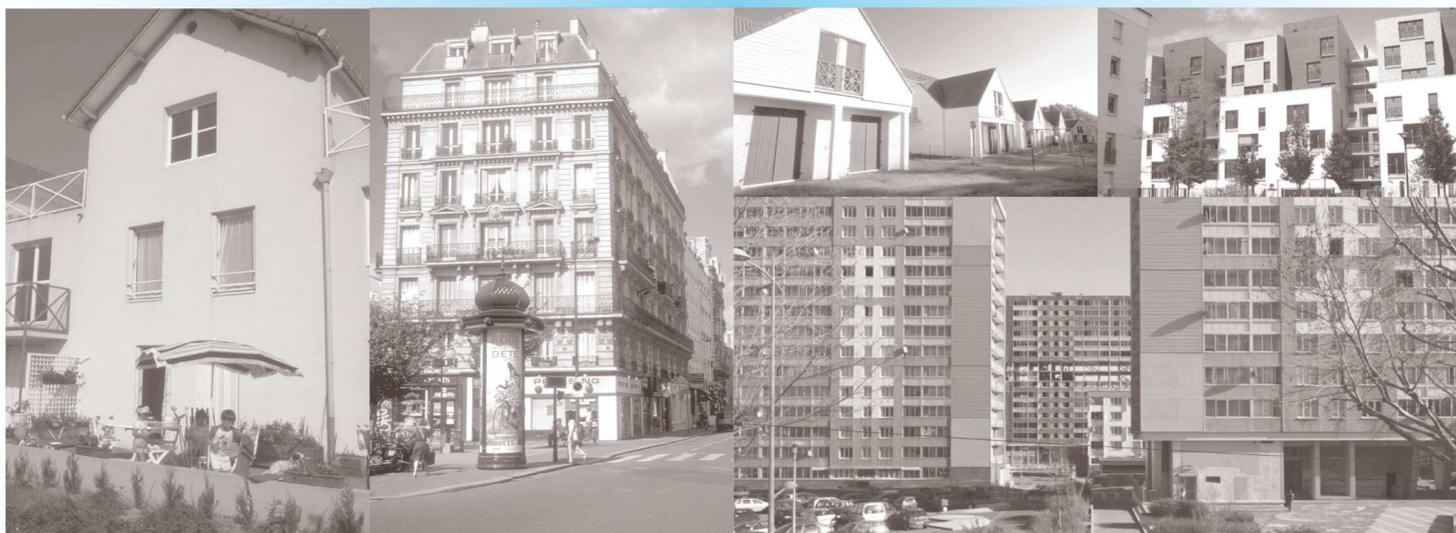


Juin 2010



Le logement

Un champ d'étude et d'action pour
Paris Métropole

2 Les PLH, un chantier d'actualité en Île-de-France

Préambule

Paris Métropole et sa commission logement ont choisi de retenir le programme local de l'habitat (PLH) comme un domaine d'études et un champ d'actions¹ avec, à terme, la perspective de dégager des recommandations communes relatives aux PLH.

En tant que document de programmation de la politique de l'habitat, les PLH se situent au cœur des enjeux du logement en Île-de-France : relance de la construction, fluidité des parcours résidentiels, développement du parc social, accès au logement des personnes les plus défavorisées, réponses adaptées aux populations spécifiques, amélioration de l'habitat dégradé, redressement des copropriétés en difficulté, lutte contre l'habitat indigne, etc.

Les programmes locaux de l'habitat constituent un chantier d'actualité en Île-de-France. En effet, la loi de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 a étendu à de nouvelles collectivités l'obligation d'élaborer un PLH et cherche à en renforcer la portée opérationnelle. De ce fait, le paysage francilien évolue en matière de PLH : les services de l'Etat complètent leur porter à connaissance (PAC) ou en rédigent de nouveaux ; des communes nouvellement assujetties délibèrent pour l'élaboration de leur PLH et des intercommunalités s'engagent ou se réengagent dans la démarche.

À l'échelle de Paris Métropole, cette concordance des calendriers représente une opportunité pour partager un socle commun de connaissances sur les enjeux du logement et opérer un échange de bonnes pratiques dans le domaine des PLH. Tel est le sens de la démarche initiée par la commission logement de Paris Métropole. L'effort de production de logements et sa territorialisation seront évidemment au cœur des débats, sans occulter le chantier de la lutte contre l'habitat dégradé, également retenu comme thème prioritaire par le syndicat mixte d'études Paris Métropole.

¹ Outre le logement, Paris Métropole a choisi de retenir comme champ d'étude et d'action : les projets d'envergure métropolitaine, les déplacements, le développement économique et les solidarités. Le logement devrait trouver toute sa place dans la démarche, lancée par le syndicat mixte, des « 110 initiatives pour la métropole ».

2. Les PLH, un chantier d'actualité en Île-de-France

Sommaire

2.1. Les PLH en bref.....	5
2.1.1. Un document de programmation de la politique du logement	
2.1.2. Les territoires concernés par l'élaboration d'un PLH	6
2.1.3. La procédure d'élaboration d'un PLH.....	7
2.1.4. Le PLH, un outil qui a évolué au cours du temps.....	8
2.2. Les modifications introduites par la loi Molle	9
2.2.1. Par défaut ou de façon transitoire, un retour aux PLH communaux	
2.2.2. Pour des PLH plus opérationnels	10
2.2.3. Des délais d'élaboration resserrés pour les nouveaux PLH	11
2.2.4. Rôle accru du Préfet	
2.2.5. Un suivi renforcé du PLH via le bilan triennal	
2.3. Les PLH en Île-de-France, état des lieux	13
2.3.1. 44 PLH intercommunaux adoptés ou engagés en Île-de-France	
2.3.2. Vers une nouvelle génération de PLH communaux ?	15
2.3.3. Un paysage mouvant	19
2.4. Les PLH « en pratique »	21
2.4.1. Les critiques récurrentes à l'égard des PLH	
2.4.2. Les Porter à Connaissance de l'Etat : entre homogénéité et diversité	
2.4.3. L'élaboration des PLH : un moment de pédagogie et d'échanges	23
2.4.4. Les organismes HLM face aux PLH.....	26
2.4.5. Le comité régional de l'habitat : quels points de vigilance ?	27
Pour en savoir plus sur les PLH.....	29

2.1. Les programmes locaux de l'habitat en bref

2.1.1. Un document de programmation de la politique du logement

Le programme local de l'habitat définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les moyens mis en œuvre afin de répondre aux besoins en logements et en hébergement. Il vise notamment à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées. Il doit en outre assurer entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements (*CCH – Art. L302-1*).

Les objectifs du PLH tiennent compte de l'évolution démographique et économique du territoire, de l'évaluation des besoins des habitants actuels et futurs, de la desserte en transports, des équipements publics et de la nécessité de lutter contre l'étalement urbain.

Les trois volets d'un PLH : diagnostic, document d'orientation et programme d'actions

Le PLH est composé de trois parties (*CCH – Art. R302-1*) :

- **un diagnostic** sur le fonctionnement du marché local du logement et sur les conditions d'habitat dans le territoire, c'est-à-dire :
 - o une analyse de l'adéquation entre l'offre et la demande en logements et ses évolutions, en tenant compte des enjeux liés aux transports ;
 - o une évaluation des politiques de l'habitat mises en œuvre précédemment sur le territoire ;
 - o une analyse de l'impact sur l'habitat des perspectives d'évolutions prévues dans les autres documents d'urbanisme du territoire.

- **un document d'orientation** qui énonce les grands principes et les objectifs du PLH au vu du diagnostic. Ces principes doivent permettre, entre autres, de :
 - o produire une offre suffisante, diversifiée et équilibrée des différents types de logements sur le territoire ;
 - o répondre aux besoins en logements identifiés, notamment ceux des personnes mal logées ou défavorisées, ainsi que ceux des publics spécifiques (personnes âgées, handicapées, étudiants, ...) ;
 - o envisager et localiser la politique de requalification du parc existant à mettre en œuvre ;
 - o guider les politiques d'attribution des logements locatifs sociaux.

- **un programme d'actions** détaillé pour l'ensemble du territoire et décliné pour chaque commune concernée. Il indique :
 - o les objectifs quantifiés et localisés de l'offre nouvelle de logements et d'hébergement ;
 - o les actions envisagées pour l'amélioration et la réhabilitation du parc de logements existant ;
 - o les interventions foncières permettant la réalisation des actions du programme ;
 - o les modalités de suivi et d'évaluation du PLH et les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat.

