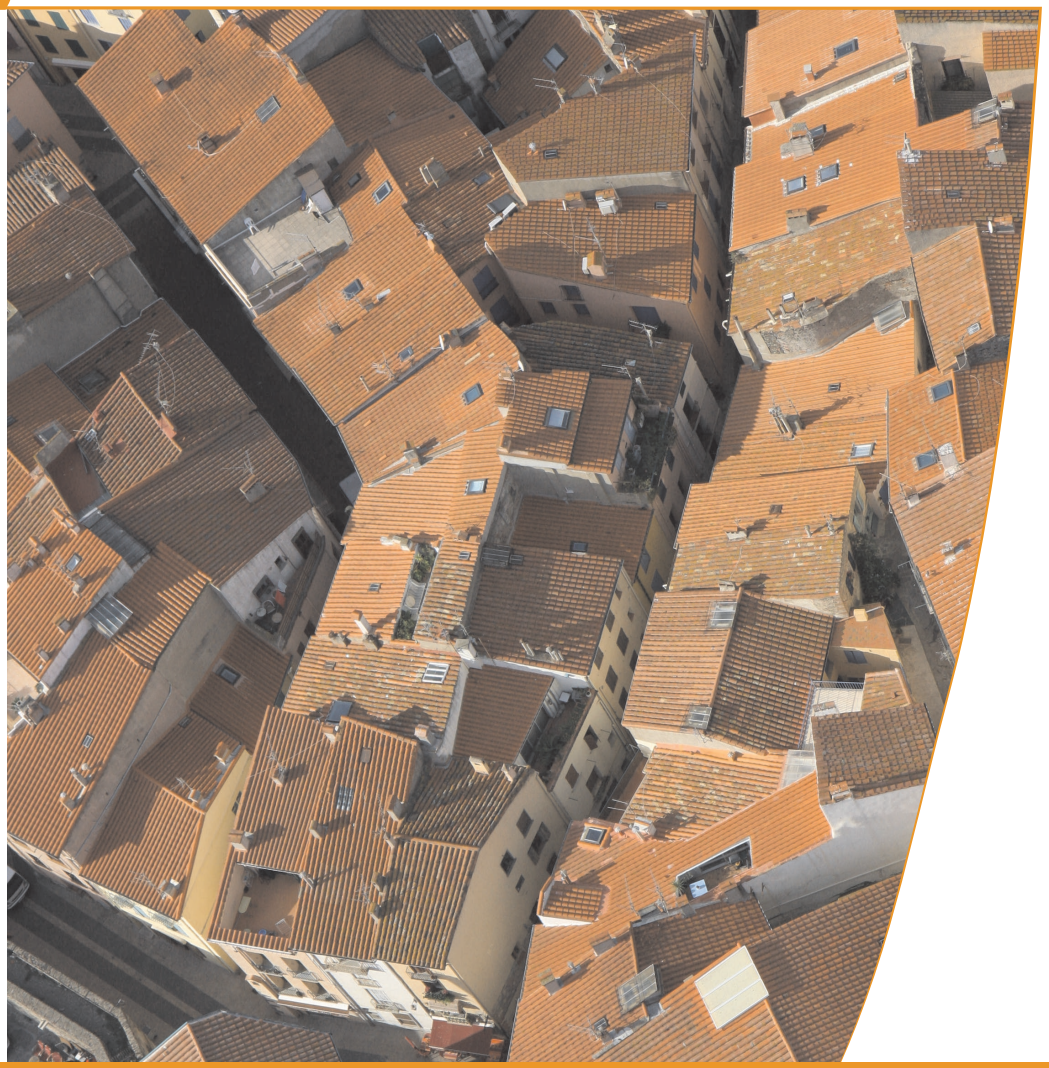
Le Programme Local de l'Habitat

Outil de la politique locale en faveur d'un habitat social et solidaire

janvier 2012



Liberté · Égalité · Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET
DE LA RÉGION
LANGUEDOC-
ROUSSILLON

www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr

ÉDITO

Satisfaire les besoins en logements constitue un enjeu majeur pour la région Languedoc-Roussillon, marquée par une très forte croissance démographique, une grande précarité et un retard important en matière de logement social. L'ensemble des acteurs du logement et de l'aménagement doit se mobiliser pour relever ce défi majeur.

