

COMMENT
CONSTRUIRE LE PLH ?

02

LE PROGRAMME LOCAL
DE L'HABITAT (PLH)
SE CONSTRUIT PAR ET AVEC :

- une démarche concertée et partagée par les acteurs de l'habitat autour de l'EPCI porteur ;
- une gouvernance indispensable pour réunir, gérer les moyens et assurer l'élaboration et la mise en œuvre des actions du PLH ;
- une procédure d'élaboration partagée et encadrée législativement et réglementairement ;
- un diagnostic, des orientations, un programme d'actions territorialisé à la commune, qui fait l'objet de bilans réguliers.

Le PLH vise à satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, et à favoriser la mixité sociale en s'intégrant dans les objectifs de développement du territoire. Sa dimension stratégique est renforcée par son caractère opérationnel et territorialisé.

1. Réunir les conditions
favorables : se préparer
et s'organiser1.1 S'accorder sur le sens
de la démarche, s'assurer
de l'adhésion des communes

Le PLH étant établi par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour l'ensemble de ses communes membres¹, l'élaboration de ce document stratégique et opérationnel débute par

un dialogue avec ces collectivités en vue de s'accorder sur ce qu'est le PLH, sur ses objectifs, sur son intérêt pour chaque territoire, sur le rôle des communes et leur participation aux projets... (→ [fiche n°06](#)).

Ce préalable indispensable peut prendre plus ou moins de temps selon :

- > l'ancienneté de l'EPCI ;
- > la génération de PLH (premier PLH, première révision du PLH...) ;
- > le degré de maturité des communes par rapport à ce type de programme, certaines communes pouvant avoir le sentiment d'être dépossédées de leurs choix en matière d'habitat ;
- > les éventuels désaccords politiques au sein des communes ou entre elles ;
- > etc.

Il se peut qu'au-delà de la simple information ce dialogue demande alors un effort de pédagogie, qu'il soit l'occasion d'une acculturation entre les élus et les acteurs nouveaux, dont l'adhésion au projet est une des conditions de réussite de celui-ci.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

Lors du premier PLH, en 2010, les élus de la communauté de communes du Pilat Rhodanien, qui porte un PLH « volontaire », ont refusé la démarche. Il a fallu un travail de pédagogie, fait de rencontres et d'échanges directs avec les maires de toutes les communes pour les convaincre. Aujourd'hui le PLH est une évidence pour tous et n'est plus remis en question.

1.2 Prévoir des moyens
pour l'élaboration

Le PLH indique « *les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement sur un territoire, dans le respect du droit au logement et de la mixité sociale et en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre* »².

Élaborer un PLH suppose donc de se poser en amont la question des moyens associés.

1.2.1 Quels moyens pour l'élaboration
du PLH ?• Mettre en place des ressources
humaines spécifiques

La question des moyens peut s'avérer problématique surtout pour les EPCI qui ont un budget modeste et/ou qui n'ont pas les moyens humains d'élaborer le PLH.

Que l'élaboration du PLH soit menée en régie ou qu'elle soit externalisée (à un bureau d'études, une agence d'urbanisme...), elle sera facilitée s'il existe :

- > au moins une personne référente sur la démarche au sein de l'EPCI : un chef de projet chargé de la coordination et de l'animation, par exemple ;
- > ainsi qu'un référent par commune, afin que celles-ci puissent exprimer leur voix, leur positionnement et leur capacité à faire tout au long du projet.

Le recours à un prestataire externe peut faciliter la démarche en cas de manque d'expertise ou si la collectivité exprime le besoin d'intégrer un « tiers » neutre dans le débat local et les négociations. (→ [fiche n°06](#)).

1. Art. L. 302-1, I, du Code de la construction et de l'habitation - CCH.

2. Art. L. 302-1, IV, précité.

● Prévoir des moyens financiers

Un PLH peut-être intégralement réalisé par l'EPCI. En cas d'externalisation totale ou partielle, le coût de son élaboration varie en fonction :

- > des références et de l'expérience du bureau d'études retenu ;
- > du périmètre étudié (taille de l'EPCI, nombre de communes...) ;
- > de l'éventuelle part des études réalisées en régie ;
- > du contexte politique (possibilités de cofinancements, valorisation d'études existantes par ailleurs...) ;
- > ou encore de la fusion ou non du PLH avec le plan local d'urbanisme³.

C'est pourquoi, pour une même consultation, les facturations peuvent varier du simple à plus du double.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

Quelques exemples de coût pour le PLH : **Rodez agglomération (département de l'Aveyron)**, 56 000 habitants, 8 communes. Le PLH 2012-2018 a été élaboré en partie en régie par l'agglomération, et par un bureau d'étude (BE). Le coût de l'élaboration du PLH s'élève à 65 000 €.

