

COMMENT PROGRAMMER ET RÉPARTIR L'OFFRE SUR LE TERRITOIRE ?



- en objectivant les besoins en logements par différentes méthodes et une pédagogie pour s'approprier les documents techniques ;
- par une description qualitative et quantitative des scénarios de développement ;
- en répartissant à la bonne échelle les besoins en logements actuels et futurs, dans le respect des objectifs politiques nationaux et locaux, parmi lesquels la réalisation des logements locatifs sociaux pour les communes soumises aux obligations SRU.

Le programme local de l'habitat définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement [...] en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Ces objectifs et ces principes tiennent compte de l'évolution démographique et économique, de l'évaluation des besoins des habitants actuels et futurs, de la desserte en transports, des équipements publics, de la nécessité de lutter contre l'étalement urbain et des options d'aménagement déterminées par le schéma de cohérence territoriale, ou le schéma de secteur lorsqu'ils existent, ainsi que du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, du schéma départemental d'accueil des gens du voyage et, le cas échéant, de l'accord collectif intercommunal défini à l'article L. 441-1-1. [...] Il précise notamment

« les objectifs d'offre nouvelle » et « la typologie des logements à construire ou à mobiliser », dans laquelle sera déclinée « l'offre de logements locatifs sociaux (prêts locatifs sociaux et prêts locatifs à usage social) et très sociaux (prêts locatifs aidés d'intégration) ainsi que l'offre privée conventionnée ANAH sociale et très sociale ». Le programme d'actions détaillé indique notamment « pour chaque commune ou secteur le nombre et les types de logements à réaliser ». Aussi, et au-delà de la typologie entendue comme le financement mobilisé pour la production de logements, le programme d'actions déclinera le statut des logements (accession, locatif privé/intermédiaire/social, individuel/collectif) et leur taille.

1. S'appuyer sur une évaluation objective des besoins en logements...

Le logement représente une part significative des projets de développement des collectivités. Il apparaît indispensable d'engager une démarche objective pour évaluer les besoins en logements.¹

Il ne s'agit pas ici de préconiser l'une des diverses méthodes d'évaluation² mais d'attirer l'attention sur des points de vigilance :

- > prendre en compte à la fois des besoins « en stock » (ménages non logés ou mal logés aujourd'hui) et « en flux » (prise en compte des besoins à venir). Ces derniers découlent à la fois des évolutions démographiques et des décohabitations (dessalement des ménages). Pour autant, la réponse

aux besoins ne se traduira pas systématiquement en production neuve de logements ; en partie ou en totalité, selon les territoires, la réponse pourra consister en actions de réhabilitation, de remise sur le marché, etc. ;

- > estimer les besoins en logement à l'échelle d'un territoire se rapprochant autant que possible de celui des aires de marché du logement ;
- > prendre en compte les dynamiques de l'offre : quel taux de vacance ? Quelle proportion de résidences secondaires, notamment dans les zones touristiques ? Quel taux de renouvellement du parc ? Quel taux de tension sur la demande en logement social³ ?
- > qualifier les besoins (taille des ménages, niveau de solvabilité) de manière à préparer l'exercice de déclinaison de l'offre par segments (propriétaires, locataires du parc privé ou social, logement intermédiaire, taille des logements...).

L'estimation des besoins mobilise des outils statistiques parfois très techniques qui nécessitent, pour une utilisation appropriée, un peu de pédagogie. De plus, aucune évaluation ne peut être considérée comme absolue

1. Se référer au guide méthodologique pour l'estimation des besoins en logement et ses annexes : « Territorialisation des besoins en logements ». Ministère du logement et de l'habitat durable et Cerema, février 2017.

2. « Le calcul des besoins en logements, panorama des méthodes ». DGALN et Cerema, octobre 2014.

