

# QU'EST-CE QU'UN PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT (PLH) ?

# 01

- Le PLH est un document stratégique d'orientation, de programmation et de mise en œuvre de la politique locale de l'habitat sur le territoire intercommunal.
- Il est élaboré par les EPCI compétents en matière d'habitat, en association avec différents partenaires.
- Il décline, pour une durée de six ans, les réponses locales à apporter aux besoins en matière d'habitat et d'hébergement, de développement ou d'adaptation de l'offre, pour tous les publics.
- Il offre, seul ou combiné avec la prise de délégation de la compétence dite « des aides à la pierre », des avantages à l'EPCI.

## 1. L'expression d'un projet stratégique et opérationnel

Le programme local de l'habitat (PLH) est le document stratégique d'orientation, de programmation et de mise en œuvre de la politique locale de l'habitat des collectivités, sur les périmètres communautaires. L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est la pierre angulaire de la mise en œuvre de cette politique sur son territoire.

Avec le concours de l'État, les EPCI déclinent localement, dans le PLH, les priorités nationales constitutives de la politique du logement, à savoir, principalement, l'égalité et la cohésion des territoires, la mixité sociale dans l'habitat, la prise

en compte des besoins des plus fragiles ainsi que la garantie du droit au logement, tout en assurant une gestion économe de l'espace, dans un objectif de lutte contre l'étalement urbain.

Le PLH permet ainsi l'adaptation de ces grands principes nationaux aux besoins, à la spécificité et à l'hétérogénéité des territoires, à la réalité des contextes démographiques, économiques, sociaux, sociétaux, géographiques et géomorphologiques.

Dans les territoires sous tension et forte tension, l'accès au logement est difficile compte tenu, notamment, du niveau élevé des loyers. L'action s'oriente par conséquent vers la production d'un large spectre de logements et de places d'hébergement, de types et de typologies variés (logements sociaux, intermédiaires, accession sociale, logements à loyer libre, etc.) pour répondre aux besoins diversifiés des ménages et pour faciliter les parcours résidentiels. *A contrario*, dans les territoires où la tension est moins forte ou en déprise, la politique de l'habitat porte des enjeux autres que le strict développement d'une offre nouvelle de logements : revitalisation et requalification des centres-bourgs, lutte contre la vacance, réhabilitation du parc, gestion des équilibres territoriaux...

Le PLH traduit ainsi une politique élaborée et menée localement, par les acteurs et les partenaires de proximité, au plus près des réalités du terrain, des besoins qui s'y expriment et des potentialités qui s'y font jour.

L'ancrage territorial passe par l'élaboration d'un **diagnostic** qui analyse le fonctionnement des marchés de l'habitat et du foncier, les besoins et les manques, ainsi que par la définition des objectifs et des moyens à mobiliser, sur les plans

financier, urbanistique, foncier, humain. Le PLH tient compte du bilan des réalisations antérieures.

Le PLH émerge du territoire, se fait fort de ses attentes et ses ambitions, et **définit en conséquence une stratégie** en matière d'habitat, portant, au-delà de cette thématique, un projet de territoire. Pour ce faire, il est aussi un document opérationnel et, par une programmation territorialisée (→ fiche n° 14), **il décline, sur six années, les réponses à apporter** aux besoins en matière d'habitat et d'hébergement, en matière de développement ou d'adaptation de l'offre, cela pour tous les publics, notamment pour les personnes ou ménages aux ressources les plus modestes.

Ces actions sont cohérentes avec la réalité du terrain, les financements mobilisables, les acteurs volontaires et en capacité d'intervenir, les gisements fonciers disponibles, les moyens de transport existants, les voies d'accès possibles, etc. Le PLH fait état de tous les acteurs, outils et leviers à actionner et affiche les conditions de temporalité et de mise en œuvre du programme défini.



Source : Pixabay

Compatible avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT), le PLH oriente les plans locaux de l'urbanisme intercommunaux (PLUi) ou communaux (PLU). La compatibilité de ces plans avec le contenu du PLH en permettra la traduction concrète sur les territoires, et en sera facilitée si les EPCI se dotent de toutes les compétences, notamment en matière d'urbanisme, afin de mieux articuler leur document de planification (PLUi) avec leur document de programmation (PLH), ou si les EPCI décident d'opter pour l'élaboration d'un document unique intégrant les volets « planification » et « habitat », le plan local d'urbanisme valant programme local de l'habitat (PLUi-H) (→ fiche n° 11).

