

Décliner une politique locale de l'habitat

traduire les principes du PLH dans les PLU

**Colloque Urba+ et ADCF
Mercredi 28 novembre 2007**

Mathilde CORDIER,
Doctorante au C.R.E.T.E.I.L,
Institut d'Urbanisme de Paris

Décliner une politique locale de l'habitat traduire les principes du PLH dans les PLU

- I. L'émergence de l'échelle intercommunale comme chef de file des politiques locales de l'habitat.
- II. Les limites de la mise en œuvre des politiques intercommunales de l'habitat, à travers la question de l'articulation PLH/PLU.

1.1.Éléments de contexte

- **Une politique locale de l'habitat :**
« Organiser et planifier le développement d'une **offre de logements adaptée aux besoins** de chaque catégorie de la population sur un territoire donné, en alliant deux objectifs majeurs : **le droit au logement** de chacun et la **mixité sociale** ».

I.1. Spécificités des politiques locales de l'habitat

- Un objet particulièrement **sensible** (contexte de crise du logement) : cristallisation des enjeux politiques
- Une compétence **partagée**: pluralité de compétences (urbanisme, accompagnement social...)
- Une **multipolarité**: pluralité d'acteurs en présence (État, EPCI, communes, département, organismes HLM, promoteurs...)
- D'où la nécessité d'une **coordination**

I.1. Diversité des configurations territoriales

- Diversité des histoires locales: ancienneté et **maturité de la coopération intercommunale.**
- Diversité de l'implication des communautés.
- **Intercommunalité à plusieurs vitesses.**

Autant de politiques locales de l'habitat que de contextes locaux.

1. 2. L'émergence des communautés comme chef de file des politiques locales de l'habitat

- La compétence habitat introduite petit à petit dans le champ des **compétences obligatoires** des EPCI:
 - 1999: Loi Chevènement = « assurer l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire »
 - 2000: Loi SRU = réserves foncières, etc.
 - 2004: Loi Responsabilités et Libertés Locales = délégation des aides à la pierre.

1. 2. Les objectifs assignés à l'intercommunalité par le législateur

- Affirmation progressive des communautés comme chef de file des politiques locales de l'habitat.
- **L'objectif de solidarité** : L'intercommunalité appréhendée comme un garde-fou aux pratiques ségrégationnistes des communes.
- **L'objectif de rationalité** : L'échelon rationnel pour gérer le logement puisque étant le plus proche du « bassin d'habitat ».

II.1. Des politiques intercommunales de l'habitat limitées.

1. Prégnance des mécanismes marchands.
2. Les tensions au sein du couple État/communautés.
3. La fragilité du couple communauté/communes.

➔ Faisceau de contraintes qui réduisent les marges de manœuvre des politiques intercommunales de l'habitat.

II.2. L'articulation PLH/PLU: deux documents avec des logiques distinctes à mettre en adéquation.

- **Le PLH:**

- ✓ Document intercommunal
- ✓ Document de programmation
- ✓ Incitatif
- ✓ Document évolutif

- **Le PLU :**

- ✓ Document communal dans la plupart des cas
- ✓ Document d'urbanisme réglementaire opposable au tiers
- ✓ Instaure des règles impératives sur le territoire
- ✓ Document plus figé

II.2. L'articulation PLH/PLU: l'interdépendance urbanisme/logement.

- **Produire plus de foncier disponible pour le logement:**
 - Quel **foncier** mobilisé dans les zones AU pour la construction de logement?
 - Quelle place pour les Servitudes de Mixité Sociale et les secteurs ENL?
- **Une densité qui permet de construire:**
 - Quelle **densité** maximale autorisée par le PLU?

II. 3. Cadrage juridique : que nous disent les textes?

- **Une étape fondamentale:** D'une «prise en considération» (LOV) à une «**obligation de compatibilité**» (SRU).
- **Circulaire n°2006-12 du 17 février 2006 :** rôle de l'État pour favoriser la prise en compte en logements dans les documents d'urbanisme:
 - ✓ L'Etat ne doit donner un avis favorable à un PLU que s'il permet le développement d'une offre suffisante de logements.
 - ✓ Possibilité de substitution du préfet à la commune.
 - **Une circulaire peu ou pas appliquée?**

II.4. Une articulation qui reste limitée.

- **Une ambiguïté de la notion de « rapport de compatibilité » :**
 - Une marge d'appréciation importante laissée à l'auteur du PLU.
 - Une absence générale d'opposabilité des PLH aux demandes d'occupation du sol.

II.4. Une articulation qui reste limitée.

- **Un facteur temps déterminant :**
 - **Risque de décalage temporel** pouvant aller jusqu'à la moitié de la durée du PLH.
 - **Des durées d'application respectives incohérentes:** durée de 6 ans du PLH pouvant être révisé tous les ans / exigence de stabilité du PLU (environ 10 ans).

II.4. Construire du logement social, oui, mais lequel?

- Le PLU reste un outil limité pour la prise en compte des objectifs qualitatifs du PLH :
 - *Nantes Métropole (2004-2005): Les communes construisent majoritairement du PLS alors que 2% des demandeurs de logement social peuvent y prétendre.*
 - *Aucun élément réglementaire ne peut imposer une adaptation à la diversité de la demande (PLS, PLUS, PLAI).*

II.5. Un levier mobilisé par les communes: la pédagogie.

- Aide à l'ingénierie et stratégie de pédagogie
- ✓ technicisation, fonction d'accompagnement
- ✓ valorisation, apprentissage collectif
- ✓ diffusion d'une culture technique de développement de l'offre de logement au-dessus des clivages politiques

II.6. D'autres tensions potentielles au sein du couple communauté/communes.

- Deux instruments majeurs de compétence communale = deux leviers politiques stratégiques pour les élus locaux :
 - L'instruction des permis de construire.
 - L'attribution des logements sociaux.

Quelles étapes pour que les communautés se situent « au-dessus du gué » en matière d'habitat?

- Inciter à la contractualisation de l'EPCI avec chaque communes sur les objectifs du PLH (*Rennes Métropole*)?
- Prévoir une élaboration conjointe systématique des PLU et des PLH avec une co-maitrise d'ouvrage entre les communes et l'EPCI (*Nantes Métropole*)?
- Inciter plus fortement à la création de PLU intercommunaux (*Grand Lyon ou Lille Métropole*)?

Quelles étapes pour que les communautés se situent « au-dessus du gué » en matière d'habitat?

- Nécessité d'une meilleure articulation pour éviter qu'une partie des objectifs du PLH restent incantatoires.
- *Peut-on envisager que les communautés deviennent de véritables chefs de file des politiques locales de l'habitat sans que les communes ne leur transfèrent leur compétence urbanisme?*