

Paule Quilichini

La planification de l'habitat

Le logement est une compétence de l'Etat même si sa mise en œuvre est partagée avec les collectivités territoriales. Il lui appartient de fixer les grandes orientations, les politiques sociales de l'habitat revenant au niveau départemental, la *planification de l'habitat* au niveau intercommunal – que nous allons aborder - et la mise en œuvre partagée des actions au niveau communal.

Le programme local de l'habitat est devenu depuis 1983 ¹ l'outil central de la politique locale de l'habitat, sous la responsabilité des intercommunalités. Le PLH se présente comme un document de programmation, de territorialisation et de contractualisation qui permet de piloter cette politique selon une logique territoriale.

Le PLH n'est donc pas une action parmi d'autres mais un document structurant qui permet de développer une stratégie intercommunale en étant adossé au projet de territoire auquel il participe. Rien de surprenant alors qu'il soit présenté comme un « instrument de « planification locale »². En effet, malgré son appellation, il ne se limite pas à programmer la production de logements comme le confirme l'usage du terme de « plan » local de l'habitat largement utilisé dans la pratique.

L'évolution du PLH qui témoigne du rôle croissant des intercommunalités en matière d'habitat (I) s'inscrit en effet dans une vision « très planificatrice » même si son caractère opérationnel reste limité en raison d'une extension des compétences communautaires inachevée (II).

I Une planification de l'habitat territorialisée

L'intercommunalité est désignée comme autorité organisatrice des politiques locales de l'habitat. Pour autant, le choix du niveau intercommunal n'est pas synonyme de décentralisation. Il traduit seulement une territorialisation de la politique du logement ; c'est-à-dire une mise en œuvre locale d'une politique de l'Etat. Celui-ci peut à ce titre imposer l'adoption du PLH et encadrer son élaboration.

A La planification de l'habitat revient au niveau intercommunal

L'exclusivité de l'échelon intercommunal

Si à l'origine, l'initiative du PLH était partagée entre communes et intercommunalités sur la base du volontariat, la contrainte s'est progressivement imposée à certaines catégories

¹ Conçu par la loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat,

² « *Le PLH, outil de gouvernance et de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat : état des lieux et perspectives* », Etude de l'Acdf, USH et CDC 2016

d'EPCI³. La loi relative au renforcement et à la simplification de l'intercommunalité du 12 juillet 1999 fait de l'adoption du PLH une compétence obligatoire des communautés d'agglomération et des communautés urbaines. Compétence qui devient exclusivement intercommunale avec la loi LRL⁴ du 13 août 2004 qui abroge la possibilité d'instaurer un PLH communal à titre supplétif. Le champ des EPCI soumis à l'obligation de se doter d'un PLH a été élargi par la suite aux communautés de communes de plus de 30 000 habitants⁵, aux métropoles de droit commun et à la métropole de Lyon. La métropole du grand Paris étant pour sa part dotée d'un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement⁶.

La pertinence de l'échelon intercommunal

Le caractère intercommunal du PLH doit permettre la mise en place de stratégies de développement plus cohérentes entre zones urbaines, péri-urbaines et rurales au sein d'un même bassin de vie. C'est pourquoi l'intégralité du territoire intercommunal doit être comprise dans le périmètre du PLH (L.302-1 al.1 CCH). L'échelle intercommunale peut cependant s'avérer insuffisante si elle ne correspond pas aux bassins d'habitat existants qui sont souvent plus large que le périmètre de l'EPCI. La rationalisation de l'intercommunalité engagée par le législateur depuis la loi RCT du 16 décembre 2010⁷ devrait participer à ce titre à l'émergence d'un niveau pertinent d'intervention.

Aujourd'hui, environ 70 % de la population est couverte par un PLH. Ce qui au demeurant va au-delà de l'obligation légale puisque la moitié des programmes ont été adoptés par des communautés de communes non soumises à cette obligation⁸.

B L'élaboration du PLH relève d'une procédure partenariale

L'intercommunalité pilote l'élaboration du PLH

Si le PLH relève bien d'une compétence exclusive des intercommunalités, son élaboration se fait en pratique, en étroite collaboration avec les communes membres. L'objectif étant d'obtenir un consensus avec des partenaires qui seront incontournables lors de la mise en œuvre du PLH. Toutefois, hormis les communes, les acteurs concernés par le logement (opérateurs fonciers, acteurs du parc privé, acteurs de l'hébergement) sont très peu associés à l'élaboration du PLH même s'ils le sont parfois à sa réalisation. C'est pourquoi, la loi égalité-citoyenneté du 27 janvier 2017 prévoit désormais l'association d'un représentant des

³ P. Quilichini, *Les politiques locales de l'habitat*, AJDI juillet /août 2009.