CC du Pilat Rhodanien (département de la Loire), 17 135 habitants, 14 communes. Le PLH 2018-2024 a été élaboré en externe par deux BE, un pour la mission globale, un pour le volet énergie. Le coût de l'élaboration du PLH s'élève à 53 558 €.

● L'importance du cahier des charges

Dans le cas d'une élaboration externalisée, il revient à l'EPCI de rédiger le cahier des charges. Pour cadrer au mieux la démarche, ce cahier doit être le plus proche possible des problématiques spécifiques du territoire et de ses habitants, et préciser les attendus finaux (méthodologie à déployer, études à conduire...). Pour la réalisation du diagnostic, par exemple, une rencontre des acteurs et/ou des enquêtes sociales peuvent être demandées dans le cahier des charges.



POUR ALLER PLUS LOIN

Un exemple de cahier des charges se trouve en annexe.

1.2.2 Quels moyens pour la mise en œuvre et le suivi du PLH ?

● **Prévoir une animation spécifique et une gouvernance** pour la mise en œuvre, mais aussi pour l'évaluation, les bilans et les dispositifs d'observation de l'habitat et du foncier (→ [fiches n° 04 et n° 05](#)).

● **Définir des enveloppes financières.**

Lors de la budgétisation du PLH, si le coût de l'élaboration du document est souvent estimé, celui de sa mise œuvre l'est plus rarement (ou en partie seulement). Or une estimation tardive du coût des actions prévues dans le PLH entraîne souvent la réduction de la portée de certaines actions, voire leur abandon (faute de moyens suffisants).

Il est important, en particulier, que les enveloppes financières par commune soient définies en amont du travail de construction du PLH, quitte à être ajustées par la suite, afin de garantir la faisabilité des actions, en allant au-delà de la simple intention de faire.

1.3 Réfléchir aux acteurs qu'il peut être utile d'associer

Le PLH présente notamment l'intérêt de structurer le débat local et de coordonner les différents acteurs.

Dans ce cadre, sont associés de droit⁴ :

- > l'État ;
- > le président de l'établissement chargé du schéma de cohérence territoriale (SCoT), le cas échéant ;
- > les communes membres ;
- > pour Paris, Lyon et Marseille, les maires d'arrondissements ou leurs représentants ;
- > le représentant des organismes d'habitations à loyer modéré⁵ et des sociétés d'économie mixte agréées de construction et de gestion de logements sociaux⁶ qui sont propriétaires ou gestionnaires de logements situés sur

le territoire couvert par PLH, tel que désigné par les associations « loi 1901 » qui les regroupent.

L'EPCI peut aussi associer à l'élaboration de son PLH « toute autre personne morale qu'il juge utile »⁷. Ces personnes sont alors mentionnées en tant que telles dans la délibération de l'EPCI engageant la procédure de PLH. Par exemple, les communes limitrophes de l'EPCI ne sont pas obligatoirement associées à la procédure de PLH (contrairement à une procédure d'élaboration de plan local d'urbanisme) mais l'EPCI peut, s'il le souhaite, les identifier parmi les personnes publiques associées.

Cette délibération précise également les modalités d'association des acteurs au PLH. L'association de l'État à l'élaboration du PLH relève, en revanche, de modalités propres définies par le préfet de département avec le président de l'EPCI. (→ [fiches n° 08 et n° 09](#))

1.4 S'interroger sur la place de la population

De plus en plus de communes et d'EPCI souhaitent impliquer les habitants dans la démarche à travers une consultation ou une concertation. Les habitants peuvent ainsi mieux s'approprier et contribuer aux choix de développement du territoire. Dans le cas du PLH, il n'y a pas d'obligation en ce sens, mais la législation ouvre cette possibilité⁸.

Consultation, concertation, de quoi parle-t-on ?

« La consultation est un processus par lequel les décideurs demandent l'avis de la population afin de connaître leur opinion, leurs attentes et leurs besoins, à n'importe quel stade de l'avancement d'un projet. Celle-ci n'a cependant aucune certitude que ses remarques ou contributions soient prises en compte dans la décision finale.

3. Lorsque le plan local d'urbanisme est réalisé à l'échelle intercommunale, il peut intégrer le PLH (→ [fiche n° 11](#)).