2.1.2. Les territoires concernés par l'élaboration d'un PLH

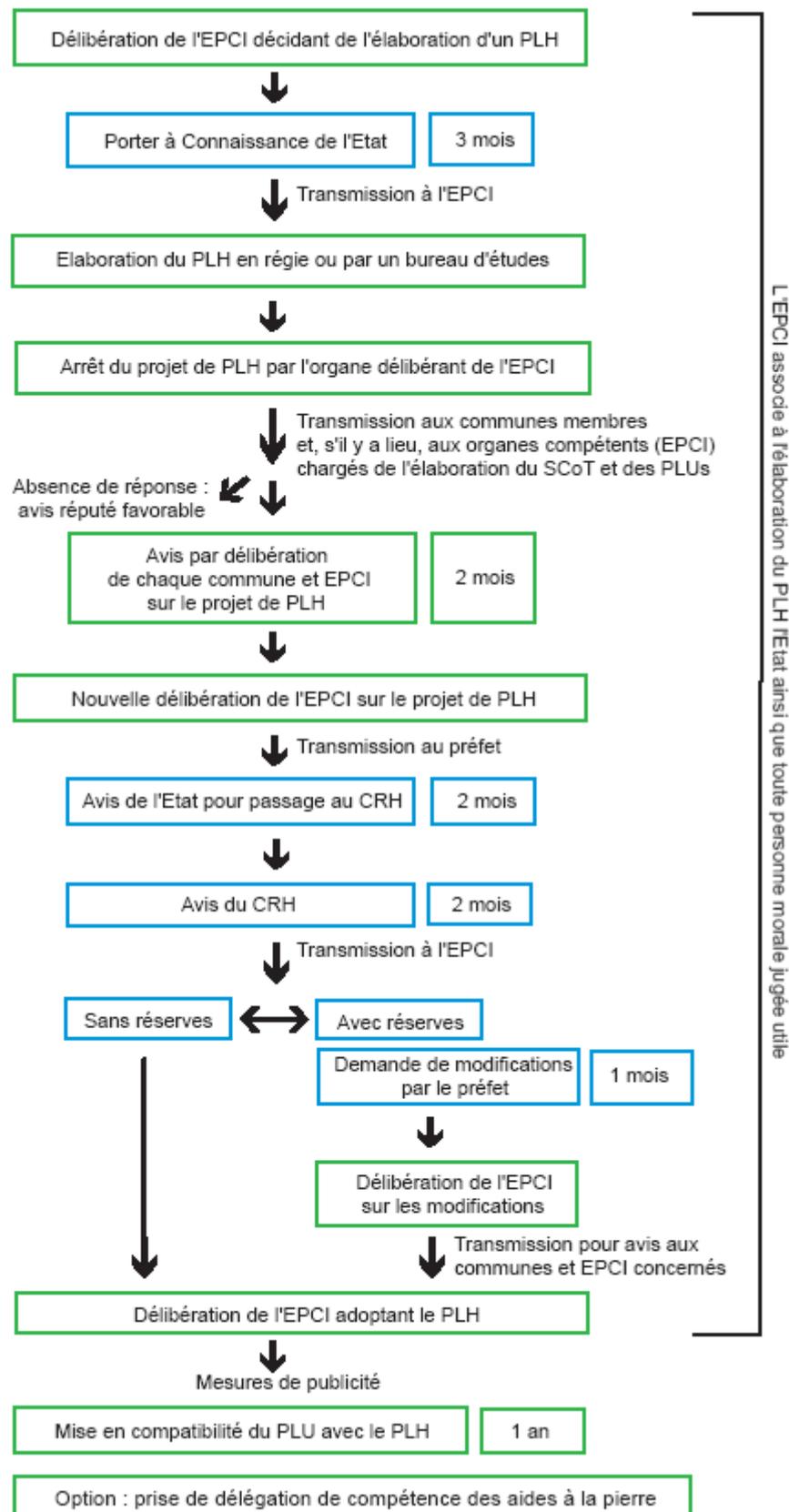
La compétence pour l'élaboration des PLH concerne exclusivement certaines collectivités.

La loi Engagement National pour le Logement du 13 juillet 2006 rendait obligatoire la mise en œuvre d'un PLH dans 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 les communautés d'agglomération et dans les communautés urbaines.

La loi de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion du 25 mars 2009 étend cette obligation aux communautés de communes de plus de 30 000 habitants compétentes en matière d'habitat et comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, ainsi qu'aux communes de plus de 20 000 habitants qui n'appartiennent pas à un EPCI.

Les communautés de communes non soumises à obligation compétentes en matière d'habitat peuvent également élaborer un PLH si elles le souhaitent.

2.1.3. La procédure d'élaboration d'un PLH



2.1.4. Le PLH, un outil qui a évolué au cours du temps

Depuis sa création en 1983, le PLH a connu des évolutions au gré des réformes législatives successives. En voici les principales étapes :

1983 : Le PLH est instauré par la *loi de décentralisation du 7 janvier 1983* : "Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent définir un PLH qui détermine les opérations prioritaires et notamment les actions en faveur des personnes mal logées ou défavorisées." (Art.78). Il est alors incitatif et correspond en premier lieu à une démarche d'étude et de réflexion.

1991 : La *Loi d'Orientation pour la Ville (LOV) du 13 juillet 1991* rénove et renforce le PLH. Il devient une procédure juridique inscrite au code de la construction et de l'habitat, avec un contenu défini et une procédure d'élaboration calquée sur celle des documents d'urbanisme. La LOV le rend obligatoire dans les agglomérations où l'offre en logements sociaux est déficitaire.

1995 : La *loi sur la diversité de l'habitat du 21 janvier 1995* assouplit certaines dispositions de la LOV : taille des communes (elles doivent avoir au moins 3 500 habitants), simplification de la procédure du PLH, élargissement de la notion de logements sociaux.

1996 : La *loi relative au Pacte de Relance pour la Ville du 14 novembre 1996* inscrit la diversité de l'habitat et la mixité parmi les objectifs assignés à la politique de la ville. Cet objectif de mixité sociale est un des fils conducteurs de l'élaboration des PLH que la loi rend obligatoire, dans un délai de deux ans, dans les communes qui comptent une zone urbaine sensible sur leur territoire.

1999 : La *loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999* intègre le PLH aux compétences obligatoires des communautés urbaines et des communautés d'agglomération, et aux compétences optionnelles des communautés de communes.

2000 : La *loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU) du 10 décembre 2000* renforce la portée juridique des PLH, qui s'inscrit désormais dans un rapport de compatibilité avec les documents de planification (SCoT et PLU). Le PLH doit intégrer les objectifs de rattrapage qui s'imposent aux communes déficitaires en logements sociaux (dans le cadre de l'Article 55) en précisant notamment la programmation et les moyens par lesquels les communes concernées souhaitent combler leur déficit.

2004 : La *loi relative aux Libertés et aux Responsabilités Locales du 13 août 2004* rend le PLH compétence exclusive des EPCI. Sa durée est portée à 6 ans et son programme d'actions doit être détaillé par secteurs géographiques et intégrer un dispositif d'observation de l'habitat permettant le suivi et l'évaluation du PLH. Les EPCI dotés d'un PLH approuvé peuvent obtenir la délégation de compétence des « aides à la pierre », le PLH constituant dans ce cas la base de la convention signée entre l'Etat et la collectivité.

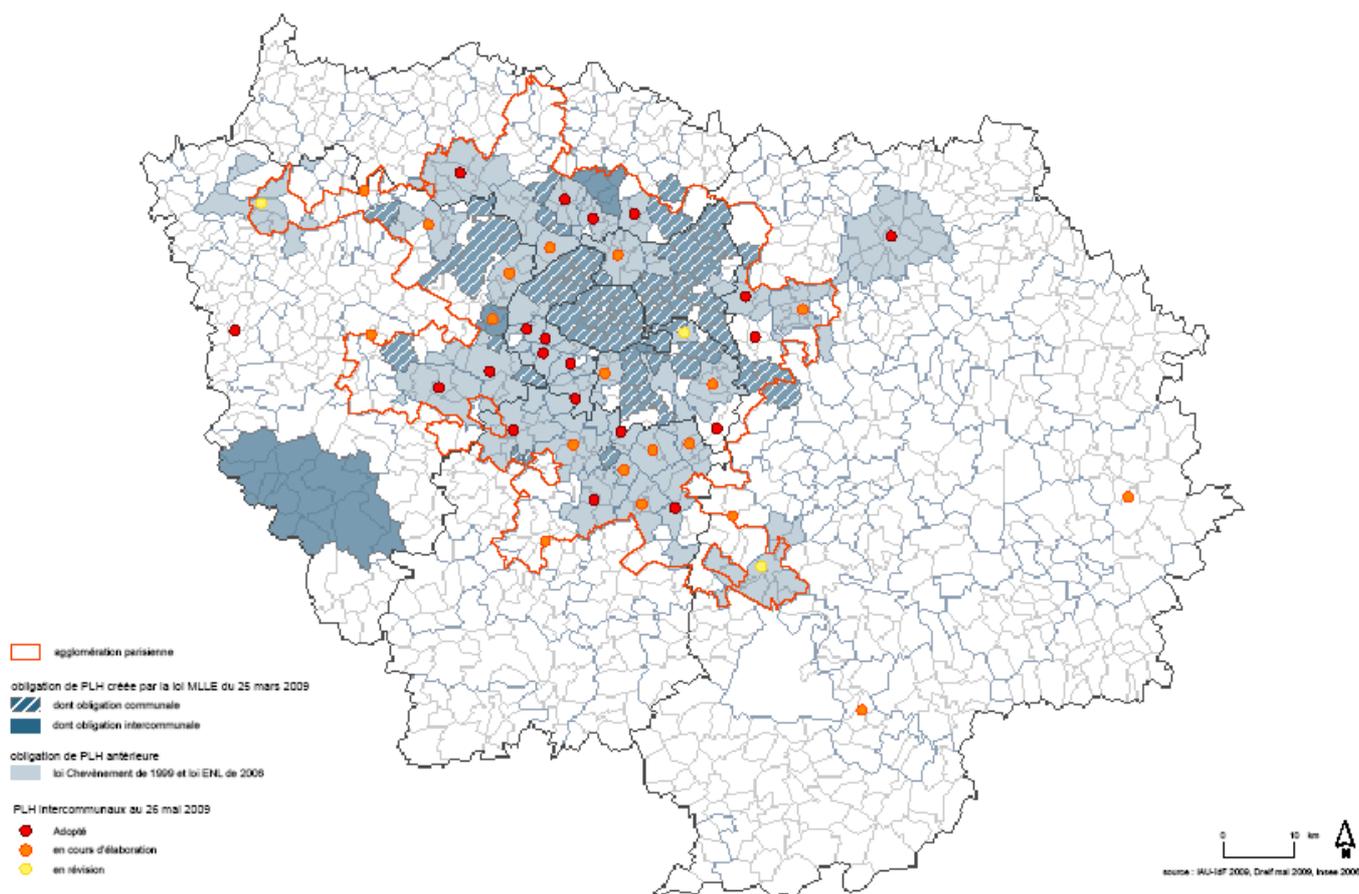
2006 : La *loi Engagement National pour le Logement du 13 juillet 2006* rend obligatoire l'élaboration d'un PLH pour toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Son contenu est renforcé, notamment concernant la lutte contre l'habitat indigne.

2009 : La loi de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion du 25 mars 2009 étend l'obligation de PLH aux communautés de communes de plus de 30 000 habitants compétentes en matière d'habitat et comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, ainsi qu'aux communes de plus de 20 000 habitants qui n'appartiennent pas à un EPCI. Elle renforce la compatibilité du PLU au PLH et le caractère opérationnel de ce dernier, notamment son programme d'actions qui doit indiquer l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et les moyens fonciers mis en œuvre.