⁴ Libertés et responsabilités locales.

⁵ Comportant une ville centre de plus de 10 000 habitants et qui sont compétentes en matière d'habitat. (Loi Molle du 25 mars 2009).

⁶ Loi Alur du 24 mars 2014

⁷ Loi RCT du 13 décembre 2010 et la loi NOTRe du 7 août 2015 à travers les regroupements ou les fusions d'EPCI.

⁸ Environ 700 au 1^{er} janvier 2016.

organismes HLM⁹ ainsi que l'organisation, à titre facultatif, d'une concertation avec les habitants et les associations locales (L.302-2 CCH).

L'élaboration d'un PLH relève en effet d'un exercice de planification qui doit reposer sur un partenariat élargi parce que les acteurs de l'habitat sont placés dans une situation d'interdépendance qui les conduit à adapter leur stratégie à celle des autres. On constate en ce sens que ce partenariat s'est renforcé au fur et à mesure des générations de PLH.

La procédure d'élaboration reste « sous influence » de l'Etat

A l'origine, le PLH était simplement soumis au contrôle de légalité du préfet qui pouvait saisir le tribunal administratif pour le contester. Avec la loi Molle du 25 mars 2009, on a pu assister à une forme de « mise sous tutelle » de cet instrument puisque les prérogatives de l'Etat ont été renforcées aux différents stades de son élaboration. Le préfet doit « porter à la connaissance » de l'EPCI les informations dont il dispose. Cela lui permet aussi de faire connaître les objectifs locaux définis par l'Etat pour le territoire concerné¹⁰. Le préfet peut par la suite formuler des demandes motivées de modifications dans un délai de deux mois suivant la transmission du PLH. Ces demandes, qui peuvent également faire suite à un avis défavorable ou à des réserves émises par le CRHH¹¹, peuvent faire obstacle au caractère exécutoire du PLH si le représentant de l'Etat estime que leur prise en compte n'est pas suffisante.

La procédure d'élaboration confirme que le PLH n'est pas un instrument de décentralisation des politiques de l'habitat ; il concourt seulement à leur territorialisation en déclinant au niveau local les priorités nationales pour les adapter aux spécificités territoriales¹². Il faut aujourd'hui aller plus loin en faisant du PLH l'instrument d'une véritable politique *communautaire* de l'habitat.

II Une planification de l'habitat inachevée

A l'origine, le contenu du PLH n'était pas très précis et sa portée restait limitée. Ce document, pour l'essentiel purement prévisionnel, est devenu un outil de programmation avec la LOV¹³ du 13 juillet 1991. Si sa fonction planificatrice a été confirmée à travers un contenu élargi (A) ; son caractère opérationnel doit être encore renforcé (B).

A L'extension du contenu du PLH permet de développer une stratégie globale en matière d'habitat

⁹ Et des SEM qui ont des logements sur le territoire concerné

¹⁰ En termes de volume de production, de répartition des différents types de logements dans l'agglomération

¹¹ Comité régional de l'habitat et de l'hébergement.

¹² F. Zitouni, « *Obligation de réalisation de logements sociaux : un difficile équilibre entre contrainte étatique et émancipation intercommunale* », RDI 2017.466.

¹³ Loi d'orientation pour la ville.

Un outil de programmation territorialisé en matière de logement

Le code de la construction et de l'habitation définit avec précision le contenu du programme local de l'habitat (L.302-1 CCH). Mais au-delà du contenu prévu par le code, et imposé par l'Etat, l'EPCI doit aussi faire valoir une ambition communautaire au service d'une stratégie locale. Le PLH comporte pour cela un diagnostic, des orientations stratégiques et des programmes d'actions.

Le PLH a l'obligation de réaliser un diagnostic très précis du fonctionnement du marché local du logement en analysant tous les segments de l'offre et de la demande de logements (et d'hébergement) existants sur l'agglomération ainsi que les disponibilités foncières à court, moyen et long terme permettant la réalisation du programme¹⁴. Le diagnostic dresse aussi le bilan des besoins en logements établi à partir des évolutions prévisibles du nombre d'habitants et du développement économique au niveau de l'agglomération.

Le document d'orientation permet pour sa part de hiérarchiser les objectifs de développement de l'offre de logements et d'hébergement, de l'offre locative privée conventionnée avec l'Anah et de l'offre de logements intermédiaires mais aussi d'amélioration du parc existant, notamment dans les copropriétés en difficulté. On constate pourtant que les PLH sont pour l'essentiel centrés sur la programmation de logements parce que la production de logements constitue un moyen de renforcer l'attractivité du territoire intercommunal.