De même, la prise en compte du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)<sup>1</sup> dans le PLH, via le SCoT, confortera le réalisme du projet de territoire. En effet, la politique locale de l'habitat est conduite en lien avec les besoins en équipements, en commerces, ou encore en mobilité afin d'assurer un développement raisonné du territoire.

La métropole du Grand Paris élabore un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH)<sup>2</sup> qui tient lieu de PLH. Ce plan est compatible avec le schéma directeur de la région d'Île-de-France et prend en compte le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement en Île-de-France.

## 2. Un document encadré par la législation et la réglementation

### 2.1 Une obligation législative pour un grand nombre de collectivités<sup>3</sup>

Depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, l'élaboration du PLH relève de la responsabilité des EPCI dotés de la compétence « habitat ». Les collectivités tenues de faire un PLH sont :

> les communautés d'agglomération (CA), les communautés urbaines

(CU), les métropoles, qui exercent obligatoirement la compétence habitat ;

> les communautés de communes (CC) qui ont pris la compétence habitat (optionnelle) et qui comptent plus de 30 000 habitants avec une commune de plus de 10 000 habitants ;

> les communes de plus de 20 000 habitants qui ne sont pas membres d'un EPCI mentionné ci-dessus (une seule commune recensée en 2019).

### La compétence « habitat » des communautés de communes

Dès lors qu'une CC définit dans ses statuts la compétence « politique du logement et du cadre de vie » ou un des sous-items appartenant à ce domaine de compétence, elle est compétente en matière d'habitat puisqu'elle exerce un certain nombre de compétences / sous-compétences en la matière qui sont, elles, définies par la législation.

Une CC qui aura, par délibération, pris – et inscrit dans ses statuts – au moins une des sous-compétences constitutives de la compétence « politique du logement et du cadre de vie », sera donc tenue de faire un PLH si elle compte plus de 30 000 habitants et comporte une commune de plus de 10 000 habitants, y compris si elle n'a pas pris la sous-compétence « PLH ».

Les communautés de communes qui ont pris la compétence habitat mais qui n'atteignent pas les seuils de population mentionnés précédemment peuvent faire un PLH, qui sera dit « volontaire » afin de contribuer, par l'élaboration d'une stratégie en matière d'habitat, au développement du territoire. Dans ce cas, le contenu de ce document, comme son élaboration, devront être conformes à la législation.

### 2.2 Un contenu défini législativement et réglementairement<sup>4</sup>

La forme, le contenu et les modalités d'élaboration du PLH sont normés et codifiés aux articles

L. 302-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation (CCH). Ces dispositions trouvent leur transcription réglementaire aux articles R. 302-1 et suivants du même Code.

Le PLH « définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes, et entre les quartiers d'une même commune, une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements ».

Il s'agit bien d'un document ensemble, intercommunautaire, visant au développement et à l'équilibre du territoire, qui tient compte « de l'évolution démographique et économique, de l'évaluation des besoins des habitants actuels et futurs, de la desserte en transports, des équipements publics, de la nécessité de lutter contre l'étalement urbain ». Le PLH s'inscrit dans un contexte plus large que le seul territoire de l'EPCI puisqu'il tient compte « des options d'aménagement déterminées par le schéma de cohérence territoriale ou le schéma de secteur lorsqu'ils existent ». Il fait le lien avec les procédures territoriales non liées directement à la politique de l'habitat mais dont les enjeux sont interdépendants<sup>5</sup>.

### Le PLH est constitué de trois « chapitres » qui s'articulent :

- un diagnostic portant sur la situation du logement, de l'hébergement et du foncier sur un périmètre permettant de tenir compte des réalités urbaines des habitants du territoire (l'aire urbaine<sup>6</sup> et le bassin d'habitat) ;

1. Dans le respect de la hiérarchie des normes, le PLH, document ensemble, s'articule, intègre, prend en compte ou est compatible avec les diverses procédures territorialisées liées à la politique de l'habitat. Cet aspect fait l'objet d'une fiche, et n'est pas développé à ce stade.

2. Son contenu et ses modalités d'élaboration sont définis à l'article L. 5219-1 du CGCT.

3. Articles L. 302-1 du CCH pour les EPCI et L. 302-4-1 du CCH pour les communes.

4. → fiche n° 02.

5. Plan climat air énergie territorial (PCAET), plan de déplacement urbain (PDU).

6. Utilisée pour l'élaboration du SCoT. Se reporter au site de l'Insee <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definitions>.

