LES CAHIERS

Politiques locales de l'habitat

Le PLH : enjeux pour l'habitat social et rôle des organismes Hlm

L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

n° 100

Les collections d'Actualités habitat

Sommaire

Préambule

Introduction

Le PLH, instrument de la territorialisation des politiques de l'habitat I

Les enjeux du PLH pour les organismes Hlm II

Elaboration, suivi et mise en œuvre du PLH, la place des organismes Hlm dans la démarche III

Annexes IV

Sommaire

PRÉAMBULE

0 INTRODUCTION : LE PLH – CE QUI A CHANGÉ

Fiche 0.1 Les points – clés introduits par les trois lois « Libertés et Responsabilités Locales », « Engagement national pour le logement », « Droit au logement opposable »

I LE PLH, INSTRUMENT DE LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES DE L'HABITAT

CHAPITRE 1
L'INTERCOMMUNALITÉ, CADRE INCONTOURNABLE DES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT

Fiche 1.1 Les EPCI à fiscalité propre : principes fondamentaux, compétences et ressources

Fiche 1.2 Les EPCI : rôle et interventions dans le domaine de l'habitat

CHAPITRE 2
LE PLH, OUTIL DE DÉFINITION DES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT

Fiche 2.1 Qu'est- ce qu'un PLH ?

Fiche 2.2 Le PLH, condition de la délégation des aides à la pierre aux EPCI

Fiche 2.3 Le PLH et les obligations des communes en terme de production d'offre (logement social et hébergement)

Fiche 2.4 Le PLH et la délégation des aides à la pierre aux départements

Fiche 2.5 Le PLH et le plan départemental de l'habitat

Fiche 2.6 Le PLH et les politiques sociales du logement

CHAPITRE 3
LE PLH ET LA QUESTION DES ÉCHELLES GÉOGRAPHIQUES

Fiche 3.1 Le PLH, les territoires de projet et le marché local de l'habitat

Fiche 3.2 Le PLH et les périmètres opérationnels infra-communautaires

CHAPITRE 4
LE PLH ET LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION URBAINE

Fiche 4.1 Le PLH et son articulation avec les différents documents de planification urbaine

Fiche 4.2 Le PLH et le schéma de cohérence territoriale

Fiche 4.3 Le PLH et le plan local d'urbanisme

Fiche 4.4 Le PLH et le plan de déplacements urbains

Sommaire

II LES ENJEUX DU PLH POUR LES ORGANISMES HLM

CHAPITRE 5
LE PLH ET LA DIVERSIFICATION DE L'OFFRE

Fiche 5.1 Le renouvellement urbain et la reconstitution de l'offre locative sociale
Fiche 5.2 Le développement d'une offre locative sociale diversifiée
Fiche 5.3 L'accession sociale à la propriété et la vente Hlm
Fiche 5.4 L'amélioration du parc social
Fiche 5.5 La requalification urbaine et patrimoniale de l'habitat privé

CHAPITRE 6
LE PLH ET LES RÉPONSES AUX BESOINS SPÉCIFIQUES

Fiche 6.1 L'accès, le maintien dans le logement des personnes défavorisées et la mise en œuvre du droit au logement opposable
Fiche 6.2 Le vieillissement et les handicaps
Fiche 6.3 Le logement des étudiants

CHAPITRE 7
LE PLH ET LES CONDITIONS LOCALES DE PRODUCTION ET DE GESTION DU PARC SOCIAL

Fiche 7.1 L'accès au foncier
Fiche 7.2 Les adaptations locales : aides, plafonds de ressources, loyers
Fiche 7.3 L'attribution des logements sociaux

Sommaire

III ÉLABORATION, SUIVI ET MISE EN ŒUVRE DU PLH LA PLACE DES ORGANISMES HLM DANS LA DÉMARCHE

CHAPITRE 8
L'ÉLABORATION DU PLH

Fiche 8.1 Une procédure conduite par l'EPCI, impliquant l'Etat, les communes et les organismes Hlm

Fiche 8.2 Une démarche animée par l'EPCI

Fiche 8.3 Le PLH et les dispositifs d'observation

Fiche 8.4 Les nouveaux outils de mise en œuvre d'un PLH approuvé

CHAPITRE 9
L'IMPLICATION DES ORGANISMES HLM DANS L'ÉLABORATION ET LE SUIVI DU PLH

Fiche 9.1 Comment s'organiser en interne et en inter-organismes pour contribuer au mieux au PLH ?

Fiche 9.2 Contribuer à la préparation de la démarche et au diagnostic

Fiche 9.3 Contribuer aux orientations stratégiques, au programme d'actions et à leur mise en œuvre

Fiche 9.4 PLH et plans stratégiques de patrimoine (PSP) : une nécessaire complémentarité

IV ANNEXES

Fiche 1 Les principaux textes relatifs au programme local de l'habitat

Fiche 2 Les expériences présentées dans le guide

Ont collaboré à cet ouvrage :

La réalisation du guide a été coordonnée par

Béatrix Mora et Dominique Belargent

Ont participé à la rédaction :

Pour la Délégation à l'action professionnelle (DLAP)
Dominique Belargent, Delphine Brault, Dominique Bresard, Brigitte Brogat, Mireille Evenot, Cécile Ferrara, Etienne Fabris, Juliette Furet, Pierre Frick, Jean-Paul Guislain, Béatrix Mora

Pour la Direction Juridique et Fiscale (DJEF)
Florence Slove

Pour la Direction des relations Institutionnelles et du partenariat (DRIP)
Dominique Dujols

Pour la Fédération nationale des associations régionales et pour les associations régionales
Patrick Sciberras (FNAR)
Annie Bras-Denis (Bretagne), Brigitte Jallet (Centre), Sabine Veniel Le Navenec (Midi-Pyrénées), Sylvie Régnier (Aquitaine et Poitou-Charentes)

Pour Habitat et Territoires Conseil (HTC)
Alice Bernard, Bruno Daly, Eric Mangiarotta, Flora Thuillier

Le travail de relecture a été réalisé par
Martine Cumant (DLAP)

Concept graphique, exécution : FKP 01 47 45 42 59
Impression : DEJAGLMC
© Tous droits réservés

Préambule

Le paysage institutionnel et la répartition des responsabilités en matière d'habitat entre l'Etat et les collectivités locales connaissent de profondes évolutions, à un moment où les acteurs locaux doivent faire converger leurs actions sur les territoires pour apporter des réponses adéquates aux nouveaux enjeux sociaux et urbains.

Dans ce contexte, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a fait du programme local de l'habitat (PLH) institué depuis une vingtaine d'années, l'outil central de la politique locale de l'habitat placée sous la responsabilité des établissements publics de coopération intercommunale à compétence habitat.

Le PLH est en outre la condition et le cadre même de la délégation conventionnelle des aides à la pierre qui a été instituée par la même loi et dont la mise en œuvre se développe.

La loi du 13 août 2004 a été, sur certains points, complétée par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement : le PLH devient obligatoire dans les EPCI à compétence habitat d'une certaine taille.

Par ailleurs, la loi du 05 mars 2007 instituant le droit au logement opposable rend nécessaire le renforcement de la dimension sociale du PLH.

Enfin, de nombreuses collectivités ont élaboré ou révisé leur PLH, offrant ainsi l'opportunité de donner à connaître des exemples concrets, qui pour cette nouvelle édition ont été sélectionnés en collaboration avec l'Assemblée des communautés de France, l'Association des communautés urbaines de France et les Associations régionales Hlm.

Il est apparu indispensable à l'Union de proposer une nouvelle mise à jour du guide « Le rôle des organismes de logement social dans les PLH » édité en 2003, afin que les organismes, qui ont à prendre une place importante dans l'élaboration et la mise en œuvre des PLH, disposent d'un outil le plus complet possible.

Le PLH devenant en effet le document majeur des politiques territorialisées de l'habitat, il est essentiel que les organismes Hlm, opérateurs de premier rang de sa mise en œuvre, se mobilisent collectivement pour apporter leur contribution à son élaboration.

Le délégué général
Pierre QUERCY

0 Introduction

Le PLH : ce qui a changé

Fiche 0.1 – Les points-clés introduits par les trois lois :
« Libertés et Responsabilités Locales »
« Engagement national pour le logement »
« Droit au logement opposable »

1 Les points clés

introduits par les trois lois « Libertés et Responsabilités Locales », « Engagement national pour le logement », « Droit au logement opposable »

Préambule

La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 a fait du PLH un outil majeur :

- Le PLH exprime en effet la stratégie politique de l'agglomération en matière d'habitat sur les six prochaines années.
- Le PLH devient le document de référence à partir duquel s'articule l'ensemble des politiques sectorielles de l'habitat.
- Le PLH devient logiquement la condition et l'objet de mise en œuvre de la délégation de compétences en matière d'aides à la pierre.

La loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006 rend obligatoire l'élaboration d'un PLH dans les communautés urbaines et les communautés d'agglomération ainsi que dans les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants et comportant une ville de plus de 15 000 habitants. Il doit être adopté avant le 16 juillet 2009.

La mise en œuvre du droit au logement opposable institué par la loi du 05 mars 2007 est indissociable de la politique locale de l'habitat. Elle nécessite notamment sur les territoires urbains à marché tendu de disposer d'un programme local de l'habitat qui prévoit un effort très important de production et de mise en cohérence d'un ensemble de moyens, dont l'offre de logements et d'hébergement constitue un des piliers.

1 Les points clés

introduits les trois lois « Libertés et Responsabilités Locales », « Engagement national pour le logement », « Droit au logement opposable »

Les principaux changements intervenus dans les PLH

A l'issue d'une évolution de plus de 20 ans, le PLH devient réellement l'expression d'une stratégie politique à l'échelle intercommunale. Cette stratégie est élaborée et mise en œuvre sous la responsabilité des EPCI à compétence habitat, pour l'ensemble des communes membres.

La loi « Libertés et Responsabilités Locales » réaffirme que le PLH doit répondre aux enjeux de mixité et de droit au logement

- Il doit assurer une répartition diversifiée et équilibrée de l'offre de logement.
- Il doit répondre aux besoins en logement et en hébergement des personnes défavorisées en cohérence avec le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées et l'accord collectif intercommunal institué par la loi ENL.

Le contenu du PLH est à la fois plus large et plus précis qu'antérieurement

- Il prend en compte tous les segments de l'offre de logement, privés, sociaux, individuels et collectifs, locatif et accession, l'offre d'hébergement et l'offre foncière, l'habitat indigne et les copropriétés dégradées.
- Il doit répondre à la diversité des besoins des ménages et aux problématiques particulières d'handicap, de vieillissement, de pauvreté ainsi qu'aux besoins des étudiants.

Le PLH doit répondre aux enjeux de développement, de renouvellement et d'amélioration de l'offre ; les deux derniers volets étaient en effet peu présents dans les PLH antérieurs. De plus, la loi met en évidence la nécessité de prendre en compte l'environnement du logement : qualité urbaine et services offerts aux habitants.

Le PLH est maintenant un document beaucoup plus opérationnel

Il doit en effet :
- être décliné en programmes d'actions par secteurs géographiques, ceux-ci restant à déterminer,
- identifier les moyens de mise en œuvre,
- préciser les modalités de suivi et d'évaluation,
- et enfin s'accompagner de la mise en place d'un observatoire de l'habitat.

Le PLH est une condition de réussite du droit au logement opposable

Il peut en effet permettre de :
- disposer sur chaque territoire d'une gamme d'offres de logement et d'hébergement, bien répartie, couvrant de manière adaptée l'ensemble des besoins,
- prévenir les situations de dégradation ou d'indignité du parc de logements qui alimentent le mal logement,
- et enfin, par une meilleure répartition de l'offre de logements sociaux et d'hébergement, éviter les risques de spécialisation sociale que le droit au logement opposable fait courir au parc locatif social.

1 Les points clés

introduits les trois lois « Libertés et Responsabilités Locales », « Engagement national pour le logement », « Droit au logement opposable »

20 ans d'évolution du PLH : un outil qui s'est renforcé par étapes

1 Le PLH est créé par la loi du 2 juin 1983 sur la décentralisation.
L'idée force est d'articuler les compétences transférées aux collectivités locales, urbanisme notamment, avec celles conservées par l'Etat en matière de logement.
La loi donne la possibilité aux communes de définir leurs priorités en matière d'habitat et notamment en faveur des personnes mal logées.
Son contenu est peu précis et sa portée limitée.

2 La loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville (loi LOV) précise le contenu du PLH et le codifie au sein du CCH (article L.302-1).
Il devient l'instrument privilégié des politiques locales de l'habitat.
Il doit concrétiser les objectifs de mixité sociale et de diversité de l'offre en logement.
Sa procédure d'élaboration est précisée par la loi, selon des principes et des modalités proches de celles prévues pour les documents d'urbanisme.
L'intercommunalité est encouragée par la possibilité pour les EPCI de contractualiser avec l'Etat une convention financière triennale, dite « post-PLH ».

3 La loi dite de Pacte de Relance pour la Ville du 14 novembre 1996 fait du PLH un des outils de résorption des phénomènes de ségrégation en le rendant obligatoire pour les communes comportant une zone urbaine sensible.
La loi en fait un document plus opérationnel avec un contenu obligatoire.

4 La loi du 13 décembre 2000, dite SRU, renforce la portée juridique du PLH.
Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les dispositions du PLH.
Les PLH intercommunaux permettent de décliner l'obligation de réalisation de logements sociaux prévue par la loi.

5 La loi « Libertés et Responsabilités Locales » du 13 août 2004 fait du PLH le document de référence de la stratégie intercommunale de l'habitat et la condition de l'obtention de la délégation de compétences aux EPCI en matière d'aides à la pierre.

6 La loi « Engagement national pour le logement » du 13 juillet 2006 rend obligatoire le PLH dans un grand nombre d'ECPI, et fixe un délai pour son adoption, le 16 juillet 2009.

1 Les points clés

introduits les trois lois « Libertés et Responsabilités Locales », « Engagement national pour le logement », « Droit au logement opposable »

Cadre réglementaire

- Articles L. 302-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, modifiés et complétés par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (article 61) et par la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (articles 3 et 43).

- Articles R. 302-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, modifiés et complétés par le décret n°2005-317 du 04 avril 2005 relatif aux programmes locaux de l'habitat.

© OPAC de l'Oise

Le PLH, instrument de la territorialisation des politiques de l'habitat

I

1 : L'intercommunalité, cadre incontournable des politiques locales de l'habitat

2 : Le PLH, outil de définition des politiques locales de l'habitat

3 : Le PLH et la question des échelles géographiques

4 : Le PLH et les documents de planification urbaine

L'intercommunalité, cadre incontournable des politiques locales de l'habitat

La loi « Libertés et Responsabilités Locales » du 13 août 2004 a confirmé le rôle central des EPCI (établissement public de coopération intercommunale) dans le domaine de l'habitat, avec en particulier la possibilité qui leur est maintenant offerte de gérer, par délégation de l'Etat, les aides à la pierre.
De fait en quelques années, la loi « Chevènement » de 1999 a permis de passer d'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité de projet.
Elle a incité les communes à se fédérer autour d'un projet de développement local sur le territoire.
Au 01 janvier 2007, 91,1 % des communes françaises (soit 33 414 communes) étaient membres d'un EPCI à fiscalité propre, c'est-à-dire membres d'une :

- Communauté de communes (2 400 communautés regroupant 30 081 communes soit 26,5 millions d'habitants),
- ou d'une Communauté d'agglomération (169 communautés regroupant 2946 communes soit 21,2 millions d'habitants),
- ou d'une Communauté urbaine (14 communautés regroupant 358 communes soit 6,3 millions d'habitants).

Il est à noter que les Syndicats d'agglomération nouvelle (5 SAN regroupant 29 communes soit 0,3 millions d'habitants) sont appelés à disparaître en se transformant en l'une des trois formes d'EPCI à fiscalité propre.

Au total, au 01 janvier 2007, les 2 588 EPCI regroupaient 86,5 % de la population totale soit 54,2 millions d'habitants.

Ces données sont appelées à évoluer encore, notamment en Ile-de-France où l'intercommunalité de projet reste à construire compte tenu de la complexité du bassin d'habitat que constitue la région.

Sur l'ensemble du territoire, les pouvoirs publics ont l'ambition de terminer la carte de l'intercommunalité en la « rationnalisant ». Dès 2005, les préfets ont été amenés à mettre au point en concertation avec les élus, au sein de la commission départementale de la coopération intercommunale, des schémas départementaux de l'intercommunalité.

Fiche 1.1 - Les EPCI à fiscalité propre : principes fondamentaux, compétences et ressources

Fiche 1.2 - Les EPCI : rôle et interventions dans le domaine de l'habitat

1 Les EPCI à fiscalité propre :

principes fondamentaux, compétences et ressources

Les types d'EPCI

La **loi du 12 juillet 1999** (dite « loi Chevènement ») a simplifié et réorganisé l'intercommunalité autour de **trois types de structures** :

- Les **Communautés Urbaines** (créées par la loi du 31 décembre 1966, qui visait à favoriser l'émergence de métropoles régionales d'équilibre). Elles concernent les agglomérations de plus de 500 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave. C'est la forme de coopération la plus intégrée.
- Les **Communautés d'Agglomération** (loi du 12 juillet 1999). Ce type de coopération concerne les agglomérations de plus de 50 000 habitants autour d'une commune centre de plus de 15 000 habitants. Elle est l'organisation privilégiée en milieu urbain.
- Les **Communautés de Communes** (issues de la loi relative à l'administration territoriale de la république du 6 février 1992). Cette formule est plutôt destinée aux communes rurales et aux petites villes.

Tout EPCI repose sur le principe de **continuité géographique** et **d'absence d'enclave.**

Les principes fondamentaux des EPCI

Trois principes régissent les EPCI :

- Le principe **d'autonomie locale** est une conséquence directe des lois de décentralisation de 1982. Cela s'est traduit par le transfert de compétences et de moyens de l'Etat aux collectivités locales, et la suppression de la tutelle de l'Etat remplacée par un contrôle de la légalité des actes des collectivités locales par le Préfet. L'EPCI s'administre librement, ses décisions ont un caractère administratif et il dispose de moyens propres pour accomplir ses missions.
- En vertu du **principe de spécialité**, l'EPCI ne peut intervenir que dans les champs de compétences qui lui ont été transférés (principe de spécialité fonctionnelle) et à l'intérieur de son périmètre (principe de spécialité territoriale). Les compétences des EPCI sont différentes selon la catégorie de groupements.
- Au titre du **principe d'exclusivité**, le transfert de compétences entraîne dessaisissement immédiat et total des communes pour les compétences transférées.

Les organes décisionnels des EPCI

L'EPCI est administré par un **organe délibérant** (le conseil de communauté) composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres. Le président est l'organe exécutif de l'EPCI.

Dans les **communautés urbaines**, les **communautés de communes et d'agglomération** le nombre et la **répartition des sièges** peuvent être fixés par **accord amiable** de l'ensemble des conseils municipaux des communes. Ils peuvent l'être également **en fonction de la population**, par décision des conseils municipaux. Chaque commune dispose au minimum d'un siège, et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. Dans cette configuration, les villes-centres sont

1 Les EPCI à fiscalité propre :
principes fondamentaux, compétences et ressources

sous-représentées au sein du conseil communautaire par rapport à leur poids démographique. Dans le fonctionnement communautaire effectif, un équilibre est à trouver entre la ville-centre et les communes périphériques.

Les ressources des EPCI

Les ressources des EPCI sont constituées de manière obligatoire ou optionnelle selon les catégories d'EPCI, de la Dotation Générale de Fonctionnement intercommunale et de la Taxe Professionnelle Unique (TPU).
De plus, tout transfert de compétences de la part des communes s'accompagne d'un transfert de ressources évalué avec elles.
Les EPCI reçoivent de l'Etat **la DGF intercommunale** qui a été fortement incitative pendant les cinq années qui ont suivi la loi « Chevènement ».

La **Taxe Professionnelle Unique** est obligatoire pour les nouvelles communautés urbaines (crées après 1999) et les communautés d'agglomération. Elle est optionnelle pour les communautés de communes.
Il convient de tenir compte du fait que la convergence des taux de Taxe Professionnelle sur un même espace peut s'étaler sur une période maximum de 12 ans.
Les EPCI peuvent en outre voter des **taxes additionnelles aux trois impôts** sur les ménages.

Les compétences des EPCI et l'intérêt communautaire

D'une manière générale, l'EPCI dispose des compétences transférées par les communes, soit de manière rendue obligatoire par la loi, soit de manière volontaire dans une liste de compétences définie par la loi. La portée de certaines compétences est précisée et limitée par la notion d'intérêt communautaire.
Selon les catégories d'EPCI, **la loi a défini des compétences obligatoires et des compétences optionnelles**, parmi lesquelles un choix doit être réalisé.
La communauté urbaine exerce six compétences obligatoires.
La communauté d'agglomération exerce quatre compétences obligatoires et doit choisir au moins trois autres compétences parmi six compétences optionnelles.
La communauté de communes exerce deux compétences obligatoires dont elle doit préciser l'étendue lors de sa création et doit choisir au moins une compétence parmi cinq compétences optionnelles.

L'intérêt communautaire est une notion essentielle et ouverte, qui précise le contenu réel des compétences transférées à l'EPCI :

- l'intérêt communautaire est la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'intervention de la communauté et ceux de la commune, qui conserve ainsi la possibilité de mener des actions de proximité sur son territoire,
- il est défini librement, soit par les conseils municipaux des communes membres d'une communauté de communes (à la majorité qualifiée requise pour la création de la communauté de communes), soit par le conseil communautaire dans le cas des communautés d'agglomération et des communautés urbaines (à la majorité des deux-tiers).

La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 a instauré **un délai pour préciser la définition de l'intérêt communautaire** : ce délai a été prolongé au 18 août 2006. A défaut, l'intégralité des compétences considérées a été transférée à l'EPCI.

Le contenu des compétences est donc variable d'une communauté à l'autre, y compris au sein

1 Les EPCI à fiscalité propre :
principes fondamentaux, compétences et ressources

d'une même catégorie d'EPCI en fonction des choix effectués par le conseil de communauté et la définition qu'il donne à la notion d'intérêt communautaire de certaines compétences.

Les organismes doivent donc être vigilants et apprécier l'étendue et la consistance de ces compétences ainsi que leur évolution dans le temps.

Les compétences des EPCI

Compétences de la Communauté Urbaine	
Compétences obligatoires	**Contenu**
Développement économique	• Zones d'activité (création, aménagement, gestion, entretien). • Actions de développement économique.
Développement social et culturel	• Equipements socioculturels, éducatifs et sportifs d'IC*. • Lycées, collèges.
Aménagement de l'espace communautaire	• SCOT, PLU et documents d'urbanisme en tenant lieu, ZAC d'IC*, réserves foncières d'IC* après avis des conseils municipaux. • Transports urbains, voirie (création, entretien, signalisation), parcs stationnement (création, aménagement, gestion). • Programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement.
Equilibre social de l'habitat	• Programme Local de l'Habitat. • Politique du logement d'IC*, aides financières au logement social d'IC*, action en faveur des personnes défavorisées par des opérations d'IC*, opérations en faveur de l'habitat ancien (OPAH, RHI) d'IC*.
Politique de la ville	• Dispositifs contractuels de développement urbain, local et d'insertion économique et sociale. • Dispositifs locaux de prévention de la délinquance.
Gestion des services d'intérêt collectif	• Eau, assainissement, cimetières, crématoriums, abattoirs, services incendie, etc.
Protection et mise en valeur de l'environnement	• Elimination et valorisation des déchets, lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores.

*IC : actions pour lesquelles **l'intérêt communautaire** doit être défini à la majorité des deux-tiers du conseil de la communauté urbaine.

1 Les EPCI à fiscalité propre :
principes fondamentaux, compétences et ressources

Compétences de la Communauté d'agglomération	
Compétences obligatoires	**Contenu**
Développement économique	• Zones d'activité d'IC* (création, aménagement, gestion, entretien). • Actions de développement économique d'IC*.
Aménagement de l'espace communautaire	• SCOT et schémas de secteur, ZAC d'IC*. • Transports urbains, voirie (création, entretien, signalisation).
Equilibre social de l'habitat	• Programme Local de l'Habitat. • Politique du logement d'IC*, actions et aides financières en faveur du logement social d'IC*, action en faveur des personnes défavorisées par des opérations d'IC*, réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat, amélioration du parc immobilier bâti d'IC*.
Politique de la ville	• Dispositifs contractuels de développement urbain, local et d'insertion économique et sociale. • Dispositifs locaux d'IC* de prévention de la délinquance.
Compétences optionnelles : au moins trois parmi les six blocs suivants	
Gestion des services d'intérêt collectif	• Création, aménagement, entretien voirie et parcs de stationnement d'IC*.
Assainissement	
Eau	
Protection et mise en valeur de l'environnement	• Elimination et valorisation des déchets, lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores.
Développement social et culturel	• Construction, aménagement, entretien gestion d'équipements culturels et sportifs d'IC*.
Action sociale	• Action sociale d'IC* (possibilité d'en confier la responsabilité à un centre intercommunal d'action sociale).

*IC : actions pour lesquelles **l'intérêt communautaire** doit être défini à la majorité des deux tiers du conseil de communauté d'agglomération

1 Les EPCI à fiscalité propre :

principes fondamentaux, compétences et ressources

Compétences de la Communauté de Communes	
Compétences obligatoires	**Contenu**
Développement économique	• Si l'EPCI choisi le régime fiscal de la TPU, la création, l'aménagement et la gestion de zones d'activités (création, aménagement, gestion, entretien) entrent dans cette compétence.
Aménagement de l'espace communautaire	• Actions d'IC* telles que définies par le conseil de communauté de communes.
Compétences optionnelles : au moins un parmi les cinq blocs suivants	
Protection et mise en valeur de l'environnement	• Actions d'IC* telles que définies par le conseil de communauté de communes.
Politique du logement et du cadre de vie	• Actions d'IC* telles que définies par le conseil de communauté de communes. • Dès lors qu'elles sont compétentes en matière d'habitat, l'élaboration d'un PLH est obligatoire pour les communautés de communes de plus de 50 000 habitants et comportant une commune de plus de 15 000 habitants.
Voirie	• Création, aménagement, entretien de la voirie.
Développement social et culturel	• Construction, aménagement, entretien gestion d'équipements culturels et sportifs d'IC*.
Action sociale	• Action sociale d'IC (possibilité d'en confier la responsabilité à un centre intercommunal d'action sociale).

*IC : actions pour lesquelles **l'intérêt communautaire** doit être défini à la majorité requise pour la création de la communauté de communes.

1 Les EPCI à fiscalité propre :
principes fondamentaux, compétences et ressources

L'observatoire de l'Assemblée des communautés de France (ADCF) précise qu'en 2006, 75 % des communautés d'agglomération ou communautés de communes ont inscrit la compétence habitat à leur statut (elles n'étaient que 67 % en 1999).
L'habitat est de toutes les compétences celle qui génère le plus grand nombre d'actions.
Dans ce cadre les quatre principales actions menées par les communautés compétentes en matière d'habitat sont les suivantes : OPAH (52 %), PLH (43 %), logement social (27 %), accueil des gens du voyage (17 %).
La réalisation d'OPAH demeure en 2006 la première action dans le domaine de l'habitat et son succès se vérifie tant en milieu urbain (près de 60 % des communautés) qu'en milieu rural (plus de 80 % des communautés).
Le PLH est fréquent au sein des communautés en milieu urbain (près de 80 % des communautés). Mais l'ADCF souligne « qu'on ne peut toutefois conclure à une spécificité urbaine de l'opération, les communautés rurales ayant coutume d'élaborer des politiques locales au sein de documents plus souples tels que des études, des diagnostics... permettant d'éviter les contraintes imposées par la loi au PLH ».

Source : « Compétences statutaires et actions intercommunales » ADCF – décembre 2006.

Cadre réglementaire

Le code général des collectivités territoriales réunit l'ensemble des textes qui définissent les principes de constitution, d'organisation et de fonctionnement des EPCI.

Organes et fonctionnement :
- Dispositions communes : article L. 5211-6
- Désignation des délégués, répartition des sièges : communautés de communes (Article L. 5214-7), communauté d'agglomération (Article L. 5216-3), communautés urbaines (Article L. 5215-6)

Intérêt communautaire :
- Article L. 5215-20 (pour les communautés urbaines)
- Article L. 5216-5 (pour les communautés d'agglomération)
- Article L. 5214-16 (pour les communautés de communes)

Les ressources de EPCI :
- Communautés d'agglomération : article L. 5216-8
- Communautés de communes : article L. 5214-23 à L. 5214-23-2
- Communautés urbaines : articles L. 5215-32 à L. 5215-39
- Constitution d'un **fonds de solidarité logement intercommunal** par un EPCI délégataire des aides à la pierre (article 7 de la loi n° loi n° 90-449 du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement)

Les compétences des EPCI :
- Communautés urbaines : articles L. 5215-19 à L. 5215-31
- Communautés d'agglomération : articles L. 5216-5 à L. 5216-7-2
- Communautés de communes : articles L. 5214-16 à L. 5214-22

1 Les EPCI à fiscalité propre : **EXEMPLE 1**

Communauté d'agglomération Béziers Méditerranée

Conformément à la loi du 13 août 2004, **l'agglomération de Béziers Méditerranée a défini par délibération en date du 22 juin 2006, l'intérêt communautaire**, afin de renforcer l'efficacité des interventions et la cohérence des actions exercées au titre de la compétence « équilibre social de l'habitat » selon les termes suivants :

• Politique du logement d'intérêt communautaire

Est déclarée d'intérêt communautaire la politique du logement conduite, par la Communauté d'agglomération, dans le cadre défini par le plan local de l'habitat intercommunal (PLHI) adopté par le Conseil communautaire par délibération en date du 20 décembre 2004. Ce document de planification porte sur une durée de six ans et décline dans son programme d'actions les cinq axes d'intervention suivants :

- Mettre en oeuvre une politique foncière.
- Promouvoir la diversité de l'habitat à travers l'urbanisme et l'aménagement de l'espace.
- Soutenir la production de logements sociaux.
- Soutenir la requalification et l'utilisation optimale du parc existant.
- Répondre aux besoins des populations en difficulté.

Actions, et aides financières en faveur du logement d'intérêt communautaire

Sont d'intérêt communautaire :

- La définition d'une stratégie communautaire de réserves foncières destinées à la réalisation d'opérations d'habitat, conforme à la politique du logement de la Communauté d'agglomération, répondant aux objectifs du PLHI et aux exigences de mixité urbaine et sociale.
- La constitution et le portage de réserves foncières, bâties et non bâties, pour la mise en œuvre de la stratégie foncière adoptée par la Communauté d'agglomération.
- L'adhésion et la participation à des structures ou établissements d'action foncière.
- Les opérations de restructuration urbaine ne nécessitant pas la création d'une ZAC, dont le programme comporte au moins 20 % de logements locatifs aidés, présentées par une commune membre et acceptées par l'Agglomération.
- Les outils d'observation du territoire communautaire, observatoire du foncier et observatoire de l'habitat, permettant d'évaluer et éventuellement de réorienter la politique de l'Agglomération en la matière.
- La garantie, par la Communauté d'agglomération, jusqu'à hauteur de 100 %, d'emprunts réalisés pour les opérations de logements sociaux situées sur le territoire communautaire. La garantie pourra éventuellement être partagée avec d'autres partenaires institutionnels selon les caractéristiques des opérations, elle sera dans tous les cas validée par délibération du Conseil communautaire.
- Le soutien financier, tel que défini par le règlement d'attribution des aides adopté par le Conseil communautaire, pour la production de logements aidés et l'accession sociale à la propriété.

Communauté d'agglomération Béziers Méditerranée

Actions, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées

Est d'intérêt communautaire :

- Le soutien financier des actions conduites par le fonds de solidarité pour le logement (FSL), principal outil financier du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Cette participation sera déterminée et validée annuellement par délibération du Conseil communautaire.

L'amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire

Est d'intérêt communautaire :

- le soutien financier à la requalification du parc immobilier existant et à la lutte contre l'habitat indigne, notamment dans le cadre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) conduites par la Communauté d'agglomération, ou toute autre opération, visant les mêmes objectifs, présentée par une commune membre et acceptée par l'Agglomération.

Il est précisé d'une part, que cette définition de l'intérêt communautaire résulte d'une photographie, à ce jour, des compétences exercées par l'Agglomération, sans préjuger des modifications qui pourront intervenir ultérieurement après décision par délibération du Conseil communautaire et que d'autre part, toutes les actions et projets envisagés devront faire l'objet, au cas par cas, d'une validation du Conseil communautaire.

2 Les EPCI : rôle et interventions dans le domaine de l'habitat

Introduction

La compétence habitat des EPCI a été rendue obligatoire par la loi « Chevènement » dans les formes d'intercommunalité les plus répandues en milieu urbain et dans les contextes à fort enjeu en matière d'habitat.

La loi « Libertés et Responsabilités Locales » du 13 août 2004 a renforcé cette compétence en la précisant et en l'élargissant : les EPCI ont la responsabilité de la politique de l'habitat sur le territoire intercommunal et disposent d'une panoplie d'outils pour la mettre en œuvre.

Cette situation induit une recomposition des relations et des modes de collaboration entre l'EPCI, les communes et les opérateurs.

Quel est le contenu de la compétence habitat des EPCI ?

L'élaboration et la mise en œuvre du PLH constituent une responsabilité obligatoire des communautés urbaines et communautés d'agglomération. Elle est en effet la conséquence directe de la compétence habitat, obligatoire pour ces communautés.
Pour les communautés de communes, la compétence habitat fait partie des compétences optionnelles. Dés lors qu'elles sont compétentes en matière d'habitat, les communautés de communes de plus de 50 000 habitants et comportant une commune de plus de 15 000 habitants doivent élaborer un PLH et l'adopter avant le 16 juillet 2009.

Outre cette responsabilité première et essentielle, l'étendue du contenu de la compétence habitat des communautés urbaines et communautés d'agglomération dépend de la définition donnée à l'intérêt communautaire dans les domaines suivants : politique du logement d'intérêt communautaire, actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire, réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat, actions, pour des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées, amélioration du parc immobilier d'intérêt communautaire.

Les interventions possibles des EPCI dans le domaine de l'habitat

Le pilotage des politiques de l'habitat : élaboration, approbation, mise en œuvre et suivi

Les EPCI élaborent le PLH : ils en ont l'initiative, maîtrisent la procédure, l'approuvent et sont garants de sa mise en œuvre.

Ils ont la possibilité de mettre en œuvre le PLH au travers de la délégation des aides à la pierre.

Cette délégation de moyens se traduit par une responsabilité des EPCI dans les domaines suivants : définition de la programmation, agrément des opérations et ses conséquences (avantages fiscaux, subventions d'Etat, prêts de la CDC), octroi et versement des subventions.

2 Les EPCI : rôle et interventions dans le domaine de l'habitat

La délégation entraîne pour l'EPCI délégataire la capacité à adapter les conditions d'octroi des aides de l'Etat en fonction du marché local et dans certaines limites : modulation des aides (assiette et taux de subvention), adaptation des plafonds de ressources et des loyers maximum.

Les interventions financières possibles en matière d'habitat

La loi a élargi la possibilité pour les EPCI d'apporter des aides en complément ou indépendamment des aides de l'Etat.

Les EPCI peuvent intervenir dans les domaines suivants :

- Réalisation, réhabilitation, démolition de logements locatifs sociaux.
- Création de places d'hébergement.
- Opérations de renouvellement urbain dont la gestion urbaine et l'intervention sur les copropriétés dégradées.
- Sous conditions de ressources, apport d'aides aux propriétaires occupants pour l'amélioration de leur habitat et aux accédants à la propriété.

Ils peuvent également apporter des compléments aux aides personnelles au logement (APL, AL).

Les EPCI peuvent de plus apporter leur garantie aux emprunts contractés par les organismes Hlm.

Il convient de noter que les autres collectivités (les communes notamment) gardent la possibilité, quelle que soit l'étendue des compétences transférées en matière de politique du logement ou d'habitat à l'EPCI, d'accorder **garanties** d'emprunt, **subventions** et **aides foncières** aux opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements sociaux.

La mixité : les outils des EPCI

Les EPCI, comme les communes, doivent par leur intervention en matière foncière, par les actions ou opérations d'aménagement qu'ils conduisent ou autorisent ou par des subventions foncières, permettre la réalisation des logements locatifs sociaux nécessaires à la mixité sociale des villes et des quartiers.

Ils peuvent organiser la mise en œuvre de l'application de l'article 55 de la Loi SRU sur le territoire intercommunal : définition des objectifs de réalisation des logements sociaux dans les communes et réception des prélèvements dans les cas prévus à l'article L.302-7.

La loi ENL permet aux EPCI de définir au sein de leur programme de l'habitat des zones où le supplément de loyer de solidarité ne s'applique pas, et de fixer les orientations relatives à sa mise en œuvre, à la double condition que les organismes Hlm et les Sem aient été associés à son élaboration et que le Préfet ait rendu un avis conforme. En outre la loi autorise le PLH à porter de 25 à 35 % des ressources du ménage, le montant global du loyer, comprenant le supplément de loyer de solidarité.

Un décret en cours de publication précisera dans quelles conditions les orientations définies par le PLH sont applicables.

L'action foncière

Les EPCI doivent définir, dans le cadre du PLH, les actions en matière foncière pour la réalisation des actions du programme.

Les EPCI sont titulaires du droit de préemption urbain dans le périmètre fixé par le conseil de communauté après délibération concordante des communes concernées pour mettre en œuvre la politique d'intérêt communautaire.

Le droit de préemption urbain donne priorité aux EPCI sur certains projets de cession d'immeubles ou de droits sociaux relatifs à des

2 Les EPCI : rôle et interventions dans le domaine de l'habitat

immeubles appartenant à l'Etat, à certaines sociétés et établissements publics, en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, d'opérations ou d'actions répondant aux objectifs de l'aménagement ou pour mettre en place des réserves foncières pour leur réalisation.

Les EPCI compétents en matière de SCOT, de ZAC et de PLH peuvent saisir le Préfet pour la création d'un Etablissement Public Foncier Local (EPFL). Depuis la loi ENL, le Préfet a trois mois pour donner son accord : une absence de réponse valant accord tacite de création. Le périmètre de l'EPFL doit correspondre à celui de l'EPCI. L'EPFL est compétent pour réaliser toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves foncières ou de réalisations d'actions ou d'opérations d'aménagement.

L'attribution des logements

Les EPCI ont la possibilité, en fonction des compétences déléguées par les communes ou même par l'Etat, d'intervenir depuis la définition des orientations générales d'attribution jusqu'à l'attribution elle-même :

- Le PLH doit désormais comporter des orientations relatives aux politiques d'attribution.
- Les EPCI peuvent obtenir de l'Etat la délégation de tout ou partie du contingent préfectoral, avec l'accord du maire des communes concernées et dans le cadre d'une convention d'objectifs avec l'Etat.
- Les EPCI peuvent négocier des conventions de réservation en contrepartie d'apport de terrain, de financement ou de garantie d'emprunt.
- Ils participent à titre consultatif aux travaux des commissions d'attribution des logements et peuvent d'ailleurs demander à un organisme Hlm la création d'une commission propre au territoire intercommunal dans le cas où cet organisme dispose de plus de 2 000 logements sur ce territoire.

Les besoins des personnes défavorisées

La loi donne aux EPCI des moyens pour répondre aux besoins en logement des **personnes défavorisées** :

- Un EPCI doté d'un PLH peut demander au Département la création d'un **fonds de solidarité intercommunal**. Cette création est de droit lorsque cet EPCI est délégataire des aides à la pierre.
- Un EPCI peut également proposer aux bailleurs sociaux un accord collectif intercommunal d'une durée de trois ans qui, après agrément du Préfet se substituera à l'accord collectif départemental pour le territoire concerné. Il comportera les mêmes éléments et les mêmes effets. L'accord collectif intercommunal doit prévoir la création d'une commission de coordination, présidée par le président de l'EPCI et composée de tous les acteurs et partenaires concernés, qui examinera les dossiers de demandeurs de logement social concernés par l'accord et émettra un avis sur l'opportunité d'attribuer un logement social situé sur le territoire de l'EPCI (voir également la fiche II 73 : l'attribution des logements sociaux).
- Un EPCI délégataire des aides à la pierre peut à titre expérimental et pendant six ans devenir, en lieu et place de l'Etat, l'autorité responsable de la mise en œuvre du droit au logement opposable.

  Cette possibilité ouverte par une convention avec l'Etat, le Département et les communes offre à l'EPCI la délégation de certains autres outils de la politique du logement (contingent préfectoral, réquisition, lutte contre l'insalubrité et le saturnisme, action sociale).

Les besoins des étudiants

En matière de logement pour les **étudiants**, les EPCI peuvent avoir la charge de la construction,

2 Les EPCI : rôle et interventions dans le domaine de l'habitat

de la reconstruction, de l'extension, des grosses réparations, et de l'équipement des locaux destinés au logement des étudiants, et, dans ce cadre, se voir transférer sans compensation financière les résidences appartenant à l'Etat.

Cadre réglementaire

Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales :
- Délégation des aides à la pierre : article 61 de la loi, nouveaux articles L. 301-3, et L. 301-5-1 à L. 301-5-4 du CCH.
- Maintien de la capacité des communes à intervenir en faveur du logement social malgré le transfert de compétences : article 64 de la loi, nouvel article L. 2252-5 du code général des collectivités territoriales.
- Délégation du « contingent préfectoral » : article 60 de la loi, modifiant l'article L. 441-1 du CCH.
- Logements étudiants : article 66 de la loi, nouvel article L. 822-1 du code de l'éducation.
- Fonds de solidarité intercommunal : article 65 de la loi, modifiant l'article 7 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement.

Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement :
- Obligation d'un PLH dans certaines communautés de communes : article 3 de la loi, modification de l'article L.302-1 du CCH.
- Droit de priorité conféré par le droit de préemption urbain : article 15 de la loi, nouveaux articles L. 240-1 à L. 240-3 du CCH.
- Délai de réponse du Préfet pour la création d'un EPFL : article 16 de la loi ENL, article L.342-2 modifié du code de l'urbanisme.
- Accord collectif intercommunal : article 70, article L.441-1-1 modifié du CCH.
- PLH et supplément de loyer de solidarité : article 71 de la loi ENL, articles L.441-3 et L.441-4 modifiés du CCH.

Loi 2007-290 du 5 Mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale : expérimentation de la responsabilité du droit au logement opposable par les EPCI (article 14).

Autres textes :
- Orientations en matière d'attribution de logements sociaux : décret n°2005-317 du 4 avril. 2005 relatif aux programmes locaux de l'habitat, nouveaux articles R. 302-1 à R. 302-13 du CCH.
- Interventions en faveur du logement social : article L. 2254-1 du code général des collectivités territoriales.
- Etablissements publics fonciers locaux : article L. 324-1 du code de l'urbanisme.

Le PLH, outil de définition des politiques locales de l'habitat

Le PLH comme outil de définition des politiques locales de l'habitat a récemment évolué dans son contenu : des problématiques nouvelles et essentielles font leur apparition comme le renouvellement urbain, le foncier, le logement étudiant, l'accessibilité. Des thèmes peu explorés jusqu'à présent sont par ailleurs mis en exergue, tels l'hébergement ou l'accession sociale à la propriété.

De plus, **l'articulation avec les autres politiques sectorielles** liées à l'habitat a été fortement affirmée. Le PLH devient ainsi le document fédérateur des approches sectorielles : les actions en faveur de l'habitat des personnes défavorisées doivent décliner le PDALPD sur le territoire intercommunal, l'adaptation du logement des personnes âgées et les établissements d'accueil spécialisés doivent être traités en lien avec les schémas sociaux et médico-sociaux mis au point par les conseils généraux, ...

Enfin, la « portée » du PLH comme document de « référence » exprimant la mise en œuvre territoriale d'orientations nationales, déjà perceptible dans l'article 55 de la loi SRU, s'est renforcée : il est un **« passage obligé » pour l'obtention de la délégation des crédits d'Etat d'aide à la pierre**.

Mais de manière récente, le législateur s'est préoccupé, au travers de la création du plan départemental de l'habitat, de la nécessité de mettre en cohérence les politiques locales de l'habitat conduites dans les territoires concernés par un PLH et celles menées dans le reste du département.

Fiche 2.1 – Qu'est- ce qu'un PLH ?

Fiche 2.2 - Le PLH, condition de la délégation des aides à la pierre aux EPCI

Fiche 2.3 - Le PLH et les obligations des communes en terme de production d'offre (logement social et hébergement)

Fiche 2.4 - Le PLH et la délégation des aides à la pierre aux départements

Fiche 2.5 - Le PLH et le plan départemental de l'habitat
Fiche 2.6 - Le PLH et les politiques sociales du logement

1 Qu'est-ce qu'un PLH ?

Introduction

Le PLH est le **document stratégique** dont se dote l'EPCI pour piloter sa politique de l'habitat.

Il poursuit trois objectifs :

- Définir précisément les **objectifs** et les **moyens** de **l'amélioration** du **parc existant** et du **développement de l'offre**, quel que soit le type d'habitat, public ou privé. La notion de « mixité sociale » est ici placée au centre de la démarche : le PLH doit ainsi assurer entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.
- Proposer une **articulation** avec toutes les **politiques « sectorielles » du logement** : l'hébergement temporaire, l'amélioration de l'accessibilité au cadre bâti, l'accueil des gens du voyage, etc...
- Mettre en **cohérence** la politique de l'habitat avec les autres **dimensions du développement local** : urbanisme et action foncière, transports, développement économique, politiques de services et d'équipements, politiques sociales, etc.

Le PLH comporte toujours trois phases définies par la loi :

- Un **diagnostic** du fonctionnement du marché local du logement et des conditions d'habitat.
- L'énoncé de **principes** et d'**objectifs** en matière d'habitat.
- Un **programme d'actions territorialisé**.

Enfin, le PLH doit comporter un dispositif d'observation de l'habitat et faire l'objet d'une évaluation.

1 Qu'est-ce qu'un PLH ?

Le contenu du PLH

Le diagnostic

Il porte sur le fonctionnement global du marché local du logement et sur la situation de l'hébergement dans le territoire. Il s'intéresse aussi bien au parc existant qu'à la dynamique de construction neuve. Plus précisément, il analyse :

- Les différents segments de l'offre (privés ou sociaux), individuels ou collectifs, locatifs ou en accession, neufs ou anciens, l'offre d'hébergement, l'offre foncière (disponibilités à court, moyen et plus long terme). Le diagnostic doit inclure un repérage des situations d'habitat indigne et des copropriétés dégradées.

- Les différents segments de la demande : estimation quantitative et qualitative des besoins en logements.

- Les besoins émanant de publics particuliers et l'offre correspondante (logements étudiants, besoins en matière d'accessibilité et de logements adaptés, prise en compte de l'accord collectif intercommunal, lien avec le PDALPD, le schéma départemental d'accueil des gens du voyage).

Le diagnostic doit également procéder à :

- Une évaluation des résultats et des effets des politiques de l'habitat mises en œuvre sur le territoire concerné au cours des dernières années ou du précédent PLH.

- Un exposé des conséquences, en matière d'habitat, des perspectives de développement et d'aménagement de l'aire urbaine ressortant des SCOT ou des schémas de secteurs, lorsqu'ils existent.

Les orientations

Les orientations posent les fondements de la politique locale de l'habitat. Les hypothèses de développement du territoire ayant été définies, en lien avec les projections socio-démographiques, économiques et les documents de planification urbaine, il est alors possible de définir les grands principes de la politique de l'habitat :

- Proposer le développement d'une offre répondant quantitativement et qualitativement aux besoins exprimés dans un souci de répartition géographique, de mixité sociale, de diversité et de renouvellement du parc.

- Articuler ces orientations avec la politique de développement urbain, au regard des projets d'infrastructures et d'équipements structurants.

- Requalifier le parc public et privé existant : lutte contre l'habitat indigne, programmes de rénovation urbaine, etc.

- Répondre aux besoins particuliers identifiés (logements étudiants, accessibilité, gens du voyage) et notamment à ceux des personnes défavorisées (lien avec les politiques sectorielles du logement : PDALPD, etc.).

- Orienter les politiques d'attribution des logements locatifs sociaux.

- Définir les secteurs où une intervention publique serait nécessaire : OPAH, RHI, ...

1 Qu'est-ce qu'un PLH ?

Le programme d'actions

Il se décline par secteurs géographiques.
La notion de secteur géographique reste ouverte : par exemple par grands secteurs (quart nord-ouest de l'agglomération, première couronne), par commune, par quartier.
Il sera à l'évidence dans l'intérêt des bailleurs sociaux que l'échelle du programme d'actions soit la plus précise possible en fonction des problèmes à traiter.

Le programme d'actions précise :

- Les objectifs quantifiés et localisés de l'offre nouvelle pour les différentes catégories de logements, et notamment les objectifs de rattrapage en logements sociaux pour les communes concernées par l'article 55 de la loi SRU.
- Les principales actions envisagées portant sur le parc existant, qu'il soit public (opérations de réhabilitation, résidentialisation...), ou privé (OPAH, actions de lutte contre l'habitat indigne, etc.).
- Les secteurs géographiques où il sera possible, dans le cadre de la convention de délégation, d'adapter les conditions d'octroi des aides, les plafonds de loyer et les plafonds de ressources aux situations propres à chaque bassin d'habitat.
- Les secteurs géographiques où il sera possible de ne pas appliquer le supplément de loyer de solidarité, après avis conforme du Préfet et à condition que les organismes Hlm et les Sem aient été associés à l'élaboration du PLH.
- Le plafonnement éventuel du supplément de loyer de solidarité à 35 % du montant des ressources des personnes vivant au foyer.
- Les opérations de renouvellement urbain, en définissant les principes et la répartition de la reconstitution des logements sociaux à l'échelle de l'EPCI.
- La politique foncière permettant la réalisation des actions du programme.
- Le cas échéant, les modifications à apporter aux documents d'urbanisme pour permettre la mise en œuvre des actions retenues.
- Les moyens financiers nécessaires et pour chaque action, l'acteur responsable de la réalisation et notamment le partage des responsabilités entre les communes membres et l'EPCI.
- Les modalités de suivi et d'évaluation du PLH. A ce titre, le programme d'actions définit les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat sur le territoire : analyse de la conjoncture du marché immobilier, suivi de la demande de logement locatif social, suivi des évolutions constatées dans le parc de logements locatifs sociaux et le parc de logements privés.

1 Qu'est-ce qu'un PLH ?

Cadre réglementaire

- **Loi n°2004-809 du 13 aôut 2004 relative aux libertés et responsabilités locales :** article 61 de la loi modifiant le code de la construction et de l'habitation (articles L. 302-1 et suivants du CCH).
- **Décret n°2005-317 du 4 avril 2005** relatif aux programmes locaux de l'habitat et modifiant le code de la construction et de l'habitation (articles R. 302-1 et suivants du CCH).
- **Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement :** article 43 complétant l'article L.302-1 du CCH sur l'objet du diagnostic du PLH.

2 Le PLH, condition de la délégation des aides à la pierre aux EPCI

Introduction

La loi « Libertés et Responsabilités Locales » du 13 août 2004 permet aux groupements de communes les plus proches des bassins d'habitat d'exercer la **responsabilité de la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat**, notamment au travers de la signature avec l'Etat d'une **convention de délégation des aides publiques à l'habitat** (parc public, parc privé).

Ce changement est d'une importance majeure car **l'EPCI délégataire devient ainsi l'interlocuteur privilégié** des organismes Hlm pour la programmation, le montage et la bonne exécution de leurs opérations, en lieu et place de l'Etat.

On notera que la délégation ne peut être légitiment demandée qu'à condition que l'EPCI dispose « d'un projet habitat » formulé dans un **PLH approuvé**, couvrant l'ensemble de son territoire. Dans les faits, la convention de délégation est l'occasion de mettre en cohérence le PLH avec les grandes orientations des politiques nationales (plan de cohésion sociale par exemple).

En conséquence, les **autres types de structures intercommunales** (par exemple les **Syndicats de Pays, les SIVOM, les SIVU**) **ne disposent pas de la faculté de demander la délégation de compétences**. Cela signifie que lorsque le PLH a été élaboré à un niveau autre que l'EPCI (PLH de Pays notamment), celui-ci devra décliner les objectifs du PLH sur son propre territoire pour obtenir la délégation des aides à la pierre.