4. Art. L. 302-2 du CCH.

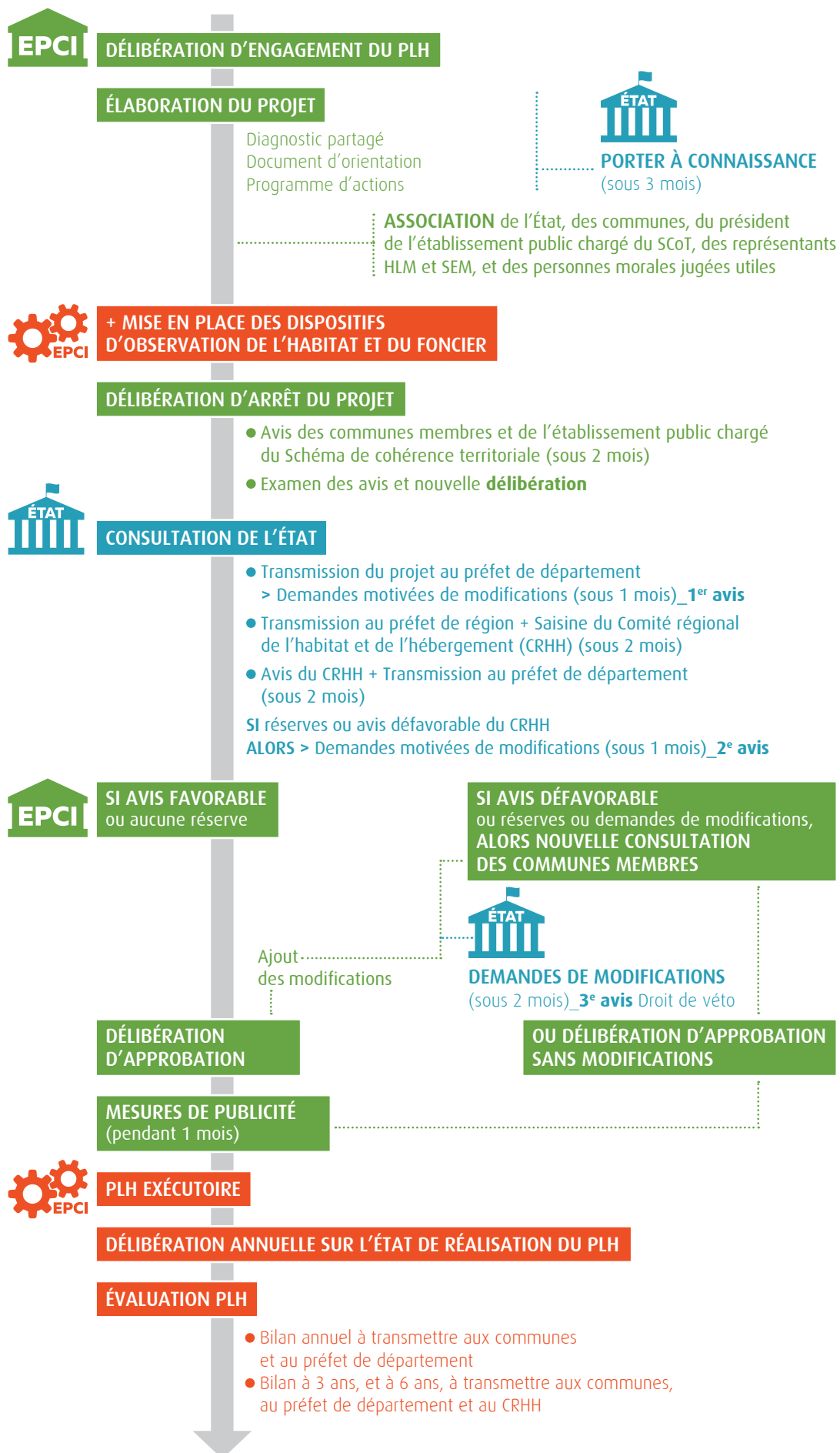
5. Art. L. 411-2 du CCH.

6. Art. L. 481-1 CCH.

7. Art. L. 302-2 CCH.

8. Art. L. 103-2 du CU.

SCHÉMA DE PROCESSUS D'ÉLABORATION DU PLH Source : DGALN/DHUP



La concertation est une attitude globale de demande d'avis sur un projet, par la consultation de personnes intéressées par une décision avant qu'elle ne soit prise. L'autorité, qui veut prendre une décision, la présente aux personnes concernées et engage un dialogue avec elles. L'autorité reste libre de sa décision. La concertation peut être engagée très en amont de la décision, dès les études préalables. »⁹

Opter pour la concertation, c'est :

- > respecter les modalités de concertation retenues dans la délibération (avec la possibilité d'en faire plus mais pas moins) ;
- > proportionner la concertation à l'importance du document et du territoire, et de façon équitable entre les habitants du territoire ;
- > donner la possibilité au public d'avoir accès à des informations pertinentes ;
- > laisser des délais raisonnables au public pour formuler des observations et des propositions ;
- > informer le public de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions (bilan de concertation).

