

COMMENT LE PLH S'INSÈRE DANS UN PROJET DE TERRITOIRE ?



LE PLH EST UN OUTIL :

- prospectif, opérationnel et qui s'inscrit dans un projet de territoire ;
- qui permet de sauvegarder et de développer un habitat attractif via, aussi, « Action cœur de ville », une ORT ou une opération ANRU ;
- et qui permet ainsi de redynamiser des territoires en déprise au moyen de solutions innovantes.

« Le projet de territoire est une notion vaste que portent différents acteurs avec des réalités institutionnelles variées ayant trait à divers cadres d'application. La désignation est informelle, elle s'applique également à des démarches infracommunautaires, en particulier dans le cadre de la politique de la ville... »¹.

Le PLH est un outil prospectif et opérationnel qui formalise la stratégie locale de l'habitat. Coconstruit et à la croisée de plusieurs thématiques, le PLH, comme l'illustrent plusieurs exemples, s'inscrit pleinement dans un projet de territoire.

1. L'habitat au cœur de la revitalisation des centres des villes et des bourgs

De nombreux centres-villes et centres-bourgs français connaissent une dévitalisation au profit des communes périphériques. La généralisation de l'usage de la voiture individuelle a

permis aux familles d'élargir leur périmètre de prospection pour trouver des logements plus grands, et/ou moins chers dans les communes périurbaines et rurales proches. « *Ceux qui restent sont les jeunes, les retraités et, de façon générale, les pauvres* » (Jean-Claude Driant²).

Parallèlement, l'ouverture de grandes surfaces commerciales en périphérie des centres-villes, en particulier depuis la loi de modernisation de l'économie de 2008³, contribue à fragiliser les commerces de centre-ville.

À cela il faut ajouter la fermeture de services publics dans les espaces les moins denses (école, gendarmerie, maternité, gare ferroviaire) ou le déplacement en périphérie de grands équipements publics, comme les hôpitaux.

La progression de la vacance des logements et des commerces dans de nombreux centres-villes ou dans les centres-bourgs est le premier symptôme de leur dévitalisation.

Pourtant, les cœurs des villes et des bourgs concentraient initialement des services, équipements et logements que les enjeux de développement durable encouragent à maintenir ou à développer.

Pour les collectivités, la sauvegarde d'un patrimoine de qualité est un premier enjeu pour améliorer l'image de leur centralité et ainsi devenir attractives pour de nouveaux ménages. Ce patrimoine bâti est également susceptible de contribuer à répondre aux besoins en logements des publics les plus divers et ainsi favoriser la mixité sociale.

Un second enjeu concerne l'amélioration des conditions de vie des ménages, souvent âgés et/ou précaires, qui vivent

en centre-ville dans des logements souvent peu lumineux, exigus, difficilement accessibles aux personnes à mobilité réduite.

Pour adapter le cadre bâti aux besoins des populations actuelles et futures dans le centre des villes et des bourgs, il est important de connaître leur mode de vie, leurs attentes, et d'imaginer des réponses adaptées à leur capacité financière et aux caractéristiques techniques des logements.

Pour la rénovation des logements, il existe de nombreux outils incitatifs⁴ – voire coercitifs, en cas de péril ou d'insalubrité.

L'habitat est un pilier important de la revitalisation des centres-bourgs et plus largement de développement durable du territoire. À l'image de **l'agglomération du Grand Cahors**, l'habitat constitue un levier de développement.

D'une part, la réhabilitation des logements permet d'améliorer les conditions de vie des occupants et d'attirer de nouveaux ménages, en particulier des familles. Ainsi, le PLH du Grand Cahors prévoit de « promouvoir des centres anciens durables et renforcer l'attractivité du parc existant » avec deux outils importants : l'OPAH-RU du cœur d'agglomération puis la future OPAH-RU multisites sur l'agglomération, et le PIG⁵

1. « *Les Projets de territoire des communautés. Enjeux et pratiques observées* ». AdCF, mars 2015.
2. Professeur à l'École d'urbanisme de Paris (université Paris-Est Créteil). Spécialiste de l'habitat, Jean-Claude Driant consacre l'essentiel de ses recherches et enseignements à la socioéconomie du logement, aux politiques nationales et locales de l'habitat, au parc locatif social et au fonctionnement des marchés immobiliers.
3. Loi n° 2008-776 du 4 août 2008, de modernisation de l'économie.
4. Outils et programmes proposés par l'ANAH notamment, au profit des **collectivités** comme des **propriétaires occupants** ou des **bailleurs** : aides aux travaux, prime **Habiter mieux**, etc.
5. PIG – Projet d'intérêt général.