Dans ce contexte, les démarches de planification menées par les collectivités, et notamment l'élaboration des Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) constituent un élément essentiel des politiques à mettre en œuvre.

La démarche d'élaboration d'un PLH peut toutefois sembler ardue. Ce guide, élaboré à destination des élus et techniciens des EPCI, en particulier ceux non encore couverts par un PLH, présente le dispositif, ses avantages et ses enjeux.

Basé sur une connaissance précise de la situation du marché local du logement, le programme local de l'habitat est un outil qui permet de définir et mettre en œuvre une politique de l'habitat territorialisée et opérationnelle pour répondre aux besoins en logements. C'est un 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.

Il donne du sens et de la perspective à l'action publique en faveur du logement et permet un partenariat constructif entre collectivités, financeurs et constructeurs. Seul ce partenariat permet de réellement mettre en œuvre la politique concertée de l'habitat, qui apportera une réponse quantitative et qualitative aux besoins en logement des ménages.

Didier Kruger
Directeur de la DREAL
Languedoc-Roussillon

Mieux satisfaire la demande de logement tout en intégrant des objectifs de développement des territoires, tel est le fondement des programmes locaux de l'habitat (PLH).

Les PLH organisent ainsi une politique de l'habitat au croisement :

- des approches sociales : ils appréhendent l'ensemble des besoins, à la fois pour les populations en place et pour les nouveaux arrivants, et définissent les moyens adaptés pour y répondre. Ils cernent les conditions de logement des ménages et programment des interventions pour les améliorer

- des approches économiques : ils visent à intervenir sur le fonctionnement des marchés immobiliers, à les réguler, à pallier leurs insuffisances

- des approches territoriales : ils prennent en compte la répartition territoriale de l'offre. Ils fixent des orientations en terme d'évolution des différents secteurs du territoire.

Les PLH définissent des politiques de l'habitat, leurs priorités, leurs moyens, à l'échelle de l'intercommunalité.
En tant qu'outil opérationnel, le PLH est intimement lié aux documents d'urbanisme (plans locaux d'urbanisme et schémas de cohérence territoriale), et s'inscrit dans le cadre plus vaste du développement territorial de la collectivité et de l'intercommunalité. Il est également en articulation avec les politiques portées à d'autres échelles (plans départementaux notamment).
Aussi, une des conditions de réussite du PLH, est un lien étroit entre l'EPCI, chargé d'élaborer le PLH, et les communes chargées de le mettre en œuvre à travers la planification de l'urbanisme.

Un PLH pour qui ?

Le PLH est obligatoire pour toutes les communautés de communes, compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération.
Le PLH est établi par l'EPCI pour l'ensemble de ses communes membres.
Il peut également être élaboré de manière volontaire par tout EPCI compétent en matière d'habitat qui souhaite se doter d'une politique de l'habitat territorialisée.

Un PLH pour quoi ?

Le PLH est l'outil pour définir et mettre en oeuvre une politique locale de l'habitat, qui réponde aux besoins des populations, déjà en place et à venir, pour une durée de 6 ans.

Le PLH est le volet habitat du projet territorial à moyen terme, afin de fixer un cap et de répondre aux besoins des ménages.

Le débat sur le PLH permet de coordonner les acteurs et les projets, en articulant les différentes politiques sectorielles et en tenant compte des autres dimensions du développement local.

La politique locale de l'habitat a pour enjeu :

- le développement de l'offre nouvelle en logement
- la politique de réhabilitation et d'amélioration du parc de logements existants, public et privé
- le renouvellement urbain et la requalification des quartiers anciens dégradés
- la mise en œuvre du droit au logement