Contenu de la convention de délégation

Convention de délégation des aides à la pierre → **Etablie pour mettre en œuvre le PLH**

→ **Orientations générales** issues du PLH

→ **Objectifs quantitatifs** par nature d'interventions aidées, par produits

→ **Modalités financières**
- Montant global pluriannuel d'aides de l'Etat (enveloppe ferme la première année, enveloppe sous réserve de la loi de finances pour cinq années suivantes, rappel du programme ANRU)
- Montant global des prêts CDC
- Contribution globale du délégataire (globale pour six ans et montant de la première année)

→ **Possibilités d'adapter**
- Assiette de subvention
- Taux de subvention
- Plafonds de loyer
- Plafonds de ressources (dans les mêmes conditions qu'auparavant)

2 Le PLH, condition de la délégation des aides à la pierre aux EPCI

Conditions et objets de la délégation

Qui peut être délégataire ?	Tout **EPCI disposant d'un Programme Local de l'Habitat**, conforme aux nouvelles dispositions. Le Préfet a un pouvoir d'appréciation de l'opportunité, tenant compte notamment du niveau d'intégration de l'EPCI, de ses moyens organisationnels et du volume d'aides à déléguer. La convention est de 6 ans renouvelable. Les EPCI n'ayant pas de PLH ou de PLH conforme pouvaient la demander jusqu'au 31 décembre 2006. Dans ce cas la convention était d'une durée maximale de trois ans.
Comment le PLH permet-il de préparer la convention de délégation ?	En dotant le territoire d'une **stratégie cohérente et d'objectifs quantifiés** (intégrant les objectifs nationaux) et **territorialisés** d'amélioration, de relance et de rééquilibrage de la production de l'offre de logements et d'hébergement sur l'ensemble du territoire couvert. En définissant des **secteurs géographiques qui permettront d'adapter les conditions d'octroi des aides de l'Etat,** et les plafonds de ressources pour l'attribution de logements sociaux locatifs (dans certaines limites précisées par décret).
Qu'est ce qui est délégué ?	La convention fixe dans la limite des dotations ouvertes en loi de finances, le montant des droits à engagement alloués à l'EPCI. Elle porte sur les aides suivantes : • La construction, l'acquisition, la réhabilitation, la démolition, la reconstruction de logements locatifs sociaux (hors ANRU). • L'agrément des opérations de location-accession (PSLA). • L'agrément des PLS. • Les aides à l'accession sociale, dans les régions d'outre-mer. • L'amélioration de l'habitat privé relevant des aides de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). • La création et l'amélioration de places d'hébergement. • Les prestations d'études et d'ingénierie (MOUS, PST, ...). **Nb 1**: Les subventions de l'ANRU ne sont pas concernées par la délégation des aides publiques. L'EPCI peut toutefois demander la délégation de la gestion des crédits affectés par l'ANRU aux opérations de rénovation urbaine sur le territoire intercommunal. **Nb 2 :** Les aides pour la création d'aires d'accueil des gens du voyage, le traitement du saturnisme et de l'insalubrité et les opérations RHI restent directement gérées par l'Etat.

2 Le PLH, condition de la délégation des aides à la pierre aux EPCI

La convention peut-elle évoluer une fois qu'elle a été signée ?	La convention-type prévoit la signature d'avenants annuels visant à fixer le montant des droits à engagement alloués par l'Etat au délégataire. L'avenant doit prévoir une répartition des droits à engagement entre le parc locatif social et l'hébergement d'une part et le parc privé d'autre part. De même un avenant annuel peut être conclu pour ajuster l'échéancier de réalisation des objectifs prévus sur la durée de la convention. La part respective des dotations afférentes au parc privé et au parc public peut être modifiée dans la limite de 10 % et dans le respect de l'enveloppe globale.
Quel est le rôle de la collectivité délégataire dans le cadre de la convention ?	Il est essentiel, l'EPCI **devenant l'interlocuteur privilégié du bailleur social**. En effet, l'EPCI délégataire : • **établit la programmation** des opérations, • **délivre l'agrément** pour chaque opération (auquel reste lié l'ensemble des aides associées : réduction de TVA, emprunts bonifiés, exonération de TFPB), • **instruit les dossiers** de demandes de subventions, • **attribue les subventions**, • **signe les conventions d'opérations** et assure le paiement direct des aides, dans les conditions fixées par la convention. L'EPCI assure ces nouvelles missions soit en direct, soit avec le concours **des services de la DDE** mis à disposition dans le cadre d'une convention.
Des aides complémentaires à celles de l'Etat peuvent-elles être apportées par les communes et l'EPCI délégataire ?	La convention doit prévoir les aides que l'EPCI apporte à la **réalisation des objectifs de la convention dans le domaine du logement locatif social**, du logement privé, de l'offre d'hébergement, de l'action foncière....

2 Le PLH, condition de la délégation des aides à la pierre aux EPCI

Cadre réglementaire

- **Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales :** article 61 modifiant les articles L. 301-3 et suivants du code de la construction et de l'habitation.
- **Circulaire n°2004-73 du 23 décembre 2004** relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence en matière d'aides au logement.
- **Circulaire n° 2005-48 du 29 Juillet 2005** relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence pour l'attribution des aides au logement.
- **Circulaire n° 2007-07 du 22 janvier 2007** relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence pour l'attribution des aides au logement.
- **Décret n°2005-416 du 03 mai 2005 relatif aux conditions d'attribution des aides à la construction, à l'acquisition et à la réhabilitation des logements et modifiant le code de la construction et de l'habitation (Articles R. 323-7-1, R. 331-15-1, R. 331-24-1, R. 441-1-2).**

2 Le PLH, condition de la délégation des aides à la pierre aux EPCI : **EXEMPLE 1**

Communauté urbaine de Brest métropole océane

Par délibération du 28 janvier 2005, la Communauté urbaine de Brest métropole océane a approuvé une modification de son PLH pour assurer sa mise en conformité avec la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, et intégrer les objectifs du plan de cohésion sociale.

La Communauté urbaine a signé avec l'Etat une convention de délégation pour une durée de 6 ans renouvelable. Cette convention va lui permettre de décider de l'attribution des aides publiques en faveur de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation et de la démolition des logements locatifs sociaux et des logements-foyers, de la location-accession, de la rénovation de l'habitat privé, de la création et de l'amélioration de places d'hébergement, et de procéder à leur notification aux bénéficiaires.

Cette convention s'inscrit dans la suite logique d'une prise de responsabilité progressive et volontariste en matière de politique de l'habitat : l'agglomération brestoise a en effet approuvé son troisième PLH en 2002. En 2005, elle l'a mis en conformité avec la loi « Libertés et Responsabilités Locales ».

Son engagement concerne tant le parc privé que le parc public et la politique sociale qui leur est associée : les trois PLH de l'agglomération ont tous été suivis d'une convention d'objectifs avec l'Etat et plus récemment avec l'ensemble des bailleurs publics.

La convention précise :

- Les objectifs quantitatifs prévisionnels (en termes de construction de logements sociaux, de réhabilitation du parc privé, etc.), leur répartition géographique (distinction entre la production des communes visées par la loi SRU et trois secteurs de production hors SRU : nouveaux quartiers, secteurs d'extension urbaine maîtrisée, secteurs de renouvellement urbain).

- L'enveloppe mise à la disposition de l'EPCI pour les interventions en direction du parc locatif social et du parc privé, et par type de financements (PLS, PSLA, PLUS, etc.), ainsi que les moyens financiers propres que le délégataire entend consacrer à la mise en œuvre de cette politique.

- Les conditions d'octroi des aides (parc locatif social et parc privé), et d'adaptation des plafonds de ressources (notamment majoration des plafonds de ressources de 30 % en zones prioritaires).

- Les conditions de suivi, d'observation et d'évaluation du dispositif.

3 Le PLH et les obligations des communes en terme de production d'offre (logement social et hébergement)

Introduction

L'article 55 de la loi SRU a introduit le principe d'un prélèvement obligatoire et d'une obligation de rattrapage du retard pour les communes qui ne disposent pas d'un minimum de 20 % de logements sociaux.

Les communes concernées sont celles d'au moins 3 500 habitants (1 500 habitants en Ile-de-France) et comprises dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants comportant elles-mêmes une commune-centre de plus de 15 000 habitants.

Il s'agit pour le législateur de faire évoluer la « carte du logement social » en opérant un rééquilibrage de ce dernier à l'échelle de l'agglomération.

La loi SRU a donné la possibilité aux EPCI d'organiser, dans le cadre de leur PLH, la répartition géographique des objectifs de réalisation de logements sociaux. De plus, seuls les EPCI dotés d'un PLH et compétents pour effectuer des réserves foncières pour la réalisation de logements sociaux peuvent bénéficier du produit issu du prélèvement.

Cette disposition donne à l'EPCI doté d'un PLH une responsabilité particulière dans la déclinaison locale de la mixité urbaine.

Elle est cohérente avec la disposition plus récente de sectorisation du programme d'actions du PLH.

La loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006 a étendu le champ des logements pris en compte dans l'inventaire. Elle a également étendu la liste des dépenses déductibles du prélèvement. Enfin, elle a aménagé les conditions d'application de l'article 55 de la loi SRU en créant deux commissions, locale et nationale, chargées d'examiner les raisons pour lesquelles les communes n'ont pas respecté leur objectif triennal de réalisation de logements sociaux.

La loi du 05 mars 2007 instituant le droit au logement opposable a étendu le champ des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU.

Elle a de plus introduit un prélèvement sur les ressources des collectivités ne respectant pas l'obligation de mise à disposition de places d'hébergement instituée par la loi du 21 juillet 1994.

3 Le PLH et les obligations des communes en terme de production d'offre (logement social et hébergement)

■ PLH et conditions de « rattrapage » de l'obligation de production de logements sociaux

Conditions de l'inventaire des logements sociaux

Une procédure « contradictoire » d'inventaire des logements sociaux est réalisée chaque année par le préfet, en lien avec les communes (le premier inventaire a eu lieu le 1er juillet 2001).

Les logements pris en compte au titre de l'article 55 de la loi SRU sont :

- 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 05 janvier 1977 et ne faisant pas l'objet d'une convention APL.
- Les autres logements conventionnés et dont l'accès est soumis à plafonds de ressources.
- Les logements appartenant aux sociétés d'économie mixte des départements d'outre-mer, 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 et à l'établissement public de gestion immobilière du Nord-Pas-de-Calais.
- Les logements ou les lits de logements-foyers de personnes âgées, de personnes handicapées, de jeunes travailleurs, de travailleurs migrants et des logements-foyers dénommés résidences sociales, conventionnés ainsi que les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Les lits des logements-foyers et les places des centres d'hébergement et de réinsertion sociale sont pris en compte dans certaines conditions fixées par décret.

Enfin la loi ENL a étendu le champ des logements pris en compte à certaines catégories de logement et pendant une durée limitée :

- Pendant cinq ans à compter de leur vente, les logements Hlm vendus à leurs locataires à partir du 01 juillet 2006.
- Pendant cinq ans à compter de leur sortie du conventionnement, les logements locatifs privés conventionnés.
- Pendant six ans à compter de leur sortie du conventionnement, les logements appartenant aux sociétés immobilières à participation majoritaire de la Caisse des Dépôts.

Objectifs de rattrapage : dans le cadre d'un PLH intercommunal et hors PLH

La loi encadre les conditions de rattrapage de logements sociaux manquants.

- Le rattrapage est étalé sur **20 ans**.
- Dans le cas général, le rattrapage se fait par **période triennale**, à partir du 01 janvier 2002.
- Dans le cas des communes situées dans un EPCI doté d'un PLH, celui-ci fixe une répartition de l'objectif de rattrapage entre les communes. Cette disposition est **importante**. Elle permet en effet de donner des responsabilités nouvelles à l'EPCI en matière de répartition du logement social sur le territoire et de favoriser le développement de l'offre et les échanges entre communes. Cependant, « l'objectif de réalisation de logements locatifs sociaux pour l'ensemble des communes de la communauté ne peut être inférieur au nombre total de logements locatifs sociaux dont la réalisation serait

3 Le PLH et les obligations des communes en terme de production d'offre (logement social et hébergement)

nécessaire, dans les communes soumises au prélèvement » (article L.302-8).

- Quelles que soient les modalités de formalisation du rattrapage, **l'accroissement net** du nombre de logements locatifs sociaux au cours de chaque période triennale ne peut être inférieur à 15 % du nombre de logements manquants par rapport à l'objectif fixé localement. De plus, le nombre de logements locatifs sociaux **mis en chantier pour chaque période triennale** ne peut être inférieur à 30 % de la totalité des logements sociaux commencés au cours de la période triennale écoulée.

Un premier bilan de l'application de l'article 55 de la loi SRU

En octobre 2005, les services de la DGUHC ont communiqué aux parlementaires un tableau retraçant l'effort de construction sociale des communes soumises aux obligations de l'article 55. Ce document retrace les logements financés, par catégories de financement, pendant la première période triennale d'application de la loi (2002 à 2004). Il ne correspond pas au bilan triennal que doivent produire les 743 communes concernées.
Dans une approche globale il montre que, sur la période 2002-2004, 61 816 logements sociaux ont été financés là où le retard constaté nécessitait d'en produire 62 332.

En revanche, l'analyse devient beaucoup plus nuancée lorsque l'on considère que :
- d'une part, les communes qui ont rempli (voire souvent dépassé) leurs objectifs sont celles qui étaient le plus proches du seuil des 20 % de logements sociaux, tandis que celles qui en étaient le plus éloignées continuent d'être bien en deçà de leurs engagements, certaines n'ayant rien produit,
- d'autre part, près du tiers (29 %) des logements financés sont des PLS.

Le calcul du prélèvement obligatoire

Dans le cas des EPCI dotés d'un PLH approuvé, un bilan du respect des objectifs de mixité sociale doit être produit tous les trois ans et communiqué au Comité régional de l'habitat (article L.302-9 du CCH).

Dans le cas général, le prélèvement est égal à **20 % du potentiel fiscal par habitant** (de l'ordre de 152,45 €) **par logement manquant** déduction faite des dépenses engagées pour la réalisation des logements sociaux (subventions foncières, travaux de viabilisation de parcelles destinées à la construction de logements sociaux, moins-values de cessions, manque à gagner de loyers en cas de bail emphytéotique, bail à réhabilitation ou bail à construction, ...) et la création d'emplacements d'aires permanentes d'accueil de gens du voyage.
Le prélèvement est toutefois **plafonné à 5 % des dépenses de fonctionnement de la commune**. Il est effectué sur les ressources fiscales des communes. Les communes bénéficiant de la Dotation de Solidarité Urbaine (DSU) en sont exemptées lorsque le nombre de logements sociaux y excède 15 % des résidences principales.

La fixation par un EPCI doté d'un PLH d'une répartition de l'objectif de rattrapage entre les communes **n'exonère pas les communes soumises au prélèvement obligatoire :** ces dernières sont redevables jusqu'à ce que l'objectif des 20 % soit atteint, et les communes non soumises au prélèvement ne peuvent se voir imposer la construction de logements sociaux supplémentaires sans leur accord.

Affectation du prélèvement

L'affectation du prélèvement relève de **plusieurs situations :**
- Si la commune appartient à un EPCI doté d'un PLH et compétent pour effectuer des réserves foncières pour la réalisation de

3 Le PLH et les obligations des communes en terme de production d'offre (logement social et hébergement)

logements sociaux, le prélèvement est versé à celui-ci.

- A défaut et hors Ile-de-France, il est versé à l'établissement public foncier local auquel appartient la commune.

- A défaut encore, il est versé à un fonds d'aménagement urbain institué dans chaque région, destiné aux communes et aux EPCI pour des actions foncières et immobilières en faveur du logement social. Chaque fonds est administré par un comité de gestion (composé du préfet de région, de trois représentants des communes, de trois représentants de groupement de communes, du TPG de la région). La mobilisation du fonds sur une opération permet de porter à plus de 80 % le montant total de dépenses subventionnables.

Dans les DOM, le prélèvement est affecté aux fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain.

Procédure de constat de carence

La mise en œuvre d'un **pouvoir de substitution**, exercé par le préfet, en cas de carence de la commune a également été prévue par la loi SRU (article L.302-9-1 du code de la construction). Elle peut être engagée à l'encontre des communes soumises au prélèvement obligatoire, et n'ayant pas atteint leurs objectifs de logements sociaux au terme de la période triennale.

Une majoration du prélèvement peut être instituée, après avis du comité régional de l'habitat. Elle est au plus égale au rapport entre le nombre de logements sociaux non réalisés et l'objectif total de logements fixé dans le PLH. Le prélèvement majoré ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune.

Le préfet peut passer une convention avec un organisme Hlm pour la construction ou l'acquisition-amélioration de logements sociaux nécessaires à la réalisation des objectifs fixés dans le PLH. Dans ce cas, la commune ne peut s'opposer à la réalisation du programme, mais elle doit contribuer au financement de l'opération.

Les bailleurs sociaux et l'Union sociale pour l'habitat sont membres des commissions créées par la loi ENL :

- Une **commission locale** chargée de l'examen du respect des obligations de réalisation de logements sociaux. Présidée par le Préfet, elle réunit le Maire de la commune, le Président de l'EPCI compétent en matière d'habitat, les représentants des bailleurs sociaux et des associations œuvrant pour l'insertion ou le logement des personnes défavorisées. Cette commission effectue un diagnostic de la situation et définit des solutions. Elle peut recommander l'élaboration d'un échéancier de rattrapage. Elle peut également doubler la majoration si la commune a fait l'objet d'un arrêté de carence.
  Elle peut enfin, avec l'accord du maire, saisir une commission nationale, s'il s'avère que la commune ne pouvait, pour des raisons objectives, respecter son obligation triennale.

- Une **commission nationale**, dont l'Union sociale pour l'habitat est membre, a pour objet d'examiner les saisines formulées par les commissions locales. Elle peut, en cas de difficultés objectives de réalisation des objectifs de logements sociaux, recommander un aménagement des obligations de l'article 55 de la loi SRU. Elle peut également préconiser un échéancier de rattrapage.

3 Le PLH et les obligations des communes en terme de production d'offre (logement social et hébergement)

PLH et obligations en matière d'hébergement

Les communes ont l'obligation de mettre à disposition des places d'hébergement dans les conditions suivantes :

- **1 place pour 1 000 habitants** pour les communes comprises dans une agglomération de plus de 100 000 habitants,
- **1 place pour 2 000 habitants dans :**
  - les communes membres d'un EPCI de plus de 50 000 habitants,
  - et les communes de plus de 3 500 habitants dans une agglomération de plus de 50 000 habitants et dont une commune au moins à plus de 10 000 habitants.

Conditions du bilan des places d'hébergement

Les communes et leurs groupements compétents transmettent chaque année au Préfet un bilan du respect de leurs obligations en matière d'hébergement.

Calcul du prélèvement obligatoire

A partir du 01 janvier 2009, les communes ou groupements ne satisfaisant pas à leurs obligations d'hébergement feront l'objet d'un prélèvement effectué sur leurs ressources fiscales. Le montant du prélèvement est égal à deux fois le potentiel fiscal par habitant multiplié par le nombre de places d'hébergements manquantes.

L'institution du droit au logement opposable va conduire à développer le volet hébergement du PLH tant sur le plan de l'analyse des besoins, de la production, de la gestion des structures que de l'organisation de la sortie.

Cadre réglementaire

- Les **communes concernées** par l'article 55 de la loi SRU, ainsi que la liste des logements sociaux retenus, figurent à l'article L.302-5 du CCH. La liste est toutefois complétée par deux articles créés par la loi ENL : article L.443-15-7 (logements Hlm vendus à leurs locataires) et article L.411-5 (logements des sociétés immobilières à participation majoritaire de la CDC, à l'issue de leur conventionnement).
- Les dispositions relatives aux **objectifs de rattrapage** dans le cas des communes situées dans un EPCI doté d'un PLH : article L.302-8 du CCH.
- Les conditions de mise en œuvre du **constat de carence** sont décrites par l'article L.302-9-1 du CCH.
- L'objet et la composition des **commissions** créées par la loi ENL sont précisés par un nouvel article L.302-9-1-1 du CCH (article 65 de la loi ENL) et par le décret n° 2007-743 du 09 mai 2007 relatif aux dispositions particulières à certaines agglomérations en matière de réalisation de logements sociaux (R302-25 et R302-26 du CCH).
- L'organisation et l'emploi des **fonds d'aménagement urbain** sont précisés dans le décret n°2004-940 du 3 septembre 2004.
- **Les obligations des communes en matière d'hébergement** sont décrites par l'article 2 de la loi n° 2007-290 du 5 Mars 2007 instituant le droit au logement opposable (modifiant l'article 21 de la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat).

4 Le PLH et la délégation des aides à la pierre aux départements

Introduction

La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 donne au Département la possibilité de conclure avec l'Etat une convention d'une durée de six ans renouvelable, par laquelle l'Etat lui délègue la compétence pour décider de l'attribution des aides à la pierre.

De plus, la loi portant engagement national pour le logement institue un plan départemental de l'habitat (PDH) élaboré conjointement par l'Etat, le Département et les EPCI dotés ou engagés dans l'élaboration d'un PLH (sur le PDH voir la fiche I.2.5 « Le PLH et le plan départemental de l'habitat »).

Le rôle du Département, qui constituait déjà un acteur incontournable dans la définition et la mise en œuvre des politiques sociales du logement, en sort ainsi élargi.

Toutefois, la délégation ne peut être accordée au Département qu'à titre subsidiaire, c'est-à-dire sur les territoires où aucun EPCI n'est délégataire.

Cette condition peut entraîner une configuration du partage des compétences différentes selon les départements. De plus cette configuration est susceptible d'évoluer.

Au sein d'un même département les organismes Hm peuvent avoir différents interlocuteurs : un ou des EPCI délégataires et le Département délégataire sur le reste du territoire.

De l'action sociale à la compétence en matière d'habitat

Lorsque la délégation est obtenue par le Département, celle-ci s'ajoute aux compétences qu'il exerce déjà dans le domaine du logement, notamment au travers du fonds de solidarité logement (FSL) et du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Ce dernier dont il partage la responsabilité avec l'Etat lui confère un rôle prééminent dans l'action en faveur du logement des personnes défavorisées.

Le Conseil général qui souhaite prendre la délégation devra se doter de nouvelles orientations en matière d'habitat couvrant l'ensemble des dimensions du champ de l'habitat. Il devra également clarifier son rôle de délégataire au regard de ses propres actions d'accompagnement et d'aides aux politiques locales de l'habitat.
La convention de délégation doit définir par zones géographiques les objectifs et les actions en application du PDALPD et tenant compte des PLH et du programme de rénovation urbaine.

La réflexion du Conseil général dans ce domaine devrait être facilitée par la mise en place du plan départemental de l'habitat insti-

4 Le PLH et la délégation des aides à la pierre aux départements

tué par la loi ENL, afin d'assurer la cohérence entre les politiques locales de l'habitat menées dans les territoires couverts par un programme local de l'habitat et celles menées dans le reste du département. Ce plan doit en particulier tenir compte des SCOT (schémas de cohérence territoriale), des PLH, du PDALPD et du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale.
La délégation des aides à la pierre obtenue par le Département ne pourra s'exercer qu'en dehors du périmètre des EPCI ayant déjà conclu une convention de délégation. Il s'ensuit que le territoire sur lequel s'exerce la délégation de compétences du Département est susceptible d'évoluer en fonction des décisions des EPCI.

■ De l'intérêt du PLH dans les territoires couverts par un Département délégataire

Les Départements délégataires doivent tenir compte de l'ensemble des PLH existants, à l'échelle des EPCI qui ne souhaitent pas prendre la délégation.

La mise en œuvre de la délégation de compétence par le Département reposant sur un travail initial de programmation, une forte coordination sera donc nécessaire entre les services du Département et les EPCI qu'ils aient ou non la délégation, du fait de la forte imbrication des compétences.

Les EPCI non délégataires ont tout intérêt à se doter d'un PLH pour faire valoir auprès du Département délégataire et dans le cadre des négociations entre l'Etat et le Département leurs stratégies et leurs projets en matière d'habitat sur le territoire.

De manière générale, les Conseils généraux et les structures intercommunales ont un intérêt commun à ce que celles–ci se dotent de PLH afin de coordonner au mieux leurs stratégies d'habitat et leurs moyens d'intervention respectifs.

Le fonctionnement des marchés locaux de l'habitat excède en effet très souvent les limites administratives des EPCI, du fait notamment de la rareté du foncier en zone fortement urbanisée et de l'attrait des ménages pour la maison individuelle.

EPCI et Conseils généraux ont ainsi tout à gagner à avoir une « lecture » commune des phénomènes de marché, et partant des politiques et des moyens qui seraient de nature à les réguler au mieux.

Les organismes Hlm, notamment dans une démarche inter-organismes, ont à leur tour tout intérêt à suivre les orientations stratégiques que les Conseils généraux prendront. Celles-ci pourront en effet être déterminantes sur certains bassins d'habitat et les aides financières du Département pourront représenter un levier non négligeable.

4 Le PLH et la délégation des aides à la pierre aux départements

Cadre réglementaire

- **Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales :** article 61 modifiant les articles L. 301-3 et suivants du code de la construction et de l'habitation.
- **Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement,** articles L. 302-10 à L.302-12 du code de la construction et de l'habitation : institution d'un plan départemental de l'habitat.
- **Circulaire n°2004-73 du 23 décembre 2004** relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence en matière d'aides au logement.
- **Circulaire n° 2005-48 du 29 Juillet 2005** relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence pour l'attribution des aides au logement.
- **Circulaire n° 2007-07 du 22 janvier 2007** relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence pour l'attribution des aides au logement.
- **Décret n°2005-416 du 03 mai 2005 relatif aux conditions d'attribution des aides à la construction, à l'acquisition et à la réhabilitation des logements et modifiant le code de la construction et de l'habitation (Articles R. 323-7-1, R. 331-15-1, R. 331-24-1, R. 441-1-2).**

5 Le PLH et le plan départemental de l'habitat

Introduction

L'article 68 de la loi Engagement national pour le logement du 13 juillet 2006 a introduit le Plan départemental de l'habitat.

Le législateur souhaite ainsi répondre à la nécessité de **mettre en cohérence** les politiques locales de l'habitat conduites dans les territoires couverts par un PLH et celles menées dans le reste du département. Les départements sont en effet inégalement couverts par des EPCI à compétence habitat. De plus les périmètres des EPCI ne coïncident pas obligatoirement avec les périmètres des bassins d'habitat, des phénomènes importants de développement de l'habitat sont fréquemment constatés aux franges mêmes des EPCI.

Toutefois le PDH n'est pas un document programmatique. De même il n'est pas obligatoire pour obtenir la délégation des aides à la pierre prévue pour le Département.

Le PDH : objectifs, contenu et articulation avec le PLH

Le PDH est un outil de :

- **Mise en cohérence des orientations des politiques locales de l'habitat des différents territoires,** afin d'apporter une réponse efficace et adaptée aux besoins en logement et en hébergement sur l'ensemble du département ; à cet effet, le PDH s'appuie sur les orientations définies par les SCOT et les PLH.

- **Définition des orientations sur les territoires qui ne sont pas couverts par des SCOT et des PLH ;** espaces péri-urbains et franges des EPCI sur lesquels le développement de l'habitat apparaît dynamique, territoires sans intercommunalité très structurée où la définition et la conduite d'une politique de l'habitat se heurte à des questions d'échelle et de moyens, territoires soumis à des dynamiques touristiques...

Il peut en outre contribuer à **la mise en cohérence nécessaire des politiques locales de l'habitat et des politiques sociales.** Il prend en effet en compte les besoins en logement définis par le PDALPD et ceux résultant des sorties des établissements d'hébergement, sociaux et médico-sociaux.

Il comporte un **diagnostic** sur le fonctionnement des marchés du logement sur l'ensemble du département et définit les conditions de mise en place d'un **dispositif d'observation de l'habitat** dans le département.

5 Le PLH et le plan départemental de l'habitat

Elaboration du PDH

Le plan départemental de l'habitat résulte d'une approche partagée entre l'Etat, le Département, les EPCI compétents en matière de PLH et l'ensemble des acteurs de l'habitat.

Il est en effet élaboré conjointement par l'Etat, le Département et les EPCI ayant adopté un PLH ou ayant délibéré pour engager la procédure d'élaboration. Il a une durée d'au moins 6 ans.

C'est une section départementale du comité régional de l'habitat, coprésidée par le Préfet de département et par le Président du Conseil général, qui mène les concertations en vue de l'élaboration du PDH.

La composition de cette section est fixée au niveau départemental par le représentant de l'Etat dans le département en accord avec le Président du Conseil général.

La loi ne précisant pas qui, du Président du Conseil général ou du Préfet, doit prendre l'initiative, la circulaire du 02 mai 2007 incite les Préfets de département à « impulser ou accompagner la décision d'engager l'élaboration du PDH et la mise en place de l'instance de concertation locale ».

Conclusion

La loi ne détaille pas le contenu et le mode de validation du PDH. Le PDH apparaît à ce stade comme un outil de mise en cohérence des politiques territoriales, mais il ne constitue pas un programme d'actions comme peut l'être le PLH.

Il ne constitue pas une condition de la délégation des aides à la pierre aux départements, lesquels doivent cependant se doter d'un programme d'actions détaillé par zones géographiques, s'ils veulent obtenir cette délégation.

Son élaboration requiert toutefois un partenariat entre l'Etat, le Département, et les différents EPCI à compétence habitat qu'ils soient délégataires ou pas.

Dans la mesure où la concertation sur le PDH a lieu dans une section départementale du CRH, il paraît naturel que les représentants Hlm du département, ou à défaut l'Association régionale, soient associés à cette concertation.

Cadre réglementaire

- **Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement :** article 68 modifiant l'article 302-10 et créant les articles 302-11 et 302-12 du code de la construction et de l'habitation.
- **Circulaire n°2007-32 du 02 mai 2007** relative à la mise en œuvre des plans départementaux de l'habitat.

6 Le PLH et les politiques sociales du logement

Introduction

Deux acteurs sont impliqués dans la définition et la mise en œuvre de politiques sociales à prendre en compte dans les politiques locales de l'habitat : **l'Etat et le Conseil général.** Il s'agit le plus souvent de politiques sectorielles visant des catégories de publics déterminées par la législation.

Ces politiques sont les suivantes :

- L'Etat et le Conseil général sont tous les deux **copilotes de l'élaboration et de la mise en œuvre** du principal dispositif cadre qui concerne le logement des personnes défavorisées : **le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées** (PDALPD).
- **L'Etat** est l'autorité garante du droit au logement opposable. Il est en charge de la politique d'hébergement d'urgence, de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés statutaires, de l'accueil des gens du voyage. Il partage avec le Conseil général la responsabilité de la politique du handicap (par le biais notamment de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie). Enfin, l'Etat est responsable de la santé publique qui peut constituer un volet des politiques d'aide à l'accès et au maintien dans le logement (santé mentale, physique).
- Le **Conseil général** a un rôle de chef de file des politiques sociales et plus largement des actions médico-sociales : il est en charge de l'action sociale départementale, il a l'initiative en matière d'élaboration des schémas d'orientation sociale et médico-sociale, il est responsable de l'action gérontologique.

Ces politiques sont en général définies à l'échelle du département (en lien pour ce qui concerne le sanitaire avec le niveau régional – le schéma régional d'organisation sanitaire et sociale), plus rarement au niveau national (dispositif national d'asile). Elles comportent le plus souvent des objectifs territorialisés et des moyens. Elles donnent lieu à la mise en place de dispositifs opérationnels tournés vers les publics, pilotés par le département : les fonds de solidarité logement (FSL), les circonscriptions d'action sociale, les comités locaux d'information et de coordination gérontologique (CLIC), les maisons départementales des personnes handicapées.

Ces politiques sociales vont avoir un impact sur les politiques locales de l'habitat. D'une part le PLH devra définir les modalités de la contribution de l'EPCI à la mise en œuvre des objectifs définis à l'échelle départementale. D'autre part, le PLH pourra s'appuyer sur les moyens et les outils mis en place pour favoriser

6 Le PLH et les politiques sociales du logement

sur son territoire le logement des publics concernés. Cette complémentarité est parfois limitée par des considérations de politique locale.

Sur le plan réglementaire, seul le PDALPD et le plan départemental d'hébergement d'urgence sont élaborés en concertation avec les collectivités territoriales concernées et leurs groupements. Des conventions peuvent être conclues entre partenaires pour la mise en œuvre des objectifs définis.

Le cadre de travail établi par les textes

Le programme local de l'habitat (PLH)

(article L. 302-1 du CCH modifié par la loi du 11 février 2005 sur l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées, décret du 4 avril 2005)

- Le PLH doit préciser les réponses apportées aux besoins particuliers des personnes mal logées ou défavorisées en tenant compte du PDALPD.
- De plus, il définit les objectifs et les principes d'une politique visant à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées.

Le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)

(loi « Besson » du 31 mai 1990 sur le droit au logement, modifiée)

Le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées a été institué par la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.
Il a pour objet, à partir d'une analyse des besoins, de mettre en œuvre les mesures permettant aux personnes défavorisées d'accéder à un logement indépendant et de s'y maintenir.
La loi « Besson » a créé également dans chaque département un FSL destiné à accorder des aides financières aux ménages et à financer l'accompagnement social lié au logement.

Au moment où le FSL est transféré au Conseil général (loi « Libertés et Responsabilités Locales »), les pouvoirs publics ont souhaité conforter le PDALPD au travers de la loi portant engagement national pour le logement.

Ainsi, la loi renforce les prérogatives du PDALPD et lui donne un certain nombre d'objectifs précis auxquels le FSL doit concourir :

- suivi des demandes de logement des personnes et familles visées par le plan,
- création ou mobilisation d'une offre supplémentaire de logements conventionnés,
- définition des principes propres à améliorer la coordination des attributions prioritaires de logement,
- prévention des expulsions locatives avec instauration possible par le PDALPD d'une commission spécialisée de coordination des actions dans ce domaine,
- actions de relogement de personnes en hébergement temporaire ou logement de transition,
- actions de repérage et de traitement de logements indignes et non-décents, avec création d'un observatoire spécifique.

6 Le PLH et les politiques sociales du logement

De manière générale, la loi tend à renforcer le lien du PDALPD et du FSL avec les EPCI délégataires des aides à la pierre :

- La création d'un fonds de solidarité intercommunal est de droit lorsque la demande émane d'un EPCI délégataire (loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement).

- Une articulation du PLH avec le plan départemental pour le logement des personnes défavorisées est prévue par la loi du 31 mai 1990 : l'identification des besoins et la mise en œuvre des actions du plan sont confiées à des instances locales dont le périmètre d'intervention doit tenir compte de celui des EPCI compétents en matière d'habitat. On pourrait donc penser que les objectifs précis donnés au PDALPD par la loi ENL puissent être mis en œuvre par les EPCI à compétence habitat.

Le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale

(Code de l'action sociale et des familles notamment les articles L.312-1 et L.312-4)

Il apprécie le niveau, l'évolution des besoins et de l'offre socio-médicale et détermine des objectifs de développement des établissements et des services médico-sociaux. Il est établi sur une durée de 5 ans maximum.

Ces schémas concernent des établissements et services divers dont la programmation devra être prise en compte dans le PLH en termes de foncier notamment. L'implantation de ces établissements peut correspondre à des besoins locaux ou peut être plus large que le territoire du PLH (établissements d'aide par le travail, établissements mettant en œuvre des mesures éducatives...).

L'impact en termes d'itinéraire résidentiel des schémas d'organisation sociale et médico-sociale sera particulièrement marqué s'agissant des services et établissements pour personnes âgées ou personnes handicapées, des foyers de jeunes travailleurs et des structures assurant l'accueil d'urgence et l'insertion sociale et professionnelle (sont visés par le dernier point les centres d'hébergement et de réadaptation sociale – CHRS –).

Le plan départemental de l'habitat (PDH)

(article 68 de la loi portant engagement national pour le logement, articles L.302-10 à L.302-12 du code de la construction et de l'habitation)

Elaboré dans chaque département par l'Etat, le Département et les EPCI dotés ou engagés dans l'élaboration d'un PLH, le PDH assure la cohérence entre les politiques de l'habitat menées dans les territoires couverts par des PLH et celle menées dans le reste du département.

Il tient compte des SCOT, du PLH, du PDALPD et du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale. Il comporte un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et définit les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat dans le département.

Le plan départemental d'hébergement d'urgence des personnes sans abri

(loi n°94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat)

Ce plan est établi dans chaque département par le représentant de l'Etat en association avec les collectivités territoriales et leurs groupements dotés de la compétence en matière de logement et les autres personnes morales concernées (CAF, associations, organismes Hlm, ...).

Ce plan définit les capacités d'hébergement à offrir dans des conditions d'hygiène et de confort respectant la dignité humaine. Ses dispositions concernant l'obligation de capa-

6 Le PLH et les politiques sociales du logement

cités d'hébergement dans les communes ont été renforcées par la loi du 05 mars 2007 instituant le droit au logement opposable.

Le schéma départemental d'accueil des gens du voyage

(article 28 de la loi du 31 mai 1990 modifiée par l'article 10 de la loi du 5 juillet 2000)

Toutes les communes de plus de 5 000 habitants doivent prévoir les conditions d'accueil (simple passage ou séjour) des gens du voyage sur leur territoire. Le PLH peut être le dispositif au sein duquel se négocient les réponses des communes à leurs obligations, dans un cadre plus global de répartition des efforts d'accueil des populations défavorisées.

Au-delà des aires d'accueil, la question des populations sédentarisées et des formes d'hébergement susceptibles de leur correspondre est récurrente. Les organismes Hlm sont souvent interpellés sur ce sujet, notamment à l'occasion des groupes de travail réunis au moment du diagnostic. Le PLH peut être l'occasion d'un rapprochement entre l'association locale des gens du voyage, les travailleurs sociaux de secteur et les organismes Hlm. Des solutions adaptées peuvent être alors recherchées.

Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile

(circulaire n°91-22 du ministre des Affaires sociales du 19 décembre 1991 relative à la réorganisation du dispositif national d'accueil, circulaire DPM/C13 n°99/399 du 8 juillet 1999 relative aux procédures d'admission dans le dispositif national d'accueil)

Le dispositif national d'accueil (DNA) a pour objectif l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés statutaires. Ce dispositif est constitué de deux types d'hébergement qui ont un fonctionnement de type CHRS : les centres provisoires d'hébergement (CPH) dédiés à l'insertion des réfugiés statutaires et les centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA). Ce dispositif d'hébergement, qui a crû rapidement ces dernières années, comportait 17 000 places à la fin 2004, l'objectif étant d'atteindre 20 000 places à la fin 2007.

La gestion par l'Etat de ce dispositif a pour objectif de réguler les flux de demandeurs d'asile vers les centres d'accueil. Cette régulation s'effectue pour 70 % au plan régional, 30 % des places ayant pour vocation de désengorger la région Ile-de-France.

Les enjeux pour le PLH portent donc autant sur l'ouverture de nouvelles places d'hébergement que sur l'accès au logement des réfugiés statutaires.

■ Les articulations opérationnelles avec le PLH

Au niveau de l'élaboration du diagnostic

L'état des lieux réalisé dans le PLH peut alimenter l'analyse des besoins effectuée à l'échelle départementale (et parfois infra-départementale) en lui donnant une dimension qualitative. En effet, la logique qui sous-tend les approches départementales (PDALPD, schéma d'organisation sociale et médico-sociale, plan d'hébergement d'urgence) vise le plus souvent à quantifier des catégories de publics et à définir des objectifs d'accueil et des ratios d'équipement. Ces ratios et la nature des solutions encouragées varient d'un département à l'autre, mais ne prennent pas toujours en compte les approches par territoires selon une logique de marché : besoins locaux, itinéraires résidentiels, complémentarité de l'offre, chaînon manquant par secteur, ...

6 Le PLH et les politiques sociales du logement

Au niveau de la formalisation des orientations et objectifs

- Définition d'objectifs d'accueil ou de maintien dans le logement des publics visés en déclinaison « négociée » des objectifs définis au plan départemental, définition d'objectifs de production d'établissements, de structures d'accueil temporaire, de capacités d'hébergement, d'objectifs de traitement de logements indignes ou non décents, etc.

- Identification des conditions de mise en œuvre de ces objectifs et des moyens nécessaires (accompagnement social, aides financières, création d'établissement, agrément de services à domicile, etc.).

Au niveau de l'articulation des dispositifs opérationnels

- Création d'une instance décentralisée du FSL ou d'un fonds de solidarité intercommunal.

- Articulation entre le CLIC (Comité local d'information et de coordination gérontologique) et les services de maintien à domicile gérés par le CCAS.

- Recherche de cohérence entre la sectorisation psychiatrique et les quartiers de la politique de la ville, etc.

Au niveau de l'articulation des dispositifs d'observation

Il est important de veiller à la complémentarité et à la bonne articulation des dispositifs d'observation qui sont créés à des échelles territoriales différentes, de manière à faciliter l'analyse et l'action partagées à partir d'un cadre commun de référence.

Le contenu des actions que pourraient initier les PLH en articulation avec les politiques sociales est détaillé dans les fiches 6-1 (accueil et maintien dans le logement des personnes défavorisées) et 6-2 (vieillissement et handicaps) du Titre II.

Le PLH et la question des échelles géographiques

La multiplicité des échelles géographiques de travail, de décision politique, de contractualisation et de mise en œuvre est souvent et logiquement source de confusion dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat. Quatre grandes échelles doivent être distinguées en matière de PLH :

- **L'échelle de diagnostic du PLH** : ce sera ici l'espace de marché (foncier et immobilier) qui correspond peu ou prou aux notions d'aire urbaine ou de bassin d'habitat. L'analyse menée dans le cadre d'un PLH nécessitera d'être conduite à ce niveau.
  Cette échelle n'est à l'évidence pas forcément en adéquation avec celle des limites administratives d'un EPCI qui élabore un PLH. Mais la loi ENL en donnant la possibilité à un syndicat mixte de réaliser les études de cadrage sur l'habitat à l'échelle du bassin d'habitat ou du pays a permis d'améliorer cette situation.
- **Le territoire de projet** : le PLH peut s'inscrire dans un **projet de « pays » ou d'agglomération**. Ceci est d'importance car c'est souvent à cette échelle que se posent les véritables enjeux et que s'élaborent et se contractualisent les solutions parfois les plus structurantes pour le long terme (avec la création d'un établissement public foncier par exemple).
  Bien évidemment les orientations du PLH devront en tenir compte. Par ailleurs, le PLH de l'EPCI doit logiquement s'articuler avec **le SCOT** (Schéma de Cohérence Territoriale) qui s'élabore à une échelle élargie, et intègre donc plusieurs intercommunalités (aire urbaine).
- **L'échelle d'élaboration des orientations stratégiques du PLH** : c'est ici le **périmètre politico-administratif de l'EPCI**. Il ne coïncide pas toujours avec l'aire d'influence du marché ou les territoires de projets.
- Sur un **plan opérationnel, le programme d'actions d'un PLH** doit être décliné par **secteurs géographiques** au sein du territoire de l'EPCI. Compte tenu de l'importance du sujet, une fiche spécifique est consacrée à la notion de secteurs géographiques.

Sur l'ensemble de ces questions, il importe que les organismes Hlm aient une vision claire de l'articulation des différentes échelles de travail et de décision pour porter au mieux leur point de vue « au bon moment et au bon endroit ».

Fiche 3.1 - Le PLH, les territoires de projet et le marché local de l'habitat

Fiche 3.2 - Le PLH et les périmètres opérationnels infra-communautaires

1 Le PLH, les territoires de projet et le marché local de l'habitat

Introduction

En termes de périmètres d'étude et de réflexion d'un PLH, deux « entrées » peuvent être distinguées : l'une est **« politique »** (elle concerne le territoire de projet à l'intérieur duquel est définie une politique commune dont l'habitat fait partie), l'autre est **« socio-économique »** (les problématiques habitat doivent s'appréhender au niveau du marché local).

Dans le premier cas, il s'agit de comprendre **comment le PLH s'articule à un projet de territoire plus global**, notamment à travers les contrats de pays ou d'agglomération. Ces documents sont le fruit des réformes liées à l'aménagement du territoire et intéressent l'habitat, au même titre que l'économie, les aménagements urbains, les infrastructures et équipements, le tourisme, etc.

Dans le second cas, il s'agit de définir le **territoire d'analyse le plus pertinent pour appréhender les mécanismes du marché local de l'habitat**, ce dernier excédant généralement et parfois assez largement les limites administratives des EPCI. Cette définition repose sur des données objectives.

Le territoire de projet

Territoire de projet et périmètre du PLH

Depuis une dizaine d'années, les lois d'aménagement du territoire ont cherché à **fédérer les territoires autour de la notion de projet.** Celui-ci peut être porté par **un pays ou une communauté d'agglomération**.

Le projet est alors traduit dans **un contrat** (de pays ou d'agglomération).

Le territoire du contrat d'agglomération coïncide avec celui de l'EPCI et donc du PLH.

Le territoire du contrat de pays couvre souvent plusieurs EPCI, le pays pouvant permettre de traiter les complémentarités entre une agglomération et les zones péri-urbaines.

Dans le cas où le périmètre de l'EPCI à compétence habitat diffère de ceux des bassins d'habitat ou des pays, un syndicat mixte peut réaliser les études de cadrage sur l'habitat nécessaires à l'élaboration du PLH par l'EPCI.

Des pays ont pu se doter eux-mêmes d'un PLH, au titre de leur compétence en matière de prospective. Mais ils n'ont cependant pas la capacité juridique de mettre en œuvre le programme d'actions, en lieu et place des communes ou des EPCI. Il reviendra donc à ces derniers de territorialiser sur leur périmètre propre les actions du PLH du pays.

Contrat de territoire et programme d'actions du PLH

Le « contrat de territoire » (signé entre le groupement de communes concerné, l'Etat, la Région ou les Départements concernés) est la

1 Le PLH, les territoires de projet et le marché local de l'habitat

traduction opérationnelle de la stratégie de développement d'un pays ou d'une communauté d'agglomération (au 31 décembre 2006 320 pays et 122 agglomérations avaient signé un contrat).

Jusq'au 31 décembre 2006, ces contrats s'inscrivaient **dans le volet territorial du contrat de plan Etat-Région**, au titre desquels les actions prescrites étaient financées.

La ré-orientation de la politique contractuelle Etat-Région au travers des **nouveaux contrats de projet Etat-Région** à partir du 01 janvier 2007 fait craindre, sinon la disparition, du moins l'amoindrissement du volet territorial.

Quoiqu'il en soit de nombreuses régions et départements ont décidé de continuer leur politique d'aides aux contrats de territoire.

Les orientations du contrat de territoire en matière d'habitat impactent sur les orientations et les programmes d'actions du PLH.

Le contrat d'agglomération contient en effet obligatoirement un volet foncier.

Ainsi, des actions qui intéressent directement le PLH se retrouvent dans le contrat de territoire : par exemple, la création d'établissements publics fonciers locaux, de fonds de minoration foncière, d'observatoires de l'habitat, le principe de lancement d'OPAH, voire la formulation de certaines politiques de logement ciblées sur des populations spécifiques (personnes âgées, étudiants, personnes à mobilité réduite notamment).

Le marché de l'habitat

Dans la plupart des cas, le diagnostic du PLH doit dépasser le strict périmètre du groupement de communes pour proposer une analyse pertinente du marché. Dès lors, il s'agit de choisir des échelles géographiques qui permettront d'analyser les mécanismes économiques, démographiques, sociologiques et urbains affectant le marché de l'habitat.

Différentes « notions géographiques » sont employées en fonction du niveau d'observation et d'analyse que l'on cherche à atteindre. A cet égard, l'INSEE propose une notion à laquelle on se réfère régulièrement : l'aire urbaine. Le « bassin d'habitat » en est une autre qu'il convient d'expliciter.

L'aire urbaine

Dans les diagnostics de PLH, l'aire urbaine est une échelle particulièrement intéressante. La définition est en effet entièrement **fondée sur l'idée « d'attractivité économique » du pôle urbain** et des « flux » que celui-ci génère en termes de migrations alternantes domicile-travail.
C'est donc en quelque sorte l'aire d'influence du pôle urbain.

L'aire urbaine permet ainsi d'englober dans la réflexion des secteurs géographiques souvent extérieurs au périmètre administratif du PLH mais qui restent fortement « polarisés » à celui-ci, de par les relations « domicile-travail ».

Soumis à de fortes pressions foncières par le jeu du « report » de la demande des ménages du centre vers la périphérie, ces secteurs éloignés des villes centres constituent des éléments importants dans la structuration et l'évolution des marchés fonciers et immobiliers.

1 Le PLH, les territoires de projet et le marché local de l'habitat

Au sens de l'INSEE, une **aire urbaine** est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un **pôle urbain**, et par des communes rurales ou unités urbaines (**couronne périurbaine**) dont au moins 40 % de la **population** résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

Le **bassin d'habitat** constitue une zone à l'intérieur de laquelle les ménages localisent la plupart de leurs pratiques en matière de logement, de travail et de consommation.

Etabli à dire d'expert, le bassin d'habitat ne repose pas sur un fondement juridique.

C'est avant tout un outil d'études qui constitue également une base de réflexion pour la répartition des aides financières au logement.

Le bassin d'habitat

Cette notion ne répond pas à une définition précise et ne fait pas partie de la nomenclature officielle de l'INSEE. Elle est pourtant couramment utilisée (notamment par les DDE pour établir la programmation) et présentée comme l'échelle la plus pertinente pour appréhender le **fonctionnement du marché de l'habitat**, dans la mesure où c'est l'espace à l'intérieur duquel s'opèrent les choix résidentiels des ménages.
Le bassin d'habitat n'est pas donné « a priori ». Il ne peut être véritablement défini que lorsque les **mécanismes du marché** ont été analysés et clairement **situés** sur un **plan spatial.**

Cadre réglementaire

Territoire de projet

- Loi n°99-533 du 25 Juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire dite loi « Voynet ».
- Décret n°2000-1248 du 21 décembre 2000 et circulaire du 6 juin 2001 relatifs aux projets d'agglomération.
- Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.
- Loi n°2003-50 du 2 juillet 2003 « Urbanisme et Habitat ».
- Circulaires de la DATAR du 29 septembre 2003, du 8 octobre 2004 et du 20 décembre 2004.

Contrat de projet (2007-2013)

- Circulaires de la DIACT des 06 mars, 23 mars, 14 avril, 24 mai 2006 relatives à la préparation des contrats de projet.

Marché de l'habitat

- Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions : article 56-1, sur les conférences intercommunales du logement.
- Loi n°99-533 du 25 Juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire dite loi « Voynet ».

Communauté de l'agglomération rouennaise

Le contrat d'agglomération a été signé en décembre 2003.

Il a permis d'élaborer une politique d'agglomération sur de nombreuses thématiques. Sur le volet Habitat, il comprend quatre grands champs d'analyse :

● ***La programmation d'études pour la mise en œuvre d'OPAH intercommunales :***
Deux études sont prévues sur ce point, l'une sur les périmètres et la quantification des OPAH, l'autre sur leur pré-programmation.

● ***La problématique du logement étudiant :***
Pour faire face à l'arrivée de nouveaux étudiants avec l'ouverture de deux nouvelles écoles d'ingénieurs, 100 logements étudiants ont été programmés en construction neuve ainsi que la réhabilitation de logements gérés par le CROUS. Une étude plus globale à l'échelle de l'agglomération sur ce type d'offre a également été prévue.

● ***L'analyse spécifique et la programmation d'aides financières pour le logement des personnes à mobilité réduite :***
Une étude sur les besoins d'adaptation des logements est prévue. Il est également prévu dans le contrat d'agglomération une aide au surcoût de l'adaptation des logements égale à environ 1 600 euros / logement pour une quinzaine de logements.

● ***L'intégration des aides spécifiques en matière de foncier :***
Notamment celles relatives au fonds de minoration foncière, au fonds de reconversion des friches et au programme d'action foncière (PAF) mis en œuvre.
Dans ce cadre, il est également prévu des crédits pour l'élaboration d'un observatoire du foncier en partenariat avec l'Etablissement public foncier Normandie (achat d'un logiciel, embauche et formation d'un stagiaire pour la gestion de l'observatoire).

Communauté d'agglomération du Grand Toulouse

La Communauté d'agglomération du Grand Toulouse (CAGT) a adopté son **contrat d'agglomération** en 2003.

Celui-ci comporte un volet foncier entièrement tourné vers la maîtrise de l'étalement urbain. Il s'agit d'infléchir les tendances du marché, en se dotant des moyens d'agir contre les processus de « valorisation-dévalorisation ».

Pour la CAGT, la réalisation de cet objectif doit passer par : la mise en œuvre d'une étude de définition d'une politique foncière qui abordera l'opportunité de mettre en place un établissement public foncier local (EPLF), la mise en place d'un fonds d'aide aux acquisitions foncières (doté de 24 K €), le renforcement du dispositif de compensation de la surcharge foncière pour le logement social à travers un doublement de l'enveloppe affectée par l'Etat.

2 Le PLH et les périmètres opérationnels infra-communautaires

Introduction

Le PLH doit décliner le programme d'actions à l'échelle de « secteurs géographiques ».

Cette notion qui reste ouverte est essentielle si l'on souhaite donner au PLH un caractère opératoire et, au terme de la définition du programme d'actions, une « feuille de route » suffisamment précise à l'intention des opérateurs, mais aussi et peut-être surtout, des différentes communes membres de l'EPCI.

En amont, le diagnostic et la phase de définition des orientations auront permis de distinguer les sous-espaces de marché, et pour chacun d'eux les types d'habitat proposés. Il est important pour les organismes Hlm de veiller à ce que ce découpage en secteurs géographiques soit le plus précis et le plus pertinent possible. Ils disposent pour cela d'une connaissance fine du marché et des différents enjeux territoriaux qu'ils doivent faire valoir.

Typologie des secteurs géographiques

La notion de secteur géographique prévue par la loi

Le programme d'actions répond à une définition plus précise qu'auparavant. Le programme d'actions doit être en effet détaillé pour l'ensemble du territoire auquel il s'applique, et pour chaque secteur géographique défini à l'intérieur de ce dernier. Toutefois, la loi ne définit pas la notion de secteur géographique. La démarche d'élaboration du PLH doit permettre de définir ces secteurs. Doivent notamment être précisés par secteur géographique :

- Les objectifs quantifiés et la localisation de l'offre nouvelle par types de logements.
- La liste des principales actions envisagées sur le parc existant (privé et public).
- La description des opérations de renouvellement urbain.
- L'énoncé de la politique foncière.
- Les modifications à apporter aux documents d'urbanisme.

Les organismes ont tout intérêt à ce que les actions du PLH soient déclinées à la **commune** (voire pour certaines d'entre elles, au niveau du quartier) pour qu'elles engagent le plus possible les communes lors de leur mise en œuvre. La « territorialisation à la commune » des actions du PLH semble être une condition indispensable à sa traduction opérationnelle, même s'il reste vrai que sur certains territoires, cette condition ne sera pas suffisante, le permis de construire étant de la responsabilité des communes.

Un exemple d'approche des territoires infra-communautaires

Les actions du PLH peuvent également être conçues et déclinées par grands secteurs géographiques homogènes transcendant

2 Le PLH et les périmètres opérationnels infra-communaitaires

alors le découpage administratif communal :

- Secteurs ruraux diffus.
- Secteurs d'expansion périurbaine.
- Quartiers anciens en centre ville.
- Quartiers péri-centraux des villes.
- Friches urbaines et industrielles.
- Secteurs de renouvellement urbain.

Ces découpages sont importants parce qu'ils vont renvoyer, selon la vocation des différents secteurs :

- Au type d'habitat proposé.
- Au mode opératoire envisageable (procédures d'aménagement).
- Aux types d'aides, notamment foncières, nécessaires pour réaliser la programmation.

Bien penser ce découpage en secteurs géographiques peut aider largement ensuite au passage à la transcription communale des plans d'action, dans la mesure où il pourra avoir aux yeux des communes membres, une « force d'évidence ».

Ces secteurs correspondent à des « espaces de marché » caractérisés par une tension plus ou moins forte entre l'offre et la demande. Chaque secteur génère un habitat spécifique : l'habitat pavillonnaire en zone périurbaine, l'habitat ancien collectif en quartier ancien, ou individuel en secteur rural diffus, les grands ensembles dans la banlieue des villes, etc.

Ces espaces « structurent » le marché local de l'habitat et permettent de positionner clairement les communes au regard du programme d'actions du PLH. Des objectifs de production, définis de manière quantitative et qualitative, leur seront associés ainsi que des « modes opérationnels » (OPAH, lotissement, ZAC, etc.).

Les secteurs ruraux diffus se caractérisent par un habitat individuel plutôt dispersé autour de noyaux villageois ou de hameaux. Dans les grandes agglomérations, ces secteurs parfois éloignés de plusieurs dizaines de kilomètres de la ville centre, sont soumis à une pression croissante, issue d'une demande moins solvable qu'en centre ville et en première couronne. L'urbanisme y est généralement peu maîtrisé (faiblesse ou absence de POS-PLU / carte communale). Les opérations d'aménagement (sous la forme de petits lotissements voire de permis de construire délivrés au coup par coup) sont modestes, peu structurées. La location-accession et l'accession sociale peuvent être un enjeu fort sur ces secteurs.

Les secteurs d'expansion périurbaine constituent un enjeu fort des PLH car ils sont les principaux pourvoyeurs de terrains à bâtir. L'un des enjeux du PLH consistera précisément à mieux maîtriser la diversité de la production de manière à favoriser la mixité sociale. En lien avec la révision des documents d'urbanisme, les prescriptions du PLH s'attacheront également à lutter contre l'étalement urbain. Les communes de l'article 55 de la loi SRU relèvent souvent de cette catégorie. Le lotissement ou la ZAC seront les outils opérationnels les plus couramment prescrits. Toutefois, le programme d'actions pourra s'attacher à définir le caractère public ou privé de ces opérations, notamment lorsqu'il s'agira « d'encadrer la production privée » au bénéfice du logement social.

Les quartiers anciens des centres villes posent régulièrement la question de la requalification du cadre de vie et de l'habitat. De manière récurrente, les diagnostics de PLH soulignent le déclin démographique de ces quartiers au profit des zones péri-urbaines. On n'aura aucun mal à associer une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) aux quartiers anciens des centres villes (pour lutter contre l'insalubrité, on envisagera même une OPAH « renouvellement urbain »). Ces quartiers constituent aussi un fort enjeu pour les organismes Hlm qui peuvent ici se positionner comme des opérateurs

2 Le PLH et les périmètres opérationnels infra-communautaires

expérimentés de la réalisation d'opérations en centre ancien.

Les quartiers péricentraux présentent un caractère disparate sur le plan de l'organisation urbaine et des typologies de l'habitat. Le programme d'actions du PLH est généralement peu disert sur ces secteurs qui ne présentent que des opportunités foncières ou immobilières ponctuelles.

Les friches urbaines et industrielles sont situées en zones urbanisées, périphériques ou non. Le programme d'actions du PLH y fait très régulièrement référence : une étude précise de ces zones est souvent prescrite, car elles présentent souvent des « potentialités constructives » particulièrement appréciables, notamment en raison de leur superficie et de leur situation à proximité des centres villes. Le mode opérationnel le plus utilisé est ici la ZAC car elle permet à la puissance publique d'encadrer et de maîtriser le programme d'aménagement, et donc le type de production en matière d'habitat. En amont, la question du recyclage (dépollution, ...) et du portage des terrains peut générer des coûts induits très importants qui seront à prendre en charge, quand il existe, par un Etablissement public foncier, ou à défaut par l'EPCI.

Les secteurs de renouvellement urbain au sens du PNRU (Programme National de Rénovation Urbaine) sont les quartiers d'habitat social situés en ZUS. Depuis la loi « Borloo », ces quartiers font l'objet d'une attention soutenue de la part des collectivités, et le programme d'actions du PLH doit leur réserver une place importante : espace d'intervention privilégié des organismes Hlm, ils sont aussi le lieu à partir duquel peut se négocier une nouvelle répartition du logement social sur l'agglomération. Les « espaces de renouvellement urbain » constituent un enjeu de « recomposition » du marché immobilier à différentes échelles, que le PLH devra clairement définir.

Cadre réglementaire

- Articles R. 302-1 et R. 302-1-3 du CCH, modifié par le décret n°2005-317 du 4 avril 2005 relatif aux programmes locaux de l'habitat.

2 La notion de périmètre opérationnel infra-communautaire : **EXEMPLE 1**

Communauté d'agglomération du Pays de Montbéliard

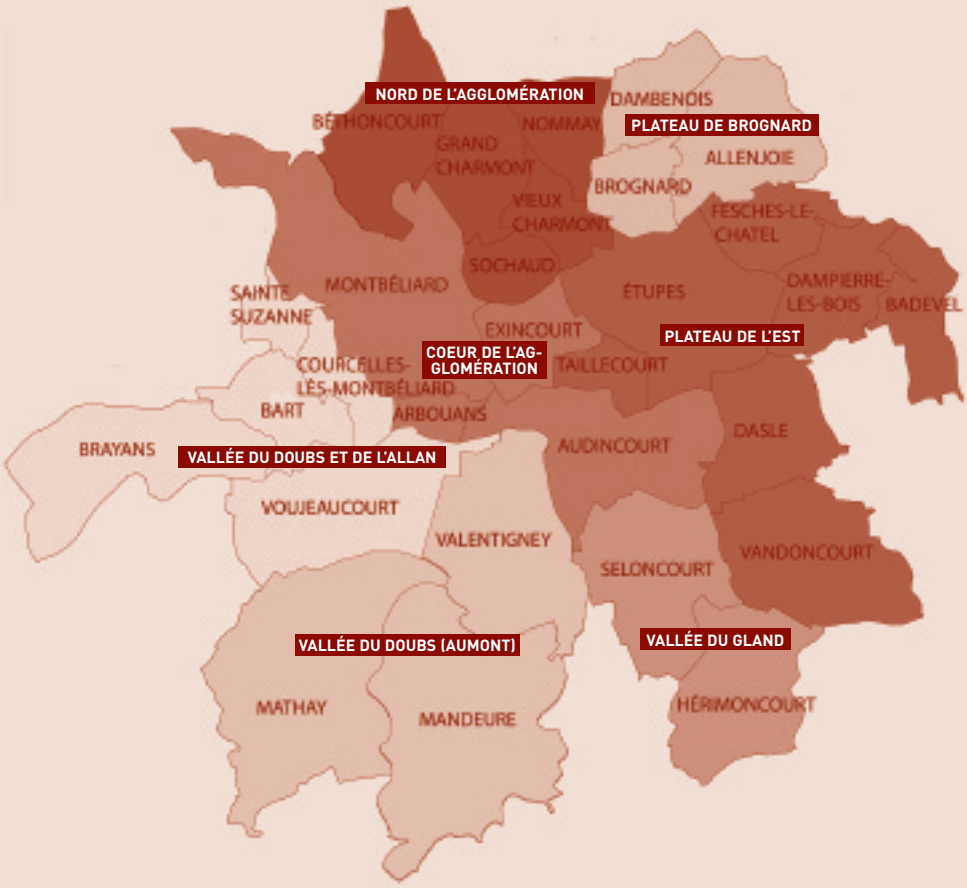
Le territoire de la Communauté de l'agglomération du Pays de Montbéliard a connu ces dernières années une perte de population importante, qui s'explique :

- par la désindustrialisation qui a touché durement le territoire ces dernières années (Peugeot est passé de 44 000 à 12 000 salariés en 10 ans),
- par une inadéquation du parc de logements par rapport à la demande, parc locatif social important et peu attractif, parc locatif peu important, faible offre de logements intermédiaires, ...).

Un des enjeux principaux du PLH est donc de mieux répartir géographiquement l'offre de logements, notamment sociaux et de proposer des produits qualitativement plus attractifs. Pour cela, la Communauté d'agglomération a défini **des objectifs de production territorialisés** selon 7 secteurs géographiques, conformément aux objectifs du SCOT adopté en 2006.

Les objectifs de production territorialisés ont été fixés à partir de plusieurs critères :

- le taux de logements sociaux actuel de chaque commune,
- la taille des communes,
- les objectifs de croissance démographique,
- l'estimation des besoins liés au desserrement des ménages.



2 La notion de périmètre opérationnel infra-communautaire : **EXEMPLE 1 (suite)**

Communauté d'agglomération du Pays de Montbéliard

Ainsi, le PLH, tout comme le SCOT, distingue, pour fixer les objectifs par secteurs, quatre catégories de territoires :

- Les petites communes (moins de 1 000 habitants) ayant peu ou pas de logements sociaux : l'objectif est d'atteindre 6 % de logements sociaux dans le parc de résidences principales.
- Les communes de taille moyenne (plus de 1 000 habitants) ayant peu ou pas de logements sociaux : l'objectif est d'atteindre 15 % de logements sociaux.
- Les communes de taille plus importante et déjà fortement dotées en logements sociaux : l'objectif est le maintien en valeur absolue de leur parc locatif social, avec un enjeu fort de renouvellement urbain (démolitions et reconstitution de l'offre).
- Les communes soumises à la l'article 55 de la loi SRU (deux communes) : objectif d'atteindre 20 % de logements sociaux.

La Communauté d'agglomération a également défini, avec les organismes Hlm, des critères auxquels les nouveaux programmes de logements sociaux doivent répondre, en termes de formes urbaines, d'adaptabilité, de prestations, de critères environnementaux, etc. Le respect de ces critères conditionne l'octroi d'aides financières plus ou moins importantes de la Communauté d'agglomération.

Le SCOT étant très récent (approuvé en juillet 2006) et le PLH en cours de finalisation, la Communauté d'agglomération n'a pas encore le recul suffisant sur leur mise en œuvre et sur l'atteinte des objectifs fixés en matière de répartition territoriale des objectifs de production.

Toutefois, **toutes les conditions semblent réunies pour que la mise en œuvre du PLH se fasse avec succès** :

- Un PLH partagé, qui devrait être approuvé très prochainement.
- Une prise de délégation de compétence en 2006 qui donne à l'agglomération la pleine responsabilité en matière de politique locale de l'habitat et d'octroi des aides à la pierre.
- Un SCOT défini à l'échelle du territoire de la Communauté d'agglomération, adopté en 2006 et avec lequel le PLH est bien articulé.
- Une participation financière importante de la Communauté d'agglomération en faveur de la politique locale de l'habitat.
- Des objectifs de territorialisation arrêtés et une adhésion des communes et des organismes Hlm à ces objectifs.
- Un partenariat étroit avec les organismes Hlm, au travers des projets de renouvellement urbain et de la définition des programmes neufs et un travail en cours sur les questions de réhabilitation du parc.

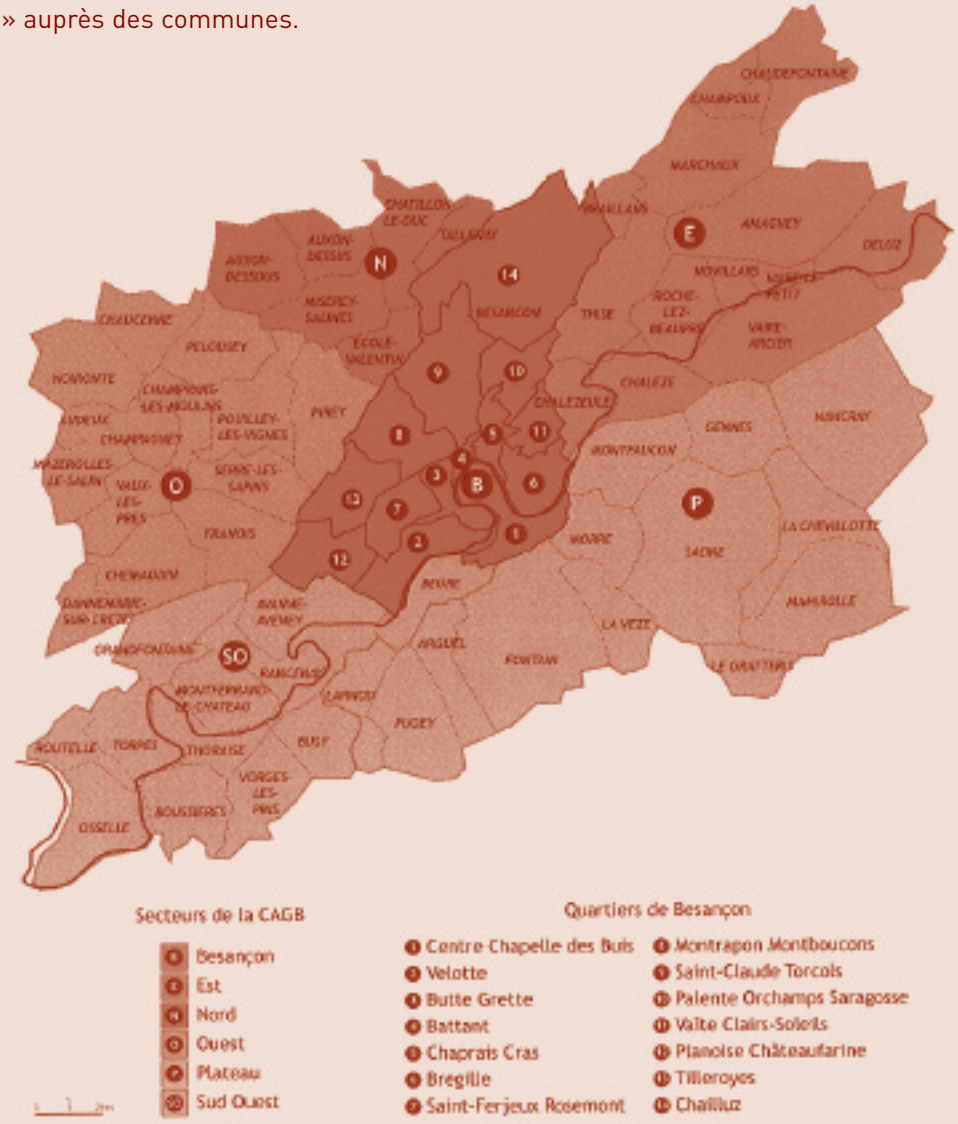
2 La notion de périmètre opérationnel infra-communautaire : **EXEMPLE 2**

Communauté d'agglomération du Grand Besançon

Avec 59 communes, la Communauté d'agglomération du Grand Besançon (CAGB) est la plus grande communauté d'agglomération de France. Son territoire recouvre de fortes disparités géographiques, avec notamment une concentration de l'offre locative sociale à Besançon (95 %) au détriment des communes périphériques (5 %), rendant difficiles les parcours résidentiels.

Face à ce constat, la CAGB a souhaité fixer comme un enjeu prioritaire de son PLH **la recherche de nouveaux équilibres territoriaux** en renforçant notamment la production de logements sociaux (locatif et accession sociale) dans les communes périphériques. **C'est donc un logement social sur trois qui doit être construit en périphérie, selon une répartition qui s'appuie sur les secteurs géographiques définis par le SCOT.**

Pour cela, la CAGB s'est dotée d'une politique foncière, d'aides financières en faveur de la production de logements sociaux et effectue un travail d'assistance technique et de « sensibilisation » auprès des communes.



2 La notion de périmètre opérationnel infra-communautaire : **EXEMPLE 2 (suite)**

Communauté d'agglomération du Grand Besançon

Les clés de réussite de la démarche de territorialisation des objectifs de production reposent notamment sur une forte implication de l'agglomération, d'un point de vue financier, mais aussi pédagogique, ce qui a permis de sensibiliser les élus des communes périphériques à la nécessité de produire une offre de logements diversifiée pour favoriser le maintien de leur population et faciliter leurs parcours résidentiels.

En termes de résultats, il semble que malgré une production de logements sociaux qui reste à ce jour inférieure aux objectifs fixés, le rééquilibrage entre la commune-centre et les secteurs périphériques se met en œuvre.

Le PLH et les documents de planification urbaine

Tous les documents de planification urbaine, au sens large du terme, poursuivent aujourd'hui trois objectifs simultanés :

- **L'équilibre entre aménagement et protection** : développement urbain maîtrisé, préservation des espaces agricoles et forestiers, protection des espaces naturels et des paysages, dans un souci de développement durable.
- **La diversité des fonctions urbaines** au sens de l'équilibre emploi-habitat, et la diversité de l'offre de logements : il s'agit de créer une mixité urbaine et sociale ; cet objectif introduit par la Loi « d'Orientation pour la Ville » en 1991 a constamment été réaffirmé depuis.
- **L'utilisation économe de l'espace** : la lutte contre l'étalement urbain, la « rurbanisation », le « mitage ».

Le développement de l'habitat sur un territoire est un questionnement essentiel dans toute démarche de planification, particulièrement à un moment où :

- Une forte propension à la maison individuelle (consommatrice d'espace, de réseaux et de déplacements) est constatée.
- Les questions de ségrégation spatiale et sociale sont devenues très prégnantes.

Au-delà d'une approche purement « sectorielle » (l'économie, l'habitat, les déplacements, etc.), il s'agit donc de favoriser le développement de territoires « équilibrés » et « accessibles », susceptibles de répondre aux besoins des habitants (équipements scolaires, de santé et de loisirs, etc.) tout en préservant voire en améliorant le cadre de vie. Cette approche est au cœur de la loi SRU du 13 décembre 2000. Elle tente d'apporter des réponses en agissant simultanément dans trois domaines : **l'urbanisme, l'habitat et les déplacements**. C'est sur ce « triptyque » que repose désormais toute politique de développement et d'aménagement territorial.
Cela suppose également une cohérence entre les documents de « planification sectorielle » : le programme local de l'habitat (PLH), le plan de déplacements urbains (PDU) et le plan local d'urbanisme (PLU) doivent ainsi être compatibles avec le schéma de cohérence territoriale (SCOT) qui constitue une règle supérieure d'urbanisme.

Fiche 4.1 - Le PLH et son articulation avec les différents documents de planification urbaine
Fiche 4.2 - Le PLH et le schéma de cohérence territoriale
Fiche 4.3 - Le PLH et le plan local d'urbanisme
Fiche 4.4 - Le PLH et le plan de déplacements urbains

1 Le PLH et son articulation avec les différents documents de planification urbaine

Introduction

Selon les textes, les différents documents de planification et d'urbanisme s'organisent en système de « poupées russes » : le document d'urbanisme de niveau « inférieur » doit ainsi être compatible (notion plus souple que celle de la conformité) avec le document lui étant immédiatement « supérieur », sachant que ce dernier porte sur des échelles géographiques plus vastes et des horizons d'étude plus lointains.

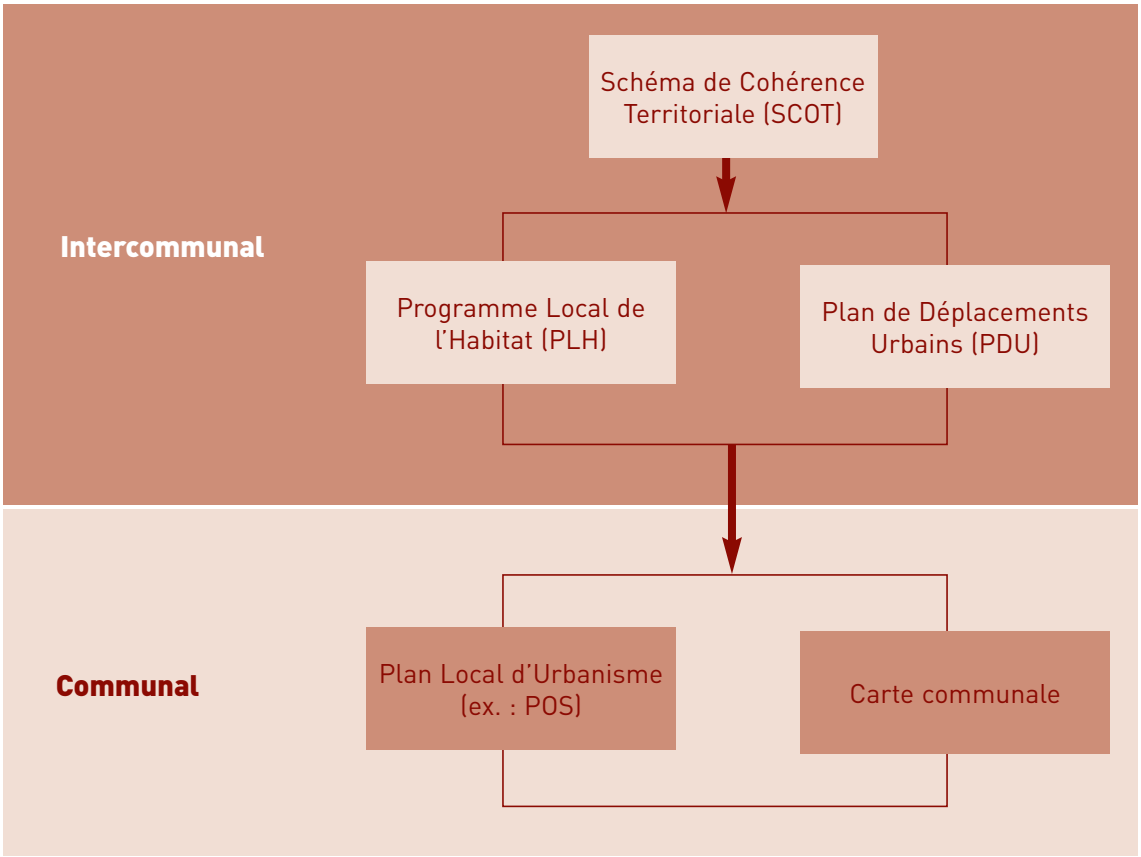
Dans l'ordre « décroissant », on trouve ainsi : les schémas d'aménagement régionaux qui ont valeur de SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale), puis les SCOT (et schémas directeurs), les PLH et les PDU (Plan de Déplacements Urbains) et enfin les PLU (Plan Local d'Urbanisme) / POS / cartes communales.

Dans la réalité et compte-tenu des différences de périmètres et de délai d'élaboration des différents documents, le PLU peut être approuvé alors que PLH est encore en cours d'étude et qu'au même moment se discute le périmètre d'étude du SCOT.

Les procédures de révision des différents documents permettent toutefois de les rendre compatibles à cette occasion. On peut au surplus penser que si la législation reste relativement stable pendant quelques temps, il sera possible de refaire les différents documents, à leur « fin de vie », dans le bon ordre tel que prévu par les textes.

1 Le PLH et son articulation avec les différents documents de planification urbaine

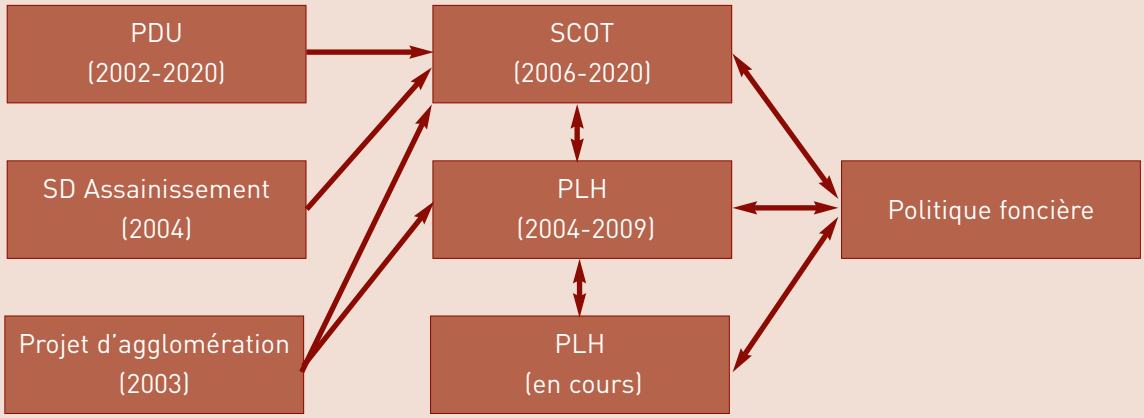
Compatibilité des différents documents d'urbanisme



Montpellier Agglomération

La Communauté d'agglomération de Montpellier, qui regroupe 31 communes et accueille plus de 400 000 habitants, a été créée en 2001. C'est à partir de cette date qu'elle a engagé la définition d'une politique locale de l'habitat, d'une stratégie de planification en matière d'aménagement, d'urbanisme, de politique foncière, de développement durable, etc.

Dans ce contexte, la Communauté d'agglomération a souhaité **définir et mettre en œuvre de façon cohérente les différents documents de planification de l'agglomération (PDU, SCOT, PLH, Schéma directeur d'assainissement)** ainsi qu'une **politique foncière** qui prenne en compte ces différents projets.



Il s'agissait donc d'articuler à la fois :

- Les différentes politiques sectorielles (transports, habitat, urbanisme, assainissement, politique foncière).
- Les dispositifs à moyen terme (PLH) et à long terme (PDU, SCOT).
- Les politiques de niveau intercommunal avec les politiques de niveau local (objectif d'articulation avec les PLU de chaque commune).

La Communauté d'agglomération a mis en place pour cela un dispositif de pilotage commun aux différents dispositifs, facilitant ainsi la construction d'**un projet d'ensemble pour le territoire** et la mise en cohérence des différents projets de l'agglomération.

La réussite de cette démarche de pilotage et de mise en cohérence des grands projets de l'agglomération, au travers de différents documents de planification, repose sur plusieurs facteurs :

- Une échelle de territoire commune : tous les documents sont définis au niveau du périmètre de la Communauté d'agglomération.

1 L'articulation des différents documents de planification urbaine : **EXEMPLE 1 (suite)**

Montpellier Agglomération

- Des démarches menées en parallèle (PDU réalisé en premier puis définition « de front » du SCOT, des PLH, du SDA et de la politique foncière).
- Un comité de pilotage technique et un comité de pilotage politique communs aux différents dispositifs.

Le bilan de la mise en œuvre des deux premières années du PLH (2005-2006) est également positif : production accélérée, objectif de production de logements sociaux atteint, notamment dans les communes périphériques où elle a été multipliée par trois (grâce notamment à un important travail de sensibilisation et de pédagogie mené auprès des maires des petites communes).

1 L'articulation des différents documents de planification urbaine : **EXEMPLE 2**

Communauté de communes du Pays de Chaumont

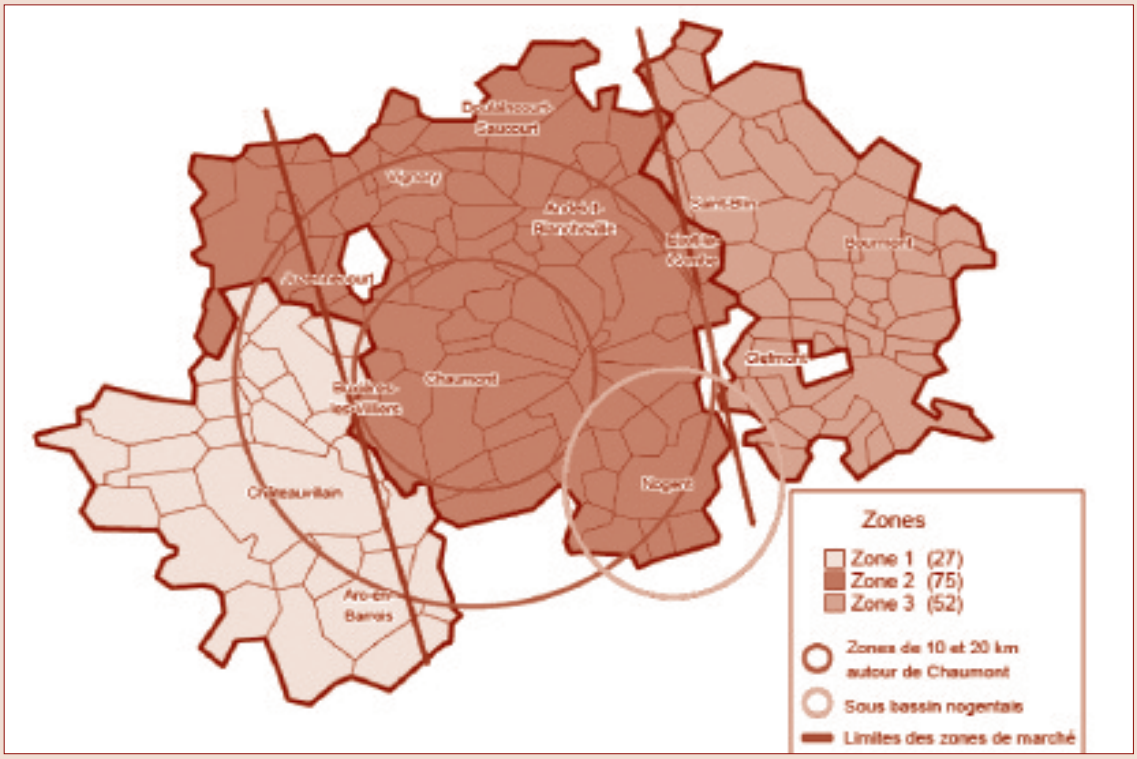
Le Pays de Chaumont, qui rassemble 153 communes, a porté les parties « diagnostic » et « orientations » du PLH, réalisées à différentes échelles d'analyse :

- le Pays,
- les 7 communautés de communes,
- 4 secteurs géographiques regroupant plusieurs communes isolées.

Ceci a permis au Pays et aux communes le constituant de disposer d'une analyse des problématiques de l'habitat, notamment du logement social, **à une échelle jugée pertinente**. En effet, le parc social est actuellement fortement concentré sur la ville-centre de Chaumont, notamment sur deux quartiers qui font l'objet d'un dossier ANRU. Les objectifs du PLH et du PRU sur ce thème spécifique était ainsi de :

- repositionner les quartiers ANRU dans le parc social de la ville-centre en conduisant des opérations de requalification et de démolition / reconstruction sur site d'une offre diversifiée,
- favoriser le développement d'une offre neuve en locatif social en dehors de la ville-centre.

Le scénario d'évolution retenu est relativement ambitieux et repose sur un développement économique et démographique du Pays. Ce scénario, qui tient compte des orientations et objectifs définis dans le cadre du projet ANRU, notamment la reconstitution de l'offre démolie entièrement sur site, vise le développement d'une offre neuve de logement social en dehors de la ville-centre afin d'amorcer un rééquilibrage de l'implantation du parc social sur le territoire.
Ce scénario a été décliné à une échelle territoriale relativement large (3 grandes zones).



1 L'articulation des différents documents de planification urbaine : **EXEMPLE 2 (suite)**

Communauté de communes du Pays de Chaumont

Le Pays n'a pas en propre la compétence habitat et seules les communautés de communes peuvent approuver en conseil de communauté le PLH ainsi défini et le mettre en œuvre. Pour l'heure aucune d'entre elles ne l'a encore approuvé. De ce fait, les objectifs de construction d'une offre locative sociale n'ont pas encore été répartis à une échelle territoriale fine.

2 Le PLH et le Schéma de Cohérence Territoriale

Introduction

Le développement de l'habitat sur un territoire ne peut être envisagé sans tenir compte des conditions de mobilité (infrastructures routières, déplacements en commun), des services proposés (commerces, équipements publics, etc.) actuels ou futurs, des équilibres sociologiques, de la préservation des espaces naturels, etc.

A cet égard, le SCOT constitue la pièce maîtresse du dispositif de planification urbaine :

- Le SCOT a été instauré par la loi SRU, en remplacement des anciens schémas directeurs, souvent qualifiés de « super POS » car trop précis et inefficaces et jugés trop limités à la programmation des extensions urbaines et des infrastructures. A cet égard, contrairement aux schémas directeurs, le SCOT ne fixe pas la destination des sols (la loi SRU a ainsi supprimé la carte de destination générale des sols).
- Le SCOT est un instrument de planification stratégique, à long terme et à l'échelle du bassin de vie ; il doit ainsi assurer une cohérence des politiques sectorielles en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacements, d'équipements des territoires. C'est la traduction spatiale d'un véritable projet d'ensemble (contenue dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable : PADD) déterminant les conditions permettant d'assurer une utilisation économe et équilibrée de l'espace (espace urbain, périurbain, rural, naturel) tout en favorisant la mixité sociale.
- Le SCOT s'impose au PLH, au Plan de Déplacements Urbains (PDU) et au Plan Local d'Urbanisme (PLU) pour lesquels il constitue une règle supérieure d'urbanisme. Toutefois, il ne se substitue pas aux documents d'urbanisme locaux (PLU, carte communale) et il revient aux documents « sectoriels » (PLH, PDU) de préciser les actions à mener.

Il faut souligner par ailleurs qu'en matière de compatibilité entre documents, la difficulté est souvent que de nombreux SCOT sont encore à l'étude (compte tenu notamment de la longueur du processus pour fixer un périmètre de projet), tandis que de nombreux PLH sont déjà approuvés. Cela signifie qu'il sera probablement nécessaire de rechercher l'harmonisation de ces deux documents.

A l'inverse, un PLH qui comprendrait des dispositions qui ne sont pas compatibles avec le SCOT ne peut être approuvé que si le SCOT a préalablement été modifié ou révisé (Article L.122-16 du code de l'urbanisme).

2 Le PLH et le Schéma de Cohérence Territoriale

SCOT, document « fondateur »

Périmètre et objet du SCOT

Le SCOT est nécessairement intercommunal. Son périmètre est délimité par les communes en accord avec le préfet. **Le territoire** doit être **d'un seul tenant** et **sans enclave**.
Souvent il correspond à l'aire urbaine, au bassin d'habitat ou au pays.

Il est élaboré par un EPCI ou par un syndicat mixte constitués exclusivement de communes et EPCI compétents en matière de SCOT compris dans le périmètre du schéma.

Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du SCOT définit les grands choix stratégiques d'organisation et de développement d'un territoire. C'est au regard du document d'orientation, qui fixe les principes d'urbanisation («spatialisation» des objectifs du PADD, « phasage » des étapes de mise en œuvre, etc.) que s'apprécie la compatibilité du PLH, du PDU et des PLU.

Le document d'orientation du SCOT peut comporter des prescriptions susceptibles d'avoir une incidence directe sur l'habitat. Par exemple, l'utilisation prioritaire des **zones constructibles** existantes avant d'en créer de nouvelles (on retrouve ici la problématique du renouvellement urbain : reconquête des friches urbaines, etc.), ou encore la subordination de la construction de nouveaux quartiers à la création de **transports collectifs** (articulation avec le Plan de Déplacements Urbains).

En effet, il existe une règle d'urbanisation limitée. Dans les communes situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie des agglomérations de plus de 50 000 habitants, ou à moins de 15 km du littoral et qui ne sont pas couvertes par un SCOT (article L.122-2 du code de l'urbanisme), le PLU ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 01 juillet 2002 ou une zone naturelle.

Les communes peuvent ouvrir à l'urbanisation les zones NA (d'urbanisation future des POS) délimitées avant le 1er juillet 2002 (à l'exception des surfaces commerciales et multiplexes cinématographiques).

SCOT et PLH

Le SCOT est un document de planification à long terme sur un vaste territoire. Le PLH est un document de programmation à moyen terme sur un territoire plus restreint qui permet de mettre en œuvre les orientations du SCOT en matière d'habitat.

Le périmètre d'un PLH peut ne couvrir qu'une partie du périmètre d'un SCOT Le recouvrement des deux périmètres se rencontre essentiellement dans les communautés d'agglomération compétentes pour élaborer les deux documents.

La démarche PLH se situe à la croisée de trois problématiques connexes qui sont également traitées dans le SCOT : **l'aménagement de l'espace** (l'habitat est un élément majeur d'urbanisation), la **mobilité géographique** (les liaisons routières, les transports en commun), la **mixité sociale** (l'habitat peut produire de la « discrimination »).

Les réponses qu'apporte le programme d'actions du PLH ne doivent pas être en contradiction avec les orientations du SCOT. Par exemple, on ne peut proposer le développement de zones d'habitations dans des secteurs trop enclavés et mal dotés en services publics, ou poursuivre une politique d'extension pavillonnaire sans poser la question de la reconquête des friches urbaines, etc.

2 Le PLH et le Schéma de Cohérence Territoriale

Au total, les organismes Hlm, ont tout intérêt à être associés le plus en amont possible dans les démarches SCOT – comme les textes le rendent possible mais non obligatoire - pour tout à la fois :

- Connaître les enjeux sur l'ensemble de l'aire d'étude du SCOT.
- S'informer des projets en cours ou prévus d'équipements ou d'infrastructures structurants, des grandes orientations prises en matière de développement ou de renforcement de certains pôles urbains, sachant que ces choix impacteront fortement sur leurs projets d'habitat, tant en ce qui concerne le parc existant que l'offre nouvelle.
- Faire valoir leur connaissance des problématiques locales, du marché et leur point de vue sur les orientations à prendre en matière d'urbanisation, de mixité urbaine et sociale.

Cadre réglementaire

- **Limitation de la constructibilité en l'absence de SCOT** : article L. 122-2 du code de l'urbanisme.
- Voir également les articles L. 121-1 et L. 122-1 du code de l'urbanisme qui définissent les **objectifs** assignés à la **planification urbaine et les exigences de compatibilité des documents d'urbanisme**.

2 Le PLH et le schéma de cohérence territoriale : **EXEMPLE 1**

Communauté d'agglomération du SICOVAL

Le SICOVAL est un territoire de 25 000 ha au Sud-Est de Toulouse réunissant 36 communes et 68 000 habitants. Il est soumis à une forte pression démographique et urbaine (19 000 personnes de plus chaque année à l'échelle de l'aire urbaine, 2 000 sur le territoire du SICOVAL).

On ne peut évoquer la politique de planification du SICOVAL sans évoquer la spécificité de l'aire urbaine toulousaine. En 1995, le SMEAT (Syndicat mixte d'études de l'agglomération toulousaine), dont le SICOVAL est membre, élabore un projet d'agglomération « Toulouse, un cap pour le long terme ». Sur ces bases, un schéma directeur est approuvé en 1998. Le 31 décembre 2001, après avoir révisé ses statuts, le SMEAT entreprend l'étude d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) sur l'ensemble de l'agglomération toulousaine. Celle-ci sera dotée d'un **SCOT central** (117 communes), incluant la totalité « des territoires » (dont le SICOVAL), et de trois autres **SCOT en « pétales »**: au Nord-Est, au Sud-Est et au Sud.

Une **charte InterScot** (validée le 13/01/2005 par la conférence de l'aire urbaine) en assure la cohérence. Différentes instances (commissions, ateliers, comité technique) ont été mises en place dans ce cadre, et suivant les grandes orientations retenues. **L'habitat en constitue l'un des axes clés.**

En ce qui concerne le SICOVAL, la **Charte d'aménagement** votée en 1993, et actualisée en 2004, entretient un lien étroit avec le SCOT. Elle joue un rôle fondamental dans la mise en œuvre de la politique de développement urbain du territoire, en parfaite cohérence avec les objectifs du SCOT Dans cette démarche, l'habitat occupe une place centrale, mais pondérée suivant des critères précis de développement démographique, économique et environnemental.

L'idée consiste à geler l'urbanisation d'une partie du territoire, et à n'ouvrir en zones constructibles que des secteurs repérés à l'avance dans la charte d'aménagement : les « zones blanches », 20 % du territoire.

La force de la démarche repose sur la mise en œuvre d'une méthode très participative, impliquant les communes dans une réflexion conjointe avec la Communauté d'agglomération.

Un comité de pilotage (élus) se réunit chaque année pour examiner les demandes de changement de zone. Le principe consiste à garder l'équilibre prédéfini, tout en permettant les échanges d'affectation.

Par ailleurs le service urbanisme opérationnel du SICOVAL intervient directement dans la mise à jour ou l'étude des documents d'urbanisme (PLU, cartes communales). Cela confère à

Communauté d'agglomération du SICOVAL

la mise en œuvre de la politique de développement territorial une grande cohérence, en permettant d'établir **une liaison très fine entre les orientations préconisées dans la charte d'aménagement, le programme local de l'habitat et les orientations du SCOT, qui est un document opposable.**

La production de logements sociaux entre dans ce dispositif global. Elle dépend avant tout du classement des communes regroupées par « profils-types » (groupes territoriaux), auxquels correspondent des objectifs quantitatifs spécifiques. Le SICOVAL anime les groupes. Pour chacun d'eux, un « élu animateur » est désigné, ainsi qu'un élu porteur d'expérience venant systématiquement d'un autre groupe. Ce lieu sert tout à la fois au repérage d'opportunités et à la capitalisation d'expériences.

3 Le PLH et le plan local d'urbanisme

Introduction

Le plan local d'urbanisme (PLU) remplace désormais le plan d'occupation des sols (POS). Toutefois, un POS approuvé avant l'entrée en vigueur de la loi SRU a les mêmes effets que le PLU (article L.123-19 du code de l'urbanisme).

Le PLU est élaboré à l'initiative de la commune, ou plus rarement d'un EPCI : dans ce cas il est intercommunal.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) est la principale innovation du PLU. Ce document, rédigé dans un langage clair et accessible, permet aux collectivités d'exprimer **un projet global d'aménagement couvrant tout le territoire** : prévoir les zones d'extension urbaine dans un souci d'accessibilité aux services, d'équilibre par rapport aux espaces naturels, etc. Le PLU permet de dépasser ainsi le seul « zonage » des POS qui se limitaient à préciser le droit des sols et se sont révélés trop rigides, obligeant ainsi à les modifier ou les réviser de façon « quasi-permanente ».

Les organismes Hlm ont un intérêt tout particulier à s'impliquer dans l'élaboration d'un PLU (les modalités de la concertation sont définies par le conseil municipal ou communautaire) et donc à demander à faire partie des groupes de travail ou à être consultés. La loi ENL les y incite en offrant à leur représentant, la possibilité de donner son avis sur le projet de PLU d'une commune. **Elle renforce aussi la prise en compte dans le PLU des objectifs fixés en matière de logement par le PLH**. Ce document engage les conditions de production de l'habitat : il précise les zones destinées à l'habitation et les conditions de réalisation des opérations, fixe les règles d'aménagement des terrains (accès et voirie, surfaces, stationnement, etc.), de constructibilité (densité, hauteur des constructions, aspects extérieurs), etc.

PLU, clé d'entrée de l'aménagement

Périmètre et objet du PLU

Le PLU concerne l'intégralité du territoire communal, excepté les périmètres couverts par un secteur sauvegardé.

Il permet de préciser le **droit des sols** en délimitant les zones urbaines et à urbaniser (dans la nouvelle nomenclature des PLU), les zones agricoles et naturelles. On peut ainsi « lire » sur la carte des espaces urbanisables annexée au PLU, le projet de développement urbain d'une commune ou d'un EPCI.

En outre, il permet de définir des **projets plus précis d'aménagement** : pour les quartiers centraux, les espaces publics, les entrées de ville, les actions de renouvellement urbain des quartiers en difficulté (prévention des copropriétés dégradées, périmètres d'insa-

3 Le PLH et le plan local d'urbanisme

lubrité, etc.). Les projets de ZAC ont perdu leur caractère « dérogatoire » par rapport au PLU ; en effet le PAZ (plan d'aménagement de zone) ayant disparu, le plan d'aménagement de la ZAC doit être prévu dans le PLU ou intégré dans le cadre d'une révision du PLU.
Les mesures de protection des paysages urbains et naturels sont également intégrées au PADD (projet d'aménagement et de développement durable).

L'articulation du PLH et du PLU

Si le PLH est élaboré avant le PLU, et puisqu'il s'impose au PLU, le PLU devra tirer au plan du droit des sols et de la cartographie, les conséquences des orientations définies dans le PLH.

Si le PLH intervient après le PLU, cas fréquent, le PLH est alors l'occasion d'une remise à plat et d'une analyse des politiques menées, afin de prendre ensuite des décisions qui devront être traduites dans le PLU, et qui vont donc nécessiter une révision du PLU. La nécessité de dégager du foncier pour la construction de logements sociaux pourra ainsi se traduire non seulement par des zones à urbaniser mais aussi par des emplacements réservés.

En effet le PLH met en évidence les zones d'habitations mal desservies par les infrastructures routières et les autres équipements publics, les effets de « mitage » de l'espace ou de « rupture urbaine ».

La cohérence entre le PLH et le PLU a été renforcée par la loi ENL.
D'une part, le président d'un EPCI compétent en matière de PLH peut désormais être consulté à sa demande sur les projets de PLU des communes adhérentes.
D'autre part, la loi incite à la déclinaison en foncier à urbaniser des objectifs de construction de logements contenus dans les PLH, ce qui renforce la dimension opérationnelle du PLU.

Notamment :

- Le rapport de présentation du PLU peut désormais comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation d'équipements (art. L.123-1 du CU 14°alinéa).

- Une analyse triennale de l'application du PLU au regard de la satisfaction des besoins en logements est rendue obligatoire. Cette analyse donne lieu à un débat au sein du Conseil municipal portant sur les résultats de l'application du PLU. La commune ou l'EPCI (en cas de PLU intercommunal) peuvent ensuite décider de la modification ou de la révision du PLU si ses dispositions constituent un obstacle à la réalisation des objectifs du PLH (art. L 123-12-1 du CU).

Enfin le représentant de l'ensemble des organismes Hlm situés sur une commune, peut demander au maire de lui notifier le projet de PLU afin de recueillir son avis. L'avis est réputé favorable s'il n'est pas rendu par écrit dans les deux mois (art. L123-8 du CU).

Pour les organismes Hlm, il est également important de noter que, dans les zones urbaines et dans les zones à urbaniser, le PLU peut instituer des servitudes consistant à :

- **Interdire**, sous réserve d'une justification particulière, dans un périmètre qu'il délimite et **pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global,** les **constructions** ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement. Les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes sont toutefois autorisés.

- **Réserver des emplacements en vue de la réalisation**, dans le respect des objectifs

3 Le PLH et le plan local d'urbanisme

de mixité sociale, de **programmes de logements qu'il définit**.

- Délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements locatifs qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale. Pour ces secteurs, un droit de délaissement particulier ne peut contraindre la commune à acquérir le terrain.

De plus, le PLU peut faciliter la réalisation de logements sociaux en permettant de :

- Délimiter des secteurs à l'intérieur desquels les programmes de logement, comportant au moins la moitié de logements locatifs sociaux, bénéficient d'une majoration de COS pouvant aller jusqu'à 50 %. Cette possibilité est réservée aux conseils municipaux des communes de plus de 20 000 habitants ou des communes de plus de 1 500 habitants membres d'un EPCI de plus de 50 000 habitants pour une période transitoire (du 17 juillet 2007 jusqu'au 1er janvier 2010). Elle ne doit pas porter atteinte à l'économie générale du PADD du PLU (article L.230-4-1 du CU).
- Alléger l'obligation d'aires de stationnement lors de la construction de logements locatifs sociaux financés en PLAI et en PLUS (article L. 421-3 du CU).
- Exempter de la participation pour voirie et réseaux les opérations de construction de logements sociaux (article L. 332-11-1 du CU).

Notons par ailleurs que par rapport à l'habitat, deux échelles spatiales sont à distinguer :

- Sur un plan général, la déclinaison géographique du programme d'actions du PLH permet de situer les communes par rapport à la stratégie de rééquilibrage et de développement de l'offre de logements sociaux.
- Plus finement, le repérage d'opportunités foncières et l'identification des zones à urbaniser permettront de définir le type d'opérations envisageables. Ces éléments peuvent être intégrés au PADD qui s'attache à préciser, pour des secteurs bien définis, un projet d'aménagement plus précis.

Cadre réglementaire

- L'article L. 122-1 du code de l'urbanisme rappelle la nécessité **d'articuler les autres documents de planification sectorielle au SCOT**.
- L'article L. 121-1 du code de l'urbanisme définit les **objectifs** assignés à la **planification urbaine**.
- L'article L. 123-2 du code de l'urbanisme définit **les conditions de réservation des espaces** dans le Plan Local d'Urbanisme (PLU).
- **Les articles L. 127-1, L.230-4-1, L. 421-3 et L. 332-11-1 du code de l'urbanisme comprennent différentes dispositions permettant de faciliter la réalisation de logements locatifs sociaux**.

3 Le PLH et le plan local d'urbanisme : **EXEMPLE 1**

Communauté de communes du Pays de Thelle

La Communauté de communes du Pays de Thelle est composée de 36 communes et accueille environ 43 200 habitants, dont plus de 9 000 sur Chambly.
Le territoire est situé à proximité des bassins d'habitat Creillois et du Beauvaisis et a bénéficié pendant les années 1990 d'une forte croissance démographique (+2,5 %/an), alimentée principalement par un solde migratoire positif en provenance de ces deux bassins, ainsi que d'Ile-de-France.