● **les orientations stratégiques** définies à partir de ce diagnostic qui constituent le choix de développement du territoire et « **les moyens à mettre en œuvre** pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, dans le respect du droit au logement et de la mixité sociale, et en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements ». En parallèle, le document d'orientation précise les interventions nécessaires sur le foncier, et définit également les conditions de mise en place de dispositifs d'observation de l'habitat et du foncier sur son territoire ;

● **un programme d'actions territorialisé, à la commune**, déclinant ces orientations et moyens (→ [fiche n° 02 pour les exceptions possibles](#)), qui fixe des objectifs en matière de développement de l'offre nouvelle, identifie les actions à conduire sur le parc existant, décline le type de logements à produire dans le parc social et/ou dans l'offre privée (logements sociaux, très sociaux, intermédiaires, logements à loyer libre), les moyens fonciers à mettre en œuvre, afin de proposer une offre de logements adaptée à chaque public. En application de l'article L.302-8 du CCH, les objectifs territorialisés inscrits dans les PLH pour les communes soumises aux obligations issues de l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi « SRU », doivent par ailleurs être conformes aux objectifs de production de logements locatifs sociaux devant leur permettre d'atteindre en 2025 le taux cible de 25 % ou 20 % (→ [fiche n° 14](#)).

Le programme fixe l'échéance de réalisation des actions, ainsi qu'un budget (moyens financiers) et prévoit, lorsqu'il est nécessaire, l'adaptation des PLU ou PLUi pour en permettre l'effectivité. Il indique les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre des projets.

**La loi « ELAN » impose, pour certaines communes situées dans les territoires en forte tension (zonage de perception de la taxe sur les logements vacants), l'obligation de prévoir une offre de logements intermédiaires dans les**

**PLH<sup>7</sup>, ainsi que des objectifs et actions visant à la rénovation énergétique des logements dans tous les territoires<sup>8</sup>.**

**Le décret ministériel n° 2019-483 du 21 mai 2019<sup>9</sup> liste les communes de plus de 10000 habitants situées à la fois en zone TLV et en zone A ou A bis pour lesquelles le PLH qui les couvre devra prévoir une offre de logement intermédiaire.**

### 3. Un outil partagé par différentes parties

(→ [fiche n° 08](#))

La législation définit les personnes morales associées de droit à l'élaboration<sup>10</sup> du PLH, menée par l'EPCI : l'État, les communes et, le cas échéant, le président de l'établissement public chargé de l'élaboration du SCoT, les représentants des organismes HLM et des sociétés d'économie mixte (SEM) agréées pour la construction et la gestion de logements locatifs sociaux (LLS).

L'EPCI peut également désigner toute autre personne morale qu'il jugera utile d'associer à l'élaboration du PLH (promoteurs, investisseurs...).

La réussite du PLH passera nécessairement par l'adhésion de ces différents partenaires, acteurs essentiels de la mise en œuvre des actions. Elle sera aussi fonction de l'appropriation du projet par les habitants, directement concernés par la mise en œuvre de cette politique. L'EPCI pourra, dans ce but, mener une concertation pendant toute la durée d'élaboration du PLH, qui associera les habitants et les associations locales.

### 4. Un support de contractualisation entre les différents partenaires

#### 4.1 La prise de délégation de compétences « des aides à la pierre »

Les EPCI peuvent demander au représentant de l'État dans le

département, pour faciliter la mise en œuvre de leur PLH, de conclure une convention par laquelle l'État leur délègue ses compétences en matière d'aides à la pierre.

Les programmes locaux de L'État constituent le support de ces conventions de délégation des compétences. Les EPCI volontaires doivent être dotés d'un PLH exécutoire pour demander la signature d'une telle convention.

Si, à l'origine de sa création en 2004, le dispositif de délégation de compétences ne concernait que l'attribution des aides à la pierre (parc public et parc privé relevant de l'Anah), les lois promulguées entre 2014 et 2017<sup>11</sup> ont étendu le champ des compétences pouvant être déléguées afin de permettre aux EPCI les plus volontaires de se doter des leviers nécessaires à la mise en œuvre d'une politique du logement et de l'hébergement cohérente et efficace. Cet élargissement concerne les compétences suivantes :

- > gestion des aides en faveur des logements intermédiaires et de la location-accession ;
- > gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement ;
- > garantie du droit au logement décent et indépendant, et, pour ce faire, la gestion de tout ou partie du contingent préfectoral associé ;
- > mise en œuvre des réquisitions de logements ;
- > spécifiquement pour les métropoles, la délivrance des agréments d'aliénation aux organismes HLM ;»

7. Article 148 de la loi « ELAN », codifié à l'article L. 302-1 du CCH.

8. Article 183 de la loi « ELAN », codifié à l'article L. 302-1 du CCH.

9. Décret n° 2019-483 du 21 mai 2019, fixant la liste des communes sur lesquelles le programme local de l'habitat précise l'offre de logements intermédiaires.