3. Les besoins liés aux évolutions du parc de logements, également appelés besoins en renouvellement, sont les besoins résultant de la vie du parc, en dehors de la construction neuve :
 > la restructuration de logements : fusions / scissions de logements, changements d'usage (résidentiel / non résidentiel)
 > la destruction de logements : parc vétuste, programmes immobiliers...

et définitive : d'une part l'estimation technique des besoins en logement comprend certaines limites (inhérentes aux sources disponibles, nombreux choix d'options possibles, incertitudes liées aux projections démographiques) ; d'autre part l'estimation technique s'appuie sur des hypothèses de développement local qu'il appartient aux acteurs de fixer – en particulier aux élus.

Ces estimations doivent en outre intégrer les hypothèses de développement liées à l'atteinte des objectifs de mixité sociale découlant du dispositif issu de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi « SRU » (cf. ci-dessous).

L'évaluation des besoins s'appuie sur différents scénarios de développement souhaités pour le territoire, qui alimentent le débat local en ce qui concerne les aspects tant quantitatifs que qualitatifs. Rappelons enfin que cette évaluation doit être compatible avec celle du SCoT.

2. Répartir ces besoins à une échelle fine

La traduction des besoins en logements s'exerce à différentes échelles. Si les besoins sont souvent estimés à l'échelle du bassin d'habitat, selon la méthodologie élaborée par la DHUP et le Cerema, la **zone d'emploi**⁴ est la bonne maille d'analyse pour calculer les besoins en logements. Cette échelle géographique « permet d'identifier les besoins en prenant en compte le critère de mobilité dans une aire de marché cohérente et en couvrant l'ensemble du territoire français métropolitain [...] les zones d'emploi (Insee) sont construites sur la base des flux de déplacement domicile-travail identifiés dans le cadre des différents recensements de la population ».

Le **bassin d'habitat**, l'**aire de marché** ou l'**aire urbaine** sont des notions théoriques et peu homogènes. Elles correspondent à l'espace à « l'intérieur duquel les ménages font leurs choix résidentiels en tenant compte des exigences de localisation liées au travail, à l'utilisation

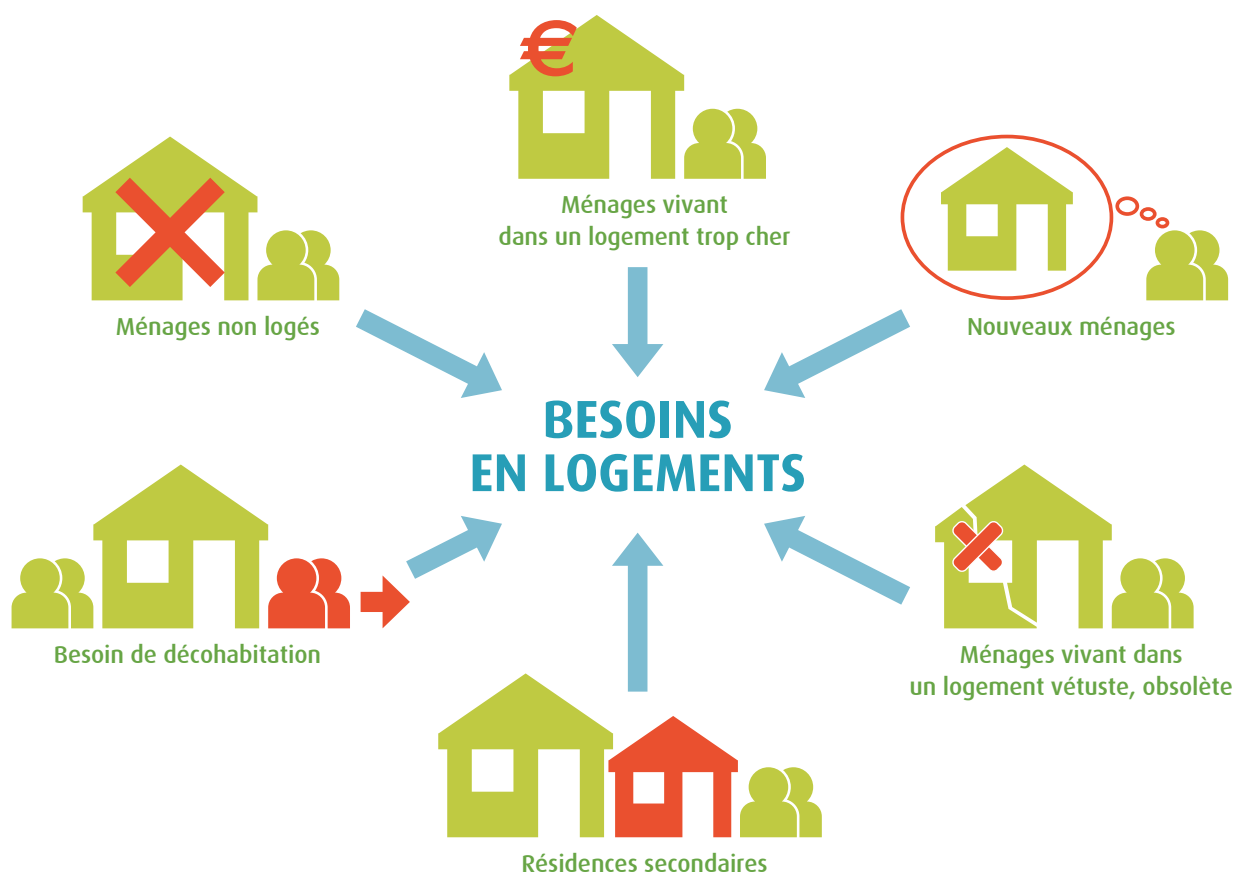
des principaux équipements (notamment scolaires) et à la consommation des biens et services. Cette définition revient à tracer des « aires de chalandise » résidentielles autour des pôles d'emploi généralement urbains⁵.