Le législateur impose la territorialisation des objectifs en fonction d'une répartition équilibrée de l'offre de logements entre les communes et, au sein de chaque commune, entre les quartiers. Le programme d'actions doit donc être décliné avec le nombre, la typologie des logements, les moyens fonciers et l'échéancier de leur réalisation (loi Molle du 25 mars 2009). Cette démarche ne concerne pas uniquement les logements sociaux même si la loi SRU du 13 décembre 2000 fait du PLH l'outil de planification des objectifs de rattrapage des communes déficitaires en logements sociaux. Le programme qui permet de traduire les orientations en actions est à ce titre doté d'une valeur prescriptive. Cependant, la possibilité de mutualiser dans le cadre du PLH les objectifs triennaux de production de logements sociaux entre les communes membres de l'EPCI, y compris celles qui n'étaient pas soumises à une obligation légale de rattrapage, est désormais réservée aux seuls EPCI délégataires des aides à la pierre. De plus, cette possibilité est limitée à une seule période triennale et sans que l'objectif fixé par le PLH puisse être inférieur au tiers de l'objectif de rattrapage.

La conférence de consensus sur la loi Elan¹⁵ proposait d'aller plus loin et de laisser les EPCI dotés d'un PLH assurer également la répartition territoriale des aides fiscales à l'investissement locatif privé. Il est en effet nécessaire de mieux réguler ces produits, notamment en zone B2 parce qu'ils ne sont pas suffisamment localisés et peuvent déséquilibrer les marchés locaux en créant des poches de vacances. La territorialisation de ces dispositifs pourrait prendre la forme soit d'une adaptation du zonage national dans le cadre du

¹⁴ Le PLH doit à ce titre définir les conditions de mise en place d'un observatoire foncier sur son territoire.

¹⁵ Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

PLH, soit d'une forme d'agrément des opérations bénéficiaires du dispositif fiscal par l'EPCI (sur le modèle de la délégation des aides à la pierre)¹⁶.

Un outil de planification élargi au-delà de l'habitat

Depuis la loi LRL du 13 août 2004, le PLH n'a plus seulement une fonction de planification des politiques de l'habitat. Il doit offrir un cadre opérationnel à l'ensemble des dispositifs liés à ces politiques en intégrant les volets urbains et sociaux. En pratique, le PLH reste malgré tout encore largement déconnecté des autres politiques d'aménagement du territoire (transports, économique, équipements).

Le PLH peut notamment contribuer à la *mixité sociale* en définissant les zones dans lesquelles le supplément de loyer de solidarité ne s'applique pas ou peut être adapté, avec l'accord du préfet (L.441-3-1 CCH). Cette territorialisation des règles permet alors de maintenir des locataires qui dépassent les plafonds de ressources grâce à un zonage plus précis d'application du surloyer¹⁷.

La loi EC du 27 janvier 2017 élargit pour sa part le contenu du PLH aux actions en matière de *politique foncière*. Le PLH doit par ailleurs préciser les actions et opérations de *renouvellement urbain* afin d'améliorer la coordination des politiques de la ville et du logement (loi 21 février 2014).

B L'extension des compétences communautaires doit permettre de renforcer le caractère opérationnel du PLH

La compétence des EPCI est pour l'instant limitée à l'élaboration et au suivi du programme ; sa mise en œuvre étant répartie entre l'intercommunalité et ses communes membres en fonction de leurs compétences respectives. Le législateur tente d'améliorer le caractère opérationnel du PLH en regroupant certaines compétences entre les mains des EPCI.

L'articulation des outils de programmation et de planification

Le PLH doit être mis en cohérence avec l'ensemble des outils qui participent à la mise en œuvre de la politique de l'habitat. Il faut pour cela instaurer des échanges avec les autres instruments de planification. L'articulation avec les *politiques sociales* se traduit par l'obligation pour les PLH de prendre en compte les orientations de plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.

L'articulation avec les *documents d'urbanisme* se traduit par une obligation de compatibilité entre plan local d'urbanisme et PLH (L.131-4 c. urb.). Cette obligation laisse cependant une marge d'appréciation. Elle n'est pas synonyme de conformité absolue. Le PLU doit seulement ne pas empêcher la réalisation des objectifs du PLH. De plus, la mise en œuvre du PLH dépend en réalité d'une pluralité de PLU communaux dont la mise en compatibilité avec le

¹⁶ P. Quilichini, *Collectivités territoriales et logement : de la loi Bonneval à la loi RCT du 16 décembre 2010*, in Colloque : *100 ans après la loi Bonneval*, Les cahiers du Gridauh, n°24, 2014, pp91-106.