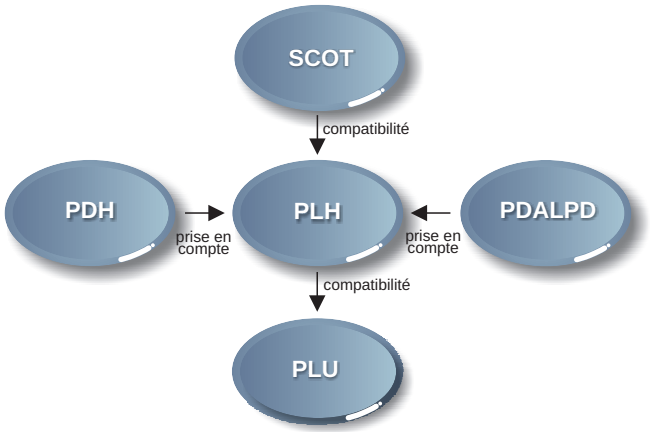
La politique locale de l'habitat vise à promouvoir :

- un développement durable et équilibré de l'habitat en lien avec les orientations d'aménagement et de développement des territoires.
- une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements entre les communes et les quartiers d'une même commune.

Le PLH est le document de synthèse qui formalise la politique de l'habitat à l'échelle du territoire de l'intercommunalité. Outil stratégique et opérationnel, il définit pour 6 ans le programme d'intervention de l'EPCI et donne le cap aux communes pour décliner ces objectifs dans les PLU, véritables leviers de mise en œuvre du PLH.
Le PLH indique les moyens, notamment fonciers, mis en place par les communes et l'intercommunalité, pour atteindre ces objectifs. Il définit des objectifs territorialisés à l'échelle communale, voire intercommunale.

Le PLH en lien avec les autres plans

La politique de l'habitat est indissociable de la politique de développement menée localement.



A l'échelle départementale

Chaque département est doté d'un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).
Il est le cadre institutionnel de définition et d'harmonisation des initiatives en direction du logement des familles en situation précaire. Il est élaboré conjointement par le Préfet de Département et le Président du Conseil Général, en association avec les partenaires du logement et de l'action sociale.

Ces plans s'organisent autour de trois axes :

- La connaissance des besoins (repérage des ménages en difficulté),
- Le développement d'une offre de logements diversifiée et adaptée,
- La solvabilisation et l'accompagnement social des ménages

Le PLH doit en tenir compte du plan départemental de l'habitat (PDH) qui vise à assurer la cohérence entre les politiques de l'habitat conduites sur les territoires couverts par des PLH et celles qui sont menées sur le reste du département et de permettre ainsi de lutter contre les déséquilibres et les inégalités territoriales.

Comme le PLH, ce document comprend par bassin d'habitat sur l'ensemble du territoire départemental :

- un diagnostic sur le fonctionnement du marché du logement,
- un document d'orientations comprenant les principes et les objectifs permettant de définir les actions à mettre en œuvre pour répondre aux besoins en logement,
- un dispositif d'observation.

Le PDH n'a pas pour objet de définir un programme d'actions, cependant les réflexions menées dans ce cadre peuvent évidemment participer à la définition du programme du PLH.
Les PDH sont en cours d'élaboration et peuvent alimenter les réflexions sur les PLH.

A l'échelle intercommunale :

Le PLH définit les orientations de la politique de l'habitat qui tiennent compte des options d'aménagement et des objectifs du Schéma de Cohérence territoriale (SCOT) relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la production de logements.
Le PLH doit être compatible avec le SCOT (art. L122-16 du code de l'urbanisme).
En effet, le SCOT oriente la composante "offre et production de logement" de toute politique de l'habitat.
Le PLH devra tenir compte des options d'aménagement qui sont déterminées par le SCOT avec lequel il devra être «compatible» et particulier avec le document d'orientations générales et les documents graphiques dont il est assorti.

A l'échelle communale :

Les plans locaux d'urbanisme (PLU) permettent la mise en œuvre des PLH. Les PLH ont vocation à décliner le programme d'actions par communes et à préciser les incidences de ce programme d'actions sur les PLU. Le PLU doit être compatible avec le PLH (art. L123-1 du code de l'urbanisme). Le rapport de compatibilité implique que le PLU ne doit pas empêcher la mise en œuvre du PLH. En pratique, il est nécessaire d'aller plus loin : il faut que le PLU favorise explicitement la réalisation des objectifs du PLH par des mesures concrètes.

