

DECEMBRE 2002

N° 11

LES
DOSSIERS
FNAU

LA FNAU FAIT LE POINT SUR LE RÔLE DES PROGRAMMES LOCAUX DE L'HABITAT AU SERVICE DES POLITIQUES URBAINES ET DU DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES

 FEDERATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME

Après une vingtaine d'années d'existence, les programmes locaux de l'habitat (PLH) ont fait la preuve, dans la plupart des agglomérations françaises, de leur faculté à susciter une lecture collective du fonctionnement des marchés locaux de l'habitat, associant les principaux acteurs institutionnels : collectivités publiques, bailleurs sociaux et professionnels du secteur privé. Avec l'imbrication croissante des politiques de l'habitat, de la planification et de l'aménagement urbains, et la montée en puissance des enjeux de la politique de la ville, ils deviennent le creuset du volet résidentiel et social de ces politiques. Il reste toutefois quelques obstacles à lever pour qu'ils puissent tenir pleinement leur nouveau rôle. La FNAU en avait fait un premier constat en 1995 et en 1997 à l'issue de deux ans d'échanges et de travaux, rendant compte d'un engagement actif, de longue date, des agences d'urbanisme dans les démarches de construction et d'animation des politiques locales de l'habitat. Ces travaux avaient en particulier identifié la difficulté d'articuler une action sectorielle à court terme (les PLH sont des documents de programmation à cinq ans) avec les actions plus globales d'aménagement des territoires à moyen et long terme. Ils déploieraient l'impact opérationnel insuffisant des PLH, que manifestait la quasi absence de stratégie et d'action foncière liées aux PLH.

Le contexte change, la teneur et la portée des PLH aussi. La crise urbaine et sociale a placé le « développement durable » au cœur des politiques d'aménagement urbain. Cet éclairage pousse à une transversalité des approches et à un rapprochement salutaire des savoir faire techniques dans l'aménagement des villes, et donc particulièrement dans la politique de l'habitat. La loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU), dans cette perspective, a amorcé une refonte du contenu des PLH, renforçant leur caractère programmatique et leur imbrication aux autres outils de la planification urbaine. La nouvelle étape de la décentralisation est aujourd'hui une occasion à ne pas manquer pour donner aux PLH les moyens d'une action pérenne et d'une véritable portée opérationnelle.

INTEGRER LES POLITIQUES DE L'HABITAT DANS LES POLITIQUES URBAINES

Echos de la crise sociale et urbaine installée depuis une vingtaine d'années, les politiques locales de l'habitat relaient généralement aujourd'hui :

- les grands enjeux des politiques urbaines locales : produire un environnement urbain durable, maîtriser l'étalement urbain, revitaliser la ville agglomérée, lutter contre la dégradation des conditions de vie dans certains quartiers...

- les principes du droit à la ville et du droit au logement pour tous affirmés respectivement par la loi d'Orientationsur la ville (LOV) en 1991 et la première loi Besson de 1990.

L'exercice oblige à concilier des logiques parfois divergentes, quand elles ne sont pas contradictoires. Elles sont bien connues. Rappeler quelques questions d'actualité permet d'illustrer l'enjeu d'une réussite de ces politiques locales.

La maîtrise de la croissance urbaine est la préoccupation centrale des politiques urbaines. On sait à ce titre combien les aides nationales à l'accession sociale à la propriété, ciblant essentiellement la production de logements neufs, ont contribué, dans le passé et encore aujourd'hui, à l'étalement urbain... A la fois condition et signe de réussite des politiques de régénération de la ville existante, la revalorisation des valeurs immobilières et foncières des quartiers populaires centraux peut être porteuse d'autres formes de ségrégation. Sans politiques foncières anticipatrices au cœur de la ville existante, sans un soutien public à l'accession dans le logement ancien, où l'offre est plus abondante et plus abordable, le risque est grand de défaire d'un côté ce que l'on fait de l'autre... Les classes moyennes continueront d'aller chercher toujours plus loin un foncier abordable pour accéder à la propriété...

INTEGRER LA CONTRAINTE DU TEMPS

Inscrire les enjeux de régulation sociale et économique que portent les politiques de l'habitat dans une logique de régulation du développement urbain, c'est inscrire l'action à court terme dans le temps long. La qualité urbaine, la régénération urbaine ont besoin de cohérence et de permanence. Pour y contribuer, les politiques locales de l'habitat doivent composer avec les fluctuations et le temps court de l'action politique et de la rentabilité économique, parce que les décideurs sont les élus, nationaux et locaux, et parce que les acteurs locaux des politiques du logement sont d'abord des acteurs privés.