Le PLH de la Communauté de communes a été approuvé en 1999 et avait pour principaux enjeux de **modérer la croissance démographique (+1 %/an maximum) tout en développant le parc locatif,** insuffisant pour répondre aux besoins locaux et extérieurs.

Ces objectifs ont été repris dans le SCOT approuvé en 2006 et déclinés dans les PLU des communes, avec l'appui de la Communauté de communes et des services de l'Etat. Les PLU prennent en compte notamment les prescriptions de la Charte architecturale, inscrivent des zones réservées pour l'habitat et notamment pour le locatif social, prennent en compte les enjeux environnementaux et de développement durable. Les PLU intègrent également la nécessité, pour maîtriser la croissance, de phaser dans le temps les projets et de planifier l'ouverture à l'urbanisation.

La commune de Chambly, par exemple, a élaboré un PLU extrêmement précis et a déterminé pour chaque zone, destinée à l'habitat, un cahier des charges de prescriptions urbanistiques et architecturales, et chaque zone a son propre règlement d'urbanisme. Trois zones ont notamment été définies pour accueillir un habitat mixte (locatif et accession) et composé à la fois de petits collectifs et de maisons individuelles. Dans le respect de l'objectif de croissance maîtrisée, ces projets sont planifiés dans le temps et seront réalisés progressivement.

La réussite du PLH et du SCOT et de leur déclinaison dans les documents d'urbanisme communaux repose sur **plusieurs facteurs** :

- Une démarche très partenariale avec les communes pour l'élaboration du PLH, du SCOT et des PLU.
- Une prise de conscience des communes de la nécessité de planifier, de phaser les opérations, de répondre aux objectifs du SCOT et du PLH, notamment en matière de croissance démographique.
- Le caractère opératoire des documents de planification stratégique (PLH et SCOT) grâce à leur déclinaison précise dans les PLU de chaque commune.
- Une appropriation par les communes du PLH et du SCOT, qui leur a permis l'intégration des enjeux et des objectifs de ces documents de planification stratégique dans les documents d'urbanisme (charte architecturale pour les nouvelles constructions, zones réservées à

3 Le PLH et le plan local d'urbanisme : EXEMPLE 1 (suite)

Communauté de communes du Pays de Thelle

l'habitat et notamment au locatif social, prise en compte des enjeux environnementaux et de développement durable, etc.).

- Une liberté de chaque commune dans son approche du développement urbain et de l'habitat, mais avec un appui et une validation de la Communauté de communes à chaque étape de l'élaboration des PLU, afin de s'assurer le la cohérence entre les choix communaux et les orientations intercommunales en matière de politique de l'habitat.

3 Le PLH et le plan local d'urbanisme : **EXEMPLE 2**

Communauté d'agglomération du Pays d'Aix

La Communauté d'agglomération du Pays d'Aix (CPA) est une intercommunalité récente (création en 1993), tout comme la politique locale de l'habitat sur ce territoire (premier PLH en 2002). Pour la CPA, **une des conditions de réussite du programme local de l'habitat est d'apporter une assistance aux communes dans sa mise en œuvre.**

En effet, face à la complexité des mécanismes pour promouvoir la création ou la réhabilitation de logements, certaines communes ont besoin d'appui, d'accompagnement et d'expertise.
La CPA intervient sous deux formes différentes :

Un appui à l'ensemble des 34 communes de l'agglomération au travers :

- D'une mise à disposition d'informations et d'outils de travail :
  - **Atlas du logement social** qui répertorie sur SIG tous les logements sociaux du Pays d'Aix.
  - **Classeur des aides à l'habitat** alimenté et mis à jour chaque année en fonction des évolutions juridiques et fiscales. Il recense et explique de façon pédagogique les aides des différentes partenaires (aides de la CPA en matière de participation à la surcharge foncière, aides à la pierre dans le cadre de la prise de délégation de compétences, aides de l'Etat, etc.).
  - **Observatoire du PLH** qui permet de faire le point régulièrement avec les maires sur l'avancement du PLH par secteur et par commune.

- De l'animation de groupes de travail avec les élus et les techniciens des communes, en charge de l'urbanisme et/ou de l'habitat, sous deux formes :
  - Des **groupes de travail thématiques** qui réunissent une fois par an les 34 communes sur différents sujets : logement privé, logement social, logement des actifs, logements spécifiques, etc.
  - Des **groupes de travail géographiques**, selon les 5 secteurs PLH se réunissant également une fois par an pour évoquer les problématiques propres de leurs territoires en matière d'habitat.

- D'une **assistance aux communes pour l'adaptation de leurs documents d'urbanisme aux objectifs du PLH.** A chaque élaboration ou révision de PLU, la CPA élabore un « porter à connaissance » rappelant notamment les objectifs et les outils du PLH et leur déclinaison possible dans les PLU. La CPA participe aux réunions organisées par la commune à chaque étape du projet de PLU et lui apporte si elle le souhaite un appui technique, en matière d'urbanisme et d'habitat.

3 Le PLH et le plan local d'urbanisme : **EXEMPLE 2 (suite)**

Communauté d'agglomération du Pays d'Aix

Une assistance « à la carte » en fonction des sollicitations de chaque commune sur différents thèmes :

- Aide à la mise en place d'une politique foncière.
- Production de logements sociaux et intermédiaires.
- Requalification de quartiers d'habitat social.
- Réhabilitation de centres anciens.
- Mise en place de procédures d'aménagement (ZAC, PAE, lotissements).

La direction Habitat et politique de la ville de la Communauté d'agglomération regroupe 11 personnes réparties entre le service Politique de la ville, le service Habitat et le service Observatoire. Chacune à son niveau et selon ses thèmes participe activement au dispositif d'assistance des communes dans la mise en œuvre du PLH.

De plus, au sein de la direction Aménagement de l'Espace, une personne est en charge à temps plein de l'appui aux communes dans l'élaboration ou la révision de leur PLU.

En janvier 2006, la CPA a signé avec l'Etat une convention de délégation de gestion des aides à la pierre pour une période de 3 ans.

3 Le PLH et le plan local d'urbanisme : **EXEMPLE 3**

Communauté urbaine de Lille Métropole

La Communauté urbaine de Lille, qui accueille près de 1,1 millions d'habitants sur 85 communes, a adopté son PLH en décembre 2005. Disposant de la compétence urbanisme et aménagement depuis 1969, elle a réalisé préalablement à ce PLH, un **plan local d'urbanisme (PLU) communautaire.** Adopté en octobre 2004, ce PLU définit un zonage précis du territoire de l'agglomération distinguant les zones urbaines (U) et les zones à urbaniser (AU) pour lesquelles il est à chaque fois indiqué leur vocation (activité, mixte), les zones agricoles (A) et les zones naturelles et forestières (N).

En plus de ce zonage, **le PLU fixe la répartition des programmes d'habitat** entre les zones en extension urbaine et les zones en renouvellement :

- 2/3 de la production neuve doivent être réalisés en milieu urbain, notamment sur des friches, de manière à freiner la consommation d'espace à la périphérie.
- 1/3 de la production neuve doit être réalisé en extension urbaine.

Enfin, le PLU de la Communauté urbaine de Lille définit **commune par commune des emplacements réservés pour le logement (ERL)** correspondant à des petits zonages en tissu urbain. Pour chacun d'entre eux, il est fixé les grandes caractéristiques des programmes futurs : individuel, collectif, petits, grands logements, taille du programme...

La Communauté urbaine a confronté **les objectifs du PLH déclinés selon les huit territoires** définis dans l'agglomération à ceux du PLU afin :

- de s'assurer que les disponibilités foncières en extension urbaine et en renouvellement permettaient globalement de répondre aux objectifs du PLH,
- d'évaluer le temps qu'il faudrait à chaque territoire pour atteindre son objectif de production en fonction des zonages définis dans le PLU, des délais théoriques d'ouverture à l'urbanisation et des projets affichés par les communes.

En application des possibilités ouvertes par la loi ENL et pour s'adapter aux objectifs ambitieux de construction de logements sociaux inscrits dans le PLH, la Communauté urbaine souhaite mettre en place **la règle d'un minimum de 20 % de logements sociaux dans toutes les opérations en renouvellement et en extension urbaine.** Ceci nécessite la mise en place de nouvelles servitudes pour la réalisation de logements locatifs sociaux dans le PLU et une redéfinition des grandes caractéristiques des ERL.

La Communauté urbaine de Lille, compétente en matière d'aménagement et d'urbanisme depuis sa création, est parvenue à articuler cette dimension avec les problématiques de l'habitat.

4 Le PLH et le Plan de Déplacements Urbains

Introduction

La question des **déplacements** s'inscrit au cœur d'un **triple enjeu** : la cohésion sociale, le développement économique et la protection de l'environnement.

Les conséquences sociales de « l'offre de transport » sont évidentes ; aujourd'hui encore, un ménage sur cinq ne possède pas de voiture. Face à l'absence d'alternative, on peut ainsi parler d'une certaine inégalité devant « l'accès à la ville », aux équipements et aux différents services, lorsqu'aucun service de transports collectifs efficace n'existe.
Le développement important de l'habitat pavillonnaire périphérique suppose souvent la possession de deux voitures par ménage, ce qui est loin d'être le cas en moyenne.

Les systèmes de déplacements sont par ailleurs un critère majeur d'implantation et de performance des activités économiques.

Ils déterminent enfin et de manière forte la « qualité de vie » d'un territoire. La croissance de la mobilité a des conséquences directes sur l'environnement : l'usage intensif de la voiture est polluant, consommateur d'espace, crée des coupures spatiales par les infrastructures routières qu'il nécessite.

Les choix en matière de politiques de déplacements sont donc essentiels. Leur intégration dans les SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale), au côté des PLH (les prescriptions du PDU doivent être également compatibles avec le SCOT) est à cet égard fondamentale. Il y a en effet une très forte articulation entre le mode de développement de l'habitat sur un territoire et la manière dont on y circule. La cohérence des choix qui seront inscrits au PDU doit ainsi recouper logiquement les orientations relatives au développement de l'habitat sur le territoire, contenues dans le SCOT et le PLH.

En tant qu'opérateurs et gestionnaires de patrimoine, les organismes connaissent bien cette problématique ; l'offre de transport a en effet un impact direct sur l'attractivité tant de leurs programmes neufs que des parcs existants.

4 Le PLH et le Plan de Déplacements Urbains

Le PDU, document de référence pour l'aménagement du territoire

Objectifs du PDU

Le PDU, créé par la Loi d'orientation des transports intérieurs (Loti, 1982) doit définir les modalités d'un **système global de déplacements de personnes et de marchandises** sur le périmètre des transports urbains. Il a pour ambition de développer des modes de déplacements alternatifs à la voiture. Il s'agit en effet avant tout de maîtriser la circulation automobile en ville, tout en favorisant la cohésion et la mixité urbaine.

Le PDU dresse non seulement un « état des lieux » des déplacements sur un territoire, mais s'attache à mettre en évidence les liens entre le type d'urbanisation, les moyens et les pratiques de déplacements.

Le PDU a précisément pour objet de déterminer les mesures d'aménagement et d'exploitation des infrastructures routières et des transports susceptibles de renforcer la cohésion sociale et urbaine, de fixer le calendrier des décisions et des réalisations, d'étudier les modalités de financement et de couverture des coûts d'exploitation des mesures retenues. Son contenu est donc large et ne se résume donc pas à un simple plan de transports routiers et collectifs.

A titre d'illustration, le PDU peut contenir les éléments suivants :

- Mesures d'amélioration de la sécurité de tous les déplacements.
- Mesures pour la diminution du trafic automobile, le développement des transports collectifs et des moyens de déplacements économes.
- Aménagement et exploitation du réseau principal de voirie d'agglomération y compris les infrastructures routières nationales et départementales.
- Organisation du stationnement, politique de tarification.
- Transport et livraison des marchandises ; mise en cohérence des horaires de livraison et des poids et dimensions des véhicules de livraison.
- Encouragement pour les entreprises et les collectivités publiques à établir un plan de mobilité.
- Mise en place d'une tarification et d'une billettique intégrées pour l'ensemble des déplacements.

Les enjeux du PDU sont bien évidemment différents d'un territoire à l'autre : il s'agit ici de réorganiser le territoire autour d'un nouveau mode de transports collectifs, et là plutôt de favoriser les « liaisons radiales » dans les petites agglomérations, ...

Ces questions entretiennent avec l'habitat un lien évident : des choix effectués en la matière peut dépendre le développement de certains types d'habitat. Le PDU aura des répercussions également sur le PLU des communes concernées (valorisation de certains secteurs susceptibles d'être ouverts à l'urbanisation, etc.).

PDU et PLH

La question de l'habitat et des déplacements traverse toute l'approche urbaine. C'est à partir de l'habitat que se développent et s'organisent la plupart des déplacements :

- Déplacements « domicile - lieu de travail ».
- Déplacements « domicile - zone de chalandise des commerces ».
- Déplacements « domicile - équipements culturels, sportifs, sociaux et de loisirs ».

4 Le PLH et le Plan de Déplacements Urbains

Les modes de développement et d'organisation des territoires, en particulier des agglomérations urbaines, influent directement sur les pratiques de déplacements. Les lieux d'implantation des activités et des équipements par rapport à l'habitat, génèrent des flux de circulation et des déplacements spécifiques.

Par ailleurs, l'accessibilité de l'offre de services (publics ou privés) a une incidence non négligeable sur le marché foncier et immobilier. Les opérateurs savent bien qu'un « programme » bien desservi par un système de transports en commun et un bon réseau routier sont des atouts indéniables à sa « commercialisation ». Inversement, l'absence de transports en commun, de liaisons piétonnes, etc. pour relier certains quartiers d'habitat social au reste de la ville, génère des situations « d'exclusion ».

Le PLH doit donc faire le lien avec cette problématique : ne pas poser la question de « l'accès à la ville » en même temps que celle de la production et de la répartition géographique de l'offre de logements, serait ne traiter qu'une partie du problème. Rattraper le retard en logements sociaux dans les communes périurbaines est certainement nécessaire, mais à condition que cela s'accompagne d'une politique de déplacements adéquats.

Les préconisations d'un PLH peuvent également viser à encourager l'implantation d'habitations dans des secteurs situés le long des axes de transport collectifs, ou encore favoriser la réalisation d'opérations proches des équipements et services publics.
Lorsqu'un projet de transports en commun en site propre est prévu par le PDU, comme un tramway par exemple, le PLH doit en tirer les conséquences au plan de l'habitat.

Quant au PDU, il peut définir des principes concrets, ayant des conséquences directes pour les politiques de l'habitat. Par exemple délimiter des périmètres à l'intérieur desquels les conditions de desserte par les transports publics permettent de réduire ou de supprimer les obligations imposées en matière de réalisation d'aires de stationnement.

Cadre réglementaire

- Loi du 30 décembre 1982 d'**orientation des transports intérieurs**.
- Loi de 1996 sur l'**air et l'utilisation rationnelle de l'énergie**.
- Loi n°200-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain dite loi SRU.
- Voir également les articles L.121-1 et L.122-1 du code de l'urbanisme qui définissent les **objectifs** assignés à la **planification urbaine et les exigences de compatibilité des documents d'urbanisme.**

© OPAC de l'Oise

Les enjeux du PLH pour les organismes Hlm

5 : Le PLH et la diversification de l'offre

6 : Le PLH et les réponses aux besoins spécifiques

7 : Le PLH et les conditions locales de production et de gestion du parc social

II

Le PLH et la diversification de l'offre

Le PLH traite de l'ensemble des segments de l'habitat (offre nouvelle / parc ancien , secteur privé / logement social, statut locatif / accession) et de leurs interactions sur le marché local.

Dans la mesure où tout investissement programmé sur un de ces segments aura d'inévitables répercussions sur les autres, les organismes Hlm ont tout intérêt à être très présents tout au long de la démarche d'élaboration du PLH. Le PLH est un moment stratégique très fort puisqu'il est l'occasion de remettre en perspective :

- La question du renouvellement urbain et celle de la reconstitution / diversification de l'offre sur l'ensemble du territoire.
- Les interventions sur le parc locatif social existant et celles programmées sur le parc privé.
- Les parcours résidentiels des ménages, au travers de la question du poids relatif du secteur social et du parc privé, de la diversification des produits locatifs mais aussi des politiques d'accession sociale et de vente du patrimoine Hlm.

Le PLH représente par ailleurs un moment décisif puisqu'il définit les conditions financières et opératoires (quels acteurs, avec quel foncier, ...) pour mener à bien ces stratégies.

Fiche 5.1 - Le renouvellement urbain et la reconstitution de l'offre locative sociale

Fiche 5.2 - Le développement d'une offre locative sociale diversifiée

Fiche 5.3 - L'accession sociale à la propriété et la vente Hlm

Fiche 5.4 – L'amélioration du parc social

Fiche 5.5 – La requalification urbaine et patrimoniale de l'habitat privé

1 Le renouvellement urbain et la reconstitution de l'offre locative sociale

Les enjeux auxquels doit répondre le PLH

Le traitement des quartiers d'habitat social sur eux-mêmes a trouvé ses limites. La nécessité d'engager des politiques de remodelage en profondeur des quartiers mettant en question leur vocation et leur fonction implique que les politiques locales de l'habitat apportent des réponses à la dédensification du logement locatif social dans ces territoires, notamment de l'offre à bas loyer, et à la mobilité résidentielle de leurs habitants.

Le PLH doit être l'occasion d'inscrire le renouvellement urbain dans une logique d'agglomération :

- Il faut éviter que la rénovation urbaine ne se traduise par une aggravation du déficit de logements sociaux. Il est nécessaire d'accélérer le rythme de production pour répondre à la fois aux besoins de renouvellement de l'offre existante et aux besoins de développement d'une offre nouvelle.
- Il faut lever les obstacles que constituent les difficultés d'accès au foncier et la réticence de certains territoires à s'ouvrir au logement social. L'objectif de réduire la concentration géographique excessive du logement locatif social suppose des politiques solidaires plus volontaristes que la seule application de l'article 55 de la loi SRU.
- La nécessité de freiner les tendances lourdes à la ségrégation socio-spatiale implique que soit (re)définie la vocation future des différents quartiers dans la ville et l'agglomération. Ceci peut, selon leurs potentialités relatives, conduire à la formulation et à la mise en œuvre de nouvelles fonctions résidentielles et urbaines pour certains d'entre eux, plus diversifiées ou plus sociales.
- La rénovation urbaine va toucher principalement certaines catégories d'offres concentrées dans les quartiers, l'offre à bas loyer et les grands logements, dont la reconstitution doit être assurée au regard des besoins.

Le décalage entre l'accélération de la rénovation urbaine et la mise en place très progressive des politiques d'agglomération souligne l'urgence à élaborer ou actualiser l'outil majeur qu'est le PLH.

1 Le renouvellement urbain et la reconstitution de l'offre locative sociale

Le cadre de travail établi par les textes

Les politiques locales de l'habitat doivent décliner le programme national de rénovation urbaine lancé par la Loi de programmation du 1er août 2003 qui vise à accélérer et amplifier la transformation des quartiers d'habitat social en agissant sur le désenclavement physique, en favorisant la mixité sociale par la diversité de l'habitat et en créant la mixité urbaine par la diversification des fonctions.

Elles doivent s'inscrire dans le cadrage quantitatif établi par cette loi qui prévoit, pour la période 2004-2011, la démolition et la reconstruction de 250 000 logements, la réhabilitation et la résidentialisation de 450 000 logements. **Elles doivent respecter l'objectif quantitatif et qualitatif de reconstitution de l'offre défini par la loi et le règlement général de l'Agence pour la Rénovation Urbaine (ANRU)** : non seulement tout logement social démoli doit être reconstitué selon le principe du 1 pour 1 sauf en marché détendu, mais également cette reconstitution doit viser un redéploiement géographique en limitant, dans la mesure du possible, la reconstruction sur site à 50 % au plus de l'offre sociale démolie.

La loi « Libertés et Responsabilités Locales » du 13 août 2004 fait du PLH l'outil de l'articulation des projets de rénovation urbaine avec les politiques locales de l'habitat à l'échelle de l'agglomération :

- L'article 61 de cette loi précise qu'il doit assurer une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.
- Il doit programmer les actions et opérations de renouvellement urbain et notamment les actions de rénovation urbaine au sens de la loi du 1er août 2003, impliquant la démolition et la reconstruction de logements sociaux et la gestion de proximité des quartiers.

Ce que les bailleurs sociaux peuvent attendre du PLH

La démolition/reconstruction d'une offre de logements dans le cadre des projets de renouvellement urbain doit permettre de reconstituer une gamme de produits d'habitat social diversifiés du point de vue de la typologie, de la forme d'habitat, des loyers, de la localisation, des services d'accompagnement et de créer pour les habitants les conditions d'un véritable parcours résidentiel à l'échelle d'une agglomération (locatif social, locatif intermédiaire, location/accession, accession).

Pour les bailleurs sociaux, le PLH doit être l'occasion d'intégrer les projets de rénovation urbaine dans une approche globale des questions liées à l'habitat sur un territoire dépassant les communes concernées par ces projets. Ils peuvent trouver dans le PLH la réponse à une série d'attentes :

Attentes au niveau de la programmation de la démolition et de la reconstitution de l'offre locative sociale

- Faire une évaluation partagée des besoins de renouvellement de l'offre dans l'agglomération à moyen terme tenant compte des stratégies d'intervention dans les quartiers sensibles, des besoins liés à l'obsolescence patrimoniale, et du rôle des différents segments du parc social existant notamment dans l'accueil des ménages défavorisés.
- Définir le programme de reconstitution de l'offre (PLAI, PLUS-CD à loyer minoré, PLUS, ...) en cohérence avec la programmation pour le développement de l'offre, tenant compte des besoins de relogement au plan quantitatif et qualitatif (taux

1 Le renouvellement urbain et la reconstitution de l'offre locative sociale

d'effort, parcours résidentiel..), de l'analyse qualitative de la demande en logement social et de la structure du parc existant.

Attentes au niveau de la territorialisation des objectifs de reconstitution et de diversification

- Obtenir de la collectivité **une vision claire et ferme de la vocation attribuée aux différents quartiers** et aux différentes communes. A ce sujet, le PLH est sans doute l'occasion de créer les conditions favorables à la mise en place d'une maîtrise d'ouvrage « politique » plus cohérente, avec d'une part une structure intercommunale qui a la vision globale des équilibres sociaux et urbains sur l'ensemble du territoire, et d'autre part des équipes communales qui progressivement seront plus tournées vers l'accompagnement et la gestion sociale des quartiers. **Le programme de rénovation urbaine qui touche des quartiers spécialisés dans l'accueil des populations défavorisées et issues de l'immigration conduit à poser la question de la place de ces populations dans l'agglomération.**

- Créer **le débat sur la réelle volonté de certaines communes**, au-delà des exigences de l'article 55, d'accueillir du logement social en général et des familles à reloger en particulier. Le PLH peut être l'occasion pour certains organismes de mieux faire connaître à l'ensemble des élus locaux leur capacité d'intervenir sur tel ou tel territoire pour réaliser des produits de qualité.

Attentes au niveau de la mise en place des conditions nécessaires au bon enchaînement des opérations de reconstruction / relogement / démolition

- Favoriser **l'accès au foncier** pour (re)construire (identification des terrains disponibles, selon leur plus ou moins grand degré de facilité d'urbanisation, aides au foncier, ...) en tenant compte du planning des opérations de rénovation urbaine et des objectifs de localisation géographique de la reconstitution de l'offre sociale.

- Engager le plus tôt possible les procédures d'urbanisme permettant de rendre le foncier urbanisable (modification du PLU, engagement des ZAC, des lotissements...).

- Assurer un portage politique au niveau de l'agglomération des objectifs de relogement et reconstruction de l'offre favorisant la mise en place d'une contribution inter-organismes.

La contribution des bailleurs sociaux

Les bailleurs sociaux sont des acteurs incontournables tant des projets de rénovation urbaine que des politiques locales de l'habitat. Ils peuvent aider les collectivités locales à mettre en cohérence ces différentes politiques :

- Par leur réflexion prospective sur le devenir de leur patrimoine dans le cadre **des Plans stratégiques de patrimoine,** ils apportent un éclairage sur les besoins de renouvellement du patrimoine social à moyen terme et les besoins de réhabilitation.

- Grâce à leur connaissance de leur parc et des clientèles, ils sont en mesure de contribuer à **l'identification des besoins en (re)logements et des besoins des familles,** notamment celles en difficulté (mise à disposition de données sur le patrimoine, la demande et l'occupation du parc, ...).

- En tant que gestionnaires, ils disposent d'une connaissance du fonctionnement social de leurs immeubles, des réseaux sociaux dans les quartiers et des capacités

1 Le renouvellement urbain et la reconstitution de l'offre locative sociale

de relogement dans le parc existant. Cette connaissance leur permet d'être un acteur des politiques concertées de relogement visant à la fois les équilibres sociaux et la satisfaction des locataires.

- En tant qu'opérateurs, ils disposent des **capacités de maîtrise d'ouvrage pour la production d'une offre nouvelle diversifiée** (du PLUS - CD / PLAI au PLS jusqu'à la location-accession et à l'accession sécurisée) permettant de répondre aux besoins en (re)logement et en habitat adapté. Ils ont l'expérience du dialogue avec les différentes communes de l'agglomération sur les conditions de montage de leurs opérations et la définition des programmes.

- En tant **que principaux maîtres d'ouvrage des opérations de rénovation urbaine** – 60 % des investissements d'un projet relèvent de leur maîtrise d'ouvrage et 42 % de leur financement sont assurés par leurs fonds propres et leurs capacité d'emprunt - les bailleurs sociaux sont des acteurs essentiels de la réussite des projets.

- En tant que membres d'un réseau d'opérateurs sur un territoire, ils peuvent proposer à la collectivité de développer **leur complémentarité pour assurer la diversification, la reconstitution de l'offre et le relogement**. Il peut être ainsi suscitée, comme cela se pratique sur certains territoires (voir l'expérience de la CU du Grand Nancy), l'implication dans la reconstruction/relogement d'organismes qui ne sont pas directement concernés par la démolition, et qui pourront avoir, en contrepartie de leur effort, accès aux financements PLUS-CD et à des aides au foncier majorées. D'une façon plus générale le relogement tend à s'organiser dans le cadre de chartes de relogement interbailleurs qui permettent de mobiliser largement l'offre existante et nouvelle pour mieux répondre aux souhaits des ménages et aux contraintes opérationnelles. Il est certain que le couple « PLH - renouvellement urbain » sera un puissant facteur incitatif à la consolidation de l'inter-organismes.

1 Le renouvellement urbain et la reconstitution de l'offre locative sociale : **EXEMPLE 1**

Communauté d'agglomération du Pays Rochefortais

La problématique du renouvellement urbain était absente de l'ancien PLH adopté le 8 juin 2000. En ce qui concerne les quartiers sensibles, il s'agissait uniquement de maintenir une qualité de service urbain. Cette action renvoyait plutôt au contrat de ville.

Le lancement de l'opération de rénovation urbaine, avant la révision du PLH, a permis d'inscrire dans les faits un processus de rééquilibrage géographique de l'offre de logements locatifs sociaux. Sur les 170 logements locatifs sociaux à reconstruire, 50 % sont programmés à l'extérieur de Rochefort : Echillais, Port des barques, Tonnay-Charentes.

Les orientations du PLH en cours d'étude, mettent aujourd'hui l'accent sur la nécessité de prolonger l'opération RU, par une relance et une répartition significative de l'offre sur l'ensemble du territoire d'agglomération : ainsi, sur plus de 500 logements locatifs sociaux et 750 en accession sociale, respectivement 67 % seraient réalisés en dehors de Rochefort.

Cependant, l'effort actuel de reconstruction mené dans le cadre de l'opération de rénovation urbaine, mobilise une grande partie de l'appareil de production, dont l'office municipal d'Hlm de Rochefort constitue un élément essentiel.
Cela nécessite donc une stratégie de production adaptée aux capacités des bailleurs présents localement.

Or, l'exercice de programmation de logements sociaux à l'échelle de l'agglomération est délicat. Il repose sur l'expression des besoins des communes, et plusieurs opérations participeraient d'un « saupoudrage » en termes de taille d'opération (moins de 5 logements) et de localisation (rural diffus, ou éloignés des équipements et services), parfois peu compatible avec les contraintes des bailleurs sociaux.

Cela situe d'emblée **la question du développement de l'offre de logements sociaux dans une problématique plus large,** que le SCOT (en cours d'élaboration) devrait appréhender.

1 Le renouvellement urbain et la reconstitution de l'offre locative sociale : **EXEMPLE 2**

Communauté urbaine du Grand Lyon

La Communauté urbaine du Grand Lyon, qui accueille 1,3 millions d'habitants pour 57 communes, compte sur son territoire **11 sites de projets urbains,** dont 4 ont fait l'objet d'une convention signée avec l'ANRU (Lyon – La Duchère, Rilleux-la-Pape – Ville nouvelle, Vaulx-en-Velin et Vénissieux – Les Minguettes). Le nombre total de démolitions programmées s'élève à 3 800 logements.

Afin de répondre aux enjeux habitat de l'agglomération, et notamment le maintien quantitatif de l'offre, sa diversification sur ces quartiers et le rééquilibrage du parc social à l'échelle de l'agglomération (21 des 22 communes de l'agglomération soumises à l'article 55 de la loi SRU se situent à l'ouest du territoire), **une convention pluriannuelle pour la période 2004-2008 sur le thème spécifique de la reconstitution de l'offre locative sociale à l'échelle de l'agglomération** a été élaborée.

Signée par l'ensemble des partenaires (Etat, Communes, Région, Conseil général, AROHLM, organismes Hlm), cette **convention qui constitue le volet habitat des projets de rénovation urbaine**, s'applique à l'ensemble des sites faisant l'objet d'un projet urbain (ANRU et hors ANRU).

Elle fixe les modalités précises de reconstitution de l'offre à l'échelle de l'agglomération :

1. Une reconstitution qui respecte un équilibre géographique et une solidarité d'agglomération

- La part de la reconstitution réalisée sur les communes concernées par la démolition est fonction de leur taux de logements sociaux et est au minimum de :
  - 50 % pour les communes ayant plus de 40 % de logements locatifs sociaux,
  - 75 % pour les communes ayant entre 20 % et 40 % de logements locatifs sociaux,
  - 100 % pour les communes ayant moins de 20 % de logements locatifs sociaux.

- Les objectifs de répartition de la reconstitution de l'offre par secteurs prioritaires sont définis de la manière suivante :
  - environ 40 % de l'ensemble de la reconstitution à l'échelle de l'agglomération sur les sites de renouvellement urbain,
  - environ 42 % de l'ensemble de la reconstitution à l'échelle de l'agglomération sur les communes concernées par la démolition mais hors site de renouvellement urbain,
  - environ 18 % de l'ensemble de la reconstitution à l'échelle de l'agglomération sur les communes non concernées par le renouvellement urbain, notamment sur les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU et celles dont le marché immobilier est dynamique.

1 Le renouvellement urbain et la reconstitution de l'offre locative sociale : **EXEMPLE 2 (suite)**

Communauté urbaine du Grand Lyon

2. Une diversification des produits et de l'offre permettant un itinéraire résidentiel des ménages

- 50 % de PLUS CD permettant d'avoir des loyers minorés sur la moitié des logements reconstitués.
- 43 % de PLUS et PLAI (dont 10% de PLAI sur l'ensemble des 43 % de la programmation).
- 7 % de PLS réalisés au cœur des quartiers de renouvellement urbain.
- Au moins un logement type 5 dans un programme de 10 logements.

Plusieurs facteurs concourent à la bonne réussite de cette démarche :

- Réalisée en interne, **la démarche du PLH est parfaitement intégrée et partagée par les services de la Communauté urbaine, les élus et les partenaires.** Ceci a permis une pleine cohérence entre l'ensemble des conventions signées et les dispositifs mis en œuvre sur le thème de l'habitat.

- Un travail important de sensibilisation, d'acculturation, de pédagogie et de négociation auprès des **élus** a pu être conduit très en amont favorisant les phases de validation et les dispositifs de contractualisation.

- La signature d'une charte du relogement co-produite par l'ensemble des acteurs impliqués (État, Grand Lyon, communes, opérateurs, associations de locataires, etc.), de conventions portant sur la reconstitution de l'offre et sur des objectifs de gestion / structure / politique patrimoniale au sein des organismes contribue grandement à la cohérence du dispositif. **Ces conventions posent les principes et garantissent le respect d'une méthode partagée.** Elles constituent des feuilles de route et formalisent les engagements des différents acteurs les uns envers les autres.

- **La mise en place de tableaux de bord et d'instances de suivi** (conférence d'agglomération de l'habitat, conférences locales des maires, comité de suivi partenarial) permet d'évaluer la capacité de chacun à atteindre les objectifs fixés, d'identifier les difficultés rencontrées et de proposer des ajustements / solutions.

1 Le renouvellement urbain et la reconstitution de l'offre locative sociale : **EXEMPLE 3**

Communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines (CAMY)

La politique locale de l'habitat de l'agglomération Mantoise est relativement ancienne, elle date milieu des années 1990. Le dernier PLH a été signé en 2002 pour la période 2002-2007, à l'échelle du territoire du Syndicat Mixte du Mantois, qui regroupe les 12 communes de la CA et la commune de Limay.
L'agglomération concentre un parc de logements sociaux important (37 % des résidences principales en 2006 et plus de 41 % en 1999), construit à l'époque pour répondre aux besoins des salariés de grandes entreprises de construction automobile et aérospatiale, mais qui, face à une désindustrialisation massive, ne répondait plus à la fin des années 1990 aux besoins de la population locale.
Ce surdimensionnement du parc, conjugué à l'obsolescence et la dévalorisation d'une partie du patrimoine a généré au début des années 2000 d'importants problèmes de vacance (jusqu'à 50 % parfois) et plus généralement un déficit d'attractivité du territoire, se traduisant par un solde migratoire largement négatif et une stagnation de la population.

Un des enjeux principaux du PLH de 2002-2007 a donc été de renouveler le parc locatif social, grâce à un projet de rénovation urbaine important, comprenant des démolitions (1 149 logements) et une reconstitution de l'offre plus diversifiée et mieux répartie géographiquement. Ainsi, 10 % des logements seront reconstruits sur site, 58 % dans le reste du territoire du Syndicat Mixte du Mantois et 32 % dans le reste du département.

Toutefois, face à un contexte de forte évolution du marché par rapport à la situation de la fin des années 1990 (pression de la demande forte, besoins accrus, vacance faible, prix de l'immobilier et du foncier élevés, ...), un engagement a été signé récemment avec le département des Yvelines pour produire 900 logements par an, dont 25 % de logement à vocation sociale.
Il s'agit d'un véritable rattrapage, puisque la production s'élevait dans l'agglomération :

- à environ 170 logements neufs par an entre 1992 et 2003,
- à environ 400 logements neufs en 2004 et 2005.

Un nouveau PLH, intégrant ces nouveaux objectifs devrait démarrer prochainement. Il mettra notamment l'accent sur :

- l'accession à la propriété à coût abordable, nécessaire pour répondre à la décohabitation des jeunes ménages et pour maintenir les équilibres démographiques et sociaux,
- le logement étudiant pour accompagner le développement du pôle universitaire,
- l'analyse des besoins en matière d'hébergements spécifiques et d'accompagnement social dans le logement.

2 Le développement d'une offre locative sociale diversifiée

Les enjeux auxquels doit répondre le PLH

Le marché de l'habitat est aujourd'hui et sur de nombreux territoires très tendu au point que les ménages – et particulièrement les plus modestes - connaissent de grandes difficultés pour se loger : la rotation est devenue très faible dans le parc social existant, allongeant les délais d'attente pour l'accès au logement social ; la construction locative reste insuffisante faute de foncier notamment ; les prix en locatif et en accession privés sont élevés et orientés à la hausse ; l'offre de logements intermédiaires est souvent insuffisante dans les zones à fort développement, ... Cette situation ne permet pas d'offrir aux habitants un choix résidentiel dans des conditions de prix et de qualité du produit logement répondant à leurs moyens et leurs attentes.

Parallèlement, tout un pan de l'offre locative sociale est déqualifié ou ne répond plus aux usages et modes d'habiter des ménages.
Par ailleurs le décrochage du loyer de sortie de la production nouvelle en logements sociaux par rapport au loyer de référence de l'APL rend difficile l'accès des ménages très modestes à ce type d'offre.

Dans ce contexte, le PLH doit répondre à quatre enjeux :

- Prévoir un développement de l'offre locative sociale à la hauteur des besoins quantitatifs.
- Organiser une répartition géographique de l'offre locative sociale plus équilibrée au sein de l'agglomération.
- Favoriser la création d'une offre abordable pour les catégories les plus modestes.
- Promouvoir le développement d'une offre locative sociale plus adaptée à la diversité des ménages relevant du logement social (formes d'habitat, loyers, typologie des logements et prestations).

Le PLH est l'outil qui permet de remettre à plat les problématiques locales de l'habitat : il est ainsi l'occasion d'analyser la pression et le type de demandes sur le territoire et d'apprécier l'offre de logements de toute nature. Il permet en conséquence d'analyser les écarts (volumes et types de produits manquants, sur quels sous-territoires, ...), de définir les réponses à apporter en termes de production nouvelle et de diversification et de débattre, dans le cadre des plans d'actions, des moyens (foncier, aides financières, ...) pour atteindre les objectifs fixés collectivement.

2 Le développement d'une offre locative sociale diversifiée

Le cadre de travail établi par les textes

- Le PLH a été depuis sa création **l'outil privilégié du développement du logement social** dans les territoires. La loi « Libertés et Responsabilités Locales » du 13 août 2004 a confirmé et renforcé ce rôle. Le PLH doit en effet préciser les objectifs d'offre nouvelle au regard des besoins, prévoir sa localisation dans le respect de la mixité sociale. De plus, la délégation des aides à la pierre s'effectue sur la base des objectifs définis par le PLH.

- Il doit décliner sur son territoire les obligations de rattrapage en logements sociaux créées par **l'article 55** de la loi SRU.

- Enfin, il doit être conforme aux objectifs de **relance de la construction sociale** fixés par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 qui prévoit, comme élément de réponse majeur pour détendre le marché, la construction de 450 000 logements locatifs sociaux sur les cinq prochaines années.

Ce que les bailleurs sociaux peuvent attendre du PLH

Le PLH, parce qu'il étudie tous les segments de l'offre et de la demande et raisonne aussi bien en termes de parc existant que de dynamique de construction, est l'occasion pour les bailleurs sociaux de mieux appréhender le marché local de l'habitat dans toutes ses dimensions.
Cette connaissance leur est indispensable pour mieux dimensionner et segmenter leur offre :

- Grandes tendances démographiques, économiques et sociales sur le territoire et leurs évolutions possibles.

- Gisements de clientèle situés dans le parc locatif privé et « social de fait » (les fichiers Filocom permettent ainsi de savoir, par tranches de revenus selon les plafonds Hlm, combien de ménages résident dans le secteur privé).

- Dynamiques de construction de l'ensemble des opérateurs publics et privés.

- Etat du parc privé existant.

- Vision globale du parc social sur le territoire, des volumes et des typologies de demande sociale.

- Projets d'habitat en cours ou prévus par la collectivité, en matière d'offre nouvelle mais aussi d'intervention sur l'existant.

- Projets urbains en cours ou esquissés (équipements, transports, ouverture de ZAC, ...) qui peuvent redonner de l'attractivité à certains quartiers et réorienter ainsi le marché local de l'habitat.

- Disponibilités foncières à court, moyen et long terme.

Le PLH doit permettre aux bailleurs d'inscrire ce qui constitue le cœur de leur activité dans une politique territoriale cohérente assurant un équilibre des produits et des peuplements sur un territoire et évitant les risques de « cannibalisation » de leurs actions :

- Faire valoir leur point de vue sur le volume de production sociale et les types de produits à développer au regard de l'analyse des besoins, du positionnement du parc existant dans le marché, et de l'offre privée attendue.

- Obtenir une territorialisation des objectifs quantitatifs et qualitatifs de production d'offre sociale et la mise en place des

2 Le développement d'une offre locative sociale diversifiée

conditions d'ouverture des territoires au logement social (accès au foncier, services d'accompagnement, règles d'urbanisme adaptées).

- Négocier des politiques foncières volontaristes en faveur du développement du logement social : dispositif de repérage et de maîtrise des opportunités foncières et immobilières, articulation entre les interventions sur le tissu existant et l'exploitation, pour créer du logement social, des gisements d'opérations acquisition-amélioration, des dents creuses ou des espaces libérés par les curetages, ...

- Négocier des conditions de production du logement social : aides au logement social et conditions de gestion (accès au foncier minoré, adaptation des subventions, modulations locales des plafonds de loyers et de ressources,...). Ces conditions pourront être reprises et contractualisées dans les conventions de délégation des aides à la pierre. Plus tôt aura lieu ce débat, et donc au moment du PLH, plus grandes seront les chances d'aboutir dans la phase de contractualisation à des adaptations locales pertinentes et efficaces.

La démarche d'élaboration du PLH qui réunit, sous le pilotage de la collectivité locale, les différents acteurs locaux de l'habitat (collectivités, DDE, promoteurs privés, agences immobilières, notaires, ADIL, bailleurs Hlm, ...), est l'occasion pour les bailleurs de créer des réseaux et nouer des partenariats :

- avec des acteurs privés, ce qui peut ouvrir la possibilité d'opérations mixtes (opérations en VEFA, au sein de ZAC notamment),

- avec des élus, ce qui leur permet de mieux faire connaître leur capacité à produire des opérations de qualité, seuls ou en partenariat avec la promotion privée, ou à gérer de façon concertée le parc social.

La contribution des bailleurs sociaux

Les bailleurs sociaux sont, en premier lieu, en mesure d'apporter des éléments essentiels de connaissance du marché de l'habitat nécessaires à l'élaboration d'une programmation d'offre nouvelle et notamment :

- Les caractéristiques patrimoniales de leur parc et de son occupation sociale actuelle, des demandes de mutations et de décohabitation.

- Les informations statistiques sur la demande d'accès au logement social et sur son niveau de satisfaction, permettant de quantifier et qualifier les besoins en logements (type de ménages et types de produits recherchés, rotation, vacance par segments de produits et de clientèles, ...).

Les organismes sont des acteurs incontournables pour assurer une production d'une offre nouvelle diversifiée. Ils ont à montrer la richesse de leur savoir-faire et l'étendue des gammes de produits que le logement social couvre :

- Produits à bas loyer, PLUS-CD et PLAI.

- Produits de gamme moyenne (PLUS).

- Produits locatifs sociaux-intermédiaires (PLS).

- Vente Hlm ou produits « accession sociale, location-accession » pour initier des parcours résidentiels.

2 Le développement d'une offre locative sociale diversifiée

Ils ont à faire valoir leur capacité à faire de la qualité et du sur mesure :

- Réalisation de petites opérations.
- Souci de la bonne insertion urbaine et de la prise en compte des chartes locales de qualité urbaine.
- Capacité à traiter des produits anciens à rénover (par acquisition/amélioration) permettant ainsi à la collectivité de conserver du patrimoine parfois à forte valeur architecturale et de redonner une certaine vie et une mixité sociale dans les quartiers au centre ville ou bien dans les hameaux qui tombent parfois en désuétude.
- Capacité à innover notamment en matière de développement durable.

Ils ont également à éclairer les élus sur la recherche de conditions de montage des opérations qui permettent à la fois de produire une offre adaptée aux clientèles ciblées et qui tiennent compte des contraintes d'équilibre des opérations (coût de la charge foncière dans les opérations, contraintes des loyers de sortie et des plafonds de ressources, coût global du logement pour le ménage, ...).

2 Le développement d'une offre locative sociale diversifiée : **EXEMPLE 1**

Communauté d'agglomération du Grand Dijon

La Communauté d'agglomération du Grand Dijon, accueillant 253 000 habitants sur 22 communes, est confrontée à un enjeu majeur de péri-urbanisation importante avec une fuite des ménages, notamment des jeunes familles.

Dans ce contexte, le **développement d'une offre locative sociale a été fixé comme objectif prioritaire dans le PLH** de l'agglomération, adopté en 2001 :

- D'un point de vue quantitatif avec un volume de production passant de 280 logements sur la période 1997-2001 à 375 logements sur 2002-2006.
- Et qualitatif : opérations de taille moyenne bien intégrées dans le tissu urbain, répartition géographique équilibrée sur le territoire, déclinaison des objectifs par financement, ...

Consciente de l'effort de production à réaliser et de la difficulté de montage des opérations, notamment au regard des objectifs qualitatifs (petites opérations, éco logement, ...), la communauté d'agglomération a mis en place de nombreuses mesures incitatives :

- **Un système d'aide à la prise en charge partielle des déficits d'opérations afin d'éviter aux organismes Hlm d'avoir recours massivement à leurs fonds propres** pour équilibrer le montage de leurs opérations (système de financement partagé de la surcharge foncière entre la Communauté d'agglomération, les communes et l'Etat, financement du déficit de construction pour les opérations avec des contraintes techniques importantes, les opérations spécifiques d'acquisition / amélioration, de logements d'insertion, de logements d'urgence, de foyer de personnes âgées).
- **Un dispositif de portage du coût financier d'acquisition du foncier** (prise en charge jusqu'au dépôt de la demande de financement des intérêts du prêt foncier contracté par un bailleur ou une commune).
- La création d'un **établissement public foncier local**.
- **Le financement d'études de faisabilité de développement de nouveaux quartiers d'habitat** sur une commune dans le cadre de la modification ou de la révision d'un document d'urbanisme.

Au total sur la période 2002-2006, 1 874 logements locatifs à loyer modéré (hors reconstitution ANRU) ont été financés sur l'agglomération du Grand Dijon sur une production globale de 1 400 logements par an, soit 27 %.
Sur les 375 logements réalisés en moyenne par an, on dénombre 66% de PLUS, 9 % de PLAI et 25 % de PLS.

En termes de mode de production, 17 % de la production a été réalisée en VEFA, 17 % en acquisition / amélioration et 66 % en construction neuve en direct par les bailleurs Hlm. La part

2 Le développement d'une offre locative sociale diversifiée : **EXEMPLE 1 (suite)**

Communauté d'agglomération du Grand Dijon

importante de construction en acquisition / amélioration et en VEFA a permis dans une certaine mesure de contourner le problème de la disponibilité du foncier.

La taille moyenne de ces opérations est relativement faible (opérations de moins de 20 logements dans la plupart des cas) **permettant une bonne intégration urbaine et répondant ainsi en partie aux objectifs qualitatifs du PLH.**

Si les objectifs de production de logements sociaux n'ont pas tout à fait été atteints (375 logements par an réalisés contre 400 prévus), **les rythmes de construction constatés sont bien supérieurs à ceux de la période précédente** (1997-2001), pendant laquelle 280 logements locatifs sociaux ont été financés en moyenne annuelle.

Cette forte augmentation du volume de production est en partie due à un dynamisme et une forte volonté politique de la ville-centre, 75 % de la production ayant été réalisée sur ce territoire. Celle-ci, travaillant en partenariat avec la communauté d'agglomération, a piloté de nombreux projets et mis en place de nombreuses mesures notamment pour contourner le problème de pénurie foncière :

- Stratégie de vente de patrimoine communal pour la réalisation d'opérations d'acquisition / amélioration.
- Politique forte de préemption.
- Stratégie de négociation avec les promoteurs privés, principalement présents sur le territoire de la ville-centre, pour favoriser les opérations en VEFA.
- Forte mobilisation des équipes internes, en particulier des services urbanisme et foncier, qui ont notamment conduit une analyse fouillée et approfondie des DIA et des possibilités d'adaptation / modification des servitudes d'utilité publique (alignement...), ...

3 L'accession sociale à la propriété et la vente Hlm

Les enjeux auxquels doit répondre le PLH

L'accession à la propriété, qu'il s'agisse de l'accession sociale, de la location / accession financée avec le nouveau prêt PSLA et la vente de logements Hlm existants, constituent **un enjeu majeur** à la fois pour les organismes et les collectivités locales.

L'accession à la propriété est en effet un outil très important :

- de **diversification de l'offre locale de logements** destinée aux ménages de condition modeste et moyenne permettant un élargissement de leurs opportunités de parcours résidentiel,
- de **mise en œuvre de la mixité urbaine et sociale,** les centres-villes étant par le jeu du marché de plus en plus occupés par des ménages aisés et/ou âgés ou jeunes.

Mais l'accession sociale est d'abord l'offre d'habitat répondant à une attente de plus en plus forte des ménages. L'activité du marché concurrentiel est intense, dynamisée par des mesures fiscales pour les clients les plus aisés, par des prêts immobiliers avec des taux faibles et sur des durées d'emprunt de plus en plus longues, et par le PTZ pour les clientèles à revenu moyen. L'aspiration des ménages à ressources modestes et très modestes à devenir propriétaire est certes plus difficile à satisfaire quand bien même elle se fonde sur des raisons souvent fondamentales : « être chez soi » dans un espace familial réputé épanouissant, avoir un bien à soi, à transmettre à ses enfants ou à réaliser éventuellement pour évoluer vers d'autres segments de parc ou d'autres territoires, se donner une sécurité matérielle par rapport à une durée de vie qui s'allonge, ...

Pour les organismes, l'accession sociale, qui s'adresse très largement à des ménages éligibles aux logements locatifs sous plafonds PLUS, peut contribuer à alléger la pression locative et, par des mutations vers l'accession de clients aujourd'hui locataires, libérer des logements locatifs sociaux, donnant ainsi un peu de fluidité à ce parc. Pour les collectivités locales, l'accession à la propriété est un des moyens de fidélisation des habitants sur un territoire. En effet, ce type d'offre apparaît comme un élément favorable à la stabilité des populations, jugées alors par les élus comme plus respectueuses des espaces et de l'environnement. Au surplus, cette stabilisation des populations garantit la pérennité des rentrées fiscales et la rentabilité des équipements (services, commerces, écoles, ...).

Quant à **la vente de logements Hlm** à des particuliers (locataires en place pour

3 L'accession sociale à la propriété et la vente Hlm

l'essentiel), elle répond d'abord à une forte aspiration à la stabilité et permet de devenir propriétaire dans des conditions particulièrement favorables.

Pour les organismes elle favorise une respiration de leur parc : les fonds propres générés par les ventes seront utilisés à des opérations de constructions neuves, de renouvellement urbain, d'acquisition/amélioration ou encore de réhabilitation. Il est à noter que les conventions globales de patrimoine doivent préciser le plan de vente et l'usage des fonds propres qui en sera fait.

Le cadre de travail établi par les textes

La loi « Libertés et Responsabilités Locales » du 13 août 2004 confirme que le PLH doit répondre à la diversité des besoins en logements en assurant une répartition équilibrée de l'offre d'habitat : il est important que le développement de l'accession à la propriété constitue un axe de réflexion et d'actions dans les politiques locales de l'habitat, les PLH n'ayant pas jusqu'ici traité ce volet de façon opérationnelle.

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000 établit que la réalisation d'opérations d'accession fait partie de la mission d'intérêt général des organismes Hlm et précise les conditions de leur intervention dans ce domaine.

L'accord du 21 décembre 2004 entre l'Etat et l'Union sociale pour l'habitat pour la mise en œuvre du volet logement du plan de cohésion sociale comporte l'engagement de relancer l'accession sociale et la vente Hlm et d'inscrire cette activité pleinement dans les politiques locales de l'habitat via les « conventions globales accession ».

Par le décret et l'arrêté du 26 mars 2004 et la circulaire du 26 mai 2004, l'Etat a affirmé sa volonté de développer l'accession sociale à la propriété avec la mise en place d'un nouveau dispositif de location–accession : le prêt social de location accession (PSLA).

Plus récemment, **la loi « Engagement National pour le Logement »,** a introduit un ensemble significatif de mesures en faveur de l'accession sociale et de la vente Hlm, dans ses articles de 28 à 36.

Notamment :

- **En ouvrant le bénéfice d'un taux réduit de TVA** (à 5,5%)aux personnes physiques dont les ressources sont inférieures ou égales aux plafonds PLS lorsqu'elles réalisent des opérations d'accession en site ANRU ou à leur proximité (dans un rayon de 500m).
- **En majorant jusqu'à 15 000 € les prêts à taux zéro** (PTZ) pour les acquisitions de logements neufs par les ménages dont les ressources n'excèdent pas les plafonds du PLUS, à la condition que l'opération bénéficie d'une aide d'une ou de plusieurs collectivités territoriales (cette majoration n'est possible que jusqu'au 31 décembre 2010).
- **En assouplissant le régime du bail à construction** : le preneur peut désormais devenir propriétaire du terrain avant le délai minimal des 18 ans initialement lié au régime (art. L.251-1 du CCH) et les privilèges et hypothèques s'étendent au terrain de façon à ouvrir la possibilité d'en garantir l'acquisition (art. L. 251-6 du CCH.).

3 L'accession sociale à la propriété et la vente Hlm

- **En rendant plus attractif le régime fiscal des contrats de location-accession** : que l'opérateur construise ou acquière les logements, le taux de TVA est réduit. La vente au locataire, suite à la levée d'option est, quant à elle, exonérée de TVA et non assujettie aux droits d'enregistrement.

- **En encadrant les décotes et surcotes des ventes aux occupants** de logements sociaux afin notamment d'éviter des reventes spéculatives et de mieux informer les maires des politiques de « vente Hlm » sur leur territoire. La fonction de syndic de copropriété est de plus, assurée par l'organisme vendeur, tant qu'il reste propriétaire d'un logement (art. L.443-12 et L.443-12-1 du CCH).

- **En permettant aux locataires Hlm de devenir progressivement propriétaires** de leur logement au travers des SCI par capitalisation d'**accession progressive à la propriété**, qui lui permettent de moduler son effort d'épargne en fonction de l'évolution de ses ressources, voire de céder ses parts s'il abandonne son projet (art. L.443-6-2 à L.443-6-13 du CCH).

- Enfin, les communes qui le souhaitent peuvent désormais mettre en place un **guichet unique** pour l'information du public sur les dispositifs d'accession sociale à la propriété. A la demande des maires, les bailleurs sociaux et les promoteurs privés communiquent les informations relatives aux projets d'accession sociale qu'ils développent ou de vente de logements à leurs locataires. Des informations sur les prêts notamment à taux zéro (PTZ), en accession sociale (PAS), et prêts sociaux de location-accession (PSLA) y sont délivrées.

En outre, la Caisse des Dépôts et l'UESL ont mis en place le Pass Foncier : dispositif de portage foncier permettant à l'acquéreur d'acquérir à moindre coût en payant dans un premier temps le bâti puis dans un deuxième temps le foncier.

Ce que les bailleurs sociaux peuvent attendre du PLH

Dans le cadre de l'élaboration du programme d'actions du PLH, il s'agit notamment pour les organismes d'appréhender de façon globale l'offre en accession (offre neuve et d'occasion) et son adéquation à la demande :

- Connaître, au travers des études de marché PLH, les clientèles logées par le parc locatif privé et social et qui pourraient être intéressées par de l'accession sociale (croisement des données contenues dans les fichiers Filocom).

- Connaître les types et les prix des produits récents ou en cours développés par l'ensemble des opérateurs sociaux et privés.

- Faire reconnaître dans les politiques foncières locales en faveur de l'habitat social, les terrains et droits à construire dédiés à l'accession sociale.

- Mettre en cohérence leur plan de vente de logements Hlm avec les objectifs de la politique locale de l'habitat.

3 L'accession sociale à la propriété et la vente Hlm

La contribution des bailleurs sociaux

Les bailleurs sont les meilleurs partenaires de la collectivité pour produire une offre d'accession sociale de qualité et sécurisée sur la durée.

Ils disposent **d'atouts majeurs** corrélés à leurs spécificités Hlm apportant une contribution pleinement bénéfique au PLH.

L'accession réalisée par les bailleurs sociaux permet :

- De stabiliser les populations en offrant **un parcours résidentiel** aux locataires Hlm, aux populations les plus modestes du parc privé et aux décohabitants, permettant également une augmentation du nombre de propriétaires pour la commune (implication dans la vie de la cité, rentabilité des équipements, rentrées fiscales supplémentaires, ...).

- D'offrir un produit en **accession sociale et très sociale** (PSLA, vente Hlm).

- De développer **une mixité des clientèles et des statuts** sur un territoire par la vente Hlm ou par la possible mixité des opérations neuves (locatif et accession) et d'éviter ainsi le mitage urbain par des lotissements et des constructions diffuses.

- De garantir à la collectivité la **qualité des ouvrages** qui seront réalisés : la qualité et le niveau de confort des productions actuelles des organismes Hlm sont reconnus.

- D'apporter une maîtrise du risque du parcours de l'accédant par une **sécurisation maximale** : garantie de revente contre le risque de décote du bien, garantie de rachat et de relogement en cas de défaillance de l'acquéreur et un conseil spécifique à l'acquéreur sur son plan de financement (PAS, PTZ).

- De se **prémunir d'un risque de copropriété dégradée et en difficulté** par le biais des ventes de patrimoine Hlm qui renforcent la responsabilité de gestionnaire du bailleur si celui-ci exerce la fonction de syndic.

3 L'accession sociale à la propriété et la vente Hlm : **EXEMPLE 1**

Communauté d'agglomération Vitré Communauté

Bénéficiant d'une situation géographique privilégiée (proximité équidistante de Laval, Fougères et Rennes), la région de Vitré est un territoire dynamique à dominante industrielle. En effet, cette zone d'emploi affiche un taux de chômage relativement bas. Toutefois, les principaux secteurs d'activité (80 % des emplois dans le tertiaire et l'industrie) dégagent des revenus modestes, voire inférieurs à la moyenne départementale.

De plus, la région offre également un nombre de terrains à bâtir important (24 % de l'offre départementale) à un coût encore modéré.

Au sein de cette région, la Communauté d'agglomération Vitré Communauté connaît une croissance démographique soutenue, en raison de l'attractivité exercée par le dynamisme économique auprès de jeunes actifs notamment. La demande en accession est donc impulsée par ces deux caractéristiques : emploi et offre de terrain à bâtir.

La Communauté d'agglomération a souhaité répondre à cette demande en développant des produits adaptés. Le développement d'une offre en accession sociale à la propriété a donc pour double objectif :

- De répondre au souhait de parcours résidentiels des ménages déjà logés sur l'agglomération de Vitré.
- De faciliter une rotation du parc locatif social.
- De répondre au souhait des jeunes ménages de l'agglomération d'accéder à la propriété à un prix abordable.

Cette problématique d'accession à prix abordable concerne l'ensemble du département et c'est pourquoi le Conseil général d'Ille-et-Vilaine apporte depuis plusieurs années une aide financière aux ménages accédants (PSLA, PTZ, PAS foncier).

L'aide du Conseil général dépend de plusieurs critères :

- La taille du terrain (maximum : 750 m^2).
- Le prix du terrain (maximum : 45 000 €).
- Le revenu des ménages (critères relatifs aux différents prêts).

Aussi, la Communauté d'agglomération Vitré Communauté a décidé d'intervenir financièrement en faveur de l'accession sociale en complément de l'aide apportée par le Conseil général.

4 L'amélioration du parc social

Les enjeux auxquels doit répondre le PLH

Le patrimoine social existant contribue à la satisfaction de la demande par le biais de la relocation, de façon beaucoup plus importante que la mise en service de logements sociaux neufs (400 000 attributions par an dans le parc existant pour 60 000 logements neufs mis en location). Il constitue donc **une composante importante** du marché local du logement.

La mise à niveau de l'offre locative existante et l'amélioration du service rendu aux habitants (via la réhabilitation, la résidentialisation, l'adaptation en continu du patrimoine, ...) constituent **l'une des priorités des organismes.** Cette préoccupation mérite d'être partagée par **les collectivités locales qui souhaitent maintenir sur leur territoire un niveau d'offre locative de qualité à des prix modérés.**

Il est essentiel que les politiques locales de l'habitat veillent à maintenir l'attractivité de ce patrimoine, facilitent son adaptation aux besoins des ménages pour éviter des processus de déqualification, de spécialisation sociale et des risques de vacance avec leurs conséquences **économiques, sociales et urbaines.**

Le cadre de travail établi par les textes

Les PLH ont jusqu'ici peu traité l'amélioration du parc Hlm existant. Or il apparaît que les interactions entre le développement de l'offre nouvelle et le positionnement sur le marché de l'offre existante sont fortes. Il est important que les politiques locales mettent en cohérence les objectifs quantitatifs et qualitatifs de la production nouvelle et les politiques de gestion et d'entretien du parc social existant, précisent leur rôle respectif dans les réponses à apporter aux besoins des différentes catégories de demandeurs en logement social et dans l'organisation des itinéraires résidentiels des ménages logés.

La loi « Libertés et Responsabilités Locales » du 13 août 2004 a reconnu l'importance de ce champ dans le PLH qui doit préciser les actions à mener en vue de l'amélioration du parc existant, public ou privé. Elle a rendu nécessaire l'intégration de ce volet dans le PLH puisqu'elle prévoit que celui-ci puisse déboucher sur la délégation de la ligne fongible des aides à la pierre dont une partie est destinée à la réhabilitation du parc public.

Enfin, cette loi favorise l'articulation entre les politiques patrimoniales et les politiques territoriales : elle ouvre, en effet, la possibilité du conventionnement global du patrimoine d'un organisme qui a pour objet de définir la stratégie patrimoniale en terme d'entretien, de gestion, d'occupation sociale, de vente Hlm, de remise en ordre des loyers, en cohérence avec les objectifs du ou des PLH concernés par le patrimoine de l'organisme.
Dans ce cadre, la réhabilitation se traduisant par une amélioration tangible du service peut conduire à repositionner le groupe immobilier dans la gamme de l'offre locale de l'organisme.

4 L'amélioration du parc social

Ce que les bailleurs sociaux peuvent attendre du PLH

Le PLH est tout d'abord l'occasion pour les bailleurs sociaux de mettre en cohérence leur programmation en matière d'intervention sur le patrimoine existant avec différents champs des politiques locales :

- Cohérence avec les projets urbains des collectivités locales, notamment dans les quartiers hors « périmètre ANRU ». L'expérience a largement montré en effet que sur des sites problématiques les réhabilitations sur le seul bâti ont peu de chances de succès si l'environnement résidentiel et le quartier, ne sont pas traités de façon concomitante. L'objectif est ici a minima de connaître et au mieux d'orienter les projets de requalification urbaine.

- Cohérence entre les politiques patrimoniales des différents organismes présents sur le territoire. L'offre nouvelle et les projets de requalification du parc d'autres bailleurs ont tout intérêt à être harmonisés sur certains sites, pour éviter tout effet de « cannibalisation » du patrimoine. Cette mise en cohérence doit être recherchée le plus en amont possible, dans le cadre de l'harmonisation des plans stratégiques patrimoniaux des différents bailleurs de façon à faciliter les convergences lors de l'élaboration du PLH.

- Cohérence avec les périmètres de projet de requalification du parc privé existant (OPAH, PST, résorption de l'habitat indigne, insalubre) ; un parc social en mauvais état non traité et situé à proximité risque en effet de connaître une accélération des processus de déqualification.

Le PLH est par ailleurs l'occasion de **mettre en évidence les moyens financiers** nécessaires pour assurer cet effort de qualification tout en limitant les hausses de loyer. Cette mise à plat en commun des besoins permettra aux collectivités locales de les faire valoir auprès de l'Etat dans le cadre de la négociation de la ligne fongible déléguée.

La contribution des bailleurs sociaux

En tant que propriétaires et gestionnaires du parc, les bailleurs sociaux sont les plus à même de cerner les besoins sur le patrimoine et les attentes des habitants en matière d'amélioration et d'adaptation du patrimoine et du service rendu au travers :

- de leurs plans stratégiques de patrimoine,
- des enquêtes qualité de service,
- des prévisionnels d'entretien,
- des données financières et de gestion locative : marges sur loyer et hausses possibles après interventions sur le parc, capacités d'emprunt résiduelles, ...

De par cette connaissance, ils sont en mesure de négocier avec les élus pour établir une programmation cohérente des besoins d'adaptation sur l'ensemble du parc, accompagnée d'un prévisionnel de financement de ces actions. Ceci nécessite, au préalable, que les organismes construisent une vision commune de ces besoins.

5 La requalification urbaine et patrimoniale de l'habitat privé

Les enjeux auxquels doit répondre le PLH

L'habitat privé occupe **une place majeure dans les préoccupations des collectivités locales :**

- Face aux fortes tensions du marché locatif et pour redonner vie à certains quartiers souvent centraux (donc à haute charge symbolique pour la ville), maintenir l'attractivité des commerces et des équipements, il s'agit d'inciter à la remise sur le marché de logements vacants.
- Dans un souci de mixité sociale des quartiers anciens, en particulier des centres anciens, et compte tenu des files d'attente et de la rotation en baisse dans le secteur social, il est souvent recherché, pour éviter la fuite des populations vers la périphérie, le maintien d'une offre locative privée à loyer modéré.
- Une certaine frange du parc privé est au surplus en mauvais état et mérite d'être requalifiée (plus de 4 millions de logements ne disposent toujours pas de tous les éléments de confort, au sens de l'INSEE).
- Le phénomène des copropriétés dégradées ou risquant de le devenir reste prégnant : on estime ainsi à 250 000 le nombre de logements en copropriété nécessitant une intervention publique.

Pour répondre à ces problématiques, les moyens d'intervention - qui reposent sur des procédures opérationnelles spécifiques - doivent figurer dans le programme d'actions du PLH. **Il est de plus en plus fréquent que les collectivités sollicitent pour ce faire l'intervention des organismes Hlm,** soit pour mener des opérations en centre ancien, soit pour « remettre à flot » certaines copropriétés dégradées.

Le cadre de travail établi par les textes

Dans le passé récent, le PLH a rarement intégré les préoccupations liées à l'habitat privé. **L'article 61 de la loi « Libertés et Responsabilités Locales » a modifié cette approche en prévoyant que le PLH d'une part,** couvre l'ensemble des segments du marché du logement et d'autre part, **prévoit des actions très précises en direction du parc privé** et notamment des opérations de requalification de ce parc.

Le parc privé a toujours fait l'objet d'une préoccupation forte des pouvoirs publics. Elle s'est notamment traduite par l'adoption d'une **série de textes permettant de mener des programmes globaux de requalification de ce parc** (OPAH, plan de sauvegarde, opérations de RHI...), **de renforcer les outils juridiques de traitement de l'habitat indigne et insalubre et de préserver, voire plus récemment avec les lois ENL et DALO, de développer une offre privée à bas loyer.**

5 La requalification urbaine et patrimoniale de l'habitat privé

Différentes lois adoptées depuis une dizaine d'années, renforcées récemment par divers articles de la loi « Engagement National pour le Logement » ont également donné des compétences aux organismes Hlm pour intervenir sur le parc privé : interventions sur le parc de copropriétés dégradées, animation d'OPAH, portage à titre temporaire du parc immobilier privé en difficulté.

Le traitement des copropriétés en difficulté

Les principaux dispositifs de traitement des immeubles en copropriété en difficulté sont :

- **Le plan de sauvegarde**, outil privilégié d'une intervention publique lourde sur les copropriétés les plus en difficulté.
- **L'OPAH – copropriété**, outil s'inscrivant dans une logique plus préventive.

Ces deux dispositifs sont à caractère incitatif. Ils peuvent être complétés, selon les enjeux identifiés, par des mesures coercitives telles le périmètre de restauration immobilière (PRI) ou encore la déclaration d'insalubrité.

Les principaux types de stratégies d'intervention publiques sont les suivants :

- L'assistance à maîtrise d'ouvrage privée (syndicat de copropriétaires) dans une logique préventive ou la contractualisation avec la maîtrise d'ouvrage privé (syndicat des copropriétaires) visant au maintien du statut privé.
- La co-requalification publique/privée par intervention d'un opérateur public dans la copropriété pour enclencher une dynamique d'investissement et assurer les conditions du redressement.
- La substitution à la maîtrise d'ouvrage privée (syndicat de copropriétaires) par un opérateur public pour constituer un parc locatif public ou assurer une démolition totale ou partielle des immeubles en copropriété.
- La réalisation d'opérations en VEFA pour le compte de personnes publiques ou privées.

L'intervention pour la requalification urbaine, patrimoniale et sociale en quartier ancien

En général, il s'agit de stratégies de revalorisation fondées sur la mobilisation des propriétaires privés et accompagnées par des actions et investissements publics. Les outils utilisés sont largement incitatifs et peuvent être complétés, si nécessaire par des outils coercitifs comme l'imposition sur la taxe d'habitation (part communale et part EPCI) pour les logements vacants.

Plusieurs dispositifs permettent d'engager des stratégies d'intervention : notamment l'OPAH, le PRI et les secteurs sauvegardés et le PIG.

L'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH)

L'OPAH est une action d'aménagement définie par l'article L.303 du code de la construction et de l'habitation. Elle a pour objet la revalorisation globale d'un quartier et le maintien des équilibres sociaux existants. La structure de propriété n'est guère affectée dans une OPAH.

Les OPAH constituent un cadre d'intervention global articulant réhabilitation du parc immobilier bâti, aménagement des espaces publics et développement des services. Elles sont mises en œuvre par une convention entre les collectivités locales, l'Etat et l'Agence nationale de l'habitat.

Le volet « réhabilitation du parc immobilier bâti » s'appuie essentiellement sur les aides de l'Agence nationale de l'habitat à destination

5 La requalification urbaine et patrimoniale de l'habitat privé

des propriétaires privés, bailleurs ou occupants, mais peut également prévoir la production de logements locatifs sociaux. Les OPAH peuvent s'articuler avec des mécanismes coercitifs tels un périmètre de restauration immobilière ou diverses actions de résorption de l'habitat insalubre.

Le périmètre de restauration immobilière (PRI)

Le PRI est une procédure d'aménagement. Il vise à engager la réhabilitation complète d'immeubles dans un secteur vétuste, qu'il soit ancien ou récent, historique ou non.

Le PRI est d'initiative locale. Pour chaque bâtiment à restaurer à l'intérieur du périmètre de restauration immobilière, les travaux nécessaires ainsi que les délais de réalisation sont précisés, après avoir été déclarés d'utilité publique par le préfet suite à une enquête publique. Ces travaux sont notifiés aux propriétaires qui doivent les exécuter faute de quoi la procédure d'expropriation peut être engagée. Les travaux peuvent être entrepris par la collectivité publique, par un organisme chargé de la restauration dans le cadre d'une convention publique d'aménagement ou par les propriétaires, groupés en association foncière urbaine, ou non.

Le secteur sauvegardé

Les secteurs sauvegardés, institués par la loi du 4 août 1962 dite loi « Malraux » relative à la protection du patrimoine historique et esthétique et à la restauration immobilière, s'appuient sur la définition d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur, opposable aux tiers, qui se substitue aux différents documents d'urbanisme. Ce cadre vise à protéger les quartiers historiques. Le secteur sauvegardé ne constitue plus, aujourd'hui, en lui-même, un mécanisme opérationnel : les opérations d'aménagement, de mise en valeur, de réhabilitation, reposent sur les outils de droit commun (OPAH, PRI, sortie d'insalubrité, ...).

Le secteur sauvegardé est un instrument d'urbanisme exceptionnel qui se justifie par le caractère historique et patrimonial des ensembles immobiliers concernés.

Les travaux effectués par les propriétaires bailleurs dans un PRI, situé dans un secteur sauvegardé ou dans une ZPPAUP (zone de protection du patrimoine architectural, Urbain et paysager), bénéficient d'un régime fiscal dérogatoire au droit commun (possibilité d'imputer leur déficit foncier sur leur revenu global, sans limitation de montant). Ils sont tenus de louer les logements vides pendant six ans.

Le projet d'intérêt général (PIG)

Le PIG est un programme d'actions permettant la réhabilitation d'ensembles immobiliers ou de logements dans des zones urbaines ou rurales, sans qu'existent pour autant de graves dysfonctionnements urbains ou sociaux. A la différence d'une OPAH, il intervient en dehors de toute logique de projet de territoire. Son objectif est de promouvoir des actions d'intérêt général, afin de résoudre des problèmes particuliers dans l'habitat existant et dont la nature peut être sociale ou technique.

Un PIG peut être créé à l'initiative du Préfet ou d'une Collectivité territoriale. Lorsque l'initiative relève d'une collectivité territoriale, un protocole d'accord doit être conclu avec le Préfet. Ce protocole doit fixer les objectifs quantitatifs et qualitatifs, le plan d'actions, les engagements réciproques des parties pour la mise en œuvre de la politique envisagée, les modalités d'une éventuelle ingénierie et les conditions de suivi, d'animation et d'évaluation du programme.

5 La requalification urbaine et patrimoniale de l'habitat privé

L'intervention dans la lutte contre l'insalubrité et l'éradication de l'habitat indigne

Le programme d'action pour l'éradication de l'habitat indigne

Afin de faciliter l'éradication de l'habitat indigne et en s'appuyant sur les novations des lois précitées, un plan national d'action a été engagé. Ce programme d'action doit être décliné par département.

Le plan national d'action repose sur :

- Un repérage des situations d'habitat indigne.
- La mise en œuvre des dispositifs de la loi SRU.
- Des outils financiers et opérationnels renouvelés, intéressant les propriétaires et l'intervention publique.
- Des partenaires : Etat-Collectivités territoriales.

Les opérations publiques de résorption de l'habitat insalubre (RHI)

Les opérations de RHI sont des opérations de type « aménagement », d'initiative locale. Elles sont fondées sur la présence d'immeubles déclarés insalubres irrémédiables et interdits définitivement à l'habitation.

D'inspiration hygiéniste, cette procédure recouvre, aujourd'hui, une démarche urbaine et sociale, qui complète d'autres démarches d'intervention dans les quartiers d'habitat privé très vétustes.

Les opérations de RHI sont engagées sur la base de l'expropriation des immeubles déclarés insalubres irrémédiables, après une déclaration d'utilité publique préalable, dérogatoire au droit commun, fondée sur l'insalubrité. L'expropriation a pour but, après démolition, la construction de logements, la mise en réserve foncière ou tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération d'urbanisme. Une réforme du dispositif permet, dorénavant, de conserver, pour les réhabiliter en logements locatifs sociaux, des immeubles insalubres irrémédiables que l'on ne peut, ou ne veut, démolir.

L'OPAH Renouvellement urbain

L'OPAH Renouvellement urbain est un cadre d'intervention visant à lutter contre les facteurs de dévalorisation d'un tissu existant présentant de graves dysfonctionnements urbains et sociaux. La lutte contre l'insalubrité et le péril est l'un des axes importants de cette stratégie.

L'OPAH Renouvellement urbain répond aux conditions générales d'étude et d'établissement de l'OPAH. Elle a vocation à intégrer, outre les mécanismes traditionnels d'aide aux propriétaires, des actions à caractère volontariste ou coercitif, telles des programmes d'action foncière, le cas échéant sous DUP (déclaration d'utilité publique), des travaux de restauration immobilière sous DUP, le traitement de l'insalubrité et du péril. Elle bénéficie de conditions préférentielles : une durée et une conduite d'opérations de cinq ans, des financements renforcés pour les phases d'études et de conduite de projet.

L'OPAH Renouvellement urbain peut ainsi articuler des dispositifs coercitifs tels des PRI, des actions de sortie d'insalubrité, des opérations de RHI, ... Cependant, chacune des opérations d'aménagement – PRI ou RHI – est menée avec ses procédures et ses financements spécifiques.

5 La requalification urbaine et patrimoniale de l'habitat privé

Les outils de maîtrise des loyers du secteur privé dans l'ancien

La politique publique du logement en direction des bailleurs privés est mise en œuvre par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), opérateur de l'Etat, dont les missions ont été redéfinies et élargies par l'art. 37 de la loi ENL.

Conformément aux dispositions de la loi ENL visant le développement d'une offre locative de logements à bas loyers, l'ANAH développe **un nouveau conventionnement,** entré en vigueur le 1er octobre 2006 à destination de tout bailleur s'engageant à louer ou à renouveler le bail d'un logement décent à des niveaux de loyer maîtrisés, à des locataires sous conditions de ressources. En contrepartie, le propriétaire bénéficie de la déduction fiscale « Borloo ancien » à des taux modulés en fonction du niveau de revenus de son locataire.

Le bail est soumis au régime de la loi du 6 juillet 1989, à l'exception des dispositions légales de revalorisation du loyer. La déduction fiscale est également ouverte aux bailleurs qui renouvellent le bail avec un locataire en place, dès lors que toutes les conditions relatives aux ressources et loyers sont remplies.

Deux types de conventions sont ainsi prévus :

- Les conventions à loyer intermédiaire (art. L.312-4 du CCH) n'ouvrent pas droit au versement de l'APL. La déduction fiscale est limitée à 30 % des revenus fonciers.
- Les conventions à loyer social ou très social (art. L.312-8 du CCH), qui ouvrent droit à l'APL, en tiers payant. La déduction fiscale applicable atteint 45 % des revenus fonciers. Les logements ainsi conventionnés peuvent être comptabilisés dans l'inventaire des logements sociaux visés par l'art. 55 de la loi SRU.

La **durée de la convention** dépend de la nécessité ou non, de réaliser des travaux avant la mise en location. Si le logement est décent, le propriétaire s'engage à louer le logement à un niveau de loyer maîtrisé pendant 6 ans, dispositif dénommé « conventionnement sans travaux ». Si le logement nécessite des travaux, le propriétaire s'engage dans une convention de 9 ans (conventionnement avec travaux). En fonction du niveau de revenus de son locataire, le propriétaire peut, en plus de la déduction fiscale spécifique, bénéficier d'une majoration des taux de subvention. Dans le cas des conventions à loyer très social, le choix du locataire s'effectue parmi une liste de candidats proposés par le Préfet ou un organisme qu'il désigne.

Les **plafonds de loyer** sont calculés à partir des zonages A,B,C du Besson ancien (zonages définis par l'arrêté du 19/12/2003) : pour les loyers dits « intermédiaires » des conventions sans travaux, les plafonds de loyer doivent être inférieurs à ceux du Besson ancien. Pour les conventions loyers intermédiaires avec travaux, les règles sont précisées par instruction ANAH, de façon à ce que l'Agence puisse fixer des conditions de loyers plus restrictives en fonction des marchés locatifs locaux. Pour les loyers sociaux et très sociaux, les plafonds sont définis par circulaire ministérielle.

Les **plafonds de ressources** du locataire sont ceux des PLUS (conventions à loyer social) et PLAI (conventions à loyer très social), appréciés sur le revenu imposable n-2. Pour les conventions à loyer intermédiaire, les plafonds de ressources, qui correspondent au revenu fiscal de référence n-2, sont ceux appliqués pour bénéficier de la déduction forfaitaire en Besson ancien.

Les conventions à loyer social ou très social, initialement conclues avec des personnes physiques, ont vu leur champ élargi, par la loi sur le droit au logement opposable du

5 La requalification urbaine et patrimoniale de l'habitat privé

05 mars 2007 aux organismes publics ou privés, en vue de la sous-location (en meublé ou non) à des bénéficiaires du droit au logement opposable. L'intermédiation (location à des associations ou à des bailleurs sociaux) est désormais autorisée par la même loi.

Ce que les bailleurs sociaux peuvent attendre du PLH

Sur le marché local de l'habitat, les interventions sur le parc privé et le parc public entrent en interaction. Le PLH doit permettre de traiter de manière cohérente ces différentes interventions.

Le PLH doit permettre aux bailleurs sociaux d'avoir **une connaissance précise** :

- du bilan des opérations faites dans le passé et des **enseignements** que l'on peut en tirer,
- des **périmètres d'intervention** envisagés en matière d'habitat privé dans le programme d'actions du nouveau PLH,
- des **programmes d'interventions** retenus (objectifs annuels quantitatifs de remise sur le marché de logements vacants, objectifs quantitatifs de résorption de l'indignité, de l'insalubrité, nombre, taille et localisation des copropriétés dégradées à traiter, ...),
- des **dispositifs opérationnels** qui vont être mis en œuvre (études pour cerner au mieux les logements vacants, OPAH, PIG, plans de sauvegarde) et la maîtrise d'œuvre envisagée (mode d'organisation des études pré-opérationnelles et de la phase de suivi-animation du dispositif retenu),
- des **opportunités pour créer du logement social en diffus** dans les quartiers anciens,
- des **moyens financiers mobilisés** par les différents partenaires (Etat, Conseil régional, Conseil général, communauté d'agglomération, ...).

Enfin et surtout, les bailleurs sociaux attendent du PLH qu'il soit l'occasion de trouver **la meilleure articulation possible entre les interventions sur le parc privé et le parc social.** En effet, le risque est grand que le traitement des copropriétés privées dégradées ou de centres anciens déqualifiés et occupés par des populations en difficulté conduise à rechercher systématiquement des solutions dans le parc public sans toujours en mesurer les conséquences, accélérant ainsi la concentration des populations les plus défavorisées dans le parc Hlm.

La mise à plat, dans le cadre du PLH, des projets de requalification du parc privé et des copropriétés dégradées doit ainsi permettre de débattre, et in fine, de **maîtriser la question du relogement des populations concernées :** les organismes Hlm ont ainsi tout intérêt à faire expliciter et négocier dans quels quartiers doit s'opérer le relogement, dans quels segments immobiliers et donc chez quels types d'opérateurs, dans quelles conditions d'accessibilité financière pour les ménages, avec quel accompagnement social, ...

Le PLH doit organiser **les complémentarités** entre le rôle du parc privé conventionné et celui du parc public.

En effet, le PLH doit veiller à ce qu'il n'y ait pas un rôle résiduel joué par l'un ou par l'autre mais qu'il y ait bien complémentarité dans le rôle de chacun : analyse comparée des niveaux de loyer, des types de clientèle relevant de l'un et de l'autre, des services d'accompagnement nécessaires, ...

5 La requalification urbaine et patrimoniale de l'habitat privé

La contribution des bailleurs sociaux

La loi SRU, la loi de programmation pour la cohésion sociale puis la loi ENL ayant ouvert puis simplifié le champ d'intervention des organismes Hlm, leurs actions sur l'habitat privé ancien sont l'occasion de diversifier leur offre mais aussi et au-delà, d'affirmer leur partenariat et de montrer leur savoir-faire auprès de la collectivité.

Les champs d'intervention des organismes Hlm sont définis par les articles suivants du Code de la Construction et de l'Habitation : L.421-1 pour les Opac, L.421-4 pour les OPHlm, L.422-2 pour les Esh, et L.422-3 pour les Coopératives d'Hlm.

En matière de traitement des copropriétés en difficulté

Les organismes Hlm constituent des partenaires privilégiés des collectivités locales dans le cadre des stratégies de co-requalification et de substitution, du fait de leurs compétences et de leur expérience en matière de gestion locative et patrimoniale.

Les organismes Hlm peuvent acquérir la totalité ou une partie des lots dans l'objectif, soit de constituer un parc locatif social, soit de démolir tout ou partie de la copropriété dans le cadre d'un projet de restructuration urbaine.

Depuis la loi relative à l'habitat du 21 juillet 1994, les organismes Hlm peuvent exercer, dans le cadre de copropriétés en difficulté, des missions de prestations de services :

- en animant des OPAH copropriétés,
- en assurant les fonctions de syndics ou d'administrateurs de biens,
- en assurant le portage de lots de copropriétés en plan de sauvegarde.

En plan de sauvegarde, les organismes Hlm peuvent, depuis la loi SRU, en dérogeant aux règles applicables aux habitations à loyer modéré, acquérir des lots en vue de leur revente, y réaliser des travaux et les louer provisoirement.

Depuis la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, les organismes peuvent réaliser des prestations de services pour le compte de syndicats de copropriétaires d'immeubles faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou situés dans le périmètre d'une OPAH. La loi du 13 juillet 2006 a prévu des exonérations de TVA dans ce domaine.

Enfin la loi DALO du 5 mars 2007 étend l'exonération de TVA aux organismes Hlm et Sem qui assurent le portage de lots de copropriétés en vue de la revente après travaux (financement initialement réservé aux plans de sauvegarde), dans le cadre des OPAH « copropriétés dégradées ».

En matière d'intervention pour la requalification urbaine, patrimoniale et sociale en quartier ancien

Développement du patrimoine social dans l'objectif de proposer une offre de logements de qualité dans un environnement valorisé

Cette intervention permet d'allier maintien d'une offre sociale et restauration immobilière, et d'enclencher une dynamique d'investissement. Cette diversification du patrimoine, par le biais de l'acquisition-amélioration, peut permettre de proposer une offre adaptée à certains publics cibles.

Portage temporaire d'opérations de restauration immobilière (mission dite d'initiative d'opération de restauration immobilière au

5 La requalification urbaine et patrimoniale de l'habitat privé

sens de la fiscalité dérogatoire), dans le cadre d'un PRI ou d'un secteur sauvegardé

Cette mission, autorisée au titre du décret n°95-386 du 11 avril 1995 permet aux organismes d'acquérir des biens, de préparer les dossiers opérationnels et de revendre les logements aux personnes physiques qui doivent réaliser les travaux prévus. La loi ENL prévoit des exonérations de TVA pour ces opérations. Cette intervention facilite une montée en charge des mécanismes de restauration immobilière en renforçant l'attractivité pour les investisseurs.

Les organismes peuvent également agir, dans ce cadre, en tant que mandataire des propriétaires pour la réalisation des travaux.

Prestations de services dans le cadre des interventions à l'échelle de quartier : suivi et animation d'OPAH, mission de mobilisation des acteurs privés

Les Opac et les Esh peuvent « réaliser pour leur compte et pour le compte de tiers, avec l'accord de la ou des collectivités locales intéressées, toutes les interventions foncières, les actions ou opérations d'aménagement » en dérogeant aux règles régissant l'aliénation d'immeubles leur appartenant. Les OPHlm le peuvent également sur délibération de la ou des collectivités locales de rattachement.

Prestations de syndics de copropriété et d'administrateurs de biens

Depuis la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, complétée par la loi ENL, les Opac et Esh peuvent, après accord du maire de la commune, gérer des logements situés dans le périmètre d'une OPAH, ainsi que des logements appartenant à des personnes privées ou des SCI familiales et vacants depuis plus d'un an.

En matière d'intervention dans la lutte contre l'insalubrité et l'éradication de l'habitat indigne

La circulaire n°2002-30 du 18 avril 2002 relative à la lutte contre l'habitat indigne souligne la nécessité d'un partenariat avec les organismes Hlm, notamment dans le cadre :

- de la réalisation des travaux de sortie d'insalubrité par le biais de baux emphytéotiques ou à réhabilitation (propriétaires démunis) ou pour le compte des collectivités locales dans le cadre de la carence reconnue des propriétaires,
- de la réalisation des travaux de sortie du péril, notamment pour le compte des collectivités dans le cadre de l'exécution d'office des travaux,
- du relogement temporaire ou définitif des occupants des immeubles insalubres ou dangereux,
- de l'ingénierie sociale et technique, notamment en intervenant comme MOUS (maître d'œuvre urbain et social) chargés du volet social de sortie d'insalubrité ou comme conducteurs de projet dans les OPAH - Renouvellement urbain.

Enfin, les organismes Hlm peuvent être opérateurs dans les opérations publiques de RHI. Les missions peuvent être d'ordre divers : prestations de services (études préalables, suivi des travaux, relogement, ...), mandat ou concession d'aménagement.

La loi ENL les autorise à réaliser des opérations en VEFA pour le compte de personnes publiques ou privées.

5 La requalification urbaine et patrimoniale de l'habitat privé : **EXEMPLE 1**

Communauté d'agglomération Perpignan Méditerranée

Perpignan a commencé dans les années 80 (1985) une politique active de réhabilitation des quartiers anciens (Saint-Jean, Saint-Jacques, Saint-Mathieu, Réal). Mais les mécanismes financiers classiques ont vite montré leurs limites pour inciter les propriétaires privés à engager la réhabilitation de leur patrimoine, notamment en raison de leur insolvabilité. Cela constituait un frein à toute action de réhabilitation en profondeur.

La collectivité s'est alors tournée vers **la création d'un secteur sauvegardé**, par ailleurs justifié par la qualité architecturale et la valeur historique des quartiers anciens. Ce dispositif est susceptible de créer un effet de levier pour la réhabilitation du patrimoine privé (incitation fiscale), tout en assurant la sauvegarde du patrimoine architectural.

Ainsi, le centre-ville de Perpignan (100 hectares) est maintenant couvert par **un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV)**, périmètre délimité par arrêté interministériel du 13/9/95). Cependant, le décret d'application du plan de sauvegarde et de mise en valeur n'est pas encore publié. Tant que cette situation perdure, il y a un « vide juridique » sur le plan règlementaire, car le PSMV doit normalement se substituer au PLU dans le périmètre du secteur sauvegardé.
En effet, dans un secteur sauvegardé, les programmes de rénovation et d'aménagement sont encadrés par un plan de sauvegarde et de mise en valeur. Le PSMV est un document d'urbanisme qui remplace le plan d'occupation des sols (POS) et / ou le plan local d'urbanisme (PLU) sur le périmètre des secteurs sauvegardés. Le PSMV est élaboré par l'Etat alors que le POS et le PLU relèvent des communes. C'est la publication du PSMV par décret du Premier ministre qui clôt la procédure et le met en œuvre définitivement.

L'intervention en secteur sauvegardé nécessite aussi la mobilisation d'**outils opérationnels** complexes et variés. A Perpignan, une palette assez large d'outils est utilisée, afin de tenir compte de la population (**bail à réhabilitation** pour faciliter l'accession à la propriété des ménages du quartier), des contraintes architecturales et domaniales (**périmètre de restauration immobilière**), et de la trame urbaine qui nécessite parfois un remodelage complet du foncier et du bâti insalubre (**résorption de l'habitat insalubre**).

Pour mettre en œuvre chacune de ces procédures, **la collectivité a recherché la collaboration d'opérateurs de logement social :** la SA Perpignan Réhabilitation, pour les opérations en bail à réhabilitation, la SAFU (SEM locale) pour les opération en PRI, et les organismes Hlm pour les opération en RHI.

5 La requalification urbaine et patrimoniale de l'habitat privé : **EXEMPLE 2**

Communauté de communes du Bassin de Pompey

Comptant plus de 42 000 habitants, la Communauté de communes du Bassin de Pompey, composée de 12 communes, se situe sur l'axe de développement urbain Nancy – Metz à proximité de la future gare TGV. Cette localisation favorable couplée à une reconversion post-sidérurgique achevée et réussie laisse présager un développement économique et démographique de l'agglomération entraînant une certaine tension sur le marché de l'habitat.

Le PLH de l'agglomération adopté en janvier 2005 et dont les objectifs ont été repris dans la convention de délégation de gestion des aides à la pierre qui est effective depuis le 1er janvier 2007 repose ainsi sur un scénario ambitieux de développement de l'offre de logement basé sur :

- **Des rythmes de construction neuve élevés** au regard des tendances passées notamment en locatif, social comme privé, l'agglomération devant faire face à un déficit de ce type d'offre : les logements sociaux représentent 15 % des résidences principales et les logements locatifs privés, 14 %.
- **La remise sur le marché de logements vacants et insalubres** avec une politique d'aide importante à la requalification du parc privé locatif et du parc privé de propriétaires occupants pour favoriser leur maintien dans les lieux.

Cette deuxième action apparaît comme **un relais nécessaire permettant de mettre sur le marché des logements dans des délais plus brefs que ceux de la construction neuve** afin de répondre à la demande.

Dans ce cadre, le PLH prévoyait la réalisation d'une étude pré-opérationnelle d'OPAH.

Lancée en janvier 2006, cette étude a été finalisée en novembre 2006. Composée d'un diagnostic et d'un document de perspectives pour l'amélioration de l'habitat, elle a permis de définir :

- **Les actions structurantes de l'OPAH** :
    - la mise en place d'aides financières pour améliorer le confort des logements, notamment en matière d'acoustique et d'économies d'énergie,
    - la majoration des aides pour les logements à loyers conventionnés avec abondement de la communauté de communes pour la résorption de l'insalubrité et la remise sur le marché des logements vacants,
    - les aides en direction des travaux de maintien à domicile en concertation avec les travailleurs sociaux,
    - les aides spécifiques pour les populations fragiles (propriétaires occupants à faibles ressources non éligibles à l'OPAH, jeunes décohabitants, familles à ressources modestes, personnes âgées, personnes handicapées, ...).

5 La requalification urbaine et patrimoniale de l'habitat privé : **EXEMPLE 2 (suite)**

Communauté de communes du Bassin de Pompey

- **Les quatre actions d'accompagnement de l'OPAH :**
  - réaliser des aménagements de qualité,
  - préserver les caractéristiques architecturales du bâti traditionnel,
  - aider au ravalement des façades,
  - inciter les communes à réhabiliter leur patrimoine locatif.

L'ensemble de ces éléments a été chiffré puis négocié avec l'ANAH et l'Etat dans le cadre de la prise de délégation de gestion des aides à la pierre. Sur cette base, un cahier des charges de consultation pour le suivi / animation de l'OPAH a été rédigé, le choix du prestataire effectué en mars 2007, et la phase opérationnelle de l'OPAH a pu démarrer en mai 2007.

Le PLH et les réponses aux besoins spécifiques

Le PLH devient le document de référence à partir duquel s'articule l'ensemble des politiques sectorielles de l'habitat ; il doit ainsi répondre à la diversité des besoins des ménages et aux problématiques particulières d'handicap, de vieillissement, de pauvreté ainsi qu'aux besoins des étudiants.
Il va constituer le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable sur le territoire intercommunal.

Le PLH est ainsi le moment privilégié pour les organismes Hlm de trouver réponse à leurs questions ; il permet en effet de :

- Mettre à plat des problématiques qui sont souvent difficiles à cerner en termes de besoins quantitatifs et qualitatifs. Le PLH permet ainsi d'objectiver et de dépasser les déclarations d'intentions sur ces questions sensibles, d'importance majeure et croissante.
- Clarifier le « qui fait quoi » en la matière, les dispositifs et les acteurs étant sinon complexes, du moins relevant de sphères d'activité qui ne font pas partie de la pratique quotidienne des organismes Hlm.
- Définir des stratégies et des moyens d'action clairs et précis, sur ces différents sujets, en cernant au mieux la part dévolue aux opérateurs Hlm.

Fiche 6.1 – L'accès, le maintien dans le logement des personnes défavorisées et la mise en œuvre du droit au logement opposable

Fiche 6.2 – Le vieillissement et les handicaps

Fiche 6.3 - Le logement des étudiants

1 L'accès et le maintien dans le logement des personnes défavorisées et la mise en œuvre du droit au logement opposable

Les enjeux auxquels doit répondre le PLH

Les acteurs ont à faire face à **une crise du logement abordable** qui touche les classes moyennes et dont souffrent tout particulièrement les ménages à bas revenus et défavorisés. En effet, les loyers du parc privé sont de plus en plus inaccessibles et il existe une pénurie de logements sociaux abordables et bien localisés. A cela se conjugue l'existence, dans certains sites, de poches d'insalubrité jouant un rôle d'accueil de personnes en grande difficulté et parfois de personnes en situation irrégulière.

Les situations d'exclusion et de mal logement sont en augmentation. Elles touchent des publics de plus en plus diversifiés qui peuvent cumuler des difficultés économiques, sociales, de santé physique ou psychique, d'isolement, ou faisant l'objet de statuts spécifiques : réfugiés, demandeurs d'asile. Ces situations sont prises en charge par différents acteurs, services sociaux du Conseil général, CCAS, associations, milieu sanitaire etc. Une partie de ces ménages nécessite la mise en place de solutions d'habitat adapté, d'hébergement ou de dispositifs d'accompagnement dans le logement banal.

Les dispositifs d'hébergement d'urgence et temporaire sont encombrés et la mobilité résidentielle des ménages à bas revenus est souvent insuffisante au sein du parc de logements.

Des difficultés de maintien dans le logement touchent des personnes de bonne foi, insolvables, parfois surendettées, dans un contexte général de mobilisation partenariale difficile.

Face aux difficultés grandissantes des dispositifs de la loi « Besson » du 31 mai 1990 à résoudre les situations de mal logement, l'objectif d'**un droit au logement opposable,** porté pour l'essentiel par le monde associatif, s'est imposé progressivement jusqu'à l'adoption de la loi du 05 mars 2007 définissant les bénéficiaires du droit, l'autorité garante et les voies de recours amiables et contentieuses dont disposent les bénéficiaires.

Toutes les conséquences de l'institution du droit au logement opposable n'ont toutefois pas encore été tirées.

1 L'accès et le maintien dans le logement des personnes défavorisées et la mise en œuvre du droit au logement opposable

Le cadre de travail établi par les textes

Le PLH doit préciser les réponses apportées aux besoins particuliers des personnes mal logées ou défavorisées en logement et en hébergement. Il doit tenir compte des **accords collectifs intercommunaux** conclus entre l'EPCI et les bailleurs sociaux prévu par la loi « Engagement National pour le Logement » (voir également la fiche II.7.3 : l'attribution des logements sociaux).

La création d'un **fonds de solidarité intercommunal est de droit** lorsque la demande émane d'un EPCI délégataire des aides à la pierre.

Une articulation du PLH avec le Plan départemental pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), dont il convient de rappeler qu'il reste défini conjointement par l'Etat et le Conseil général, est prévue par la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

D'une part, l'identification territorialisée des besoins et la mise en œuvre des actions du plan sont confiées à des instances locales dont le périmètre doit tenir compte de celui des EPCI compétents en matière d'habitat.

D'autre part, les objectifs du PDALPD visant à mettre à disposition durablement un logement aux personnes défavorisées et à garantir la mixité sociale doivent tenir compte des PLH.

Toutefois, la **loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006 renforce les prérogatives du PDALPD** et lui donne un certain nombre d'objectifs précis ; ce qui, dans un contexte de décentralisation et de forte territorialisation des politiques locales de l'habitat, implique pour leur mise en œuvre, **une articulation forte, voire une prise en charge par les EPCI à compétence habitat :**

- Suivi des demandes de logement des personnes et familles visées par le plan.
- Création ou mobilisation d'une offre supplémentaire de logements conventionnés.
- Définition des principes propres à améliorer la coordination des attributions prioritaires de logement.
- Prévention des expulsions locatives avec instauration possible par le PDALPD d'une commission spécialisée de coordination des actions dans ce domaine.
- Actions de relogement de personnes en hébergement temporaire ou logement de transition.
- Actions de repérage et de traitement de logements indignes et non-décents, avec création d'un observatoire nominatif.

Le Fonds de solidarité logement dont la responsabilité a été transférée au Département par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, doit contribuer à la réalisation des objectifs du Plan.

Les responsabilités en matière de logement des personnes défavorisées sont donc éclatées entre le niveau départemental, au travers du PDALPD et le niveau local, au travers du PLH.
Selon les contextes, les départements vont faire des choix différents, soit en développant des politiques globales de l'habitat, soit en centrant leurs interventions dans le domaine du logement sur la dimension sociale et en les intégrant dans leur politique d'action sociale.

Quelles que soient les orientations que les départements vont prendre, **il est vraisemblable que les EPCI à compétence habitat**

1 L'accès et le maintien dans le logement des personnes défavorisées et la mise en œuvre du droit au logement opposable

joueront progressivement un rôle accru dans le logement des personnes en difficulté y compris en contribuant à leur accompagnement.

Le droit au logement opposable

L'institution du droit au logement opposable par la loi n°2007-290 du 05 mars 2007 vient bouleverser la logique de l'action publique en matière de logement des personnes défavorisées qui prévalait depuis la loi du 31 mai 1990 :

- L'Etat est clairement **l'autorité garante** du droit au logement, même si cette responsabilité peut être déléguée, à titre expérimental, à certains EPCI, pendant une certaine durée, six ans.
- **L'obligation de résultats** se superpose à l'obligation de moyens.
- Les moyens de mise en œuvre de cette obligation (**recours amiable** et surtout **recours contentieux**) sont ouverts à de larges catégories de la population, l'ensemble des demandeurs de logement social.
- Le parc locatif social est clairement désigné comme **l'instrument central** de la mise en œuvre du droit au logement.

Ce nouveau contexte, trop récent pour que l'on puisse à ce stade en évaluer toutes les conséquences, est toutefois porteur de profondes évolutions dans le rôle du parc locatif social et dans les pratiques des organismes Hlm.

Le plan départemental d'hébergement d'urgence des personnes sans abri est élaboré par l'Etat en association avec les EPCI compétents en matière d'habitat ainsi qu'avec les associations, les CAF, les organismes Hlm. Il analyse les besoins et prévoit les capacités d'hébergement d'urgence à offrir (loi n°94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat). **Les obligations des communes en matière de capacités d'hébergement ont été renforcées par la loi** du 05 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (voir fiche I.2.3 : les obligations des communes en terme de production d'offre – logement social et hébergement).

Le droit au logement opposable

Le droit au logement est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir.

Ce droit s'exerce par un **recours amiable** devant la commission de médiation (voir fiche II.7.3 l'attribution des logements sociaux) puis, le cas échéant, par un **recours contentieux** devant le juge administratif.

Toutefois, seuls les demandeurs de logement locatif social, de bonne foi, peuvent exercer leur droit de recours :

- **Sans délai** pour les demandeurs dépourvus de logement, menacés d'expulsion sans relogement, hébergés ou logés temporairement dans un établissement ou un logement de transition, logés dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux, logés dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, s'ils ont au moins un enfant mineur, s'ils présentent un handicap ou s'ils ont au moins une personne handicapée à charge.
- **A l'issue d'un délai d'attente manifestement anormal** au regard des circonstances locales fixé par le Préfet de départe-

1 L'accès et le maintien dans le logement des personnes défavorisées et la mise en œuvre du droit au logement opposable

ment pour les autres catégories de demandeurs de logement social.

Le recours contentieux est ouvert à partir :

- du **01 décembre 2008** pour les premières catégories de demandeurs,
- du **01 janvier 2012** pour les autres catégories de demandeurs.

L'Etat est le garant du droit au logement. Cette fonction a plusieurs conséquences :

- Après avis de la commission de médiation désignant les demandeurs prioritaires, et en tenant compte des objectifs de mixité sociale définis dans l'accord intercommunal ou départemental (voir fiche II.7.3 L'attribution des logements sociaux) le Préfet de département désigne chaque demandeur auquel doit être attribué un logement en urgence à un bailleur, définit le périmètre dans lequel doit être situé le logement et le délai dans lequel le bailleur doit loger le demandeur.
- Le Préfet peut également proposer un logement du parc privé conventionné.
- Le Préfet informe par écrit les personnes ayant reçu une proposition de logement des dispositifs et structures d'accompagnement social existant dans le département.
- L'Etat peut-être condamné par le juge administratif à payer une astreinte dont le produit sera versé au fonds régional d'aménagement urbain.

Toutefois, la loi permet à un EPCI délégataires des aides à la pierre, à titre expérimental pendant une durée de six ans de devenir le garant du droit au logement sur son territoire et de bénéficier en conséquence de délégations et de prérogatives en matière d'aide sociale, de contingent préfectoral, de lutte contre l'insalubrité et le logement indigne, de réquisition de logements.

Ce que les bailleurs sociaux peuvent attendre du PLH

Le PLH est l'occasion d'appréhender les différentes dimensions de l'accès et du maintien dans le logement des personnes défavorisées sur un territoire :

- La connaissance des besoins des ménages défavorisés aux plans quantitatifs et qualitatifs doit constituer un volet du diagnostic du PLH. Elle permettra d'élaborer et de programmer des réponses en terme de produits et d'accompagnement, de contribuer à des propositions concernant les moyens à mettre en place par le PDALPD (FSL et actions du plan).

Le PLH est l'occasion de mettre en place et de coordonner des moyens et outils permettant de bâtir sur le territoire des réponses adaptées aux besoins des personnes défavorisées. Ceci suppose dans la plupart des cas de formaliser un partenariat avec le Conseil général notamment sur les points suivants :

- La coordination sur le territoire du dispositif d'hébergement d'urgence (adaptation des règles d'accès aux établissements pour la prise en compte des besoins locaux dans leur diversité).
- La recherche de cohérence entre les différents intervenants de l'action sociale, impliqués dans la prise en charge des publics défavorisés (circonscription d'action sociale, CCAS, CLI, etc.).

1 L'accès et le maintien dans le logement des personnes défavorisées et la mise en œuvre du droit au logement opposable

- La mise en place de partenariats avec les acteurs du milieu sanitaire, pour analyser les difficultés et contribuer à la recherche de réponses adaptées aux personnes ayant des troubles psychiques.