2. La construction du PLH, du lancement à l'adoption

Les modalités d'élaboration d'un PLH sont encadrées par les articles L. 302-2 et suivants et R. 302-1 et suivants du CCH. Entre la phase d'engagement de la démarche et l'adoption par l'EPCI du PLH finalisé, il faut compter au minimum 2 ans. Le délai d'adoption d'un PLH est en moyenne de 3 ans et 8 mois.

Étape 1 – Délibérer pour engager la démarche

La décision d'engagement de la procédure d'élaboration d'un PLH par l'organe délibérant de l'EPCI précise les personnes morales qu'il est jugé utile d'associer à l'élaboration du programme, ainsi que les modalités de leur association. Cette délibération

peut également contenir la proposition de prorogation du PLH précédent (→ [fiche n° 03](#)).

La délibération est transmise au préfet du département qui définit avec le président de l'EPCI les modalités d'association de l'État à son élaboration. Si l'EPCI est situé sur plusieurs départements, la délibération est alors adressée aux préfets de ces départements, lesquels désignent, par un arrêté conjoint, celui d'entre eux qui sera chargé de suivre pour le compte de l'État la procédure d'élaboration du PLH.

Étape 2 – Le porter à connaissance (PAC) : un temps fort pour les DDT (→ [fiche n° 07](#))

Il est transmis par le préfet au président de l'EPCI dans un délai de trois mois à compter de la transmission de la délibération d'engagement. Un PAC complémentaire peut également être transmis lors de l'élaboration ou en cours de « vie » du PLH, suite à une évolution législative qui emporte modification obligatoire de ce document.

Le PAC rassemble le cadre législatif et réglementaire applicable au territoire donné ainsi qu'un ensemble d'études dont dispose l'État et des d'informations devant faciliter l'élaboration du PLH. Il demeure un point d'appui pour les futurs avis rendus.

Étape 3 – Réaliser un diagnostic sur le fonctionnement du marché local du logement et sur les conditions d'habitat dans le territoire auquel il s'applique

Complet et synthétique, le diagnostic est un document écrit et illustré qui a pour objectif de mieux comprendre la situation existante et les évolutions en cours sur le territoire, à partir d'un état des lieux de l'habitat. Il s'élabore par l'analyse des données quantitatives et qualitatives pour en déduire des enjeux et élaborer une stratégie.

Étape 3.1 : Le diagnostic est un document structurant pour le PLH

Le diagnostic comprend¹⁰ :

- une **analyse de l'adéquation de l'offre et de la demande** dans le marché local de l'habitat prenant en compte les enjeux liés aux déplacements et aux transports, qui comprend elle-même :
 - > l'analyse de l'offre foncière (→ [fiche n° 12](#)), de l'offre publique et privée de logement et d'hébergement, collectifs ou individuels, et de l'état du parc de logements existant (les situations d'habitat indigne et des copropriétés dégradées, la performance énergétique du parc...) ;
 - > l'analyse de la demande, qui comporte une estimation quantitative et qualitative des besoins en logement tenant compte des évolutions démographiques prévisibles, des besoins répertoriés dans le cadre du PDALHPD, des besoins en logements sociaux et en places d'hébergement, y compris les foyers-logements (résidences sociales, autonomie...), des besoins liés au logement des jeunes, notamment des étudiants, et des besoins propres à certaines catégories de population (personnes âgées, publics prioritaires, migrants, saisonniers, gens du voyage en ancrage territorial), en particulier en matière d'accessibilité et de logements adaptés ;
 - > l'analyse des dysfonctionnements constatés en matière d'équilibre social de l'habitat et leurs conséquences ;
- une **évaluation des résultats et des effets des politiques de l'habitat** mises en œuvre sur le territoire au cours des dernières années, via un PLH ou sans – si le PLH en cours d'élaboration est le premier –, qui indique notamment :
 - > les actions réalisées et les moyens qui ont été mis en œuvre ;
 - > le bilan des actions réalisées au regard des objectifs et leurs effets sur le marché du logement.

9. Source www.vie-publique.fr.

10. Articles L. 302-1 et R. 302-1-1 du CCH.

● **un exposé des conséquences, en matière d'habitat, des perspectives de développement et d'aménagement** telles qu'elles ressortent des SCoT et des schémas de secteur quand ils existent.

Le diagnostic est l'occasion de mener toutes les analyses utiles à la réalisation d'un état des lieux qualitatif et précis, adapté à la spécificité du territoire : analyse des capacités d'accueil des communes, capacités à produire des logements en fonction des opérateurs présents sur le territoire, spécificités géomorphologiques du territoire, analyses prospectives plus poussées sur certains thèmes (par exemple : structure de la population dans le cas de l'installation annoncée d'une entreprise, etc).