Ces échelles permettent d'observer un territoire en privilégiant certaines caractéristiques : équipements, services, emploi, mobilité domicile-travail⁶. Elles tendent à éviter de mettre en œuvre la politique de l'habitat de manière « hors sol », en veillant à l'inscrire dans l'aménagement du territoire au sens large (services, commerces, équipements, transports...). Elles permettent de croiser les volumes de production pour répondre aux besoins actuels et futurs des actifs, des retraités ou des jeunes scolarisés, afin de rapprocher au maximum leur logement de leurs lieux d'activité, l'objectif étant de limiter les déplacements et de lutter contre l'étalement urbain.

4. Telle que définie par l'Insee, la zone d'emploi est un espace au sein duquel « la plupart des actifs résident et travaillent ».

5. <http://politiquedulogement.com/dictionnaire-du-logement/b/bassin-dhabitat/> - avril 2015.

6. Les avis du CESE, « Comment trouver la bonne échelle ? Comment répondre aux besoins en logements dans les territoires ? ». I. Roudil, mars 2017.



À l'échelle des EPCI les questions de solidarités locales et de concurrences territoriales, de répartition des besoins et de leur polarisation sont souvent au centre des discussions. Il importe d'instaurer une coopération intercommunale afin de rechercher un équilibre territorial et une politique de développement cohérente et harmonisée. C'est, d'une part, essayer de ne pas concentrer tous les facteurs d'attractivité sur une ou plusieurs communes aux dépens des autres (services, équipements, logements individuels, loisirs, emplois, écoles...). C'est d'autre part, assurer une cohérence dans l'action : il est difficile, par exemple, de revitaliser un centre-ville si l'extension urbaine se poursuit.