¹⁷ P. Quilichini, *La loi EC à la recherche de la mixité sociale*, AJDA 2017.1223

PLH se fait en ordre dispersé¹⁸. Une meilleure articulation des outils relevant de la politique de l'habitat et de celle de l'aménagement de l'espace passe donc par un regroupement de ces compétences entre les mains des EPCI¹⁹. La loi Alur du 24 mars 2014 a ainsi posé le principe d'un transfert de plein droit de la compétence PLU aux communautés de communes et d'agglomération, sauf opposition d'une minorité de blocage²⁰. En revanche, il appartient à l'EPCI de décider si son PLUi tiendra lieu de PLH.

Le PLH : préalable à l'extension des compétences des EPCI

L'adoption d'un PLH engendre une extension des compétences des EPCI en matière d'habitat en général et des logements sociaux en particulier. Les politiques locales de l'habitat tendent à ce titre à devenir le cadre essentiel de l'activité des organismes HLM en matière de programmation des aides comme de gestion des logements sociaux.

Tout d'abord, le PLH constitue le cadre de référence pour négocier et mettre en œuvre la *délégation des aides à la pierre* qui participe pour sa part directement à la mise en œuvre des objectifs du programme. La durée du PLH, portée de 5 à 6 ans pour l'aligner sur celle de la convention de délégation des aides à la pierre, ne lui permet pas cependant de dépasser une démarche programmatique fondée pour partie sur des opérations déjà engagées. Seule une stratégie à l'échelle de la décennie permettrait de s'inscrire dans une logique pleinement planificatrice²¹.

Les intercommunalités dotées d'un PLH voient également leur rôle renforcé en matière *d'attribution des logements sociaux*, grâce à la place croissante faite à la négociation²². Pour autant, la stratégie en matière de politique d'attribution est désormais définie en dehors du PLH lui-même. Depuis la loi Alur, les intercommunalités ont en effet l'obligation de mettre en place une *conférence intercommunale du logement* afin de définir les orientations en matière d'attribution de logements sociaux.

Les EPCI tenus de se doter d'un PLH ont aussi l'obligation d'élaborer *un dispositif de gestion partagée des demandes* (L.441-2-7 CCH). De plus, les présidents d'EPCI compétents en matière de PLH sont membres de droit des commissions d'attribution des logements situés sur leur territoire (loi EC du 27 janvier 2017).

¹⁸ Le document d'urbanisme qui comporte des dispositions incompatibles doit être adapté dans un délai de trois ans.

¹⁹ P. Quilichini, *Les compétences exercées par les collectivités territoriales dans les domaines du logement et de l'habitat après la loi du 16 décembre 2010*, in, *La redéfinition des compétences locales dans la nouvelle réforme des collectivités territoriales et ses implications pour l'habitat et le logement*, rapport du Grale pour l'USH et la CDC, juin 2011.

²⁰ 25% des communes représentant au moins 20% de la population

²¹ Etude de l'acdf précitée.

²² P. Quilichini, *La loi Alur et le logement social : la place des EPCI dans la gouvernance des politiques locales de l'habitat*, annuaire gridauh 2015.

Les EPCI dotés d'un PLH sont par ailleurs associés à l'élaboration des *conventions d'utilité sociale* conclues entre chaque organisme HLM et le représentant de l'Etat afin d'articuler la stratégie patrimoniale des bailleurs sociaux avec les politiques locales de l'habitat.

L'intercommunalité est enfin devenue depuis la loi Alur l'échelon de rattachement des offices publics de l'habitat dès lors qu'elle est compétente en matière d'habitat (donc dotée d'un PLH). Cette obligation permet de rationaliser le tissu des OPH en attendant le regroupement des organismes concernés au sein d'un seul office intercommunal.

Si cette dernière réforme est abordée dans le cadre de la loi Elan adoptée en 2018²³, en revanche, cette dernière ne prévoit pas d'évolutions majeures des compétences des collectivités et de leurs groupements en matière de logement. Pourtant, ces acteurs sont devenus incontournables comme en témoigne la conférence de consensus organisée au Sénat le 20 décembre 2017 qui a consacré son premier atelier au « rôle et à la place des collectivités territoriales dans la politique du logement ».

Paule Quilichini

Professeure de droit public

CRJ Pothier, Université d'Orléans

²³ En cours d'examen par le Conseil constitutionnel (saisine le 23 octobre 2018)