Le diagnostic permet ainsi de repérer, par type de bien, les déséquilibres et les dysfonctionnements du territoire, qu'ils soient spatiaux, quantitatifs ou qualitatifs. Il mesure les interactions entre les différents segments de logement : report de la demande locative sociale sur le parc privé de « bas de gamme », impact du coût du foncier sur l'accession à la propriété, mobilité interne dans le parc social... Il peut aussi identifier dans les territoires détendus en déprise, des besoins locaux à satisfaire à destination des publics spécifiques notamment (personnes âgées et handicapées, jeunes...), décorrélés des problématiques de tension sur la demande en logement social.

Étape 3.2 : « Ensemblier », ou « intégré », le PLH dépasse le cadre du logement

Ainsi, pour rendre véritablement opérationnel le PLH, le diagnostic doit prendre en compte et croiser les enjeux propres à l'habitat avec ceux relevant d'autres domaines : emploi, cadre de vie, accès aux services et commerces, déplacements et transports, énergie, préservation des ressources et des espaces naturels, formes urbaines, géomorphologie du territoire...

L'analyse des évolutions démographiques et économiques constitue un des points clefs du diagnostic, car elle détermine en grande partie la demande en logement, et elle est au cœur de l'approche prospective.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

« *Un diagnostic préalable peut se révéler utile pour cerner les publics susceptibles de réinvestir le centre ancien. Aller vers les habitants pour mieux cerner leurs représentations et perceptions du centre-ville, autant que leurs aspirations et attentes, permet de mieux repérer les conditions d'attractivité à promouvoir en direction de nouvelles clientèles, à long terme, mais aussi d'asseoir les objectifs d'une stratégie globale et de s'assurer que les leviers d'action mobilisés seront opérationnels.* » – **DREAL Midi Pyrénées**
« *Guide pour l'action.* »

Étape 3.3 : Quelle méthode ?

- > **s'appuyer sur le PAC (→ fiche n°07) ;**
- > **recenser et utiliser les outils et les documents existants** avant de se lancer dans des études complémentaires. Ceux-ci seront un bon socle et permettront de gagner du temps à condition qu'ils ne soient pas trop anciens et que les périmètres d'étude correspondent au territoire considéré ;
- > **analyser les données statistiques** actualisées et repérées comme étant fiables, issues notamment des observatoires et des grandes enquêtes nationales (→ annexe 1) ;
- > **exploiter également des informations qualitatives** : enquêtes directes, entretiens avec des acteurs et des partenaires ;
- > **penser aux différents apports possibles des acteurs** associés au diagnostic : professionnels du logement, notamment les bailleurs, les promoteurs et les agents immobiliers, les agences d'urbanisme, le CAUE, l'ARHLM, l'ADIL, les EPF (cf. volet foncier), les architectes...

Étape 3.4 : Quelle échelle d'analyse ?

Selon les problématiques et les éléments du diagnostic, l'EPCI ou le bureau d'études (BE) qui l'accompagne dans sa démarche choisissent un (ou des) périmètre(s) d'analyse pertinent(s) pour rendre compte des réalités urbaines vécues par les habitants du territoire, et pour relier les enjeux, à différentes échelles, au plan d'action.

Des échelles d'analyse semblent incontournables¹¹ :

- > l'aire urbaine (au sens Insee), qui comprend un périmètre plus large que celui de l'EPCI : elle prend en compte l'attractivité économique du pôle urbain et les déplacements domicile-travail qu'il génère ;
- > le bassin d'habitat / de vie, « espace à l'intérieur duquel s'opèrent les choix résidentiels ». Ce découpage est susceptible d'évoluer en fonction de l'environnement socio-économique ;
- > La zone d'emploi, « espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main-d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts ».

LES DIFFÉRENTES ÉCHELLES DU TERRITOIRE

l'échelle de mise en œuvre :
commune ou secteur géographique ;

l'échelle de décision :
EPCI et communes ;

l'échelle de travail :
bassin d'habitat ou aire urbaine ;

l'échelle de contractualisation : EPCI.

Étape 4 : Définir les orientations stratégiques du PLH

Cette étape consiste à déterminer, à partir du diagnostic, ce que seront les objectifs et principes du PLH pour répondre aux

11. Définis dans www.insee.fr, et « politiquedulogement.com ».

enjeux de l'aménagement du territoire en question et aux besoins de ses habitants actuels ou à venir. Il s'agit de faire des choix de développement de l'habitat, de les prioriser et de les hiérarchiser afin de construire une stratégie du territoire, en compatibilité notamment avec le SCoT.