Le contenu du PLH

Le PLH est composé d'un :

- **diagnostic** sur le fonctionnement du marché local du logement et sur les conditions d'habitat
- **document d'orientation** comprenant l'énoncé des principes d'intervention retenus
- **programme d'actions** détaillé pour l'ensemble du territoire auquel il s'applique et le décline pour **chaque commune** et, le cas échéant, par secteur géographique

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

Le diagnostic

Il doit :

- repérer les déséquilibres et dysfonctionnements du marché
- proposer une analyse des politiques de l'habitat précédemment menées
- évaluer la demande dans sa diversité

Le document d'orientation

Le document d'orientation énonce les principes d'intervention retenus.

Il décline :

- le choix du scénario de développement
- le choix des types d'habitat à développer et des besoins à satisfaire
- le choix des interventions

Il définit les principes et objectifs :

- de mixité et d'offre suffisante, diversifiée et équilibrée, des différents types de logements
- de personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières
- de politique d'attribution des logements sociaux
- de requalification du parc existant, de lutte contre l'habitat indigne, et de renouvellement urbain
- d'adaptation de l'habitat en faveur des personnes âgées et handicapées
- de logement étudiant

Il indique les secteurs géographiques et les catégories de logements sur lesquels les interventions publiques sont nécessaires.

Le programme d'action détaillé et territorialisé

Cet outil :

- décline les objectifs par commune
- précise la typologie des logements (financement, statut, taille)
- définit les orientations et moyens fonciers (emplacements et secteurs réservés par ex)
- fixe un échéancier prévisionnel de réalisation des logements et de lancement des opérations d'aménagement
- prend en compte les actions du PNRQAD le cas échéant

Le programme d'action indique ses éventuelles incidences sur les PLU et les cartes communales par secteur géographique.
Il évalue les moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre et indique à quelle catégorie d'intervenants incombe sa réalisation par type d'actions.

Le dispositif d'observation de l'habitat

L'enjeu est de pérenniser la connaissance du marché et d'adapter les objectifs si nécessaire.

Le PLH définit les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat qui porte notamment sur :

- l'analyse de la conjoncture du marché immobilier
- le suivi de la demande de logement locatif social
- le suivi des évolutions constatées dans les parcs de logements locatifs sociaux et privés.

Cette démarche globale permet de s'assurer d'une réflexion pertinente à même de répondre localement aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

Un point de vigilance particulier : le volet foncier

Actuellement, le financement régional annuel est de l'ordre de 3500 logements sociaux pour un besoin s'élevant à 5500 logements. Face à cette situation de crise il est essentiel de se mobiliser pour remédier à la pénurie de terrains rendus disponibles à la construction par les documents d'urbanisme.

Aussi il est indispensable d'établir des PLH ambitieux, se donnant les moyens de concrétiser leur planification à moyen et long terme et intégrant un volet foncier opérationnel.

Le volet foncier se décline dans toutes les étapes du PLH :

- **le diagnostic** qui doit comporter une partie diagnostic foncier : connaissance du marché foncier (notamment les prix et les volumes des transactions) et de ses potentialités (terrains vierges disponibles à court terme et en renouvellement urbain). Le diagnostic doit repérer et qualifier les éventuels sites opérationnels en extension ou en renouvellement urbain, les hiérarchiser en fonction de leur disponibilité et de leur potentiel de constructibilité
- **Le document d'orientation** qui définit une stratégie foncière : comment mobiliser le foncier repéré, comment maîtriser les coûts, comment fluidifier le marché?
- **le plan d'action territorialisé** qui formalise cette stratégie foncière : mise en place de stratégies d'acquisitions foncières ou d'aides à l'acquisition de biens, préconisation de recours à certains outils juridiques de mobilisation du foncier pour l'habitat (droit de préemption urbain, emplacements réservés pour le logement dans les PLU...). Le plan d'action évalue également les moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre.