Enfin, cette coopération à l'échelle intercommunale doit se développer en cohérence avec la politique de la ville et la réforme des attributions, dont l'objectif est de ne pas concentrer l'habitat social en faveur des publics défavorisés dans certaines communes ou quartiers, et de mettre en œuvre le rééquilibrage du peuplement par la priorisation d'attribution des logements sociaux situés hors des quartiers prioritaires pour la politique de la ville (QPV) pour les publics aux ressources les plus modestes. La production neuve (transformation de l'existant ou construction) peut contribuer à favoriser la mixité sociale en QPV en attirant une population disposant de ressources financières, aujourd'hui absente de ces quartiers. Inversement, il importe de ne pas développer l'offre locative sociale dans les QPV et de l'orienter vers les communes déficitaires en logements sociaux et soumis à des obligations de rattrapage au titre de la loi SRU.

Dans les territoires sous tension⁷, la construction de logements à loyers abordables (dits sociaux et intermédiaires) est un enjeu partagé par de nombreuses grandes agglomérations, car ils permettent le logement des actifs qui concourent au développement local et des ménages les plus modestes, favorisant ainsi la mixité sociale sur le territoire intercommunal. Pour autant, elle n'est pas exclusive d'une réflexion et d'une action sur le parc existant, et se

combine également avec d'autres enjeux de maîtrise de l'impact écologique et de solidarité territoriale, en particulier dans les espaces périurbains.

Les territoires les plus en déprise qui font face à une demande en baisse n'ont pas, de fait, à répondre en premier lieu à une demande des populations présentes sur le territoire. Caractérisé par la vacance des commerces et des logements des centres historiques d'une part, et par la difficulté de commercialiser les lots en extension (depuis 2008) d'autre part, le travail sur les logements existants s'impose de soi, tout en posant un certain nombre de questions, notamment celle du lien entre les lotissements en extension et le centre-bourg (cheminements, rues, mais aussi liens entre les habitants).

3. Traduire les besoins en objectifs de construction

Une fois que les besoins en logements sont connus, il convient de les traduire en objectifs de construction.

Selon la maille d'analyse qui aura été utilisée pour calculer les besoins en logements, il convient de les ventiler à l'EPCI, via les communes agglomérées⁸.

Le nombre de constructions à programmer s'effectue en prenant en compte les stratégies locales d'aménagement et l'habitat du territoire, les enjeux politiques et les capacités de construction du territoire. Diverses contraintes peuvent peser sur l'objectif de production : la disponibilité du foncier et les contraintes en matière de constructibilité (plans de prévention des risques, géographie, morphologie urbaine).

L'enjeu est de confronter les besoins en construction aux capacités objectives de réalisation, en termes de volume de logements mais aussi en termes de répartition des différents types de logements sur le territoire (→ fiche n°12).

> Sur un territoire où la capacité constructive n'est pas contrainte, les objectifs de constructions peuvent être majorés ou minorés, en cohérence avec la stratégie territoriale mise en

place et la volonté de prioriser certains domaines : qualité de la desserte en transport en commun, morphologie urbaine, potentiel foncier, vacance présumée structurelle ou encore le dynamisme économique.

> Sur un territoire sous contrainte de capacité constructive, les objectifs de construction seront déterminés par les capacités foncières et le potentiel de construction : l'identification des parcelles cadastrales mobilisables, la définition du nombre d'unités mobilisables d'une année sur l'autre, la transcription des surfaces en nombre de logements potentiels⁹.

À l'échelle du quartier, la programmation urbaine prend une place importante face à la déconnexion croissante des prix des logements et du revenu des ménages.

Enfin, cette répartition de l'offre doit prendre en compte des objectifs politiques nationaux et locaux : objectifs de densité, de mixité sociale (loi SRU notamment), d'action sur le parc ancien... tout en demeurant compatible avec le SCOT.

Plusieurs scénarios sont souvent étudiés pour alimenter les réflexions des acteurs locaux. Dans ce cadre, il est intéressant de donner à voir ce qu'ils impliquent en termes d'impacts ou d'actions.

Pour l'inscription dans le PLH (→ fiche n°02), la production de logements doit être déterminée par commune (qui est l'échelle de référence définie par la législation).