Le temps de certains acteurs économiques de l'habitat (investisseurs, promoteurs, lotisseurs...) est celui de la rentabilité immédiate. Celle-ci peut avoir des conséquences graves. Ainsi, la piètre qualité de certains produits immobiliers « investisseurs », induite par la contrainte de rentabilité financière immédiate, a des conséquences durables sur le paysage urbain et les finances publiques. C'est, rappelons le, cette logique, conjuguée à la dégradation du contexte économique et social, qui est à l'origine de la dégradation de copropriétés privées récentes de plus en plus nombreuses : la qualité médiocre des constructions engendre dans le temps des coûts de maintenance élevés que des propriétaires fragilisés, démotivés ou peu scrupuleux, ne peuvent ou ne veulent plus payer...

Peser en amont sur la qualité de la production et la maintenance des logements, agir sur l'adéquation des produits à la demande potentielle, sont des enjeux essentiels auxquels les politiques locales de l'habitat peuvent contribuer, à condition de garantir leur prise en compte à tous



PRENDRE EN COMPTE LES LOGIQUES DES ACTEURS

les niveaux de la planification et de l'aménagement urbain. Intégrer les politiques locales de l'habitat aux autres politiques urbaines, c'est aussi se donner une chance de concilier les logiques patrimoniales, territoriales et financières, souvent contradictoires, des acteurs publics et privés des politiques de l'habitat. Les opérations de « construction démolition » de logements sociaux en sont un bon exemple. L'intérêt financier à court terme des organismes HLM est de conserver les immeubles les plus anciens : malgré des loyers faibles et des coûts de maintenance élevés, ils constituent un gisement d'autofinancement pour les organismes, en raison de la diminution, avec le temps, de la charge des emprunts. Pourtant les organismes ont intérêt à remplacer des immeubles obsolètes, stigmatisant l'image du logement social, par des immeubles neufs. Dans le même temps, user de la « construction démolition » est un puissant moyen pour changer l'image des quartiers sensibles. Mais le résultat est également de faire disparaître une offre à très bas loyer, qui risque de manquer pour loger ceux dont on veut améliorer le cadre de vie. La pénurie actuelle d'offre locative à bas loyers, rend difficile de concilier, d'un côté, l'incitation à une meilleure répartition de cette offre dans les villes pour réduire la distance sociale entre les territoires urbains, et, de l'autre, le devoir d'assurer le droit au logement pour tous... Là aussi les politiques locales de l'habitat peuvent jouer les médiatrices, aidant à la reconnaissance et au rapprochement des points de vue des acteurs locaux. Elles doivent aussi aider à anticiper les conséquences sociales des actions d'aménagement, afin d'associer développement et revalorisation de l'offre à l'accompagnement social des populations fragiles... C'est le rôle des PLH, outil désormais classique de ces politiques locales de l'habitat.

DU PLH COMMUNAL AU PLH INTERCOMMUNAL, LES ETAPES D'UNE EVOLUTION

Après une première génération de PLH volontaires avant la lettre, les PLH ont été institutionnalisés par la loi du 7 janvier 1983, la loi d'orientation pour la ville les ayant dotés, en 1991, d'un contenu juridique. Si la loi Solidarité et renouvellement urbains l'a complété, l'ajustement de ce contenu légal est actuellement encore à l'étude. A plusieurs reprises, la loi a incité à mener des approches intercommunales :

- le volet habitat des premiers contrats de ville (signés en 1994), généralement intercommunaux, devait être un PLH ;
- le pacte de relance pour la ville en 1996 rendait obligatoire la réalisation de PLH dans les zones urbaines sensibles (ZUS) et allongeait le délai de réalisation dans le cas d'approches intercommunales ;
- la loi Solidarité et Renouvellement Urbains confie aux structures intercommunales compétentes en matière de PLH la faculté de répartir sur leur territoire l'objectif de production de logements locatifs conventionnés, et leur permet, si elles adoptent un PLH intercommunal, de recevoir le produit du prélèvement opéré par l'Etat sur les communes déficitaires en logements sociaux.

Dès l'origine, les PLH manifestaient une volonté locale de clarification et de rationalisation des interventions en faveur de l'habitat, qui a rapidement légitimé l'approche intercommunale de ces questions. Souvent communaux à l'origine, le caractère intercommunal des PLH s'est rapidement affirmé dans les agglomérations françaises.