Les orientations stratégiques contiennent¹² :

- > les principes retenus pour permettre, dans le respect des objectifs de mixité sociale dans l'habitat, une offre suffisante, diversifiée et équilibrée des différents types de logements sur le territoire couvert par le PLH ;
- > les principes retenus pour répondre aux besoins, notamment à ceux des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;
- > les axes principaux susceptibles de guider les politiques d'attribution des logements locatifs sociaux ;
- > les communes, le cas échéant les secteurs géographiques, et les catégories de logements sur lesquels des interventions publiques sont nécessaires ;
- > la politique envisagée en matière de requalification du parc public et privé existant, de lutte contre l'habitat indigne¹³ et de renouvellement urbain, en particulier les actions de rénovation urbaine et de requalification des quartiers anciens dégradés ;
- > les principaux axes d'une politique d'adaptation de l'habitat en faveur des personnes âgées et handicapées ;
- > les réponses apportées aux besoins particuliers de logement des jeunes, notamment des étudiants.

Les orientations stratégiques du PLH sont construites en cohérence avec la stratégie foncière définie par la collectivité et les communes. Il est important de souligner que le PLH ne porte pas uniquement une stratégie de construction de logements neufs : il définit aussi la modernisation du parc existant, la restructuration et la réhabilitation de logements disqualifiés et le réinvestissement du parc vacant. L'intervention sur le parc existant est un levier de production d'une offre renouvelée. C'est un axe fort des PLH

dans les secteurs en déprise. S'adressant aux besoins des plus démunis, le PLH doit inclure l'offre en structures d'hébergement et en logement spécifique : logement accompagné ou adapté, inclusif...

Étape 5 : Définir un programme d'actions détaillé et opérationnel

Cette étape consiste à déterminer, lors de l'élaboration du PLH, les actions qui seront mises en œuvre durant les six années du programme.

Le programme d'actions comprend¹⁴ :

- > les modalités de suivi et d'évaluation du PLH et les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat et d'un dispositif d'observation du foncier ;
- > les objectifs quantifiés par typologie de logements à réaliser ou à mobiliser, la localisation de l'offre nouvelle de logement et d'hébergement dans chaque commune et, le cas échéant, le secteur géographique défini au sein du territoire couvert par le PLH. Pour les communes soumises aux obligations issues de la loi SRU, le PLH fixe des objectifs de réalisation de logements locatifs sociaux devant leur permettre de rattraper leur retard et d'atteindre le taux de 25 % ou 20 % de LLS à l'échéance législative. (→ [fiche n° 14](#)) ;
- > la liste des principales actions envisagées pour l'amélioration et la réhabilitation du parc de logements publics ou privés existant ainsi que, le cas échéant, les dispositifs opérationnels auxquels il est envisagé de recourir, dans chaque commune couverte par le PLH ;
- > la description des opérations de rénovation urbaine et des opérations de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRU, PNQAD...) en précisant, pour les opérations de rénovation urbaine, les modalités de reconstitution de l'offre de logement social ;
- > les interventions en matière foncière permettant la réalisation des actions du programme.

Plus le programme d'actions est précis, plus il rend le PLH qualitatif et opérationnel.

Ainsi, en complément, le programme peut définir :

- > qui réalise les projets : maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, partenaires associés... ;
- > précisément quel type de projet est envisagé : statut des logements et des structures d'hébergement (pensions de famille, résidences sociales, logements en accession à la propriété, habitat en autopromotion)... et si possible leurs caractéristiques (taille, forme architecturale, type de bâti...), y compris au sein d'un même segment de logement. Par exemple écrire « production de logements très sociaux financés en PLAI adaptés de type 5 pour grandes familles » plutôt que « création de grands logements sociaux » ;
- > les quartiers ou secteurs sur lesquels le développement de l'offre locative sociale, déjà importante, est à proscrire et où, a contrario, les logements en accession sociale, en locatif intermédiaire ou en libre sont à encourager ;
- > les moyens financiers nécessaires par projet ;
- > comment traduire les choix du programme dans les documents d'urbanisme en les reliant à la politique foncière et au peuplement voulu sur le territoire ;
- > un échéancier de mise en œuvre des actions du programme.

En outre, le programme d'actions inclura les actions prévues dans les différents plans éventuellement mis en œuvre : plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme, plan action cœur de ville, plan initiative copropriétés, plan de rénovation énergétique du bâtiment, plan 60 000 logements étudiants...

12. Articles L. 302-1 et R. 302-1-2 du CCH.

13. Constituent un habitat indigne les locaux ou les installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé » (loi du 24 mars 2014 – art. 34).

