



Après un quart de siècle d'existence, le Programme Local de l'Habitat (PLH) a fait la preuve, dans la plupart des agglomérations françaises, de sa capacité à susciter une lecture collective du fonctionnement des marchés locaux de l'habitat en associant les principaux acteurs institutionnels : collectivités publiques, bailleurs sociaux, professionnels du secteur privé, associations et organismes œuvrant dans le champ de l'habitat.

Avec l'imbrication croissante des politiques de l'habitat, de l'aménagement urbain et des déplacements, le PLH, devenu obligatoire et intercommunal dans les agglomérations, représente désormais indéniablement l'outil stratégique « habitat » d'une politique durable de l'aménagement des territoires intercommunaux.

Qu'est-ce qu'un Programme Local de l'Habitat ?

Le programme local de l'habitat (PLH) constitue le principal dispositif en matière de politique du logement au niveau local. Il est le document essentiel d'observation, de définition et de programmation des investissements et des actions en matière de politique du logement à l'échelle d'un territoire intercommunal.

Les PLH ont été créés par la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 (art. 76 et suivants) puis renforcés par la loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991. Ils ont été rendus obligatoires dans les collectivités supports d'une ou plusieurs zones urbaines sensibles (ZUS) en vertu de la loi du 14 novembre 1996.

La loi du 13 août 2004 fera de cet instrument l'élément central du dispositif « habitat » des collectivités territoriales.

Avec la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant Engagement national pour le logement, un PLH est obligatoirement élaboré dans toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50.000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15.000 habitants, dans toutes les communautés d'agglomération et toutes les communautés urbaines.



Echelons pertinents retenus par la loi, c'est aux établissements publics de coopération intercommunale d'élaborer le PLH. Il fixe des objectifs et décide des actions visant à répondre aux besoins de logements et de renouvellement urbain. Il est établi pour une période de six ans. Le PLH concerne tous les types d'habitat, mais vise en particulier à répondre à l'objectif de mixité sociale en favorisant une répartition équilibrée des logements sociaux sur tout le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Le programme local de l'habitat dresse l'état des lieux du parc de logements existant, privé comme public, et définit les solutions adaptées à chaque composante de son territoire. Ce document doit être compatible avec les grandes orientations définies par le schéma de cohérence territoriale (SCOT) et doit prendre en compte le plan de déplacements urbains (PDU). En revanche,

le plan local d'urbanisme (PLU) doit être compatible avec les dispositions du PLH. Ainsi, les objectifs du PLH doivent être explicitement retranscrits dans le PLU. Si la modification n'a pas été réalisée dans un délai de trois ans, le préfet peut déclencher la procédure de mise en conformité (Loi ENL du 13 juillet 2006).

Le Code de la Construction et de l'Habitation précise la nature, les principes généraux et le mode d'adoption du PLH (articles L302-1 et suivants et article R302-1 et suivants).



Bref historique législatif de « l'outil » PLH

1967	Loi du 30 décembre d'Orientation Foncière (LOF)	Définition des principaux documents d'urbanisme qui ont servi à l'aménagement local
1983	Loi du 7 janvier relative à la répartition des compétences entre les communes	Création de l'outil PLH
1991	Loi du 13 juillet d'Orientation pour la Ville (LOV)	Définition du contenu du PLH et mise en place la procédure d'élaboration et instauration d'une convention « post-PLH »
1995	La loi du 21 janvier relative à la diversité de l'habitat	Modification du régime PLH
1996	La loi du 14 novembre relative au Pacte de Relance pour la Ville	Obligation d'un PLH lorsque présence de ZUS dans les agglomérations ou communes
1999	Loi du 12 juillet relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale	Instauration du PLH comme compétence obligatoire des communautés urbaines et des communautés d'agglomération
2000	Loi du 10 décembre relative à la Solidarité et le Renouvellement Urbain (SRU)	<ul style="list-style-type: none"> * Renforcement juridique du PLH * Application du PLH aux communes de plus de 5.000 habitants hors zones agglomérées et aux communes de plus de 3.500 habitants dans les zones agglomérées (1.500 en Ile de France)
2004	Loi du 13 août relative aux libertés et aux responsabilités locales	<ul style="list-style-type: none"> * Le PLH devient l'outil stratégique et opérationnel de la politique de l'habitat de l'EPCI, qui doit traduire les enjeux et les objectifs précis déclinés dans un programme d'actions détaillé par secteurs géographiques. * Suppression de la convention post-PLH telle que prévue par la LOV. * Possibilité pour les EPCI dotés d'un PLH approuvé d'obtenir la délégation de compétence des « aides à la pierre ».
2006	Loi du 13 juillet portant Engagement National pour le Logement (ENL)	<ul style="list-style-type: none"> * Obligation d'élaborer un PLH pour certains EPCI * Renforcement du diagnostic * Organisation de la solidarité en matière d'habitat, au sein des agglomérations * Le PLH fixe les orientations relatives à la mise en œuvre du dispositif des suppléments de loyers. * Le PLH permet la conclusion de l'accord collectif intercommunal en matière d'attribution des logements locatifs sociaux.
2009	Loi du 25 mars relative à la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion	<ul style="list-style-type: none"> * Renforce le caractère opérationnel du PLH ; * Prise en compte des politiques urbaines (équipements publics, lutte contre l'étalement urbain, desserte en transports...) et des évolutions sociétales (évaluations des besoins des habitants actuels et futurs), économiques et démographiques dans les objectifs de la politique de l'habitat ; * Définition d'un programme d'actions détaillé à l'échelle de la commune indiquant : le nombre et le type de logements à réaliser, les moyens notamment fonciers ad hoc, l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement de compétence communautaire.