Pionnière, l'agglomération de Nancy (District à l'époque), ville où l'abbé Pierre a commencé sa lutte contre les taudis, avait développé une politique locale de l'habitat dès les années 1970, débouchant sur l'expérimentation d'un premier PLH intercommunal adopté pour la période 1980 à 1984. Elle en est aujourd'hui à son cinquième PLH. Peu à peu la réalisation de PLH intercommunaux s'est généralisée. Les années 1990 ont été en cela une période faste. Les PLH intercommunaux deviennent la règle dans le nouveau contexte institutionnel d'incitation aux regroupements intercommunaux.

LES PLH INTERCOMMUNAU ADAPTES AUX ENJEUX LOCAUX

Dans l'esprit et leur contenu, les PLH intercommunaux se sont peu à peu adaptés aux nouveaux enjeux des politiques urbaines et sociales. Bien sûr, chaque contexte produit ses propres spécificités. Selon les agglomérations, les PLH sont très différents dans leur forme, leur contenu, la nature des enjeux qu'ils relaient, les modalités de leur mise en œuvre, l'implication des élus et des techniciens... Plutôt que de rendre compte de la diversité des approches, il s'agit ici de montrer quelques grandes tendances qui se dégagent à la lumière de l'expérience des agences d'urbanisme.

Depuis leur origine, la plupart des PLH intercommunaux traitent de l'habitat au sens large : ils ne limitent pas leur approche au seul logement locatif social. Au moins dans leurs diagnostics, ils prennent en compte les différents segments de l'offre, qu'elle soit sociale ou non, les formes et générations d'habitat, la composition sociale des quartiers, les itinéraires résidentiels des ménages et les interactions entre les segments du parc, l'environnement de l'habitat (transports, services et équipements, espace public...). Emergente au début des années 1980, l'idée de la complexité des mécanismes d'ajustement entre l'offre et la demande de logements a fait son chemin, et la teneur des PLH en témoigne. En particulier, le rôle du stock est intégré aux analyses, autant du point de vue de sa fonction dans le marché, comme principal gisement de l'offre et de la demande potentiel- le, que pour l'enjeu que représente son traitement.

4

LES PLH INTERCOMMUNAU UN PREMIER BILAN

L'orientation générale donnée aux PLH intercommunaux est fonction des contextes. Trois principales tendances se dessinent, qui ont été à la fois accompagnées et initiées par la loi. Elles ne sont pas exclusives les unes des autres. Selon les cas, les PLH sont affirmés comme :

- instruments d'une relance et d'une meilleure répartition spatiale de la production d'offre sociale (loi d'orientation pour la ville, puis loi Solidarité et renouvellement urbains) ;
- moyens de soutenir l'action de la politique de la ville sur les quartiers sensibles par une vision globale des questions d'habitat dans l'agglomération (contrats de ville, pacte de relance pour la ville) ;
- supports des politiques d'aménagement urbain (la loi Solidarité et renouvellement urbains a affirmé le principe de compatibilité - remplaçant celui de simple prise en compte - des nouveaux Plans locaux d'urbanisme et Schémas de cohérence territoriale avec les PLH).



Leurs programmes d'action et, surtout, leur mise en œuvre effective ne reflètent pas souvent l'ambition initiale de traiter l'habitat dans toutes ses dimensions. Ainsi les travaux de la FNAU en 1997 sur la mise en œuvre des PLH avaient à ce moment là mis en évidence des PLH orientés vers la lutte contre l'exclusion dont les dispositifs opérationnels étaient inégalement ouverts aux autres politiques urbaines. Selon les cas, les actions conduites dans le cadre de PLH :

- privilégiaient une approche sectorielle à court terme autour de l'accueil des plus démunis, axés sur le champ de compétences et les financements spécifiques du logement, notamment le logement locatif social ;
- ou alors, délaissant une stricte logique de filière, relevaient d'une approche globale de l'habitat, conçu comme la composante résidentielle de projets d'aménagement urbain. Leur fil directeur était la fabrication de la mixité, de mécanismes de solidarité entre des territoires urbains de plus en plus fragmentés.

Depuis la loi Solidarité et renouvellement urbains, il semble que la dernière génération de PLH, incitée à cela par le contexte légal, tende à privilégier cette seconde approche, plus globalisante. Un rapide tour d'horizon montre que l'effort est porté :

- sur la territorialisation des objectifs, à la fois pour répondre aux nouvelles exigences de contenu des PLH que comporte la loi SRU, mais aussi pour disposer d'objectifs applicables dans les politiques opérationnelles dérivées (Bordeaux, Nancy, Rennes, Strasbourg...);
- sur une recherche d'adéquation des périmètres d'étude ou d'exercice aux aires urbaines (diagnostic du PLH sur l'aire urbaine à Angers, sur l'aire du SCOT à Lyon,..., projet de PLH à l'échelle de l'aire urbaine à Rennes...);
- sur l'articulation des PLH aux démarches de planification urbaine, tels que les SCOT ou les projets d'agglomération (Besançon, Bordeaux, Lille, Lyon, Orléans, Rennes, Strasbourg, Tours...);
- sur l'articulation des PLH aux dispositifs de la politique de la ville (Bordeaux, Lyon...);
- sur leur prise en compte et leur déclinaison dans les plans locaux d'urbanisme communaux ou intercommunaux (Bordeaux, Strasbourg, Nancy...).

Cette génération de PLH « SRU », qui expérimente souvent de nouvelles voies, avec leurs réussites et leurs limites, trace aujourd'hui les perspectives d'un rôle plus affirmé des PLH dans la construction et la mise en œuvre des politiques urbaines.

LE PORTAGE INSTITUTIONNEL DES PLH La question de la clarification de leur portage institutionnel est la clé de la réussite de cette mutation des PLH.

La politique de l'habitat recouvre, comme on l'a vu, un champ de compétences transversal : elle met en jeu les dimensions de l'économie du logement, de l'aménagement et de l'urbanisme opérationnel, du développement social... Aussi est-ce un domaine où plusieurs échelons institutionnels ont voix au chapitre. La politique du logement au sens strict n'a pas été décentralisée, elle reste du ressort de l'Etat. Mais les interventions sur l'habitat concernent aussi : la région, pour ses politiques en faveur du développement local, le département,

au titre de l'action sociale, les échelons locaux, agglomérations et communes, pour l'aménagement urbain, l'urbanisme opérationnel..., ces compétences étant inégalement partagées selon les contextes locaux. Les politiques locales de l'habitat souffrent de ce partage des responsabilités institutionnelles et du décalage persistant entre les territoires des marchés locaux et les lieux de leur régulation institutionnelle.

Une clarification a été amorcée avec l'affirmation progressive du rôle des intercommunalités d'agglomération dans la gestion des politiques locales de l'habitat. Les lois Voynet, Chevènement, et Solidarité et renouvellement urbains ont toutes les trois contribué au renforcement de l'échelon intercommunal dans sa dimension institutionnelle et comme échelle de référence des politiques urbaines. L'agglomération, ou, si possible, l'aire urbaine, sont mises en avant comme l'échelle pertinente de projet et de gestion. Les intercommunalités d'agglomérations ont de nouveaux atouts : la négociation de contrats, le renforcement des ressources fiscales. Elles ont les moyens de rendre opérationnelle une politique de l'habitat dès lors qu'elles bénéficient de compétences réelles en aménagement urbain et son principal levier, l'action foncière. Plus proches des échelles de fonctionnement des marchés locaux de l'habitat et de celles de la planification urbaine, elles ont le double avantage de la proximité, pour adapter les actions aux spécificités locales, et de la distance, nécessaire à la régulation de l'offre et de la demande

Pour leur donner un véritable pouvoir de régulation et d'arbitrage, il reste à faire avancer les questions :

- de la légitimité du pouvoir intercommunal et de sa capacité d'arbitrage ;
- de la poursuite de la décentralisation, où les institutions d'agglomération dotées de PLH approuvés devraient bénéficier d'un transfert de compétences et de moyens, qui reste à concevoir.

L'HABITAT ET LES POLITIQUES TERRITORIALES

En parallèle il est désormais essentiel de confirmer, dans leur gestion locale et leur contenu, les avancées récentes portées par les PLH intercommunaux de ces dix dernières années : inscrire la programmation habitat à court terme dans une vision globale à long terme, donner les moyens d'une efficacité opérationnelle et d'une gestion durable des PLH.

L'efficacité opérationnelle des PLH dépend très largement de leur ouverture aux autres composantes de l'aménagement urbain et aux politiques sociales, de leur inscription durable dans le contenu, ainsi que dans la gestion institutionnelle et opérationnelle de ces politiques.

Il est important de mener cette démarche de cohérence dans plusieurs directions :

- la planification urbaine : les SCOT vont permettre d'inscrire les choix de programmation de l'habitat dans une perspective à long terme, de rapprocher les analyses et les choix de politique de l'habitat de l'échelle réelle du fonctionnement des marchés locaux, et offrent l'occasion d'un dialogue entre l'agglomération et ses périphéries ;
- l'urbanisme réglementaire : la compatibilité du PLU au PLH, s'il existe, est désormais une condition de la légalité des PLU. Cette obligation confère aux PLH une portée dont il faut se saisir pour leur donner un contenu territorialisé précis. C'est la condition pour dépasser une simple cohérence d'intentions ;



- l'urbanisme opérationnel : les PLH d'agglomération représentent généralement un niveau suffisant pour harmoniser une programmation résidentielle des opérations d'aménagement. Celles-ci devraient systématiquement être précisées de manière à pouvoir peser sur les choix finaux de programmation par les opérateurs publics et privés ;
- les politiques de solidarité urbaine (politique de la ville, politique du logement en faveur des personnes défavorisées...), enfin, qu'il est déjà traditionnel d'articuler aux PLH, en particulier dans les agglomérations qui ont mis en place les Conférences intercommunales du logement préconisées par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998.

LA QUESTION DU FONCIER ET DES PARTENARIATS

Outre les modes d'intervention classiquement proposés dans les PLH, l'effort devrait aussi être porté sur la mise en place de stratégies foncières et immobilières intercommunales, associées à la mise en œuvre des PLH. Elles sont aujourd'hui trop absentes. Dans le contexte actuel de marchés fonciers tendus, et de PLH largement axés sur le renouvellement de la ville, les modalités d'intervention doivent être adaptées à la complexité des interventions à mener dans les territoires de renouvellement urbain.

Il reste enfin à confirmer les PLH dans les domaines où ils ont déjà largement fait leur preuve : susciter et animer des partenariats locaux (entre élus et professionnels de l'immobilier, entre les secteurs public et privé), gérer, dans le temps, la permanence, voire l'enrichissement de ces partenariats autour du suivi des PLH. L'animation des PLH autour d'observatoires locaux de l'habitat est maintenant bien développée dans la plupart des agglomérations où interviennent les agences d'urbanisme. Elle permet d'approfondir des champs peu explorés au moment de la conception des PLH, d'affiner au fil du temps les dispositifs opérationnels et d'ouvrir les réflexions collectives à des échelles spatiales plus vastes.

Ce Dossier a été préparé par Corinne GELY, responsable de la mission habitat à l'agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine (a'urba).

Quelques références bibliographiques :

Les PLH à l'épreuve de la pratique : l'expérience des agences d'urbanisme ; FNAU ; octobre 1995.

La mise en œuvre des PLH : l'expérience des agences d'urbanisme ; FNAU ; mai 1997.

Livre blanc pour le renouvellement urbain en Aquitaine : « note sur l'économie des organismes HLM » : Association régionale des organismes HLM d'Aquitaine ; janvier 2002.

LES DOSSIERS FNAU PRÉCÉDEMMENT PARUS

N° 1 Une contribution de la FNAU aux réflexions sur le commerce et la ville - Juin 1999.

N° 2 La FNAU et la future loi sur l'urbanisme, l'habitat et les déplacements - Juillet 1999.

N° 3 Un premier bilan de la FNAU sur les évolutions démographiques des aires urbaines où sont présentes les agences d'urbanisme - Octobre 1999.

N° 4 La FNAU fait le point sur la politique urbaine Européenne Mai 2000.

N° 5 Une contribution de la FNAU aux réflexions sur les multiplexes cinématographiques - Octobre 2000.

N° 6 Après les lois Voynet, Chevenement, SRU les réflexions de la FNAU sur le nouveau contexte du développement territorial - Décembre 2000

N° 7 Avant le sommet mondial de New York (Habitat II + 5) une contribution de la FNAU aux réflexions sur le développement durable - Mai 2001

N° 8 La FNAU fait le point sur les systèmes d'observation des quartiers mis en place par les Agences d'Urbanisme - Novembre 2001

N° 9 La FNAU fait le point sur les dynamiques de développement territorial liées à l'économie de l'information - Décembre 2001

N° 10 Après les lois Voynet, Chevenement, SRU et dans la perspective de la décentralisation. Le nouveau chantier du développement territorial. - Novembre 2002

Disponibles à la FNAU sur simple demande ou consultable sur le site www.fnau.org.


FEDERATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME

F.N.A.U. 1, rue de Narbonne 75007 PARIS.
Tél. 01 45 49 32 50 - Fax. 01 45 49 94 46
Internet : <http://www.fnau.org>
Mél : fnau@fnau.org

Président : André Rossinot
Délégué Général : Marcel Belliot
ISSN : 1 295-5760