La stratégie foncière se caractérise par deux types d'interventions : directes (acquisitions, aménagement) et juridico-techniques (réglementation, fiscalité, information). **Ces aspects se déclinent de la façon opérationnelle suivante :**

- **La saisie d'opportunités foncières au coup par coup** : saisir par préemption ou à l'amiable les terrains ou les immeubles mis en vente spontanément.
  outils : Droit de Préemption Urbain, bail à construction, subvention pour surcharge foncière, volet foncier des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH)…
- **L'aménagement public :** maîtrise foncière complète du périmètre, équipement, revente des charges foncières à des constructeurs).
  outils : Expropriation et préemption, Zones d'Aménagement concerté, réserves foncières, Résorption de l'habitat indigne, lotissement communal, actions d'accompagnement en OPAH…
- **L'incitation réglementaire et financière :** donner des droits à bâtir pour encourager le changement d'usage des terrains, avec des mesures favorisant le logement social ou intermédiaire par exemple.
  outils : PLU, PAE, PVR, subventions aux propriétaires en OPAH, majoration de la TFPNB…
- **L'aménagement par des opérateurs privés :** définir un programme d'ensemble dans le respect des objectifs de mixité des fonctions urbaines et de mixité sociale.
  outils : ZAC, VEFA, emplacements réservés pour le logement, conventionnement des bailleurs privés en OPAH…

L'Établissement Public Foncier Languedoc-Roussillon (EPF)

L'établissement public foncier Languedoc-Roussillon, établissement public de l'Etat, est un véritable outil au service des collectivités, qui peut leur apporter une assistance technique, juridique, financière dans la gestion du foncier.

L'établissement peut acheter des terrains, bâtis ou non bâtis, en vue de la réalisation d'un projet d'aménagement dès lors que ce dernier est porté par une collectivité et qu'une convention foncière a été signée avec elle. Tout bien acquis est cédé à la collectivité ou à son aménageur au plus tard au terme fixé par la convention dans le cas de son intervention foncière, la durée moyenne de portage étant de cinq ans.

L'EPF-LR peut aussi réaliser des études, notamment sur le volet foncier des PLH, et aider la collectivité à la mise en place d'outils fonciers, par exemple zone d'aménagement différé. Il peut aussi exercer les droits de préemption et de priorité par délégation et conduire des acquisitions par voie d'expropriation dès lors qu'il est bénéficiaire de la déclaration d'utilité publique (DUP).

Il peut acquérir des friches industrielles et urbaines et les remettre en état en réalisant des travaux de démolition et de mise en état des sols selon le principe "pollueur payeur". Le prix d'acquisition ne peut être supérieur au prix d'évaluation de France Domaine.

L'EPF-LR n'a pas vocation à racheter des terrains déjà acquis par une collectivité.

Pour en savoir plus : **www.epflr.fr**

Le parc privé : une composante essentielle du projet de territoire

Le parc privé regroupe les logements de statut privé et se compose de logements occupés par leurs propriétaires, de logements locatifs non possédés par des organismes de logement social, des logements meublés, etc...
L'importance quantitative du parc privé et sa diversité en font un élément essentiel de réponse à des besoins multiples.
Connaître et intervenir sur le fonctionnement de ce parc est donc une nécessité pour assurer cohérence et efficacité aux politiques locales de l'habitat.

La prise en compte du parc privé se décline dans toutes les étapes du PLH :

- **le diagnostic** qui doit comporter une analyse des caractéristiques du parc (nombre, typologie, ancienneté, confort...) et de son occupation (âge, composition et ressources des ménages...), une analyse du fonctionnement des marchés du logement pour connaître la satisfaction actuelle des besoins et l'évolution de la fonction sociale des parcs, une analyse des dynamiques qui impactent la tension des marchés du logement
- **le document d'orientation** qui identifie et hiérarchise les enjeux locaux, en segmentant le marché local de l'habitat en croisant la structure (individuel, collectif...), le statut d'occupation (locatif, propriété occupante), l'ancienneté (ancien, après guerre, années 60-70...), leur occupation et leur positionnement dans le marché (âges, revenus, parcours résidentiel des ménages...)
- **le plan d'action territorialisé** qui définit les modalités d'action sur le parc privé, en utilisant les différents leviers de l'intervention publique.

Les actions publiques sur le parc privé peuvent être :

des actions de développement territorial :

- la requalification du parc ancien : le PLH peut programmer soit les études nécessaires à la définition d'un projet d'intervention, soit la mise en oeuvre des dispositifs adaptés, tels qu'une OPAH (Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat, générale ou portant plus particulièrement sur le renouvellement urbain ou la revitalisation rurale).