Rénovation de l'habitat. Tous ces outils, présentés dans un guide « pour bien habiter la ville », permettent l'apport de financements mais également et surtout un accompagnement, un appui technique aux habitants ou aux futurs investisseurs pour mener à bien leur projet de réhabilitation.

D'autre part, la remise sur le marché de logements vacants représente une offre potentielle de nouveaux logements et contribue à la maîtrise de l'urbanisation. La collectivité se fixe comme objectif de remettre sur le marché 170 à 190 logements vacants par an, soit une couverture de 13 à 15 % des besoins en résidences principales.

Mais, comme la lecture du PLH du Grand Cahors l'indique, les outils sont avant tout au service d'une stratégie globale, visant à dynamiser l'économie locale, à créer des dynamiques collectives associant l'ensemble des acteurs, et à structurer et pérenniser les solidarités à l'échelle des bassins de vie » (cf. <http://www.centres-bourgs.logement.gouv.fr/revitalisons-nos-centres-bourgs-r86.html>).

La politique locale de l'habitat est au service du projet de territoire, à l'image du premier PLH de **la communauté de communes des Coëvrans**. Ainsi, avant de se lancer dans la rédaction du premier PLH, l'EPCI a formalisé un projet de territoire au sein duquel la revitalisation du centre-bourg est un axe prioritaire. Une fois le projet validé, la collectivité a élaboré un PLH qui fait une priorité du développement d'un habitat attractif dans les centres-bourgs.

Pour répondre à cet enjeu, la collectivité mise sur la qualité comme condition de développement, et sur l'innovation.

Les futurs PLH intégreront les objectifs et actions habitat des programmes « **action cœur de ville** », programme national de revitalisation des centres-villes qui consiste, à partir d'un diagnostic complet de la situation du centre-ville concerné en lien avec son bassin de vie, à déterminer les actions de revitalisation concrètes à mener autour de cinq axes : l'habitat ; le commerce et le développement économique ; les mobilités et connexions ;

le patrimoine et le paysage ; l'accès du public aux équipements et aux services.

Le programme s'est vu assigner un objectif de simplification des procédures afin d'accélérer la réalisation des projets. Pour cela il recourt à la mutualisation de certains outils réglementaires. Action cœur de ville trouve par exemple toute sa place dans un PLH, qui ne doit ni omettre ni minimiser le rôle du parc privé pour la reconquête des centres-villes.

L'article 157 de la loi ELAN a par ailleurs créé un outil : les **Opérations de revitalisation de territoire** (ORT). L'ORT, qui s'adresse aux villes du programme Action cœur de ville ainsi qu'à tout territoire dont le centre connaît des phénomènes de déqualification, est un contrat intégrateur unique permettant de faire converger les dispositifs et les moyens mobilisables des signataires, publics et privés. Inscrit dans la loi ELAN⁶, ce dispositif définit un ou plusieurs secteurs d'intervention, parmi lesquels figure nécessairement le centre-ville de la ville principale de l'EPCI signataire, sur la base d'un projet de territoire. Il réduit les démarches contractuelles parallèles des collectivités territoriales. Par exemple, la convention d'ORT vaut OPAH si elle comporte toutes ses dispositions listées dans le CCH. Elle vaut OPAH-RU dès lors qu'elle comporte les clauses-types de l'OPAH renouvellement urbain (RU) et qu'elle comprend a minima, en fonction de l'état du parc, un des volets suivants : immobilier et foncier ; habitat dégradé et lutte contre l'habitat indigne ; copropriétés fragiles et copropriétés en difficulté.

L'ORT donnera ainsi de la visibilité au projet de territoire visant à renforcer le centre de la ville principale au moyen de diverses interventions portant notamment sur la lutte contre la vacance des logements et des commerces, en affirmant son intérêt public et en incitant les acteurs privés (promoteurs, entreprises...) à investir dans ce périmètre.

L'ORT s'appuie sur deux principes :

> développer une approche intercommunale, notamment pour éviter des contradictions dans les stratégies urbaines, commerciales et de développement de l'habitat,

qui autrement pourraient conduire à développer en périphérie une offre (lotissements, zones commerciales) concourant à dévitaliser le centre-ville. C'est sur ce point que la qualité du diagnostic et des objectifs d'intervention du PLH prend toute son importance ;

> disposer d'un projet d'intervention formalisé intégrant des actions relevant de différentes thématiques (habitat, urbanisme, commerce, économie, politiques sociales) dont la mise en œuvre doit être coordonnée. En effet, la formalisation du projet permet de lui donner une légitimité « politique » et une visibilité indispensable pour la mobilisation des investisseurs. Elle légitime et favorise l'émergence d'une direction de projet pour travailler de façon transversale, réduire les coûts de coordination et rendre plus fluide l'action publique.

Aux actions de réhabilitation du parc immobilier bâti et d'amélioration de l'offre de logement que l'on trouve dans les OPAH s'ajouteront typiquement des actions sur les espaces et les équipements publics de proximité. Elles permettront de satisfaire les besoins d'accessibilité, de desserte et de stationnement pour les commerces de centre-ville, et de mobilité. Un manager de centre-ville, recruté à cet effet, aura pour rôle de mettre en œuvre des actions destinées à sauvegarder, moderniser ou créer des activités économiques, commerciales, artisanales ou culturelles. Les nouveaux documents d'urbanisme seront mobilisés pour favoriser la mise en œuvre du projet.

L'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) en centre-ville de l'ORT est supprimée, sauf demande contraire des élus porteurs de l'ORT en cas de très grands projets (plus de 5 000 m², 2 500 m² dans le cas d'un magasin à prédominance alimentaire).

Les opérations immobilières « mixtes » logements-commerces sont encouragées en étant exemptées d'AEC dès lors qu'elles répondent à certaines conditions de répartition entre ces fonctions.

6. Codifié à l'art. L. 303-2 du CCH.

Afin d'éviter qu'un projet commercial nuise aux actions de l'ORT, la possibilité est offerte au préfet de suspendre les nouveaux projets commerciaux en périphérie des secteurs d'ORT, après une analyse au cas par cas et à la demande de la collectivité.

D'autres outils sont étendus à l'ensemble du territoire national : le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) du SCoT est revisité et rendu obligatoire ; de nouvelles personnes sont associées à la demande d'autorisation d'exploitation commerciale ; le contrôle des projets commerciaux est renforcé ; la procédure de démantèlement et de remise en état des sites commerciaux délaissés par les propriétaires est durcie⁷.

Le diagnostic réalisé dans ce cadre pourra s'appuyer sur les diagnostics des PLH, SCoT et PLU(i). *A contrario*, le diagnostic du futur PLH et le programme d'actions actualiseront et reprendront les actions de l'ORT.

2. L'habitat au cœur des projets de renouvellement urbain

Les projets de renouvellement urbain conventionnés avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) sont l'un des leviers pour atteindre les objectifs stratégiques du contrat de ville⁸.

Ils s'intègrent aux stratégies de développement urbain des agglomérations et sont définis en cohérence avec les outils de planification et de programmation, dont le programme local de l'habitat.

Ils visent à **augmenter la diversité de l'habitat** afin d'offrir des parcours résidentiels positifs aux habitants des quartiers, afin aussi d'attirer de nouvelles catégories de populations, en particulier des salariés.

La diversification de l'habitat repose sur plusieurs natures d'opérations : la démolition de logements, la requalification et la restructuration d'ensembles immobiliers, la construction

de logements privés et la reconstitution des logements locatifs sociaux « hors site » en faveur d'un rééquilibrage du parc social à l'échelle de l'agglomération.

3. L'innovation et l'expérimentation pour redynamiser le territoire

« La capacité d'innovation et d'expérimentation représente bien souvent un atout pour qui sait oser et entreprendre sans se contenter de reproduire des recettes concoctées par d'autres »⁹.

Innover dans l'habitat peut être un bon moyen pour redynamiser un territoire, voire lui redonner de l'attractivité. Il s'agit de proposer une alternative au modèle classique du pavillon avec jardin pour les familles. Plus généralement, la reconstruction de la ville sur la ville et les objectifs de densification urbaine inscrits dans les SCoT encouragent l'expérimentation de nouvelles formes d'habitat.

