



Guide méthodologique pour l'élaboration d'un programme local de l'habitat

Rhône-Alpes Région

Auteurs :

Rémi DORMOIS, EPURES

Laure DEROULLERS, AUDAL

Karine CHAPAT, AUDAL

Sabine Sirugue, AURG

Pilotage Emmanuel BOULANGER, AURG

JUIN 2007

INTRODUCTION

1.1 Les axes clés de la politique régionale en matière d'habitat et de soutien aux PLH

Une territorialisation de la politique régionale de l'habitat

Par ses délibérations du 19-20 mai 2005 et 22-23 mars 2007, la Région Rhône-Alpes a fait significativement évoluer sa politique du logement et le budget qui lui est allouée. Selon le principe de territorialisation de l'action régionale, elle a fait évoluer son dispositif d'aides au logement, en le faisant désormais reposer principalement sur l'appui apporté aux territoires locaux porteurs de projets en matière de politique du logement.

Ainsi, elle contractualise en particulier avec les intercommunalités compétentes qui se dotent d'un Programme local pour l'habitat (PLH) et les conseils généraux délégataires des aides à la pierre : dans ce cadre la Région soutient financièrement 40% de la production annuelle de logements sociaux et très sociaux visés par le PLH adopté. Lorsque les territoires ont pris la délégation des aides à la pierre, cette contractualisation permet l'instauration d'un guichet unique pour déposer et délivrer l'ensemble des aides de tous les partenaires financeurs. Enfin, la Région négocie des conventions de partenariat avec des territoires qui n'ont pas encore de PLH, lorsqu'ils manifestent l'envie de s'y lancer et pour les y inciter.

Une attention accrue portée à la qualité des projets locaux

L'essentiel de son dispositif d'aide au logement reposant désormais sur les compétences et projets locaux (logique de subsidiarité) la Région est, dans ce contexte, d'autant plus soucieuse de la qualité et de l'opérationnalité des démarches locales, dont dépend l'efficacité de sa politique.

Par ailleurs, la Région, avec la Préfecture de Région et dans le cadre du comité régional de l'habitat, est en position de formuler un avis sur les projets de PLH locaux, et de contribuer à la définition de l'allocation de ressources faite aux différents territoires en délégation, en fonction de la situation locale du logement et de la qualité du projet porté à travers le PLH.

Soucieuse de participer à la mise en œuvre du droit au logement pour tous et de contribuer à augmenter l'offre durable de logements accessibles, la Région, à l'image de ses propres objectifs, est attentive aux projets locaux ambitieux en terme d'amélioration environnementale des projets urbains, de développement de la justice sociale, de l'efficacité économique et sur l'amélioration de la participation des habitants.

Ainsi, elle fait porter majoritairement son effort sur la production de logements accessibles à bas loyers dans le parc public et le parc privé, la production de logements respectueux de la démarche de Qualité Environnementale des Bâtiments (QEB), le logement des jeunes, des plus démunis et des personnes handicapées.

1.2 Le Programme local de l'habitat, outil indispensable pour conduire une politique de l'habitat ambitieuse et opérationnelle

Le Programme local de l'habitat est l'outil juridique par lequel un établissement public de coopération intercommunale va se doter d'une politique de l'habitat ambitieuse et opérationnelle. Document de prévision, d'orientation et de programmation, dont le contenu et l'élaboration sont cadrés par le Code de la construction et de l'habitation, il doit décrire les actions prévues par l'intercommunalité et les communes pour répondre aux besoins en logement du territoire et remédier aux dysfonctionnements constatés lors du diagnostic préalable (existence de logements déqualifiés, indignes ou insalubres, déséquilibres territoriaux, vacance, prix élevés, marché locatif trop étroit, publics exclus, etc.).

Elaborer un PLH, pourquoi faire ?

- Mettre les communes dans une dynamique de projet autour d'une question - l'habitat - structurante pour la vie quotidienne des habitants et pour l'avenir du territoire
- Répondre aux difficultés et aux besoins en habitat à l'échelle des bassins de vie, plus pertinente, dans le fonctionnement du marché immobilier, que la seule échelle communale
- Mobiliser les partenaires publics et privés dans un cadre commun, coordonner l'action des communes, des institutions et des partenaires qui contribuent à la politique de l'habitat sur le territoire
- Mutualiser des moyens à l'échelle intercommunale et capter des ressources supplémentaires pour construire ou améliorer l'habitat (avec les partenaires financeurs : Etat, Région, Département, ...)

Un outil dont la portée et l'opérationnalité se renforce

Crée en 1983 comme un simple document d'étude facultatif, visant à alimenter une réflexion locale sur les besoins en logement et la programmation des logements sociaux, le PLH n'a cessé depuis, avec l'expérience accumulée par les territoires qui l'ont pratiqué, la structuration des intercommunalités et la décentralisation progressive de la politique du logement, de progresser en force réglementaire et politique.

- La Loi SRU de 2000 a renforcé son lien avec les autres politiques locales (déplacements, économie, environnement) et son articulation avec les procédures d'urbanisme aux différentes échelles, dans l'optique d'un aménagement durable du territoire. Le PLH doit être compatible avec les Schéma de cohérence territoriale, et les Plans locaux d'urbanisme doivent lui être compatibles.

- La Loi Liberté et responsabilité locale d'août 2004 en a renforcé la portée et l'opérationnalité pour en faire le document-cadre d'une possible délégation de compétence des aides à la pierre aux EPCI volontaires : c'est en appréciant l'ambition et l'opérationnalité du PLH adopté que les services de l'Etat accorderont (ou non) la délégation de compétence aux EPCI qui la demandent.

Le décret du 4 avril 2005 a précisé ces exigences d'opérationnalité, et consacre le rôle du PLH comme outil de programmation et de mise en œuvre de la politique locale de l'habitat, à travers notamment :

- > **le changement d'échelle (territoriale et temporelle)** : le PLH est forcément intercommunal, il est élaboré pour une durée minimale de 6 ans.
- > **la nécessité d'une approche large du marché et de ses différentes composantes** : logement des étudiants, hébergement des personnes défavorisées, traitement de l'habitat indigne, le renouvellement urbain, la reconstitution de l'offre démolie ; le foncier
- > **la nécessité de se donner les moyens de mettre en œuvre la politique de l'habitat, une exigence d'opérationnalité** :
 - le PLH doit comporter **un programme d'actions détaillées** par secteur géographique (construction, réhabilitation, etc.) ;
 - la politique de l'habitat doit s'assortir d'une **politique foncière en faveur de l'habitat** ;
 - un **dispositif d'animation, de suivi et un observatoire** permanent de l'habitat doivent être mis en place et décrits dans le PLH.

Aujourd'hui, le PLH a vocation à être le document-cadre et organisateur de la politique intercommunale du logement pendant les 6 ans de sa validité : feuille de route pour l'action de la compétence habitat communautaire, mais aussi document de référence pour orienter la réflexion et l'action des communes et de tous les partenaires et acteurs de l'habitat (institutions, financeurs, bailleurs HLM, professionnels de l'immobilier, etc.).

Ce que doit comporter un PLH (rappel du contenu obligatoire précisé par le décret du 4 avril 2005)

1. Un diagnostic qui décrit le fonctionnement du marché local de l'habitat et des conditions d'habitat

- > Il fait le point sur **l'adéquation entre offre et demande** : état de la situation existante et évolutions en cours (notamment les dysfonctionnements en matière d'équilibre social de l'habitat et les conséquences, estimation quantitative et qualitative des besoins, prise en compte des enjeux liés aux déplacements et aux transports.
- > Il **évalue les résultats et effets des politiques** de l'habitat précédentes ;
- > Il **expose les conséquences, en matière d'habitat, des perspectives de développement et d'aménagement** : lien avec les SCOT et schémas de secteurs existants (si pas de SCOT, prise en compte de l'objectif de mixité sociale dans l'habitat en lien avec situation de territoires limitrophes).