- L'abondement et l'adaptation du règlement intérieur du FSL (fonds de solidarité logement) aux problèmes locaux.

Le PLH doit organiser la mise en place d'instances opérationnelles partenariales d'examen des situations des ménages en grande difficulté :

- Ces instances doivent permettre, à partir d'un examen collégial des situations, de définir les réponses souhaitables et de réunir les moyens nécessaires (hébergement temporaire, habitat adapté, accès dans un logement banal public ou privé, moyens d'accompagnement et de solvabilisation, etc.).

Il peut mettre en place des mesures contribuant à la prévention des expulsions :

- Mobilisation de l'ensemble des acteurs sur le territoire, coordination des interventions en phase amont d'apparition de l'impayé, recherche de solutions pour les ménages insolvables de bonne foi.

Il doit prévoir une meilleure répartition des efforts d'accueil entre les différents acteurs et les différents secteurs de l'agglomération, entre les parcs publics et privés dans un objectif de mixité sociale :

- Dans le cadre du PLH, les bailleurs sont amenés à négocier la contribution du parc social au traitement de ces situations tant du point de vue de la production que de l'accueil.

- Il peut également définir sur certains territoires des actions spécifiques dans le parc privé en fonction des besoins, à partir de l'expérience des programmes sociaux thématiques.

Le PLH va constituer le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable sur le territoire.

A ce titre, il convient principalement de :

- **Doter le programme local de l'habitat d'une forte dimension sociale,** trop peu présente jusqu'alors, tant sur le plan du diagnostic, que de la définition des orientations, et de l'élaboration des programmes d'action déclinés par secteurs géographiques.

- **Veiller à la bonne articulation des politiques d'habitat et des politiques sociales** mise en œuvre par le Département, les communes et l'Etat.

- Développer **la production de logements sociaux à loyer accessible** aux ménages aux revenus modestes ou faibles (PLUS, PLAI), de **l'offre d'hébergement** sous toutes ses formes (CHRS, maison relais, logements de transition, résidences sociales...), mobiliser **le parc privé conventionné,** et au-delà, les opportunités existantes dans le parc locatif privé.

- **Prévenir les situations de mal logement,** par le traitement de l'habitat dégradé, la lutte contre l'insalubrité et l'habitat indigne, l'intervention sur les copropriétés dégradées.

- **Veiller à la bonne répartition de l'offre de logements à bas loyers et d'hébergement** afin d'éviter les risques évidents de spécialisation sociale que la mise en œuvre du droit au logement opposable fait courir à un tissu déjà fragile, et promouvoir au contraire la diversité de l'habitat et la mixité sociale.

1 L'accès et le maintien dans le logement des personnes défavorisées et la mise en œuvre du droit au logement opposable

La contribution des bailleurs sociaux

Les bailleurs sociaux peuvent apporter :

- Leur contribution au **repérage des besoins** émanant de ménages qui relèvent d'un habitat adapté ou d'un accompagnement (fichier de la demande, connaissance des besoins de relogement des locataires).

- **Une production de structures d'hébergement et d'accueil d'urgence** (maisons-relais, résidences à vocation hôtelière...) en partenariat avec le monde associatif, en s'appuyant notamment sur les nouvelles obligations des collectivités en matière d'hébergement d'urgence. A ce propos, la loi ENL étend les compétences des organismes Hlm : ils peuvent construire, acquérir, aménager, entretenir, gérer ou donner en gestion des résidences hôtelières à vocation sociale.

- La mobilisation **d'une expertise** pour le traitement de problèmes spécifiques.

- Des **capacités d'accueil** dans le parc social de ménages défavorisés grâce à une gestion adaptée. L'accueil dans le parc de ménages qui cumulent les difficultés économiques et sociales doit mobiliser des **moyens d'accompagnement social ou de dispositifs d'intermédiation.** Cet accueil concerne notamment les personnes hébergées et aptes à la vie autonome. A cet effet, des conventions peuvent être passées entre organismes Hlm et associations gestionnaires auxquelles peuvent être parties prenantes des représentants de l'EPCI. Ces conventions s'inscrivent dans le cadre des accords collectifs départementaux ou intercommunaux d'attribution (voir fiche II.7.3 sur l'attribution de logements sociaux).

- Une capacité de **gestion sociale des situations d'impayés** des locataires du parc social, avec la recherche de solutions pour le maintien dans les lieux de ces ménages.

- Une contribution au **maintien dans les lieux** des personnes présentant des troubles de comportement liés à une fragilité psychologique, dans le cadre de partenariats avec l'ensemble des acteurs concernés.

Les capacités d'accueil et de maintien dans le parc locatif social de ménages défavorisés peuvent être encore améliorées par **le conventionnement global du patrimoine,** au travers notamment :

- Du maintien de l'abattement de 30 % de la TFBP dans les ZUS améliorant la capacité de l'organisme à adapter sa gestion sociale de proximité.

- Du **cahier des charges de gestion sociale** définissant les objectifs de mixité sociale.

- De l'introduction des modulations permises par l'utilisation de la surface utile.

2 Le vieillissement et les handicaps

Les enjeux auxquels doit répondre le PLH

L'amélioration de l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées est l'un des objectifs du PLH (inséré par la loi sur le handicap du 11 février 2005). Cette obligation bénéficie aux personnes vieillissantes et plus globalement à tous les types d'handicap.

On constate l'émergence de nouvelles attentes en matière d'habitat liées au vieillissement de la population, avec l'arrivée à l'âge de la retraite des premières générations du baby boom dès 2006 (les plus de 60 ans représenteront 23 % de la population en 2010 et 25 % en 2015 contre 21 % en 2000). Les comportements différenciés en termes de stratégies résidentielles et d'attentes par rapport à l'habitat nécessitent de plus en plus des gammes d'offres diversifiées et en lien avec les services à domicile.

Les personnes les plus fragiles, dépendantes, âgées ou handicapées refusent souvent de vivre en établissement et souhaitent vivre à domicile en milieu banal. Une mise en cohérence des orientations du PLH est à cet égard nécessaire avec les schémas sociaux et médico-sociaux des Conseils généraux pour les services, les adaptations lourdes de logement et pour la programmation d'établissements pour personnes âgées et handicapées. Au plan opérationnel, un lien est à effectuer avec les Centres Locaux d'Information et de Coordination gérontologique (CLIC) et les maisons départementales des personnes handicapées.

Le cadre de travail établi par les textes

Une commission intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées est créée de droit auprès des EPCI ayant compétence en matière d'aménagement du territoire ou de transports. Elle est composée de représentants des communes, d'usagers et d'associations représentant les personnes handicapées. Elle a pour mission d'effectuer un constat de l'accessibilité du cadre bâti, de la voirie, des espaces publics et des transports et d'élaborer des propositions d'amélioration.

Un système de recensement de l'offre et de la demande est également mis en place par cette commission.

Une annexe au PDU (Plan de Déplacements Urbains) prévoit un plan de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics.

2 Le vieillissement et les handicaps

Ce que les bailleurs sociaux peuvent attendre du PLH

Le PLH est l'occasion de définir des orientations cohérentes en matière de transport, d'urbanisme, d'accessibilité du cadre bâti, d'équipements et de services sur le territoire et ses sous-ensembles. Ces orientations permettront d'organiser des réponses « logement » aux personnes vieillissantes et handicapées dans une approche intergénérationnelle à l'échelle de ces territoires.

Il doit structurer une gamme d'offre permettant la prise en compte de besoins diversifiés d'habitat et d'itinéraire résidentiel des ménages en fonction de l'âge et/ou du handicap sur le territoire et ses sous-ensembles : formules d'habitat groupé, habitat évolutif, équipements médico-sociaux.

Il doit favoriser la prise en compte du handicap et du vieillissement dans les projets d'aménagement des quartiers et de renouvellement urbain.

La déclinaison opérationnelle des orientations des schémas sociaux et médico-sociaux des conseils généraux concernant les établissements et les services peut se faire en cohérence avec les orientations du PLH.

La contribution des bailleurs sociaux

Les bailleurs sociaux peuvent apporter :

- Un repérage des besoins d'adaptation des logements et de service à la personne de la part des locataires du parc social et des demandeurs, l'identification des demandes de nouveaux services dans les ensembles immobiliers comportant beaucoup de personnes vieillissantes.
- La prise en compte de l'accessibilité et du vieillissement dans les politiques patrimoniales, avec la définition d'objectifs d'amélioration de l'accessibilité en fonction des besoins, d'amélioration du service locatif, la recherche de partenariats avec les acteurs du service à la personne.
- Une contribution aux itinéraires résidentiels des personnes handicapées et vieillissantes et à la mixité intergénérationnelle des quartiers, au travers des politiques d'attribution et de mutation.
- L'alimentation des bourses du logement adapté.
- Une réflexion prospective sur les nouveaux produits (formules diversifiées à mettre au point combinant habitat et services).
- Des capacités de maîtrise d'ouvrage et le portage immobilier d'établissements médico-sociaux diversifiés à l'intention de personnes vieillissantes ou handicapées.

2 Le vieillissement et les handicaps : **EXEMPLE 1**

Communauté de communes de Maremne Adour Côte Sud (MACS)

Le PLH achevé en 2006 a permis de faire émerger la problématique du vieillissement, mais la réflexion a surtout été poursuivie dans le cadre de l'élaboration du SCOT (en cours d'achèvement). Un groupe de travail rassemblant des élus et des techniciens a été constitué pour appréhender la réalité du phénomène.

La réflexion s'est engagée sur **l'offre en hébergement spécifique**, médicalisée ou non. Ainsi, le groupe de travail a mené un travail de « prospective » qui a permis de « chiffrer » les besoins : 1 614 lits supplémentaires seraient nécessaires d'ici vingt ans. Il s'agit ici essentiellement de faire face à une demande qui concerne les personnes très âgées, ou nécessitant un accompagnement particulier. La question de l'hébergement des personnes en « fin de vie » est aussi clairement posée.

La définition d'un programme d'actions, calant des objectifs quantitatifs en termes de développement de l'offre, de localisation et de moyens financiers sera l'aboutissement logique d'une démarche prospective entreprise dans le cadre de l'élaboration du SCOT.

A côté de l'émergence de cette problématique liée à l'offre d'hébergement spécifique, des actions concrètes ont été mises en place depuis plusieurs années :

- **L'aide à domicile** : la Communauté de communes a constitué un service de 150 aides à domicile sur le territoire. Ces agents interviennent auprès de 800 bénéficiaires, pour accomplir des tâches quotidiennes (ménages, aides toilette, repas, courses).

- **L'adaptation de l'habitat dans le parc privé** : les deux OPAH en cours sur le territoire ont permis de mettre en œuvre des moyens concrets pour le logement des personnes âgées. Une approche gérontologique permet d'adapter les travaux de réhabilitation à l'handicap de la personne. Plus de 100 logements ont ainsi été réhabilités. Une année supplémentaire pour l'OPAH MACS 1, avec un objectif de 42 dossiers supplémentaires, a été fixée.

3 Le logement des étudiants

Les enjeux auxquels doit répondre le PLH

Les difficultés particulières que rencontrent les étudiants pour se loger sont le reflet de la situation de crise du logement telle qu'elle se manifeste globalement pour de nombreuses catégories de population.
Plus encore que d'autres, les étudiants sont cependant directement et fortement touchés par l'inflation des loyers du parc privé ces dernières années, avec pour corollaire la disparition progressive d'un segment de parc inconfortable mais bon marché sur lequel ils étaient majoritairement présents.

Enjeu stratégique indéniable pour le développement des villes universitaires, la question du logement étudiant comporte également une forte dimension sociale face à laquelle les organismes Hlm ont un rôle à tenir, notamment à destination de ceux qui rencontrent le plus de difficultés :

- Les étudiants boursiers (près de 470 000 étudiants boursiers sur critères sociaux en 2003).
- Les étudiants salariés (1 étudiant sur 5 est contraint d'exercer une activité rémunérée d'une durée supérieure à un mi-temps pendant l'année universitaire pour financer ses études).
- Les étudiants étrangers (près de 220 000 en 2003).

S'il constitue en effet un enjeu majeur du marché de l'habitat, ce segment comporte toutefois certains risques compte tenu :

- De son caractère cyclique : il ne s'agit pas en effet de répondre à une clientèle stable et fidèle à un territoire mais à des demandes de logements pour une durée assez courte et pour lesquels la rotation sera certainement élevée.
- De sa spécificité : en cas de « retournement » du marché lié à la politique conduite en matière d'enseignement / éducation (fermeture de formations, diminution du nombre de places disponibles dans le cadre de concours, ...), les produits logement adaptés aux étudiants (T1, T2) peuvent trouver certaines difficultés à être proposés à d'autres clientèles.
- De l'état et de la qualité du patrimoine de l'offre existante, qui peut recéler d'importants travaux de grosses réparations et de mise aux normes.

Dans ce contexte, il convient d'évaluer de manière fine les besoins en la matière afin de bien doser les volumes de production nouvelle mais aussi d'assurer une gestion cohérente de l'existant.

3 Le logement des étudiants

Le cadre de travail établi par les textes

Le Plan de logement étudiant du 16 juillet 2004 et les dispositions introduites par la loi du 13 août 2004 relative aux Libertés et Responsabilités Locales, fortement inspirés par le rapport Anciaux dont ils reprennent la plupart des préconisations, offrent des perspectives nouvelles en faveur d'un développement et d'une amélioration de l'offre locative à destination des étudiants :

- Une articulation avec les politiques du logement et de l'habitat via une intégration au sein des PLH, des besoins des étudiants en logements et en places d'hébergement (article 61 de la loi).

- Une possibilité offerte aux communes ou à leurs groupements (à la Région pour l'Ile-de-France) de s'emparer pleinement de cette thématique en bénéficiant d'un transfert de compétences pour le logement des étudiants, accompagné d'un transfert à titre gratuit des biens appartenant à l'Etat et affectés à cet usage (article 66-2 de la loi).

Les obstacles restent cependant importants pour les organismes quant au développement de réponses adaptées aux spécificités du public étudiant, notamment en matière de mobilité et d'effets induits en termes de vacance, de gestion, ou des coûts de remise en état.

La loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne introduit la faculté pour les bailleurs de louer en meublé à des étudiants des logements non-conventionnés pour une durée de bail réduite à 9 mois.

Ce que les bailleurs sociaux peuvent attendre du PLH

Pour les organismes Hlm, la question du logement étudiant touche une double réalité :

- Le parc de logements ordinaires d'une part, où les étudiants, bien que très minoritairement présents (ils représentent moins de 1% des locataires), sont potentiellement une cible intéressante, en particulier pour des produits particuliers (studios & T1).

- Le parc des foyers et résidences universitaires d'autre part, qu'il s'agisse des résidences collectives conventionnées qui se sont fortement développées dans les années 90, le plus souvent gérées par le CROUS (regroupant des logements : du studio au T3), ou encore des Foyers de Jeunes Travailleurs (FJT) dont sont propriétaires les organismes Hlm et qui peuvent, selon les disponibilités, servir de lieux d'accueil pour étudiants.

Quels que soient les parcs concernés, le logement étudiant reflète des enjeux forts pour les organismes en termes de diversité sociale ou encore de démarches intergénérationnelles face au vieillissement des locataires en place.

A cet égard, le PLH constitue un vecteur essentiel pour favoriser la connaissance locale des besoins et de leurs évolutions, mais aussi mettre à plat et répondre aux difficultés inhérentes à l'accueil de cette population dans le parc ordinaire des organismes :

- Caractéristiques de la population étudiante et des infrastructures sur un territoire : effectifs, ouvertures et fermetures potentielles d'établissements de formation, leur implantation géographique, profils des étudiants, ...

3 Le logement des étudiants

- Mise à disposition de fichiers de demande de logements par le CROUS.

- Mise à plat de l'offre existante et de l'état du patrimoine : dans une perspective de reprise de certains patrimoines destinés au logement étudiants, les bailleurs sociaux ont tout intérêt à demander un diagnostic technique et une mise à plat des conditions actuelles de gestion, études préalables qui peuvent être décidées dans le cadre du PLH.

Dans le cadre de l'élaboration des plans d'actions du PLH, les organismes Hlm peuvent également attendre de la collectivité un engagement pour la mise en place auprès des étudiants d'un dispositif d'information sur les offres de logements sur le territoire, les conditions d'accès à un logement Hlm et les aides associées. Cela leur permettrait de mieux se faire connaître des populations étudiantes tout en bénéficiant du soutien de la collectivité.

La contribution des bailleurs sociaux

Qu'il s'agisse de construction neuve (niveau de réponse aux besoins estimé à hauteur de 50 000 places par le rapport Anciaux) ou de réhabilitation (le même rapport estime à 70 000 le nombre de chambres à réhabiliter au sein des cités universitaires « traditionnelles »), les organismes Hlm représentent des opérateurs potentiels majeurs auxquels peuvent s'adosser les collectivités locales en matière de logement étudiants.

Une intervention autour du logement des étudiants peut dès lors représenter une double opportunité pour les organismes :

- D'une part, un enjeu évident en terme de diversification de leur clientèle et de mixité des populations notamment en terme d'âge.

- D'autre part, une occasion d'être ou de rester des interlocuteurs privilégiés des collectivités locales souhaitant développer une politique dans ce domaine.

L'implication des organismes permet d'offrir à ces clientèles étudiantes :

- Des logements de qualité à un prix modéré comparativement au marché privé, du fait de l'accès des bailleurs à des prêts conventionnés.

- Des opportunités, à la sortie de leurs études, de parcours résidentiel au sein du patrimoine des bailleurs, condition nécessaire à leur fidélisation sur un territoire.

3 Le logement des étudiants : **EXEMPLE 1**

La communauté d'agglomération de Grenoble Alpes Métropole

Le transfert de propriété des logements étudiants de l'Etat.

Les questions méthodologiques liées à l'approche du marché et de la commercialité.

L'article 66-2 de la loi « Libertés et Responsabilités Locales » du 13 août 2004, a rendu possible le transfert gratuit des logements étudiants de l'Etat « aux communes ou aux EPCI qui ont demandé à assumer la charge de la construction, de la reconstruction, de l'extension, des grosses réparations et de l'équipement des locaux destinés au logement des étudiants ».
Ce transfert doit donner lieu à la signature d'une convention entre l'EPCI et le CROUS, dont un décret (encore à apparaître) doit préciser le contenu.

Afin de mesurer les enjeux de ce transfert de propriété, Grenoble Alpes Métropole a engagé en mars 2005 un diagnostic patrimonial prospectif portant sur 5 500 logements potentiellement concernés par ce transfert. Ce diagnostif a été confié au cabinet Habitat et Territoires Conseil, sous l'autorité d'un comité de pilotage associant La Métro, le CROUS, les bailleurs sociaux, Grenoble Universités, et la Région Rhône-Alpes. L'analyse du fonctionnement du marché et des risques d'attractivité a constitué un volet spécifique de l'étude dont les principaux questionnements et enseignements méthodologiques peuvent être résumés de la façon suivante.

Le transfert de propriété du logement étudiant offre l'opportunité d'approfondir le fonctionnement du marché du logement étudiant, cible à part entière des PLH :

- Quels sont la place et le rôle qu'occupe la population étudiante dans l'économie locale ?
- Quels sont les besoins et comment les besoins sont-ils couverts (notion de cibles sociales) ?
- Quels sont les segments de marché (résidence traditionnelle, résidence conventionnée APL, parc privé, co-location, etc.) et quelle part chacun représente-t-il ?
- Sur quels segments s'exerce la pression de la demande ?
- Quels sont les segments à risque ?

Pour répondre à ces questions, les sources d'analyse sont multiples (Observatoire de la Vie Etudiante, Ministère de l'Education Nationale, CROUS, bailleurs sociaux), mais elles ne permettent pas de développper une vision réellement exhaustive des solutions d'hébergement. Il importe donc de confronter les sources et de faire partager les résultats par les acteurs locaux-

3 Le logement des étudiants : **EXEMPLE 1** (SUITE)

La communauté d'agglomération de Grenoble Alpes Métropole

publics (CROUS, communes, académie, bailleurs sociaux, etc.) et privés (agences immobilières, promoteurs, etc.) pour construire un point de vue partagé.

La situation nationale du logement étudiant est décrite précisément dans le rapport de Jean-Paul Anciaux à l'Assemblée Nationale (« Le logement étudiant et les aides personnalisées », janvier 2004). Ce rapport donne un cadre d'analyse précieux et permet de mettre en perspective des enjeux locaux avec des enjeux nationaux.

Au delà du fonctionnement du marché, le logement étudiant mérite également d'être analysé sous l'angle de sa commercialité, tant en termes de situation urbaine, de qualité résidentielle que de fonctionnement social.

- Quels sont les liens possibles entre l'attractivité du patrimoine et l'attractivité d'agglomération ? Autrement dit, le logement étudiant participe-t-il au rayonnement universitaire de l'agglomération ?
- Quels sont les risques d'attractivité, du point de vue des étudiants logés et du point de vue des demandeurs potentiels ?

Plusieurs méthodes complémentaires peuvent être développées pour apprécier ces enjeux d'attractivité : enquête directe auprès des éudiants, enquête auprès des gestionnaires et des professionnels de l'immobilier et diagnostic en marchant. A l'instar de l'analyse du marché, il convient également de croiser les sources d'information et les points de vue pour développer une analyse la plus objective possible.

Le PLH et les conditions locales de production et de gestion du parc social

Le PLH est un document beaucoup plus opérationnel qu'auparavant.

Outre le fait qu'il doit désormais s'accompagner d'un dispositif de suivi / évaluation, le PLH doit en effet identifier les moyens de mise en œuvre dans son programme d'actions.

Le programme d'actions doit ainsi précisément définir :

- Qui réalise (quelle maîtrise d'ouvrage avec quelle maîtrise d'œuvre).
- Quoi et combien (quelle programmation sur l'ensemble des segments de l'habitat).
- Quand (le phasage des actions).
- Où (dans quels secteurs géographiques).
- Comment (avec quels montages financiers et quelles adaptations locales, avec quel mode d'accès au foncier, quelle politique de peuplement et d'attribution, quelles études préalables nécessaires, ...).

Ces questions sont évidemment d'importance pour les organismes Hlm et ce d'autant plus qu'elles préparent le contenu précis de la convention de délégation des aides à la pierre qu'un EPCI pourra être amené à signer.

Fiche 7.1 - L'accès au foncier

Fiche 7.2 - Les adaptations locales : aides, plafonds de ressources, loyers

Fiche 7.3 - L'attribution des logements sociaux

1 L'accès au foncier

Les enjeux auquels doit répondre le PLH

La question foncière est une des principales questions auxquelles les politiques locales de l'habitat sont confrontées.

Elle recouvre trois dimensions dont le traitement ressort d'outils différents.

Le coût et la rareté du foncier constituent un obstacle majeur

L'accès à un foncier de qualité et à un prix compatible avec la construction de logements sociaux est un problème de plus en plus aigu, les tensions sur le marché étant particulièrement fortes, notamment en Ile-de-France et dans les grandes agglomérations.

Plusieurs analyses convergent, mettant en évidence que les difficultés relèvent moins d'une pénurie foncière globale que de la rareté des terrains mis sur le marché.

Les collectivités souffrent encore d'une relative absence d'outils de maîtrise foncière adaptés, et, à tout le moins, d'un manque de connaissance des potentiels mobilisables. De surcroît, le défaut d'approche intercommunale a longtemps été un facteur aggravant.

Le cycle de production du foncier est un cycle long

La maîtrise et la fabrication d'un foncier urbanisable nécessitent une action de longue durée, de l'ordre d'une dizaine d'années.

L'inaccessibilité de certains territoires contribue à renforcer la ségrégation sociale

Certains territoires sont actuellement inaccessibles pour la réalisation de logements sociaux du fait du niveau des prix et de leur renchérissement continu. Ce phénomène est un obstacle à la lutte contre les ségrégations socio-spatiales.

1 L'accès au foncier

La production du foncier au travers du PLH

Le poids du foncier dans les équilibres d'opération nécessite de faire de ce volet un axe fort du PLH, au risque, dans le cas contraire, d'aboutir à une démarche sans véritable portée opérationnelle.

Le PLH doit permettre d'organiser les solutions améliorant l'accès des organismes Hlm au foncier et mettant à leur disposition un foncier compatible avec les équilibres d'opération.

Le PLH est en effet une excellente opportunité pour :

- Dresser un état des lieux précis et opératoire du « gisement foncier » mobilisable à plus ou moins court terme et qualifier celui-ci selon sa plus ou moins grande qualité (localisation, degré d'équipements en infrastructures, contraintes environnementales, nécessité de dépolluer ou non, ...).
- Estimer en parallèle, les besoins en foncier pour assurer la programmation de logements envisagée.
- Définir en conséquence les conditions de mobilisation des terrains nécessaires pour les prochaines années.
- Négocier les conditions, notamment financières, de mise à disposition du foncier aux opérateurs Hlm.

Pour que le PLH joue pleinement son rôle, il est également nécessaire de ménager de bonnes articulations avec les documents de planification urbaine, notamment les PLU (plan local d'urbanisme), ces derniers étant susceptibles de jouer un rôle de régulation des marchés fonciers.

Les quatre volets du plan d'action foncière dans les PLH

Au vu de l'importance que revêt la question foncière, il est particulièrement important que les organismes Hlm participent avec la collectivité locale à la mise au point dans les PLH d'un plan d'action foncière précis.

L'observation foncière

L'observation foncière doit être organisée en amont pour servir d'aide à la décision. L'intérêt est de permettre d'évaluer le « stock foncier » existant, d'en préciser la localisation, son degré de mobilisation et ses qualités intrinsèques. Un outil cartographique peut être mis en place, sur la base des PLU ou cartes communales. L'examen des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) peut constituer un élément d'observation foncière.

L'observation foncière peut être pilotée et mise en œuvre en régie directe, ou déléguée à un établissement public foncier local (EPFL).

La loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006 améliore l'information des EPCI dans le domaine foncier : transmission par leur Préfet à la demande des EPCI à compétence habitat (et des communes) de la liste des immeubles appartenant à l'Etat et à ses établissements publics ; transmission par l'administration fiscale aux EPCI à fiscalité propre, sur leur demande, des éléments d'information sur les valeurs foncières déclarées dans le cadre de mutations dans les cinq dernières années, ainsi que de la liste des logements vacants.

1 L'accès au foncier

La mise en place d'une politique de réserves foncières

La maîtrise du foncier permet à la collectivité d'anticiper et de mettre à disposition des organismes, le moment venu, le foncier adapté nécessaire à la réalisation des opérations de logements sociaux.

Pour ce faire, elle dispose de deux outils privilégiés :

- **Le droit de préemption urbain (DPU)**
  Il peut être **délégué aux EPCI**, après délibération concordante de la ou des communes concernées et leur permettre ainsi d'envisager une **politique de réserves foncières** dédiée à la réalisation de logements sociaux.

  La collectivité qui préempte dans le but de réaliser une opération d'habitat peut motiver sa décision en la fondant sur la mise en œuvre du PLH, ou sur la délibération qui délimite des périmètres d'emplacements réservés où elle a décidé d'intervenir pour construire des logements sociaux (à noter que ces emplacements ne sont pas dédiés exclusivement au logement social car ils doivent favoriser la mixité).

  Le droit de préemption urbain donne priorité aux EPCI sur certains projets de cession d'immeubles ou de droits sociaux relatifs à des immeubles appartenant à l'Etat, à certaines sociétés et établissements publics, en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, d'opérations ou d'actions répondant aux objectifs de l'aménagement ou pour mettre en place des réserves foncières pour leur réalisation.
  Ce droit de priorité, qui peut être délégué comme les droits de préemption en ZAD ou en DPU (voir articles L.211-2 et L.213-3 du code de l'urbanisme) donne lieu à une notification d'intention d'aliéner à la commune, indiquant le prix estimé par les services fiscaux et obéit à une procédure inspirée de celle du DPU. Le DPU, quant à lui, n'est pas applicable aux aliénations de biens faisant l'objet de la procédure de droit de priorité.

- **La zone d'aménagement concerté (ZAC)**
  Elle constitue le moyen privilégié pour produire du terrain à bâtir, d'autant que de plus en plus, la réalisation d'un pourcentage de logements sociaux dans les ZAC est imposée par les collectivités locales.
  Il convient toutefois de tenir compte du temps nécessaire à la mise en place de la procédure de ZAC : il est donc important de la lancer le plus rapidement possible.
  Il est en effet essentiel que le planning de l'engagement des procédures de ZAC dans l'agglomération soit en cohérence avec la programmation de la production de logements dans les PLH.

Il est également important que dans le cadre du PLH, les collectivités locales évaluent les **besoins de renforcement des moyens techniques dont elles disposent pour assurer la maîtrise du foncier :**

- Un poste de « prospecteur – négociateur » foncier peut par exemple être créé.

- Lorsque la compétence en matière de DPU a été transférée des communes à l'EPCI, les déclarations d'intention d'aliéner (DIA) peuvent être examinées à l'échelle communautaire afin d'identifier les opportunités d'opérations de logements sociaux.

Le portage du foncier

Peu de collectivités, et encore moins d'organismes Hlm, ont aujourd'hui les moyens de mener une politique de réserves foncières de longue haleine. Le PLH peut susciter la création d'un **EPFL** (établissement public foncier local) ou lorsque celui ci existe faire valoir les besoins de portage pour les besoins propres du PLH. Depuis la loi ENL, le Préfet a trois mois pour donner son accord : une absence de réponse valant accord tacite de création.

1 L'accès au foncier

L'EPFL permet en effet d'acquérir et de conserver la propriété foncière jusqu'à la réalisation d'une opération d'aménagement. Il est créé à l'initiative des communes ou d'un EPCI. Il dispose d'une ressource propre : la taxe spéciale d'équipement (TSE). Il peut exercer le droit de préemption et d'expropriation. Le pouvoir de décision pour la réalisation d'une opération reste cependant dévolu au maire de la commune concernée.

Certaines collectivités choisissent de coupler le portage à une action de **minoration foncière** consistant en la mise à disposition des terrains à des prix minorés au profit des bailleurs sociaux.

Les aides financières directes ou indirectes

Les collectivités sont habilitées à participer à minorer le coût du foncier en définissant, dans le cadre du programme d'actions du PLH, des aides directes (subventions pour l'acquisition foncière et immobilière) ou indirectes (viabilisation de terrain par la collectivité, dans le cadre d'un bail emphytéotique, etc.).

Cadre réglementaire

- L'article L. 221-1 du code de l'urbanisme concerne les réserves foncières.
- L'article L.123-2 du code de l'urbanisme définit les conditions de réservation des espaces dans le plan local d'urbanisme (PLU).
- La loi « Solidarité et Renouvellement Urbains » du 13 décembre 2000, article 28 (modifiant la loi d'orientation pour la ville) porte sur les Etablissements publics fonciers locaux.
- Délai de réponse du Préfet pour la création d'un EPFL : article 16 de la loi ENL, article L.342-2 modifié du code de l'urbanisme.
- Le nouvel article L.240-1 du code de l'urbanisme crée le droit de priorité (article 15 de la loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006.
- L'article L.121-2 du code de l'urbanisme introduit par la loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006 améliore l'information des maires et des présidents d'EPCI à compétence habitat sur le foncier appartenant à l'Etat et à ses établissements publics.
- L'article L.135 B du livre des procédures fiscales modifié par l'article 21 de la loi portant engagement national pour le logement améliore l'information des EPCI en matière de transactions foncières et de logements vacants.

1 L'accès au foncier : **EXEMPLE 1**

Communauté d'agglomération de Saint-Nazaire (la Carene)

La forte tension du marché, en particulier sur le parc locatif social (3 500 demandes enregistrées pour environ 10 000 logements), a incité la Communauté d'agglomération à déclarer le logement social d'intérêt communautaire et à dégager différents types de moyens pour maintenir et permettre l'accroissement du parc à l'échelle du territoire. Pour atteindre les objectifs importants affichés, soit 1 000 logements neufs par an, la Communauté d'agglomération a mis en place trois outils très incitatifs :

- ***La garantie des emprunts mobilisés par les opérateurs sociaux.***

- ***L'octroi d'une subvention aux opérations de logements sociaux neufs ou en acquisition-amélioration, visant à « l'effacement » du foncier, c'est-à-dire son remboursement aux organismes Hlm (remboursement au coût d'achat sous réserve d'obtenir un avis des Domaines et que le foncier ne soit pas surévalué) ; en contrepartie, il est demandé aux bailleurs une mise de fonds propres de 10 %.***

- ***L'octroi d'avances permettant d'assurer une optimisation de la mobilisation des emprunts définitifs des opérateurs.***

En complément, elle accorde une subvention pour les aménagements publics connexes aux opérations de logement social, en dehors de leur terrain d'assiette et rendus nécessaires à l'opération. La Communauté d'agglomération subventionne ainsi la commune à hauteur de 70 % des travaux d'aménagement extérieur à une opération de logement social, dans la limite de 3 000 € par logement.

Au surplus, une délibération a été prise par la Communauté d'agglomération pour lutter contre les différences d'attractivité entre les communes en termes de charges foncières : les élus ont ainsi la possibilité de déclarer « d'intérêt communautaire » les opérations d'aménagement (développement ou renouvellement urbain). Le déficit des opérations, d'environ 30 %, est pris en charge par la Communauté d'agglomération.

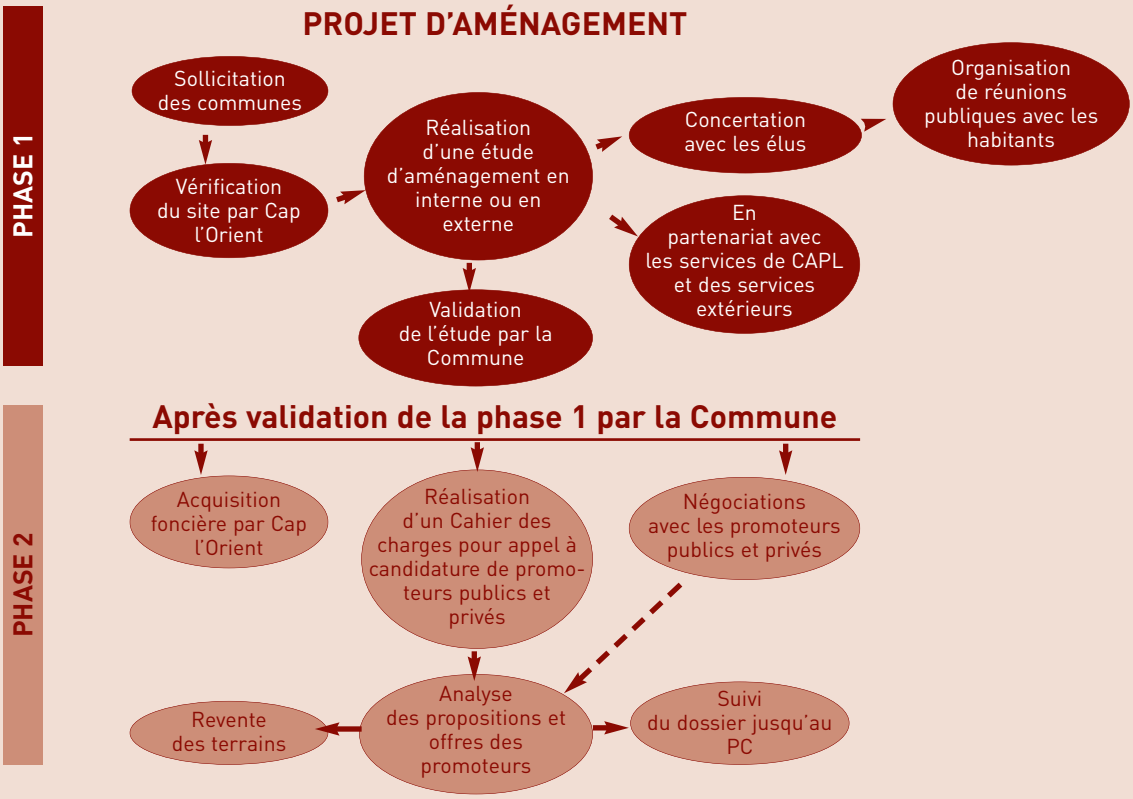
1 L'accès au foncier : **EXEMPLE 2**

Communauté d'agglomération du Pays de Lorient (Cap l'Orient)

Cap l'Orient a souhaité mettre en place, dans le cadre de son PLH approuvé en 2004, une politique foncière volontariste, axe majeur de sa politique de l'habitat, afin de répondre à plusieurs enjeux de son territoire :

- garantir un niveau suffisant d'offre en habitat en la répartissant mieux sur le territoire,
- inciter à la diversité des programmes au sein d'une même opération, en mixant locatif social, accession sociale et accession privée,
- orienter la production de logements vers des densités plus fortes et vers des formes urbaines plus économes d'espace,
- maîtriser le coût du foncier.

Pour cela, Cap l'Orient réalise à la demande des communes, des études d'aménagement sur les terrains identifiés et un cahier des charges précis à destination des promoteurs. Elle assure, si la commune le souhaite, l'acquisition et le portage foncier ou intervient directement dans la négociation avec les promoteurs sur le contenu des projets.
Elle assure également l'instruction des permis de construire de la plupart de communes de l'agglomération, ce qui lui donne une visibilité globale des projets, de leur contenus et de leur cohérence avec les objectifs fixés par le PLH (densité, quota de 25 % de logements sociaux,...).



2 Les adaptations locales : aides, plafonds de ressources, loyers

Les enjeux auxquels doit répondre le PLH

Dans certains secteurs géographiques, le diagnostic du PLH peut révéler des **particularités locales** ou mettre en évidence **une situation particulière du marché du logement** (par exemple, lorsque le marché est particulièrement tendu ou lorsqu'un problème aigu de vacance ou de précarisation frappe un quartier) rendant délicat l'équilibre des opérations.

Ces particularités peuvent ainsi donner lieu à des **adaptations locales** portant d'une part sur l'assiette et les taux de subvention et/ou d'autre part, sur les plafonds de loyers et de ressources.

Depuis 1995, ces adaptations relèvent d'arrêtés préfectoraux, et beaucoup de départements se sont dotés de cette possibilité, notamment en ce qui concerne les adaptations locales d'aides et de loyers.

Avec la mise en place des délégations de compétence, **la possibilité d'adaptations locales passe du Préfet aux Présidents d'EPCI et de Conseils généraux bénéficiant d'une délégation des aides à la pierre.**

Il revient aux EPCI ou aux départements de définir précisément (dans les limites fixées par un décret en conseil d'Etat publié le 03 mai 2005) les majorations locales qui permettront d'apporter des réponses adaptées aux particularités mises en évidence.

Mais il est aussi du rôle des organismes Hlm de saisir l'occasion du PLH pour faire connaître les difficultés propres à certains secteurs (ou immeubles), pour lesquels des adaptations (en termes de subventions, de loyers, de plafonds de ressources) permettraient d'apporter des réponses.

Cette réflexion à caractère technique nécessite **un travail préalable des organismes dans un cadre collectif** à partir de l'examen des conditions de montage de leurs opérations, des données du marché, des conditions de gestion de leur patrimoine, au regard des orientations adoptées dans le cadre du PLH dont les adaptions locales pourront favoriser la mise en œuvre.

2 Les adaptations locales : aides, plafonds de ressources, loyers

Effets recherchés des adaptations

En ce qui concerne le parc locatif social, les adaptations inscrites dans la convention de délégation doivent répondre aux conditions fixées par le code de la construction et de l'habitation. Le décret du 03 mai 2005 en précise la portée et les modalités de mise en œuvre.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales permet aux EPCI et aux départements de définir, pour des secteurs géographiques dont les spécificités locales auront été avérées :

- Des majorations liées aux aides de l'Etat (assiettes et taux de subvention).
- Des majorations liées aux plafonds de loyers et de ressources des locataires.

Suivant le contexte, les effets recherchés peuvent viser des objectifs différents :

- Adapter les aides au logement aux conditions locales de production.
- Favoriser la mixité sociale pour les logements d'un même immeuble ou un secteur particulier.
- Favoriser la production de logements sociaux dans des secteurs particuliers (en zone périurbaine, dans certains quartiers anciens, etc.).
- Encourager l'adaptation des logements sociaux à certaines catégories de personnes ou de ménages (accessibilité des logements aux personnes handicapées, installation d'ascenseurs, etc.).
- Encourager la production d'un habitat de qualité (mise en place des systèmes de chauffage économes en énergie, etc.).

Adaptation des aides : assiettes et taux de subvention

Les **majorations d'assiettes de subventions** pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'acquisition-amélioration finançables en PLUS ou PLAI sont définies à l'aide de coefficients locaux et nationaux :

- Le **coefficient de majoration locale** (ML) permet de majorer l'assiette de subvention dans la limite de 12 %. Il résulte de l'application d'un barème local établi par l'EPCI ou le département pour tenir compte des particularités locales.
- Le **coefficient de majoration pour qualité** (MQ), lié aux caractéristiques techniques des opérations, permet de majorer l'assiette de subvention dans la limite maximale de 24 %. Généralement codifié par des normes (Qualitel, notamment « Qualitel accessibilité handicap », label HPE, etc.), il prend en compte les efforts liés à des installations techniques particulières : système de chauffage économe en énergie, présence d'ascenseurs, locaux collectifs résidentiels, etc.

La valeur du coefficient global de majoration CM (CM = ML+MQ) est plafonnée à 30 %, en application de l'article R 331-15 du CCH.

Ce plafond reste applicable aux adaptations de l'assiette de subvention définies dans la convention de délégation.

Le décret du 3 mai 2005 (article 3) précise que lorsque la décision d'octroi de la subvention est prise par le Président de l'EPCI (ou du

2 Les adaptations locales : aides, plafonds de ressources, loyers

Conseil général) et donc après délégation de compétences, **les différents taux d'aides prévus à l'article R 331-15 du CCH peuvent être majorés de 5 points** de l'assiette subventionnable, **dans certains secteurs géographiques déterminés par la convention de délégation de compétences,** « quand des particularités locales et démographiques ou la situation du marché du logement rendent cette majoration nécessaire pour assurer l'équilibre financier de l'opération ».

Le décret du 3 mai 2005 (article 2) précise que **la majoration est la même (+ 5 points) pour les opérations de réhabilitation,** et pour les mêmes circonstances (majoration possible dans certains secteurs géographiques précisés par la convention de délégation de compétences et lorsque des particularités locales et démographiques ou la situation du marché du logement la rendent nécessaire pour assurer l'équilibre financier de l'opération).

En matière de **subventions foncières**, le décret du 3 mai 2005 (article 4) précise que la subvention peut atteindre **75 % du dépassement** tel que défini, selon les cas, par le CCH (le dépassement étant limité à deux fois le montant de la valeur foncière de référence multiplié par la surface utile de l'opération en construction neuve et à 0,4 fois en acquisition-amélioration).

Adaptation des loyers et des ressources

Les **majorations sur les loyers** permettent de tenir compte de la diversité du marché locatif et de la qualité des opérations.

En PLUS et PLAI, le barème des majorations applicables en fonction de la qualité des opérations ne peut dépasser de plus de 20 % le niveau de loyer maximal hors majoration (circulaire du n°2004-73 du 24 décembre 2004 sur les conventions de délégation).

Les majorations peuvent renvoyer à deux aspects :

- Les aspects techniques, qui se réfèrent à des recommandations nationales : niveau des charges de chauffage, d'eau chaude incombant au locataire, présence d'ascenseur et de locaux collectifs résidentiels.
- Les aspects liées au contexte local, qui sont librement définis par l'EPCI (ou le département). Les majorations peuvent viser à compenser le surcoût foncier ou les services inhérents pour les constructions de logements sociaux en centre ville.

En matière de réhabilitation, la convention de délégation peut modifier par avenant le loyer maximal d'une convention, et le porter au niveau prévu pour les logements réhabilités à l'aide de la PALULOS.

Les conventions de délégation peuvent enfin prévoir des **majorations aux plafonds de ressources** (article 5 du décret du 3 mai 2005), **sans pouvoir les dépasser de plus de 30 %.**

Cette mesure vise à favoriser la mixité sociale dans les logements d'un même immeuble ou dans certains quartiers dans les cas suivants :

- Quartiers en ZUS.
- Ou, lorsqu'au moins 20 % des logements sociaux d'un ensemble immobilier, ou d'un quartier, sont vacants depuis au moins 3 mois.
- Ou, lorsque l'occupation des ensembles immobiliers, ou un quartier, est composée de plus de 65 % de ménages bénéficiaires de l'APL.

2 Les adaptations locales : aides, plafonds de ressources, loyers

Au total, les organismes ont donc ici tout intérêt à bien repérer les situations susceptibles de faire appel à ces mesures dérogatoires, et de veiller à les exposer de façon à ce qu'elles figurent bien dans la convention de délégation.

Il conviendra également de s'assurer de la mise en cohérence entre les adaptations locales telles que vues plus haut et la « remise en gamme » des loyers (et des plafonds de ressources applicables à l'attribution de logements) contenues dans les cahiers des charges de gestion sociale des **conventions globales de patrimoine** : ces dernières, à l'image des PLH et des conventions de délégation sont à signer pour une période de 6 ans, entre l'organisme et l'Etat, l'EPCI pouvant être également signataire.

Cadre réglementaire

Logements locatifs sociaux :

- Arrêté du 10 juin 1996, relatif aux majorations de l'assiette de subvention pour les opérations de construction, d'amélioration ou d'acquisition-amélioration.
- Articles R. 331-1 à 28 et R. 351-55 à 66 du CCH : aides de l'Etat pour l'amélioration (PALULOS) la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs sociaux (PLUS, PLAI).
- Décret n°2005-416 du 3 mai 2005 relatif aux conditions d'attibution des aides à la construction, à l'acquisition et à la réhabilitation de logements.

Communauté urbaine de Brest métropole océane

Aux termes de sa convention de délégation, la Communauté urbaine de Brest métropole océane a décliné sur son territoire le barème départemental des majorations locales de subventions et de loyers.

A titre d'exemple, les dispositions suivantes figurent en annexe de la convention :

- Au titre des agglomérations de plus de 10 000 habitants, les opérations réalisées dans la CUB bénéficient d'une majoration de subvention de 6 % de l'assiette subventionnable, ainsi qu'une majoration de loyer de 2,5 %.

- Les logements sociaux (PLUS, PLUS-CD) individuels avec jardin sont encouragés par une majoration de loyer de 4 %.

- Les difficultés liées aux contraintes architecturales permettent de bénéficier d'une majoration de subvention de 2 %.

- Les acquisitions-améliorations bénéficient d'une majoration de subvention de 15 %.

- Les logements financés en PLAI, dans le cadre d'un protocole d'expérimentation (SPIR), bénéficient d'une majoration de subvention de 10 %.

- Les petites opérations de 2 à 10 logements dans les communes rurales (- de 10 000 habitants), financées en PLUS, PLUS-CD ou PLAI peuvent bénéficier d'une augmentation de loyer de 2,5 %.

3 L'attribution des logements sociaux

Les enjeux auxquels doit répondre le PLH

Le processus d'attribution met en jeu des acteurs nombreux dont les objectifs et les modalités d'intervention sont divers, ce qui peut **nuire à la cohérence des décisions prises sur un territoire**. Ces acteurs interviennent le plus souvent dans le cadre de réservations qui s'appliquent parfois au logement, ce qui contribue à la spécialisation des ensembles immobiliers et freine la mobilité résidentielle.

Ce risque de manque de cohérence se double généralement d'une absence de connaissance partagée de l'occupation du parc social, des flux et du fonctionnement des principaux groupes immobiliers à l'échelle de l'agglomération et de ses différents territoires.

Il en découle un accès au parc social des ménages défavorisés non maîtrisé, s'effectuant sur la base de décisions individuelles, en fonction des besoins et des opportunités.

Du point de vue de l'EPCI les enjeux en matière de politique d'attribution sont les suivants :

- positionner le rôle social d'accueil de l'agglomération dans son environnement départemental ou régional,
- limiter, voire inverser les phénomènes de concentration des difficultés sur certains territoires,
- accompagner l'accès au logement des ménages défavorisés par des mesures permettant de favoriser leur insertion.

Le PLH doit être l'occasion de mettre en cohérence le rôle d'accueil du parc social avec les orientations du PLH en matière de développement de l'habitat et de son renouvellement. Dans les quartiers faisant l'objet de projets de rénovation urbaine, il doit accompagner la transformation urbaine du quartier par la mise en place de politiques d'attribution coordonnées visant la mixité sociale et par la définition de stratégies de relogement qui respectent les équilibres de peuplement.

3 L'attribution des logements sociaux

Le cadre de travail établi par les textes

Le décret du 4 avril 2005 relatif aux PLH prévoit que le document d'orientation de celui-ci indique les axes principaux susceptibles de guider les politiques d'attribution des logements locatifs.

La loi « Libertés et Responsabilités Locales » du 13 août 2004 donne la possibilité au Préfet de déléguer son contingent préfectoral au Maire ou au Président d'un EPCI (sous réserve de l'accord des maires). Le délégataire doit s'engager sur la prise en compte des publics prioritaires du plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées. La non atteinte de ces objectifs peut se traduire par un retrait de la délégation. La circulaire du 17 janvier 2005 précise que le délégataire doit également être lieu d'enregistrement du numéro unique et s'impliquer dans des dispositifs partenariaux tels le FSL (fonds de solidarité logement).

Le Président de l'EPCI compétent en matière de PLH participe à titre consultatif aux travaux des commissions d'attribution des logements pour l'attribution des logements situés sur le territoire de l'EPCI. A la demande d'un EPCI compétent, une commission d'attribution peut être créée si un même organisme dispose de plus de 2 000 logements locatifs sociaux sur son territoire.

Depuis la loi portant engagement national pour le logement du 16 juillet 2006, tout EPCI doté d'un PLH a la possibilité de proposer aux bailleurs sociaux la signature d'un accord collectif inter-communal, qui, après agrément du Préfet, se substitue, pour ce qui concerne le territoire communautaire, à l'accord collectif départemental et comporte les mêmes éléments et les mêmes effets.

L'accord collectif inter-communal doit prévoir la création d'une commission de coordination, présidée par le Président de l'EPCI et composée de tous les partenaires et acteurs concernés (préfet, maires, bailleurs sociaux, réservataires, associations pour l'insertion ou le logement des personnes défavorisées) qui examine les dossiers des demandeurs de logement social concernés par l'accord collectif inter-communal.

Elle rend un avis sur l'opportunité d'attribuer un logement social sur le territoire communautaire.

La commission de médiation créée par la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 aura de plus en plus d'influence sur l'attribution des logements, d'autant que ses prérogatives ont été considérablement élargies par la loi instituant le droit au logement opposable du 05 mars 2007.
La commission de médiation, qui depuis la loi ENL intègre des représentants du Département et des EPCI disposant d'un PLH, est en effet l'instance de recours amiable des demandeurs de logement social de bonne foi qui peuvent la saisir dans certaines conditions (voir fiche II.6.1 : L'accès, le maintien dans le logement des personnes défavorisées et la mise en œuvre du droit au logement opposable).

- Elle reçoit du ou des bailleurs en charge de la demande tous les éléments d'information sur le demandeur et les motifs expliquant l'absence de proposition de logement.

- Dans un délai fixé par décret, elle désigne les demandeurs de logement qu'elle reconnaît prioritaires et auxquels un logement doit être attribué en urgence.

- Elle détermine les caractéristiques du logement à leur attribuer, en tenant compte de leurs besoins et capacités, notifie par écrit sa décision au demandeur, en la moti-

3 L'attribution des logements sociaux

vant, et peut faire des propositions d'orientation des demandes qu'elle ne juge pas prioritaires.

- Elle transmet au préfet la liste des demandeurs de logement auxquels doit être attribué un logement en urgence et la liste des demandeurs d'accueil en structure d'hébergement pour lesquels un tel accueil doit être prévu.

- Si enfin, elle estime qu'une offre de logement n'est pas adaptée à un demandeur de logement prioritaire, elle peut transmettre cette demande au préfet pour qu'il propose un accueil dans une structure d'hébergement, un foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale.

Par ailleurs, le rôle du Préfet en matière de logement et d'hébergement est renforcé par la loi instituant le droit au logement opposable.

- Après avis de la commission de médiation désignant les demandeurs prioritaires, et en tenant compte des objectifs de mixité sociale définis dans l'accord intercommunal ou départemental, le Préfet de département désigne chaque demandeur auquel doit être attribué un logement en urgence à un bailleur, définit le périmètre dans lequel doit être situé le logement et le délai dans lequel le bailleur doit loger le demandeur. Cette attribution s'impute sur son contingent préfectoral.

