveaux logements, dans l'existant ou en construction neuve : après l'élaboration d'un projet de territoire, via le SCoT, et sa déclinaison pour l'habitat dans le PLH, le PLU et les outils d'aménagement doivent permettre la mise en œuvre de ce projet. En amont de l'utilisation des outils techniques et financiers permettant la réalisation d'une éventuelle production de logements neufs, ce projet – qui traduit une volonté d'offrir un logement à chacun et de favoriser un parcours

résidentiel satisfaisant – doit prendre en compte le marché de l'ancien, l'offre nouvelle dans le neuf devant préférablement s'inscrire en complément de l'existant et d'une action sur l'existant.

La mise sur le marché de nouveaux logements doit avoir pour objectif de détendre la demande ou de constituer une offre peu présente dans le parc ancien.

Mais, comme le souligne le Guide sur la démarche stratégique de programmation urbaine¹ : « *L'expression de la demande est protéiforme, entre les ménages qui n'habitent pas dans le quartier et souhaitent s'y installer, ceux qui cherchent à décohabiter et ne libéreront pas de logements en sortant de leur lieu de résidence et ceux qui sont logés dans un logement inadapté et souhaitent le libérer.* »

Pour répondre à l'ensemble de ces besoins, les collectivités orientent et encadrent la construction neuve dans toute sa diversité :

- > le lot libre de constructeur ;
- > l'accès à la propriété via des promoteurs ;
- > l'accès social à la propriété par les organismes HLM ;
- > le locatif privé : conventionné Anah, défiscalisé ou sans aide publique ;
- > le locatif social.

C'est pourquoi la programmation urbaine, en particulier celle de l'habitat, nécessite une bonne compréhension des attentes des habitants et nécessite de traiter des enjeux de peuplement, d'emploi, de mobilité, d'équipements, mais aussi d'équilibre financier des opérations.

La contrainte budgétaire qui pèse sur les collectivités, sur les ménages et sur les acteurs privés et publics (aménageurs, promoteurs, constructeurs, bailleurs

sociaux), renforce la nécessité de la maîtrise des investissements.

Ces enjeux peuvent être de différentes natures et dépendent du contexte local. Dans les espaces denses, le renouvellement urbain nécessaire à la préservation des espaces agricoles et naturels implique une maîtrise foncière et une maîtrise des prix de sortie des logements pour pallier les insuffisances du marché.

Dans les communes périurbaines, l'optimisation de l'espace et la diversification du parc de logement incite à penser autrement la qualité des nouveaux logements et le parcours résidentiel des ménages.

Dans des espaces peu denses, où les aides publiques sont plus rares et la vacance de logements plus importante, en particulier dans les centres-bourgs, certaines collectivités font le choix de prioriser leurs aides : secteurs très localisés ou publics précisément ciblés.

1. Dans les espaces sous tension : la maîtrise des prix et du foncier

La concentration des activités et des hommes dans les grandes agglomérations et sur le littoral – sous l'effet de la métropolisation et du développement touristique – font peser sur certains territoires des pressions démographique, environnementale et sociale fortes.

1. MIQCP (mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques), « Maîtrise d'ouvrage de l'opération d'aménagement urbain - La démarche stratégique de programmation urbaine ». Coordination P. Chotteau, 2015.

Les grandes métropoles, les espaces littoraux atlantiques et méditerranéens, les espaces frontaliers et les Alpes concentrent les difficultés d'accès au logement.²

Dans ces espaces, la concurrence que se livrent les acteurs locaux, voire nationaux, favorise une inflation du prix des logements et des terrains. « La valeur vénale d'un terrain ne résulte pas, comme pour les autres biens, des conditions de l'offre mais des conditions de la demande (compétition entre les acquéreurs) »³.

Face à cette forte demande, le marché du libre a tendance à produire dans les pôles attractifs de petits logements en collectifs pour les ménages les plus aisés. Cette offre ne correspond pas aux attentes et aux capacités financières d'une majorité de ménages, en particulier des familles. Elle a pour effet de favoriser l'installation d'actifs de plus en plus loin de leur lieu de travail, c'est pourquoi la production d'une offre de logements à prix maîtrisés, peu consommateurs d'espace et répondant aux attentes des habitants actuels et futurs est un enjeu majeur pour les espaces sous tension.

Il s'agit de produire des logements pour les ménages aux revenus modestes et intermédiaires auxquels le marché ne s'adresse pas spontanément, dans un souci de solidarité locale et nationale (application de la loi SRU) et dans un contexte de financement de plus en plus contraint. « *Produire la ville dense à coûts maîtrisés, notamment produire des logements abordables, constitue un défi majeur dans un contexte de contraction des budgets publics et des capacités financières des ménages* »⁴.

La réponse apportée peut être variée et peut concerner différents segments de marché :

- > logements locatifs sociaux pour les ménages modestes, notamment pour les personnes seules, jeunes actifs ou personnes âgées ;
- > logements locatifs intermédiaires, dont le loyer est supérieur au logement social mais inférieur au prix du marché

locatif libre, pour les ménages aux revenus supérieurs au PLS, en particulier les couples sans enfants ;

- > l'accession abordable pour les familles.

Différents leviers sont alors mobilisés en fonction des orientations de la collectivité : le niveau de prix (logements locatifs sociaux et logements abordables), les aménités (niveaux de services), les formes urbaines.

En ce qui concerne la production d'une offre à bas loyer, le logement social occupe une place importante. Une offre de logements sociaux répartie sur le territoire peut permettre de limiter les effets de ségrégation sociale et augmenter la fluidité du parcours résidentiel. Elle relève du principe de solidarité nationale et locale. Lorsque le parc social est inégalement réparti au sein d'une agglomération, il en résulte des phénomènes de forte paupérisation dans les quartiers les moins attractifs.

Il s'agit de les prévenir :

- > en donnant la priorité à la production de logements sociaux dans les communes – en particulier les communes déficitaires au titre de la loi SRU – et les quartiers qui n'en sont pas encore dotés en nombre suffisant ;
- > en limitant au contraire le développement de cette offre dans les communes et quartiers déjà fortement dotés en logements sociaux, en y favorisant la production de logements en accession à la propriété, en locatif intermédiaire ou libre.

1.1 L'exemple de la politique de Rennes métropole pour produire du logement

Dans son PLH de 2005, Rennes métropole a eu l'ambition de financer la diversité de l'habitat, notamment via la production massive de logements locatifs sociaux dans la périphérie rennaise. Ainsi, dans l'ensemble des communes métropolitaines hors Rennes, le parc locatif social a été multiplié par 2 entre 2007 et 2018 et a permis un rééquilibrage sociologique entre les communes et la

ville-centre. Le PLH de 2015 pérennise cette ambition en répartissant l'effort entre les communes selon leur localisation et leurs aménités urbaines, et en fonction de leur positionnement et de leur retard vis-à-vis des obligations liées à l'article 55 de la loi SRU. En outre, la mise en place du Loyer Unique en 2018, qui fixe un même niveau de loyer pour un même logement social quelle que soit sa localisation, doit permettre d'aller encore plus loin dans cette lutte contre la ségrégation sociale et spatiale, en faisant en sorte que des ménages ne soient plus cantonnés à certains quartiers du fait de leurs très faibles ressources.

1.2 L'agglomération nantaise,

dans son PLH de 2010-2016, avait fait le constat qu'au-delà de l'augmentation quantitative des objectifs de production : « l'enjeu majeur pour la métropole [était] l'adaptation qualitative aux réalités des ménages. Ces attentes port[ai]ent essentiellement sur deux aspects : une amélioration de l'accessibilité financière au logement et une meilleure adaptation des logements aux modes de vie des ménages, en particulier en ce qui concerne les formes urbaines et la localisation de l'offre. » Cette ambition s'est traduite par la production d'une offre aidée à hauteur de 50 %, que ce soit en logement social ou en logement abordable, offre dont les prix de sortie en accession ou en location [étaient] inférieurs aux prix du marché. »

L'agglomération rennaise, qui portait le même objectif dans son précédent PLH, adapte désormais la déclinaison des objectifs de production en fonction du type de territoire pour tenir compte du contexte local : cœur de métropole, pôles (pôles de proximité soumis à la loi SRU, pôle de proximité non soumis à l'article 55 de la loi SRU).

Différentes stratégies sont mises en œuvre par les grandes agglomérations pour produire des logements à prix maîtrisés dans les espaces dits tendus.

2. CGET, *Observatoire des territoires - Rapport 2017*.

3. Joseph Comby, économiste et urbaniste – Article de *L'Observateur de l'immobilier*, revue du *Crédit Foncier*, janvier 2010.

4. Isabelle Baraud-Serfaty, *La Revue foncière*.

Sans préjuger de l'efficacité de telle ou telle stratégie locale, il est intéressant de noter que le recours sur le long terme à des opérations d'aménagement public contribue à la production de logements plus diversifiés (davantage de grands logements), moins chers (logements aidés : logements sociaux et logements abordables en location et en accession).

Ce constat s'appuie sur l'observation d'opérations d'aménagement en France, dont une part importante d'opérations de grande taille. Pourtant, l'urbanisation en extension a atteint ses limites et le renouvellement urbain est amené à se développer. Néanmoins, il induit des coûts spécifiques (études préalables, dépollution, relogement...) qui se répercutent *in fine* sur l'acquéreur. Pour maîtriser les prix de sortie des logements il est important, **avant de forger une stratégie d'intervention, d'assurer un suivi régulier des marchés fonciers et immobiliers (→ fiche n°12) et de comprendre les conditions, en particulier économiques, de sortie des opérations.**

1.3 À Brest et à Rennes,

une analyse des marchés fonciers et immobiliers permet d'étalonner le prix de sortie des opérations de construction, en fonction des publics attendus, et de donner corps aux objectifs de production de logements abordables. Comme le rappelle l'Adeupa⁵ « *l'objectif commun à tous les acteurs (propriétaire foncier, promoteur, collectivité...) est bien que l'opération se déroule rapidement (notamment en termes de récupération de recettes pour chacun). Mais pour ce faire, il faut que le produit soit en adéquation avec le marché, donc avec un prix de sortie raisonnable.* »

Depuis 2005, l'observatoire foncier de l'Audiar⁶ a mis en place un référentiel utilisé par la métropole de Rennes pour suivre les effets de sa stratégie foncière : maîtrise foncière, coûts d'acquisition, surfaces, volumes et rythmes sont traités et analysés selon la nature des marchés fonciers. Cet outil peut notamment permettre à la collectivité de justifier une préemption, si les prix renseignés

dans une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) sont en inadéquation avec ce référentiel et de nature à mettre en péril la maîtrise publique du foncier, nécessaire au développement par la métropole ou les communes d'un certain nombre d'opérations d'aménagement stratégiques.

Dans les deux cas, la connaissance et la compréhension des conditions de vie des habitants, en particulier le rôle joué par les différents segments du parc, facilitent la définition d'une stratégie habitat adaptée au territoire.

En effet, il est important de connaître la fonction que remplit le parc existant, le type de public qu'il accueille, et - peut être surtout - de savoir quel public ne trouve pas d'offre disponible.

Brest métropole, faisant le constat dans le PLH précédent qu'une part non négligeable de sa production ne s'adressait pas ou que peu aux familles, a décidé d'accentuer la production de grands logements en collectifs et en individuels. Pour assurer le développement d'une part plus importante de logements en accession familiale à coût maîtrisé (appartements et maisons en VEFA, individuels sur lot libre), la collectivité se fixe des objectifs de production dans les opérations d'aménagement.

La maîtrise des prix de sorties est souvent rendue possible grâce à l'intervention publique (collectivités et État). Cependant, les aides octroyées ne produisent pas toujours d'effet pérenne, en particulier pour l'accession sociale à la propriété. Dès la première revente du logement, il perd sa vocation sociale.

La création des **organismes de foncier solidaire** (OFS) instaurée par la loi ALUR⁷ a pour but de développer une **politique d'accession sociale à propriété pérenne** et de répondre à la problématique des zones tendues connaissant une flambée des prix du foncier, comme à celle des zones détendues à revaloriser.

L'objectif étant de maintenir des ménages aux revenus modestes dans les logements financés pour **l'accession sociale** à la propriété même après revente du logement.

Ces organismes de foncier solidaire ont pour objet d'acquérir et de gérer des terrains, bâtis ou non, en vue de réaliser des logements et des équipements collectifs, destinés à la location ou à l'accession à la propriété, à usage d'habitation principale.

L'acquéreur du logement n'est pas propriétaire du foncier, qui appartient à l'OFS. Cette dissociation du bien et du foncier permet à l'organisme de garantir le maintien dans le temps du prix des logements et du niveau de revenus des acquéreurs.

2. Dans les espaces périurbains des grands pôles attractifs, la maîtrise du développement est au cœur des enjeux

Le développement d'habitat individuel de type pavillonnaire en **extension urbaine** a été l'un des principaux moteurs de développement pour les espaces peu denses. Ce mode d'urbanisation, dans une large mesure facilité par la démocratisation de la voiture, a contribué à éloigner les actifs de leur lieu de travail, renforçant l'utilisation de modes de déplacement polluants et réduisant la sécurité des autres modes de déplacement doux, comme le vélo. Il est également consommateur d'espaces agricoles et naturels, indispensables à la biodiversité et nécessaires au stockage du carbone. L'optimisation de l'espace et la diversification de l'offre sont donc des enjeux importants dans ces communes.

Le parc de logement des espaces périurbains se caractérise par une surreprésentation de logements individuels et de propriétaires occupants.

Cette grande homogénéité est le signe d'un manque d'offre de logements locatifs, en particulier sociaux. La mixité sociale et la solidarité locale sont des enjeux importants dans certaines communes qui ont grandi très vite, se

5. Agence d'urbanisme Brest Bretagne.

6. Agence d'urbanisme de Rennes.

7. Art. L. 329-1 du CU.

sont équipées et atteignent les seuils de population fixés par la loi SRU pour produire des logements sociaux.

La construction neuve peut contribuer à compléter les gammes de logements manquants, en particulier à destination des ménages sans enfants : jeunes actifs et personnes âgées. Compte tenu des liens étroits que ces territoires entretiennent avec les pôles urbains, la stratégie habitat est aussi interdépendante de celle des pôles urbains voisins.

Comme le souligne le **PLH de la communauté de communes d'Erde-et-Gesvres** au nord de Nantes, le niveau élevé des loyers du parc privé s'explique par une demande croissante de logements locatifs privés, en lien avec la décohabitation des ménages et la proximité du pôle d'emploi nantais.

La diversification de l'offre passe aussi par un **travail de connaissance du budget des ménages** qui décohabitent mais qui souhaitent rester dans la collectivité, ou des nouveaux ménages susceptibles de s'installer.

La crise immobilière de 2008 a fait prendre conscience d'une déconnexion croissante entre le prix des logements et le revenu des ménages. Après une légère accalmie, les prix de l'immobilier sont repartis à la hausse dans les espaces les plus attractifs.

Afin de comprendre les marchés immobiliers et de proposer une offre de logements neufs complémentaire des logements vendus dans le parc ancien, il est important de repartir du budget des ménages, de leurs attentes et des types de produits auxquels ils peuvent avoir accès.

Pour connaître le budget des ménages pour l'acquisition ou la location de leur logement, l'Insee fournit les revenus des unités de consommation classés par déciles. En posant des hypothèses d'emprunt aux taux d'intérêt en vigueur, il est possible d'estimer la capacité d'emprunt des ménages.

Ainsi, d'après des estimations du bureau d'études Adéquation, 40 % des ménages, situés entre le 2^e et le 6^e déciles de revenus, représentatifs de

la classe moyenne, occasionnent près de 90 % de la demande de logements neufs.

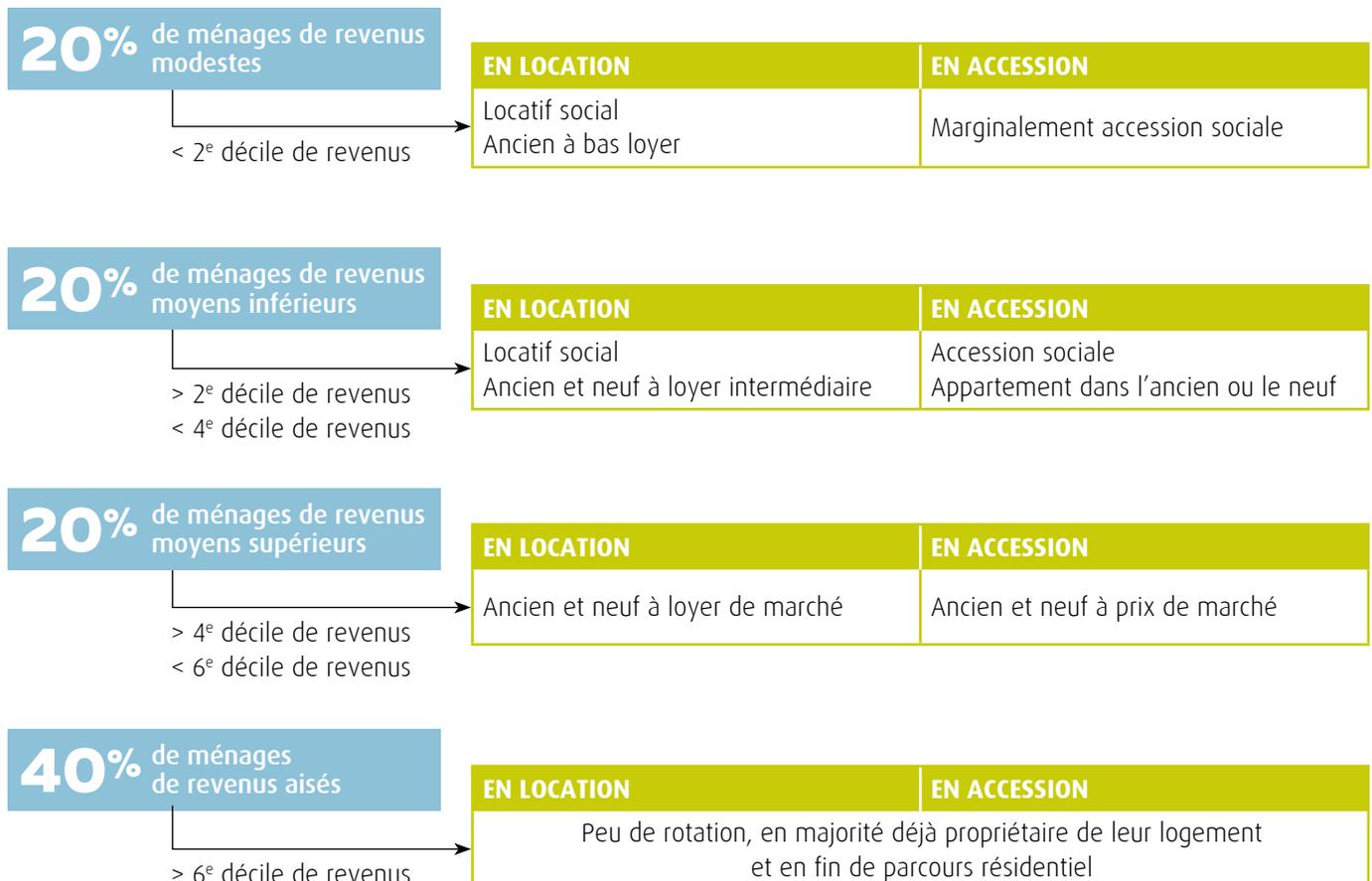
Au regard du budget des ménages, de l'offre disponible dans le marché de l'ancien et du neuf, il est possible de définir collectivement une offre de logements à coûts maîtrisés.

La concertation des acteurs locaux le plus en amont possible permet de dégager des marges de manœuvre pour produire des logements moins chers : optimiser des règles d'urbanisme en matière de stationnement, décourager les parkings souterrains, encourager les contrats de constructeurs de maisons individuelles pour profiter d'une TVA réduite, maîtriser le foncier.

Sur ce dernier point, le foncier jusqu'à présent très disponible dans les communes périurbaines se fera de plus en plus rare compte tenu des objectifs de limitations à l'urbanisation que les territoires se fixent progressivement.

L'identification et la qualification des gisements fonciers prennent de l'importance.

Source : Bureau d'études Adéquation



Densifier l'urbanisation pour préserver les espaces naturels et agricoles constitue un des enjeux importants, cela dit la densité n'est pas une fin en soi mais l'un des critères de la durabilité des territoires, qui passe aussi par⁸ :

- > une optimisation de la ressource foncière ;
- > une plus grande mixité fonctionnelle et sociale des lieux de vie ;
- > une exigence de qualité d'usages des espaces, des équipements publics et des logements ;
- > la limitation de l'empreinte écologique ;
- > la limitation des coûts ;
- > des modalités de gestion maîtrisées.

3. Dans les villes et les espaces isolés : la qualité avant tout

La densité du réseau routier français et le développement de l'accès à la propriété ont permis et encouragé l'installation d'actifs en campagne, ce qui a contribué à brouiller la distinction ville/rural.

Cet émiettement urbain a favorisé la désertion des centres-bourgs par leurs habitants et leurs commerces ; ne demeurent souvent que les ménages les plus captifs : personnes âgées et précaires.

Les programmes de revitalisation des centres-bourgs, actions cœur de ville, le nouveau dispositif de défiscalisation « Denormandie » et la création des opérations de revitalisation des territoires (ORT)⁹ constituent des leviers pour améliorer l'attractivité des villes moyennes.

Le renouvellement urbain et la redynamisation des centres-bourgs encouragent la réhabilitation de logements existants ; la construction neuve n'est plus le seul levier de développement. La construction neuve et la réhabilitation de logements peuvent être complémentaires.

Au-delà des outils, la première démarche consiste à rassurer les opérateurs et les investisseurs en proposant un projet de territoire, une stratégie de développement.

Pour les territoires peu denses, cet enjeu est encore plus fort puisqu'il faut apporter des garanties supplémentaires pour **sécuriser les opérations** sur le plan financier face au recentrage des aides aux primo-accédants (prêts à taux zéro – PTZ) et aux investisseurs (logements défiscalisés).

Le profil des habitants vivant dans les espaces peu denses est très varié : la réponse que les acteurs locaux peuvent apporter aux besoins doit en tenir compte¹⁰.

La stratégie habitat résulte du contexte local, des opportunités, des forces et faiblesses du territoire, ainsi que des priorités que la collectivité se fixe.

Dans le cas de la **CC des Coëvrons (53)**, le diagnostic du PLH fait état d'une certaine détente du marché, caractérisée par :

- > un faible niveau de prix ;
- > une chute de la construction neuve au cours de la dernière décennie ;
- > un allongement du délai de commercialisation des lots à bâtir ;
- > une surproduction de logements qui a contribué au développement de la vacance dans le parc ancien.

Les enjeux du PLH ont fait l'objet d'un dialogue intense entre les acteurs locaux de l'habitat : État, EPCI, département, communes. Ils portent sur :

- > l'attractivité du parc existant, notamment en centre-bourg ;
- > le calibrage de la construction neuve ;
- > l'aide à l'accès à la propriété, notamment au sein du parc existant ;
- > la coordination entre acteurs du territoire : constitution de réseau, partenariat
- > le renouvellement urbain est un objectif prioritaire.

« L'ambition de la CC des Coëvrons est de faire des centres-bourgs les supports de la mise en cohérence des politiques publiques en matière d'habitat, d'action sociale, d'éducation et de loisir... ; en mesure de créer des synergies positives entre ces politiques. C'est également un levier efficace pour préserver les paysages ruraux et agricoles des Coëvrons. »

Compte tenu de ces enjeux, la collectivité s'est fixée deux orientations prioritaires : développer un habitat attractif dans les centres-bourgs et viser un développement réaliste de l'habitat en renforçant les pôles d'équilibre.

D'autres collectivités font le constat que leur développement s'est effectué par tranches successives et aujourd'hui de nombreux pavillons de grande taille, construits dans les années 1970, sont mal adaptés aux besoins des personnes âgées qui les occupent, souvent seules.

La production de logements neufs adaptés aux personnes âgées – plus proches des services et des commerces –, libère ainsi de grands logements, pour des familles.

Le rôle de la construction neuve dans ce cas est double : proposer un logement mieux adapté à un ménage pour lui permettre de libérer un pavillon pour une famille.

Ce travail de « couture » nécessite une connaissance fine des attentes des habitants actuels et futurs (budget, type d'habitat recherché).

8. *Les 7 clés d'une opération dense réussie.*

9. *Créés par l'art. 157 de la loi ELAN, codifiées à l'art. L. 303-2 du CCH.*

10. « *Étude des déterminants et impacts de l'urbanisation dispersée en Bretagne* ». DREAL Bretagne, Cézur.

COMMENT RÉPONDRE AUX ENJEUX D'ACCÈS AU LOGEMENT POUR TOUS ?

18

POUR RÉPONDRE AUX ENJEUX D'ACCÈS AU LOGEMENT POUR TOUS IL S'AGIT DE :

- bien identifier les personnes qui, du fait de ressources insuffisantes ou de difficultés sociales, n'accèdent pas au logement ;
- faire le lien avec le PDALHPD, les thématiques sociales et les besoins en logement et en hébergement des personnes vulnérables ;
- penser au logement « accompagné », dans la logique du logement d'abord, mais aussi aux solutions de logement émergentes.

Du diagnostic au programme d'actions, le PLH doit répondre à la diversité des besoins des ménages pour accéder au logement, en abordant les problématiques du mal-logement, de la grande précarité et de l'exclusion, dans le respect du droit au logement et pour ne laisser personne au « bord de la route ».

Accessibles et bien localisées dans la ville, qu'elles relèvent du logement ou de l'hébergement, les solutions à mettre en œuvre sont différenciées car elles peuvent appeler des configurations spécifiques, en termes de surface ou d'organisation de l'espace (répartition entre le privatif et les communs dans le cas d'une résidence sociale). Lorsqu'elles sont assorties d'un projet de vie sociale on parle de logement « inclusif » (pour les personnes âgées et handicapées).

« Ensembler » et programmatique, le PLH a aussi vocation à accompagner l'émergence de ce type de projets au bénéfice des plus vulnérables en prévoyant, à moyen ou à long terme :

- > les volumes de production de logements très sociaux, de résidences sociales, de logements foyers ou de résidences seniors ;
- > les volumes de mobilisation de logements du parc privé (conventionnement Anah avec ou sans travaux, intermédiation locative, mandat de gestion location/sous-location) ;
- > les volumes de places d'hébergement ;
- > les zones à investir et les aides à mettre en place.