2.2. Les modifications introduites par la loi Molle

2.2.1. Par défaut ou de façon transitoire, un retour aux PLH communaux

Communes et intercommunalités franciliennes assujetties à une obligation de PLH, mai 2009



En plaçant les communes de plus de 20 000 habitants situées hors EPCI dans l'obligation d'élaborer un PLH, la loi de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 marque un retour aux PLH communaux. Elle rompt en cela avec les textes antérieurs qui privilégiaient les PLH intercommunaux (jusqu'à les rendre exclusifs) et qui avaient instauré un plan départemental de l'habitat : loi relative au renforcement et à la

simplification de la coopération intercommunale de 1999, loi SRU de 2000, loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004, loi ENL de 2006.

Lors de l'adoption de la loi « Molle », soixante-six communes franciliennes rentraient dans le cadre de cette obligation nouvelle de PLH² (dont 70% se situaient en Petite couronne et près de la moitié, 32, était membre du syndicat mixte d'études Paris Métropole).

La loi Molle a également abaissé à 30 000 habitants le seuil démographique à partir duquel l'obligation de PLH s'impose aux communautés de communes compétentes en matière d'habitat (avec au moins une commune de plus de 10 000 habitants). Mais l'incidence est limitée en Île-de-France, avec seulement 4 communautés de communes concernées lors de l'adoption de la loi (2 dans les Yvelines, 1 dans le Val d'Oise, 1 dans le Val de Marne), contre 90 en France, en raison du faible nombre de communautés de communes compétentes en matière d'habitat.

Le retour aux PLH communaux institué par la loi Molle vise d'ailleurs spécifiquement l'Île-de-France où la couverture intercommunale reste incomplète. En ce sens, le retour aux PLH communaux peut se comprendre comme une option « par défaut ». En effet, en 2010, seule 56% de la population francilienne est couverte par un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et 75% des communes franciliennes relèvent d'un EPCI à fiscalité propre. Dans un tel contexte, il s'agit de doter le plus de territoires possibles d'une politique de l'habitat clairement déclinée.

Mais compte tenu de la perspective d'une obligation de couverture intercommunale globale envisagée pour 2014, l'obligation communale de PLH ne vaudra sans doute que de façon transitoire : après 2014, elle ne devrait subsister que de façon résiduelle (notamment pour les communes appartenant à une communautés de communes non dotée de la compétence habitat et/ou en-deçà du seuil démographique fixé par la loi Molle).

2.2.2. Pour des PLH plus opérationnels

En ce qui concerne le contenu des PLH, la loi Molle se situe plutôt dans la continuité des textes antérieurs en cherchant à en renforcer la portée opérationnelle.

Les actions du PLH sont à détailler par commune ou secteur géographique. Cela vaut pour le nombre de logements à réaliser et leur type de financement, PLS, PLUS, PLAI, conventionné Anah social et très social. Cela vaut aussi pour les moyens fonciers à mobiliser et l'échéancier de réalisation.

Dans cette même logique, la loi renforce l'exigence de compatibilité des PLU avec les PLH. Le délai de mise en comptabilité d'un PLU pour permettre des programmes de logements inscrits dans un PLH est réduit de trois à un an. Un PLU dont les dispositions entravent un PLH en cours d'élaboration n'a pas caractère exécutoire. La fusion PLH PLU devient même envisageable.

Retour d'expérience

La Ville des Mureaux est actuellement engagée de façon simultanée dans l'élaboration de son PLH et la révision de son PLU. Cette concordance des calendriers représente une réelle opportunité pour mieux articuler entre eux ces deux documents. La municipalité a de ce fait choisi d'engager une démarche commune pour le diagnostic.

La loi Molle insiste sur l'importance du volet foncier des PLH et sur la déclinaison territoriale précise des objectifs. Mener de concert les démarches

² Elles sont représentées sur la carte ci-jointe par des hachures

PLH et PLU devrait permettre de répondre au mieux à cette attente, en assurant les moyens de mise en œuvre du PLH. Il s'agit aussi de mettre à profit du PLU les échanges engagés entre acteurs de l'habitat à l'occasion de l'élaboration du PLH. Le diagnostic partagé, réalisé par un même bureau d'études, devrait donc permettre au PLU et au PLH de s'enrichir l'un l'autre. Il sera aussi l'occasion de réduire les coûts d'ingénierie.

La perspective d'intégrer une intercommunalité dotée de la compétence habitat (EPCI Vexin Seine) pourrait à terme changer la donne et remettre en question un PLH strictement communal, qui présente d'ailleurs le désavantage de limiter toute politique de rééquilibrage. Cette perspective intercommunale incitera d'ailleurs probablement à développer une vision supra-communale dès la phase de diagnostic du PLH et du PLU... et à attendre la nouvelle structuration intercommunale pour définir le programme d'actions. Mais grâce au diagnostic et aux orientations préalablement établis, les élus disposeront alors d'éléments de proposition pertinents et actualisés pour participer à l'élaboration d'un PLH intercommunal.

2.2.3. Des délais d'élaboration resserrés pour les nouveaux PLH

Les délais accordés pour l'élaboration de la nouvelle génération de PLH issue de la loi Molle sont très resserrés, à savoir 2 ans avec une **date butoir à mars 2011** pour les collectivités nouvellement assujetties.

Pour les PLH de moins de cinq ans à mettre en conformité, un délai de un an est accordé, c'est-à-dire jusqu'à mars 2010.

La loi précise qu'un syndicat mixte peut réaliser des études en vue de l'élaboration des PLH.

2.2.4. Rôle accru du Préfet

La loi donne un poids renforcé aux recommandations et aux demandes de modifications du préfet. **Les demandes de modification émanant du préfet doivent être intégrées au PLH pour qu'il devienne exécutoire.** Le préfet peut refuser de signer ou dénoncer la convention de délégation des aides à la pierre lorsque le PLH n'intègre pas suffisamment les recommandations de l'Etat ou que le bilan triennal est jugé insuffisant. Pour mémoire, les EPCI délégataires sont au nombre de deux en Ile-de-France (CA de Cergy Pontoise et Melun Val de Seine), auxquels ils faut ajouter les départements de Paris et des Hauts-de-Seine.

De la même façon, un poids renforcé est attribué à l'avis du Comité régional de l'habitat (CRH) : l'avis du CRH doit être pris en compte et intégré au PLH pour qu'il devienne exécutoire.

Retour d'expérience

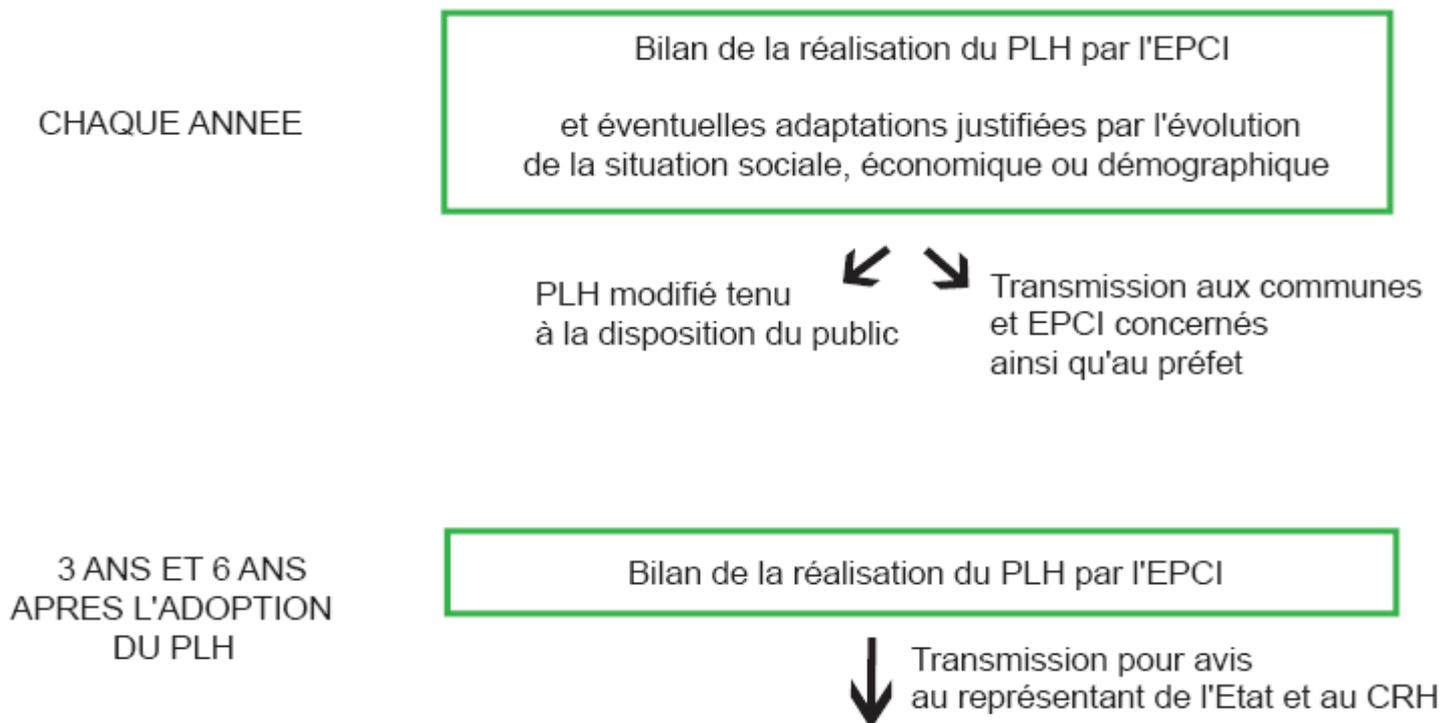
On observe un nombre croissant de PLH réexaminés suite aux réserves ou à l'avis défavorable émis par le CRH.

2.2.5. Un suivi renforcé du PLH via le bilan triennal

Le «contrôle» exercé sur le contenu du PLH au moment de son élaboration est maintenu au-delà, puisque 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).

C'est d'ailleurs à l'occasion du bilan à mi-parcours que la convention de délégation des aides à la pierre peut être dénoncée, si les résultats du bilan triennal du programme d'exécution du PLH sont manifestement insuffisants par rapport aux objectifs définis dans la convention (CCH : L.301-5)

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.



Retour d'expérience

Les bilans à mi parcours pointent parfois un réel décrochage entre les objectifs annoncés et les réalisations, notamment dans le domaine du logement social. Ainsi, pour les PLH de Saint-Quentin-en-Yvelines et Versailles Grand Parc les résultats atteints à mi parcours laissent présager une difficulté à réaliser l'ensemble des objectifs inscrits dans le PLH.

Mais au-delà du bilan strictement quantitatif, l'évaluation qualitative est riche d'enseignements. Dans le Mantois, les objectifs avaient été atteints dans le cadre du premier PLH, mais il est clairement apparu que le produit PLS n'était guère adapté au territoire.

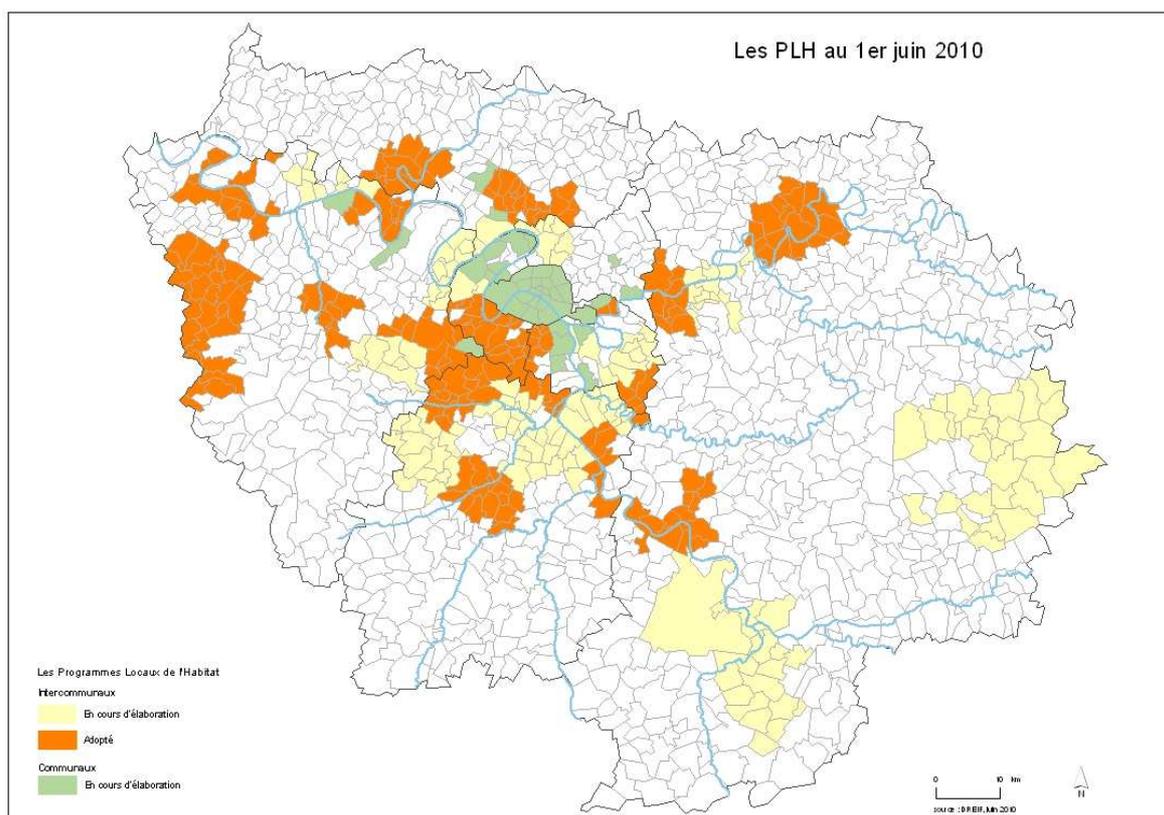
2.3. Les PLH en Île-de-France, état des lieux

Au vu des ces changements en cours et à venir, qu'en est-il de la couverture de l'Île-de-France par l'outil PLH ?

2.3.1. 44 PLH intercommunaux adoptés ou engagés en Île-de-France

En juin 2010, on dénombre en Île-de-France 24 PLH adoptés, ayant reçu un avis favorable du CRH, et 20 PLH engagés, en cours d'élaboration ou de révision.

Les PLH en Île-de-France



Retour d'expérience

Le PLH de la Communauté d'agglomération du Val de Bièvre : continuer à produire du logement social sur le territoire

Dans un contexte de marché immobilier très tendu, l'accès au logement devient de plus en plus difficile pour une partie de la population et s'accompagne de mécanismes ségrégatifs.

Le PLH a pris le parti de développer le parc social, pourtant déjà important avec un taux de logements sociaux supérieur à 20% dans toutes les communes. Il s'agit, plus globalement et via des interventions complémentaires sur le parc privé, de maintenir une offre de logements accessible en termes de prix. Celle-ci devra contribuer à la préservation des équilibres entre communes, afin notamment d'éviter un creusement des écarts entre le nord et le sud du territoire.

Des efforts particuliers sont par ailleurs prévus en direction de certains publics, et en premier lieu les jeunes qui représentent une part déterminante de la population (en raison de l'offre dominante de petits logements, la bonne desserte en transports, l'offre d'enseignement supérieur et la qualité du cadre urbain). Des actions sont également programmées en faveur de l'amélioration et de l'adaptation du logement des personnes âgées et handicapées.

Une stratification de PLH hétéroclites

Parmi l'ensemble des PLH, figurent des documents de générations différentes. On compte : des PLH relativement anciens, liés à la loi de 2004 relative aux Libertés et aux Responsabilités Locales (LRL) et en révision ou sur le point de l'être ; des PLH, plus nombreux, issus de la loi ENL de 2006 (rendant obligatoire l'élaboration d'un PLH notamment pour toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants) ainsi que des PLH plus récents.

Indépendamment de l'ancienneté, on peut distinguer les PLH obligatoires des PLH volontaires. Et au sein même de chacune de ces catégories, la diversité est parfois grande. L'écart est, par exemple, considérable entre les PLH élaborés à l'initiative d'élus soucieux de doter leur territoire d'une politique de l'habitat cohérente et clairement définie ... et les PLH intercommunaux élaborés sur de petits territoires dans l'objectif principal de bénéficier du reversement de la contribution SRU.

Il existe aussi des cas particuliers, comme celui des Hauts-de-Seine, avec plusieurs PLH intercommunaux élaborés à l'origine pour obtenir la délégation de compétence des « aides à la pierre » conformément à la loi LRL. Si cette procédure n'a finalement pas abouti au profit des intercommunalités, les PLH – eux – ont été approuvés.

Retour d'expérience

Les PLH de seconde génération bénéficient souvent des acquis des PLH précédents et témoignent de ce fait d'une plus grande qualité : prise en compte du bilan du PLH antérieur, programme d'actions plus abouti, hausse des moyens financiers, gouvernance améliorée grâce à l'implication d'un plus grand nombre d'élus (appropriation de l'outil PLH au-delà des élus des collectivités les plus importantes et des élus au logement). Les changements intervenant au niveau politique peuvent néanmoins venir contre carrer ce constat.

L'échelle intercommunale appliquée aux PLH : plus-value et limites

L'échelle intercommunale apparaît à plus d'un titre comme une échelle logique et pertinente pour définir et développer une politique de l'habitat. Cela est particulièrement vrai pour les produits d'habitat spécifique qui gagnent à reposer sur une mutualisation entre communes (foyers pour personnes âgées, handicapées, résidences pour jeunes travailleurs, etc.).

Toutefois, les PLH intercommunaux ne manquent pas de se heurter au fait que les leviers d'actions (permis de construire) continuent, quant à eux, de relever du pouvoir communal. C'est bien là une des limites majeures des PLH intercommunaux, qui amoindrit considérablement leur efficacité.

Dans la même logique, on dénonce souvent la faible appropriation des PLH intercommunaux par les communes, auprès desquelles le PLH ne s'est pas nécessairement imposé comme un document de référence.

Les PLH intercommunaux peuvent aussi se heurter au manque de pertinence de certains périmètres d'EPCI. On pense notamment au grand nombre d'intercommunalités bi communales en Île-de-France qui induisent des PLH intercommunaux ayant toutes les caractéristiques d'un PLH communal. Ces PLH se résument alors parfois à la simple addition de projets communaux.

Retour d'expérience

Il faut aussi compter avec les difficultés que suscitent les négociations relatives à la définition des objectifs de construction quand une intercommunalité associe des « maires bâtisseurs » et des communes plus frileuses. La Communauté d'agglomération Arc de Seine, créée en 2003 regroupait ainsi les communes d'Issy-les-Moulineaux, Meudon, Vanves, Ville d'Avray, Chaville (Arc de Seine a fusionné en 2010 avec Val de Seine au sein de la nouvelle communauté d'agglomération Grand Paris Seine Ouest).

2.3.2. Vers une nouvelle génération de PLH communaux ?

Des communes qui s'engagent ...

Dans l'objectif d'assurer un maillage du territoire par les politiques de l'habitat, la récente loi Molle a opéré un retour vers les PLH communaux. Les délais inscrits dans la loi sont resserrés. Mais dans les faits, si certaines communes ont d'ores et déjà délibéré pour le lancement de leur PLH, d'autres restent nettement plus attentistes.

Les services de l'Etat dans les départements ont généralement informé l'ensemble des communes concernées par l'obligation nouvelle d'élaborer un PLH. Certaines directions départementales sont même allées plus loin en organisant des séminaires ad hoc.

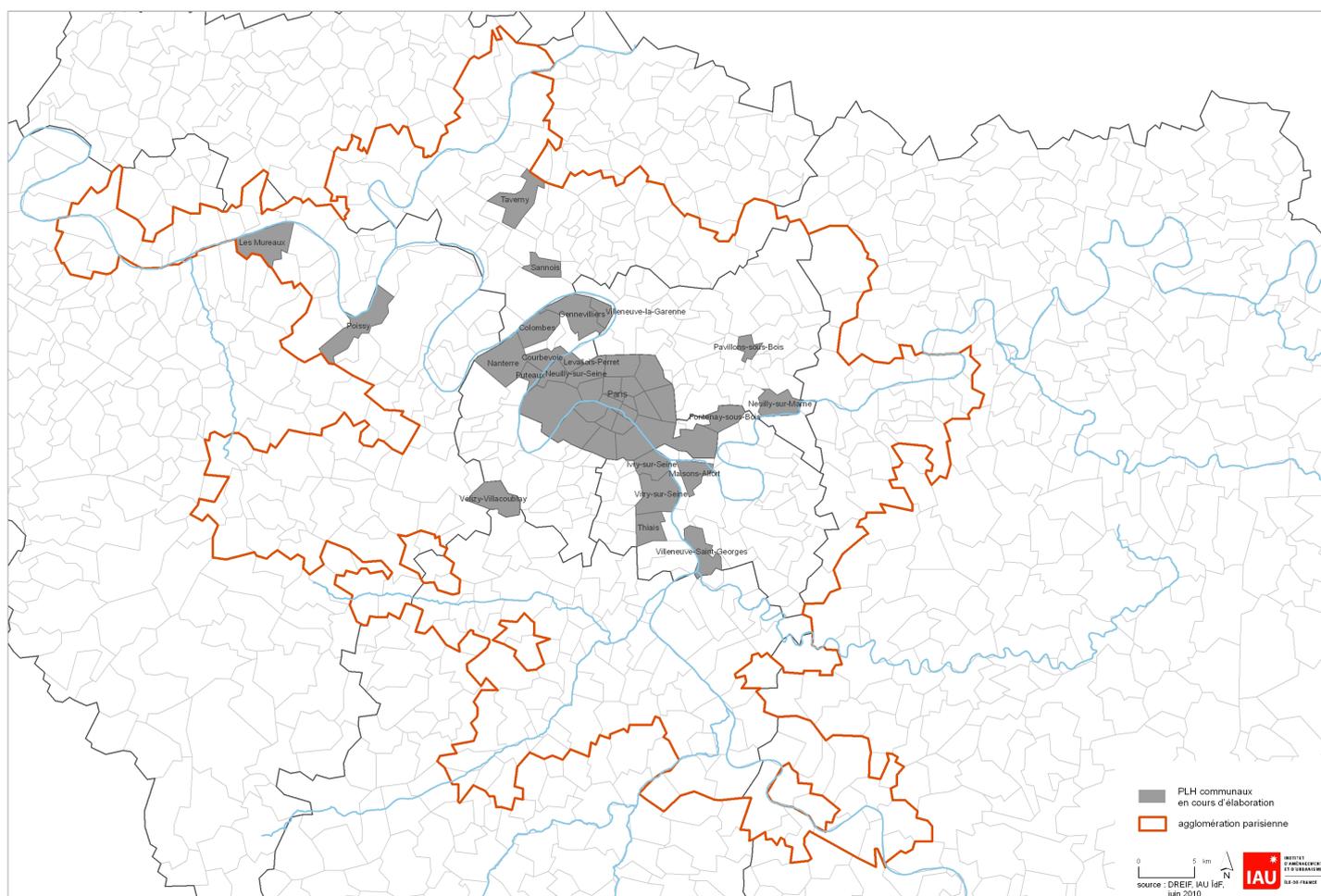
En février 2010, une vingtaine de communes franciliennes assujetties à l'obligation de PLH suite à la loi Molle sont engagées dans l'élaboration de leur programme local de l'habitat. L'écart reste donc considérable entre l'obligation inscrite dans la loi et la pratique. Mais la liste des communes assujetties à l'obligation de PLH est elle-même mouvante du fait des recompositions de la carte intercommunale.

En février 2010, une vingtaine de communes franciliennes ont d'ores et déjà délibéré pour l'élaboration de leur PLH suite à l'obligation nouvelle introduite par la loi Molle. Citons notamment :

Poissy, les Mureaux et Vélizy dans les Yvelines,
Taverny et Sannois dans le Val d'Oise,
Villeneuve-Saint Georges, Ivry-sur-Seine, Vitry-sur-Seine, Thiais, Fontenay-sous-Bois et
Maison-Alfort pour le Val-de-Marne
Pavillon-sous-Bois et Neuilly-sur-Marne en Seine-Saint-Denis
Paris
Colombes, Courbevoie, Gennevilliers, Levallois, Nanterre, Neuilly-sur-Seine, Puteaux,
Villeneuve-la-Garenne dans les Hauts de Seine (Asnières et La Garenne Colombes devant
délibérer très prochainement).

Ce décompte reste sans doute partiel et ne devrait pas manquer d'évoluer au fil des nouvelles délibérations. En outre, la délibération communale n'implique pas toujours une mise en route immédiate et effective du PLH, la phase d'ingénierie pouvant tarder. Au-delà de la délibération municipale, les PLH communaux « nouvelle génération » connaissent donc des états d'avancement variables : la commune de Fontenay-sous-Bois a par exemple souhaité progresser rapidement dans la procédure, tandis que d'autres communes tardent pour la consultation du bureau d'études.

Communes franciliennes ayant engagé un PLH suite à la loi Molle – juin 2010



Retour d'expérience

La Ville de Paris a engagé l'élaboration de son nouveau PLH. Elle s'était dotée d'un premier programme en juin 1996 et l'avait renouvelé en 2001. Comme les autres collectivités concernées, après l'adoption de loi Molle, elle a deux ans pour se doter d'un nouveau PLH : elle a donc engagé l'élaboration de son nouveau PLH par délibération le 24 octobre 2009 et le processus engagé doit permettre une adoption du PLH avant fin mars 2011. Le nouveau PLH portera sur la période 2011-2017. La Ville a confié à l'Atelier parisien d'urbanisme (Apur) la mise au point des documents préparatoires.

Le précédent PLH de 2004 relevait plusieurs enjeux dans son état des lieux :

- *l'existence de fortes tensions sur le marché du logement, auxquelles contribuent la baisse du rythme de la création de logements et la proportion élevée de logements vacants dans le parc privé ;*
- *une répartition inégale des logements sociaux avec un déséquilibre important entre les arrondissements périphériques et ceux du Centre et de l'Ouest ;*
- *un nombre élevé d'immeubles insalubres, connaissant des difficultés de fonctionnement ;*
- *un parc d'habitation dominé par des petits logements (en moyenne 2,5 pièces) donc inadapté à l'accueil de familles.*

Dans le document d'orientation du PLH adopté en 2004, l'accent était mis sur trois actions prioritaires :

- *l'accroissement et la diversification de l'offre de logement et particulièrement celle de logement social ;*
- *le rééquilibrage des logements sociaux sur le territoire parisien, afin de servir un objectif de mixité sociale ;*
- *la lutte contre l'habitat insalubre et la réhabilitation du parc social existant.*

Pour le nouveau PLH, les enjeux considérés en 2004 demeurent pertinents. Et deux nouveaux enjeux d'importance au moins égale sont apparus :

- *la nécessité de penser le diagnostic et l'action à une échelle métropolitaine et pas seulement communale.*

Les orientations et actions du nouveau programme local de l'habitat de Paris doivent être envisagées à l'échelle métropolitaine. Un tel programme ne peut s'élaborer indifféremment à ce qui se passe au-delà du périphérique. Paris partage avec les communes limitrophes et plus largement avec l'ensemble des collectivités locales de la métropole des problèmes similaires qui appellent des réponses concertées. Après un diagnostic de la situation à l'échelle du bassin d'habitat et l'identification des problématiques majeures de l'habitat et du logement, il est aujourd'hui indispensable de concevoir les réponses aux enjeux, comme des actions coordonnées, voire partagées avec les autres collectivités de la métropole. C'est en effet à l'échelle de la métropole que les moyens de surmonter la crise du logement pourront être trouvés.

- *la nécessité de décliner dans l'action les exigences du développement durable, pour s'assurer que la réponse d'un jour ne soit pas à l'origine d'un problème le lendemain.*

Les orientations et actions du programme local de l'habitat doivent être compatibles avec les nécessités d'assurer pour Paris un développement durable. Il est notamment fondamental que les actions prévues permettent de lutter contre le changement climatique. Le respect des objectifs en matière de

réduction des consommations d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre passe inévitablement par la mise en place de nouveaux dispositifs et outils d'accompagnement. Cela constitue un chantier d'autant plus conséquent que la majorité des immeubles collectifs privés parisiens sont anciens. Les actions à mener devront également viser à influencer la manière de gérer les immeubles, les modes de consommation et les habitudes de leurs habitants.

Enfin, sont également intégrés dans le nouveau PLH parisien les enjeux liés à la faiblesse de la mobilité logement et la nécessité de fluidifier les parcours résidentiels, la contraction du parc locatif privé, les difficultés croissantes des classes moyennes, notamment les familles.

Plusieurs documents ont été préparés ou sont en préparation : des diagnostics pour chaque arrondissement parisiens, un diagnostic global pour Paris dans son bassin d'habitat, un programme d'action comportant une déclinaison par secteur géographique.

Sont associés à l'élaboration du PLH de Paris, les maires d'arrondissement, l'État (de droit), mais également le syndicat mixte d'études Paris Métropole, les communes limitrophes de Paris, les bailleurs sociaux et leur organisation professionnelle, les partenaires financiers, les opérateurs et représentants du parc privé, les professions partenaires, les opérateurs spécialisés, les associations et organismes sociaux, les représentants des locataires et des mal-logés, les instances techniques.

... et des communes attentistes

Certes, l'absence de sanction et l'aspect non coercitif de l'obligation de PLH expliquent en partie le manque d'investissement de certaines communes dans la démarche. Mais l'attentisme des communes peut avoir de multiples raisons :

- certaines communes intègrent ou vont intégrer une intercommunalité et dans ce cadre, l'obligation qui s'imposera (ou non) est celle d'un PLH intercommunal ;
- certaines communes estiment que le volet habitat de leur PLU, suffisamment développé, ne justifie pas l'élaboration d'un nouveau PLH ;
- d'autres communes disposent d'études habitat récentes et fouillées qui pourront faire office de PLH et les autorise à ne pas se lancer dans une nouvelle et lourde démarche d'élaboration ;
- d'autres, enfin, ont déjà élaboré par le passé un PLH communal et ont parfois du mal à comprendre cette remise à l'honneur des PLH communaux après une période de dénigrement...

Retour d'expérience

En Essonne, la commune des Ulis (ainsi que Savigny sur Orge) est concernée par l'obligation de PLH communal institué par la loi Molle. Cette commune s'était déjà dotée d'un PLH suite à loi de 1996 relative au Pacte de relance pour la Ville rendant le PLH obligatoire dans les communes comptant une ZUS sur leur territoire. Mais aujourd'hui, le souhait d'entrer dans la communauté d'agglomération du Plateau de Saclay semble expliquer ses « attermoissements » face à l'élaboration d'un nouveau PLH.

2.3.3. Un paysage mouvant

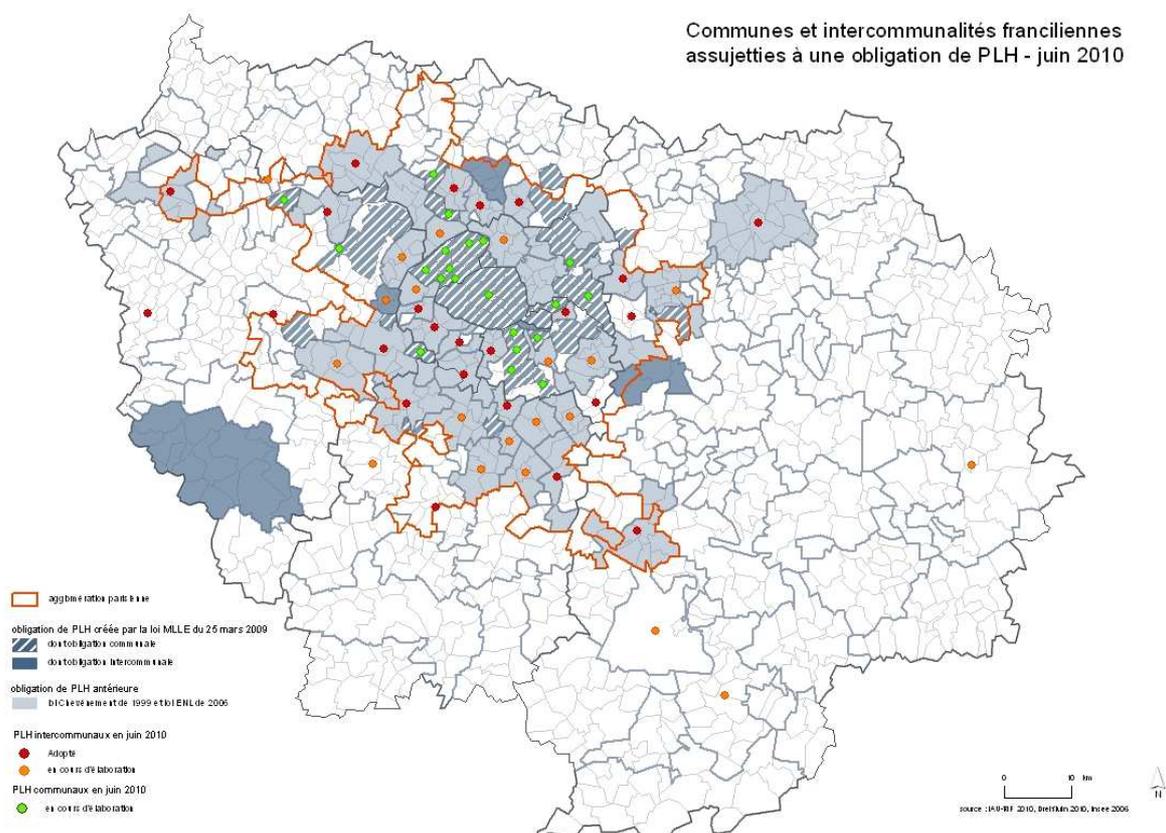
Tout discours figé sur l'état des lieux des PLH en Ile-de-France apparaît ainsi difficile. Création de nouvelles EPCI, modification de statut (communautés de communes devenant des communautés d'agglomération), intégration d'une commune au sein d'une intercommunalité constituée, extensions de compétence, etc. : **le paysage communautaire francilien évolue et ce contexte mouvant, induit des obligations légales différentes en matière de PLH.**

En 2010, 6 nouvelles intercommunalités à fiscalité propre ont vu le jour en Ile-de-France : 2 communautés d'agglomération en Seine-Saint-Denis (Est Ensemble et Plaine de France) ; 3 communautés de communes (Portes Briardes entre Villes et Forêts, Gâtinais Val de Loing, Pays de Nemours) et une communauté d'agglomération (La Brie Francilienne) en Seine et Marne.

2 transformations de communautés de communes en communautés d'agglomération ont été enregistrées en 2010 (Aéroport du Bourget en Seine-Saint-Denis et Versailles Grand Parc dans les Yvelines) auxquelles il faut ajouter 1 fusion (Grand Paris Seine Ouest regroupant Arc de Seine et Val de Seine dans les Hauts-de-Seine). On dénombre aussi deux disparitions d'intercommunalités suite à l'absorption par d'autres EPCI (en Seine-et-Marne).

C'est ainsi que si une soixantaine de communes franciliennes étaient concernées par l'obligation de PLH communal lors de l'adoption de la loi Molle en mars 2009, près d'un an plus tard, en février 2010, cette obligation n'affecte plus qu'une cinquantaine de communes³.

Communes et intercommunalités franciliennes assujetties à une obligation de PLH juin 2010



Retour d'expérience

Lors de sa promulgation, la loi Molle avait placé une vingtaine de communes de Seine-Saint-Denis dans l'obligation d'élaborer un PLH communal. Mais suite à la création récente de deux communautés d'agglomération dans le département, cette obligation ne s'applique plus qu'à une dizaine de communes de plus de 20 000 habitants, l'élaboration d'un PLH intercommunal s'imposant bien sûr désormais aux nouvelles communautés d'agglomération, Est Ensemble et Plaine de France.

De la même façon, les changements intervenus dans le paysage intercommunal des Hauts-de-Seine devraient à terme se répercuter sur les PLH en vigueur. On recense en mars 2010, 5 PLH intercommunaux : Hauts de Bièvre, Sud de Seine, Cœur de Seine, Val de Seine et Arc de Seine. Mais la création récente de la communauté d'agglomération Grand Paris Seine Ouest impliquera probablement à relativement court terme, avant même l'engagement d'une nouvelle procédure de PLH (le PLH d'Arc de Seine ne date que de 2009...), un recadrage des orientations et des programmes d'actions.

2.4. Les PLH « en pratique »

Le décompte des PLH, qui suppose une actualisation régulière⁴, appelle une approche plus qualitative et « pratique ». Dans les faits, comment élabore-t-on un PLH en Île-de-France ? Quelles sont ses lacunes éventuelles ? Que dire ensuite de la mise en œuvre effective du programme d'actions ?

On ne propose pas ici une analyse exhaustive sur la pratique des PLH en Île-de-France, mais quelques zooms sur des thèmes ciblés, à savoir : les défauts récurrents des PLH ; les porter à connaissance rédigés par l'Etat pour exprimer son point de vue ; la dynamique partenariale et les apports pédagogiques liés à l'élaboration des PLH ; les modalités d'association des bailleurs sociaux ; la vigilance du comité régional de l'habitat...

2.4.1. Les critiques récurrentes à l'égard des PLH

Malgré les aménagements apportés par les textes de lois successifs, les PLH restent un document perfectible. Parmi les défauts récurrents des PLH, citons : un document parfois avant tout « incantatoire » fondé sur une énumération de bonnes intentions, sans approfondissement particulier en termes de faisabilité ; un document « fourre-tout » auquel les textes de loi successifs demandent d'aborder des thèmes et sous-thèmes toujours plus nombreux et variés ; la déclinaison d'opérations déjà connues et engagées, sans aller plus loin ; des objectifs peu « territorialisés » et un volet foncier peu détaillé ; une articulation PLH - PLU insuffisante, avec un lien habitat / urbanisme / foncier qui reste ténu ; une approche fragmentée de la population (par type de public), qui gêne la compréhension globale ; un faible suivi de l'état d'avancement du PLH.

L'objectif qui sous-tend ces critiques est celui de PLH plus opérationnels, « territorialisés » et mieux articulés aux PLU.

Régulièrement dénoncées, les imperfections des PLH, sont elles mêmes liées à des causes diverses.

Le PLH reste en premier lieu un document de programmation, qui ne s'accompagne pas d'obligation de résultat. Et il n'est pas rare qu'il bénéficie d'un portage politique timide, voire peu convaincu qui s'exprime dans le contenu succinct des cahiers des charges comme dans la recherche d'une élaboration à moindre coût : depuis janvier 2005, l'Etat ne finance plus les études du PLH.

Le PLH est alors vécu comme une « formalité administrative » de plus, comme une procédure à respecter, parmi d'autres.

Mais la « territorialisation » insuffisante constatée dans nombre de PLH tient aussi parfois à la crainte de la collectivité d'afficher trop clairement les objectifs de construction. Les défauts de certains PLH peuvent aussi être liés au contexte de leur création (PLH d'opportunité « motivés » par le versement à l'EPCI doté d'un PLH du prélèvement de l'article 55 de la loi SRU) et au manque de pertinence de certains périmètres d'EPCI...

2.4.2. Les Porter à Connaissance de l'Etat : entre homogénéité et diversité

Définition réglementaire des PAC

La procédure des porter à connaissance des programmes locaux de l'habitat est explicitée dans l'article R 302-7 du code de la construction et de l'habitation (récemment modifié pour intégrer les quartiers Anru : décret n°2009-1679 du 30 décembre 2009 - art. 1) :

⁴ La DREIF assure ainsi un suivi des PLH en Ile-de-France.

« Dans un délai de trois mois à compter de la transmission de la délibération prévue à l'article R. 302-3, le préfet porte à la connaissance du président de l'établissement public de coopération intercommunale toute information utile concernant notamment l'évolution démographique, le développement économique local, les options d'aménagement ressortant des schémas de cohérence territoriale ou des schémas directeurs, ainsi que les objectifs à prendre en compte en matière d'habitat et de répartition équilibrée des différents types de logements dans l'agglomération concernée et notamment les obligations résultant de l'application de l'article L. 302-5.

Il porte également à sa connaissance, le cas échéant, les objectifs spécifiques à certains quartiers notamment ceux qui font l'objet des conventions pluriannuelles avec l'Agence nationale de rénovation urbaine mentionnées aux articles 10 et 10-1 de la loi n°2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Il communique au président de l'établissement public les objectifs et informations nouveaux au cours de l'élaboration du programme et de sa réalisation.

Le préfet ou son représentant est entendu, à tout moment, à sa demande, ou par l'organe délibérant, ou par le président de l'établissement public qui en rend compte à l'organe délibérant. »

Porter le discours stratégique de l'Etat

Les PAC ont pour objet de pointer les enjeux prioritaires du territoire pour l'Etat. Les PAC ciblent donc certaines problématiques. Ils ne couvrent pas tous les volets des politiques locales de l'habitat et s'attachent à ceux qui entrent dans le champ de compétence de l'Etat (ou participent à la mise en oeuvre de ses politiques).

Les PAC ne représentent en aucun cas l'avis définitif de l'Etat puisque celui-ci reste associé à l'ensemble du processus d'élaboration du PLH et peut continuer d'exprimer son point de vue (via les PAC complémentaires ou de façon plus informelle).

En termes de contenu, les PAC comprennent (sous des formes et dans un ordre qui peuvent varier) :

- une partie juridique rappelant le cadre législatif, les documents à prendre en compte, les exigences de compatibilité (SCOT - PLH - PLU), les modalités d'élaboration d'un PLH ;
- une partie politique explicitant les priorités du territoire pour l'Etat ;
- une partie technique nourrie de données statistiques fournissant des éléments de cadrage (le pré-diagnostic).

Pour élaborer les PAC, les DDE peuvent solliciter les DRE afin de recueillir toutes études, données statistiques et cartographiques utiles à la compréhension des enjeux locaux et régionaux du PLH.

Exercice synthétique, le PAC doit exprimer une stratégie, mais aussi formuler des questions, ouvrir le débat, suggérer des pistes à explorer. Et ce volet du PAC n'est ni le plus aisé, ni le plus répandu.

D'un département à l'autre, des pratiques qui varient

Au-delà d'un ensemble d'objectifs partagés à l'échelle régionale et d'un schéma d'organisation relativement proche, les PAC peuvent considérablement varier selon les

départements franciliens : en termes de mode d'élaboration, de produit final (PAC plus ou moins succincts ou développés⁵), de contenu.

La spécificité de chaque territoire appelle et explique bien sûr une part de cette diversité (enjeux propres au territoire).

De plus, si les PAC sont généralement le résultat d'un travail transversal entre les services de l'habitat et ceux de l'aménagement (en tant que détenteurs de nombreuses données et statistiques, ces derniers sont souvent responsables des pré-diagnostic), les méthodes d'élaboration diffèrent. Le nombre de personnes mobilisées par cette tâche varie : l'élaboration des PAC et le suivi des PLH incombent dans certains départements franciliens à une personne seule, alors qu'ailleurs une véritable équipe est en charge de ces missions. L'élaboration d'un porter à connaissance passe aussi parfois par le recours à un bureau d'études.

L'importance accordée au pré-diagnostic varie également, la perspective d'un PLH étant parfois saisie comme l'occasion de réaliser un pré diagnostic fouillé (par exemple lorsque le territoire concerné ne bénéficiait pas d'études et de traitements statistiques approfondis). Tantôt intégrés au porter à connaissance, les pré diagnostics peuvent aussi être conçus comme des documents à part.

Retour d'expérience

S'il existe des guides pour aider à l'élaboration des PAC⁶, il n'existe pas de « club » associant les rédacteurs de porter à connaissance pour échanger sur leur méthode et leur pratique. Or l'exercice du porter à connaissance reste relativement difficile : il s'inscrit dans un calendrier contraint (3 mois) et se heurte parfois à des problèmes de personnel et d'accès à l'information. D'où localement, des situations de « goulet d'étranglement », des retards dans l'élaboration des PAC, des envois décalés par rapport à la procédure déjà bien engagée par la collectivité... A l'inverse dans certains départements franciliens, grâce à un effort d'anticipation, les PAC sont prêts dans les temps, voire même avant que les délibérations relatives au PLH ne parviennent auprès des DDE.

Une autre différence importante réside dans l'affichage, ou non, des objectifs de production de logements. Traditionnellement mentionnés dans les PAC (dans une logique censée être celle d'un ordre de grandeur donné à titre indicatif...), quelques départements ont renoncé à afficher ces objectifs, du moins par écrit. Il est aussi vrai que dans le contexte actuel, les difficultés de financement prévisibles peuvent inciter à une certaine réserve... Inversement, d'autres départements semblent s'apprêter à cibler leur attention sur les objectifs quantitatifs affichés.

2.4.3. L'élaboration des PLH : un moment de pédagogie et d'échanges

L'élaboration d'un PLH est, souvent, un moment d'apport de connaissances et d'échanges enrichissant pour l'ensemble des partenaires impliqués et, en premier lieu, pour la collectivité concernée. On peut à cet égard parler d'une « vertu pédagogique » des PLH, presque indépendamment du résultat final et de la mise en œuvre ultérieure du PLH... La qualité du travail et l'implication du maître d'œuvre du PLH (bureau d'étude ou autre) joue bien sûr ici

⁵ Les PAC très développés pouvant même empiéter sur l'exercice du PLH.

⁶ Le porter à connaissance des PLH. Guide de rédaction à destination des DDE. Février 2004. Direction régionale de l'équipement Ile-de-France. Acadie.

un rôle central : centralisation et mise en relation de sources et de données sur l'habitat habituellement dispersées ; traitement de statistiques mettant en évidence des évolutions, notamment démographiques, et des dysfonctionnements ; présentation simplifiée, voire vulgarisation, d'éléments relativement techniques ; association d'une grande diversité de partenaires de « culture » différente ; animation de comités de pilotage, d'ateliers thématiques, de séminaires d'élus.

Cette dimension pédagogique suppose un travail dans la durée. A ce titre, il semble bien y avoir une **durée incompressible pour l'élaboration d'un bon PLH**.

De ce fait, les apports du PLH, dans sa phase de préparation, sont souvent multiples : compréhension de certaines évolutions jusque là ignorées ou minimisées, **familiarisation avec certaines notions techniques, introduction de nouvelles problématiques** dans les politiques de l'habitat, prise de conscience de ce qu'est une politique de l'habitat globale, etc. Ainsi, certaines communes franciliennes concevant leur politique de l'habitat principalement sous l'angle du logement social ont été amenées à élargir leur problématique et à s'intéresser au parc privé suite aux éléments mis en évidence et aux contacts noués (monde associatif, ...) lors de l'élaboration du PLH.

De même, les connaissances acquises, les arguments entendus et les partenariats noués à cette occasion constituent autant d'outils qui pourront être mobilisés dans d'autres circonstances, d'autres négociations.

Au final, le degré d'association et la qualité du travail partenarial mis en œuvre lors de la préparation du PLH dépendent en grande partie des propositions et de la méthode retenue par le maître d'œuvre. Or cette dynamique gagnerait à être maintenue au-delà, dans le cadre du suivi du PLH, par exemple.

Retour d'expérience

Six communes du secteur de la Défense (Nanterre, Courbevoie, Puteaux, Suresnes, Rueil-Malmaison, La Garenne-Colombes) ont engagé une démarche commune à l'occasion de l'élaboration ou de la révision de leur PLH respectif. Elles sont en effet confrontées à une concordance des calendriers : 4 communes sont soumises aux nouvelles obligations de la loi Molle et doivent voter un PLH avant 2011 et la communauté d'agglomération du Mont Valérien, constituée début 2009 est elle aussi engagée dans cette démarche pour l'année 2010.

Dès 2009, l'établissement public d'aménagement Seine Arche (EPASA), à l'origine de cette initiative, avait invité ces communes à se réunir pour échanger sur le devenir de leur territoire, en vue de stimuler d'éventuels rapprochements intercommunautaires. La ville de Nanterre a d'ailleurs fait part de son projet de rejoindre en janvier 2011 la communauté du Mont Valérien formée par Rueil-Malmaison et Suresnes, tandis que Puteaux et Courbevoie envisageraient de se regrouper.

Pour structurer les échanges des communes, quatre groupes de travail ont été mis en place consacrés au logement, à l'économie, au cadre de vie - culture, loisirs et sports - et aux transports.

Après une phase de diagnostic⁷, le groupe Logement a choisi d'approfondir trois thématiques : la diversité de l'offre sociale, les

⁷ Ce diagnostic sur les principales problématiques logement du territoire et sur les dynamiques résidentielles qui le traversent a été réalisé par l'IAU Ile-de-France à la demande de l'EPASA.

enjeux du parc privé et les objectifs de production neuve. Autant d'occasions de partager quelques constats comme la fragilisation des demandeurs, le vieillissement des occupants ou la spécialisation de certains groupes dans le parc social. Les communes ont également souligné la réduction de leurs marges de manœuvre pour le maintien des équilibres sociaux de peuplement et notamment l'impact des attributions prioritaires au titre de la loi Dalo. Elles ont également échangé sur les outils de connaissance, les financements particuliers, les dispositifs mobilisés.

L'élaboration des PLH s'opère toutefois dans des contextes différents. Pour certaines communes, comme Nanterre et Suresnes, mais aussi Rueil-Malmaison et La Garenne-Colombes, le PLH est une occasion d'évaluer et de réorienter leur politique de l'habitat, tandis que pour d'autres, comme Courbevoie ou Puteaux, le PLH constitue bien une première formalisation d'une politique locale de l'habitat. Le degré de précision et d'exigence des cahiers des charges élaborés pour les PLH varient ainsi considérablement.