Cette volonté d'actions novatrices s'exprime sous des formes multiples. Dans son premier PLH, la CC des Coëvrans a souhaité ouvrir la porte à l'expérimentation de nouvelles formes d'habitat tout en se laissant le temps de les concrétiser. Certaines collectivités mettent en œuvre des concours d'architecture et d'urbanisme, ou des concours d'idées, basés sur l'innovation en matière de qualité de l'habitat ou de densité¹⁰. D'autres explorent l'innovation dans des approches méthodologiques nouvelles.

Pour la métropole européenne de Lille, il s'agit de proposer une autre vision à l'occasion de l'élaboration de son troisième PLH. Depuis 2018, la MEL a lancé un appel d'offres pour une mission d'accompagnement à son élaboration, dans une logique de design des politiques publiques, démarche plus sensible aux attentes des usagers (au sens large) du territoire et à leurs besoins. Dans sa consultation, la MEL a indiqué attendre des propositions de la part des candidats

sur le volet de la coconstruction du PLH, en mettant en avant le droit à l'expérimentation.

4. L'enjeu foncier dans les territoires tendus

La maîtrise de la consommation d'espace et des coûts de sortie des opérations sont deux enjeux centraux des territoires tendus. La maîtrise foncière est une préoccupation croissante des collectivités (→ *fiche n°12*).

À l'image de Bordeaux métropole, l'analyse des gisements fonciers permet à l'EPCI d'engager une discussion avec les communes de son territoire sur les capacités de production et sur les conditions de sortie des opérations.

Pour cela, les EPCI pourront également utiliser les outils existant permettant de minorer l'impact du foncier sur le prix des logements par la mobilisation du foncier public, notamment, ainsi que par le recours à un organisme foncier solidaire (OFS)¹¹ qui permet la production de logements sous baux réels solidaires (BRS)¹² : le terrain reste la propriété de l'OFS, ce qui minore le coût d'acquisition du logement.

Les organismes de foncier solidaire et le bail réel solidaire : un outil pour répondre à l'enjeu foncier dans les territoires tendus

Les lois ALUR (2014) et pour la croissance et l'égalité des chances économiques (2015), complétées par un dispositif législatif et réglementaire opérationnel depuis mai 2017, ont introduit un nouveau modèle d'accession sociale à la propriété : les organismes de foncier solidaire (OFS) et le bail réel solidaire (BRS).

7. http://www.reseanationalamenageurs.logement.gouv.fr/IMG/pdf/4b_fiche_ort.pdf

8. Les contrats de ville reposent sur de véritables projets territoriaux, qui constituent la déclinaison des projets de territoire définis à l'échelle intercommunale.

9. <http://www.centres-bourgs.logement.gouv.fr/etre-ouvert-a-l-expérimentation-et-l-innovation-r307.html>

10. Voir l'ouvrage « Pour un habitat dense individualisé – 20 formes urbaines et contextuelles ». Certu, mai 2009.

11. Art. L. 329-1 du CU.

12. Art. L. 255-1 à L. 255-19 du CCH.

Références juridiques

- > Pour les organismes de foncier solidaires : art. L. 329-1 et art. R. 329-1 à R. 329-17 du Code de l'urbanisme.
- > Pour le bail réel solidaire : art. L. 255-1 à L. 255-19 et art. R. 255-1 à R. 255-9 du Code de la construction et de l'habitation.

5. Penser la rupture pour rebondir

Dans les territoires en décroissance, les scénarios classiques donnant la priorité à la production de logements par la construction neuve pour redynamiser une commune ne sont pas toujours en adéquation avec la réalité démographique ou sociale des territoires. Ainsi, le PLH doit s'accorder avec un projet de territoire qui prend en compte prioritairement la gestion des logements en stock (réhabilitation, diminution de la vacance, restructuration et modernisation du parc existant), voire la diminution du nombre de logements au bénéfice de projets différents moins ambitieux. Dans ce but les documents d'urbanisme pourront limiter les droits à construire et l'ouverture de lotissement.

Ainsi, le PLH de l'agglomération de Nevers affirme l'ambition de neutraliser le déclin et la perte d'attractivité du territoire. Il applique une stratégie de renouvellement urbain d'envergure, engageant la démolition de logements jugés obsolètes et vacants, qui ne répondent plus à la demande, sans reconstitution complète de l'offre. La démolition cible en particulier le parc social à travers le projet de renouvellement urbain.

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**



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