10. La procédure d'élaboration est définie aux articles L. 302-2 et R. 302-2 et suivants du CCH (→ [fiche n° 02](#)).

11. Lois n° 2014-58 du 27 janvier 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) ; n° 2014-366 du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) puis, plus récemment encore, les lois n° 2015-990 du 6 août 2015, pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (Macron), n° 2015-991 du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), n° 2015-1776 du 28 décembre 2015, relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV), n° 2017-86 du 27 janvier 2017, relative à l'égalité et à la citoyenneté.

> délivrance des autorisations spécifiques pour, respectivement, les logements portant attribution prioritaire à des personnes en perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap, les résidences « Jeunes actifs » et les résidences universitaires.

Le dispositif de délégation des compétences de l'État aux intercommunalités en matière d'habitat apporte une réelle plus-value à la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat menée au plus près des territoires, par une plus forte implication des collectivités dans les différentes politiques sectorielles du logement.

Nonobstant la facilitation de la mise en œuvre des actions du PLH, la prise de délégation permet à l'intercommunalité :

- > de **bénéficier des prélèvements des communes déficitaires au regard de la loi SRU** du territoire afin de les consacrer au financement d'acquisitions foncières et immobilières en vue de la réalisation de logements locatifs sociaux ;
- > le cas échéant, et dans les conditions prévues à l'article L.302-8 du CCH, de **« mutualiser », dans le PLH, une partie des objectifs de production de logements sociaux assignés aux communes soumises aux obligations de la loi SRU (→ fiche n° 14).**

#### 4.2 La possibilité d'exonération de supplément de loyer de solidarité (SLS) pour favoriser la mixité sociale<sup>12</sup>

L'attribution d'un logement social à un ménage est conditionnée par le respect de plafonds de ressources. Or, au cours du bail, les revenus des locataires peuvent évoluer et dépasser ces plafonds. Ainsi, lorsque leurs ressources excèdent d'au moins 20 % les plafonds de ressources, les locataires sont assujettis au paiement d'un supplément de loyer de solidarité (SLS) en sus du loyer principal et des charges locatives<sup>13</sup>.

Toutefois, après **accord** du représentant de l'État dans le département, le PLH peut déterminer les zones géographiques ou les quartiers dans lesquels le SLS ne s'applique

pas. Le choix de ces zones ou quartiers est fondé sur des données objectives et fait l'objet d'un diagnostic partagé au cours de la procédure d'élaboration du PLH, ou de modification si le PLH est déjà exécutoire.

L'exonération doit se justifier par la recherche de mixité sociale au sein des secteurs ou quartiers considérés : l'EPCI pourra ainsi y recourir s'il constate, dans un quartier concentrant un public aux ressources modestes – dans le parc public comme dans le parc privé (conventionné et à loyer libre) –, que l'application du SLS se traduit par le départ du quartier des ménages assujettis au SLS. La mesure d'exonération trouve alors sa justification puisqu'elle vise effectivement à la préservation de la mixité sociale. La mesure d'exonération du SLS est évaluée en fin de PLH pour être éventuellement reconduite dans le PLH suivant.

L'inscription de cette mesure d'exonération dans le PLH implique :

- > l'association au projet d'élaboration ou de modification du PLH des bailleurs sociaux dont le patrimoine entre dans le champ d'application du SLS ;
- > l'accord (avis conforme) du représentant de l'État dans le département ;
- > la transmission pour avis aux personnes morales associées au projet d'élaboration ou de modification du PLH et notamment aux communes membres de l'EPCI.

#### 4.3 La possibilité de percevoir la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)<sup>14</sup>

Les communes sur le territoire desquelles la taxe annuelle sur les logements vacants (TLV) n'est pas obligatoire peuvent décider, par délibération, d'assujettir à la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), les logements vacants depuis plus de deux années au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition. La THLV peut être instituée dans les mêmes conditions par un EPCI à fiscalité propre, dès lors qu'il dispose d'un PLH.

12. *Instruction technique relative à la mise en œuvre du supplément de loyer de solidarité, juin 2018.*

13. *Article L441-3-1 du CCH.*

14. *Article 1407 bis du Code général des impôts.*

# 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 PEUPELEMENT ?

**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](http://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