La logique et le contenu du Programme Local de l'Habitat

Le programme local de l'habitat est un outil de pilotage articulant **développement social et planification spatiale**, qui s'organise en trois volets (R 302-1 à R 302-1-3 du CCH).



Le contenu du PLH

Conformément aux dispositions de **l'article R 302-1 du CCH**, le dossier de PLH comprend :

Un diagnostic : étude sur le fonctionnement des marchés du foncier et du logement dans l'EPCI compétent qui :

- analyse la situation de l'offre et de la demande existantes de logements privés et sociaux et d'hébergement et les évolutions en cours, notamment au regard des enjeux de mobilités. Il estime, aux plans quantitatif et qualitatif les besoins prévisibles, particulièrement pour les besoins propres de certaines catégories de populations (personnes défavorisées, étudiants, seniors, PMR, ...)

- évalue les politiques publiques de l'habitat mises en œuvre sur le territoire et notamment le PLH précédent, s'il en existe un.

- expose les conséquences en matière d'habitat des prévisions et objectifs d'aménagement urbain ressortant des documents d'urbanisme.

Des orientations stratégiques établies au vu du diagnostic, qui énoncent les principes et objectifs du PLH qui doivent :

- permettre de créer une offre suffisante, diversifiée et équilibrée de logements dans le respect de la mixité sociale et de la solidarité intercommunale,

- autoriser la mise en œuvre d'une politique de requalification du parc de logements et, le cas échéant de renouvellement urbain, et en indiquer la localisation géographique,

- permettre une offre de logements adaptée aux populations à besoins spécifiques,

- justifier la mise en place d'une politique des attributions de logements sociaux, qui peut comprendre une gestion concertée de la demande.

Un programme d'actions qui :

- indique et localise par commune et, le cas échéant, par secteur géographique, les objectifs quantifiés (en nombre et en type) de l'offre nouvelle de logements et d'hébergement et précise la part des logements locatifs sociaux,

- définit les actions et les moyens qui seront mis en œuvre par les communes ou par l'EPCI concernés pour atteindre les objectifs fixés, notamment au plan foncier, et évalue leurs incidences sur les documents d'urbanisme,

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

- liste et localise les actions d'amélioration, de réhabilitation et, le cas échéant, de renouvellement urbain dont il

précise les modalités de mise en œuvre, notamment en ce qui concerne la reconstitution de l'offre,

- évalue les moyens financiers nécessaires et précise les maîtrises d'ouvrages,

- expose les modalités de suivi et d'évaluation du programme local de l'habitat ainsi que les modalités de mise en œuvre d'un dispositif d'observation.

Les enjeux du PLH

1°. Un enjeu de qualité de l'offre de logements

Le PLH doit déterminer les actions nécessaires permettant d'offrir aux habitants un parc de logement suffisant au plan quantitatif, diversifié en gamme et en type en déterminant les objectifs de constructions neuves et en indiquant la nature des politiques de remise à niveau du parc existant tant public que privé : amélioration, réhabilitation, renouvellement urbain le cas échéant.