2. Un document d'orientation qui détermine les principes et les objectifs

- > pour **permettre une offre suffisante, diversifiée et équilibrée** des différents types de logements, dans le respect des objectifs de mixité sociale dans l'habitat ;
- > pour **répondre aux besoins**, notamment ceux des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;
- > pour **guider les politiques d'attribution des logements locatifs sociaux** ;

- > en matière de **requalification du parc public et privé existant**, de **lutte contre l'habitat indigne** et de **renouvellement urbain** (en particulier actions de rénovation urbaine) ;
- > pour **l'adaptation de l'habitat en faveur des personnes âgées et handicapées** ;
- > pour **répondre aux besoins particuliers** de logement des étudiants ;
- > **précisant les secteurs géographiques et catégories de logements sur lesquels des interventions publiques sont nécessaires.**

3. Un programme d'actions pour l'ensemble du territoire et par secteurs géographiques pour au moins 6 ans :

- > **quantifie les objectifs et localise de l'offre nouvelle de logement** et d'hébergement par secteur géographique + **répartit les logements locatifs sociaux** nécessaires pour répondre aux objectifs SRU ;
- > **liste les principales actions envisagées pour l'amélioration et la réhabilitation du parc de logements publics ou privés existant** et précise les dispositifs opérationnels auxquels il est envisagé de recourir par secteur géographique ;
- > **décrit les opérations de rénovation urbaine envisagées** en précisant les modalités de reconstitution de l'offre de logement social liée à ces opérations ;
- > **définit les interventions en matière foncière** permettant la réalisation des actions du programme ;
- > **évalue les incidences de la mise en œuvre des actions retenues sur les PLU** et cartes communales par secteur géographique ;
- > **évalue les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des actions** et des catégories d'intervenant auxquels incombe la réalisation des actions ;
- > fixe les **modalités de suivi et d'évaluation du PLH** et conditions de **mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat.**

Elaborer un PLH nécessite une forte implication des élus et des acteurs de l'habitat, du temps et des moyens

Elaborer une politique intercommunale de l'habitat nécessite **une implication forte des élus du territoire** - tant au niveau communal qu'intercommunal - **ainsi qu'une mobilisation de l'ensemble des acteurs** locaux de l'habitat, privés ou publics. Le succès d'une démarche PLH réside notamment dans le **degré d'appropriation et d'adhésion politique, intercommunale et partenariale** qu'elle génère, condition de sa mise en œuvre ultérieure. Le nouveau format du PLH, dont les implications urbanistiques et opérationnelles sont renforcées, accroît cette exigence. C'est aussi particulièrement vrai pour les territoires débutants en matière de politique locale de l'habitat et dont l'expérience intercommunale est limitée : **l'enjeu principal d'une première PLH, au-delà des actions qui pourront être mises en place, est de créer une dynamique, de générer une véritable culture partagée des problématiques et modes d'intervention possibles en matière d'habitat.**

La qualité de l'animation de la démarche d'élaboration sera alors déterminante : élaborer et gérer un PLH c'est mettre en place une démarche collective, participative et mobilisatrice, qui requiert du **temps et des moyens - d'étude, d'animation, de négociation, de communication** - qu'il faut anticiper avant son lancement.

Volet 1 : Le PLH, élément majeur du projet d'aménagement durable d'un territoire

Même si l'objet central d'un PLH reste de favoriser l'accès au logement décent de chacun et de promouvoir une certaine mixité sociale, ses implications pour le territoire vont bien au-delà de la seule question sociale du logement. En effet, en prenant en compte, sous l'effet d'une planification renouvelée, les dynamiques économiques et démographiques, les systèmes de transports et les enjeux environnementaux d'un territoire, le PLH peut – et doit – aussi contribuer à favoriser le renouvellement urbain, contenir l'étalement urbain, limiter les déplacements, les gaz à effet de serre. En articulation étroite avec les Schéma de cohérence territoriale, les plans de déplacement urbain et les plans locaux d'urbanisme communaux, il contribue alors directement au projet d'aménagement durable de territoire, et au développement durable.

1.1 L'outil désigné pour organiser la réponse aux besoins en logement et la mixité sociale

De par son contenu législatif et réglementaire, le PLH a pour mission de définir « ...les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre 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. » (Article L302-1 du code de la construction et de l'habitat). C'est donc l'outil majeur d'une politique visant à promouvoir un habitat pour tous, dans une recherche de mixité sociale et d'équilibre territorial de l'offre.

Une analyse générale de l'offre et de la demande pour permettre une action sur l'ensemble de la chaîne du logement

Dans sa phase de diagnostic, le PLH doit **identifier les problématiques habitat centrales du territoire qui sont au cœur des exigences réglementaires**. Il doit en particulier **analyser l'offre de logements existante et la confronter à l'estimation quantitative et qualitative des besoins**. Cette analyse doit permettre de repérer et quantifier les difficultés d'accès au logement, de mobilité résidentielle bloquée, les publics plus particulièrement affectés ; de décrire les segments d'offre insuffisants, ou mal répartis (logement locatif accessible pour des ménages aux revenus intermédiaires, accession à coût modéré, etc.).

Le diagnostic du PLH doit également **mettre en lumière les phénomènes de spécialisation sociale et démographique des quartiers ou des territoires** liés à une trop faible diversité de l'habitat (concentration excessive de logements sociaux, secteur pavillonnaire exclusivement consacré aux propriétaires-occupants...)

Trois remarques à ce propos :

- > **L'analyse doit être menée sur le territoire « vécu » et non institutionnel** afin d'appréhender la bonne « aire de marché » et de replacer le territoire de l'EPCI dans ses interdépendances avec les territoires voisins ;
- > **Le parc de logements existants doit faire l'objet d'une analyse approfondie** parce qu'il constitue en règle générale l'essentiel du marché, et peut connaître des situations de déqualification, d'indécence, d'insalubrité, de vacance ;
- > **Les besoins en logements de publics spécifiques** doivent être identifiés.

Exemples de questions à se poser dans le diagnostic :

1/ Pour l'analyse de l'offre :

- > Y a-t-il des situations d'habitat déqualifié préjudiciables au confort des habitants, au cadre de vie et à l'attractivité urbaine ?
- > L'offre d'habitat sur le territoire est-elle suffisamment diversifiée pour permettre une certaine mixité sociale et le renouvellement démographique ? Y a-t-il des segments d'offre manquants, de quel type, pour qui, à quel prix ?
- > Y a-t-il des déséquilibres territoriaux dans l'offre d'habitat, des phénomènes de ségrégation par l'habitat ? Comment maintenir des mixités sociales existantes ?

2/ Pour l'analyse des besoins :

- > Quels sont les besoins en logements compte tenu des évolutions démographiques et économiques probables et / ou souhaitées ? Faut-il construire davantage ? Faut-il remettre sur le marché des logements vacants ?
- > Quels sont les besoins en logements aidés et les réponses à des besoins spécifiques (hébergement, insertion, personnes âgées et handicapées, étudiants, etc.) ?
- > Quels sont les dispositifs existants pour favoriser l'accès au logement et quel est leur efficacité (guichets d'accueil, attributions, accompagnement social, etc.) ?

Une attention accrue sur certains publics

Certains publics peuvent, qui plus est dans un contexte de marché du logement tendu, connaître des difficultés particulières pour se loger. C'est le cas des étudiants ou stagiaires de la formation professionnelle, mais aussi des publics défavorisés mal logés ou hébergés n'ayant pas accès au logement dit « de droit commun ». En zone touristique, une analyse du logement des travailleurs saisonniers est incontournable. Une attention particulière doit également être portée sur le logement des personnes âgées compte-tenu du vieillissement des générations du baby-boom. Ainsi, les projections démographiques de l'Insee estiment qu'à l'horizon 2030 en France, les plus de 60 ans augmenteraient de 56 %, tandis que les plus de 80 ans progresseraient de 75 %. Les besoins en logements des personnes handicapées doivent également être pris en compte.