Le PLH tient compte du PDALHPD et s'appuie donc sur le diagnostic réalisé dans ce cadre : les deux documents s'alimenteront pour rester en cohérence.



Extrait du PLH 2017-2022 de Grenoble Alpes Métropole

« Avoir un logement c'est bien plus qu'avoir un toit au-dessus de sa tête. C'est un endroit à soi, où l'on peut bénéficier d'un peu d'intimité. C'est avoir un endroit où recevoir ses proches, ses amis, parfois même ses enfants. C'est un élément de stabilité, dans une société où de plus en plus de choses sont instables, qui nous permet de nous projeter dans l'avenir. C'est pourquoi nous devons redoubler d'effort pour permettre à chacun de se loger, quels que soient ses moyens et son mode de vie. »

1. « Personnes défavorisées, public prioritaire ou encore public spécifique », quelles sont les personnes dont la situation appelle une offre de logement spécifique ?

Les besoins à identifier et à prendre en compte dans le PLH sont aussi ceux des personnes qui connaissent des difficultés particulières d'accès au logement du fait de l'inadaptation de leurs ressources ou de difficultés d'ordre social. Parmi ces ménages, certains ont été confrontés à des parcours chaotiques, faits de va-et-vient entre un logement, un établissement d'hébergement, la famille, parfois « la rue »...

Le « public prioritaire » au regard de l'attribution des logements sociaux est composé de personnes¹ :

- > ayant bénéficié d'une décision favorable au titre du DALO ;
- > en situation de handicap², ou familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap ;
- > sortant d'un appartement de coordination thérapeutique³ ;
- > mal logées ou défavorisées et rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence ou confrontées à un cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale ;

1. Art. L. 441-1 du CCH.

2. Art. L. 114 du Code de l'action sociale et des familles.

3. Art. L. 312-1 9° du Code de l'action sociale et des familles.

- > hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition ;
- > reprenant une activité après une période de chômage de longue durée ;
- > exposées à des situations d'habitat indigne ;
- > mariées, vivant maritalement ou liées par un pacte civil de solidarité, justifiant de violences au sein du couple ou entre les partenaires, sans que la circonstance que le conjoint ou le partenaire lié par un pacte civil de solidarité bénéficie d'un contrat de location au titre du logement occupé par le couple puisse y faire obstacle, et personnes menacées de mariage forcé. Ces situations sont attestées par décision du juge⁴ ou par

- ordonnance de protection délivrée par le juge des affaires familiales⁵ ;
- > victimes de viol ou d'agression sexuelle à leur domicile ou à ses abords ;
- > engagées dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle⁶ ;
- > victimes de l'une des infractions de traite des êtres humains ou de proxénétisme⁷ ;
- > ayant à leur charge un enfant mineur et logées dans des locaux manifestement sur-occupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent ;
- > dépourvues de logement, y compris celles qui sont hébergées par des tiers ;
- > menacées d'expulsion sans relogement.

Depuis 2017, pour améliorer la transparence dans le processus de désignation des candidats demandant un logement locatif social, les critères et les priorités sont rendus publics.

Sans prétendre à l'exhaustivité, le tableau ci-dessous (inspiré d'une étude sur l'« Évaluation des actions des PLH en faveur des personnes défavorisées en PACA », Cerema, juillet 2015) recense les publics dont la situation appelle une offre de logement rapide et/ou spécifique.

4. Art. 257 du Code civil.

5. Titre XIV du Livre 1^{er} du Code civil.

6. Art. L. 121.9 du Code de l'action sociale et des familles.

7. Art. 225-4-1 à 225-4-6 et 225-5 à 225-10 du Code pénal.

8. Plan départemental d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.

TYPES DE PUBLIC	INTITULÉ DANS LA LOI/RÉGL. (ART.)	TEL QU'IL PEUT ÊTRE RETRANSCRIT « SUR LE TERRAIN »	ATTENTION À PORTER AUX BESOINS DIFFICILEMENT COUVERTS
PUBLICS AVEC DES BESOINS SPÉCIFIQUES	JEUNES	Étudiants ; non étudiants ; jeunes travailleurs ; jeunes en formation ou travail précaire ; saisonniers ; jeunes en difficulté de parcours résidentiel...	Jeunes en rupture de parcours scolaire. Jeunes en sortie d'aide sociale à l'enfance sans demande d'aide, ou en sortie d'un institut médico-social, sans solution d'hébergement en institution pour adultes, contraints de vivre au domicile familial.
	PERSONNES ÂGÉES	Autonomes ; nécessitant un accueil spécifique ; bénéficiant d'un soutien à domicile, saisonniers agricoles vieillissant...	Personnes handicapées vieillissantes : fort enjeu de maintien à domicile durable de ces personnes du fait d'une faible capacité d'accueil en EHPAD. Leur cessation d'activité ne leur permet plus de prétendre à un logement offert en foyer pour travailleur handicapé.
	PERSONNES HANDICAPÉES	Handicap lourd ; public autonome...	
	GENS DU VOYAGE	En cours de sédentarisation, cabanisation.	
PUBLICS VULNÉRABLES (DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES)	MÉNAGES ÉLIGIBLES DU PDALHPD ⁸	Constat d'un repérage difficile. En insertion ; en rupture ; avec problèmes psychologiques ; en situation de mal-logement ; ménages modestes ; familles monoparentales ; public en situation d'urgence et de grande précarité ; saisonniers agricoles en situation d'habitat précaire ; travailleurs migrants ; public en hébergement temporaire et d'urgence ; public DALO...	

Le PLH, qui doit concourir à satisfaire les besoins en logement, et prévoir des solutions d'habitat dans le parc public comme dans le parc privé, peut permettre de dépasser la stricte notion de besoins spécifiques pour aller vers l'accès universel, et contribuer au développement d'une offre de logements inclusifs.

La CA du Pays voironnais souligne l'importance du rappel à la loi par les services de l'État sur les thématiques sociales afin d'aider les collectivités à intégrer ces obligations dans les actions du PLH.

2. Comment identifier les besoins de ces publics ?

Comme pour les autres thématiques du diagnostic du PLH, les informations quantitatives et qualitatives utiles à l'analyse de la situation et du profil des ménages en difficulté sur le territoire sont à rechercher auprès des observatoires, dans les documents de planification et de programmation existants, auprès des partenaires sociaux ou encore par l'élaboration d'études complémentaires spécifiquement menées par l'EPCI. (→ fiche n°14)

2.1 Par l'implication et la coordination d'un réseau d'acteurs pluridisciplinaires (→ fiche n°08)

Si les représentants des organismes HLM et des SEM agréées font partie des acteurs associés de droit à l'élaboration des programmes, la question du logement des personnes en difficulté demeure au cœur des préoccupations d'un grand nombre d'acteurs nationaux et locaux qu'il convient de connaître et d'associer si besoin à la démarche. Il s'agit, en complément des différents services de l'EPCI, des communes et de l'État (DDT(M) et DDCS) :

- > des acteurs de l'aide sociale et de la solidarité (conseils départementaux, CCAS, CAF...);
- > des diverses associations [service intégré de l'accueil et de l'orientation

(SIAO), associations agréées en maîtrise d'ouvrage et d'insertion (MOI)] ;

- > d'Action Logement ;
- > des structures médico-sociales ;
- > des professionnels du logement accompagné (UNAF0) ;
- > des spécialistes du logement des jeunes (CLLAJ, URHAJ, CROUS) ;
- > des partenaires du logement des personnes âgées (ARS, CNAV...);
- > des représentants de différentes commissions [commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), commission de médiation DALO, commission de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX)] ;
- > du pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI).

Cette démarche est d'autant plus importante que certains EPCI peuvent ne pas se considérer comme responsables des publics précaires, estimant que la prise en compte de ces derniers relève de la seule compétence du département ou de l'État. Si la collectivité n'a pas toujours la compétence directe en la matière, un tour de table des partenaires permettra de clarifier les compétences des uns et des autres et de lever les freins au développement de solutions.

Une approche transversale favorise les actions entre les différentes institutions et préserve d'un certain « effet filière » constaté dans les modes de traitement de ces publics.

Elle permet une plus grande implication des élus dans la mise en œuvre et le suivi des actions, et parfois un changement de regard à l'endroit des personnes concernées.

En matière d'accessibilité, la transversalité permet d'associer des professionnels intervenant dans le parc privé mais également les partenaires nécessaires à l'obtention d'une vision globale de la chaîne du déplacement : l'habitat, les équipements recevant du public, la voirie, les transports et la signalétique. Un maillon manquant suffit à annuler les bienfaits de tous les autres et, bien souvent, interdit totalement l'accès au logement.

2.2 En s'appuyant sur le diagnostic du PLH (→ fiche n°02)

Pour rappel, le diagnostic du PLH doit comporter une estimation « des besoins répertoriés dans le cadre du PDALHPD du « sans-abrisme au mal-logement », des besoins en logements sociaux et en places d'hébergement, y compris les logements-foyers (résidences sociales, autonomie...), des besoins liés au logement des jeunes et notamment des étudiants, et des besoins propres à certaines catégories de population (personnes âgées, publics prioritaires, migrants, saisonniers), en particulier en matière d'accessibilité et de logements adaptés ».

Le diagnostic est territorialisé, il comprend le recensement et l'analyse de l'offre de logement ou d'hébergement **existante** : taux d'équipement en hébergement d'urgence, nombre de structures d'accueil médicalisées, parc de logement étudiant, établissements spécialisés destinés aux adultes ou aux enfants et jeunes de moins de 20 ans, structures de service et capacité d'accueil des gens du voyage...

Un tel diagnostic se traduit également par l'analyse et l'identification des typologies **manquantes** pour chaque catégorie de public répertorié et, également, des secteurs géographiques où l'offre existe, dans le privé, mais demeure inaccessible à certaines personnes eu égard aux niveaux de loyers pratiqués.

Au-delà des données liées aux seuls revenus financiers des ménages, c'est l'ensemble des données sociales qu'il convient de recueillir et d'analyser pour appréhender cette thématique.

L'ensemble est en partie mis à disposition dans le porter à connaissance (PAC) élaboré par l'État ainsi que dans :

- > la conférence intercommunale du logement (CIL) et la convention intercommunale d'attribution (CIA), qui contient les engagements de chaque acteur pour remplir les objectifs de mixité sociale et d'équilibre entre les territoires ;
- > le Diagnostic à 360° ;

- > le PDALHPD, qui comprend les mesures destinées à permettre aux personnes et aux familles d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir, et d'y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques, ainsi que de pouvoir bénéficier, le temps nécessaire, si elles le souhaitent, d'un accompagnement correspondant à leurs besoins ;
- > l'accord collectif intercommunal ;
- > le schéma départemental d'accueil des gens du voyage (SDAGV) : depuis la loi Égalité et Citoyenneté, le PLH doit tenir compte des objectifs et principes du SDAGV ;
- > le plan départemental de l'habitat (PDH), destiné à assurer la cohérence entre les politiques menées dans les territoires couverts par un PLH et celles menées dans le reste du département ;
- > le schéma départemental de l'organisation sociale et médico-sociale (SDOSMS) et le schéma régional de santé (SRS) ;
- > le plan de déplacement urbain (PDU) et le schéma directeur d'accessibilité programmée (Sd'AP), qui permet de repérer les zones favorables au logement accessible (accessibilité aux espaces publics, transports en commun, établissement recevant du public).



Exemple d'évaluation des besoins :

- > des personnes handicapées, par type de handicap (les personnes malvoyantes ont, par exemple, besoin de logements très lumineux, à des étages élevés) ;
- > des personnes âgées, par types d'établissements ou pour le soutien dans le domicile ou dans la recherche de solutions de logements alternatives ;
- > le repérage de certaines convergences de besoins entre les jeunes, les personnes âgées, handicapées et les femmes victimes de violence, tous en fragilité sociale

et économique, avec un niveau de dépendance plus ou moins fort vis-à-vis d'un tiers, requérant un besoin d'accompagnement spécifique ;

- > le repérage des ménages logés dans l'habitat indigne ou non décent.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

La CA d'Arles Camargue Crau Montagne diversifie les dispositifs pour favoriser le « maintien » à domicile des personnes âgées :

- > les résidences seniors (résidences « autonomie » ou résidences services) permettent à ce public de conserver un logement indépendant et de bénéficier de services collectifs ;
- > les « maisons d'accueil » familiales appelées à se développer ;
- > les logements intergénérationnels dénommés « colocation intergénérationnelle », consistent pour un ou plusieurs seniors, vivant en général seuls, à proposer à des jeunes, des étudiants ou des apprentis, une chambre contre une présence.

Pour rappel, sur la base des diagnostics, des suivis en continu et des bilans du PLH, un suivi régulier de l'ensemble des actions en faveur de ces publics, dans des situations parfois très sensibles, est indispensable.

Ce suivi peut être réalisé au sein du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) qui est, de fait, obligatoirement consulté dans le cadre du suivi triennal et final du PLH.

Le CRHH regroupe :

- > des représentants d'organismes intervenant dans le domaine de l'accueil, du soutien, de l'hébergement, de l'accompagnement, de l'insertion ou de la défense des personnes en situation d'exclusion ;
- > des représentants d'organisations d'usagers, des personnes prises en charge par le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement ;

- > des représentants de bailleurs privés, des partenaires sociaux associés à la gestion de la participation des employeurs à l'effort de construction, et autres personnes qualifiées. Le CRHH est doté d'une commission spéciale chargée du suivi des PDALHPD⁹.

3. Quelles actions possibles pour répondre à ces besoins hétérogènes ?

La spécificité et l'urgence de certaines situations individuelles méritent que l'on se penche sur l'offre dans son ensemble pour faciliter les passerelles entre les différents types de solutions ou au sein d'un même segment d'offre : par exemple entre le logement et les structures d'hébergement, entre les parcs privé et public, ou encore entre des logements « accessibles » aux personnes en perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap. Ces situations particulières nécessitent des logements à loyer et à charges maîtrisés, ayant des configurations spécifiques, ou encore nécessitant une gestion locative, voire un accompagnement du ménage.

3.1 S'appuyer sur les plans gouvernementaux et les mettre en œuvre pour formaliser sa politique : le logement d'abord

- Le « Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme » (2018-2022) aspire à passer d'une réponse construite dans l'urgence, s'appuyant majoritairement sur des places d'hébergement, avec des parcours souvent longs et coûteux, à un accès direct au logement, avec un accompagnement social adapté aux besoins des personnes.

Sur 5 ans, le plan vise au financement de 40 000 PLAI, de 10 000 logements en pension de famille, ainsi que la création de 40 000 places dans le parc privé via les dispositifs d'intermédiation locative.

⁹. Art. 2 de la loi 90-449 du 31 mai 1990, visant la mise en œuvre du DALO, Art. R. 362-11 du CCH.

Nonobstant le recours au PLAI, le PLH doit prévoir une production de logements très sociaux dits « PLAI adaptés ». Ce programme vise à encourager le développement d'une offre nouvelle de logements (logement ordinaire ou logement-structure) à destination des ménages cumulant des difficultés financières et sociales, dont la situation nécessite la proposition d'un habitat à loyer et charges maîtrisés, ainsi qu'une gestion locative adaptée et, le cas échéant, un accompagnement, ou encore des configurations de logement spécifiques. Le coût d'usage de ces logements est ainsi adapté aux ressources de ces ménages, notamment au regard de la solvabilisation par l'aide personnalisée au logement (APL) et des coûts associés au logement : le loyer – ou la redevance – doivent être inférieurs au loyer ou à la redevance du plafond APL, et les charges doivent être maîtrisées. L'ensemble des acteurs – État, bailleurs sociaux, acteurs de la maîtrise d'ouvrage d'insertion, collectivités – ont marqué leur engagement fort pour le développement de cette typologie de logements au travers de la signature d'une convention avec le ministre chargé de la ville et du logement, le 21 décembre 2018, fixant, pour les années à venir, des objectifs ambitieux de production de logements « PLAI adapté » (objectif de 4 000 logements PLAI adapté par an à partir de 2020, soit 10 % de la production PLAI).

- Le « plan 60 000 logements » a pour objectif la construction de 60 000 logements étudiants en 5 ans et 20 000 logements pour les jeunes actifs. Il comprend également le développement d'observatoires spécifiques : l'observatoire national du logement étudiant, qui permet de mutualiser les informations et d'évaluer les besoins de logements étudiants dans les différents territoires pour impulser une programmation raisonnée des constructions de logements destinés à cette population ; des observatoires territoriaux du logement des étudiants sont mis en place et labellisés dans les territoires volontaires, suite à l'appel à manifestation lancé par l'Association des villes universitaires de France (AVUF) et par la Fédération nationale

des agences d'urbanisme (FNAU) auprès des collectivités, établissements d'enseignement supérieur, CROUS, agences d'urbanisme et ADIL.

L'Anah subventionne également l'humanisation des structures d'hébergement.

3.2 Penser à la diversité de l'offre de logement et d'hébergement existante...

Au-delà de l'offre dite « ordinaire » (entendue comme les logements du parc privé en loyer libre, le logement social), l'offre de logement et d'hébergement peut comprendre, dans les grandes lignes et non exhaustivement :

- > les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), les centres d'hébergement d'urgence (CHU) ; le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés relève aussi de l'hébergement : les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), les centres provisoires d'hébergement (CPH) et l'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) ; enfin, l'hébergement compte également les nuitées hôtelières et les résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) ;
- > le logement « structure » : les résidences sociales (dont les résidences sociales agréées jeunes travailleurs), les pensions de famille dont les résidences accueil (dédiées aux personnes handicapées psychiques), les résidences autonomie, les logements-foyers pour personnes handicapées... ;
- > les logements « accompagnés » : les PLAI adaptés (voir [guide sur la production des logements très sociaux et accompagnés, 2018](#)), logements faisant l'objet d'un dispositif d'intermédiation locative (location/sous-location, mandat de gestion), baux glissants... ;
- > les logements « ordinaires » pouvant être attribués prioritairement à des personnes en perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap, dans le cadre de programmes bénéficiant

d'une autorisation spécifique délivrée par le représentant de l'État dans le département, en application de l'article 20 de la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV) ;

- > les résidences services ;
- > les logements « ordinaires » pouvant être attribués en priorité à des jeunes de moins de trente ans dans le cadre de programmes bénéficiant d'une autorisation spécifique délivrée par le représentant de l'État dans le département au titre de l'article 109 de la loi ELAN (résidences « jeunes actifs »)¹⁰ ;
- > les résidences universitaires...

3.3 Penser aussi aux offres émergentes

Il s'agit d'avoir une vision globale des différents types de logement et de structures d'hébergement existants pour mieux calibrer l'offre selon les besoins, développer des formes alternatives de logement, et ainsi introduire de la souplesse dans les parcours de vie.

- **Les cohabitations intergénérationnelles solidaires** consistent à mettre en relation un jeune de moins de 30 ans en recherche de logement avec un senior de plus de 60 ans disposant d'une chambre, et à veiller au respect d'un contrat qui encadre le dispositif. Il s'agit surtout de choisir de partager un habitat de manière solidaire, et pas simplement de louer une personne ou de louer un logement.

- **Le logement des personnes en perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap : habitat « accessible » et habitat « inclusif »**

L'habitat « accessible » : « Est considéré comme accessible aux personnes handicapées tout bâtiment d'habitation collectif ou tout aménagement lié à un bâtiment permettant à un habitant ou à un visiteur handicapé, avec la plus grande autonomie possible, de circuler, d'accéder aux locaux et équipements, d'utiliser les équipements, de se repérer

10. Article 109 de la loi ELAN, article L. 441-2 du CCH.

et de communiquer. Les conditions d'accès des personnes handicapées doivent être les mêmes que celles des autres publics ou, à défaut, présenter une qualité d'usage équivalente »¹¹.

L'habitat inclusif¹². La loi Évolution vers le logement et pour l'aménagement numérique (ELAN) de novembre 2018 clarifie la définition de l'habitat inclusif. Il s'agit d'un habitat de droit commun (les établissements sociaux et médico-sociaux en sont exclus) destiné aux personnes âgées et aux personnes handicapées qui font le choix d'un mode d'habitation regroupé, donc collectif, entre elles ou avec d'autres personnes.

La vie dans ce logement est assortie d'un projet de vie sociale, partagé par les usagers, mais dont les contours sont définis dans un cahier des charges national. L'animation de ce projet peut bénéficier d'une aide financière – le « forfait habitat inclusif » – versé à la structure.

L'habitat inclusif peut avoir plusieurs statuts : logements-foyers, logements sociaux dans lesquels les habitants peuvent également avoir différents statuts (en particulier, les logements appartenant à des programmes agréés au titre de l'article 20 de la loi ASV). Il est entendu principalement comme :

- > un logement, meublé ou non, en cohérence avec le projet de vie sociale et partagée, loué dans le cadre d'une colocation ;
- > un ensemble de logements autonomes destinés à l'habitation, meublés ou non, en cohérence avec le projet de vie sociale et partagée, et situés dans un immeuble ou un groupe d'immeubles comprenant des locaux communs affectés au projet de vie sociale et partagée ;
- > des logements-foyers accueillant des personnes handicapées ou des personnes âgées.

L'habitat inclusif conjugue la réponse au besoin de logement et d'accompagnement, sans pour autant « faire à la place de » la personne, afin de préserver son autonomie. Prenant en général appui sur la vie organisée à plusieurs, il vise toujours une insertion

active dans le voisinage, dans la vie de quartier, dans l'environnement de proximité.

Pour éclairer les modèles et aider au montage de projets, voir le [Guide de l'habitat inclusif](#).



POUR ALLER PLUS LOIN _____

« [Guide de l'habitat adapté pour les gens du voyage. 2009](#) ». Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.

11. Art. R. 111-18-1 du CCH.

12. Art. 129 de la loi ELAN.

COMMENT ARTICULER PLH ET MODALITÉS D'ATTRIBUTIONS ET DE PEUPELEMENT ?

19

CELA NÉCESSITE DE :

- connaître à une échelle fine le parc HLM et les processus de spécialisation sociale à l'œuvre dans les différents quartiers, ainsi que les facteurs d'attractivité des sites ;
- construire une stratégie partenariale autour du Plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs, de la conférence intercommunale du logement et de la convention intercommunale d'attribution ;
- mettre en perspective l'occupation du parc social et celle du parc privé lorsqu'il s'avère inadapté (loyer et/ou charges trop élevés pour ses occupants).

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 a posé entre autres objectifs de la politique de la ville de réduire les écarts entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines. Les acteurs de l'habitat doivent donc associer leurs efforts pour enrayer les processus ségrégatifs qui marquent ces quartiers, et améliorer les conditions de vie de leurs habitants. Compétents de droit en matière de politique de l'habitat et de politique de la ville (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération) ou de manière optionnelle (communautés de communes), les EPCI s'imposent comme « acteur-clé » pour articuler les politiques construites par les organismes HLM à des échelles patrimoniales (résidences, groupes

d'immeubles...), les politiques locales de l'habitat englobant l'ensemble du parc ; et les actions menées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, sur le parc social comme sur le parc privé.

Intervenir en faveur d'un objectif d'équilibre social peut se faire au travers de politiques portant sur l'offre de logements (→ [fiche n°14](#)), de politiques d'accompagnement des ménages, ainsi que de politiques qui visent à mieux équilibrer la répartition du parc social sur les territoires, et son occupation, en intervenant sur les attributions de logements locatifs sociaux notamment via la gestion en flux que la loi ELAN a rendu obligatoire. Il s'agit principalement d'actions partenariales visant à favoriser l'accueil des publics prioritaires dans des segments plus diversifiés du parc que ceux, où, quelquefois, ils ont été concentrés, afin de retrouver ou conforter la mixité sociale des villes et des quartiers, et de fluidifier les parcours résidentiels, notamment dans les zones tendues.

1. Connaître et qualifier l'occupation sociale

1.1 Comment objectiver la connaissance du peuplement du parc HLM ?

La connaissance de l'occupation du parc HLM à une échelle fine permet de préciser l'action, en identifiant les processus de spécialisation sociale à l'œuvre entre les différents quartiers. Elle permet de distinguer ceux qui sont touchés par de fortes fragilités, ceux qui nécessitent une veille et une vigilance,

mais aussi ceux qui parviennent à maintenir une mixité d'occupation.

Cette mise à plat objective de la géographie de l'occupation du parc HLM doit faire émerger les facteurs et les raisons qui jouent sur l'attractivité des sites et sur leur peuplement, au-delà des simples attributions.

Il convient ainsi de **mettre en perspective l'occupation du parc social avec celle du parc privé**, ainsi qu'avec l'environnement urbain.

Des outils d'analyse sont disponibles afin de qualifier cette occupation à une échelle fine :

- > le système national d'enregistrement de la demande en logement social (SNE) et son outil de cartographie de l'occupation du parc social déployé par le GIP SNE ;
- > l'enquête sur l'occupation du parc social (OPS) ;
- > le système priorité logement (SYPLO), application informatique pour la gestion du contingent de logements sociaux réservés à l'État (le contingent préfectoral représente près de 25 % du parc social), et le relogement des publics prioritaires.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

une vision de l'occupation sociale à l'échelle de l'immeuble

Le service habitat de l'agglomération de Rodez a réalisé un diagnostic de l'occupation sociale des quartiers, en lien avec la DREAL et en appliquant une méthodologie qu'elle a développée. Dans ce but, l'EPCI a signé une convention avec l'ensemble des bailleurs présents sur le territoire, qui lui a permis l'accès à l'enquête

d'occupation du parc social (OPS). Celle-ci a été étudiée conjointement aux données du répertoire sur le parc locatif social (RPLS) et aux données du SNE.

Cela a permis :

- > d'appréhender l'occupation sociale à l'échelle de l'immeuble, sur des critères relatifs aux loyers et à la taille des logements ;
- > d'en savoir plus sur la politique d'attribution des logements sociaux à l'échelle de l'agglomération ;
- > d'en tirer des enjeux permettant de définir les orientations de la convention intercommunale des attributions (CIA) et du plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDLSID).

2. Élaborer une politique de peuplement – mise en place d'un cadre partenarial

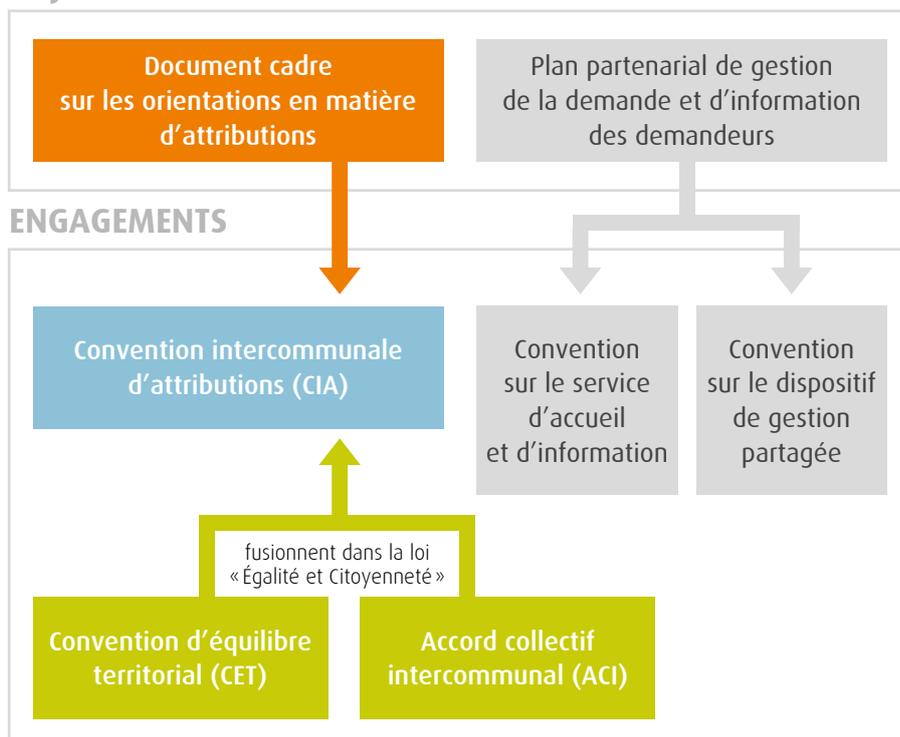
La loi ALUR a simplifié la procédure de demande de logement social et renforcé l'information des demandeurs. Elle a également introduit de nouvelles modalités de gestion de la demande et des attributions mises en œuvre par les EPCI.

Un plan **partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDLSID)** est obligatoirement élaboré par tout EPCI tenu de se doter d'un PLH ou compétent habitat avec un QPV, en y associant les communes et un représentant des organismes des bailleurs sociaux :

- le plan **définit les orientations** destinées à assurer la gestion partagée des demandes de logement social et à satisfaire le droit à l'information, en fonction des besoins en logement social et des circonstances locales. Il fixe le délai maximal dans lequel tout demandeur qui le souhaite doit être reçu après l'enregistrement de sa demande de logement social ;

SCHEMA DU CADRE GÉNÉRAL DE LA RÉFORME¹

OBJECTIFS



- pour la mise en œuvre de ces orientations, le PPGDLSID **détermine les actions** auxquelles sont associés les organismes bailleurs, l'État et les autres réservataires de logements sociaux (collectivités territoriales, leurs établissements publics, les EPCI, les employeurs, Action Logement, les chambres de commerce et d'industrie, les organismes désintéressés) et, le cas échéant, d'autres personnes morales intéressées, notamment les agences départementales d'information sur le logement (ADIL) et les agences d'urbanisme. Il est possible, à titre expérimental, de prévoir la participation d'agents immobiliers. Parmi ces actions, le PPGDLSID prévoit les modalités d'organisation et de fonctionnement d'un service d'information et d'accueil des demandeurs de logement.



POUR ALLER PLUS LOIN

si les dispositions de la loi ALUR introduisaient la possibilité de prévoir des **actions expérimentales** en matière de cotation de la demande², ainsi qu'en matière de location choisie/active ou encore « voulue »³, l'article 111 de la loi ELAN a rendu cette cotation obligatoire⁴.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

Une expérimentation de la location active est portée par **le Pays voironnais**, en partenariat avec l'État, le département de l'Isère, les communes, les bailleurs et, plus récemment, avec Action Logement, en mutualisant leurs différents contingents. Elle a pour objectif de garantir un accès pour tous, d'améliorer la lisibilité et la transparence de l'offre, et de réduire le taux de refus des logements sociaux. Une plateforme Internet similaire à un site d'agence immobilière permet au demandeur de poser sa candidature directement sur un logement correspondant à ses besoins, à ses ressources et à ses attentes. Les candidatures sont ensuite étudiées selon les critères d'attribution réglementaires par les bailleurs.

1. Schéma extrait de la *fiche repère d'octobre 2017 logement social*, le document-cadre fixant les orientations et la convention intercommunale d'attribution.

2. Démarche/méthode permettant d'ordonner les demandes de logement sur la base de critères objectifs, auxquels sont affectés des points.

3. Démarche visant à renverser la logique d'attribution en partant du positionnement volontaire du demandeur sur un logement disponible pour une attribution.

4. Art. L. 441-2-8 du CCH.

Renforcée par la loi ALUR, la **conférence intercommunale du logement (CIL)**⁵ a été rendue obligatoire par la loi Égalité et Citoyenneté pour tout EPCI tenu de se doter d'un programme local de l'habitat⁶ ou ayant la compétence en matière d'habitat et au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville.

Coprésidée par le préfet et le président de l'EPCI, elle définit les orientations en matière d'attribution de logements sociaux, en tenant compte notamment des critères de priorité fixés par la loi, des demandeurs bénéficiant du DALO et des personnes relogées dans le cadre des opérations de renouvellement urbain⁷. Les orientations approuvées seront déclinées dans la convention intercommunale d'attribution.

La **convention intercommunale d'attribution (CIA)**⁸ fusionne en un document unique la convention d'équilibre territorial (CET), instaurée par la loi Ville du 21 février 2014 pour les intercommunalités comportant un quartier prioritaire de la politique de la ville, et l'accord collectif intercommunal (ACI) prévu par la loi du 13 juillet 2006, pour celles qui sont dotées d'un programme local de l'habitat.

La CIA est négociée entre les collectivités territoriales, le préfet, les bailleurs sociaux et les réservataires, et **constitue la déclinaison opérationnelle** des orientations adoptées par la CIL.

La CIA comporte, pour chaque bailleur social, un engagement annuel quantifié et territorialisé d'attributions afin d'atteindre les objectifs fixés par la loi :

- > au moins 25 % hors QPV des attributions des demandeurs du premier quartile ou des ménages relogés dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain ;
- > attributions destinées aux DALO et aux demandeurs prioritaires au titre de l'art. L. 441-1 du CCH ;
- > au moins 50 % des attributions annuelles de logements situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville pour les demandeurs autres que ceux du premier quartile. L'instruction du 14 mai 2018, relative aux orien-

tations en matière d'attribution de logements sociaux situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, précise cependant que l'objectif approuvé ne pourra être inférieur à celui constaté dans ces quartiers au moment de l'élaboration des orientations de la CIL, sauf situation exceptionnelle et motivation objective et démontrée ;

- > la CIA fixe la répartition entre les bailleurs sociaux des attributions à réaliser, sous réserve que le taux applicable au territoire concerné soit globalement respecté. Une évaluation annuelle sur l'atteinte des objectifs fixés est présentée à la CIL.

Voir la [fiche-repères](#) : le document-cadre fixant les orientations et la CIA – Octobre 2017.

3. Connaître l'occupation du parc privé via la demande de logement social pour une action globale

Les données sur la demande de logements locatifs sociaux sont importantes pour alimenter le diagnostic du PLH. L'examen des demandes de logement locatif social donne en creux des renseignements sur l'occupation du parc privé.

En effet, un nombre élevé de demandeurs de logement locatif social domiciliés dans le parc privé, propriétaires occupants ou locataires en titre (non hébergés par un tiers), peut révéler une inadéquation entre le logement occupé et les ressources disponibles, des loyers trop élevés pour des logements possiblement énergivores ou peu/pas entretenus (détenus par un marchand de sommeil ?), un possible risque de fragilisation de copropriétés, etc.

Une analyse plus approfondie sur les dysfonctionnements des immeubles du parc privé, le recoupement avec les données détenues par d'autres acteurs (→ [fiche n°15](#)) peuvent influencer l'activité future des bailleurs sociaux, par la prise en compte directe de ces personnes dans le circuit d'attribution.

Leur stratégie et politique s'articulera avec la politique de l'habitat de l'EPCI, et s'y intégrera : quelle action éventuelle sur ces logements privés – soit trop chers à la location soit énergivores soit trop dégradés ? Comment les réhabiliter en mobilisant des dispositifs de l'ANAH (POPAC, OPAH, plan de sauvegarde, etc.) ou inciter les bailleurs sociaux à les acquérir ? Comment l'offre sociale peut-elle éventuellement les mettre en difficulté ? Quelles solutions mettre en œuvre, qui prennent en compte l'ensemble du parc, pour agir sur le parc existant, sur sa population, éventuellement par une offre nouvelle ?

5. Pour Paris : la conférence du logement.

6. Dernier alinéa du IV de l'art. L. 302-1 du CCH.

7. Art. L. 441-1 et L. 441-1-5 du CCH.

8. Convention d'attribution pour Paris.

COMMENT LE PLH PEUT-IL CONTRIBUER À LA QUALITÉ DE VIE ?

20

POUR CELA, IL CONVIENT DE :

- penser à « renouveler la commune sur elle-même » et à une gestion économe du foncier ;
- promouvoir des bâtiments économes en termes de ressources et de consommation ;
- prendre en compte l'ensemble des composantes concourant à la qualité de vie et au confort dans l'habitat (air, lumière, bruit...).

Parmi l'ensemble des objectifs qui s'inscrivent dans la thématique du développement durable, ceux qui visent à l'amélioration de la qualité de vie des habitants sont depuis plusieurs années étudiés et mis en œuvre à l'échelle locale. Le PLH peut contenir des mesures qui vont dans ce sens, en cohérence avec les orientations portées par les documents d'urbanisme (SCoT, PLU(i)...). Ainsi, des politiques volontaristes, destinées à limiter l'étalement urbain (objectif assigné au PLH par la législation¹ et s'inscrivant dans les objectifs du **Plan Climat** visant notamment à lutter contre l'artificialisation des sols²) ; à préserver les ressources naturelles et les espaces agricoles ; à favoriser un habitat économe et sain, en harmonie avec le patrimoine naturel du territoire (caractéristiques géomorphologiques, paysage, milieu naturel) sont appréhendées dans le PLH comme un moyen de répondre aux besoins et aux attentes des habitants.

Au-delà de la performance énergétique des constructions neuves³, la loi ELAN

a introduit, dans les objectifs du PLH, l'amélioration de la performance énergétique de l'habitat, et dans les actions que ce document doit proposer, la réhabilitation, notamment énergétique des bâtiments⁴.

1. La lutte contre l'étalement urbain

Maîtriser l'étalement urbain et la consommation d'espace consiste en premier lieu à penser au renouvellement de la commune sur elle-même. Les villages et les petites villes sont particulièrement concernés par cette démarche d'optimisation des espaces potentiellement disponibles dans les centres-villes : bâtiments vacants ou friches (immobilières, industrielles, commerciales, SNCF, militaires...), « dents creuses », foncier à densifier... (→ fiches n°12 et 13)

Dans son programme d'actions détaillé, s'il prévoit des mesures de développement de l'offre de logements et d'hébergements pour répondre aux besoins recensés, le PLH les inscrit dans une logique de gestion économe de l'espace en ayant mené en amont un certain nombre de réflexions plus globales portant sur :

- > l'évaluation des potentialités du tissu urbain existant (le diagnostic foncier) ;
- > les possibilités d'agir sur l'organisation spatiale existante ;
- > l'attractivité des centres, notamment en termes de services, commerces ou transports, existants ou à développer ;
- > les formes architecturales innovantes de construction donnant le sentiment d'espace, de confort et d'intimité.

Le PLH reprend des choix de densité exprimés dans le SCoT – dont le périmètre représente l'échelon privilégié pour lutter contre l'étalement urbain – mais il peut être aussi plus ambitieux. Les orientations retenues sont retranscrites dans le règlement ou dans les OAP du PLU.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

La **CC des Coëvrons**, dans son PLH 2017-2022, entend adapter un mode de développement qui croise le renforcement des centres-bourgs en luttant contre la vacance des logements et la préservation des paysages ruraux et agricoles. Ce marketing territorial vise à promouvoir un « urbanisme des courtes distances », c'est-à-dire des aménagements qui limitent les déplacements en temps et en distance, plus vertueux et respectueux de l'environnement.

2. Favoriser des bâtiments économes

Les questions de performance énergétique des bâtiments constituent un enjeu majeur des politiques de l'habitat. À l'échelle du PLH, il s'agit non seulement de contribuer à la limitation du réchauffement planétaire et à la préservation des ressources naturelles mais aussi, et principalement, de

1. Art. L. 302-1 du CCH.

2. Axe 5 – Travailler au cœur des territoires.

3. Conformément à l'article 4 de la loi Grenelle 1, la RT 2012 est applicable à tous les bâtiments neufs. Elle comporte trois exigences de résultats portant sur le besoin bioclimatique, la consommation d'énergie primaire (au maximum 50 kWhEP/m².an en moyenne modulée par des coefficients de climat et d'altitude), le confort d'été.

4. Art. L. 302-1 du CCH.

permettre aux ménages de réaliser des économies d'énergie, dont les coûts pèsent dans le budget des plus pauvres.

Le PLH tient compte des contraintes réglementaires en vigueur dans son programme d'actions (cf. RT 2012 : bâtiments BBC dans le neuf et loi de transition énergétique pour une croissance verte de 2015⁵, et peut, ou doit, permettre la mise en place d'actions incitatives variées. Il viendra également conforter le plan climat air énergie territorial (PCAET) :

- > dispositifs d'information, de conseil ;
- > aide au diagnostic ;
- > aide aux travaux et aux interventions sur les bâtiments existants dans le parc public et le parc privé, notamment les plus énergivores, avec, comme évoqué précédemment, l'obligation introduite par la loi ELAN de prévoir des actions visant à la rénovation énergétique des bâtiments.

Par l'introduction de ces dispositions législatives, conformes aux objectifs du plan de rénovation énergétique des bâtiments, le législateur contribue à placer les territoires au cœur des stratégies de massification qui permettront d'en atteindre les objectifs ambitieux pour la réduction de la consommation d'énergie : 15 % d'économies d'énergie d'ici 5 ans pour le parc immobilier de l'État, 100 000 passoires thermiques rénovées par an dans le parc social, éradiquées d'ici la fin du quinquennat, et, en 2050, ensemble du parc rénové au niveau bâtiment basse consommation (BBC).

Dans son règlement général relatif au nouveau programme national de renouvellement urbain, approuvé le 4 juillet 2018 par arrêté, l'ANRU pose notamment que, « pour permettre le changement de l'image et de l'attractivité du QPV concerné, il est nécessaire de mettre en œuvre une restructuration urbaine globale ». Dans le cadre de ce projet, « la restructuration-réhabilitation du patrimoine visant à élargir la gamme de produits et à adapter les typologies tout en favorisant les performances énergétiques » prendra toute sa place.

Par ailleurs, ces opérations contribuent à la constitution progressive d'une filière professionnelle de la rénovation.

Des éco-prêts sont ouverts aux organismes HLM pour financer la rénovation de leur parc. Ces actions sont intégrées aux stratégies patrimoniales de ces organismes et dans les conventions d'utilité sociale.

Lors de son élaboration, grâce à la concertation menée avec les habitants et à la communication qui peut accompagner les bilans, le PLH peut contribuer à sensibiliser les particuliers à cette question, et les orienter vers les aides et dispositifs dédiés à la rénovation énergétique, tels que :

- > le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), dispositif fiscal qui, en 2019, permet aux ménages de réduire leur impôt sur le revenu d'une partie des dépenses occasionnées lors de travaux d'amélioration énergétique réalisés dans leur habitation principale (en cours d'évolution en 2019) ;
- > la TVA à 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des logements de plus de 2 ans ;
- > l'éco-prêt à taux zéro, qui permet de financer la rénovation énergétique du logement ;
- > les aides des entreprises de fourniture d'énergie (CEE) pour la réalisation de travaux d'économies d'énergie, sous réserve qu'ils soient effectués par un professionnel reconnu « garant de l'environnement » (RGE). Elles prennent la forme de diagnostics-conseils, de mise en relation avec un réseau qualifié d'artisans ; de prêt à taux bonifié, de prime (remise sur la facture d'énergie, bons d'achat...). Les fournisseurs choisissent, parmi les travaux et équipements éligibles, ceux qu'ils soutiennent et la nature des aides susceptibles d'être débloquées ;
- > l'aide en faveur des ménages modestes : le dispositif « Coup de pouce économies d'énergie » est ouvert jusqu'au 31 décembre 2020. L'objectif de ce dispositif est de permettre aux ménages en situation

de précarité énergétique de bénéficier d'aides plus importantes, centrées sur deux types de travaux : le remplacement d'une chaudière au fioul par un équipement utilisant des énergies renouvelables (chaudière biomasse, pompe à chaleur air/eau, eau/eau ou hybride, système solaire combiné, raccordement à un réseau de chaleur) et l'isolation des combles ;

- > les aides aux ménages modestes du programme Habiter Mieux de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) (qui comprennent une subvention pour travaux, complétée par la prime Habiter Mieux si les travaux réalisés par un propriétaire occupant modeste permettent un gain énergétique d'au moins 25 %, et pour les travaux réalisés par un propriétaire bailleur ou le syndicat des copropriétaires d'une copropriété fragile, d'au moins 35 %) dont les travaux doivent permettre de diminuer de façon significative les déperditions d'énergie dans les logements ;
- > le Chèque énergie, à l'aide duquel certains travaux de rénovation énergétique peuvent être payés ;
- > l'exonération de la taxe foncière pour les travaux d'économies d'énergie, proposée temporairement par certaines collectivités (communes, départements...) pour les foyers qui réalisent des travaux d'économie d'énergie⁶.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

Dans les objectifs de son PLH, la **CC du Pilat Rhodanien** prévoit de mettre en œuvre tous les moyens pour inciter à l'amélioration thermique de l'habitat ancien pour les ménages ne bénéficiant pas des aides de l'Anah, en offrant un conseil neutre aux propriétaires sur un programme optimisé de travaux.

5. Dont l'article 3 dispose que « La France se fixe comme objectif de rénover énergétiquement 500 000 logements par an à compter de 2017, dont au moins la moitié est occupée par des ménages aux revenus modestes, visant ainsi une baisse de 15 % de la précarité énergétique d'ici 2020. »

6. Source : <https://www.economie.gouv.fr/particuliers/aides-renovation-energetique>

Priorisant les logements construits entre 1945 et 1975, le PLH prévoit ainsi la participation financière à l'animation d'une plateforme de rénovation énergétique à l'échelle du département, le financement d'audits thermiques sur site (bonifié lorsque le diagnostic énergétique prévoit des travaux réalisés en haute performance).

3. Promouvoir un habitat de qualité pour le confort et la santé de ses habitants

Réfléchir à l'aménagement des rez-de-chaussée, faire entrer la lumière, limiter les bruits extérieurs et intérieurs dans les logements, employer des matériaux et des systèmes pour garantir la qualité de l'air sont également des éléments essentiels pour un habitat de qualité.

Il s'agit aussi de prendre en compte les différentes composantes naturelles du territoire, en les considérant comme un véritable patrimoine avec lequel les acteurs de l'habitat doivent composer dans leur stratégie : la topographie (les sols et les reliefs), le climat... influencent les formes urbaines, et les constructions à développer ne peuvent passer outre. Il peut s'agir également de penser l'habitat en fonction de filières professionnelles développées sur le territoire (par exemple la filière bois pour la construction et l'énergie).

Ces préoccupations peuvent être portées dans le PLH par le biais d'actions innovantes voire expérimentales en matière d'habitat.

proximité, y sont mis en avant. Des logements plus grands, modulables et évolutifs, sains, adaptés aux évolutions énergétiques, climatiques, économiques font également partie des attentes des habitants.

Ainsi, le programme d'actions détaillé du PLH prévoit la prise en compte de ces attentes par des actions visant par exemple à encourager l'habitat participatif ou à promouvoir la qualité urbaine et architecturale des projets d'habitat répondant aux attentes et moyens des habitants.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

Le PLH 2017-2022 de **Grenoble-Alpes métropole**, dans son diagnostic, fait un retour sur les nouveaux modes de vie des habitants dans une partie dédiée aux attentes plus qualitatives vis-à-vis des logements et de leur qualité d'usage. Les besoins des habitants en termes de tranquillité, de sécurité et de relation maîtrisée au voisinage, ainsi que la volonté d'une nature de

LE PLH EN 20 QUESTIONS

Glossaire

ACI Accord collectif intercommunal	BBC Bâtiment basse consommation	CEREMA Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
ACMM Arles Crau Camargue Montagnette	BE Bureau d'études	CERUR Centre d'études et de recherche urbaines et rurales
ADCF Assemblée des communautés de France	BIEN Base d'informations économiques notariales	CESE Conseil économique, social et environnemental
ADEUPA Agence d'urbanisme Brest Bretagne	BRS Bail réel solidaire	CETE Ex Centres d'études techniques de l'équipement
ADIL Association départementale d'information sur le logement	CA Communauté d'agglomération	CGCT Code général des collectivités territoriales
AEC Autorisation d'exploitation commerciale	CAA Cour administrative d'appel	CGEDD Conseil général de l'environnement et du développement durable
ANAH Agence nationale de l'habitat	CADA Centres d'accueil pour demandeurs d'asile	CGET Commissariat général à l'égalité des territoires
ANIL Agence nationale pour l'information sur le logement	CAF Caisse d'allocations familiales	CHRS Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
ALUR Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové	CASF Code de l'action sociale et des familles	CHU Centre d'hébergement d'urgence
APL Aide personnalisée au logement	CAUE Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement	CIA Conférence intercommunale d'attribution
ARHLM Association régionale des organismes d'habitation à loyer modéré	CC Communauté de communes	CIL Conférence intercommunale du logement
ARIV Association régionale pour l'information et la promotion des Tziganes et gens du voyage	CCAPEX Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives	CITE Crédit d'impôt pour la transition énergétique
ARS Agence régionale de santé	CCAS Centre communal d'action sociale	CLLAJ Comité local pour le logement autonome des jeunes
ASV Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015, relative à l'adaptation de la société au vieillissement	CCH Code de la construction et de l'habitation	CNAV Caisse nationale d'assurance vieillesse
AUDAP Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées	CCI Chambre de commerce et d'industrie	COM ATUL Commission aménagement, territoire, urbanisme et logement
AUDIAR Agence d'urbanisme de Rennes	CCMP Communauté de communes des monts du Pilat	COFIL Comité de pilotage
AVUF Association des villes universitaires de France	CCPR Communauté de communes du Pilat Rhodanien	CPH Centres provisoire d'hébergement
A'URBA Agence d'urbanisme de Bordeaux métropole	CD Conseil départemental	CR Conseil régional
BANATIC Base nationale de l'intercommunalité	CDAPH La commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées	CRHH Comité régional de l'habitat et de l'hébergement

CROUS

Centre régional des œuvres universitaires et scolaires

CU (suivant contexte)

Communauté urbaine

CU (suivant contexte)

Code de l'urbanisme

CUB

Communauté urbaine de Bordeaux (devenue métropole)

CUS

Convention d'utilité sociale

DALO

Droit au logement opposable

DDAC

Document d'aménagement artisanal et commercial

DDCS

Direction départementale de la cohésion sociale

DDCSPP

Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations

DDT(M)

Direction départementale des territoires et de la mer

DGALN

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

DHUP

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

DIA

Déclaration d'intention d'aliéner

DIAG

Diagnostic

DOM

Ex Départements d'outre-mer, aujourd'hui départements et régions d'outre-mer

DOO

Document d'orientation et d'objectifs

DPU

Droit de préemption urbain

DREAL

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

EC

Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017, relative à l'égalité et à la citoyenneté

EHPAD

Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes

DVF

Demande de valeurs foncières

ELAN

Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

ENRX

Espaces naturels régionaux

EP

Établissement public

EPA

Établissement public d'aménagement

EPCI

Établissement public de coopération intercommunale

EPF

Établissement public foncier

FAB, la

La Fabrique de Bordeaux métropole, société publique

FNAU

Fédération nationale des agences d'urbanisme

GIP SNE

Groupeement d'intérêt public du système d'enregistrement national

HLM

Habitation à loyer modéré

HUDA

Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile

INSEE

Institut national de la statistique et des études économiques

LLS

Logement locatif social

MAPTAM

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

MEL

Métropole européenne de Lille

MIQCP

Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques

MOI

Maîtrise d'ouvrage et d'insertion

MOUS

Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale

NOTRe

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République

NPNRU

Nouveau programme national pour la rénovation urbaine

OAP

Orientation d'aménagement et de programmation

OFS

Organisme foncier solidaire

OISO

Observatoire immobilier du Sud-Ouest

OLL

Observatoire local des loyers

ONPV

Observatoire national de la politique de la ville

OPAH

Opération programmée d'amélioration de l'habitat

OPAH-RU

Opération programmée d'amélioration de l'habitat – renouvellement urbain

OPS

Enquête sur l'occupation du parc social

ORHLM

Organisation régionale des organismes d'habitation à loyer modéré

ORT

Opération de revitalisation de territoire

PAC

« Porter à connaissance » de l'État

PACA

Provence-Alpes-Côte d'Azur

PADD

Projet d'aménagement et de développement durables

PCAET

Plan climat air énergie territorial

PDALHPD

Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées

PDH

Plan départemental de l'habitat

PDLHI

Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne

PDU

Plan de déplacement urbain

PERVAL

Base de données regroupant l'ensemble des ventes de biens immobiliers

PIG Projet d'intérêt général	RDV Rendez-vous	SRHH Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement
PIL Procédure intégrée pour le logement	Req Requête	SRS Schéma régional de santé
PIM Projet d'intérêt majeur	RGE Reconnu garant de l'environnement	SRU Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains
PLAI Prêt locatif aidé d'intégration	RHVS Résidence hôtelière à vocation sociale	SYPLO Système priorité logement
PLAN P Plan partenarial de la gestion de la demande	RPLS Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux	THLV Taxe d'habitation sur les logements vacants
PLH Programme local de l'habitat	RT Réglementation thermique	TLV Taxe sur les logements vacants
PLS Prêt locatif social	SCoT Schéma de cohérence territoriale	TVA Taxe sur la valeur ajoutée
PLU Plan local d'urbanisme communal	SD'AP Schéma directeur d'accessibilité programmée	UDAF Union départementale des associations familiales
PLUi Plan local d'urbanisme intercommunal	SDAGV Schéma départemental d'accueil des gens du voyage	UNAFo Union professionnelle du logement accompagné
PLUi-H Plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat	SDOSMS Schéma départemental de l'organisation sociale et médico-sociale	UNHAJ Union nationale pour l'habitat des jeunes
PLUi-HD Plan local d'urbanisme intercommunal habitat et déplacements	SEM Société d'économie mixte	Urbansimul Outil d'analyse et de simulation de l'occupation du sol à l'échelle de l'unité foncière
PLUS Prêt locatif à usage social	SIAO Service intégré de l'accueil et de l'orientation	URHAJ Union régionale pour l'habitat des jeunes
PMHH Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement	SIG Système d'information géographique	USH Union sociale pour l'habitat
PNRQAD Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés	Sit@del Base de données sur la construction neuve	ZAC Zone d'aménagement concerté
PNRU Programme national pour la rénovation urbaine	SLS Supplément de loyer de solidarité	ZAD Zone d'aménagement différé
POA Programme d'orientations et d'actions	SMS Servitudes de mixité sociale	ZONE AU Zone à urbaniser
POPAC Programme opérationnel préventif d'accompagnement des copropriétés	SNCF Société nationale des chemins de fer français	ZONE U Zone urbaine
PPGDSID Le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs	SNE Système national d'enregistrement (de la demande de logement social)	
PSP Plan stratégique de patrimoine	SRADET Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires	
PTZ Prêt à taux zéro	SRCE Schémas régionaux de cohérence écologique	
QPV Quartier prioritaire de la politique de la ville		

LE PLH EN 20 QUESTIONS

Annexe 1 :
exemples de cahiers des charges

Le marché de prestations intellectuelles
de la Communauté de communes Pithiverais Gâtinais



CAHIER DES CLAUSES TECHNIQUES PARTICULIERES

Elaboration d'un Programme Local de
l'Habitat (PLH)

Marché de prestations intellectuelles

Date limite de réception des offres : 26/02/2018 à 12h30

LE PLH EN 20 QUESTIONS

Annexe 1 : exemples de cahiers des charges



Programme Local de l'Habitat – Dossier de consultation des entreprises

Table des matières

I- LE CONTEXTE LOCAL	3
1- Le territoire	3
2- Les schémas départementaux et supra à prendre en compte	15
3- Les Plans Locaux d'Urbanisme	15
4- Les dispositifs en matière d'Habitat sur le territoire	16
II- DEFINITION ET OBJECTIFS DE LA MISSION	16
1- Objet de la mission	16
2- Objectifs stratégiques	18
3- Objectifs opérationnels	18
III- CONTENU ET DEROULEMENT DE LA MISSION	19
1- Le diagnostic	19
2- Le document d'orientations	22
3- Le programme d'actions	23
4- Les supports de réunions et livrables finaux	24
5- Précisions concernant les livrables SIG à remettre au maître d'ouvrage	25
6- Accompagnement phase approbation	25
IV- METHODOLOGIE D'EXECUTION DE LA MISSION	26
V- PRESENTATION DES RESULTATS - DOCUMENTS A REMETTRE	30
VI- DUREE DE LA MISSION ET CALENDRIER	31
VII- COMPETENCES DE L'EQUIPE	32

Retrouvez ce cahier des charges en détail sur www.cerema.fr

LE PLH EN 20 QUESTIONS

Annexe 1 :
exemples de cahiers des charges

**Le cahier des clauses techniques particulières du PLH de la Communauté
de communes Thiers Doré et Montagne**

Communauté de Communes
Thiers Dore et Montagne



Élaboration du Programme Local de l'Habitat

CAHIER DES CLAUSES TECHNIQUES PARTICULIÈRES

Arconsat
Aubusson-d'Auvergne
Augerolles
Celles-sur-Durolle
Chabreloche
Charnat
Châteldon
Courpière
Dorat
Escoutoux
La Monnerie-le-Montel
La Renaudie
Lachaux
Néronde-sur-Dore
Noalhat
Olmét
Palladuc
Pasières
Puy-Guillaume
Ris
Sainte-Agathe
Saint-Flour-l'Étang
Saint-Rémy-sur-Durolle
Saint-Victor-Montvianeix
Sauviat
Sermentizon
Thiers

OCTOBRE 2017

Communauté de Communes Thiers Dore et Montagne
20 rue des Docteurs Dumas
63300 Thiers

LE PLH EN 20 QUESTIONS

Annexe 1 : exemples de cahiers des charges

Sommaire

1. CONTEXTE	2
a) La CCTDM, un nouvel EPCI	2
b) Un territoire rural et fragile	3
c) Politiques locales en matière d'habitat	3
a) Niveau d'engagement du PLH	5
b) Enjeux du futur PLH	5
Principaux enjeux du point de vue de l'État	5
Principaux enjeux identifiés par la CCTDM	6
Articulation avec les documents supérieurs	7
2. OBJET DU MARCHE ET DESCRIPTION DE LA MISSION	8
a) Mission 1 : actualisation et extension du diagnostic	9
b) Mission 2 : co-élaboration du document d'orientation	10
c) Mission 3 : co-constitution des programmes d'actions	12
d) Mission 4 : assister l'EPCI dans les modifications du PLH	14
e) Modalités de réalisation de la mission	14
3. COMPETENCES ATTENDUES DU TITULAIRE	14
4. PILOTAGE ET SUIVI	15
a) Responsable du marché	15
b) CoPil	15
c) Réunions de présentation à l'ensemble des conseillers municipaux	16
d) Interlocuteurs techniques	16
CCTDM	16
Désignation d'un interlocuteur privilégié par le titulaire	16
5. CALENDRIER PREVISIONNEL DE TRAVAIL 2018-2019	16
a) Année 2018	16
b) Année 2019	17

Retrouvez ce cahier des charges en détail sur www.cerema.fr

LE PLH EN 20 QUESTIONS

Annexe 2 :

récapitulatif des principales données disponibles

Récapitulatif des principales données disponibles

Avertissements

Nous nous sommes volontairement limités aux sources directement liées au logement, bien que d'autres sources relatives aux équipements, à l'emploi, à la mobilité, puissent s'avérer très utiles dans le cadre d'un PLH.

De nombreuses données complémentaires sont disponibles localement selon les territoires : modes d'occupation du sol, données issues du SIAO, données relatives au FSL, au logement étudiant...

La plupart de ces sources sont soumises à des règles de secret statistique et/ou fiscal et sont assorties de conditions de diffusion à respecter par l'utilisateur.

Enfin, en raison des très fréquentes évolutions apportées à la statistique publique, merci d'indiquer au Cerema toute mise à jour qui vous semblerait utile de réaliser.

Sources générales

Le recensement

Le recensement de la population permet de connaître la diversité et l'évolution de la population de la France. L'Insee fournit ainsi des statistiques sur les habitants et les logements, leur nombre et leurs caractéristiques : répartition par sexe et âge, professions, conditions de logement, modes de transport, déplacements domicile-travail, etc. Les fichiers détails comprennent les niveaux d'information les plus détaillés.

Usages possibles pour les PLH Cette source fournit un très large éventail d'information sur la démographie, le parc de logements, la mobilité résidentielle...

Périodicité Annuelle

Échelle géographique la plus fine Commune et IRIS

Producteur INSEE. Plus d'infos sur <https://www.insee.fr/fr/information/2008354>

Fichiers fonciers

Les fichiers fonciers décrivent de manière détaillée le foncier et les locaux (dont les logements) ainsi que les différents droits de propriété qui leur sont liés.

Usages possibles pour les PLH Consommation d'espace, densité, potentiel foncier, taux de vacance, caractéristiques du parc de logements...

Périodicité Annuelle

Échelle géographique la plus fine Parcelle cadastrale

Producteur DGFIP-MTES (retraitement Cerema). Plus d'infos sur <https://datafoncier.cerema.fr/presentation/fichiers-fonciers>

Filocom

Le fichier des logements à la commune (Filocom) est une source d'origine fiscale construite à partir du croisement des informations issues de la taxe d'habitation, de la taxe sur le foncier bâti, du fichier des propriétaires et du fichier de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Usages possibles pour les PLH Cette source permet de mettre en relation les caractéristiques du parc avec celles de leurs occupants (et notamment les revenus). Elle permet également via un identifiant logement unique de suivre dans le temps les évolutions du parc. En sont issus deux produits diffusés spécifiquement sur le pré-repérage des copropriétés fragiles et le parc privé potentiellement indigne.

LE PLH EN 20 QUESTIONS

Annexe 2 :

récapitulatif des principales données disponibles

Périodicité Bisannuelle, années impaires, à partir de 1995

Échelle géographique la plus fine Section cadastrale

Producteur DGFIP/CGDD-SDES. Plus d'infos sur <http://outil2amenagement.cerema.fr/filocom-a1361.html>

Fidéli

Le fichier démographique des logements et des individus (Fidéli) est une source fiscale à l'image de Filocom qui permet de croiser les caractéristiques des logements et celles de leurs occupants. À la différence de Filocom, cette source comprend des informations détaillées sur les individus et permet d'étudier les migrations résidentielles effectuées entre l'année n et n-1. Elle comprend des informations issues de Filosofi sur les revenus disponibles et les composantes du revenu. En revanche, les conditions de diffusion ne permettent pas d'analyses à une échelle aussi fine que Filocom et cette source ne permet pas de suivre les évolutions du parc de logement.

Usages possibles pour les PLH Cette source permet de mettre en relation les caractéristiques du parc avec celles de leurs occupants (et notamment les revenus disponibles). Elle permet également d'étudier la mobilité résidentielle des individus d'une année à l'autre.

Périodicité Annuelle depuis 2015

Échelle géographique la plus fine Modalités de diffusion :

- pour les communes de 5 000 habitants ou plus, la maille géographique la plus fine pour produire des tableaux est la commune ou l'IRIS ;
- pour les communes de moins de 5 000 habitants, la maille géographique la plus fine pour produire des tableaux est l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Les EPCI pour lesquels la population totale des communes de moins de 5 000 habitants dans l'EPCI est inférieure à 2 000 habitants ne peuvent toutefois donner lieu à la production de tableaux ;
- pour les résultats portant sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), la maille géographique la plus fine pour produire des tableaux est la région ;
- pour tout tableau produit, chaque case doit comporter plus de 11 individus.

Producteur INSEE d'après DGFIP. Plus d'infos sur <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/serie/s1019>

Filosofi

Le dispositif sur les revenus localisés sociaux et fiscaux (Filosofi) renseigne sur le revenu disponible des ménages (y compris aides sociales) et les composantes des revenus.

Usages possibles pour les PLH Cette source permet d'étudier la pauvreté et le niveau de vie des ménages dans les territoires

Périodicité Annuelle

Échelle géographique la plus fine Commune et IRIS

Producteur INSEE. Plus d'infos sur <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/serie/s1172>

Sources sur le logement social

Répertoire du Parc Locatif Social (RPLS)

Le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux a pour objectif de dresser l'état global du parc de logements locatifs de ces bailleurs sociaux au 1^{er} janvier d'une année. Il est alimenté par les informations transmises par les bailleurs sociaux.

Usages possibles pour les PLH Cette source renseigne sur le volume de logements sociaux conventionnés et leurs caractéristiques (dont le loyer) en fonction notamment du bailleur, du type de financement, etc.

Périodicité Annuelle

Échelle géographique la plus fine Commune et coordonnées géographiques (X,Y)

Producteur CGDD/SDES Plus d'infos sur <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/le-repertoire-du-parc-locatif-social-rpls-presentation-de-la-source>

SNE

Système national d'enregistrement (SNE) de la demande de logements sociaux

Usages possibles pour les PLH Étudier la demande de logements sociaux, les délais d'attente, le rapport avec les attributions...

Périodicité Application vivante qui sert à l'action des acteurs

Échelle géographique la plus fine Commune

Producteur MCT. Plus d'infos sur <http://sne.info.application.logement.gouv.fr/systeme-national-d-enregistrement-r6.html>

SISAL

L'infocentre SISAL collecte quotidiennement les données qui proviennent de SPLS et GALION, les applications du ministère en charge du logement permettant de programmer et d'instruire les dossiers de financement des aides à la pierre.

Usages possibles pour les PLH Suivre les opérations ayant fait l'objet d'aides à la pierre

Périodicité Annuelle

Échelle géographique la plus fine Commune

Producteur MCT. Plus d'infos sur <http://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/?page=sommaire>

LE PLH EN 20 QUESTIONS

Annexe 2 :

récapitulatif des principales données disponibles

Sources sur les prix et les loyers

DVF / DV3F

Le fichier demande de valeurs foncières (DVF) recense l'ensemble des mutations foncières à titre onéreux publiées dans les services de la publicité foncière (hors Alsace et Moselle). DV3F est une base enrichie par le Cerema et fournit des informations sur les caractéristiques des biens échangés, les acheteurs et les vendeurs.

Usages possibles pour les PLH

Étude des marchés fonciers et immobiliers à partir des informations sur les volumes, les prix de vente, les caractéristiques des biens vendus et celles des acheteurs et des vendeurs

Périodicité Annuelle

Échelle géographique la plus fine Parcelle cadastrale

- Producteur**
- DVF : DGFIP. Plus d'infos sur <https://www.data.gouv.fr/explorateur-de-donnees-de-valeur-fonciere-dvf>
 - DV3F : MCT d'après DGFIP, retraitement Cerema. Plus d'infos sur <https://datafoncier.cerema.fr/presentation/dv3f>

Bases notariales Perval et Bien

Bases notariales sur les transactions de biens.

- Base BIEN : région parisienne
- Base Perval : reste de la France

Usages possibles pour les PLH

Étude des marchés fonciers et immobiliers à partir des informations sur les volumes, les prix de vente, les caractéristiques des biens vendus et celles des acheteurs et des vendeurs

Périodicité Annuelle (mais le ministère en charge du logement achète les données tous les deux ans)

Échelle géographique la plus fine Commune et IRIS. Coordonnées géographiques (X,Y)

- Producteur** MIN-NOT (notaires). Plus d'infos sur <https://www.perval.fr/> et <https://basebien.com/>

Observatoires locaux des loyers

Les observatoires locaux fournissent des informations sur les marchés locatifs locaux à partir d'enquêtes de collecte de loyers pratiqués sur leurs territoires.

Usages possibles pour les PLH

Connaître les loyers de flux et de stock du parc privé

Périodicité Annuelle

Échelle géographique la plus fine Variable. Base disponible uniquement sur les territoires ayant mis en place un observatoire local des loyers

- Producteur** ANIL. Plus d'infos sur <https://www.observatoires-des-loyers.org/64/observatoires-locaux/le-reseau-des-observatoires-locaux-des-loyers.htm> et <https://www.data.gouv.fr/organizations/observatoires-locaux-des-loyers>

Allocataires d'une aide au logement	Cette source renseigne sur les ménages qui bénéficient d'une aide au logement.
Usages possibles pour les PLH	Disposer d'informations sur le volume et la proportion des allocataires ainsi que sur leur situation et notamment leur loyer
Périodicité	Annuelle
Échelle géographique la plus fine	Commune
Producteur	CAF/CNAF. Plus d'infos sur http://data.caf.fr/site/

Sources sur la construction

SIT@DEL2	Cette source renseigne sur la construction de locaux à partir des informations administratives relatives aux permis de construire.
Usages possibles pour les PLH	Étudier le rythme de construction de logements neufs et leurs caractéristiques
Périodicité	Trimestrielle
Échelle géographique la plus fine	Commune
Producteur	CGDD/SDES. Plus d'infos sur https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/la-base-de-donnees-sitadel2-methodologie

EPTB	L'enquête sur le prix des terrains à bâtir (EPTB) concerne les pétitionnaires ayant reçu une autorisation portant sur un permis pour un unique logement dans une maison individuelle, en construction neuve. Elle était réalisée à partir d'un échantillonnage de Sitadel jusque 2010, mais est devenue exhaustive depuis.
Usages possibles pour les PLH	L'enquête permet de disposer d'éléments sur les prix et les caractéristiques du terrain (achat ou non du terrain, date, viabilisation, etc.) et de la construction de la maison (maître d'œuvre, surface, chauffage, etc.) mais également des éléments sur le pétitionnaire (âge, CSP, etc.).
Périodicité	Annuelle
Échelle géographique la plus fine	Commune
Producteur	CGDD/SDES. Plus d'infos sur https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/enquete-sur-le-prix-des-terrains-batir-eptb

LE PLH EN 20 QUESTIONS

Annexe 2 :

récapitulatif des principales données disponibles

ECLN	L'enquête sur la commercialisation des logements neufs (ECLN) est une enquête assurant le suivi de la commercialisation des logements neufs destinés à la vente. L'enquête (exhaustive sur son champ) couvre les permis de cinq logements et plus destinés à la vente.
Usages possibles pour les PLH	Mises en ventes, réservations, encours de logements proposés à la vente, prix de vente moyens des logements neufs selon le type (appartements et maisons individuelles)
Périodicité	Trimestrielle
Échelle géographique la plus fine	Commune
Producteur	CGDD/SDES. Plus d'infos sur https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/enquete-sur-la-commercialisation-des-logements-neufs-ecln

Prêt à taux zéro	La source recense les opérations dont le financement a bénéficié d'un prêt à taux zéro
Usages possibles pour les PLH	Volume et caractéristiques des biens pour lesquels l'acquéreur a bénéficié d'un prêt à taux zéro.
Périodicité	Annuelle
Échelle géographique la plus fine	Commune
Producteur	Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale (SGFGAS). Plus d'infos sur https://www2.sgfgas.fr et https://www.data.gouv.fr/datasets/base-de-donnees-ptz-prets-a-taux-zero

Source sur les copropriétés

Registre national des copropriétés	L'immatriculation de l'ensemble des copropriétés présentant au moins un lot correspondant à un logement est obligatoire sur ce registre depuis le 31 décembre 2018
Usages possibles pour les PLH	Recenser les copropriétés et décrire leur situation (présence d'un syndic, bénévole ou non, impayés, procédure en cours...)
Périodicité	Mise à jour annuelle
Échelle géographique la plus fine	Commune, coordonnées géographiques (X,Y)
Producteur	MCT/Anah. Plus d'infos sur https://www.registre-coproprietes.gouv.fr/

Source sur l'hébergement

FINESS	Cette source recense les structures d'hébergement et de logements adaptés.
<i>Usages possibles pour les PLH</i>	Disposer d'information sur les structures d'hébergement et de logements adaptés
<i>Périodicité</i>	Annuelle
<i>Échelle géographique la plus fine</i>	Jusqu'à l'adresse
<i>Producteur</i>	Ministère des Solidarités et de la Santé. Plus d'infos sur http://finess.sante.gouv.fr/fininter/jsp/index.jsp

The local housing programme (PLH) in 20 questions

Since it was set up in 1983, the local housing programme (*Programme local de l'habitat* - PLH) has been steadily strengthened over the years and as different laws have been passed to become a document structuring the thinking of public inter-municipal cooperation institutions (*Établissements publics de coopération intercommunale* - EPCI) in order to respond to people's concerns about housing. PLHs now cover almost all of mainland France and are the instrument used for operational implementation of a housing strategy at local level.

The local housing programme (PLH) in 20 questions, which is based on *The PLH in 10 questions* published in 2011, aims to provide stakeholders with benchmarks to help them develop, implement and monitor their PLH actions. The document takes the form of twenty fact sheets providing answers to as many questions in order to provide support for EPCIs, government departments, lessors, promoters or any other entity involved in housing.

The latter will find assistance in making urban planning strategies efficient, particularly as far as the important issues of meeting housing needs, balanced land development, social diversity and the fight against urban sprawl are concerned.

El programa local del hábitat (PLH) en 20 preguntas

Desde su creación en 1983, el programa local del hábitat (PLH) no ha dejado de reforzarse con el paso de los años y de las leyes para convertirse en un documento que estructura la reflexión de los establecimientos públicos de cooperación intermunicipal (EPCI) para responder a las preocupaciones de los habitantes en materia de vivienda. Cubriendo en la actualidad la casi totalidad del territorio metropolitano, los PLH constituyen el instrumento de la realización operacional de una estrategia de hábitat a nivel local.

El programa local del hábitat (PLH) en 20 preguntas, que se inspira en *El PLH en 10 preguntas* publicado en 2011, tiene por ambición dar a los actores puntos de referencia para ayudarlos en su gestión con el fin de elaborar, aplicar y seguir la realización de las acciones de su PLH. El documento se organiza en veinte fichas que aportan respuestas a tantas otras preguntas para acompañar a los EPCI, los servicios del Estado, los arrendadores, promotores o cualquier otra entidad, implicados en la vivienda y el hábitat.

En particular, los mismos encontrarán aquí una ayuda para hacer eficiente el proyecto de territorio alrededor de preguntas que se imponen sobre la satisfacción de las necesidades de vivienda, del equilibrio del territorio, de la búsqueda de la diversidad social y de la lucha contra la expansión urbana.

© 2019 - Cerema

Le Cerema, l'expertise publique pour le développement et la cohésion des territoires

Le Cerema est un établissement public qui apporte un appui scientifique et technique renforcé dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques de l'aménagement et du développement durables. Centre de ressources et d'expertise, il a pour vocation de produire et de diffuser des connaissances et savoirs scientifiques et techniques ainsi que des solutions innovantes au cœur des projets territoriaux pour améliorer le cadre de vie des citoyens. Alliant à la fois expertise et transversalité, il met à disposition des méthodologies, outils et retours d'expérience auprès de tous les acteurs des territoires : collectivités territoriales, services de l'État et partenaires scientifiques, associations et particuliers, bureaux d'études et entreprises.

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du Cerema est illicite (article L.122-4 du code de la propriété intellectuelle). Cette reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles L.335-2 et L.335-3 du CPI.

Cet ouvrage a été imprimé sur du papier issu de forêts gérées durablement (norme PEFC) et fabriqué proprement (norme ECF). L'imprimerie Jouve est une installation classée pour la protection de l'environnement et respecte les directives européennes en vigueur relatives à l'utilisation d'encre végétales, le recyclage des rognures de papier, le traitement des déchets dangereux par des filières agréées et la réduction des émissions de COV.

Mise en page : Gaëlle Bouché

Coordination : Cerema Territoires et ville / service Édition (B. Daval)

Impression : Jouve – 1 rue du Docteur Sauvé – 53100 Mayenne – tél. 01 44 76 54 40

Photo couverture : Arnaud Bouissou - TERRA

Achévé d'imprimer : octobre 2019

Dépôt légal : octobre 2019

ISBN : 978-2-37180-398-5 (pdf)

ISBN : 978-2-37180-399-2 (imprimé)

ISSN : 2276-0164

Éditions du Cerema

Cité des mobilités

25, avenue François Mitterrand

CS 92803

69674 Bron Cedex – France

Bureau de vente

Cerema Territoires et ville

2, rue Antoine Charial

CS 33927

69426 Lyon Cedex 03 - France

Tél. 04 72 74 59 59 - Fax. 04 72 74 57 80

<https://www.cerema.fr>

La collection « Références » du Cerema

Cette collection regroupe l'ensemble des documents de référence portant sur l'état de l'art dans les domaines d'expertise du Cerema (recommandations méthodologiques, règles techniques, savoir-faire...), dans une version stabilisée et validée. Destinée à un public de généralistes et de spécialistes, sa rédaction pédagogique et concrète facilite l'appropriation et l'application des recommandations par le professionnel en situation opérationnelle.

Le programme local de l'habitat (PLH) en 20 questions

Depuis sa création en 1983, le programme local de l'habitat (PLH) n'a cessé de se renforcer au fil des ans et des lois pour devenir un document structurant la réflexion des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) afin de répondre aux préoccupations des habitants en matière de logement. Couvrant aujourd'hui la quasi-totalité du territoire métropolitain, les PLH constituent l'instrument de la mise en œuvre opérationnelle d'une stratégie habitat au niveau local.

Le programme local de l'habitat (PLH) en 20 questions, qui s'inspire du *PLH en 10 questions* paru en 2011, a pour ambition de donner aux acteurs des repères afin de les aider dans leur démarche pour élaborer, mettre en œuvre, et suivre la réalisation des actions de leur PLH. Le document est organisé en vingt fiches apportant des réponses à autant de questions pour accompagner les EPCI, les services de l'État, les bailleurs, promoteurs ou tout autre entité, impliqués dans le logement et l'habitat.

Ces derniers y trouveront une aide pour rendre efficient le projet de territoire autour des questions prégnantes de la satisfaction des besoins en logement, de l'équilibre du territoire, de la recherche de la mixité sociale et de la lutte contre l'étalement urbain, notamment.

Sur le même thème

Réussir la production des logements très sociaux et accompagnés

Les enseignements du programme PLAI adaptés - 2019

Maîtriser l'impact économique du foncier

Un enjeu pour favoriser les opérations d'aménagement et de construction - 2018

Les plans départementaux de l'habitat

Retour sur la conduite de premières démarches - 2011

Série de fiches :

- Loger et habiter
- Maîtriser l'impact économique du foncier
- Les outils de l'action foncière au service des politiques publiques : Connaître les acteurs du foncier

en téléchargement gratuit : www.cerema.fr

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment

En téléchargement gratuit

2276-0164

ISBN : 978-2-37180-398-5



9 782371 803985

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement - www.cerema.fr

Cerema Territoires et ville : 2 rue Antoine charial - CS 33927 - 69426 Lyon Cedex 03 - Tél. +33 (0)4 72 74 58 00

Siège social : Cité des mobilités - 25, avenue François Mitterrand - CS 92 803 - F-69674 Bron Cedex - Tél. +33 (0)4 72 14 30 30