2°. Un enjeu d'urbanisme

Le PLH doit préciser la localisation de l'offre de logement au sein de l'espace urbain ou urbanisable. Il peut, le cas échéant, prévoir des opérations de renouvellement urbain là où cela s'avère indispensable. Il doit également établir le nécessaire lien entre localisation de l'habitat, desserte par les transports collectifs, offre d'équipements et proximité des pôles d'emplois dans un souci de mixité sociale et de diversité des fonctions urbaines, notamment à travers la mise en œuvre d'une politique d'action foncière volontariste.

3°. Un enjeu de cohésion sociale

En précisant les dispositions prises pour favoriser le logement des populations à besoins spécifiques ou des personnes défavorisées, le PLH constitue un outil de promotion de la cohésion sociale, dès lors que ces actions s'inscrivent dans une politique urbaine de mixité sociale.

4°. Un enjeu de gouvernance

Etabli à l'échelle d'un EPCI compétent, l'élaboration comme la mise en œuvre du PLH suppose la mise en place d'un partenariat affirmé entre l'ensemble des acteurs de l'habitat sur le territoire concerné : collectivités territoriales, entreprises sociales de l'habitat, acteurs privés, associations, La mise en place d'un dispositif d'observation, de suivi et d'évaluation inscrit ce partenariat dans la durée. Il doit ainsi constituer un gage d'animation permanente et de coopération autour des problématiques de l'habitat, avec un souci d'harmonisation et de mise en cohérences des politiques publiques.

Le PLH approuvé, condition d'une éventuelle délégation des « aides à la pierre »

L'article L301-3 du CCH donne la possibilité aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, de se voir déléguer par l'Etat l'ensemble des aides publiques en faveur de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation des logements locatifs sociaux et des aides destinées à la rénovation de l'habitat privé, à la location-accession et à la création de places d'hébergement.

Il convient de souligner que cette délégation, instaurée par loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, n'est ouverte qu'aux collectivités disposant d'un PLH approuvé. Les services de l'Etat considèrent qu'un PLH approuvé antérieurement à 2005 ne répond pas aux critères de la délégation.

En effet, la délégation des « aides à la pierre » se concrétise par la signature d'une convention entre l'EPCI et l'Etat « pour mettre en œuvre le PLH » (article L301-5-1 du CCH).

La Circulaire n° 2004-73 UC/IUH du 23 décembre 2004 relative à l'« Elaboration des conventions de délégation de compétence » précise les modalités pratiques de mise en œuvre de cette délégation. Elle stipule notamment que

la délégation ne peut intervenir qu'au premier janvier de l'année n+1 dès lors que l'EPCI en a officiellement fait la demande avant le 1^{er} juillet de l'année n.

Cela signifie, par exemple, qu'un EPCI dont le PLH est en cours d'élaboration ne peut demander la compétence avant le 1^{er} juillet de l'année 2010 que s'il a la certitude, partagée par l'Etat, que ce PLH sera approuvé avant la fin de cette même année 2010.

Il convient enfin d'insister sur le fait que **cette délégation doit être conçue comme un outil d'une politique volontariste de l'habitat au plan opérationnel.**

Car l'expérience des territoires qui en ont fait le choix montre que la mise en œuvre d'une telle délégation entraîne un profond renouvellement de l'agencement des acteurs locaux des politiques de l'habitat. **Elle suppose notamment d'importants efforts d'adaptation et de transparence de la part de tous les acteurs du système.**



Pour en savoir plus :

www.legifrance.gouv.fr : consulter le Code de la Construction et de l'Habitation

www.logement.gouv.fr : consulter le site du Ministère du Logement

www.gridauh.fr : consulter le site du Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat (GRIDAUH)

Jean-Claude Driant : « **Délégations des aides à la pierre : regards croisés des acteurs de l'habitat** » CEIL- IUP Université de Paris XII Créteil pour l'Union Sociale de l'Habitat, juin 2007, 42 p.

Sources :

Articles L302-1 et suivants et R302-1 et suivants du Code de la Construction et de l'Habitation.

DGUHC du Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer - 2006.

Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales - Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale : Circulaire n°2004-73 UC/IUH du 23 septembre 2004 relative à l'élaboration des conventions de délégation de compétence

Crédits photographiques :

©AUCAME

Dépôt Légal : 2^{ème} trimestre 2009

ISSN : 1964-5155

Directeur de la publication : Patrice DUNY
Réalisation et mise en page : ©AUCAME 2009



Agence d'études d'Urbanisme de Caen-Métropole
10 Rue du Chanoine Xavier de Saint-Pol - 14 000 CAEN
Tel : 02 31 86 94 00 - Fax : 02 31 39 88 83
contact@aucame.fr
www.aucame.fr