Analyse des besoins en logements des publics spécifiques – PLH 2005 de Lille Métropole

Le diagnostic comprend une partie intitulée « le logement des populations spécifiques », et aborde successivement :

- > les plus démunis
- > les jeunes
- > les étudiants
- > les personnes âgées
- > les travailleurs migrants
- > les gens du voyage

Pour chaque catégorie, sont explicités le public pris en compte et le contexte. L'offre et la demande en logements sont ensuite appréciées, les enjeux sont identifiés. Un bilan des politiques publiques mises en œuvre est dressé et enfin des propositions d'orientation sont formulées.

Exemple : les étudiants

Un des enjeux réside dans l'accueil des jeunes qui arrivent spontanément dans le cadre des échanges internationaux. Les propositions d'orientations sont :

- > Faire évoluer l'offre du service CROUS en adéquation avec les besoins émergents liés à la mobilité internationale ;
- > Instaurer une meilleure coordination entre les universités et le CROUS, notamment dans la prévision des effectifs inscrits et des besoins ;
- > Développer/ Elargir/ Diversifier le dispositif partenarial du CROUS avec les acteurs du logement étudiant.

Exemple : service logement, ARELLI, agences immobilières du marché privé.

1.2 La politique de l'habitat, composante d'un projet global d'aménagement durable du territoire

Dans ses principes et ses orientations, le PLH doit tenir compte « de l'évolution démographique et économique (du territoire), de l'évaluation des besoins des habitants actuels et futurs, de la desserte en transports et des options d'aménagement déterminées par le schéma directeur ou le schéma de secteur, lorsqu'ils existent (...) » (art L302-1 du CCH). Ainsi, le développement résidentiel doit être replacé dans une vision globale du territoire intégrant des dimensions environnementales, sociales, économiques, de déplacements.

Depuis les années 1990, cet objectif s'est doublé de la nécessité d'inscrire le territoire dans un projet d'aménagement durable. Cette notion de développement durable s'impose à l'ensemble des documents d'urbanisme et de planification et se traduit d'un point de vue réglementaire par des mesures de préservation des ressources naturelles, d'équilibre entre espaces urbanisés et espaces naturels et agricoles, et de maîtrise des besoins en déplacement et de la circulation automobile pour une meilleure qualité de l'air. Dans ce projet global d'aménagement durable d'un territoire, le PLH a indiscutablement un rôle important à jouer.

Une contribution à la diminution des gaz à effet de serre et à la maîtrise des énergies

L'habitat, comme toutes les activités humaines, produit des gaz à effet de serre. Par exemple, dans l'agglomération lyonnaise, le logement est à l'origine de 16 % des émissions de gaz à effet de serre en 2003, après l'industrie (39.6 %) et le trafic (31.3 %).

Le PLH peut ainsi **favoriser la maîtrise des consommations énergétiques et des rejets polluants des bâtiments** par la promotion de normes environnementales de construction exigeantes, mais surtout par la réhabilitation du parc existant. C'est là en effet que se situe le gisement le plus important en matière d'actions d'économie d'énergie. Les collectivités

gestionnaires des aides à la pierre peuvent également **bonifier les financements de la construction et de la réhabilitation de logements sociaux qui prennent en compte ces normes environnementales.**

Un exemple : Le référentiel habitat durable du Grand Lyon

Le Grand Lyon a fait du développement durable un axe fort de sa politique. Son Agenda 21, voté en mai 2005 présente les grands principes qui fondent l'action de la communauté urbaine et contient un plan d'action.

En matière d'habitat, un référentiel pour la qualité environnementale dans la construction de logements neufs a été réalisé et vise à :

- > Promouvoir la production d'un habitat performant faiblement consommateur d'énergie et respectueux de l'environnement

- > Renforcer le confort intérieur des logements et réduire significativement le niveau des charges.

L'Agenda 21 s'est fixé trois objectifs : faire connaître ce référentiel habitat durable à l'ensemble des acteurs locaux ; passer d'une phase d'expérimentation à une phase de généralisation du référentiel ; à plus long terme adapter le référentiel à l'habitat existant.

Une contribution à la maîtrise de l'étalement urbain

En favorisant le renouvellement urbain, la requalification de l'habitat collectif et l'attractivité des quartiers et bourgs existants, le PLH **peut concourir à limiter le grignotage des espaces naturels et agricoles par l'habitat diffus.** Il peut aussi contribuer **la maîtrise de l'étalement urbain** par la promotion de formes urbaines plus compactes et innovantes. En effet, les formes du bâti influent sur le foncier consommé et le nombre de logements produits. Le PLH peut ainsi, dans son diagnostic, identifier les consommations foncières passées et établir des projections dans le cas d'un scénario « fil de l'eau ». Cet exercice à visée pédagogique peut également être présenté au cours d'une journée de sensibilisation à des formes d'habitat plus « denses » à destination des élus ou techniciens montrant, à travers des visites d'opérations récentes qu'il est possible, tout en respectant les identités locales, de conjuguer innovation architecturale, habitat individuel et moindre consommation d'espace. Le PLH peut aussi être prescriptif en la matière : dans le cas du PLH l'agglomération rennaise, les communes bénéficient de subventions pour créer des nouveaux logements à condition que les projets immobiliers respectent certaines règles de densité.

Une nécessaire réflexion sur les formes urbaines moins consommatrice d'espace

La maison individuelle hors lotissement, (densité moyenne de 5 logements/hectare) constitue le mode de développement privilégié et presque unique de la majorité des communes de France, principalement des plus petites : un quart des logements se construisent dans les deux-tiers des communes et représentent 40 % de la surface urbanisée en France métropolitaine pour la période 2000-2004 (source : Dominique Déléaz, CETE de Lyon).



Habitat individuel sur parcelle de 1000 m²/logt : 10 logements à l'hectare.



Habitat individuel groupé/ petit habitat intermédiaire sur parcelle de 300 à 500 m²/logt : 20 à 25 logements à l'hectare.



Habitat intermédiaire et petit collectif sur parcelle de 185 m²/logement : 45 logements à l'hectare.

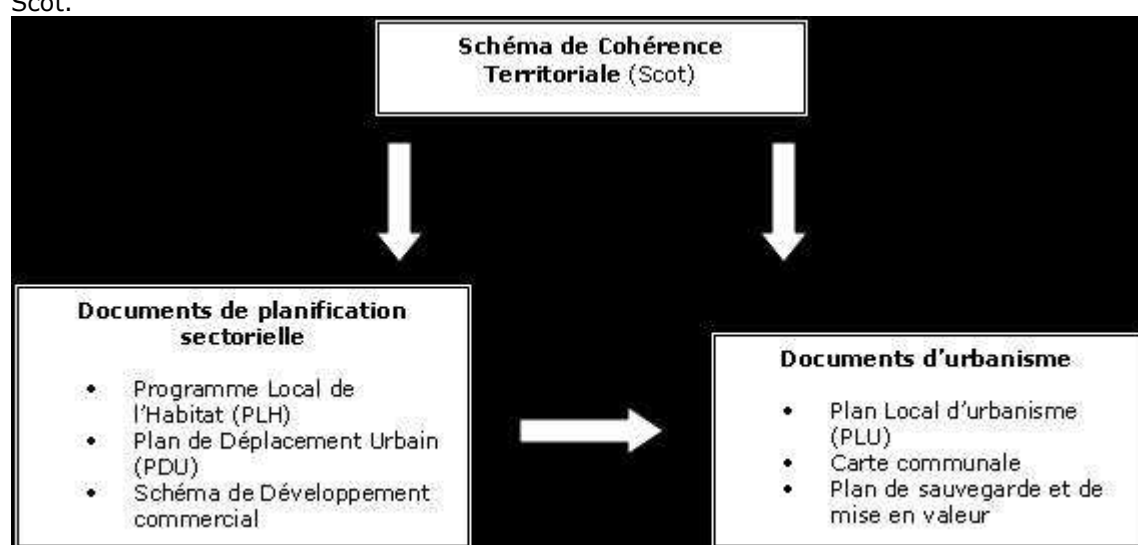
En appui sur un schéma de cohérence territoriale, le PLH s'inscrit dans un projet d'aménagement durable plus large

Depuis la loi Solidarité et renouvellement urbains de 2000 et la mise en place du Schéma de cohérence territoriale, le PLH s'inscrit dans une démarche planificatrice renouvelée fondée sur les

principes d'un développement urbain équilibré, l'économie d'espace, et une attention particulière portée sur les espaces naturels et agricoles et les ressources d'un territoire.