- Le Préfet peut également proposer un logement du parc privé conventionné.

- Le Préfet informe par écrit les personnes ayant reçu une proposition de logement des dispositifs et structures d'accompagnement social existant dans le département.

Ce que les bailleurs sociaux peuvent attendre du PLH

L'élaboration du PLH est l'occasion de mettre en place une connaissance partagée de la demande, des attributions et de l'occupation du parc social de l'agglomération, qui pourra être actualisée dans le cadre d'observatoires.

Le document d'orientation du PLH doit comporter des orientations générales sur les attributions. Celles-ci permettront de faire référence pour l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus d'attribution et d'orienter les décisions prises par les commissions d'attribution des bailleurs sociaux dans un objectif de mixité sociale.

L'intervention des différents acteurs dans les attributions gagnera en cohérence si le PLH définit :

- **Un cadre commun concernant la contribution du parc social au logement des personnes défavorisées tenant compte de la contribution du parc privé conventionné,** la répartition des efforts d'accueil entre les opérateurs et les territoires.

- **La mise en place d'actions d'accompagnement** en direction des ménages défavorisés (accès ou maintien).

- **La définition et la mise en place d'actions visant à renforcer la gestion** des quartiers d'habitat social les plus défavorisés de l'agglomération en lien avec la politique de la ville.

- **Une évaluation périodique de la mise en œuvre de ces orientations** permettant leur ajustement.

3 L'attribution des logements sociaux

La contribution des bailleurs sociaux

Pour faciliter la prise en compte de ces enjeux, les organismes peuvent, selon des modalités et des règles à définir, collectivement :

- mettre à disposition des données sur l'occupation sociale du parc, sur la demande et sur les mouvements locatifs,
- contribuer à l'élaboration des orientations d'attribution,
- décliner les orientations dans le cadre de travail des commissions d'attribution,
- communiquer les données sur le résultat des attributions effectuées,
- proposer à l'EPCI doté d'un PLH, le contenu d'un accord collectif intercommunal : ménages visés, objectifs d'accueil, moyens d'accompagnement et dispositions nécessaires à la mise en œuvre et au suivi des engagements. Cet accord pourrait constituer le cadre de mise en œuvre du droit au logement opposable dans le parc locatif social du territoire communautaire.

Elaboration, suivi et mise en œuvre du PLH
La place des organismes Hlm dans la démarche

8 : L'élaboration du PLH

9 : L'implication des organismes Hlm dans l'élaboration et le suivi du PLH

III

L'élaboration du PLH

L'élaboration d'un PLH répond à une approche qui, au fil du temps et des textes de lois tend à être de plus en plus précise et encadrée.

A cet égard, la loi relative aux libertés et responsabilités locales a non seulement confirmé, précisé et élargi le contenu du PLH (diagnostic, orientations, programme d'actions), mais elle a introduit de nouvelles mesures relatives au suivi et au contrôle de la réalisation des objectifs du PLH et à la publicité du document approuvé.

Par ailleurs, le PLH est un cadre de dialogue entre la collectivité, l'Etat et les acteurs de l'habitat. Il est important d'acquérir une bonne connaissance des différentes étapes de son élaboration afin de bien se situer dans la logique partenariale du PLH.

Cette logique permet à chaque acteur et en particulier aux organismes Hlm de faire valoir son point de vue.

Fiche 8.1 - Une procédure conduite par l'EPCI, impliquant l'Etat, les communes et les organismes Hlm

Fiche 8.2 - Une démarche animée par l'EPCI

Fiche 8.3 - Le PLH et les dispositifs d'observation

Fiche 8.4 - Les nouveaux outils de mise en œuvre d'un PLH approuvé

1 Une procédure conduite par l'EPCI, impliquant l'Etat, les communes et les organismes Hlm

Introduction

L'élaboration du PLH est conduite par l'EPCI mais elle implique au premier chef l'Etat, les communes et les organismes Hlm.

L'EPCI maîtrise la démarche de bout en bout :

- décide du lancement de la démarche, des acteurs qu'il va associer et des modalités de leur association ;
- choisit la méthode d'élaboration du PLH, notamment le bureau d'études ;
- délibère sur chacune des étapes et sur le projet de PLH ;
- adopte le PLH après avis formulés par les communes et par le comité régional de l'habitat ;
- assure la publicité du PLH et en effectue le bilan annuel.

L'Etat peut intervenir à différents niveaux :

- Dès avant la phase de diagnostic, lors du porter à connaissance, il communique à l'EPCI les données dont il dispose et les objectifs qu'il entend voir poursuivis.
- Le Préfet ou son représentant peut à tout moment demander à être entendu par le Président de l'EPCI ou par le conseil de communauté.
- L'Etat préside le comité régional de l'habitat qui donne un avis sur le PLH avant son adoption définitive par le conseil de communauté.
- Le préfet de département a la faculté d'adresser des demandes motivées de modification du projet de PLH.

Toutefois, une étape décisive de la démarche est l'examen par chaque commune du projet de PLH, moment fondamental où chaque conseil municipal délibère sur la traduction locale des objectifs communautaires du programme d'actions. En effet, de l'appropriation communale des enjeux communautaires naît la véritable portée opérationnelle du Programme local de l'habitat.

La loi ne prévoit pas explicitement que les organismes Hlm soient impliqués dans la démarche. Toutefois, ils apparaissent dans les textes au travers de la notion de « personnes morales associées », lesquelles demeurent librement choisies par l'organe délibérant de l'EPCI. Il est donc impératif que les organismes proposent leur participation dès que la communauté initie la démarche, notamment au moment d'un éventuel pré-diagnostic.

1 Une procédure conduite par l'EPCI, impliquant l'Etat, les communes et les organismes Hlm

Les différentes étapes

Le lancement de la procédure et l'association des personnes morales

Le lancement de la procédure d'élaboration procède d'une délibération du conseil de communauté.
Celle-ci précise dans le même temps les personnes morales que la collectivité juge utile d'associer à l'élaboration et les modalités de leur association.
Cette procédure est conduite par le Président de l'EPCI. Ce dernier notifie la délibération de lancement aux personnes morales associées et au Préfet du ou des départements concernés.

Le porter à connaissance de l'Etat

Le Préfet de département doit, dans les trois mois suivant la délibération de lancement, porter à la connaissance de la collectivité, d'une part les informations utiles à l'élaboration du PLH dont il dispose et d'autre part les objectifs à prendre en compte.
Les informations peuvent concerner l'évolution démographique, le développement économique local, les options d'aménagement ressortant des schémas de cohérence territoriale (SCOT) ou des schémas directeurs.
Les objectifs sont ceux de l'Etat sur le territoire : en matière de volume de production en lien avec les politiques nationales (exemple du plan de cohésion sociale), en matière de répartition équilibrée des différents types de logements dans l'agglomération concernée et notamment les obligations résultant de l'application de l'article 55 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain. Les objectifs peuvent concerner également les objectifs propres à certains quartiers, notamment ceux qui résultent de la politique de la ville et de rénovation urbaine.
Le porter à connaissance doit être, le cas échéant, actualisé durant les phases d'élaboration du PLH mais aussi durant celles de sa réalisation (six ans).
A tout moment durant la phase d'élaboration, le Préfet peut être entendu à sa demande par le Président de l'EPCI (ou par le conseil de communauté).

La validation du Programme local de l'habitat : l'intervention des communes et du comité régional de l'habitat

L'organe délibérant de l'EPCI arrête le projet de programme local de l'habitat. Une fois arrêté, ce projet est soumis par le Président du conseil de communauté aux conseils municipaux des communes membres de l'EPCI qui délibèrent, sous deux mois.
Lorsque l'EPCI est dans le périmètre d'un SCOT, le projet de PLH est aussi soumis, pour avis, à l'organe chargé du SCOT.
Une fois exprimés les avis des communes, le conseil de communauté prend une nouvelle délibération sur le projet de PLH.
Ce projet est transmis au préfet de département pour transmission au préfet de région, afin que ce dernier le soumette pour avis (à prononcer dans un délai de deux mois) au comité régional de l'habitat. Après avis du comité, le préfet de département peut, dans le délai d'un mois, transmettre à l'EPCI des demandes de modification motivées s'il estime par exemple que le projet de PLH ne correspond pas aux objectifs de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.
Les demandes de modifications éventuelles exprimées par le préfet de département font l'objet d'une nouvelle délibération par l'EPCI, et si elles sont adoptées, d'une nouvelle transmission du projet de PLH modifié aux communes.
A la suite de quoi l'EPCI peut adopter par une nouvelle délibération le programme local de l'habitat.

1 Une procédure conduite par l'EPCI, impliquant l'Etat, les communes et les organismes Hlm

La publicité

Le PLH adopté, accompagné des avis exprimés par les communes et par le comité régional de l'habitat, est transmis pour information aux communes et aux personnes morales associées à son élaboration.
La délibération adoptant le PLH est affichée pendant un mois au siège de l'EPCI et dans les mairies des communes membres. Cet affichage doit être mentionné dans un journal diffusé dans le ou les départements concernés.
Le PLH adopté est tenu à disposition du public au siège de l'EPCI, dans les mairies des communes membres, dans les mairies d'arrondissement pour les communes de Paris, Lyon et Marseille et dans la préfecture du ou des départements concernés.

Le bilan annuel

L'EPCI dresse un bilan annuel de la réalisation du programme local de l'habitat et décide d'éventuelles adaptations que justifierait l'évolution de la situation sociale, économique ou démographique.
Ce bilan annuel ainsi que les délibérations approuvant les éventuelles adaptations sont transmis aux communes, ainsi qu'au préfet et sont tenus à la disposition du public.

La modification du PLH

Lorsque le périmètre de l'EPCI est étendu à une ou plusieurs communes, le programme local de l'habitat peut faire l'objet d'une modification, si la population de la ou des communes concernées représente moins du cinquième de la population totale de l'EPCI au terme de cette extension et à condition que l'économie générale du PLH soit respectée.

Après modification par l'organe délibérant de l'EPCI, le projet de modification est transmis pour avis au préfet ainsi qu'aux personnes morales associées qui ont deux mois pour rendre leur avis, au terme desquels le projet de modification est approuvé par le conseil de communauté.

Cadre réglementaire

- Décret n°2005-317 du 4 avril 2005 relatif aux programmes locaux de l'habitat.
  Article R. 302 du Code de la Construction et de l'Habitation.

1 Une procédure conduite par l'EPCI, impliquant l'Etat, les communes et les organismes Hlm

LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE

DÉCISION DE LANCEMENT	par l'EPCI à compétence habitat association de l'Etat et des autres partenaires
PORTER À CONNAISSANCE DE L'ÉTAT	sous trois mois après décision de lancement : données et objectifs de l'Etat
ÉLABORATION DU PROJET DE PLH	diagnostic, orientations stratégiques, programme d'actions
PROJET ARRÊTÉ	par l'organe délibérant de l'EPCI
CONSULTATION	transmission aux communes et avis sous deux mois
NOUVELLE DÉLIBÉRATION	de l'EPCI
TRANSMISSION À L'ÉTAT	soumis sous deux mois au CRH : demande de modifications éventuelles de l'Etat un mois après avis du CRH
ADOPTION DU PLH	par l'EPCI après consultation des communes sur les éventuelles modifications
PUBLICITÉ DU PLH	par l'EPCI
DÉLÉGATION CONVENTIONNELLE DES AIDES À LA PIERRE	à la demande de l'EPCI
DÉLIBÉRATION ANNUELLE	de l'EPCI sur l'état d'avancement et d'éventuelles modifications

1 Une procédure conduite par l'EPCI, impliquant l'Etat, les communes et les organismes Hlm

LA DÉMARCHE D'ÉLABORATION (généralement adoptée)

		ORGANISMES Hlm
DÉCISION DE LANCEMENT	par l'EPCI à compétence habitat	
LANCEMENT DE LA DÉMARCHE **COMITÉ DE PILOTAGE** éventuellement **GROUPE DE SUIVI TECHNIQUE** Association de l'Etat (DDE) et des autres acteurs que la collectivité souhaite faire participer		**participation aux instances définies**
Rédaction du cahier des charges du prestataire qui accompagnera la démarche, choix du prestataire		**implication possible dans le choix du prestataire**
Mise en place du dispositif de participation lors de la réalisation du diagnostic, prise en compte du point de vue des acteurs, élaboration des données		**participation au diagnostic en tant qu'acteurs locaux, contribution interorganismes possible**
SYNTHÈSE DU DIAGNOSTIC →	**GROUPE DE SUIVI** Prévalidation, affinement du diagnostic ↓ **COMITÉ DE PILOTAGE** Validation du diagnostic	**analyse critique des résultats du diagnostic**
ORIENTATIONS STRATÉGIQUES →	**GROUPE DE SUIVI** Affinement des orientations ↓ **COMITÉ DE PILOTAGE** Donne son avis sur orientations et choix d'un scénario	**contribution à la définition des orientations**
Scénarios d'évolution, prévision des besoins en logements, enjeux		
PROGRAMME D'ACTIONS →	**COMITÉ DE PILOTAGE**	**participation aux groupes de travail et à la validation**
détaillé par secteurs géographiques au sein des groupes de travail thématiques		
CONTRACTUALISATION →	Convention de délégation	**contribution à la définition des objectifs quantifiés et adaptations des aides de l'Etat**
avec partenaires		
→	Contractualisation éventuelle avec opérateurs sociaux	**proposition inter-organismes**
SUIVI-ÉVALUATION du PLH	**COMITÉ DE SUIVI**	**association au comité de suivi**

2 Une démarche animée par l'EPCI

Introduction

Le PLH exprime la stratégie politique de la collectivité en matière d'habitat : il nécessite donc une implication particulièrement forte de la collectivité dans son élaboration.

Mais le PLH est également un cadre de dialogue favorisant les relations entre la collectivité locale, l'Etat et l'ensemble des acteurs de l'habitat pour la définition d'un projet commun et la construction de réponses concrètes aux problèmes locaux de l'habitat : il doit faire par nature l'objet d'une élaboration partenariale aux différentes phases de la démarche.

L'animation de la démarche

Les formes d'animation d'un PLH sont définies par l'EPCI qui l'initie.
Elles varient en fonction de la taille des services techniques en charge du PLH, de l'étendue des missions confiées à des prestataires extérieurs et du budget alloué à l'élaboration du PLH.

Deux constantes peuvent toutefois être signalées :

- Des fonctions sont mises en place par l'EPCI afin d'assurer un système d'écoute, d'échange de points de vue, de prise en compte des enjeux, de pilotage et de suivi de l'élaboration du PLH.
- Le volet technique d'élaboration du PLH est très souvent confié à un prestataire unique dans le cadre d'une mission d'ensemble, au choix duquel les partenaires, notamment les organismes Hlm, peuvent être associés.

Les fonctions organisées par l'EPCI sont les suivantes :

Un chef de projet, animateur de l'instance de pilotage et de dialogue et interlocuteur privilégié du bureau d'études auquel est confié le processus d'élaboration.

Une instance de réflexion stratégique

Elle assure la supervision de l'élaboration du PLH et valide chaque étape clef de la démarche d'étude : diagnostic, orientations, programme d'actions. En particulier elle est étroitement associée au choix du prestataire retenu : avis sur le cahier des charges de la consultation, audition des bureaux d'études... En fin de processus, elle propose le projet de PLH au conseil de communauté.

Présidée par un élu de l'EPCI, elle réunit des représentants de la collectivité et de l'Etat ainsi que les personnes morales que la collectivité a jugé utile d'associer à l'élaboration du programme par délibération adoptée lors de la décision d'engagement du PLH.

Il est en général constaté la création d'une **instance technique** dont la composition est plus restreinte et la fréquence de réunion plus

2 Une démarche animée par l'EPCI

rapprochée, chargée de préparer les temps de validation de la démarche d'études. Les organismes Hlm ont tout intérêt à être présents ou représentés également dans cette instance technique.

Des groupes de travail thématiques peuvent également être créés lors de l'élaboration des programmes d'actions.

Ces groupes permettent de préconiser notamment les modes opératoires, les moyens fonciers et financiers de mise en œuvre et favorisent les échanges et la mise en réseau des différents acteurs.

A ce double titre, la présence des organismes y est indispensable.

Le déroulement de la démarche

La démarche d'élaboration du PLH comporte différentes étapes : temps pour l'analyse et le diagnostic partagés, temps pour la confrontation et la validation des choix.

L'analyse et l'établissement d'un diagnostic partagé

Le diagnostic nécessite de recueillir, analyser, synthétiser les données utiles sur le marché local de l'habitat et les projets de développement et d'aménagement.
Mais il consiste également à écouter, comprendre et prendre en considération le point de vue des acteurs (élus, services, acteurs de l'habitat...) sur le fonctionnement du marché, le bilan des politiques conduites et les perspectives souhaitées.
Cet indispensable travail d'écoute nécessite la réalisation d'entretiens individuels et collectifs avec les acteurs. Il passe aussi par l'échange entre acteurs au sein des instances prévues à cet effet.
Cette étape mobilise les organismes Hlm à différents niveaux, au côté d'interlocuteurs très différents (présence d'élus locaux dans certaines réunions, services techniques de l'EPCI, services de l'Etat, relations avec le prestataire de l'EPCI...).
Il s'agit tour à tour de fournir des données précises, de communiquer son point de vue sur le fonctionnement du marché de l'habitat, sur les points forts et les points faibles, les contraintes et les obstacles, d'expliciter ses propres enjeux d'acteur.

La définition d'orientations stratégiques

Il s'agit d'une étape de maturation collective - mais aussi de négociations - durant laquelle les acteurs esquissent des solutions aux problèmes du marché local de l'habitat selon leurs enjeux respectifs, lors de réunions fréquentes et partenariales. Cette phase conforte l'appropriation du diagnostic et des enjeux de la politique communautaire, en positionnant chaque opérateur dans un système d'interactions. Elle permet aussi de définir des scénarios de développement de l'habitat pour conduire à une hiérarchie des arbitrages opérationnels à réaliser.

L'élaboration d'un programme d'actions détaillé (par thèmes et territoires)

Le programme d'actions donne un contenu concret aux orientations et possède une valeur prescriptive, d'autant que la loi oblige dorénavant à le détailler par secteurs géographiques. Il est élaboré sur la base des propositions des groupes de travail lorsqu'ils existent.
Telle une feuille de route sur six ans, il mentionne pour chaque action : les objectifs, les moyens et les partenaires mobilisés, parmi lesquels les organismes Hlm. Après les éta-

2 Une démarche animée par l'EPCI

pes de validation, ce programme d'actions devient le document officiel du Programme local de l'habitat de l'EPCI. Il guide la politique budgétaire de la communauté en matière d'habitat et les politiques d'urbanisme des communes membres durant six ans et constitue le cadre de référence de la mise en œuvre des aides de l'Etat sur le territoire, délégation ou non.

Le suivi du Programme local de l'habitat

Le suivi a pour objet d'apprécier les résultats de la mise en œuvre du PLH et de le réajuster si besoin est.

Certaines agglomérations se saisissent de l'obligation de bilan pour consolider un partenariat actif, initié durant la phase d'élaboration en créant un **comité de suivi** dans la continuité des instances ayant participé à l'élaboration. Cette instance est en charge de l'organisation du bilan annuel du PLH, sur lequel l'EPCI délibère.

Réalisé sur la base d'informations fournies par les opérateurs et les partenaires impliqués dans le dispositif d'observation, il peut proposer des adaptations du programme, lesquelles sont soumises à délibération communautaire.

Le suivi et l'évaluation du programme local de l'habitat prennent une nouvelle importance du fait de l'obligation récente de mise en place de dispositifs d'observation. Il s'agit de piloter durant six ans une politique communautaire (donc traduite dans et par le budget annuel). Il est encore trop tôt pour évaluer cette nouvelle dimension du suivi, mais certaines agglomérations se sont déjà dotées d'instruments renforcés : commissions permanentes de suivi, vote de budgets pour la réalisation des bilans annuels, désignation d'assistants dédiés à cette mission... Quoiqu'il en soit, la dimension opérationnelle du PLH est désormais confirmée et les exemples de décalage entre les objectifs et leur réalisation que les organismes ont connus devraient être moins fréquents.

Cadre réglementaire

- Décret n°2005-317 du 4 avril 2005 relatif aux programmes locaux de l'habitat.
  Article R. 302 du Code de la Construction et de l'Habitation.

3 Le PLH et les dispositifs d'observation

Introduction

En intégrant un dispositif d'observation au programme d'actions du PLH, le législateur a pris acte de la nécessité, pour les collectivités locales, de se doter d'un **outil de connaissance performant et partagé** pour suivre et anticiper l'évolution des marchés de l'habitat.

Mis en place à l'initiative des EPCI compétents en matière de PLH, et fondé sur un partenariat plus ou moins étendu impliquant dans tous les cas de figure les organismes Hlm, l'observatoire est un outil :

- de connaissance des tendances du marché,
- d'évaluation de la politique locale de l'habitat définie dans le cadre du PLH et partant, permet de s'assurer de l'adéquation entre les besoins et la programmation. L'observatoire a ainsi une visée opérationnelle. Il permet de plus une vigilance permanente sur l'ajustement des réponses à la demande.

La mise en place de l'observation est **un indicateur pertinent de l'état d'avancement de la question de l'habitat dans les collectivités territoriales.** La mise en place de dispositifs d'observation donne la possibilité de renforcer une culture collective et partenariale des problématiques de l'habitat sur le territoire en question.

La loi ENL ayant rendu obligatoire la mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat dans le département, il convient d'être attentif à l'articulation et à la complémentarité des différents dispositifs.

L'observatoire, outil de suivi du PLH

L'observation, une nécessité

Le décret du 4 avril 2005 relatif aux programmes locaux de l'habitat précise que le dispositif d'observation institué par la loi doit porter sur :

- l'analyse de la conjoncture du marché immobilier,
- 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'Etat doivent mettre à la disposition des gestionnaires du dispositif d'observation les informations utiles dont ils disposent.

L'observatoire ne se limite pas à l'observation de l'habitat social. Il doit englober les segments publics et privés du parc. Il sera donc

3 Le PLH et les dispositifs d'observation

nécessaire d'associer à la maîtrise d'ouvrage les représentants des professions immobilières - agences, notaires, promotion privée, ADIL, ... - de manière à disposer de l'information nécessaire au suivi des évolutions du marché, tous segments confondus.
L'observatoire doit être en effet un outil de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du PLH.

Le bénéfice qu'en tire chaque partenaire est appréciable : ils disposent ainsi d'une vision actualisée des évolutions du marché par segment et par secteur géographique et d'un état d'avancement des réalisations du PLH.

La maîtrise d'ouvrage

La nouvelle réglementation fait porter la responsabilité de la mise en œuvre de l'observatoire sur l'EPCI. Toutefois, la qualité de l'observation étant liée aux « sources » qui l'alimentent, la maîtrise d'ouvrage a intérêt à associer plusieurs partenaires au sein d'un comité de pilotage : collectivités locales, DDE / DRE, organismes Hlm, CDC, représentants de la promotion privée...
Dans certaines agglomérations, l'EPCI peut confier la mise en œuvre de l'observatoire à une agence d'urbanisme.

Quelle que soit la formule retenue par l'EPCI, le dispositif doit respecter plusieurs règles : respect du secret statistique, fiabilité et maniabilité des données, pérennité des catégories, couverture de tous les segments de l'habitat, restitution des analyses aux fournisseurs d'informations.

L'Union sociale pour l'habitat a édité en mars 2003 un « guide des observatoires de l'habitat ».
Il a pour objectif de donner aux organismes Hlm des indications pour mieux apprécier le rôle et le fonctionnement des observatoires de l'habitat ainsi que l'intérêt qu'ils peuvent avoir à s'engager dans ces dispositifs. Il comporte quelques monographies d'observatoires, ainsi qu'un exemple de convention de fonctionnement d'un observatoire. Sa mise à jour est prévue fin 2007.

La contribution des organismes

Les organismes Hlm, déjà fortement mobilisés dans la phase d'élaboration du diagnostic pour produire et fournir des données relatives à la demande et à l'offre, doivent être partie prenante de ces dispositifs.

La portée stratégique des observatoires peut contribuer à structurer la participation des organismes à la définition de la politique locale de l'habitat. C'est pour cela que malgré l'investissement qu'ils représentent, les organismes ont tout intérêt à y participer activement. De plus, ils bénéficieront en retour d'analyses et d'outils susceptibles d'améliorer les conditions d'exercice de leur activité : connaissance des prix fonciers et immobiliers, du « qui fait quoi », de la demande qui se porte sur les différents segments, ...

Préalablement à la mise en place de l'observatoire, une démarche inter-organismes (dans le cadre de l'association régionale) est toujours utile.
Elle permet d'organiser les conditions de participation, de repérer les points de vigilance préalables (déclarations préalables à la CNIL, définition d'un cadre « déontologique » pour l'utilisation de l'information communiquée à l'observatoire, souhaits de modalités de restitution, ...).

Dans tous les cas, il est recommandé d'établir une convention avec la collectivité locale précisant le rôle de chacun, la fréquence et les modalités de communication des informations, le fonctionnement de l'observatoire, les résultats attendus, ...

3 Le PLH et les dispositifs d'observation

Cadre réglementaire

- Articles L. 302-1, R. 302-1-3 et R. 302-1-4 du code la construction et de l'habitation.

3 Le PLH et les dispositifs d'observation : **EXEMPLE 1**

Communauté urbaine du Grand Nancy

Une stratégie d'observation du marché de l'habitat construite progressivement.

Fondé en 1980 sur l'observation du patrimoine, l'observatoire de l'agglomération de Nancy a successivement intégré l'occupation du parc social, la demande de logements sociaux et les attributions et enfin, l'observation des transactions foncières et immobilières.

Les informations concernant le logement social portent sur le territoire de l'agglomération (20 communes) mais des analyses sont également produites à l'échelle du bassin d'habitat (70 communes). Les analyses concernant le logement social sont produites chaque année quant au parc social et son occupation, et deux fois par an pour la demande et les attributions. La maîtrise d'ouvrage de l'observatoire est composée de l'Etat et de la Communauté urbaine de Nancy, la maîtrise d'œuvre étant assurée par l'agence d'urbanisme (l'ADUAN).

3 Le PLH et les dispositifs d'observation : **EXEMPLE 2**

Communauté de communes du Pays de Vendôme

La Communauté de communes du Pays de Vendôme accueille un parc de 3 059 logements sociaux soit 26,4 % de son parc de résidences principales. Depuis 2001, deux ans après l'approbation de son PLH, elle assure elle-même la gestion de la demande locative sociale au travers d'un guichet unique et la pré-attribution des logements locatifs sociaux, en accord avec les communes et les organismes Hlm concernés.

Elle a alors souhaité mettre en place un dispositif d'observation, pour lui permettre tout à la fois d'analyser :

- les caractéristiques et l'évolution de la demande annuelle de logements et de la demande en instance,
- le profil des ménages entrants dans le parc (les attributions) et dans la mesure du possible des ménages sortants,
- les caractéristiques des ménages logés dans le parc (le stock) et leur évolution, ces informations étant communiquées chaque année par les organismes Hlm.

Un triple objectif était recherché au travers de la mise en place de ce dispositif :

- Un enjeu de connaissance des caractéristiques des ménages demandeurs et des ménages logés et un suivi dans le temps de cette connaissance.
- Un enjeu de disposer d'un outil d'aide à la décision, en partenariat avec les bailleurs, pour améliorer la réponse aux besoins des demandeurs :
    - En matière de programmation de logements : prise en compte du profil des demandeurs, de leurs souhaits en matière de produits et de localisation géographique.
    - En matière d'adaptation du parc de logements existant : prise en compte de l'évolution du profil de la population logée (vieillissement notamment), analyse des refus des propositions d'attribution dans certains quartiers, qui permet de mieux cibler les améliorations à apporter pour renforcer leur attractivité, ...
- Un enjeu de renforcer le partenariat entre les bailleurs sociaux et les communes, au travers du système d'attribution et de l'analyse du peuplement notamment.

3 Le PLH et les dispositifs d'observation : **EXEMPLE 3**

Communauté d'agglomération Tour(s)plus

Le programme d'action foncière (PAF) a été mis en place en 2005. Il découle de la mise en œuvre du PLH d'agglomération. Il engage la Région Centre aux côtés de Tour(s)plus. En 2007, le PAF est doté de 900 000 € (en augmentation de 100 000 € par rapport à 2005). Un tiers du budget est issu du Contrat d'agglomération, et des recettes des prélèvements fiscaux opérés sur les crédits de fonctionnement des communes déficitaires en logements locatifs sociaux.

Les aides s'adressent aux organismes Hlm, aux Sem, aux opérateurs ZAC, aux communes. En sont exclus les projets situés dans les quartiers prioritaires relevant de l'ANRU. De même, une ZAC à vocation mixte n'est éligible que pour le foncier à vocation résidentielle.

Le programme d'action foncière prévoit trois types d'interventions :

- Une action à court terme (deux ans). Il s'agit de mobiliser du foncier pour faciliter la construction de logements à loyer maîtrisé.
- Une action à moyen terme (5 ans). Le but est de faciliter le portage foncier en favorisant l'acquisition foncière dans les opérations d'aménagement urbain, notamment dans le cadre des ZAC (maîtrise du développement urbain).
- Une action à long terme, passant par la constitution de réserves foncières pour les opérations dévolues au développement résidentiel.

L'une des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du PAF réside dans la difficulté **à obtenir une délégation de la maîtrise foncière par les communes** (droit de préemption urbain).

Le PAF repose sur un **dispositif d'observation** (atlas foncier), mis en œuvre par l'Agence d'urbanisme. Il est réactualisé chaque année depuis 2005. Cet outil permet de suivre la consommation foncière sur le territoire de l'agglomération, et d'identifier le foncier disponible. Le but est ici de s'assurer que les communes seront en capacité de répondre aux besoins de production habitat fixés par le PLH. Le travail est fait en liaison avec les communes. Les documents d'urbanisme sont ensuite utilisés pour vérifier la destination prévue.

Le dispositif actuel devrait évoluer vers un établissement public foncier local (EPFL). L'étude de faisabilité qui vient d'être lancée devra notamment vérifier l'hypothèse :

- D'un élargissement du champ d'intervention de l'outil (au foncier économique par exemple).
- D'une mobilisation d'autres leviers de financement.
- Elle devra également étudier les filières de production de foncier des communes (droit de préemption, aménagement public, négociation foncière, etc.).

3 Le PLH et les dispositifs d'observation : **EXEMPLE 3 (suite)**

Communauté d'agglomération Tour(s)plus

Enfin, on note d'ores et déjà l'évolution du dispositif global vers la mise en place d'un **outil d'observation de l'économie de la production** en collaboration avec les organismes Hlm et l'Union sociale pour l'habitat de la région Centre. Cet observatoire, co-financé a titre expérimental par l'Union sociale pour l'habitat, a d'ores et déjà permis de déterminer les adaptations locales des aides de l'Etat et d'ajuster la politique d'aides de l'agglomération. Plusieurs leviers sont utilisés afin d'améliorer les conditions de réalisation des opérations : la majoration de l'assiette de subvention pour tenir compte des particularités locales ou des caractéristiques techniques des opérations (par exemple leur performance énergétique), les marges sur les loyers, etc.

4 Les nouveaux outils de mise en œuvre d'un PLH approuvé

Introduction

La loi « Libertés et Responsabilités Locales » du 13 août 2004 a profondément modifié les conditions de la mise en œuvre du programme d'actions du PLH.

La convention d'application triennale Etat - EPCI a disparu au profit de la délégation conventionnelle des aides à la pierre.

L'harmonisation des politiques sectorielles au sein du PLH (hébergement, accueil des populations démunies, accueil des gens du voyage..) a de plus été assortie par le législateur de nouvelles possibilités de gestion locale de dispositifs relevant d'autres acteurs ou d'autres échelles.

Les EPCI disposent ainsi de plusieurs opportunités de gestion déléguée, tant du contingent préfectoral que des crédits affectés par l'ANRU à des opérations sur le territoire de l'EPCI.

Dans le domaine du logement des personnes défavorisées, l'EPCI possède la faculté d'obtenir la création d'un Fonds de Solidarité Intercommunal et de se voir affecter les crédits correspondants par le Conseil général.

Enfin, des conventions d'application spécifiques peuvent être signées entre l'EPCI et les communes, entre l'EPCI et les bailleurs sociaux voire des conventions de mise à disposition de services techniques (Etat, Communes).

Toutes ces possibilités permettent à l'EPCI de contractualiser la mise en œuvre de son programme d'actions, avec une maîtrise des interventions largement renforcée.

La programmation territorialisée des aides à la pierre par la convention de délégation des aides à la pierre

La loi « Libertés et Responsabilités Locales » permet désormais à l'EPCI qui le demande, d'assumer les compétences d'Etat liées à la gestion des aides publiques à la pierre, grâce à la signature d'une convention de délégation (voir fiche I-2-2).

Une délégation conventionnelle de six ans qui doit préciser :

- Les orientations générales de la politique de l'habitat reprenant les orientations stratégiques du PLH et les éléments prioritaires pour l'Etat (plan de cohésion sociale et plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées- PDALPD).
- Les objectifs quantitatifs prévisionnels sur six ans détaillant l'ensemble des droits à engagement des aides de l'Etat (PLAI, PLUS, PLS, PSLA, logements conventionnés à l'aide de subventions de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat - ANAH, ...), avec une répartition géographique et un calendrier des opérations.

4 Les nouveaux outils de mise en œuvre d'un PLH approuvé

- Les modalités financières précisant les moyens mis à disposition par l'Etat et par l'EPCI (montant prévisionnel des droits à engagement, répartition entre le logement locatif social et l'habitat privé, interventions propres du délégataire, dispositions relatives à la mise à disposition des moyens, actions foncières).
- Les conditions d'octroi des aides et les éventuelles adaptations des plafonds de ressources et des loyers.
- Le dispositif de suivi et d'évaluation de la convention.

Une délégation qui donne à l'EPCI la responsabilité de l'affectation et de la mise en œuvre des aides publiques

En signant une convention de délégation des aides à la pierre, l'EPCI endosse de nouveaux rôles : il établit la programmation des opérations, délivre l'agrément pour chaque opération, instruit les dossiers de demande de subventions, décide de l'attribution des subventions, signe les conventions d'opérations et assure le paiement des aides. Il devient donc l'interlocuteur privilégié des opérateurs sociaux.

L'EPCI peut aussi demander à assurer le paiement direct des aides ANAH à leurs bénéficiaires. En ce cas, il maîtrise, dans la limite des droits à engagement visés par la convention, la totalité du circuit de distribution des aides publiques sur tous les segments de marché du logement.

Une délégation qui ouvre droit à des adaptations locales du régime national des aides publiques au logement (voir fiche II-7-2)

Dans la limite fixée par le conseil d'Etat (décret du 3 mai 2005), la convention peut adapter les conditions d'octroi des aides de l'Etat, selon les secteurs géographiques et en raison des particularités locales et démographiques et de la situation du marché du logement.

En cohérence avec l'extension du champ couvert par un PLH, la territorialisation des politiques sectorielles est facilitée

- La délégation partielle ou totale du contingent préfectoral est désormais possible mais reste à l'initiative du Préfet et soumise à l'approbation des maires.
- La création d'un FSL intercommunal est de droit pour les EPCI délégataires des aides à la pierre qui le demandent.
- La gestion déléguée des crédits de rénovation urbaine par convention avec l'ANRU.

Des conventions spécifiques peuvent être signées

Les contractualisations entre l'EPCI et les communes membres

Dans la construction des relations entre EPCI et communes membres, certains EPCI choisissent de contractualiser avec les communes la déclinaison territoriale des programmes d'actions du PLH.
Ces conventions portent alors sur la déclinaison territoriale des objectifs quantitatifs et qualitatifs de production de logements du PLH, les projets identifiés, les actions planifiées en matière d'intervention foncière et d'urbanisme et les moyens mis en œuvre par l'agglomération (équipements communautaires, aides financières, conseil et appui technique aux communes). Des chartes peuvent aussi être signées entre l'EPCI et ses communes membres sur la cohérence des PADD (Projet d'Aménagement et de Développement

4 Les nouveaux outils de mise en œuvre d'un PLH approuvé

durable) et des PLU (Plan local d'urbanisme) avec les orientations du PLH.

Les contractualisations entre l'EPCI et les bailleurs sociaux

Les bailleurs sociaux peuvent proposer à l'EPCI une contractualisation sur les conditions de mise en œuvre de la politique du logement social sur leur territoire, avec des engagements réciproques.

L'EPCI peut également être signataire du contrat d'objectifs conclu entre l'Etat et l'organisme Hlm dans le cadre du plan de cohésion sociale.

Des conventions de mise à disposition de services

Enfin, la territorialisation de la politique de l'habitat peut s'accompagner d'une mutualisation des services sous la forme de convention de mise à disposition.

La mise à disposition des services de l'Etat à l'EPCI (DDE, ANAH)

La délégation des aides à la pierre peut être assortie d'une convention de mise à disposition des services de l'Etat notamment pour l'assistance à la programmation des opérations, l'instruction des dossiers, le conventionnement et le suivi des droits à engagements. Cette convention ne donne pas lieu à rémunération.

La mise à disposition des services de l'EPCI pour les communes membres

Quelques EPCI proposent aux communes membres une assistance pour la gestion de certaines compétences telles que l'instruction des permis de construire des communes, la délégation de Droit de Préemption Urbain ouvrant une gestion centralisée des Déclarations d'Intention d'Aliéner, le dispositif de prospection foncière, ...

Cadre réglementaire

- Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : articles 60 et 61.
- Circulaire n°2004-73 du 23 décembre 2004 relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence en matière d'aides au logement.
- Décret n°2005-416 du 03 mai 2005 relatif aux conditions d'attribution des aides à la construction, à l'acquisition et à la réhabilitation de logements.

4 Les nouveaux outils de mise en œuvre d'un PLH approuvé : **EXEMPLE 1**

La communauté d'agglomération Pau-Pyrénées

Protocole d'accord pour le développement d'une offre de logement social de qualité entre les opérateurs du logement social et la communauté d'agglomération Pau Pyrénées

Le 10 janvier 2005, la communauté d'agglomération de Pau Pyrénées a signé un protocole d'accord avec les cinq bailleurs sociaux intervenant sur le périmètre de la communauté.

Cette initiative, fortement soutenue par l'AROSHA (Association Régionale des Organismes sociaux pour l'habitat d'Aquitaine) est une étape importante d'une démarche lancée il y a quelques années avec l'implication des organismes dans l'élaboration du Programme Local de l'Habitat approuvé le 26 novembre 2004.

Elle illustre en particulier l'intérêt pour les organismes de s'impliquer dans la définition de la stratégie locale de l'habitat en étant porteur d'un point de vue collectif construit et argumenté. Elle permet à la communauté d'agglomération de mobiliser les organismes sur la réalisation de ses objectifs en matière d'habitat.

Depuis sa signature, ce protocole et le climat de confiance qui l'accompagne ont amené la communauté d'agglomération à consulter l'AROSHA et les organismes sur :

- Le contenu de la convention de délégation passé avec l'Etat dès 2005 ;
- Le niveau des objectifs en matière de logement social proposé par l'Etat.

En outre, cette coopération permet à l'AROSHA et aux organismes d'être entendus sur la question des adaptations locales et sur l'amélioration des modalités d'instruction des dossiers.

Le protocole est articulé autour de plusieurs objectifs fondamentaux :

- La production de logements conventionnés diversifiée et de qualité grâce à :
  - La mise en œuvre de politiques d'acquisition foncières et immobilières.
  - Le développement d'une offre de logements conventionnés.
- La requalification du parc existant de logements conventionnés, et le renouvellement urbain.

Chacun des partenaires décrivant précisément ses engagements sur chacun de ces objectifs.

La communauté d'agglomération Pau-Pyrénées

On soulignera plusieurs éléments particulièrement intéressants :

- La réflexion proposée par l'agglomération avait pour objectif la mise au point négociée de l'ensemble des règles d'intervention de la collectivité sur l'ensemble du territoire.

  Les organismes ont pu ainsi participer concrètement à la construction du dispositif d'intervention de la collectivité locale et déterminer avec elle les conditions d'une utilisation optimale des moyens disponibles.

- La recherche a porté également sur l'emboîtement des interventions financières des différents partenaires. L'objectif recherché était en effet que l'intervention de l'agglomération ait un effet levier et ne se substitue pas à des interventions existantes, ce qui aurait diminué l'impact de la démarche.

- Enfin, dans la poursuite de certains objectifs du PLH (personnes âgées et handicapées, personnes en formation, personnes en situation de précarité, jeunes en difficulté, familles mono-parentales et gens du voyage), les co-contractants ont décidé de développer des actions expérimentales susceptibles de les aider à structurer par la suite des modalités d'intervention plus formalisées.

L'implication des organismes Hlm dans l'élaboration et le suivi du PLH

En raison de leur expérience sur le territoire, les organismes Hlm sont bien placés pour contribuer à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi de la politique locale de l'habitat.

Pour contribuer au mieux au PLH, les organismes ont tout intérêt à mettre en œuvre une démarche collective leur permettant de porter un point de vue commun sur la prise en compte des enjeux du logement social dans l'élaboration des politiques locales de l'habitat.

Cette démarche collective peut se développer dans le cadre des associations régionales et bénéficier de l'appui de la délégation à l'action professionnelle de L'Union (DLAP).

Les organismes peuvent contribuer au diagnostic, à la définition des orientations et du programme d'actions en mettant à la disposition de la collectivité leur connaissance des marchés locaux de l'habitat, des besoins des clientèles, des contraintes liées à la production immobilière et les informations issues des outils dont ils disposent pour étayer cette connaissance.

Acteurs des territoires, ils peuvent apporter leur point de vue et faire valoir les options stratégiques qui concernent l'avenir de leur patrimoine.

Les données issues des plans stratégiques de patrimoine dont disposent la plupart des organismes sont susceptibles d'éclairer la collectivité locale sur les orientations à prendre concernant le développement d'une offre nouvelle ou sur l'amélioration du parc existant. La recherche de cohérence entre PLH et plans stratégiques de patrimoine peut garantir à l'organisme une bonne intégration de sa stratégie patrimoniale à la politique locale de l'habitat.

Enfin, la participation à l'élaboration du PLH est pour les organismes l'occasion de faire valoir leurs savoir-faire et leurs compétences pour favoriser la mise en œuvre de la politique locale de l'habitat.

Fiche 9.1 - Comment s'organiser en interne et en inter-organismes pour contribuer au mieux au PLH ?

Fiche 9.2 - Contribuer à la préparation de la démarche et au diagnostic

Fiche 9.3 - Contribuer aux orientations stratégiques, au programme d'actions et à leur mise en œuvre

Fiche 9.4 – PLH et plans stratégiques de patrimoine (PSP) : une nécessaire complémentarité

1 Comment s'organiser en interne et en inter-organismes pour contribuer au mieux au PLH

Introduction

Les organismes Hlm, parce qu'ils sont des acteurs importants de l'habitat, sont le plus fréquemment associés par l'EPCI à l'élaboration du PLH, cette possibilité reposant sur la qualité du partenariat établi dans la durée avec la collectivité.

Ils seront un des acteurs clefs de la traduction concrète des orientations et objectifs définis par le PLH.

A lui seul, ce point justifie l'intérêt de leur participation aux différentes phases de la démarche : définition des modalités d'élaboration de la démarche, diagnostic, définition des orientations à long terme, élaboration du programme d'actions.

L'élaboration d'un PLH est un moment important pour les organismes Hlm qui peuvent à cette occasion :

- Se faire connaître en tant qu'acteurs de la politique locale de l'habitat.
- Expliquer les spécificités du logement social et les contraintes actuelles de production.
- Faire prendre en considération leur propre politique patrimoniale.
- Favoriser la recherche de solutions opérationnelles et contribuer ainsi à rendre opérationnel le programme d'actions du PLH.

Les organismes peuvent de plus attendre du PLH qu'il leur apporte :

- Une meilleure connaissance du marché de l'habitat.
- Une mise en réseau avec les autres acteurs de l'habitat.
- Une vision fine et prospective des orientations et objectifs de la politique locale de l'habitat portée par l'EPCI.
- Une visibilité sur la nature et la programmation des moyens notamment dans le cas où le PLH s'accompagne d'une convention de délégation des aides à la pierre.

Pour contribuer au mieux au PLH, les organismes ont tout intérêt à mettre en place une démarche collective leur permettant de porter un point de vue commun sur la prise en compte des enjeux du logement social.

Pour participer pleinement à cet interorganismes et être présent dans certaines phases du processus d'élaboration au titre d'opérateur, chaque organisme doit toutefois s'organiser en interne.

1 Comment s'organiser en interne et en inter-organismes pour contribuer au mieux au PLH

S'organiser en interne

Le choix d'un responsable pour porter la démarche PLH en interne

Il convient de désigner au sein de l'organisme un interlocuteur « au bon niveau », c'est-à-dire connaissant à la fois les enjeux du territoire et du patrimoine concerné, mais aussi un interlocuteur capable de prendre position dans les débats collectifs et de s'engager pour le compte de l'organisme.
Cette personne devra également disposer en interne d'une organisation permettant d'élaborer le point de vue de l'organisme au fur et à mesure de la démarche, et de préciser le mandat qui est le sien.

Dans un contexte de multiplication des PLH, ainsi que des autres dispositifs nécessitant une implication plus ou moins forte des organismes Hlm (conventions de délégation, accord cadre régional, contrat d'objectifs du plan de cohésion sociale, conventions de rénovation urbaine, ...), se pose la question, surtout pour les organismes présents sur de nombreux territoires, de leur capacité à participer à l'ensemble des projets.

Plusieurs possibilités peuvent être explorées à ce sujet :

- La représentation du point de vue du bailleur par l'interorganismes (cf. infra).

- La prise en charge des problématiques de l'habitat par un service ou des postes fonctionnels ad hoc au sein de l'organisme. Cette solution présente l'atout de disposer d'un référent interne, spécialiste des thèmes et du déroulement d'un PLH ; elle ne sera cependant efficace que dans la mesure où cette personne pourra s'appuyer sur des spécialistes de différents thèmes et des représentants de « terrain ». La question du rattachement de ces spécialistes au sein de l'organisme se pose également.

- La représentation de l'organisme par un responsable local (directeur territorial, directeur d'agence, chef d'antenne, ...), disposant d'une connaissance du territoire concerné et d'une délégation clairement établie pour prendre position dans les instances du PLH au titre de l'organisme.

L'information interne sur l'avancement et les résultats du PLH

Au-delà de la nécessaire et régulière implication du directeur de l'organisme dans une démarche PLH, il apparaît utile de donner un éclairage minimum en interne sur cette dernière, tout en évitant bien évidemment de saturer d'informations l'ensemble des collaborateurs.

Il s'agit donc :

- De prévenir tout le personnel concerné (y compris le personnel de terrain) qu'un PLH démarre, d'en définir les objectifs et les implications.

- De diffuser une synthèse des résultats aux principaux services concernés (développement, gestion locative, services technique et financier, ...).

1 Comment s'organiser en interne et en inter-organismes pour contribuer au mieux au PLH

S'organiser en inter-organismes

La démarche inter-organismes permet de porter une vision cohérente de la problématique du logement social et d'éclairer les décisions politiques à partir d'un point de vue collectif.
Afin que son sens soit bien compris, et qu'elle constitue un véritable apport au PLH, il convient que l'initiative d'une démarche inter-organismes soit menée en concertation avec la collectivité et l'instance de pilotage du PLH.

Les avantages d'une démarche en inter-organismes

L'inscription dans une démarche inter-organismes présente plusieurs avantages :

- Elle donne plus de force aux propositions exposées.
- Elle incite à harmoniser les approches des différents bailleurs, en les amenant à structurer leur point de vue sur des grilles d'analyse communes, des documents de même format et présentation.
- Elle est généralement appréciée, voire attendue, par les collectivités locales car cela permet de réduire le nombre d'interlocuteurs.
- Elle donne la possibilité aux bailleurs qui sont peu présents sur certains territoires (petit patrimoine, éloignement géographique du siège...) d'être représentés à certaines étapes de l'élaboration du PLH.

Les conditions de réussite d'une organisation en inter-organismes

Si les organismes choisissent de se faire représenter, et ce, quelles qu'en soient les modalités (représentation par leur association régionale, par un organisme leader ou un chargé de mission inter-organismes...), un travail préalable de préparation inter-bailleurs et de concertation avec la collectivité est de toute manière nécessaire.
Il s'agit tout d'abord d'aboutir à un accord clair sur la nature du mandat accordé au représentant de l'inter-organismes et notamment de définir :

- Quelles sont les étapes qui peuvent être déléguées et celles qui nécessitent une présence des organismes en direct ?
- Quel doit être le retour d'information du représentant auprès des bailleurs après chaque étape ?

La solution peut consister à donner mandat au représentant des différents bailleurs pour valider les résultats du diagnostic ou porter un point de vue du collectif des organismes Hlm. En revanche, la phase de prise de décision avec l'ensemble des partenaires lors de la fixation des orientations stratégiques apparaît difficilement pouvoir faire l'objet d'une délégation.

Il s'agit également de définir au plus tôt le mode de participation des organismes Hlm à la démarche PLH avec la collectivité responsable de celle-ci. Il convient donc :

- de négocier avec la collectivité dans quelles structures partenariales les organismes seront associés (comité de pilotage, comité de suivi, groupes de travail thématiques),
- de se concerter avec la collectivité sur le mode de représentation des organismes,
- d'examiner avec elle les informations et données que les bailleurs peuvent fournir et sous quelles conditions.

Ce rapprochement avec la collectivité locale peut être le moment également de commencer à la sensibiliser aux enjeux des organismes et de lui proposer son appui.

Le PLH de l'agglomération de Pau-Pyrénées

Dans un premier temps, les six principaux organismes sociaux présents sur le territoire de l'agglomération paloise se sont sentis faiblement associés lors des premiers travaux du PLH et uniquement de manière informative (invitation aux comités de pilotage, présentation des études marché et foncier et remise des documents s'y rapportant, ...) au même titre que les autres acteurs du marché immobilier (agences immobilières, notaires, ...). Les bailleurs de l'agglomération, sous la forte impulsion de l'AROSHA (l'Association régionale des organismes sociaux pour l'habitat d'Aquitaine), ont ainsi souhaité se regrouper en inter-organismes afin de :

- montrer qu'ils sont des acteurs à part entière du marché local de l'habitat et se faire mieux connaître auprès de l'ensemble des maires des communes de l'agglomération,
- porter un point de vue commun et apporter collectivement leur contribution - écrite - à l'élaboration du PLH.

Au cours du processus, la communauté d'agglomération s'est montrée très favorable à cette initiative des bailleurs sociaux. Cet inter-organismes, initié à l'occasion du PLH, s'est poursuivi et intensifié avec notamment la mutualisation du relogement lié aux opérations de renouvellement urbain, et la mise en cohérence des stratégies patrimoniales des différents bailleurs.

2 Contribuer à la préparation de la démarche et au diagnostic

Introduction

Les organismes Hlm font partie des principaux acteurs, opérateurs et observateurs du logement sur les territoires locaux.

Leur contribution au diagnostic du PLH peut donc consister à :

- Mettre à disposition les données dont ils disposent ainsi que l'analyse de ces données issue notamment de leur expérience sur le marché local de l'habitat.
- Exposer leur point de vue sur le territoire au travers notamment de leur stratégie patrimoniale.
- Contribuer à enrichir les résultats du diagnostic.

De plus, l'expérience montre que ces contributions, lorsqu'elles sont réalisées dans le cadre d'une démarche inter-organismes, avec l'appui de l'Association régionale par exemple, constituent un véritable enrichissement pour le diagnostic du PLH.

Dans certains PLH, les organismes n'ont été sollicités au stade du diagnostic que pour produire et fournir des données chiffrées. Si cette contribution est nécessaire, elle ne saurait épuiser la capacité des organismes à contribuer au diagnostic.

L'organisme doit pouvoir exprimer son point de vue d'acteur sur la situation du marché. La reconnaissance de ce rôle d'acteur passe par un contact individualisé de chaque organisme avec la structure chargée de l'appui à la réalisation du PLH, afin de bien faire prendre en compte des éléments qualitatifs de diagnostic et de stratégie. Cet entretien demande à être préparé en interne par une réflexion préalable à chaque organisme qui pourra s'appuyer sur les grilles d'analyse présentées en annexe.

2 Contribuer à la préparation de la démarche et au diagnostic

Participer au choix des modalités d'élaboration du PLH

L'idéal, pour les organismes, consiste à être associés le plus en amont possible à la démarche.

La définition du cahier des charges

S'ils sont associés à la définition du cahier des charges de consultation, les organismes peuvent faire prendre en compte leurs préoccupations et leurs principaux enjeux, préciser quelles sont les sources d'informations disponibles ou non en leur sein, indiquer quels phénomènes leur semblent essentiels à expliciter et quelles sont leurs attentes en matière d'animation partenariale, compte tenu du contexte local.
Le collectif inter-organismes peut aussi se proposer pour rédiger ou enrichir la partie du cahier des charges concernant le logement social. Cela peut être le moyen, par exemple, de faire mentionner que les évolutions de l'offre en logement social doivent répondre non seulement aux enjeux urbains et aux besoins des clientèles, mais tenir compte également des stratégies patrimoniales existantes et des capacités financières et de maîtrise d'ouvrage des différents bailleurs.

Le choix du prestataire

Les organismes, ou le représentant de l'inter-organismes, peuvent également se voir remettre, pour avis consultatif, les propositions des différents prestataires possibles et, idéalement, participer à la réunion de choix du prestataire.

Les bureaux d'étude et cabinets de conseil intervenant dans les PLH possèdent des approches et des sensibilités différentes, ainsi que des connaissances variables du milieu et des enjeux « Hlm ». Les organismes doivent ici être vigilants sur les références et expériences des candidats : missions auprès d'organismes Hlm, animation de partenariat collectivité locale / bailleurs, ...

Contribuer au diagnostic

On trouvera en annexe III-9-2-1 une liste des données qui peuvent être mises à contribution. Nous explicitons ci-dessous la logique qui préside aux informations nécessaires à l'élaboration d'un diagnostic PLH.

Les données à la disposition du bailleur et qui contribuent à la réalisation du diagnostic

L'analyse de la demande en logement social

Selon les situations locales (degré d'implication des collectivités locales dans les attributions de logements sociaux, existence ou non d'observatoires, ...), la connaissance de la demande exprimée en logement social est plus ou moins concentrée au sein des organismes Hlm. Dans la plupart des cas de figure, les collectivités (communes ou communautés) sont en attente d'informations que seuls les bailleurs détiennent. Les principales informations nécessaires portent sur deux aspects complémentaires : le profil des demandeurs et l'analyse de leurs besoins à travers l'expression de la demande.

On notera que les disparités dans les informations demandées et saisies par les bailleurs lors de l'enregistrement de la demande, ainsi que les écarts de capacité des systèmes d'information, peuvent rendre la consolidation des données entre les différents bailleurs délicate. Un travail d'harmonisation préalable peut être nécessaire.

2 Contribuer à la préparation de la démarche et au diagnostic

L'analyse des mobilités résidentielles

Elle porte, d'une part, sur **l'analyse des entrants et des sortants du parc** : des données simples comme l'origine géographique des entrants ou la destination des partants sont essentielles pour comprendre les parcours résidentiels des ménages au sein du territoire étudié.
D'autre part, **les demandes de mutations et les mutations concrétisées** sont de bons indicateurs de l'attractivité relative des quartiers et des offres, ainsi que des réponses apportées par les organismes aux souhaits d'évolution des ménages. Ces éléments peuvent en particulier être rapprochés des données INSEE permettant de suivre les mutations résidentielles inter-territoires entre deux recensements.

L'analyse des patrimoines

Si un certain nombre de données consolidées existent au sein de l'enquête du parc locatif social réalisée tous les ans par les DRE, celles-ci ne sont pas suffisantes dans le cadre d'un PLH. Les bailleurs pourront donc utilement compléter ces données, avec par exemple l'analyse de l'attractivité des différents éléments de patrimoine et des analyses infra-communales.

La réalisation d'un PLH peut fournir l'occasion de définir une plate-forme commune pour tendre vers une uniformisation d'un certain nombre de données, et par exemple, les délimitations et les dénominations des secteurs géographiques, les catégories de classement des demandeurs, la conservation des données, ...

La définition et la présentation du point de vue de l'organisme

Chaque organisme Hlm, en tant qu'acteur-clef sur son marché, est en effet légitime à apporter son propre point de vue sur la perception du territoire couvert par le PLH, du marché local et de son évolution. Il doit aussi présenter les grands traits de sa stratégie sur le territoire concerné (Annexe III-9-2-2). A ce stade de la démarche, il est souhaitable que l'organisme soit représenté par un interlocuteur suffisamment polyvalent, maîtrisant tant les aspects patrimoniaux que sociaux et possédant une expérience du territoire.

En résumé, on voit bien que, pour jouer son rôle dans un PLH, un organisme doit disposer au moins des éléments de base suivants :

- une stratégie patrimoniale et territoriale (plan stratégique de patrimoine) suffisamment aboutie et mise à jour, pour définir sa stratégie à court et long terme sur le territoire concerné, mais laissant des marges de manœuvre qui permettent d'intégrer les orientations des politiques territoriales.
- Un système d'information performant (alimentation et mise à jour des données, capacités d'extraction du système informatique), pour disposer des données de base sur la demande, l'occupation sociale, le patrimoine, ...
- Une vision du marché local, s'appuyant sur des analyses régulières ou ponctuelles.

Il est évident que l'implication de l'organisme sera néanmoins modulable selon son implication sur le territoire, et que dans certains cas, il peut être intéressant de déléguer cette participation à une structure inter-organismes.

L'intérêt d'une contribution collective inter-organismes au stade du diagnostic

Le diagnostic conduit par la collectivité locale responsable s'étale en général sur une durée d'environ quatre à six mois. Les organismes Hlm peuvent mettre à profit ce laps de temps pour structurer un point de vue d'ensemble au travers de la rédaction d'une contribution collective.

2 Contribuer à la préparation de la démarche et au diagnostic

Elaborer un document de synthèse représente certes un investissement en temps et en énergie, mais il permet de faire émerger un argumentaire structuré des organismes.
De plus, l'Association régionale, avec l'appui de la Délégation à l'action professionnelle de L'Union, peut apporter une aide à l'animation de la démarche et à la rédaction de la contribution.

Un autre avantage est qu'un document écrit peut être porté à connaissance des élus avec un certain caractère officiel, qui « fait date », ce qui contribue à crédibiliser les organismes comme des acteurs à part entière et non des instruments purement « techniques ».
Au surplus, si des problèmes de concurrence ou des divergences de points de vue entre organismes apparaissent, il est préférable que leur confrontation s'organise avant les réunions plénières réunissant tous les partenaires de la démarche PLH.

Comment préparer cette contribution collective ?

L'élaboration d'une contribution Hlm au PLH passe par la constitution d'un groupe de travail représentant les différents bailleurs au niveau de leurs directions.

Trois à quatre réunions doivent suffire à faire émerger un consensus sur le contenu de la contribution. Le rôle d'animateur et de rapporteur de ces réunions peut être confié à l'Association Régionale, à un des organismes du territoire, à un chargé de mission interorganismes, ...

Que doit comporter une contribution collective ?

Elle doit s'appuyer sur le diagnostic conduit en interne par chaque bailleur et doit déboucher sur un document synthétique (de l'ordre de 5 à 10 pages), facilement intégrable au diagnostic du PLH et accessible aux non-techniciens du logement social.
La grille figurant en annexe dresse une liste des points essentiels qui méritent d'être abordés dans ce document.
Plus généralement, cette contribution sera un excellent support aux organismes Hlm pour exprimer ou réaffirmer des enjeux communs et de dimension « politique », comme la nécessité de faire prendre en compte les besoins de services liés au logement ou les questions de sécurité, que ce soit dans des opérations nouvelles (ZAC en périphérie de ville) ou dans les quartiers existants.

Plusieurs exemples illustrent la diversité des formes que peut prendre la contribution collective des organismes Hlm :

- A **Tourcoing**, dans une démarche initiée par la Ville, les bailleurs ont procédé en commun à la segmentation de leurs offres. Il s'agissait de classer les ensembles immobiliers en fonction de leur attractivité et de leur vocation structurelle à répondre à des besoins de clientèle plus ou moins « haut de gamme ». Ceci a permis de mettre en évidence des décalages entre la structure de l'offre commune et la structure des clientèles potentielles, permettant de définir des orientations en termes de produits à développer.

- Au **Havre**, les bailleurs ont abouti à un classement commun des quartiers de logement social en trois catégories : quartiers difficiles prioritaires, quartiers fragiles, quartiers en veille. Ce classement permet de pré-identifier les enjeux qui seront formalisés dans le PLH.

2 Contribuer à la préparation de la démarche et au diagnostic

- A **Valenciennes**, l'élaboration du PLH d'agglomération donne lieu à une réflexion collective entre l'EPCI et les organismes Hlm à partir des plans stratégiques de patrimoine des différents organismes présents sur le territoire de Valenciennes Métropole. Cette initiative est soutenue par l'Association régionale Nord Pas-de-Calais et la Délégation à l'action professionnelle de L'Union.

- A **Bordeaux**, les organismes réunis au sein de la Conférence départementale des organismes Hlm ont proposé de contribuer à l'élaboration du PLH en effectuant une analyse de l'occupation de leur parc à l'échelle des neuf zones d'étude définis dans l'agglomération.

  Cette contribution, basée sur le traitement à l'échelle intercommunale de l'enquête triennale sur l'occupation du parc, s'est déroulée en quatre étapes : constitution d'une base de données fiable ; exploitation, traitement et validation des données ; analyse collective des résultats ; présentation et communication des résultats de l'analyse à l'ensemble des partenaires du PLH.

L'analyse collective des résultats du diagnostic

Il est important que le projet de PLH soit fondé sur un diagnostic partagé par tous les partenaires. A ce stade, les organismes Hlm ont à apporter un avis d'expert sur la pertinence des analyses menées. Une concertation inter-organismes est utile pour enrichir la réflexion et formuler un avis commun.

Une fois les résultats disponibles et présentés auprès du commanditaire, il est intéressant de prévoir une réunion de travail des différents organismes, si possible avec une représentation transversale des différents métiers et sensibilités (technique, financière, commercial, gestion locative, action sociale...). Chaque participant ayant au préalable lu et commenté le rapport de diagnostic, cette réunion permet d'effectuer une analyse critique des résultats proposés (cf. le modèle de grille de lecture critique présenté en annexe III-9-2-4).

Les organismes doivent pour autant bien être conscients des limites techniques et méthodologiques que comportent toujours un diagnostic de PLH.

Selon le temps, les moyens financiers disponibles et les sources de données existantes, les résultats du PLH peuvent être plus ou moins approfondis ou détaillés.

L'analyse de certaines dimensions pourtant essentielles, comme les ressources des ménages, est ainsi rendue très délicate par l'absence de sources ou d'indicateurs parfaitement adaptés (on peut utiliser les données de la CAF et celle des Impôts mais ces sources ne se recoupent pas) ; de même, les résultats de la vacance dans le recensement INSEE sont jugés par les spécialistes comme souvent peu fiables. Les données existantes sont également souvent très disparates en ce qui concerne les loyers dans le parc privé.

En résumé, par « lecture critique », il ne faut donc pas entendre ici une déconstruction méthodique des résultats, mais bien une approche positive pour valider ou améliorer les résultats et s'assurer que les conclusions auxquelles parvient le rapport sont raisonnables au regard du diagnostic effectué.

Exemple de données que peut proposer un organisme pour un PLH[1]

1. Profil et évolution des demandeurs

- Par type de statut résidentiel d'origine (propriétaire, locatif privé, locatif social, décohabitation, ...), par secteur géographique d'origine (dans / hors périmètre PLH, par commune, ...), par taille du ménage, par structure familiale (familles monoparentales, couples, ...), par profil socio-économique (catégories socio-professionnelles) et par niveau de ressources (exprimées en % des plafonds PLUS).

2. L'analyse et l'évolution des besoins à travers l'expression de la demande

- Par secteur géographique demandé (commune ou quartier) et type de logement demandé (typologie, collectif / individuel).

3. L'analyse des mobilités résidentielles

- Origine et destination géographique des entrants et partants, statut résidentiel (propriétaire, locatif privé, locatif social, ...) des entrants et partants.

4. Les demandes de mutations et les mutations concrétisées :

- Nombre de demandes de mutations (total, par secteur géographique).
- Durée moyenne d'obtention d'une mutation (totale, par secteur géographique) et ancienneté des demandeurs de mutation (totale, par quartier).
- Taux de départ du patrimoine pour les demandeurs de mutation non satisfaits (après 6/12 mois).

5. L'analyse des patrimoines aux échelles infra-communales

- Par ancienneté, par typologie, par niveau de prix, par niveau de réhabilitation.
- Vacance, rotation, niveau d'attractivité auprès des demandeurs internes et externes.
- Bilan de la programmation des cinq dernières années, projets en cours, état des réserves foncières.

6. La réponse à la demande de logement

- Ratio demande en stock / propositions de logement effectuées (sur 12 mois).
- Ratio propositions effectuées / refus des demandeurs (avant / après visite du logement).
- % des attributions (prévues et réalisées) relevant des différents réservataires, qualité du partenariat avec ceux-ci.
- Bilan de l'accueil des ménages défavorisés (statistiques dans les demandes et les attributions).

1) Ces informations ne sont pas nécessairement disponibles dans tous les organismes. Une concertation inter-organismes peut être utile pour mettre certaines sources en commun.

Le point de vue d'un organisme Hlm dans le cadre d'un PLH (Exemple de grille)

1. Vision du marché sur le périmètre PLH

- **Marché globalement porteur ou non ? Les évolutions structurelles du marché** (quel est le profil des clients demandeurs, a-t-il évolué récemment ?).
- **La perception des territoires,** de leur attractivité résidentielle relative et de leur évolution : quels sont les secteurs porteurs ou non ? Quels sont ceux en cours de valorisation et de dévalorisation ?
- **L'adéquation de l'offre actuelle à la demande** (profils de produits, taille des logements, localisation, ...) et **les interactions entre les différents segments du marché du logement** (ampleur de la concurrence ou non avec les autres bailleurs, le locatif privé, l'accession, les OPAH, ... ?).
- **La perception des itinéraires résidentiels.**
- **Point de vue sur la réponse aux besoins des populations spécifiques.**

2. Point de vue patrimonial et territorial

- **Etat des lieux synthétique sur le patrimoine** : nombre de logements sur le territoire du PLH, poids relatif dans le patrimoine total de l'organisme, la « part de marché » par rapport au parc locatif social sur le territoire du PLH.
- **Evolutions récentes** : rythme de développement de l'offre sur le territoire (5 dernières années), nature de cette offre et dispersion / concentration de l'offre entre les territoires.
- **Risque « commercial » sur le patrimoine** : vacance (totale, à + de 3 mois, son évolution, sa concentration), taux de rotation, les difficultés de relocation (nombre de refus), le **risque « social »** (évolution de la mixité, niveau d'impayés, dégradations du patrimoine) et le **risque « technique et financier »** (besoins de remise à niveau technique).
- **Le contexte partenarial sur le territoire** : qualité des relations avec les autres bailleurs et avec les communes / l'agglomération.
- **Synthèse de la stratégie de l'organisme** :
  Les projets du bailleur concernant les **différents groupes existants** (patrimoines identifiés pour être réhabilités, démolis, vendus), les **projets de développement** en cours ou prévus et le **degré d'urgence** des décisions à prendre sur le territoire pour le patrimoine existant (démolitions / réhabilitations) et le développement de l'offre (rythme, produits et localisation).

Le positionnement à moyen terme du bailleur vis-à-vis du territoire couvert par le PLH : s'agit-il d'un secteur de développement par rapport aux autres territoires d'implantation, ou au contraire de désengagement ? Quelles sont les nouvelles activités (accession, aménagement, ...) à développer ? Quelle est la politique de proximité à mettre en œuvre (antenne-agence / gardiennage / services, ...) ?

Contribution inter-organismes dans le cadre d'un PLH (Exemple de grille)

1. L'état des lieux sur le territoire et le rôle des organismes Hlm

- Rappel et bilan des actions déjà engagées par les organismes Hlm (entretien et réhabilitation du patrimoine, développement et diversification de l'offre, gestion de proximité, ...).
- Le rappel des compétences des organismes locaux (exemples d'opérations innovantes, expériences de renouvellement urbain, savoir-faire en maîtrise d'ouvrage et aménagement urbain, ...).
- Le rappel des enjeux essentiels du parc locatif social (poids du patrimoine Hlm sur le territoire du PLH, analyse des enjeux de renouvellement urbain au regard des stratégies patrimoniales spécifiques, ...).
- La vision de l'évolution de la demande et des besoins des populations spécifiques.
- Une vision synthétique de l'offre de l'ensemble des organismes, en les classant sur des critères d'analyse communs (attractivité, gammes de produits, ...).
- Une vision synthétique des quartiers et communes (attractivité relative des territoires, ...).

2. Le point de vue des organismes sur la stratégie à conduire pour le parc locatif social

- Les évolutions souhaitées de l'offre : le lien entre renouvellement urbain et renouvellement de l'offre, le développement d'une offre nouvelle, les impacts croisés entre la construction neuve et le renouvellement de l'offre.
- Les réponses à apporter aux différentes clientèles et populations spécifiques.
- Les attentes des bailleurs vis-à-vis de leurs partenaires pour une valorisation de l'offre Hlm : (sécurité et prévention de la délinquance, gestion urbaine de proximité, aménagement urbain, emploi, scolarité, transports en commun, accompagnement social et prise en charge du relogement en cas de démolitions, ...).
- Les conditions de réussite pour le développement de l'offre nouvelle : accès aux opportunités foncières, maîtrise des coûts de sortie, ...

3. Les attentes vis-à-vis du PLH en cours

- Informations souhaitées sur la connaissance du marché local.
- Mise en place d'outils précis.
- Implications possibles des organismes dans les étapes suivantes de la démarche.

Grille de lecture critique des résultats du diagnostic PLH

1. La fiabilité des données présentées

- Les sources d'origine, la date des données : sont-elles précisées ?
- La définition des indicateurs utilisés (par exemple, quand on parle de « taux de rotation », est-ce avec ou sans tenir compte des mutations ? Par vacance, s'agit-il de la vacance totale ou à moins de 3 mois ; qu'appelle-t-on les « revenus des ménages », etc. ?).
- La définition des termes utilisés : par exemple, qu'est-ce qui est intégré dans le « logement social » ? Comment sont définies les clientèles « intermédiaires », « sociales » ?
- La délimitation des secteurs géographiques utilisés (en tenant compte des disparités existantes entre les différentes sources en termes de découpage territorial) : quand on évoque tel ou tel quartier, quelles en sont les limites précises ? S'agit-il du quartier au sens dispositif politique de la Ville, au sens INSEE (îlot IRIS, ...) ?

2. Des tests de cohérence sur les résultats grâce

- Au rapprochement de données évoquant le même thème (quel lien entre la vacance globale sur un territoire, au sens INSEE, et la vacance du parc social ? quel lien entre le volume de construction en logement individuel à titre personnel et le nombre de prêts PTZ accordés ? quel lien entre le nombre de foyers non imposables et le nombre de ménages allocataires de prestations sociales, ...).
- A la confrontation des résultats avec les « vérités locales ».

3. Une analyse des « a priori » présents dans l'analyse effectuée des résultats

Ils portent principalement sur les dimensions suivantes (pour évaluer des assertions comme « il y a trop de logements sociaux », « il n'y a pas assez de petits logements ») :

- L'état et le confort des logements.
- La répartition typologique de l'offre.
- La densité, le poids de logements sociaux.
- La richesse relative de la population, le poids des ménages « défavorisés ».
- Le « niveau de vacance ».

Sur chacun de ces points, on cherchera à apprécier quelles sont les références utilisées : autres agglomérations, évolutions dans le temps, etc.

4. Les points oubliés ou négligés

- Quels éléments-clefs ne figurent pas dans les résultats ?

3 Contribuer aux orientations stratégiques, au programme d'actions et à leur mise en œuvre

Introduction

Si le diagnostic constitue une étape importante de l'élaboration du Programme local de l'habitat, la véritable finalité du PLH est de doter l'agglomération d'une série d'orientations et d'un programme d'actions détaillé et réparti par secteurs géographiques.

Ces deux étapes auront un impact direct sur l'activité des organismes. Il est donc essentiel qu'ils s'investissent particulièrement et s'organisent pour être force de propositions.

Leur contribution à ce stade est l'une des conditions de la possible contractualisation de la mise en œuvre des objectifs du PLH qu'il est conseillé de viser.

La contribution à la définition et au choix des orientations stratégiques

Les orientations du PLH sont généralement calées sur une vision à 10 - 15 ans du développement de l'habitat, déclinée dans une programmation portée à six ans par la loi « Libertés et Responsabilités Locales » du 13 août 2004.

Cette estimation peut faire l'objet de scénarios plus ou moins volontaristes selon les hypothèses retenues, notamment en matière d'évolutions démographiques (solde migratoire), et à tout le moins, doit être cohérente avec le projet local de développement économique, urbain et social de la collectivité.

Les orientations générales expriment la volonté politique de la collectivité.

Généralement, elles concernent :

- Le développement d'un niveau d'offres nouvelles pour couvrir les besoins des ménages et les besoins de renouvellement du parc, ...
- Les équilibres entre les différents types de produits à privilégier : accession pour les jeunes ménages, pour les familles, locatif, locatif social, produits spécifiques et hébergement, ...
- Les équilibres territoriaux à préserver ou à promouvoir, entre ville-centre et périphérie, ...
- Les principes de déclinaison de la mixité urbaine aux différents niveaux géographiques : l'agglomération, la commune, le quartier, ...

Les orientations générales sont ensuite déclinées sous forme de grands objectifs thématiques qui résultent des points forts mis en avant dans le diagnostic.

Le choix des orientations stratégiques revient en dernier ressort aux décideurs politiques.

Toutefois, c'est à ce stade essentiel dans la démarche, que les organismes ont à rappeler leurs objectifs et les conditions nécessaires au bon exercice de leurs missions. A l'expérience, il apparaît souhaitable d'être dans une situation de proposition auprès des autres acteurs.

3 Contribuer aux orientations stratégiques, au programme d'actions et à leur mise en œuvre

Le PLH de la Communauté Urbaine de Bordeaux, dans la définition de ses actions stratégiques, a intégré des préoccupations essentielles pour les organismes locaux, comme l'illustrent les deux objectifs suivants :

- Le **rééquilibrage du développement urbain sur le territoire** est affirmé comme passant notamment par **l'élaboration d'un programme d'actions foncières** (PAF), auquel les organismes Hlm de la CUB ont participé. Celui-ci s'appuie sur la mise en place d'actions de réservation foncière : gestion des DIA, acquisition par négociation ou expropriation pour préparer des zones d'aménagement, établissement d'un plan de domanialité dans les grands ensembles. Le PAF doit permettre de maîtriser qualitativement le développement urbain périphérique et de **disposer d'un foncier à un prix acceptable** pour les opérations de reconquête des quartiers dégradés et de production de nouvelles opérations de logements sociaux.

- La **diversification de l'offre de logements** : le PLH développe les conditions de mise en œuvre de cette diversification, notamment **les produits qui peuvent être utilisés par les organismes Hlm dans le cadre du renouvellement du parc de logements privés.** Il s'agit principalement du bail à réhabilitation et de la prise à bail de logements privés vacants, ce qui constitue pour les organismes Hlm une diversification de leurs activités.

Les grandes orientations majeures de la politique de l'habitat fixées dans **le V° PLH de la Communauté Urbaine du Grand Nancy,** exposées dans la convention de délégation signée le 03 mars 2005 sont les suivantes :

- « Promouvoir et développer une offre nouvelle pour répondre à l'ensemble des besoins » dont le principal enjeu est de favoriser dans chaque opération de logements une véritable diversification des produits logements dans un souci de mixité résidentielle et de peuplement.

- « Mettre en œuvre une politique concertée du renouvellement du parc locatif social : vers une territorialisation de l'offre et une nouvelle politique de peuplement » au travers du développement de l'offre de logements locatifs sociaux et d'une politique foncière.

- « Améliorer et simplifier la valorisation du parc privé existant » en poursuivant la mise en œuvre des OPAH thématiques et territorialisées sur le Grand Nancy.

- « Apporter des réponses aux populations confrontées à des besoins spécifiques » notamment concernant l'offre de logements adaptés aux personnes handicapées, personnes âgées, aux étudiants, aux structures d'hébergement.

- « Promouvoir et animer la politique locale de l'habitat » par l'intermédiaire d'une conférence intercommunale du logement redynamisée.

3 Contribuer aux orientations stratégiques, au programme d'actions et à leur mise en œuvre

La définition du programme d'actions

Le PLH n'a d'efficacité que s'il est détaillé dans un plan d'actions, précis et opérationnel, et ne se limite pas à des recommandations vagues telles que : « assurer plus de mixité sociale, réussir une meilleure répartition de l'offre de logements, ... »

La loi « Libertés et Responsabilités Locales », en obligeant à une déclinaison du programme d'actions par secteurs géographiques, va dans le sens de cet effort de précision et d'opérationnalité.

Un PLH s'inscrit toutefois dans une durée limitée dans le temps. Sur une période de six ans, il n'est pas possible de prétendre résoudre tous les problèmes qui ont été mis à plat dans le diagnostic. Les moyens sont limités, notamment les crédits ouverts par l'Etat et les collectivités locales, mais aussi les fonds propres et les capacités de maîtrise d'ouvrage des bailleurs.

Elaborer le programme d'actions d'un PLH consiste donc à effectuer des choix, en définissant les priorités essentielles. Il s'agit de bien identifier quels sont les principaux enjeux (le renouvellement du parc ancien, le développement d'une offre nouvelle, la résorption de la vacance sur tel ou tel secteur ou quartier, ...). Les autres problèmes, jugés moins prioritaires, pourront être traités ultérieurement dans le cadre des recalages périodiques du programme d'actions ou du prochain PLH.

A l'expérience, il apparaît ainsi nettement préférable de focaliser les actions sur quelques sujets forts et bien précis plutôt que de vouloir « saupoudrer » les moyens sur tout le champ de l'habitat.

L'association des organismes à l'élaboration du programme d'actions doit permettre d'apporter à celui-ci du « concret » et du « réalisme », ce qui est d'autant plus important qu'ils en seront souvent les principaux opérateurs.

Ils sont donc en position d'apporter un avis d'expert sur :

- La cohérence du programme d'actions (dans la recherche d'une répartition équilibrée des objectifs en termes de peuplement, de mixité sociale, de cohérence vis-à-vis du marché, des stratégies des bailleurs, d'intégration suffisante d'actions complémentaires en matière d'équipements, d'accompagnement social, ...).
- Sa faisabilité (vis-à-vis du foncier, des capacités de maîtrise d'ouvrage des acteurs, de leur mise de fonds propres et des autres moyens mobilisables, ...).
- Son calibrage financier.
- Les modes opératoires de mise en œuvre, notamment pour des opérations complexes.

La définition du programme d'actions passe généralement par la mise en place de plusieurs groupes de travail thématiques, auxquels il est essentiel que les organismes participent.

Généralement et pour limiter le nombre de groupes de travail, ces derniers sont organisés autour de quelques grands enjeux, par exemple le « développement de l'offre nouvelle », « le renouvellement de l'offre existante », « les outils et dispositif de mise en œuvre du PLH ». Il faudra dans ce cas veiller à ce que d'autres problématiques, comme la prise en charge des populations spécifiques ou la mixité sociale et urbaine, soient bien abordées, transversalement, dans le cadre de ces groupes de travail.

A des fins d'efficacité, chacun des groupes de travail peut donner lieu à trois séances de travail, espacées dans le temps d'une quinzaine de jours : une première séance pour mettre sur la table l'ensemble des idées et en débat-

3 Contribuer aux orientations stratégiques, au programme d'actions et à leur mise en œuvre

tre, une seconde pour les structurer, les compléter, et une troisième pour affiner le programme d'actions et mettre en cohérence l'ensemble de celles-ci.
L'intervalle entre chacune de ces séquences de travail doit permettre aux organismes :

- d'ajuster leur point de vue,
- d'évaluer les coûts des actions dont ils sont responsables et les moyens nécessaires à solliciter ou à y consacrer en propre,
- de cerner au mieux les délais et les modes opératoires les plus performants pour mettre en œuvre les actions,
- d'identifier les conditions de réussite des projets (adaptation locale de certaines règles, actions complémentaires en matière de gestion urbaine, politiques d'accompagnement social, ...).

La démarche de la communauté d'agglomération de Chartres a suscité l'intérêt des organismes Hlm, lorsque celle-ci s'est engagée dans l'élaboration de son PLH.

Les organismes ont entrepris une démarche collective qui leur a permis de faire part de leur point de vue à la communauté d'agglomération avec l'appui de l'Association régionale Centre qui a mobilisé les capacités d'expertise de la Délégation à l'action professionnelle de l'Union.

En trois ou quatre réunions, les organismes aidés par l'expert de l'USH, ont produit pour la première fois un document faisant part de leur analyse du marché local, de leurs contraintes et de leurs attentes.

A la suite de cette contribution, tous les organismes ont été invités à participer aux groupes de travail qui élaborent le programme d'actions du PLH.

La mise en œuvre du programme d'actions

Les évolutions des PLH reflètent une montée en régime de la contractualisation des objectifs et des moyens d'application.

Auparavant limité à une convention post-PLH entre la collectivité locale et l'Etat, le cadre de la contractualisation est devenu :

- Plus précis et plus impliquant pour l'EPCI au travers de la délégation conventionnelle des aides à la pierre.
- Plus large, il peut associer d'autres partenaires dont les organismes Hlm au travers d'annexes au PLH portant spécifiquement sur le logement social ou d'une convention particulière.

Cette contractualisation est particulièrement intéressante car elle renforce la capacité des organismes à inscrire leur action dans la politique locale de l'habitat et à en discuter les termes de telle manière que cette action soit la plus efficace possible.

Elle est aussi impliquante pour les organismes car elle se traduit par des objectifs de développement, de réhabilitation ou de renouvellement de l'offre et des engagements à respecter certaines prescriptions en matière de qualité de services, de développement durable, de qualité architecturale, ...

Check-list des éléments de définition d'une action dans le cadre d'un PLH

Il s'agit de vérifier que la fiche de chaque action du programme permet bien de répondre, de façon la plus précise possible aux sept questions suivantes :

1. Quoi ?

- Quel est le contenu précis de l'action (réalisation de PLAI, opération d'acquisition-amélioration, ...) ?

2. Pourquoi ?

- Quel est l'objectif poursuivi à travers cette action ?

3. Combien ?

- Quel est l'objectif de réalisation quantitative (en nombre de logements ou d'immeubles concernés, ...) ?

4. Où ?

- Quels sont les immeubles, groupes, quartiers ou communes concernés ?

5. Qui ?

- Quels sont les acteurs de cette action ?
  Qui en est le pilote, quels partenariats sont impliqués ? Au-delà des structures, des personnes responsables sont-elles identifiées ?

6. Quand ?

- Quel est l'échéancier de réalisation (date de lancement, date de vérification intermédiaire, date d'achèvement, ...) ?

7. Comment ?

- Quels sont les moyens à mettre en œuvre (montants financiers, qui paie quoi, moyens humains et logistiques, mode opératoire : lotissement, ZAC, nécessité de portage foncier, ...), les conditions de réussite du projet (actions complémentaires en amont, pendant le projet, puis en aval de celui-ci), et les modalités d'évaluation en cours de projet et à son achèvement.

4 PLH et plans stratégiques de patrimoine (PSP) : une nécessaire complémentarité

Introduction

Plan stratégique de patrimoine (PSP) et PLH sont des outils de même nature. L'encart ci-après met en parallèle les deux outils et leurs nombreux points de rapprochement.

De nombreuses observations montrent qu'à ce jour, **les PSP sont encore peu exploités lors de l'élaboration du PLH.**

Inversement, **la qualité et la précision des PLH existants ne permettent pas toujours de vérifier la compatibilité des PSP avec les PLH.**

Les différences de périmètre des deux outils, la présence de plusieurs organismes sur le périmètre du PLH et d'acteurs privés susceptibles de contribuer aux objectifs du PLH sont autant d'obstacles à la complémentarité.

Ces documents stratégiques sont pourtant d'excellents supports de réflexion et de négociation. L'exploitation des PSP dans l'élaboration des PLH est susceptible d'éclairer voire d'infléchir les orientations de la collectivité locale sur le développement d'une offre nouvelle ou sur l'amélioration ou le renouvellement du parc Hlm existant. La recherche de compatibilité entre PSP et PLH peut garantir à l'organisme une bonne intégration de sa stratégie patrimoniale à la politique locale de l'habitat.

D'autres éléments plaident pour un rapprochement des deux outils :

- D'une part, depuis le 1er janvier 2005, les EPCI peuvent se voir déléguer les aides à la pierre, et c'est donc vers eux que les organismes se tourneront pour négocier leurs programmations et leurs financements. Il y a donc tout intérêt pour les bailleurs à ce que la programmation figurant au programme d'actions du PLH soit le plus en adéquation possible avec leurs propres stratégies.
- D'autre part, au terme de la loi « Libertés et Responsabilités Locales » du 13 août 2004, les organismes qui s'engageront dans la signature d'une convention globale de patrimoine devront être munis d'un PSP, établi en cohérence avec le PLH.

4 PLH et plans stratégiques de patrimoine (PSP) : une nécessaire complémentarité

Du bon usage des PSP dans les PLH

Les organismes Hlm ont dans le cadre de leur PSP **une vue d'ensemble de tous les aspects (techniques, financiers, sociaux, ...) touchant à l'état et à l'avenir possible de leur patrimoine,** chose qu'ignorent assez largement les collectivités locales et leurs partenaires.

Ainsi, lorsque la réputation d'un groupe immobilier est « entachée », la collectivité peut être amenée à interroger le bailleur concerné, comme c'est souvent le cas à l'occasion des groupes de travail mis en place lors de l'élaboration du PLH. Il est important que les organismes Hlm puissent, en de telles occasions, anticiper la question et faire valoir leur stratégie qui, tout en prenant en compte le problème soulevé, le situe dans une approche patrimoniale plus globale. L'argumentaire du PSP permettra ainsi d'éviter les réponses au « coup par coup », pas toujours cohérentes avec l'état du patrimoine et la réelle nécessité d'intervenir.

La situation inverse peut également se présenter, lorsque le bailleur souhaite exposer à la collectivité ses objectifs de réhabilitation ou de démolition de certains segments de patrimoine. Le PSP, sur la base de ses études d'attractivité et de rentabilité notamment, pourra servir d'argumentaire à cette occasion.

D'une façon plus globale, le PSP permettra au bailleur :

- **de dépasser le « cas par cas »** en faisant état de l'ensemble des perspectives de réhabilitation, de démolition, de construction, de vente aux locataires, etc., qui concernent son patrimoine. Le bailleur pourra porter ainsi à un niveau plus stratégique et à une échelle intercommunale le débat avec la communauté, et mieux faire appréhender par celle-ci les multiples aspects et contraintes que revêt la gestion d'un patrimoine immobilier ;
- **de négocier au mieux une politique financière adaptée dans le cadre du PLH.** Dans la négociation, l'organisme pourra ainsi étudier sur une base solide dans quelle mesure et à quelles conditions financières il lui sera possible d'amender le programme d'entretien, de réhabilitation, de démolition, de construction neuve et de vente qu'il envisageait initialement dans son PSP.

Enfin, il convient de signaler que les organismes seront d'autant plus à même de faire valoir leurs stratégies et d'en négocier les termes fonciers et financiers qu'ils auront pu au préalable **consolider entre eux leurs PSP,** voire mettre en cohérence leurs stratégies patrimoniales et de développement.

Cadre réglementaire

- Circulaire du 3 mai 2002 précisant la notion de plan stratégique du patrimoine.
- Article L.445-1 du code de la construction et de l'habitat sur le conventionnement global et les PLH : « les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent conclure avec l'Etat, sur la base de leur plan stratégique de patrimoine, en tenant compte des programmes locaux de l'habitat, une convention globale de patrimoine d'une durée de six ans ».

4 PLH et plans stratégiques de patrimoine (PSP) : une nécessaire complémentarité

PSP « point de vue » des organismes Hlm	PLH « point de vue » de l'EPCI
Le PSP est un « document stratégique d'entreprise » qui définit, à moyen terme (10 ans), les interventions sur le parc existant de l'organisme, ainsi que les perspectives de développement. Les organismes peuvent saisir l'occasion du PLH pour faire partager leurs options stratégiques par la collectivité et les faire intégrer dans la définition de la politique locale de l'habitat. Inversement, l'élaboration du PLH est l'occasion de vérifier la compatibilité des PSP avec le PLH. Une approche inter-organismes (passant a minima par la « consolidation », au mieux par la mise en cohérence des PSP) aura indéniablement plus d'intérêt. Plusieurs aspects peuvent être mis en avant par les organismes Hlm : • Le traitement des sites d'intervention prioritaires où il est nécessaire de programmer une intervention significative en matière de reconstruction-démolition, de réhabilitation, de maintenance. • La définition d'une stratégie de développement d'une offre nouvelle. • La définition d'une stratégie d'intervention en matière de réhabilitation. • La stratégie de vente du patrimoine aux locataires. • Le logement des personnes en difficulté. • Les structures d'hébergement. • Le PSP contient enfin une simulation financière à 10 ans des différentes orientations patrimoniales ce qui permet de négocier au mieux les aides attendues des différents partenaires.	Le PLH est un document « stratégique d'intérêt collectif ». Elaboré sous la responsabilité des collectivités locales, il fixe les orientations de la production d'offres nouvelles, de réhabilitation (parc privé et public), d'observation des marchés immobiliers et fonciers. Un programme d'actions définit les actions et les moyens à mettre en œuvre. Plusieurs points concernent les organismes Hlm : • La répartition géographique de l'offre de logements. • La réhabilitation du parc existant, public et privé. • La problématique foncière, en lien avec les documents de planification urbaine et d'urbanisme opérationnel. • La définition de réponses adaptées aux besoins des populations spécifiques (personnes âgées, étudiants, etc.). Le programme d'actions du PLH peut fournir un cadre d'intervention aux organismes Hlm dans les domaines recoupant très directement les PSP : • Reprise des objectifs d'intervention en sites prioritaires (géographie prioritaire : ZUS, ex GPV et ORU) : prise en compte des objectifs globaux de reconstruction-démolition, de réhabilitation. • Identification des sites d'intervention hors géographie prioritaire en matière de réhabilitation, mais également de reconstruction-démolition (approche patrimoniale « pure », c'est-à-dire hors projet de renouvellement urbain. • Définition de règles claires et communes à tous les organismes pour faciliter l'accès au foncier. • Définition de règles claires et communes de financement du logement social.

4 PLH et plans stratégiques de patrimoine (PSP) : une nécessaire complémentarité

Vers le conventionnement global de patrimoine

Le conventionnement global institué par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales **doit tenir compte des programmes locaux de l'habitat.** Les EPCI et départements délégataires sont appelés à donner leur avis, pour la part de patrimoine qui les concerne, sur la convention signée entre l'Etat et l'organisme.

Il parachève le plan stratégique de patrimoine car il permet de décliner ses orientations stratégiques de manière opérationnelle tout en mettant en cohérence l'ensemble des activités de l'organisme (politique patrimoniale, qualité de service, occupation sociale, développement de l'offre).
Il constitue également un moyen d'améliorer le plan stratégique de patrimoine, à partir de ces nouvelles cohérences.

Toutefois, tout comme le plan stratégique de patrimoine, le conventionnement global pose la question de l'adéquation des périmètres patrimoniaux et territoriaux ; et plus encore que le plan stratégique de patrimoine, il nécessite de rechercher cohérence et complémentarité entre organismes d'une part et entre organismes et collectivités locales d'autre part.

L'importance accordée à la consultation des locataires et des collectivités locales compétentes en matière de PLH, est de nature à dépasser ces obstacles.

L'Union sociale pour l'habitat a mis au point un document de référence pour le conventionnement global, avec l'appui et la collaboration des services de la DGUHC (juin 2007).
Elle réalise un guide pratique à l'usage des organismes qui devrait être publié à la rentrée 2007.

4 PLH et PSP : une nécessaire complémentarité : **EXEMPLE 1**

La démarche inter-organismes sur la Communauté urbaine du Grand Nancy (Union et Solidarité)

Union et Solidarité est une association Loi 1901 regroupant les bailleurs sociaux ayant du patrimoine sur la Communauté urbaine du Grand Nancy. L'association a été créée en 1997 pour répondre initialement aux objectifs du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Aujourd'hui, ses activités se sont largement étendues et comportent trois volets : **le logement des personnes défavorisées, le logement des personnes handicapées et la mise en place d'une démarche inter-organismes et intercommunale en faveur du renouvellement urbain.**

Une politique ambitieuse de développement et de renouvellement urbain ne peut en effet s'envisager que si l'on arrive à croiser une démarche intercommunale (rééquilibrage du logement social dans les différentes communes de la Communauté urbaine) et une démarche inter-organismes (consolidation des différents plans stratégiques de patrimoine sans créer de concurrence inter-bailleurs, comme cela a souvent été le cas dans le passé). Il s'agit ainsi d'harmoniser des logiques d'acteurs qui sont parfois contradictoires : la logique patrimoniale des bailleurs (qui est de « tenir leurs PSP ») et la logique des collectivités locales (qui est de tenter de « mieux répartir le parc locatif social », sur le territoire communautaire). Les deux logiques se rencontrent sur la question du foncier.

L'inter-organismes a tout d'abord permis **la mise en cohérence des PSP** (après une phase de simple addition) qui s'est révélée très utile : plusieurs bailleurs avaient en effet des projets sur les mêmes terrains, poussant ainsi à la surenchère ; certains bailleurs privilégiaient les PLS, d'autres ne proposaient que des PLUS et PLUS CD. Les réunions inter-bailleurs ont ainsi permis de recaler les projets et d'harmoniser les différents PSP pour aboutir à une consolidation concertée des PSP. En outre, cette dernière a permis de mettre en évidence les besoins en foncier. Cette mise à plat a ainsi déclenché progressivement :

- un travail de recensement du foncier disponible (étude sur les zones NA réalisée par l'ADUAN, l'agence d'urbanisme),
- la mise en place d'un dispositif d'aide à la surcharge foncière assorti d'une obligation de relogement pour chaque bailleur et la territorialisation (à la commune) des objectifs du PLH dans le cadre de la délégation de compétences,
- l'obligation de programmer dans toutes les ZAC habitat, 25 % de logements sociaux.

4 PLH et PSP : une nécessaire complémentarité : **EXEMPLE 2**

Communauté d'agglomération « Valenciennes Métro »

La Communauté d'agglomération « Valenciennes Métro » est engagée dans une réflexion en vue d'une convention de délégation des aides à la pierre avec le Préfet de Région. Elle a mené à bien l'étude de son PLH « nouvelle manière », conformément au décret du 4 avril 2005.

Les quatre maîtres d'ouvrage sociaux intervenant pour l'essentiel sur le Valenciennois (Val Hainaut Habitat, Partenord, Hainaut Immobilier, SIA), auxquels la Soginorpa s'est jointe, ont pour chacun d'eux engagé une réflexion de stratégie patrimoniale.

Mise en cohérence et « consolidation » des PSP sur le territoire d'un EPCI

Très rapidement, la Communauté d'agglomération et les organismes ont ressenti la nécessité et l'intérêt de mettre en cohérence leurs stratégies à l'échelle de chaque « secteur géographique » du PLH comme à l'échelle de l'agglomération tout entière :

- Partage des analyses du contexte local contenues dans les PSP et les documents d'étude du PLH (études de marché notamment).
- Consolidation des perspectives d'offre des cinq organismes intervenant sur l'agglomération (du logement « très social » au logement « intermédiaire », accession, location-accession, ...).
- Mise en rapport de ces perspectives consolidées avec les besoins définis par la collectivité dans son PLH.
- Analyse partagée des blocages et facteurs favorables à la production de chacun des « segments » de l'offre de logement : action foncière nécessaire, analyse des dispositifs de financement préexistants et réflexion sur celui que l'agglomération pourrait mettre en place, capacité de production des organismes et compémentarités à rechercher, ...).
- Elaboration et propositions communes à la Communauté d'agglomération et aux cinq organismes à prendre en compte dans leurs documents contractuels respectifs avec l'Etat (« convention de délégation » d'une part, « contrats d'objectifs » d'autre part pour les organismes).

La conduite de la démarche partenariale entre organismes et entre ceux-ci et la Communauté d'agglomération doit permettre d'aboutir dans les délais compatibles avec le calendrier de négociation et de signature de la convention de délégation début 2006.

Annexes

1 : Les principaux textes relatifs au programme local de l'habitat

2 : Les expériences présentées dans le guide

Les principaux textes relatifs au programme local de l'habitat

Loi n° 2004 – 809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

L'article 61 modifie l'article L.302-1 et suivants du CCH
Il crée la délégation des aides à la pierre, le comité régional de l'habitat et le conventionnement global de patrimoine

Textes d'application :

Décret n° 2005-260 du 23 Mars 2005 relatif au comité régional de l'habitat.	
Décret n°2005-317 du 04 avril 2005 relatif aux programmes locaux de l'habitat.	Modifie les articles R.302-1 et suivants du CCH.
Décret n°2005-416 du 03 mai 2005 relatif aux conditions d'attribution des aides à la construction, à l'acquisition et à la réhabilitation de logements.	Régit notamment le régime des adaptations locales des aides de l'Etat que la collectivité délégataire peut adopter.
Décret n° 2005-1373 du 27 octobre 2005 relatif à diverses dispositions concernant l'attribution de prêts et subventions pour la construction, l'acquisition, la réhabilitation de logements locatifs sociaux dans les départements d'outre-mer.	Précise l'application de la délégation des aides à la pierre dans les départements d'outre-mer.
Circulaire n°2004-73 du 23 décembre 2004 et relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence en matière d'aides au logement.	Ces trois circulaires régissent la négociation et le contenu des conventions de délégation des aides à la pierre.
Circulaire n° 2005-48 du 29 Juillet 2005 relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence pour l'attribution des aides aux logements.	
Circulaire n° 2007-07 du 22 janvier 2007 relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence pour l'attribution des aides au logement.	
Circulaire du 13 Juillet 2006 portant aide à la définition de l'intérêt communautaire en matière « d'habitat » au profit des communes et de leurs groupements.	Publiée en application de l'article 164 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 modifiée relative aux libertés et responsabilités locales qui fixe l'échéance pour la définition de l'intérêt communautaire au 18 août 2006.

Les principaux textes relatifs au programme local de l'habitat

Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement

La loi rend obligatoire le PLH dans un grand nombre d'EPCI, et fixe un délai pour son adoption.
Elle renforce la mise en compatibilité du PLU avec le PLH.
Elle institue le Plan départemental de l'habitat (PDH).

Textes d'application :

- **Circulaire n°2007-32 du 02 mai 2007** relative à la mise en œuvre des plans départementaux de l'habitat.
- **Décret** en projet concernant le supplément de loyer de solidaité.

Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

L'article 14 de la loi rend possible l'expérimentation de la responsabilité du droit au logement opposable par les EPCI délégataires des aides à la pierre.

Les expériences présentées dans le guide

CHAPITRE I : le PLH instrument de la territorialisation des politiques de l'habitat		
FICHES	COLLECTIVITÉS	EXPÉRIENCES
I.1.1	Communauté d'agglomération de Béziers Méditerranée	Définition de l'intérêt communautaire en matière d'équilibre social de l'habitat
I.2.2	Communauté urbaine de Brest métropole océane	La convention de délégation des aides à la pierrre
I.3.1	Communauté d'agglomération rouennaise	Le contrat d'agglomération
I.3.1	Communauté d'agglomération du Grand Toulouse	Le contrat d'agglomération
I.3.2	Communauté d'agglomération du Pays de Montbéliard	La répartition territoriale des objectifs du PLH
I.3.2	Communauté d'agglomération du Grand Besançon	La répartition territoriale du programme d'actions selon les six secteurs du SCOT
I.4.1	Montpellier Agglomération	Pilotage et mise en cohérence des grands projets de l'agglomération (SCOT, PDU, PLH)
I.4.1	Communauté de communes du Pays de Chaumont	Un programme local de l'habitat à l'échelle d'un pays
I.4.2	Communauté d'agglomération du SICOVAL	Le SCOT et la politique locale de l'habitat
I.4.3	Communauté de communes du Pays de Thelle	La déclinaison du SCOT et du PLH dans les PLU
I.4.3	Communauté d'agglomération du Pays d'Aix	Assistance aux communes du bassin de vie pour la mise en œuvre du PLH communautaire
I.4.3	Communauté urbaine de Lille Métropole	Le PLH et le plan local d'urbanisme

Les expériences présentées dans le guide

CHAPITRE II : les enjeux du PLH pour les organismes		
FICHES	COLLECTIVITÉS	EXPÉRIENCES
II.5.1	Communauté d'agglomération du Pays Rochefortais	La prise en compte du renouvellement urbain dans le nouveau PLH
II.5.1	Communauté urbaine du Grand Lyon	La convention pluri-annuelle de reconstitution de l'offre locative sociale
II.5.1	Communauté d'agglomération Mantes en Yvelines (CAMY)	Le renouvellement urbain dans la politique locale de l'habitat
II.5.2	Communauté d'agglomération du Grand Dijon	Un objectif prioritaire : développer et diversifier l'offre locative sociale
II.5.3	Communauté d'agglomération Vitré Communauté	L'articulation de la politique du Conseil général et de la Communauté d'agglomération en faveur de l'accession sociale
II.5.5	Communauté d'agglomération Perpignan Méditerranée	L'intervention en secteur ancien mobilise les bailleurs sociaux
II.5.5	Communauté de communes du Bassin de Pompey	La remise sur le marché de logements vacants et insalubres
II.6.2	Communauté de communes de Maremne Adour Côte Sud (MACS)	Emergence de la problématique vieillissement dans le PLH et poursuite de la réflexion à travers le SCOT
II.6.3	Communauté d'agglomération de Grenoble Alpes Métropole (la Métro)	Le transfert de propriété des logements étudiants de l'Etat : les questions méthodologiques liées à l'approche du marché et de la commercialité
II.7.1	Communauté d'agglomération de Saint-Nazaire (la Carene)	Trois outils incitatifs en matière de foncier
II.7.1	Communauté d'agglomération du Pays de Lorient (Cap l'Orient)	Une politique foncière volontariste
II.7.2	Communauté urbaine de Brest métropole océane	Les adaptations locales des aides de l'Etat

Suite

Les expériences présentées dans le guide

CHAPITRE III : Elaboration, suivi et mise en œuvre du PLH		
FICHES	COLLECTIVITÉS	EXPÉRIENCES
III.8.3	Communauté urbaine du Grand Nancy	Une stratégie d'observation du marché de l'habitat construite progressivement
III.8.3	Communauté de communes du Pays de Vendôme	Renforcement de la connaissance de la demande et des attributions
III.8.3	Communauté d'agglomération Tour(s)plus	Programme d'action foncière et outils d'observation
III.8.4	Communauté d'agglomération Pau-Pyrénées	Protocole d'accord pour le développement d'une offre de logement social de qualité entre les opérateurs du logement social et la Communauté d'agglomération
III.9.1		Le PLH de l'agglomération Pau-Pyrénées
III.9.4	Communauté urbaine du Grand Nancy	La démarche inter-organismes : Union et solidarité
III.9.4	Communauté d'agglomération « Valenciennes Métro »	Démarche de consolidation des stratégies patrimoniales des maîtres d'ouvrage sociaux intervenant dans la Communauté d'agglomération

La plupart des expériences présentées dans ce guide ont été choisies avec l'aimable collaboration de l'Association des communautés urbaines de France, de l'Assemblée des communautés de France et des Associations régionales Hlm. Les fiches de synthèse ont été élaborées par Habitat et Territoires Conseil avec l'aide des services des collectivités.

Des monographies plus complètes des expériences sont présentées dans l'espace adhérent du site de l'Union sociale pour l'habitat : www.union-habitat.org

L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT
LES REVUES
14, rue Lord Byron • 75384 Paris Cedex 08
Tél. : 01 40 75 78 00 • Fax : 01 40 75 79 83
www.union-habitat.org

L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT