



## LA REFORME DES PROGRAMMES LOCAUX DE L'HABITAT - Evolution, objectifs, contenu -

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales marque une nouvelle étape importante dans l'histoire des programmes locaux de l'habitat (PLH). En instaurant pour les intercommunalités la possibilité de se voir déléguer par l'Etat la gestion des aides à la pierre à la condition qu'elles disposent d'un PLH adopté, la loi renforce sa place de document cadre de la politique locale de l'habitat et en fait un enjeu de la négociation locale.

### I. Evolution des PLH : de l'outil de connaissance à l'outil de programmation

**1983** - Instauré par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983, le PLH est dès son origine une démarche décentralisée, puisque seule une collectivité locale a l'initiative de son élaboration et de son approbation. Document d'études et d'analyse des problématiques d'habitat, son objectif est d'orienter les choix des collectivités locales en la matière, en cohérence avec les nouvelles compétences dévolues aux communes en matière d'urbanisme.

**1991** - La Loi d'Orientation sur la Ville (LOV) donne au PLH son contenu actuel et calque sa procédure d'élaboration sur celle des documents d'urbanisme.

Dans cette procédure décentralisée, l'Etat est associé à l'élaboration du document, garant du respect des principes du droit au logement et de la prise en compte des enjeux qu'il aura identifiés localement. Cette participation de l'Etat se traduit par :

- le porter à connaissance de l'Etat qui, au-delà du rappel du droit et des dispositions réglementaires applicables, doit mettre en évidence, au vu des dysfonctionnements repérés du marché du logement, les enjeux d'une politique de l'habitat auxquels le PLH devra répondre;
- l'association à l'élaboration du document par le biais d'une participation active (apport de données, d'informations utiles, expression du « point de vue de l'Etat » lors des réunions techniques).

La LOV introduit par ailleurs la possibilité de contractualiser sur 3 ans, entre l'Etat et la collectivité les financements nécessaires à la mise en œuvre du PLH (convention post-PLH).

**1999** - La réforme de l'intercommunalité qui intervient avec la loi Chevènement fait du PLH une compétence obligatoire des communautés urbaines et des communautés d'agglomération, et une compétence optionnelle pour les communautés de communes. En inscrivant en droit cette compétence dans les statuts de ces intercommunalités, cette loi a pour conséquence essentielle (bien que souvent encore mal perçue) de donner au PLH une portée « institutionnelle », c'est-à-dire correspondant au territoire de compétence de l'EPCI.

**2000** - La loi SRU rappelle la nécessité d'une approche transversale et cohérente des différentes politiques sectorielles de l'aménagement du territoire, dont l'habitat constitue une composante essentielle. Pour cela, elle renforce notamment la portée juridique des PLH.

Celui-ci s'inscrit désormais dans un rapport de compatibilité avec les autres documents qui cadrent l'aménagement du territoire :

- compatibilité du PLH avec le schéma de cohérence territorial (SCOT), qui définit à une échelle plus vaste (généralement celle de l'aire urbaine) les orientations à long terme (15 à 20 ans) de l'aménagement du territoire et notamment de l'habitat ;

- compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) avec les orientations du PLH : c'est une condition de sa légalité.

En matière d'urbanisme réglementaire, cette compatibilité peut avoir un impact important : plus les objectifs du PLH seront précis, plus la compatibilité avec les prescriptions réglementaires ou opérationnelles du PLU va s'apprécier finement.

**2004** - La récente loi du 13/08/2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales renforce la place du PLH comme document cadre de la politique locale de l'habitat. Elle fait de l'existence d'un PLH adopté et conforme au nouveau contenu défini par la loi, la condition de la délégation de compétence des aides à la pierre aux intercommunalités désignées par la loi, mais surtout c'est le contenu du programme d'actions du PLH qui sert de base aux délégations conventionnelles (la convention ayant pour objectif de mettre en oeuvre le PLH). Ce nouveau rôle s'accompagne d'un renforcement du contenu des PLH.

## **II. Le nouveau contenu des PLH : vers plus d'opérationnalité**

**Le PLH est un document de synthèse qui formalise les politiques locales de l'habitat, dans toutes leurs composantes, sur le territoire d'un EPCI. Il définit les orientations de la politique de l'habitat pour 6 ans.**

Le nouvel article L 302-1 du CCH définit son contenu.

*Art. L. 302-1 - Le programme local de l'habitat est établi par un établissement public de coopération intercommunale pour l'ensemble de ses communes membres.*

*« Pour les communes de Paris, Marseille et Lyon, les maires d'arrondissement ou leurs représentants participent à l'élaboration du programme local de l'habitat.*

*« Le programme local de l'habitat définit, pour une durée au moins égale à six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, et à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.*

*« Le programme local de l'habitat comporte un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et de l'hébergement, analysant les différents segments de l'offre, privés et sociaux, individuels et collectifs, de l'offre d'hébergement ainsi que l'offre foncière.*

*« Le programme local de l'habitat définit les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat sur son territoire.*

*« Le programme local de l'habitat indique les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logement et en place d'hébergement, dans le respect de la mixité sociale et en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, en précisant :*

*- « les objectifs d'offre nouvelle ;*

*- « les actions à mener en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc existant, qu'il soit public ou privé. A cette fin, il précise les opérations programmées d'amélioration de l'habitat et les actions de lutte contre l'habitat indigne ;*

*- « les actions et opérations de renouvellement urbain, et notamment les actions de rénovation urbaine au sens de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientations et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, impliquant la démolition et la reconstruction de logements sociaux, la démolition de logements situés dans les copropriétés dégradées, assorties d'un plan de revalorisation du patrimoine conservé et des mesures envisagées pour améliorer la qualité urbaine des quartiers concernés et des services offerts aux habitants ;*

*- « les réponses apportées aux besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;*

*- « les réponses apportées aux besoins particuliers des étudiants.*

« Le programme local de l'habitat fait l'objet d'un programme d'actions détaillé par secteurs géographiques. »

Les changements apportés au PLH dans le cadre de la loi du 13/08/2004 ne modifient pas de façon conceptuelle le rôle et le contenu du PLH. Il s'agit plutôt d'amorcer l'évolution qualitative d'un outil qui restait encore trop souvent cantonné à l'observation et la connaissance du marché local de l'habitat, mais dont la portée opérationnelle était très limitée.

Les changements apportés au contenu du PLH, tant dans la loi que dans le décret en projet, ont pour objectif de renforcer son opérationnalité afin d'en faire un véritable outil de programmation et de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat.

### **1) la reconnaissance d'une compétence exclusivement intercommunale**

« Le programme local de l'habitat est établi par un établissement public de coopération intercommunale pour l'ensemble de ses communes membres. »

En cohérence avec la loi Chevènement de 1999, la loi consacre le niveau intercommunal comme l'échelle de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat et des PLH.

Les PLH « communaux » sont supprimés par la loi. L'élaboration du PLH doit strictement relever d'un établissement public de coopération intercommunale sur son territoire. Soit une communauté urbaine, une communauté d'agglomération, une communauté de communes dotée de la compétence PLH.

Les syndicats mixtes, qui ne sont pas des EPCI<sup>1</sup>, ou les pays ne peuvent juridiquement assurer la maîtrise d'ouvrage d'un PLH, pas plus qu'ils ne disposent des compétences nécessaires à la mise en œuvre de ses actions.

Nota : cela n'interdit évidemment pas que des structures autres que des EPCI compétents puissent mener des études en matière d'habitat et que ces études alimentent ainsi des PLH menés par des EPCI.

### **2) l'amélioration de la connaissance du fonctionnement des marchés locaux de l'habitat**

Plusieurs éléments doivent y concourir.

#### **- un dispositif d'observation du marché local**

La connaissance du marché et de son fonctionnement doit être **pérenne**, afin de pouvoir suivre les effets des politiques mises en œuvre et de pouvoir les réajuster au besoin. La loi introduit ainsi l'obligation pour le PLH de définir les conditions de mise en place d'un observatoire de l'habitat. Son contenu minimal, défini par le projet de décret, portera notamment sur l'analyse de la conjoncture du marché immobilier, le suivi de la demande en logement social et le suivi des évolutions du parc social et du parc privé.

#### **- un diagnostic renforcé sur ses points faibles**

Le diagnostic du PLH doit permettre de qualifier les deux composantes du marché local que sont l'offre et la demande, afin de mettre en évidence les dysfonctionnements et les inadéquations existants.

Le diagnostic doit être **global** afin d'intégrer tous les segments de parc et toutes les dimensions de l'offre et de la demande.

En terme d'analyse de l'offre, le diagnostic doit porter sur:

- tous les segments de parc qui constituent l'offre en logements (parc public, parc privé, collectifs, individuels) ainsi que sur l'offre en hébergement;

---

<sup>1</sup> Les syndicats mixtes sont des EPCL (établissements publics de coopération locale).

Certains PLH étaient en effet trop orientés sur l'offre sociale publique, à travers la programmation du logement HLM, au détriment du parc privé. Cette orientation a notamment été le fait de PLH mis en œuvre pour satisfaire aux obligations de réalisations de logements sociaux prévus par la loi ( incitations de la LOV en 1990 et obligations de l'article 55 de la loi SRU en 2000) et permettre aux intercommunalités de récupérer les prélèvements obligatoires;

- la connaissance du parc privé (qui satisfait la plus grande partie des besoins), qui est un véritable enjeu dans le diagnostic. En effet, on constate souvent une réelle méconnaissance de ce parc, de sa typologie, de son évolution et surtout de son occupation;
- la répartition spatiale de l'offre et la mise en évidence des phénomènes de spécialisation ou de ségrégation socio-spatiales;
- la connaissance du stock dans le parc existant et pas seulement uniquement des flux à travers l'offre nouvelle ;
- enfin la connaissance du marché foncier, en tant que support de l'offre de logements, enjeu essentiel du diagnostic dans une période de crise foncière qui entrave la réalisation de certains objectifs en matière de développement de l'offre nouvelle.

En ce qui concerne la demande, le diagnostic du PLH doit pouvoir la caractériser à travers :

- les évolutions socio-démographiques (caractéristiques de la population et des ménages);
- les évolutions socio-économiques (évolution de la pauvreté, de la précarité).

L'objectif du diagnostic du PLH doit être de pouvoir apprécier la demande dans sa diversité, notamment à travers la mise en évidence des publics spécifiques.

- le diagnostic doit également être **dynamique** en essayant de mettre en évidence les interactions entre les parcs (comment les politiques que l'on met en œuvre sur un segment de parc peuvent avoir des conséquences sur un autre ; quels ménages passent de l'un à l'autre) et les dysfonctionnements que cela peut engendrer en terme d'inadéquation de l'offre et de la demande.

#### **- une évaluation des résultats et des effets des politiques mises en œuvre**

Une évaluation des politiques précédemment mises en œuvre ou lors du dernier PLH est introduite par le projet de décret et vient désormais compléter la phase de diagnostic. Elle doit être à la fois qualitative (adéquation des actions réalisées avec les objectifs affichés) et quantitative ( récapituler les actions et les moyens mis en œuvre).

### **3) Un contenu thématique renforcé**

Le contenu du PLH est renforcé dans le nouvel article L 302.1 et doit traiter les thématiques suivantes :

- le **développement de l'offre nouvelle** (sur tous les segments de parc), en veillant à ce qu'elle se fasse avec une meilleure répartition spatiale, notamment en ce qui concerne l'offre sociale.
- les actions à mettre en œuvre en terme **d'amélioration ou de réhabilitation du parc existant**, qu'il soit public ou privé. Le PLH doit être l'occasion de mettre en évidence les enjeux liés à la réalisation des OPAH et des actions de lutte contre l'habitat indigne.
- la problématique du **renouvellement urbain**.

Le renouvellement urbain concerne bien sûr **le parc public** présent dans des secteurs dévalorisés ou présentant des difficultés particulières par rapport au reste de l'agglomération.

Le programme ambitieux de rénovation urbaine défini par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 va monter en puissance dans les années à venir. Les objectifs de démolitions de masse affichés (200 000 démolitions en 5 ans) soulèvent plusieurs enjeux :

- **la reconstitution de l'offre démolie** et son impact sur l'offre sociale au sein de l'agglomération. Dans ce contexte, l'articulation des projets de rénovation urbaine avec la définition de la politique d'offre globale au sein de l'agglomération est essentielle. L'objectif du PLH doit être le maintien de l'équilibre général de l'offre sur l'agglomération, en veillant à ce que la reconstitution de l'offre démolie ne se fasse pas au détriment de l'offre globale nécessaire au niveau de l'agglomération.

- la problématique du relogement des populations issues du parc démolit. Elle doit être l'occasion de s'interroger sur les politiques de peuplement au sein du parc social ( en évitant de recréer ailleurs des situations problématiques que l'on a cherché à résoudre) ; d'offrir des possibilités de parcours résidentiels ascendants aux ménages relogés ; d'identifier les mesures d'accompagnement social nécessaires pour les ménages en difficulté.

Il convient par ailleurs de ne pas oublier que le renouvellement urbain concerne aussi **le parc privé dégradé** à travers le traitement des centres anciens, des questions d'habitat indigne et d'insalubrité, ou de copropriétés dégradées. Le PLH a vocation à identifier l'existence de telles problématiques et les politiques à mettre en œuvre pour y remédier.

- **les réponses apportées aux besoins des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières.**

Le PLH ayant pour objectif de fournir les moyens d'une offre adaptée aux différents besoins exprimés, il devra :

- fournir une réponse aux besoins de publics spécifiques (étudiants, personnes âgées, handicapées...);

- traiter la question de **l'hébergement** et des personnes très défavorisées.

Sur cette question, le PLH doit tenir compte des besoins exprimés dans le PDALPD, dans la définition des actions qu'il doit mettre en œuvre (par exemple à travers une offre nouvelle en PLAi). Mais l'articulation du PLH avec le PDALPD est souvent problématique et difficile à assurer : le PDALPD est élaboré à l'échelle départementale mais les besoins qu'il répertorie ne le sont généralement pas à l'échelle de l'agglomération. La déclinaison des besoins du PDALPD à l'échelle du PLH semble être aujourd'hui une des conditions nécessaires à la prise en compte de ces enjeux au niveau des intercommunalités.

Par ailleurs, le renforcement de la prise en compte de la problématique foncière est indissociable d'une mise en œuvre opérationnelle des objectifs.

C'est pourquoi le contenu renforcé du PLH met l'accent sur un **volet foncier** comprenant :

- la connaissance du marché foncier et de ses potentialités au moment du diagnostic ;

- la définition, dans le cadre du programme d'actions, d'une stratégie foncière permettant la réalisation des objectifs affichés, en adéquation avec les documents d'urbanisme et de planification.

#### **4) l'obligation de décliner les actions à mettre en œuvre dans un programme d'actions détaillé par secteurs géographiques.**

Enfin, le contenu thématique du PLH doit être décliné dans **un programme d'action détaillé par secteurs géographiques.**

Le programme d'action territorialisé du PLH sera au cœur du contenu des conventions de délégations de compétences élaborées avec les intercommunalités délégataires

Les moyens délégués par l'Etat à la collectivité locale résultent de ce programme. Les conventions d'application du PLH ou post-PLH qui permettaient à la collectivité et à l'Etat de

s'engager réciproquement sur les moyens financiers à mobiliser pour la réalisation des actions du PLH, sont quant à elles supprimées par la loi.

Le programme d'actions constitue par définition le programme opérationnel de la collectivité, qui définit les actions mais aussi les moyens notamment financiers mobilisés pour sa politique de l'habitat. **L'obligation de le détailler par secteurs géographiques constitue la novation majeure** apportée au contenu des PLH. Cette territorialisation doit permettre :

- de préciser les secteurs d'intervention prioritaires de l'agglomération ;
- de s'interroger sur l'adéquation et la faisabilité réelle des objectifs affichés avec les secteurs ou les territoires retenus.

Une définition réglementaire des secteurs géographiques risquerait de stéréotyper les analyses alors même qu'il s'agit de s'adapter à des contextes locaux très variés.

L'initiative de leur délimitation (infra-communal, communal ou supra-communal) est donc laissée à la collectivité.

### **5) Une procédure de modification simplifiée**

En terme de procédure, la novation majeure réside dans la création d'une **procédure de modification** allégée du PLH, qui doit permettre de tenir compte de certaines évolutions sans remettre en cause la totalité du document.

Le champ de la modification est limité. Elle ne doit pas porter atteinte à l'économie générale du PLH. Elle peut par ailleurs être utilisée en cas d'élargissement limité du périmètre de l'EPCI, à condition que la ou les nouvelles communes ne représentent pas plus du cinquième de la population totale de la nouvelle intercommunalité.

La procédure garantit l'association de l'Etat et des autres partenaires présents lors de l'élaboration initiale, à toute modification du PLH. Ceux-ci disposeront de deux mois à compter de la transmission du projet de modification pour émettre un avis. A l'issue de ce délai, la modification est approuvée par une délibération de l'EPCI.

#### **Conclusion**

Le PLH est un document d'analyse et de programmation qui s'établit aujourd'hui sur le périmètre institutionnel d'intercommunalités qui, si elles le souhaitent, vont être amenées à exercer de nouvelles compétences en matière de logement. Au delà de l'enjeu propre au contenu d'un PLH, la question de la cohérence des politiques d'habitat entre les différents PLH d'un territoire et la cohérence entre les différents documents de planification qui encadrent son développement (articulation SCOT/PLH/PLU) est un point essentiel de l'association de l'Etat.

**Contact** : Valérie FRANCHINI - DGUHC/IUH2