En effet, le PLH doit être compatible avec les orientations et les actions du Scot, porteur d'un Projet d'Aménagement et de Développement Durable. Cette nécessaire compatibilité devrait approfondir, dans les PLH, **l'articulation entre la politique de l'habitat et les déplacements**, notamment les infrastructures de transport, abordée jusqu'à présent le plus souvent sous l'angle du seul diagnostic des projets de transports collectifs décelés à l'horizon du PLH. Elle devrait également réinterroger le lien entre politique de l'habitat et politique de développement économique le plus souvent marquée par la tertiarisation et la montée en puissance d'une économie de services.

Pour l'heure, compte-tenu du faible nombre de Scots approuvés, les incidences sur les PLH se font encore peu sentir. Mais elles devraient se développer au fur et à mesure où les territoires se dotent d'outils de planification plus élaborés, notamment en contraignant les PLH à engager des procédures de modification ou de révision pour rendre leurs orientations compatibles avec celle du Scot.



Pourquoi faire le lien entre politique de déplacements et habitat ?

> Développer des zones d'habitat génère des besoins accrus en déplacement qu'il faut anticiper avec une politique de transports en commun adaptée.

> Un projet de création d'autoroute contribue à accentuer la pression foncière aux abords des sorties : elle doit être anticipée et gérée.

> La réalisation et l'extension de lignes de transports collectifs impliquent des investissements élevés : une densification de l'habitat et du peuplement le long de leur tracé permettent de mieux les amortir.

Rapprocher les capacités résidentielles des infrastructures de transports collectifs, l'exemple de la démarche « urba-gare »

Lancée à l'origine en 2005 sur les territoires qui jouxtent la ligne ferroviaire Macon-Vienne, et élargie à l'ensemble de l'agglomération lyonnaise dans le cadre de la rédaction du Document d'Orientations Générales du Scot, la démarche « urba-gare » vise à recenser, dans un rayon de 1 à 5 kilomètres autour des gares, les capacités résidentielles des communes de façon à hiérarchiser les secteurs d'urbanisation future. Cette démarche devrait donc, à l'issue de l'adoption du Scot, se traduire dans les PLH et PLU par des secteurs d'urbanisation préférentielle.

Volet 2 : Mettre en place une démarche participative et mobilisatrice

Dans le contexte d'une compétence habitat très partagée, reposant sur un grand nombre d'institutions et d'acteurs, privés ou public, l'élaboration d'un Programme local de

l'habitat est à concevoir comme un temps fort de mobilisation et de mise en synergie partenariale et institutionnelle. Il ne s'agit pas seulement d'élaborer un programme d'actions, mais surtout de susciter l'envie partagée de faire, et de mettre en place un cadre partenarial propice pour sa mise en œuvre.

Au-delà du respect des articulations imposées par la procédure, il est nécessaire de prévoir une démarche dynamique d'animation du débat intercommunal et partenarial qui permette l'émergence d'une culture habitat commune et une mobilisation pérenne autour des enjeux de l'action publique. Cette fonction d'animation partenariale doit perdurer au-delà de l'élaboration du projet, pour sa mise en œuvre. Elle requiert des moyens spécifiques, qu'il faut prévoir dès le départ.

2.1 Associer tous ceux qui ont un rôle à jouer en matière d'habitat

Une compétence logement de plus en plus partagée, un besoin croissant d'articulation institutionnelle

Dans un contexte de décentralisation progressive de la politique du logement, on assiste à une **intervention croissante des collectivités locales sur la politique de l'habitat**, qui devient de fait une compétence de plus en plus partagée. L'EPCI qui met en place un PLH doit, certes se concerter au préalable avec l'Etat (c'est une obligation), mais il est souhaitable qu'il associe aussi à ses réflexions la Région Rhône-Alpes, et les départements, les villes, qui mettent en place, chacun à leur niveau, des politiques et des actions en faveur de l'habitat (systèmes d'aides à la pierre, à la mobilisation foncière, PDALPD, etc.) sur lesquelles il faut pouvoir s'appuyer ou avec lesquelles il faut pouvoir s'articuler au mieux.

La mise en place du partenariat institutionnel à la faveur du PLH peut aussi viser à **limiter l'empilement des dispositifs et procédures**, qui tend à complexifier le travail des opérateurs de terrain (par exemple en proposant la mise en place de guichets uniques pour la gestion et la délivrance des financements aux bailleurs sociaux). Cette concertation institutionnelle est d'autant plus importante que l'intercommunalité vise, à travers son PLH à asseoir une délégation de compétence logement, car elle aura ensuite pour vocation de jouer le rôle de « chef de file » de la politique locale et d'être organisatrice de l'action locale.

Bien mobiliser les communes, acteurs-clé du PLH

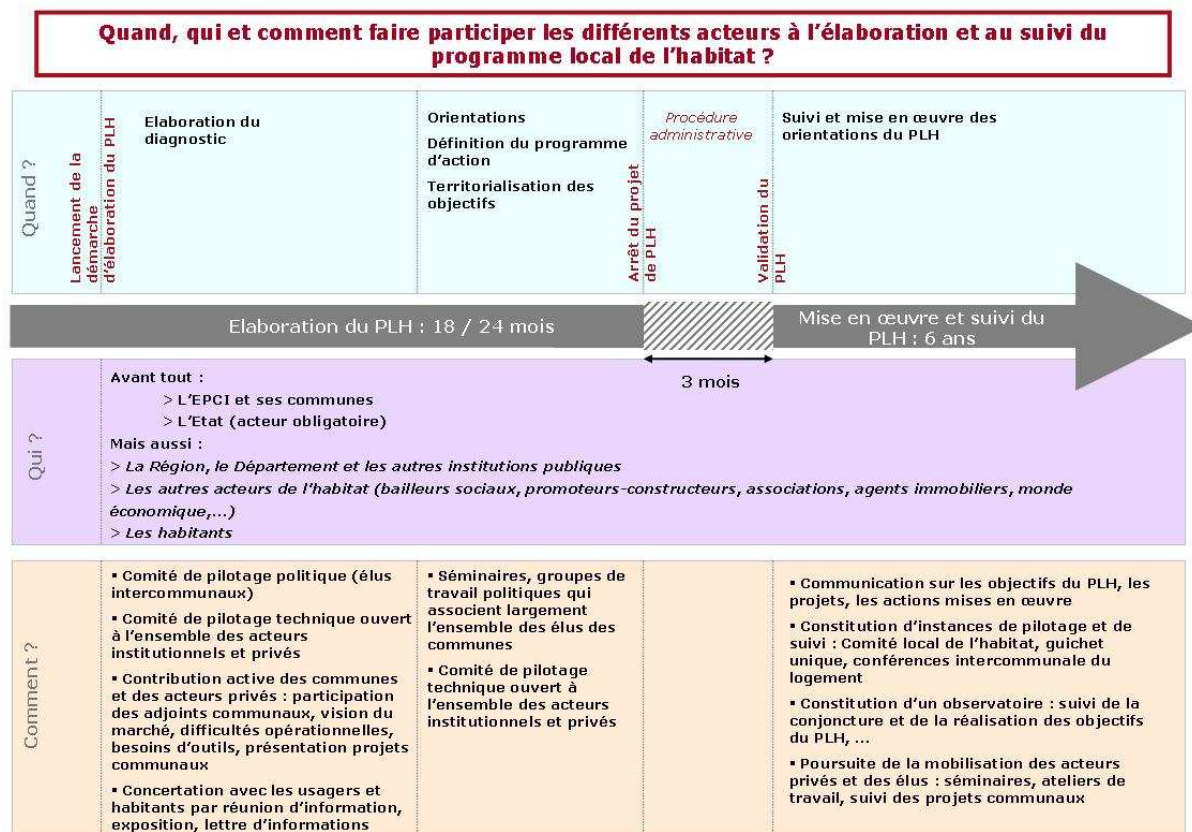
Cela peut paraître une évidence, mais **l'élaboration d'un PLH de qualité repose avant tout sur une bonne synergie intercommunale et sur la capacité de la structure intercommunale à la créer et l'entretenir**. L'exercice est subtil car il s'agit à la fois de développer une vision politique intercommunale qui puisse dépasser la simple addition des projets communaux et les logiques communales, tout en mobilisant au maximum les communes pour sa mise en œuvre. Qu'il s'agisse de construire davantage de logements pour répondre aux besoins, ou de répartir mieux le logement social sur le territoire, les débats et ajustements entre communes et avec l'intercommunalité peuvent être nombreux....

En effet, si l'intercommunalité est maître d'ouvrage du PLH, dans la plupart des cas **les communes seront les piliers de sa concrétisation**, du fait qu'elles gèrent le droit des sols et les permis de construire, mais aussi du fait des nombreuses actions qu'elles peuvent mener en matière d'habitat (la création de ZAC, participation à des organismes de logements sociaux,

gestion de la demande de logement et des attributions de logement sociaux, etc). La loi SRU a d'ailleurs renforcé ce lien entre PLH et commune : le Plan local d'urbanisme communal doit être compatible avec le PLH, qui doit être territorialisé.

L'intercommunalité qui élabore le PLH doit donc veiller, tout au long du processus, à maintenir un bon niveau de dialogue avec les communes de son territoire, et entre les communes elles-mêmes. Pour cela elle peut, par exemple :

- > mettre en place un **dispositif de pilotage spécifique d'élaboration PLH** en parallèle de la commission logement ;
- > **impliquer les maires des communes et adjoints à l'urbanisme** en plus des seuls adjoints au logement ou aux questions sociales ;
- > **communiquer régulièrement** en direction des communes sur l'avancée du PLH ;
- > **faire participer directement les communes** à la démarche à travers des enquêtes, des auditions sur leurs projets et leurs expériences, des temps forts d'échange, etc.
- > **inciter les communes** à préciser, dans leur délibération sur le projet PLH, de quelle façon elles entendent contribuer concrètement à sa mise en œuvre.



Mobiliser ceux qui construisent et gèrent l'habitat au quotidien

A côté des acteurs traditionnellement les plus impliqués dans les politiques publiques du logement, comme les bailleurs sociaux, ou le secteur associatif, il est important de pouvoir **associer aux réflexions du PLH des acteurs privés du monde de la construction et de la gestion de l'habitat existant** (promoteurs, lotisseurs, constructeurs, agents immobiliers, syndicats, notaires, professions du bâtiment, etc..), notamment lorsque l'on souhaite mettre en place une dynamique locale de relance de la construction ou d'amélioration du parc privé. Ils connaissent les marchés et les contraintes opérationnelles, éléments nécessaires à la construction de politiques réalistes et

bien ciblées. Il faut aussi les sensibiliser aux enjeux de l'action publique et construire avec eux des partenariats pour favoriser des produits logement mixtes et compacts, une construction plus durable, etc.

Exemple de mobilisation des différents acteurs de l'habitat : les Assises du logement organisées par le département de la Drôme

Objectifs : mobiliser et permettre d'améliorer les réponses

- > faire prendre conscience de enjeux de l'habitat ;
- > élaborer des diagnostics partagés sur les besoins en habitat
- > améliorer les réponses de chacun des acteurs et du département sur le soutien à l'habitat des drômois
- > dégager des orientations et préciser les objectifs opérationnels qui fondent le Plan d'action départemental

Les personnes invitées :

- > **Les acteurs des territoires** : élus locaux, services des collectivités, entreprises, associations œuvrant pour le logement, représentants des habitants
- > **Les institutions et professionnels de l'habitat** : services de l'Etat, de la région, CAF, partenaires financiers (1% et établissements bancaires), lotisseurs, promoteurs-constructeurs, bailleurs publics et privés, notaires ;
- > **Les représentants du monde économiques** : Chambre de commerce et d'industrie, chambre des métiers, de l'agriculture, CAPEB, syndicat du BTP, ordre des architectes

Méthodologie adoptée :

- > Organisation de la concertation sur **6 mois** (de janvier à mai 2006) à l'échelle des 5 secteurs du département (proches des territoires des CDRA) et autour de 4 entrées thématiques.
- > Présentation d'expériences innovantes (issues ou non du département)
- > Organisation d'une séance plénière de restitution des travaux en juin

Bilan : 700 personnes ont participé aux Assises du logement

Associer des acteurs qui portent d'autres problématiques, d'autres politiques, d'autres échelles

Il peut être productif, lors de l'élaboration du PLH, **d'identifier et de mettre autour de la table les institutions et acteurs qui sont porteurs d'enjeux économiques, sociaux, environnementaux** qui ont une résonance forte avec les problématiques habitat, ou qui peuvent apporter une vision plus large, faire le lien avec des enjeux et politiques à d'autres échelles (chambres de commerce et d'agriculture, agences de développement économique, Parcs régionaux, CDRA, syndicats mixtes de Scot, etc.).

De même, il peut être fructueux d'instaurer un dialogue avec **les représentants des territoires voisins**, soit parce qu'ils ont des problématiques semblables, des solutions intéressantes à partager, soit du fait d'interdépendances fortes en termes de marché, de fonctionnement de territoire, impliquant une certaine coordination : pression foncière et montée des prix liés à la périurbanisation, report de la demande locative sociale, etc.

Associer les habitants

Les textes relatifs au PLH ne prévoient pas d'association des habitants à l'élaboration du document (à part un affichage public du projet). Pourtant, les questions d'habitat concernent le plus grand nombre et les décisions prises par l'intercommunalité, de plus en plus importantes en la matière, mériteraient d'être mieux partagées, voire davantage concertées. Outre cet aspect démocratique, il peut être aussi intéressant de **concerter les habitants pour les sensibiliser à des questions parfois difficiles** et qui sont des sources de blocage dans la mise en œuvre des politiques de l'habitat: l'intérêt de densifier, de construire davantage de logements, de rénover, de créer du

logement locatif social, etc. Une communication grand public, ainsi que des espaces de débat ouverts aux habitants, expositions, visites d'opérations, sont de nature à sensibiliser les habitants aux problématiques urbaines et aux solutions possibles.

Exemple de la Semaine Sociale du logement organisée par la Communauté de communes du Sud Grenoblois

Du 21 au 26 novembre 2006, le Sud Grenoblois a organisé la Semaine Sociale du Logement en partenariat avec l'association Un Toit Pour Tous. L'objectif était de **sensibiliser tous les acteurs publics et privés, et notamment la population** de la nécessité de mettre en œuvre une politique dynamique d'actions pour répondre aux besoins croissants de logements et d'hébergements. Pour ce faire, **des présentations, débats et expositions** ont été organisées dans les communes du Sud Grenoblois autour des thématiques suivantes :

- > Le logement insalubre, le logement pour les jeunes, d'urgence et adapté ;
- > Développer et accueillir dans nos villages ;
- > Les projets de logements des communes ;
- > Le montage d'opération de logement.

Qui associer à l'élaboration et au suivi du programme local de l'habitat et pourquoi faire ?

Les institutions		Les autres acteurs de l'habitat	
Les communes adhérentes à l'EPCI	→ Mettent en œuvre les orientations du PLH en : ▪ gérant l'urbanisme : PLU, délivrance permis de construire, de lotir, ZAC, ...; ▪ gérant la demande en logement social et participant aux attributions des logements sociaux ; ▪ initiant et participant à la construction de logement locatif social, à la réhabilitation du parc existant, ...;	Les aménageurs et constructeurs : les bailleurs sociaux, les promoteurs privés,	→ Connaissent les leviers et les blocages liés à la production de logement, les besoins en logement,... → Participent à la mise en œuvre « active » des orientations du PLH par la construction de logements.
L'Etat	→ Veille à la cohérence des orientations du PLH avec les textes législatifs en matière de droit au logement en portant à connaissance les obligations légales à intégrer dans le PLH et en validant juridiquement le PLH ; → Participe à la mise en œuvre des orientations du PLH par l'affectation des aides à la pierre, à la personnes, les règles de fiscalité liées au logement, ...	Les « experts » : les agents immobiliers, les notaires, les architectes conseils (CAUE, PACT ARIM,...), ...	→ Connaissent le marché immobilier et foncier : ont une perception des demandes formulées par les locataires, acquéreurs de logements sur le territoire → Assistent les communes dans la mise en œuvre des orientations du PLH sur l'aspect qualitatif, ...
La Région	→ Co-valide le projet de PLH en Comité régional de l'Habitat et affecte des aides à l'ingénierie (volet foncier/habitat des études menées dans le cadre des contrats de développement de la Région Rhône Alpes (CDRA)); → Participe à la mise en œuvre des orientations du PLH par l'affectation d'aides à la pierre.	Les acteurs économiques : professionnels du tourisme, de l'agriculture, les entreprises du bâtiment et de la construction	→ Expriment des besoins liés à leur secteur d'activité : logements pour les travailleurs saisonniers, transformation des logements touristiques en résidences principales, ...
Le Département	→ Etablit le Plan départemental de l'Habitat et assure la cohérence entre les PLH du département → Etablit le Plan Départemental d'Accès aux Logements pour les personnes défavorisées (PDALD) → Participe à la mise en œuvre des orientations du PLH par l'affectation d'aides à la pierre, à la personne	Les usagers : associations de locataires, syndicats privés, ...	→ Ont une perception « vécue » de l'offre en logement disponible et manquante → Connaissent en partie l'état des biens immobiliers existants (niveau de vétusté, vacance, ...)
Les EPCI voisins Le syndicat mixte du Schéma Directeur / SCOT	→ Assure la cohérence avec les politiques du logement des territoires voisins et avec l'ensemble des autres politiques d'aménagement du territoire	Les habitants du territoire	→ Ont une perception « perçue » et parfois « vécue » du marché immobilier et foncier → Méconnaissent souvent l'état de l'offre en logement et les conséquences pour le fonctionnement du territoire → Participent à la mise en œuvre des orientations du PLH : acceptation ou rejet des projets de logements et notamment des logements sociaux

2.2 Construire une démarche d'animation partenariale dynamique et pérenne

Les textes qui encadrent l'élaboration du PLH ne prévoient qu'*à minima* des modalités d'association et de concertation avec les partenaires. Les collectivités maîtres d'ouvrage de PLH ont donc toute latitude pour être inventives en la matière et **concevoir une démarche de construction du PLH participative et mobilisatrice** à la fois vis à vis des communes, mais aussi en direction des partenaires de l'habitat, voire des habitants. Cette dimension d'animation du partenariat est à soigner lorsqu'il s'agit d'un territoire qui débute en matière de politique de l'habitat, où l'objet PLH est méconnu, où les habitudes de travail en commun sont faibles.

Quelques remarques à ce propos :

> **Ne pas sous-estimer le temps nécessaire à l'élaboration et au suivi du PLH.** La mise en place d'une démarche participative requiert une mobilisation politique et technique importante de l'intercommunalité et des communes. L'agenda politique ne doit pas être excessivement chargé ou contraint lors du lancement du PLH : il ne faut pas sous-estimer le temps nécessaire pour élaborer le PLH et ne pas hésiter à allonger les délais prévus pour favoriser une meilleure adhésion politique et partenariale.

> **Ne pas sous estimer les moyens humains et financiers nécessaires à l'élaboration et au suivi de la démarche.** Ce type de démarche de projet requiert la mobilisation d'un minimum de moyens qu'il faut prévoir, au-delà des seuls budgets liés aux études-diagnostic : renforcement éventuel du service habitat pour l'élaboration et le suivi du PLH, budgets de communication, organisation de séminaires, concertation avec les habitants, visites de sites, etc.

> **Réfléchir aux modalités d'association et de concertation dès le lancement du projet PLH** afin de proposer un cadre et un registre de participation clair aux différents partenaires associés. Cette capacité d'animation doit faire partie du cahier des charges passé à un bureau d'étude destiné à accompagner la démarche d'élaboration du PLH et être un critère de sélection, en sus des seules compétences techniques ou d'étude.

> **Anticiper, lors de l'élaboration du PLH, les modalités d'une animation politique et partenariale qui perdure au-delà du vote PLH,** afin que la dynamique créée lors de son élaboration ne retombe pas au moment de la mise en œuvre. Il peut être opportun d'utiliser au mieux les dispositifs de suivi et d'observation requis par la loi comme des supports de mobilisation continue, tout en mettant en œuvre un dispositif de pilotage et des temps forts d'association partenariale autour de la mise en œuvre du PLH : ateliers thématiques du PLH, conférence annuelle de l'habitat, journal du PLH, etc.

Volet 3 : Garantir la mise en œuvre du PLH

Le PLH est resté longtemps pratiqué comme un document d'étude et d'orientation destiné à organiser progressivement une vision intercommunale de l'habitat, mais sans réelles exigences concernant sa mise en œuvre. Avec la montée des compétences intercommunales en matière d'habitat et la décentralisation de la politique du logement, les textes et la pratique ont nettement accru la portée organisatrice et opérationnelle du PLH. Document de programmation territorialisée, le PLH occupe désormais un rôle clef dans la chaîne de production du logement.

D'une part, depuis la loi SRU, son lien a été renforcé avec les procédures d'urbanisme : il doit être compatible avec le schéma de cohérence territoriale lorsqu'il existe, mais surtout ses objectifs territorialisés de construction, de requalification, de mixité, s'imposent aux communes lors de l'élaboration de leur plan local d'urbanisme.

D'autre part, il est amené à être le document de référence pour l'organisation de l'action locale en matière de logement pendant les 6 ans de sa validité. C'est d'autant plus vrai si l'EPCI maître d'ouvrage envisage une prise de compétence logement.

Elaborer un PLH revient à écrire de la feuille de route de la compétence habitat communautaire pour 6 ans, et à décliner un cadre de référence et d'action partagé pour les communes et les différents partenaires qui vont participer à sa mise en œuvre. Durant son élaboration, il faudra déjà constamment travailler à préparer sa mise en œuvre : mobiliser les communes et les partenaires (cf chapitre précédent), analyser les blocages et prévoir les leviers opérationnels (foncier, etc.), décrire précisément les actions et les conditions de leur mise en œuvre, anticiper la déclinaison dans les PLU et les projets locaux, organiser un cadre permanent de pilotage et de suivi.

3.1 Concevoir le programme d'actions comme une feuille de route pour la mise en œuvre de la politique locale de l'habitat

Le programme d'actions constitue le troisième volet d'un PLH après le diagnostic et le document d'orientation qui définit les principes et les objectifs de la politique intercommunale de l'habitat. Il expose la stratégie d'action retenue par l'intercommunalité pour atteindre les objectifs quantitatifs et qualitatifs fixés dans le document d'orientation.

La mise en œuvre du PLH sera facilitée si le programme d'actions du PLH est rédigé dans l'optique de constituer la feuille de route de la compétence communautaire en matière d'habitat pendant les 6 ans d'application du document. **Il doit pouvoir être le document de référence permanent du service habitat.** Mais c'est aussi une feuille de route collective : l'exercice réelle de la compétence habitat étant par nature très partagée, le programme d'actions doit non seulement rendre lisible ce que l'intercommunalité va impulser ou faire (subventions, ingénieries, etc.) pendant les 6 prochaines années, mais aussi **en quelle mesure et comment les communes et autres partenaires vont pouvoir contribuer à la mise en œuvre des orientations du PLH.**

Une telle approche doit aussi contribuer à faire primer une logique de projet politique (comment, à travers ses actions, chacun met en œuvre le projet commun) sur une logique de guichet (comment le PLH permet surtout d'obtenir plus de subventions).

Bâtir le programme d'action comme un mode d'emploi du PLH, hiérarchisé, détaillé...

Le programme d'actions doit pouvoir devenir le mode d'emploi collectif du PLH. Pour cela, il doit répondre à un certain nombre d'impératifs de clarté et de détail. Il est important d'une part que les actions soient **hiérarchisées et priorisées**, pour éviter le « catalogue de bonnes intentions », permettre une lisibilité immédiate des actions indispensables, et rendre possible des arbitrages dans l'affectation des moyens.

Les attendus des actions et le cheminement de leur mise en œuvre doivent y être décrits le plus précisément possible : chaque partenaire doit pouvoir y lire ce qui va être fait, dans quel objectif et quelle sera sa contribution. Une attention particulière doit être accordée à la définition de **calendriers** pour la réalisation des actions (en recourant si nécessaire à des phasages pour adapter au mieux objectifs et moyens) et à un **chiffage des moyens** nécessaires à la réalisation des actions (budget, ressources humaines).

Il s'agit aussi **d'indiquer les leviers opérationnels de mise en œuvre** se rattachant à chaque action (un budget dédié, des dispositions réglementaires, un appui en matière d'ingénierie, etc...) et de **désigner le maître d'ouvrage des actions et les partenaires** sur lesquels s'appuie la mise en œuvre de chaque action, préciser le cadre de leur intervention (convention, contractualisation, etc.).

Une **rédaction du programme sous forme de fiches-actions** (cf exemple de contenu fiche-action en encadré) peut permettre de restituer ces dimensions action par action.

Exemple de contenu possible d'une fiche-action PLH

Intitulé et numéro de l'action

Rapport de l'action avec le contexte, les constats issus du diagnostic, les enjeux et orientations générales du PLH, degré de priorité

Objectifs et contenu de l'action :

- > Objectifs de l'action à court et long terme
- > Stratégie, processus, leviers utilisés (incitation, financement, réglementation, partenariat, etc.),
- > Dispositifs opérationnels mis en place
- > Partenaires mobilisés

Conduite et mise en œuvre de l'action :

- > Maître d'ouvrage, rôle attendu de l'intercommunalité et des différents partenaires
- > Calendrier prévisionnel, phases
- > Moyens nécessaires : financiers, réglementaires, études, etc.
- > Partenariat de financement

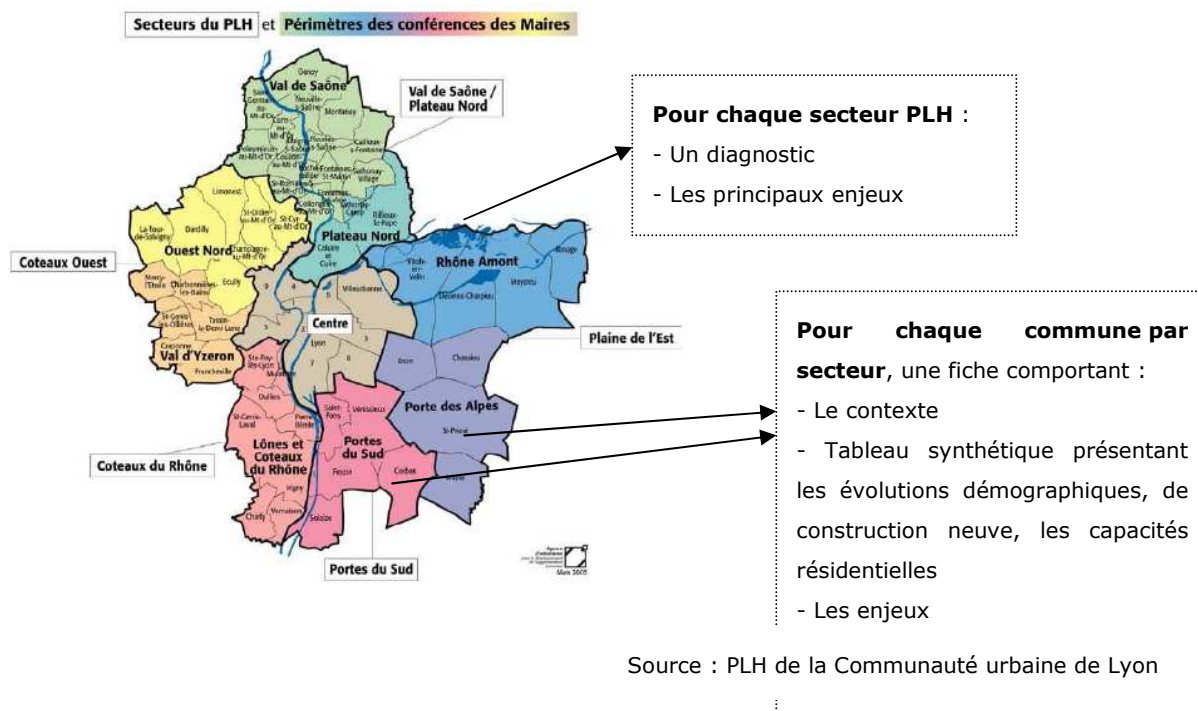
Cadre conventionnel ou contractuel de mobilisation des partenaires

...et territorialisé

Afin de **faciliter la déclinaison du PLH dans les PLU**, il est aussi nécessaire que les objectifs et le programme d'action du PLH soient territorialisés à un niveau assez fin, au moins à l'échelle de la commune, et si possible ou utile, à des niveaux plus fins (secteurs, quartiers, etc.). Par exemple, il est souhaitable que le PLH contienne au moins un tableau présentant des objectifs de construction par commune et précisant le type de logement qui devront être développés en priorité (collectif, maisons individuelles, accession, locatif, petits ou grands logements) et tout particulièrement les objectifs en matière de construction de logements locatifs sociaux. Le PLH peut aussi contenir un « volet territorial » qui décline, territoire par territoire, les orientations et actions du PLH (cf exemple du Grand Lyon ci-dessous)

Se mettre dans la posture de rédiger un tel programme, permet de travailler au maximum à établir la faisabilité des actions projetées, à les rendre plus concrètes et plus lisibles pour les partenaires. Pour cette raison, il est important que les élus et le service habitat de l'intercommunalité s'investissent directement dans la rédaction du programme d'actions, car cela facilite leur mise en condition par rapport à la mise en œuvre future des actions.

Exemple de programme d'actions territorialisées : le PLH du Grand Lyon



Exemple d'objectifs chiffrés de construction neuve par secteur, ventilés par types de financement

	Objectifs de construction neuve	Locatif aidé						Part locatif aidé dans la construction neuve		
		Développement			Reconstitution	Total Développement et Reconstitution				
		Objectifs PLUS-PLAI	Objectifs PLS	Total						
Lyon	2 200	650	48%	200	29%	850	150	1 000	37%	35%
Villeurbanne	1 550	250	16%	200	29%	450	30	480	18%	28%
total Centre	3 750	900	67%	400	57%	1 300	180	1 480	55%	32%
Rhône amont	500	35	3%	32	5%	67	100	167	8%	27%
Portes des alpes	550	45	3%	25	4%	71	124	195	7%	30%
Portes du Sud	350	65	5%	124	18%	189	90	279	10%	71%
Total Est	1 400	145	11%	182	26%	327	314	641	24%	39%
Lône et coteaux du Rhône	350	105	8%	14	2%	119	2	121	5%	23%
Ouest nord	180	55	4%	14	2%	69	17	86	3%	31%
Val d'Isaron	350	105	8%	35	5%	141	7	148	6%	34%
Plateau nord	180	35	3%	50	7%	85	53	138	5%	60%
Val de Saône	250	5	0%	4	1%	9	57	66	2%	26%
Total Ouest	1 350	305	23%	118	17%	423	136	559	21%	33%
Total Grand Lyon	6 500	1 359		700		2 059	630	2 689		34%

Source : PLH de la Communauté urbaine de Lyon

3.2 Faciliter la déclinaison du PLH dans les plans locaux d'urbanisme et les projets d'aménagement

La mise en œuvre du PLH - et tout particulièrement s'il contient des axes forts en matière de construction, de diversification de l'offre, de densification, de renouvellement urbain - va reposer

très directement sur la façon dont il est pris en compte dans les projets d'aménagement et de construction conduits à l'échelon des communes. Pour cela, la collectivité maître d'ouvrage du PLH doit s'efforcer de travailler, dès l'élaboration du PLH, à favoriser sa déclinaison future dans les PLU et procédures opérationnelles (types ZAC, projets de renouvellement urbain, de requalification, etc.).

Bien prévoir l'articulation avec le PLU

Du point de vue réglementaire, le PLU doit être compatible avec le PLH et les PLU élaborés avant l'adoption d'un PLH disposent de 3 ans pour se mettre en compatibilité avec celui-ci. Mais l'enjeu de la coordination PLH/PLU dépasse largement la seule question de la compatibilité juridique. Le PLU doit pouvoir contribuer activement à la mise en œuvre communale du PLH. En effet **le PLU reste l'outil clef pour organiser l'urbanisation d'une commune** et notamment la localisation des espaces de développement résidentiel en extension ou en renouvellement urbain. **Le PLU est aussi un levier d'action efficace pour diversifier l'offre résidentielle** en fixant des servitudes de mixité sociale ou en déterminant des orientations d'aménagement.

La territorialisation fine des objectifs et actions du PLH (cf paragraphe précédent), à l'échelle des communes, de quartiers ou de projets d'aménagement, permettra de faciliter la prise en compte dans les PLU. Mais il peut être utile que l'EPCI incite et aide les communes à se lancer dans un PLU, et d'établir une stratégie d'association des services de l'EPCI à l'élaboration des PLU dans le but d'expliquer les orientations du PLH et d'aider à leur traduction dans le PADD des PLU et dans le règlement. Enfin l'EPCI peut éventuellement prendre la compétence urbanisme, pour élaborer un PLU intercommunal en phase avec le PLH.

Orienter les projets d'aménagement

La coordination entre habitat et urbanisme peut être aussi renforcée en aval du PLU si l'intercommunalité **se met en position d'accompagner et d'orienter les projets communaux**, d'une part en créant un cadre financier incitatif (aide aux opérations de logement social, à l'acquisition foncière), et par le développement d'une ingénierie d'accompagnement. Il peut s'agir **d'encourager et d'aider les communes à négocier** avec les opérateurs publics et privés le contenu des programmes de construction de rénovation, de fournir une assistance à maîtrise d'ouvrage auprès de la commune pour le montage de projets immobiliers ou pour l'action foncière, de mettre en place des instances pour le suivi opérationnel des projets, etc. Cet appui de l'intercommunalité est particulièrement important auprès de petites communes qui sont démunies en services techniques et pour lesquelles le seul fait de bénéficier de subventions ne peut suffire à faire émerger des projets.

Le PLH peut aussi prévoir que l'intercommunalité prenne la maîtrise d'ouvrage directe d'opérations d'habitat nécessaires pour la mise en œuvre du PLH, en concertation avec les communes, ou établisse des guides de programmation et d'objectifs pour des opérations d'aménagement locales qui présentent un intérêt communautaire.

Autre piste pour favoriser l'articulation entre les projets communaux et le PLH, l'agglomération rennaise développe une contractualisation entre l'intercommunalité et la commune qui permet de conditionner l'apport de financement intercommunal aux projets de construction communaux en fonction du respect des orientations de programmations du PLH.

3.3 Développer une stratégie foncière au service du projet résidentiel

Lorsque l'objectif du territoire est de produire davantage de logement et de logements sociaux dans des secteurs où le foncier est rare et cher, la question foncière doit être au cœur des réflexions d'élaboration du PLH, car il n'y aura pas de mise en œuvre du PLH sans politique foncière adéquate.

Le respect des objectifs inscrits dans le PLH dépendra très directement des actions décidées pour organiser une production du foncier résidentiel cohérente avec ces objectifs, tant en volume, en prix (et notamment s'il s'agit de réaliser du logement social), qu'en situation (par exemple à proximité des lieux de service et de bien desservis).

Le diagnostic du PLH doit contribuer à **identifier les besoins fonciers liés à la réalisation des besoins en logement** et le gisement foncier du territoire à court, moyen et long termes, ainsi que les contraintes liées à la mobilisation foncière (démolitions, dépollutions, etc.). Le programme d'actions du PLH doit **décliner une stratégie d'action foncière précisant les actions de maîtrise foncière à engager par les collectivités** pour être en mesure de respecter les objectifs définis dans le PLH. Maîtrise qui visera dans certains cas à accélérer la production de foncier pour l'habitat et dans d'autres cas à réguler la mise sur le marché de nouveaux terrains. Mais il est important de rappeler que l'action foncière directe (constitution de réserves, acquisition de terrains,...) n'est qu'un registre d'action parmi d'autres pour bâtir une stratégie foncière en matière d'habitat. La planification, l'observation, l'animation du milieu professionnel, les incitations ou les contraintes fiscales sont aussi des registres d'action à mobiliser.

3.4. Organiser un cadre permanent de pilotage et de mise en œuvre du PLH

L'opérationnalité du PLH dépend fortement de la façon dont sa mise en œuvre est pilotée, suivie, pendant les six années de sa validité. La loi Impose que le programme d'actions indique « les modalités de suivi et d'évaluation du programme local de l'habitat et les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat ». La mise en place d'un observatoire permanent de l'habitat doit permettre de suivre les évolutions du marché immobilier, des besoins, de l'occupation du parc, et de réajuster si nécessaire les actions du PLH.

Il faut aussi, lors de l'élaboration du PLH, anticiper sur les modalités de suivi du PLH : comment mesurera-t-on la façon dont le PLH est mis en œuvre, à partir de quels indicateurs, quelles données seront nécessaires et pourront alimenter une évaluation ?

L'architecture globale de pilotage et de mise en œuvre du PLH doit aussi être dessinée lors de son élaboration. En effet, on peut, pour gérer le PLH, s'appuyer sur les instances généralement existantes (Bureau communautaire, commission logement), mais souvent, la mise en œuvre du PLH va requérir de créer de nouvelles instances politiques et partenariales (comité local de l'habitat, conférence intercommunale du logement, guichet des financeurs, commission locale d'amélioration de l'habitat, etc.). Il est important que ce cadre permanent de pilotage soit posé dès le vote du PLH et articulé avec les orientations du PLH, pour rendre lisible à tous ceux impliqués dans la mise en œuvre (élus intercommunaux et communaux, partenaires) la façon dont on va concrètement fonctionner pour gérer le PLH pendant 6 ans.

Exemple de schéma synthétique d'organisation du dispositif de pilotage et de mise en œuvre du PLH de Grenoble Alpes Métropole (2005)