Cependant, dans certains territoires et pour certaines communes (Paris, Lyon, Marseille et, plus généralement, pour les villes au poids démographique important situées en zone tendue), c'est au niveau du quartier ou de l'arrondissement que le programme d'action prendra tout son sens et sera opérationnel.

Dans les territoires ruraux, à l'inverse, le niveau supracommunal peut se justifier

7. L'on entend ici la tension comme, d'une part, la facilité à trouver une location et, d'autre part, la capacité financière des locataires comparée aux loyers pratiqués.

8. Guide méthodologique de la territorialisation des besoins en logements, p. 73 et suivantes.

9. Guide méthodologique de la territorialisation des besoins en logements, p. 93 et suivantes.

comme l'échelle de mise en œuvre la mieux adaptée. Le PLH peut proposer un regroupement par typologie de communes (péri-urbain, rural...)¹⁰.

4. La compatibilité des PLH avec les objectifs SRU des communes du territoire

Toutes les communes de taille significative situées en territoires « SRU », c'est-à-dire dans les agglomérations ou les intercommunalités sur lesquelles des enjeux et des besoins forts s'expriment en matière d'habitat social, doivent prendre leur juste part à l'effort collectif en faveur de plus de mixité, au profit des plus modestes de nos concitoyens, afin que ces derniers puissent se loger dans la commune de leur choix. Il en va de ce qui fonde le pacte républicain. Aussi les obligations de réalisation de logements sociaux sur les communes de ces territoires relèvent-elles de la loi.

Le **PLH** étant un outil permettant la déclinaison, à l'échelle des territoires, des politiques nationales en matière d'habitat, dès lors qu'une commune soumise aux obligations de la loi SRU est membre d'un EPCI doté d'un PLH, celui-ci intègre obligatoirement les objectifs de rattrapage en matière de réalisation de logements locatifs sociaux, fixés par la loi sur le territoire de la commune.

Les objectifs de réalisation de logements sociaux sont fixés par période de trois ans et sont calculés de manière à permettre l'atteinte du taux légal de logement social (25 % ou 20 % des résidences principales) à l'échéance de 2025 ou de cinq périodes triennales, pour les communes soumises aux obligations SRU, pour la première fois depuis le 1^{er} janvier 2015 (loi ELAN). Cet objectif triennal quantitatif est doublé d'un objectif qualitatif visant à un développement équilibré de la production de logements : la part des logements financés en prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) doit être au moins égale à 30 % des logements locatifs sociaux à produire pendant la période triennale et celle des logements financés en prêts locatifs sociaux (PLS)

ne peut être supérieure à 30 %. Si la part des logements locatifs sociaux sur la commune est inférieure à 10 % du total des résidences principales et que la commune n'est pas couverte par un programme local de l'habitat, la part des logements financés en PLS ne peut être supérieure à 20 % des logements locatifs sociaux à réaliser. Ainsi, le PLH reprend, pour chaque commune de son territoire soumise aux obligations SRU, les objectifs quantitatifs comme les objectifs dits « qualitatifs », à savoir les typologies de financement à mobiliser¹¹.

À Paris, Lyon et Marseille, de façon à favoriser la mixité sociale en assurant entre les arrondissements une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, le PLH fixe l'objectif de réalisation de logements sociaux sur le territoire de l'arrondissement.

La loi « égalité-citoyenneté » de janvier 2017 impose que tout PLH doit être compatible avec la loi SRU pour être rendu exécutoire. À son entrée en vigueur, le législateur a donné deux ans aux EPCI pour mettre en conformité leur PLH avec les obligations assignées aux communes en termes de production de logements locatifs sociaux.

De même, et pour toute nouvelle obligation de la loi SRU applicable aux communes de son territoire (qu'elle fasse suite à une évolution législative ou à la notification de ses objectifs triennaux), l'EPCI dispose de deux ans pour modifier son PLH.

La procédure employée sera celle prévue au II de l'article L. 302-4 du CCH.

5. L'adaptation aux réalités locales grâce à la mutualisation des objectifs triennaux de rattrapage dans le programme local de l'habitat

Dans ce cadre, pour tenir compte des réalités locales, et depuis l'origine de la loi SRU (décembre 2000), la **mutualisation des objectifs** de rattrapage SRU est possible au niveau de l'EPCI. Ce dispositif

consiste à faire porter une partie des objectifs assignés aux communes soumises SRU sur les autres communes de l'EPCI, sans remise en cause de l'atteinte du taux légal dans ces communes soumises SRU, à l'échéance de 2025 (ou à l'issue des cinq périodes triennales pour les communes nouvellement soumises).

La mise en place de cette mutualisation ne doit pas porter atteinte à l'effort de mixité sociale et de répartition équilibrée de l'offre de logements entre les communes du territoire intercommunal : elle est une exception au droit commun d'application des objectifs de rattrapage. Elle doit permettre de tenir compte des particularités locales (durée des opérations et des procédures, ZAC à venir...) et d'assouplir temporairement le rythme et l'échéancier de rattrapage des communes, d'ici à l'échéance de 2025¹²; mais elle ne les exonère ni de la procédure de bilan triennal ni de l'objectif d'atteindre le taux légal à cette échéance.

Ainsi, la mise en œuvre du dispositif de mutualisation doit s'appuyer sur une stratégie prospective visant à assouplir – momentanément – le rythme de production des communes soumises à la loi SRU, tout en préparant la mise en œuvre accélérée de leurs objectifs sur les périodes futures.

Lors de l'établissement du bilan triennal SRU, si une commune est couverte par un PLH considéré comme « mutualisant », ses résultats en termes de réalisation de logements sociaux sont analysés au regard des objectifs de production inscrits, pour la commune, dans le PLH « mutualisant ».

Afin de prévenir tout dévoiement tel que le recours à ce dispositif par certaines communes à seule fin de diminuer les objectifs de rattrapage servant de référence à l'appréciation de la carence, sans report effectif de ces objectifs sur d'autres communes « contributrices », la loi du 27 janvier 2017, relative à l'égalité et à la citoyenneté, a renforcé les conditions dans lesquelles les objectifs triennaux de rattrapage pouvaient être mutualisés.

10. Art. L. 302-1 et R. 302-1-3 du CCH et *Flash DGALN* n° 06 – 2010.

11. L. 302-8 du CCH.2010.

12. Ou à l'échéance des cinq périodes triennales, pour les communes nouvelles entrantes.

Ainsi, et pour les seuls EPCI délégataires des aides à la pierre, les objectifs triennaux assignés à la commune peuvent correspondre à ceux inscrits dans le PLH si :

- > celui-ci a été validé comme « mutualisant » et rendu exécutoire comme tel par le préfet ;
- > les objectifs par commune soumise, et pour une période triennale, sont supérieurs au tiers des objectifs à réaliser sur cette période triennale pour atteindre l'objectif en 2025 ;
- > la somme des objectifs de construction de LLS sur l'ensemble des communes SRU, fixés par le PLH sur la période triennale donnant lieu à mutualisation, est a minima égale à la somme des objectifs théoriques légaux applicables à ces communes sur la même période triennale ;
- > les communes vers lesquelles l'objectif est reporté (dites « communes contributrices ») ne peuvent se voir imposer la construction de logements sociaux supplémentaires sans leur accord ; en cas de communes soumises SRU, la part d'objectif de logements sociaux supplémentaires à réaliser doit clairement être identifiée et apparaître, dans le PLH, comme un objectif supplémentaire par rapport à l'objectif de rattrapage « théorique ». Lors du bilan triennal, les réalisations de ces communes seront comparées au cumul de l'objectif « théorique » et de l'objectif « reporté » ;
- > les ratios qualitatifs, en termes de produits financiers (PLAI, PLUS, PLS), s'appliquent aux objectifs quantitatifs communaux et mutualisés du PLH¹³.

- > les communes nouvellement entrantes (depuis le 1^{er} janvier 2015) disposeront de cinq périodes triennales pleines pour atteindre le taux légal ;
- > le seuil communal d'application de la loi SRU de 1 500 habitants ne s'appliquera plus que dans l'unité urbaine ou l'agglomération de Paris et non plus dans toute l'Île-de-France.

13. Art. L. 302-8 du CCH.

La loi ELAN a apporté plusieurs modifications aux dispositions relatives à « l'article 55 de la loi SRU » :

- > décompte, pendant dix ans, des LLS vendus à leur locataire ;
- > décompte des logements PSLA lors de leur phase locative et pendant une durée de cinq ans suivant la levée de l'option ;
- > décompte des logements en bail réel solidaire (BRS) à compter du 1^{er} janvier 2019 ;

LE PLH EN 20 QUESTIONS

à lire également



PRÉSENTATION GÉNÉRALE

FICHE N° 01
QU'EST-CE QU'UN PLH ?



ÉLABORATION

FICHE N° 02
COMMENT CONSTRUIRE LE PLH ?

FICHE N° 03
QUELLES POSSIBILITÉS DE FAIRE ÉVOLUER OU DE PROROGER LE PLH ?

FICHE N° 04
COMMENT FAIRE VIVRE ET ACCOMPAGNER LA MISE EN ŒUVRE D'UN PLH ?

FICHE N° 05
POURQUOI ET COMMENT METTRE EN ŒUVRE UN DISPOSITIF D'OBSERVATION ?



ACTEURS ET GOUVERNANCE

FICHE N° 06
QUI PORTE LE DOCUMENT ?

FICHE N° 07
QUEL EST LE RÔLE DE L'ÉTAT ?

FICHE N° 08
QUELLE PLACE POUR LES DIFFÉRENTS ACTEURS ?

FICHE N° 09
COMMENT FAIRE DU PLH UN OUTIL PARTAGÉ ?



UN DOCUMENT STRATÉGIQUE

FICHE N° 10
COMMENT FAIRE DU PLH UN DOCUMENT PIVOT AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT D'UN TERRITOIRE ?

FICHE N° 11
PLH - PLUI-H, QUELS INTÉRÊTS ET QUELLE SPÉCIFICITÉ ?

FICHE N° 12
COMMENT ÉLABORER UNE STRATÉGIE FONCIÈRE AU SERVICE DE L'HABITAT ?

FICHE N° 13
COMMENT LE PLH S'INSÈRE DANS UN PROJET DE TERRITOIRE ?



THÉMATIQUES

FICHE N° 14
COMMENT PROGRAMMER ET RÉPARTIR L'OFFRE SUR LE TERRITOIRE ?

FICHE N° 15
COMMENT INTERVENIR SUR LE PARC SOCIAL EXISTANT ?

FICHE N° 16
COMMENT INTERVENIR SUR LE PARC PRIVÉ EXISTANT ?

FICHE N° 17
COMMENT ORIENTER ET ENCADRER LA CONSTRUCTION NEUVE ?

FICHE N° 18
COMMENT RÉPONDRE AUX ENJEUX D'ACCÈS AU LOGEMENT POUR TOUS ?

FICHE N° 19
COMMENT ARTICULER PLH ET MODALITÉS D'ATTRIBUTION ET DE PEUPELEMENT ?

FICHE N° 20
COMMENT LE PLH PEUT-IL CONTRIBUER À LA QUALITÉ DE VIE ?

Tous ces documents sont disponibles en téléchargement gratuit sur **www.cerema.fr**



Contacts

- URB.DTectV@cerema.fr
- emmanuelle.colleter@cerema.fr
- Christine.Gimal@cerema.fr
- Damien.Pacou@developpement-durable.gouv.fr

© 2019 - Cerema
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Aménagement et développement des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment