

*Direction générale de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction*

Circulaire UHC/OE 3/2 n° 2004-2 du 12 janvier 2004 relative à l'orientation et à la programmation des crédits d'études locales dans les domaines de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction en 2004. Chapitre : 57-30 article 10, 91-29 article 30, 31-95 article 20

NOR : EQUU0410003C

Le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, à Mesdames et Messieurs les destinataires désignés ci-dessous.

L'année 2004 sera une année de mise en application de la loi urbanisme et habitat et de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, mais aussi une année de préparation à la mise en place de la deuxième étape de la décentralisation et de la LOLF.

Les services déconcentrés vont devoir élaborer les outils et la connaissance nécessaires à la préparation des programmes locaux de l'habitat (PLH) et des délégations de compétences aux collectivités dans le domaine de l'habitat.

Ils devront poursuivre le renforcement de leur action dans le champ de la planification, accompagné par le plan d'action du ministère « territoires et planification » mis en place par la DGUHC et la DPSM.

La conduite de ces missions doit s'appuyer sur une connaissance renforcée du fonctionnement et des évolutions des territoires dans l'ensemble de leurs composantes urbaines, environnementales, sociales et économiques. La construction de cette connaissance transversale doit se faire dans un travail interministériel au niveau local. La capacité à comprendre les enjeux, potentialités et dysfonctionnements des territoires conditionne l'efficacité de l'Etat pour conduire ses politiques propres comme pour appuyer utilement les projets des collectivités.

Les DRE ont un rôle essentiel à jouer dans le pilotage et la coordination de la politique des études au niveau régional. Elles devront poursuivre la mise en place, conjointement avec les DDE et avec l'appui des CETE, d'une stratégie régionale pluriannuelle d'études et d'observation.

A cet égard, elles doivent définir des priorités d'actions conduisant à concentrer les moyens sur les enjeux locaux essentiels au regard des orientations nationales.

Au-delà des réflexions sur les enjeux de l'Etat sur le territoire régional, l'activité propre d'études de la DRE, doit permettre d'offrir aux services des référents de méthodes, des comparatifs entre territoires, des cadrages aux échelles régionales, interrégionales ou transfrontalières.

Les services s'attacheront autant que possible à mutualiser leurs capacités d'études respectives, leurs outils et leurs analyses, et à valoriser ces travaux au sein des réseaux locaux internes et externes.

La recherche de l'optimisation des moyens doit ainsi conduire à mobiliser et à coordonner l'ensemble des moyens d'études : maîtrise d'ouvrage propre, subventions à des organismes, appel au RST, régie, stagiaires en urbanisme, travaux communs avec les services des autres ministères (SGAR, DIREN, DRAF, DRIRE et DR INSEE) et les universités, programmes partenariaux des agences d'urbanisme.

En ce qui concerne l'appui du RST, je vous rappelle la nécessité de prendre en compte la commande du 24 octobre 2003 de la DGUHC aux comités régionaux de programmation.

Pour permettre à l'ensemble des services de conduire leur activité d'études dans les meilleures conditions, je vous demande de faire parvenir à la DGUHC/OE 3, pour le 13 février 2004, vos demandes de crédits d'études pour 2004, accompagnées pour information du ou des documents-cadres traduisant la stratégie régionale d'études et d'observation.

LES ORIENTATIONS PRIORITAIRES D'ÉTUDES

1. Soutenir les démarches locales de planification et promouvoir le développement équilibré des territoires

Les démarches liées à la planification sont aujourd'hui largement engagées et doivent être poursuivies. La loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 confirme les grands principes de la loi SRU en les rendant plus opérationnels. Elle réaffirme le rôle des collectivités comme porteuses des démarches de projets de territoire, et maîtres d'ouvrage de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Elle confirme le rôle de l'Etat garant des principes fondamentaux tels que :

- la prise en compte du long terme, l'économie des ressources naturelles, la prévention de dommages environnementaux irréversibles et la préservation des patrimoines naturels et bâtis, mais aussi la cohérence des politiques intersectorielles dans une perspective de développement durable ;
- la cohésion sociale et la solidarité nationale à travers les objectifs de mixité sociale et de développement équilibré des territoires ;

- la protection de l'intégrité des personnes, des biens et des territoires, par la prévention des risques majeurs.

La contribution de l'Etat se traduit par :

- les Porters à Connaissance et l'association à l'élaboration des documents d'urbanisme SCOT et PLU, des documents sectoriels PLH et PDU ;
- le conseil et l'assistance aux collectivités qui le sollicitent.

Pour ce faire, les services doivent pouvoir s'appuyer sur une bonne connaissance et compréhension des territoires, de leurs enjeux, potentialités et fonctionnement.

Cette connaissance doit croiser les composantes relevant de l'urbanisme, de l'habitat, des déplacements et des transports, du développement économique, de l'environnement, des grands équipements structurants et des réseaux de communication, dans la logique des principes de développement durable.

Elle est fondée sur des démarches d'observation, de diagnostics et fait appel à des outils de type SIG ou/et observatoires.

Vous vous attacherez à valoriser les outils et diagnostics existants, à les actualiser, les mettre en perspective à travers des confrontations à des échelles plus larges ou des comparaisons à d'autres territoires, ou dans le temps, et à définir des indicateurs utiles pour l'aide à la décision.

Au niveau régional, ces démarches pourront prendre la forme de documents de cadrage ou de référence régionaux, thématiques ou transversaux, nécessaires pour éclairer les politiques de transport et d'habitat, pour replacer le territoire dans ses zones d'influence, caractériser les espaces, éclairer les démarches territoriales. Ces documents seront également utiles à l'approfondissement des démarches stratégiques locales (OSER, futurs PASER et PASED...).

En matière d'études, les thèmes suivants feront l'objet d'une attention particulière :

- la connaissance et les évolutions des modes d'occupation du sol et de la mobilité au regard des principes de développement durable (indicateurs locaux) ;
- la connaissance et l'observation des bassins de vie (cf. « territorialiser les politiques de l'habitat ») ;
- la prise en compte, en amont, de la problématique des risques dans l'élaboration des projets de territoires ;
- les incidences des grandes infrastructures et des équipements structurants (installations logistiques ou commerciales) sur le développement des territoires ;
- la prise en compte d'un volet foncier dans l'élaboration des projets de territoire (examen de la situation foncière, besoins fonciers pour la réalisation des projets, politique foncière nécessaire pour mettre en œuvre les projets).

2. Territorialiser les politiques de l'habitat

Dès 2004, la politique d'études doit permettre aux services d'intégrer trois évolutions majeures :

- la préparation et la négociation des conventions de délégation des aides à la pierre avec les collectivités locales volontaires, agglomérations sur la base de PLH approuvés et départements, conformément au projet de loi relatif aux responsabilités locales ;
- la généralisation à toutes les régions de la fongibilité des crédits d'aides à la pierre, avant l'entrée en vigueur en 2006 de la loi organique relative aux lois de finances ;
- la mise en place dès 2005 de nouvelles méthodes de programmation régionale, imposées par la décentralisation et la LOLF et en rupture avec les traditionnelles clés départementales.

Dès 2004, la programmation des financements aidés de l'Etat se fera dans le cadre d'un chapitre unique, le 65-48-10 « Opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville » (offre nouvelle, réhabilitation, démolition, surcharge foncière et études) (cf. note 1) , expérimentée en 2003 par trois régions et désormais étendue à toutes les régions. Une capacité de financement d'études et d'intervention opérationnelle, MOUS, OPAH, plans de sauvegarde, doit être préservée au sein de cette ligne fongible 65.48/10.

Dans ce contexte, votre politique d'études doit être consacrée en priorité aux réflexions permettant à l'Etat d'élaborer sa stratégie d'action territoriale et de participer à la définition des politiques locales, et en particulier des PLH.

Connaître le fonctionnement des marchés locaux et les besoins en logement.

La connaissance fine et actualisée du contexte local de l'habitat, du fonctionnement des marchés dans ses différentes composantes, parcs publics et privés, et des besoins en logement revêt une importance stratégique, et conditionne la capacité des services déconcentrés de l'équipement à mener les discussions avec les collectivités sur le contenu des conventions de délégations de compétences.

Il s'agira pour les services de connaître :

- les enjeux d'habitat et les besoins en logement à l'échelle régionale en initiant des démarches prospectives de cadrage régional ;
- le fonctionnement des marchés locaux à l'échelle infra-départementale, en veillant à améliorer la connaissance du parc privé, notamment du parc ancien dégradé, afin de prendre en compte ces enjeux dans l'élaboration des PLH et des conventions de délégation de compétences.

Pour fonder votre connaissance, vous pourrez vous appuyer sur :

- l'élaboration de diagnostics conduits sous votre maîtrise d'ouvrage qui doivent permettre à l'Etat de définir ses orientations stratégiques (titre 5 ou 9) ;
- les observatoires de l'habitat existants ou à créer, qui sont des outils privilégiés d'échanges avec les acteurs locaux et de développement de la connaissance des marchés et des besoins en logement (voir en annexe n° 1 pour plus de détails).

Les données et méthodologies à votre disposition :

- la base de données GéoKit, qui sera prochainement enrichie de nouveaux documents relatifs au logement et qui constitue un outil d'observation dite de premier niveau, préalable au diagnostic ;
- les tableaux de bord de l'habitat privé : des CDROM vous seront communiqués début 2004, regroupant des données communales relatives au parc privé, réalisé sous maîtrise d'ouvrage conjointe de l'ANAH et du MELTT et issu en particulier d'un traitement spécifique du fichier FILOCOM ;
- les documents méthodologiques de la DGUHC à paraître prochainement : « Observation de l'habitat et analyse des territoires », « Connaître les exclusions du logement », « Evaluation des méthodes de connaissance des besoins en logement ».

Encourager et accompagner la réalisation de programmes locaux de l'habitat.

La délégation de compétence dans le champ de l'habitat à une agglomération sera conditionnée par l'adoption d'un PLH, document-cadre de la définition des politiques locales de l'habitat.

Votre implication dans l'élaboration des PLH est essentielle et déterminera votre capacité à négocier les conventions.

Vous interviendrez par la participation aux démarches en cours d'élaboration ou par la validation des PLH existants ouvrant droit à délégation de compétences.

Vous tiendrez compte des évolutions que le projet de loi relatif aux responsabilités locales devrait introduire sur le PLH :

- un périmètre de PLH concordant au périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale, maître d'ouvrage ;
- l'exigence d'un programme d'actions territorialisées.

En terme d'études et d'échelle d'observation, c'est le périmètre du marché local du logement, à l'échelle du bassin de vie qui doit être appréhendé, au-delà du périmètre du PLH qui correspond à celui de l'EPCI.

Vous accompagnerez les démarches de PLH :

- par le porter à connaissance et l'association qui doivent être l'occasion, au-delà du rappel du droit, d'explicitier la stratégie territoriale de l'Etat, et de s'assurer de la prise en compte des enjeux et des dysfonctionnements en matière de mixité sociale et de droit au logement auxquels doit répondre le PLH ;
- par l'apport aux collectivités de données issues des dispositifs d'observation et/ou des sources statistiques gérées par le ministère de l'équipement ;
- par le subventionnement d'études menées par les collectivités territoriales (cf. annexe 1 de la circulaire du 12 décembre 1992).

Poursuivre l'accompagnement des interventions opérationnelles dans le parc privé dégradé.

Dans de nombreux départements français le déséquilibre entre l'offre et la demande de logements est lié à l'importance d'un parc privé de logements inconfortables, vacants, inadaptés au vieillissement et aux handicaps.

Par ailleurs, à l'échelle nationale, plus de 50 000 logements font d'ores et déjà l'objet d'un engagement contractuel au titre de l'éradication de l'habitat indigne.

Le dispositif de lutte contre l'habitat indigne initié en 2001 à vocation à être étendu à l'ensemble du territoire national, conformément à la circulaire n° 2002-30 du 18 avril 2002.

Il est donc essentiel de préserver des moyens financiers sur le 65-48/10 pour établir des diagnostics ciblés et accompagner la mise en œuvre des outils opérationnels récemment réformés, qu'il s'agisse des OPAH pour traiter l'habitat indigne concentré dans les quartiers ou des PIG sur des échelles plus vastes.

Pour le traitement de l'insalubrité diffuse fortement présente en milieu rural, les PIG, couplés ou non, à une « MOUS spécifique insalubrité » utilisable sur l'ensemble du territoire français, sont particulièrement adaptés (cf. note 2) . Vous pourrez aussi subventionner les études de repérage de l'insalubrité et les enquêtes de terrain qui permettront de définir les sites sur lesquels intervenir en priorité (cf. note 3) .

Vous veillerez à préserver une capacité de subvention d'étude destinée à mieux identifier et traiter les copropriétés dégradées et à accompagner les OPAH copropriétés et les plans de sauvegarde.

Enfin, à la suite de la décision du CIAT de septembre 2003 la durée de subvention du suivi-animation des OPAH RR a été étendue trois à cinq ans.

3. Soutenir la qualité de la construction

La qualité de la construction concerne les bâtiments de toute nature. Si elle s'adresse particulièrement à la construction neuve, le parc existant est de plus en plus concerné du fait de la prise en compte des principes de prévention et de précaution et du fait des objectifs de maîtrise des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre.

Des études pourront être menées, notamment par les DRE, pour mettre en œuvre les orientations nationales qui portent sur l'efficacité énergétique des bâtiments (conditions d'application de la réglementation thermique 2000, opérations programmées d'amélioration thermique et énergétique des bâtiments), la prévention des risques pour la santé (mise en œuvre de la réglementation sur l'amiante) et la qualité environnementale (achèvement et suivi des plans départementaux des déchets du BTP, HQE). La maîtrise des coûts de construction et des charges, le confort et la qualité d'usage ainsi que la promotion de l'innovation technique et méthodologique constituent les autres principaux enjeux de la politique de la qualité de la construction.

Pour définir les objectifs de qualité et les stratégies permettant de les atteindre au niveau local, une concertation avec les professionnels et les collectivités territoriales sera menée dans le cadre d'instances régionales de concertation sur la qualité

de la construction et le développement durable qu'il appartient à chaque DRE de mettre en place. Comme chaque année, la sous direction de la Qualité de la Construction demandera aux DRE de préciser leurs besoins de financement de ces instances en titre 6 (65 48 30) et titre 9 au cours du premier trimestre 2003.

*Le directeur général de
l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction,
F. Delarue*

ANNEXE I LES OBSERVATOIRES DE L'HABITAT

Les observatoires de l'habitat sont des outils privilégiés pour disposer d'une connaissance accrue du fonctionnement des territoires et des marchés du logement, ainsi que des besoins en logements, tous segments de parcs confondus.

En 2004, les dispositifs d'observation régionaux existants au sein des services seront particulièrement sollicités pour aider au pilotage, à la coordination et aux arbitrages à rendre dans le cadre de l'élaboration des conventions de délégation ainsi que pour mettre en place les nouvelles modalités de programmation régionale à intervenir à partir de 2005.

Les dispositifs locaux participeront quant à eux pleinement à la construction des priorités et du point de vue de l'Etat qui sera exprimé dans le cadre de la contribution des services aux PLH, puis lors de la négociation des conventions.

Compte-tenu de la diversité de configuration des observatoires, il convient que les DRE aient une connaissance globale des dispositifs existants, qui sont autant de ressources permettant la production de synthèses ou de référents, et qui ne peuvent que s'enrichir d'une meilleure coordination (constitution de troncs communs de données accessibles et comparables, échanges méthodologiques, etc.)

Au-delà des dispositifs des services de l'Etat, il vous appartient de déterminer la pertinence de la création et de la participation des services à des dispositifs d'observation partenariaux, selon le contexte local, les problématiques abordées, les questions auxquelles on cherche à répondre, les structures existantes, les opportunités ou dynamiques de partenariat, etc.

Ces dispositifs partenariaux sont des leviers essentiels pour créer des lieux de débat avec les acteurs, tant publics que privés, intervenant dans le domaine du logement.

Ces lieux d'échanges et de connaissance sur les marchés du logement et les politiques de l'habitat peuvent aussi permettre :

- de rapprocher des politiques d'études pouvant aller jusqu'à la production d'analyses partagées ;
- de mettre en commun des moyens (acquisition et traitement de données) ;
- de faciliter l'accès à certaines données (dont les données infra-communales) ;
- de développer des compétences locales en matière d'utilisation et d'analyse des données, etc.

C'est dans l'objectif de valoriser et de faciliter la création de dispositifs partenariaux d'observation qu'une « Charte des observatoires locaux de l'habitat » a été récemment signée par la FNAU, la DGUHC, la CDC et des représentants des collectivités locales et des agences d'urbanisme (ce document sera diffusé très prochainement aux services).

Le degré d'implication de la maîtrise d'ouvrage partenariale et les choix de mise en commun de moyens financiers et techniques (apport de données, de compétences, partage du coût de production et d'analyse) sont des éléments essentiels à évaluer lors de la création des observatoires car ils sont conditions de pérennité des dispositifs.

Moyens disponibles

Le montage initial des observatoires, en phase de conception et de mise en place, peut faire appel au chapitre 57-30/10, en dehors des territoires couverts par une agence d'urbanisme, où les montages et fonctionnements d'observatoires peuvent être inscrit dans les programmes partenariaux.

En phase de fonctionnement, la participation de l'Etat aux dispositifs dépend des modalités de formalisation du partenariat :

- lorsque l'observatoire n'a pas donné lieu à la création d'une structure dédiée mais fait l'objet d'une simple convention : la contribution peut se faire sous forme de fourniture de données en possession des services, d'investissements en crédits de titre V pour des acquisitions de données et de fonds cartographiques et en titre V ou IX pour des études dont les services sont maîtres d'ouvrage (en plus des travaux menés en régie) ;
- lorsque l'observatoire s'est structuré en association, voire en groupement d'intérêt public : la fourniture de données en possession des services, l'achat de données et de fonds cartographiques restent un mode de contribution privilégié (crédits de titre V, cf. ci-dessus) qui peut être complété par des crédits de titre 6 pour le financement d'achat de données ou d'études spécifiques prévues au programme d'études de l'observatoire (l'association - ou le GIP - peuvent être subventionnés, la principale contrainte étant le plafond des aides publiques directes fixé à 80 % du coût de l'investissement) ;
- dans le cas particulier des observatoires portés par des agences d'urbanisme : la contribution se fait par le biais du financement des agences en crédits de titre IV, permettant à l'Etat de contribuer aux activités permanentes des agences et à leurs programmes partenariaux, auxquels doivent être inscrits les travaux de l'observatoire.

ANNEXE II

LES MOYENS D'ÉTUDES DISPONIBLES

Une note technique sur les modalités de programmation de ces crédits d'études vous est adressée en même temps que la présente circulaire. Elle récapitule l'ensemble des informations et documents que vous devrez nous transmettre pour le 23 janvier (éléments de bilan) et pour le 13 février (demande de crédits 2004).

Par ailleurs, à ce stade de la procédure, il ne sera pas nécessaire de saisir votre programmation prévisionnelle dans Elipse. En revanche, une fois que votre enveloppe d'AP aura été notifiée et que votre programmation validée par la CAR aura été définitivement arrêtée, vous devrez, dans le courant du 2^e trimestre 2004, l'intégrer dans l'application.

Les moyens financiers dont vous disposez pour réaliser votre programme de travail sont les suivants :

Les crédits de titre 5, chapitre 57-30 article 10, études locales et centrales, permettent de financer les études sous votre propre maîtrise d'ouvrage.

La situation budgétaire actuelle conduit à être particulièrement prudent sur les engagements sachant que la tension sera forte sur les CP.

Les dates prévisionnelles de mise en place des crédits sont les suivantes :

AP : notification des enveloppes régionales et ouverture de la première tranche début mars.

CP : ouverture fin janvier 2004 d'une avance de 30 % calculée sur la dotation 2003 et notification des enveloppes régionales début mars 2004. Ouverture de l'acompte de 75 % dès que les DRE auront communiqué la ventilation par service.

Les crédits de titre 9, chapitre 91-29, vous permettent d'avoir recours aux CETE pour des missions de conseil, d'assistance à la maîtrise d'ouvrage d'études, de réalisation d'études, d'appui à la mise en place de systèmes d'observation, de capitalisation d'études. Une nouvelle application informatique de gestion du titre 9, appelée DAP-CETE sera mise en service en 2004.

La communication des enveloppes régionales et l'ouverture des crédits correspondants se feront au mois d'avril 2004.

Les crédits de titre 6, chapitre 65-48/10, permettent notamment de subventionner les collectivités locales, pour la réalisation d'études portant sur les domaines de l'habitat et du renouvellement urbain.

A partir de 2004, les anciens crédits d'études du 65.48/50 sont intégrés dans le chapitre unique, 65.48/10, « opérations locatives sociales et renouvellement urbain hors politique de la ville ».

Toutes les études générales relatives à l'habitat, y compris lorsqu'elles portent en partie sur un territoire d'intervention de l'ANRU relèvent de l'article 68-48/10.

Les études de mise en œuvre des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage seront financées comme précédemment sur le chapitre 65.48/60, non intégré à la ligne fongible.

Le chapitre 31-95 article 20, géré par DPSM/PBC1, permet d'indemniser des stagiaires étudiants en urbanisme, 2^e et 3^e cycles des instituts universitaires, et de favoriser les partenariats avec les universités.

Les enveloppes régionales seront communiquées dans le courant du mois de mars 2004, dès que la DPSM aura notifié à la DGUHC sa dotation annuelle.

Le programme partenarial des agences d'urbanisme, chapitre 44-30 article 70. L'Etat, membre des agences, participe à l'élaboration du programme partenarial d'activité des agences et peut demander l'inscription d'études correspondant à des besoins propres, notamment en matière d'observation des phénomènes urbains. Les modalités précises de participation à l'élaboration du programme partenarial d'activités figurent au chapitre III de la circulaire du 12 décembre 2001.

Les crédits du guichet unique transports : ils font l'objet d'une circulaire annuelle de la D.T.T., la D.R., la D.A.E.I., la D.T.M.P.L., la D.G.A.C et la D.S.C.R.

Pour mémoire, la dotation générale de décentralisation (chap. 41-56, art. 10) permettra de financer les études nécessaires à l'élaboration des documents d'urbanisme, SCOT, PLU et cartes communales, dans le cadre du transfert de compétences

En 2004, une subvention, dite « 1Euro par habitant », pourra être attribuée (chap. 65-23 50) aux établissements publics compétents en matière d'élaboration des documents d'urbanisme pour les aider à financer la réalisation des études liées à l'élaboration des SCOT. Une prochaine circulaire d'application précisera les conditions et les modalités d'attribution de cette subvention.

NOTE (S) :

(1) Toutes les subventions d'études générales relatives à l'habitat, y compris lorsqu'elles portent en partie sur un territoire d'intervention de l'ANRU relèvent de l'article 65-48/10. En matière d'OPAH, les conditions de financement (études pré-opérationnelles et suivi-animation) sont détaillées dans la note budgétaire jointe à la présente circulaire.

(2) Sous réserve qu'une contractualisation ait été mise en œuvre sur le plan départemental.

(3) Vous pourrez vous appuyer sur les données issues d'un traitement du fichier FILOCOM qui vous ont été communiquées au mois de juin 2003.