14. Articles L. 302-1 et R. 302-1-3 du CCH.

Une territorialisation à la commune, avec des exceptions envisageables (→ fiche n° 14)

Les objectifs de production de logement doivent être définis par commune (qui est l'échelle de référence définie par la législation), en articulation avec le PLU, compatible (la commune constitue le dénominateur commun entre PLH et PLU) et en adéquation avec les objectifs de mixité sociale issus, notamment, de l'application de la loi SRU.

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.

Le programme est à articuler avec les outils d'urbanisme opérationnels existants à différentes échelles du territoire :

- > les opérations programmées de l'amélioration de l'habitat (OPAH), le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), le projet d'intérêt majeur (PIM), le projet d'intérêt général (PIG), la procédure intégrée pour le logement (PIL) ;
- > ou moins directement liées à cette politique mais dont les enjeux sont interdépendants : le plan climat air énergie territorial (PCAET), le plan de déplacement urbain (PDU) ;
- > les documents de programmation ou de planification relevant des politiques de l'habitat ou sociales qui peuvent être mentionnés : plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), schéma départemental d'accueil des gens du voyage (SDAGV), plan départemental de l'habitat (PDH), schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), schéma de gérontologie, SCoT...

Dans les territoires ruraux, à l'inverse, le niveau supracommunal peut se justifier comme l'échelle de mise en œuvre la mieux adaptée (territoires caractérisés par de faibles taux de construction et où les besoins en logements sont faibles...). Le PLH peut proposer un regroupement par typologie de communes (périurbain, rural...).

Étape 6 : Délibérer une première fois pour arrêter le projet de PLH et solliciter l'avis des communes

La première délibération d'arrêt du projet de PLH par l'EPCI¹⁵ est transmise aux communes membres, et au président de l'établissement public chargé de l'élaboration du SCoT. En application du principe de spécialité, chacun émet son avis sur les moyens, relevant de leurs compétences respectives, à mettre en place dans le cadre du PLH.

Certaines personnes morales peuvent être également consultées pour avis sur le projet.

Leur avis est attendu dans un délai de deux mois, au-delà duquel il est réputé favorable.

L'EPCI délibère alors une seconde fois sur le projet de PLH arrêté, en tenant compte, le cas échéant, des avis exprimés. Ces derniers ne lient pas la décision de l'EPCI (avis simples), il est possible d'adopter un PLH malgré l'avis négatif d'une ou plusieurs communes. Cela n'empêchera pas que le document adopté s'applique sur l'ensemble des communes membres.

Étape 7 : Consulter l'État pour avis (→ schéma du processus d'élaboration du PLH) et (→ fiche n° 07)

Le préfet de département est destinataire de la délibération et du projet de PLH arrêté, accompagnés des avis formulés par les communes.

Il dispose de deux mois pour transmettre ces documents au préfet de région, en vue de la saisine du comité régional de l'habitat et de l'hébergement¹⁶.

Dans le même temps, il examine le projet de PLH et dispose d'un mois

pour faire part de ses demandes de modifications à l'EPCI, dès lors qu'il estime que les besoins en logements ou que les principes de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre en logements ne sont pas correctement pris en compte.

À compter de la réception, par le préfet de région, du projet de PLH arrêté, le CRHH dispose de deux mois pour émettre un avis. Cet avis est transmis au préfet de département¹⁷.

En cas d'avis défavorable ou de réserves émises par le CRHH, le préfet de département peut adresser dans un délai d'un mois des demandes motivées de modifications à l'EPCI, qui en délibère¹⁸.

Étape 8 – Délibérer pour adopter le PLH et le rendre exécutoire

L'établissement public adopte le programme local de l'habitat. La délibération publiée approuvant le programme devient exécutoire deux mois après sa transmission au représentant de l'État dans le département. Pendant un mois, les collectivités concernées sont tenues d'afficher en mairie cette délibération et de mettre le PLH à disposition du public pour consultation¹⁹.

Dans le délai de deux mois mentionné au paragraphe précédent, le préfet de département peut toutefois notifier au président de l'EPCI, qui en délibère, des demandes de modifications motivées, reprenant celles exprimées par le CRHH ou nées de ce que le PLH ne répond pas aux objectifs de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, de renouvellement du parc immobilier et d'accroissement du nombre de logements et de places d'hébergement nécessaires (cf. premier avis).

Le PLH ne devient exécutoire qu'à compter de la publication et de la transmission au représentant de l'État dans le département de la délibération apportant les modifications demandées.

15. Sur les règles encadrant les délibérations des EPCI : Art. L. 5211-1 du CGCT et Art. L. 2121-20 du CGCT.

16. Art. L. 302-2 du CCH.

17. Art. R. 302-10 du CCH.

18. Art. L. 302-2 du CCH.

19. Art. R. 302-12 du CCH.

3. L'évaluation des actions du PLH (→ fiche n° 05)

3.1 Le suivi en continu, les bilans annuels, le bilan triennal et le bilan final

Le PLH est un programme opérationnel dont le contenu doit être mis en œuvre dans la durée, ainsi les modalités de suivi de sa réalisation doivent être prévues dès sa phase d'élaboration.