La collaboration entre ces six communes a récemment franchi une étape nouvelle avec la décision de créer un syndicat intercommunal d'études et de projets du territoire des deux Seine, dans l'objectif de déterminer une stratégie de l'ouest parisien pour les 20 à 30 ans à venir. Le logement occupera une place à part entière dans les réflexions menées sur le développement urbain, social et économique de ce territoire.

Le point mort, une notion « pédagogique » utilisée dans les PLH

Le point mort est une notion habituellement utilisée dans les PLH par les bureaux d'études et par l'Etat dans ses porter à connaissance. Il est une façon d'exprimer le lien entre construction neuve et développement démographique.

Plus précisément, le **point mort donne le niveau de construction nécessaire au maintien de la population**, autrement dit la part de la construction neuve destinée à satisfaire les besoins endogènes liés : au desserrement des ménages (suite au vieillissement de la population, à l'évolution des modes de cohabitation et des structures familiales...) ; au renouvellement du parc (démolitions, changement d'usage) ; à la fluidité du marché (variation du stock de logements vacants, de résidences secondaires...).

Ce n'est qu'au-delà du point mort que les logements neufs deviennent effectivement affectés à l'accroissement du nombre des ménages.

Le point mort est donc un critère de mesure, parmi d'autres, pour apprécier l'effort de construction : la commune se situe-t-elle en deçà ou au-delà du calcul du point mort ?

Mesure technique, le point mort est aussi et avant tout un outil pédagogique qui alerte sur les risques de baisse de la population, et de dégradation des conditions d'occupation (sur occupation, maintien dans de l'habitat dégradé,...), en l'absence de tout effort de production. Il vient contrecarrer l'idée reçue selon laquelle par le simple fait de construire on accroît sa population.

2.4.4. Les organismes HLM face aux PLH

Des partenaires associés et sollicités

Les organismes Hlm figurent parmi les personnes morales associées à l'élaboration d'un PLH : ils participent aux comités de pilotage, et peuvent être particulièrement mobilisés à l'occasion des ateliers thématiques préparatoires consacrés au parc social. Les organismes sont souvent sollicités en nombre et en ordre dispersé, mais l'Aorif est parfois également sollicitée en tant qu'association des organismes de logement social franciliens. L'implication des bailleurs varie, bien sûr, en fonction de l'importance de leur patrimoine sur le territoire, des enjeux locaux et de l'état du dialogue local.

Lors de l'élaboration d'un PLH, les organismes Hlm interviennent aussi en tant que fournisseurs de données, qu'ils soient sollicités en ce sens par la collectivité ou par le bureau d'études. La transmission de données s'opère alors d'autant plus aisément que les bailleurs participent déjà aux éventuels dispositifs d'observation de l'habitat.

Les PLH : une occasion à saisir pour « entrer dans le jeu local »

Le mouvement HLM souhaite encourager un investissement fort et structuré des bailleurs sociaux dans les PLH. Les objectifs visés sont multiples. Il s'agit d'organiser le discours et de porter une « parole collective » (plutôt que d'intervenir en ordre dispersé) ; de renforcer l'implication territoriale des organismes Hlm et leur positionnement dans le jeu des acteurs locaux ; de promouvoir certains de leur champ d'intervention comme l'accès social à la propriété (avec accompagnement et sécurisation des accédants), qui n'est pas toujours clairement identifiée parmi l'ensemble des dispositifs dits « d'accès social ». L'élaboration d'un PLH est aussi un moment de dialogue avec l'Etat. Plus globalement, l'enjeu est bien sûr celui de l'amélioration de l'image du logement social.

Retour d'expérience

L'AORIF, association des organismes Hlm d'Île-de-France, travaille actuellement à l'élaboration d'un guide destiné aux bailleurs sociaux et consacré au PLH. Dans ce cadre, l'Aorif a fait le choix de s'intéresser en priorité aux PLH intercommunaux.

CUS, SLS : des interférences avec les PLH

La convention d'utilité sociale (CUS)⁸, mais aussi la dérogation au régime du supplément de loyer de solidarité (SLS) sont des points importants de la loi Molle, qui interfèrent avec les PLH.

D'après la loi, les **EPCI dotés d'un PLH doivent être associés (au même titre que les départements) à l'élaboration de la CUS**. Compte tenu des **délais très courts** accordés pour le processus d'association (au plus tard mai 2010) et la signature des CUS (fin 2010), cette association risque parfois de rester relativement formelle et de se limiter à la tenue d'une réunion. Il existe néanmoins une procédure à respecter.

Le SLS (supplément de loyer de solidarité) sera probablement un élément fort des discussions. En effet, d'après la loi, les PLH peuvent édicter des secteurs de dérogation au SLS et ceux-ci s'imposent aux bailleurs puisque les CUS sont tenues d'être en conformité avec les PLH : si le PLH comporte une dérogation au SLS, le bailleur devra appliquer les règles du PLH dans sa CUS. Sur les zones d'application du SLS, modifiées ou non par le PLH, le régime de modulation du SLS s'applique puisqu'on se situe en Ile-de-France en

⁸ La CUS exprime le projet d'entreprise et témoigne de la contribution de l'organisme à l'effort global porté dans le PLH, le PDALPD, les accords collectifs. La CUS définit notamment les missions sociales de l'organisme, la politique patrimoniale, les ventes, le peuplement, la qualité de service,... Elle intègre des indicateurs de performance et comprend des engagements quantifiés devant permettre une évaluation des résultats.

zone tendue. Par conséquent, indépendamment des difficultés liées à la concordance des calendriers⁹, la question de l'articulation CUS – PLH se pose donc avec une certaine complexité.

Retour d'expérience

Des collectivités franciliennes dont le PLH, en cours d'élaboration, n'est pas encore adopté ont malgré tout signalé leur souhait d'être associées à l'élaboration des CUS. Cela laisse présager d'une nouvelle dynamique d'association, au-delà du strict respect des calendriers.

2.4.5. Le comité régional de l'habitat : quels points de vigilance ?

Certains thèmes suscitent une vigilance particulière des différents membres du comité régional de l'habitat.

On peut notamment citer :

- les objectifs de production de logements ... et leur concordance avec l'objectif des 60.000 / 70.000 logements pour la Région
- l'effort en faveur du logement social dans les communes dites SRU
- le volet foncier et son caractère opérationnel
- l'équilibre entre les communes et les quartiers
- l'équilibre entre le parc public et le parc privé
- l'équilibre entre acquisition amélioration et construction neuve
- les réponses apportées au besoin des populations spécifiques (hébergement)
- les engagements en matière de droit au logement opposable
- l'impact de la rénovation urbaine et la reconstitution de l'offre
- les copropriétés dégradées du parc privé, l'habitat indigne.

Les services de l'Etat sont également très attentifs au respect de la procédure, à la succession « diagnostic + orientations stratégiques + programme d'actions » ainsi qu'à la consistance de ces trois volets. Lors de l'analyse des PLH, il n'est pas rare qu'ils formulent des remarques sur des thématiques comme l'offre de places d'hébergement, les foyers de travailleurs migrants, les aires pour gens du voyage, etc. Quant à la Région, elle fait montre d'un intérêt spécifique pour les domaines dans lesquels elle s'investit, tel le logement étudiant. De la même façon, un des apports des associations réside dans leur « regard local » lié à une connaissance fine des territoires.

Retour d'expérience

La diversité des membres du CRH fait la richesse de cette instance dont un des intérêts est bien de « se faire juger par ses pairs »... et pas seulement par l'Etat.

⁹ Un moratoire a d'ailleurs été obtenu jusqu'à fin 2010 pour les dispositions nouvelles relatives au SLS.

Pour en savoir plus

Sur les PLH

ANAH - Agence Nationale de l'Habitat.

La prise en compte du parc privé dans les programmes locaux de l'habitat, ANAH, 2005 (mise à jour en 2007)

AORIF - Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France.

L'organisation de la profession dans les démarches PLH en Ile-de-France, Dossier ressource n°14, AORIF, Septembre 2008

Quelles données utiliser dans le cadre d'un PLH, Panorama n°9, AORIF, Avril 2006

Le PLH : enjeux pour l'habitat social et rôle des organismes Hlm, Les cahiers n°100, AORIF, Novembre 2005

DREIF - Direction Régionale de l'Équipement d'Ile-de-France

Le porter à connaissance des programmes locaux de l'habitat, Guide de rédaction à l'attention des DDE, DREIF, Acadie, Février 2004

Évaluation des 26 programmes locaux de l'habitat en Ile-de-France, DREIF / Préfecture d'Ile-de-France, Novembre 1997

Programme locaux de l'habitat en Ile-de-France, DREIF, Mars 1994

FNAU - Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme

Le rôle des programmes locaux de l'habitat au service des politiques urbaines et du développement des territoires, Les dossiers FNAU n°11, Décembre 2002

Mise en œuvre des PLH : l'expérience des agences d'urbanisme, Rapport, FNAU, Mai 1997

IAU IdF - Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région Ile-de-France

La « loi Boutin », quelles incidences pour l'Ile-de-France, Note rapide Habitat n°483, IAU IdF, Juillet 2009

« Les Programmes Locaux de l'Habitat en Ile-de-France », Christine Corbillé. In Les Cahiers de l'IAURIF – Supplément Habitat n°25, Octobre 1999

MEEDDM - Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer

Les PLH : un renforcement du rôle de l'État et un contenu plus opérationnel, Flash DGALN n°06, MEEDDM, Février 2010

Le PLH en 10 questions, MEEDDM, Version provisoire du 24/11/2009

Prendre en compte le foncier dans un programme local de l'habitat, METATM, Novembre 2004

Site Internet « Les outils de l'aménagement » > Fiche sur le Programme local de l'habitat <http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/>

ORF - Observatoire Régional du Foncier

Du programme local de l'habitat à l'opération. Le foncier comme élément-clef, Colloque du 6 juin 2008, ORF, Septembre 2008

Préconisations en vue d'une meilleure prise en compte du foncier à toutes les étapes du Programme local de l'habitat, Rapport, ORF, Juin 2008