L'OPAH doit avoir un rôle d'ensemblier permettant de mettre en synergie les actions sur l'habitat, l'aménagement urbain, le foncier, l'animation commerciale...Une opération dure entre 3 et 5 ans.

- La requalification du parc récent soumis à un processus de déqualification : le PLH peut programmer des OPAH copropriétés, un périmètre de restauration immobilière, etc...
- le développement et la diversification du parc par l'orientation de la construction neuve privée : le PLH fixe des objectifs d'évolution de l'offre disponible par intervention sur le parc existant et par orientation de la construction neuve. Les leviers d'action sont la création de fonciers disponibles, les opérations d'aménagement, et la réglementation du droit des sols qui influe l'activité des promoteurs à travers les formes urbaines et les densités qu'elle autorise

des actions thématiques :

- le développement d'une offre locative privée à loyers maitrisés, en calibrant l'offre à développer pour satisfaire les besoins. Différents niveaux de loyers peuvent être fixés, des loyers très sociaux aux loyers intermédiaires. Ce dispositif peut être organisé par un Programme d'Intérêt Général (un PIG) qui permet de majorer et d'abonder les aides de l'ANAH (Agence Nationale de l'Habitat), de coordonner le suivi et l'animation du dispositif, d'assurer le montage des opérations...Ce dispositif peut également être intégré dans les opérations programmées d'amélioration de l'habitat :
  - la résorption de la vacance
  - la lutte contre l'habitat indigne
  - le traitement des copropriétés en difficultés
  - l'adaptation pour les personnes en situation de handicap
  - l'accession sociale
  - le développement durable

La procédure de PLH

R. 302-3

Délibération d ’engagement du PLH

R. 302-5 à 7

Élaboration

1 - Transmission du PAC de l’État à la collectivité (sous trois mois)
2 - Association de l’État et des personnes morales jugées utiles par la collectivité

Arrêt du projet par l’organe délibérant

R. 302-8 à 9

EPCI : 1 - Avis des communes membres sur le projet (délais deux mois)
2 - Examen des avis et délibération de l’organe délibérant sur le projet
Commune : Délibération de l’organe délibérant sur le projet

Consultation de l’État

L. 302-2

1 - Transmission du projet au Préfet
2 - **1er avis** : demandes motivées de modification du Préfet (sous un mois)
3 - Saisine et avis du CRH (sous deux mois)
4 - **2ème avis** : en cas de réserves du CRH, notification d ’éventuelles demandes de modification par le préfet (sous un mois)

Délibération d’approbation

L. 302-2

cas 1 : **Avis favorable de l ’État**
délibération d’approbation + mesures de publicité
cas 2 : **Avis défavorable de l ’État**
Consultation des communes membres pour les EPCI
Délibération de l’organe délibérant
- **En cas d’approbation** des modifications demandées par le Préfet
  PLH exécutoire + mesures de publicité
- **En cas de non approbation** des modifications demandées par le Préfet
  PLH exécutoire + mesures de publicité
  3ème avis : rappel notifié des demandes de modifications par le Préfet

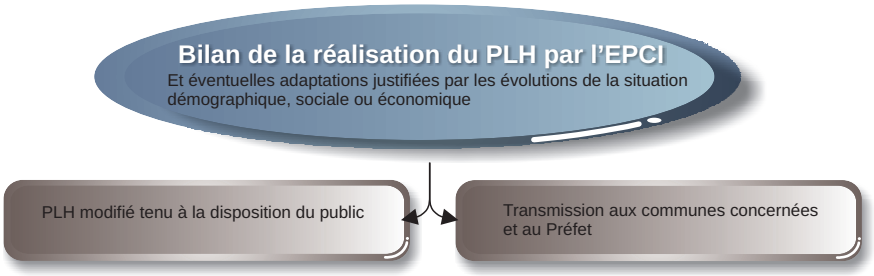
Le PLH devient exécutoire une fois les demandes de modifications approuvées

Durée moyenne
2 ans 8 mois

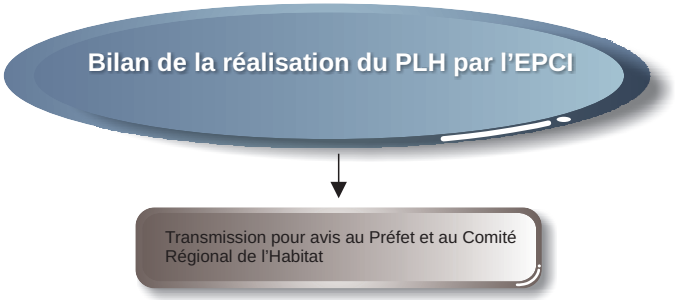
Un suivi des PLH à mettre en place

L'EPCI doit communiquer pour avis, au représentant de l'Etat et au Comité Régional de l'Habitat, un bilan de la réalisation du PLH trois ans après son adoption ainsi qu'à l'issue des 6 ans du PLH (Code de la construction et de l'habitation - article L.302-3)
.
Par ailleurs, l'établissement public de coopération intercommunale continue de délibérer au moins une fois par an sur l'état de réalisation du programme local de l'habitat et son adaptation à l'évolution de la situation sociale ou démographique.

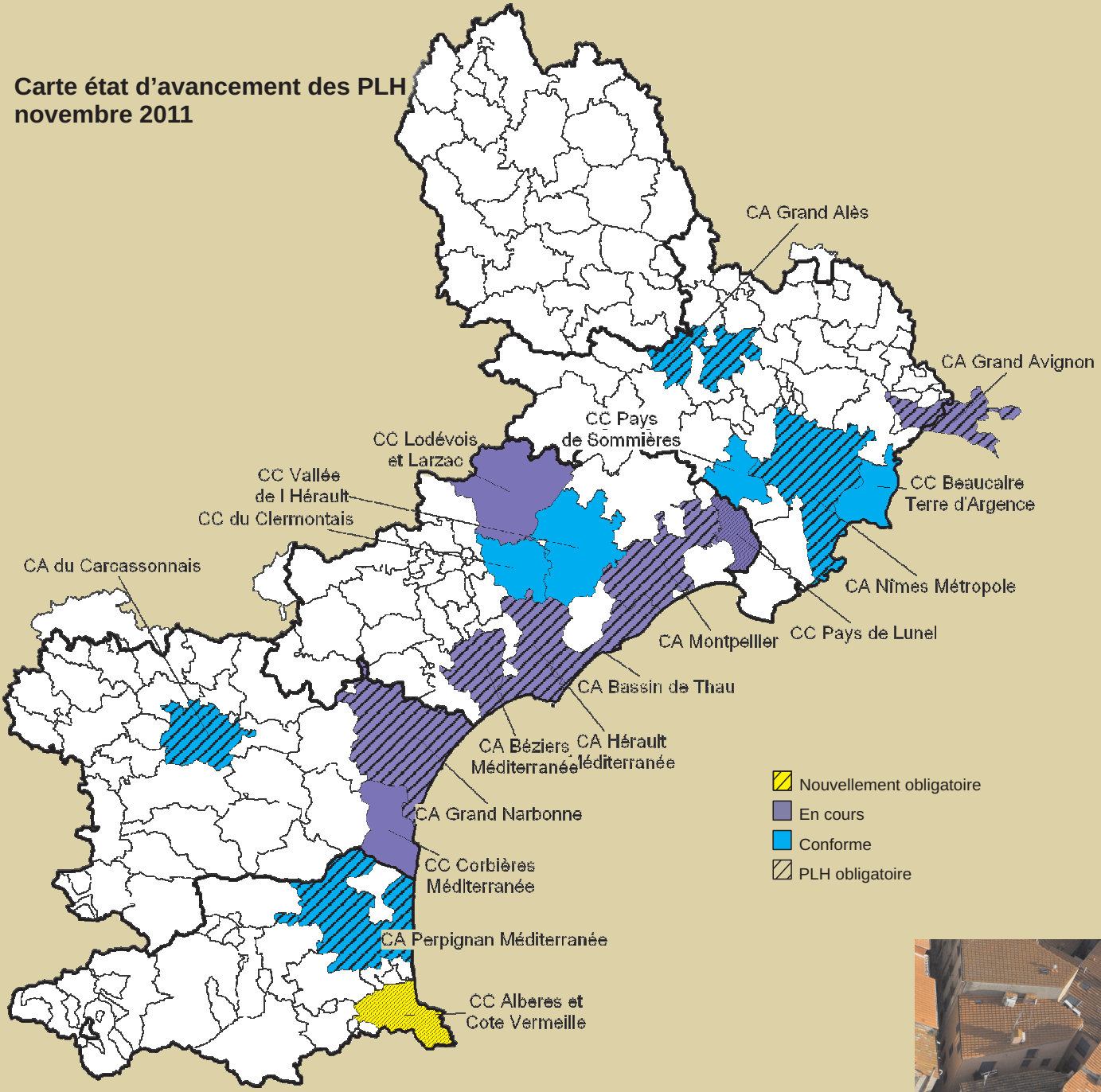
Chaque année



Tous les 3 ans



Carte état d'avancement des PLH
novembre 2011



Conclusion

Le temps de l'action publique n'est pas le même que celui des évolutions des marchés immobiliers, de l'activité économique, de l'évolution des caractéristiques socio-démographiques. Certaines actions sont longues à mettre en œuvre, à influer sur le fonctionnement du marché. La politique locale de l'habitat doit tenir compte du décalage entre la définition des objectifs et la réalisation des actions. Elle doit identifier les actions pouvant avoir un effet levier déterminant pour la réalisation du projet global. Cette appréciation des impacts dans le temps des actions conduites et de leurs interactions permet d'établir une programmation thématique et temporelle. Le PLH est un outil majeur pour articuler, donner du sens et de la cohérence, à l'intervention publique en faveur d'un logement adapté à chacun.

Les communes et leurs groupement disposent de différents leviers pour réguler le fonctionnement des marchés locaux : la réglementation du droit des sols, la définition de projets d'aménagement, l'octroi d'aides financières pour orienter la construction, l'amélioration ou le renouvellement d'offre, la création de services aux ménages pour accompagner leur parcours résidentiels, pour les aider en cas de difficultés économiques et sociales.

Ces leviers sont mobilisables par différents documents de programmation, dont le programme local de l'habitat qui donne l'opportunité de définir un projet en faveur de l'habitat à l'échelle de l'intercommunalité, décliné et mis en œuvre ensuite dans chaque commune à travers les documents d'urbanisme.