Via le PLH, les EPCI mettent en place un dispositif d'observation de l'habitat et un dispositif d'observation du foncier. Ils délibèrent au moins une fois par an sur l'état de réalisation du PLH et son adaptation à l'évolution de la situation sociale, démographique ou économique²⁰.

Le bilan annuel doit être transmis aux communes ainsi qu'au préfet, et tenu à la disposition du public.

De plus, un bilan de réalisation du PLH doit être effectué trois ans après son adoption et au terme des six ans prévus pour son application. Ces bilans sont communiqués à l'État et présentés en CRHH.

Dès la phase d'élaboration, en lien avec le fonctionnement de l'observatoire départemental et, le cas échéant, celui de l'EPCI, il convient donc de formaliser les indicateurs d'évaluation et de suivi des actions inscrites au PLH, et d'organiser les modalités de leur actualisation, de leur analyse et de leur restitution.

Ce suivi-évaluation porte sur des valeurs quantitatives et qualitatives.

Il peut aussi permettre aux intercommunalités et aux communes de porter un regard critique sur les actions menées. Il ouvre ainsi la possibilité d'en tirer des enseignements et de revoir les choix qui ont été faits en adaptant le programme par des mesures de réduction ou de compensation des actions.

Si des actions n'apparaissent pas réalisables dans le PLH en cours, il est possible de les reporter au prochain PLH. Dans ce cas, l'EPCI devra produire un argumentaire au préfet et au CRHH, qui porteront un avis.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

« Dans son premier PLH, la communauté de communes du **Pilat Rhodanien** avait prévu une action pour « créer une offre d'accueil pour les jeunes ». Au cours du PLH, le contenu de cette action est apparu comme non adapté à la demande, et les besoins pas assez ciblés. Une enquête par questionnaire a été lancée auprès de l'ensemble des jeunes du territoire révélant qu'outre financiers, les besoins pour l'installation sur le territoire n'étaient pas identifiés. C'est pourquoi cette action a été abandonnée, son contenu s'est retrouvé dans les autres actions. »

3.2 Quelle méthode pour le suivi : indicateurs et observatoire (→ annexe sur les données ou centre de ressources des outils de l'aménagement)

Les indicateurs permettent de mesurer l'avancement de la mise en œuvre des actions prévues et de contrôler leur efficacité. Le nombre d'indicateurs ne doit pas être trop important et, surtout, ils doivent être réalistes : simples à renseigner et adaptés aux moyens de la collectivité.

Ils sont basés sur des données fiables, mises à jour régulièrement, qui seront comparées aux données initiales (en lien avec le diagnostic) ainsi qu'aux objectifs à atteindre.

Si la collectivité n'a pas d'observatoire, il peut être pertinent d'envisager la mutualisation des indicateurs parce que les communes sont souvent confrontées à des questions similaires ou parce que des observatoires existent à une autre échelle du territoire (régions, SCoT, PLUi...). Un focus sera alors fait sur le territoire en question.

Sur des sujets spécifiques, ponctuellement, des enquêtes ou des études complémentaires peuvent également être effectuées au moment des bilans.

²⁰. Art. R. 302-13 du CCH.

4. Cas d'un renouvellement de PLH

Lors du renouvellement d'un PLH, les obligations législatives et réglementaires sont les mêmes que pour un premier PLH. Cependant, l'apport des données et des éléments de suivi et de bilan, qui auront déjà été effectués, permettra un gain de temps important. Cela vaut également pour le PAC : en privilégiant les échanges en amont avec les services locaux de l'État, la collectivité pourra identifier les informations qui lui seront réellement utiles, en fonction des éléments quantitatifs ou qualitatifs qu'elle possède déjà, et celles qui font doublon.

Il est essentiel de penser le renouvellement du PLH dans la continuité du précédent et selon ce que pourrait être le suivant : ainsi les bilans réguliers et la mise à jour des besoins exprimés permettent des étapes de type « bilan diagnostic ». Dans cette démarche, le renouvellement du PLH devient alors l'occasion de prolonger certaines actions, d'en prévoir de nouvelles voire d'en supprimer certaines, selon l'évolution des besoins.

Dans son intérêt, la collectivité peut également se donner une vision à dix ans, ou plus, en prévoyant une partie des actions sur plusieurs PLH, à condition que leur phasage soit décliné dans le programme et qu'elles répondent à la stratégie globale propre à un territoire.

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 PEUPLEMENT ?

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