Textes réglementaires

2 juin 1983 : Loi relative à la décentralisation
13 juillet 1991 : Loi n°91-662 d'orientation pour la ville ;
14 novembre 1996 :Loi n°96-987 relative à la mise en oeuvre du Pacte de Relance pour la Ville ;
13 décembre 2000 :Loi n°2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbain ;
13 août 2004 : Loi n°2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales ;
4 avril 2005 : décret n°2005-317 relatif aux PLH ;
13 juillet 2006 : Loi n°2006-872 portant engagement national pour le logement ;
5 mars 2007 : Loi n°2007-290 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale ;
25 mars 2009 : Loi n°2009-323 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
30 décembre 2009 :décret n°2009-1679 relatif aux PLH
22 mars 2010 : décret n°2010-304 pris pour l'application des dispositions d'urbanisme de la loi du 25 mars 2009
12 juillet 2010 : loi n°2010-788 portant engagement national pour l'environnement

Code de la construction et de l'habitation (CCH) : art. L. 302-1 et suivants et art R 302-1 et suivants

Liens utiles pour en savoir plus

Union Sociale pour l'Habitat USH - **www.union-habitat.org**

ANAH - Agence Nationale de l'Habitat - **www.anah.fr**

AORIF - **www.aorif.org**

Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement Ile-de-France :
DRIHL- **www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr**

Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme :
FNAU - **www.fnau.org**

Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement :
MEDDTL - **www.developpement-durable.gouv.fr**

ORF - Observatoire Régional du Foncier : **www.orf.asso.fr**

L'établissement Public Foncier Languedoc-Roussillon : **www.epflr.fr**

Direction Régionale de l'Environnement
de l 'Aménagement et du Logement
520 allée Henri II de Montmorency
CS 69007
34064 Montpellier
cedex 2
tel : 04 34 46 64 00
fax : 04 34 46 64 09

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
LANGUEDOC ROUSSILLON

Réalisation : DREAL LR - Mission communication - photos : Christian Lavit - janvier 2012 -