

# COMMENT FAIRE DU PLH UN DOCUMENT PIVOT AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT D'UN TERRITOIRE ?



## AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT D'UN TERRITOIRE, LE PLH EST :

- un outil stratégique et opérationnel visant à répondre aux besoins en logements et places d'hébergements sur l'ensemble du territoire intercommunal, partie intégrante d'un projet de développement global du territoire ;
- un document qui s'articule avec les documents de planification à l'échelle supra comme infra communautaire ;
- un pivot des différentes thématiques de développement, par l'intégration de l'habitat dans le document d'urbanisme – PLUi-H ou traitant également des déplacements – PLUi-HD.

Depuis les lois de décentralisation, et en particulier celle du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (acte I de la décentralisation), le législateur a progressivement transféré la compétence en matière d'urbanisme aux communes pour, depuis 2006, la confier progressivement aux intercommunalités. La compétence « habitat » est exercée de même par les intercommunalités ; elle est de droit ou optionnelle selon la catégorie juridique (→ [fiche n°01](#)). Ces compétences jouent ainsi un rôle croissant dans la définition de la stratégie locale en matière d'habitat.

Aujourd'hui, le programme local de l'habitat (PLH) est un document stratégique d'orientation et de programmation porté par les EPCI en lien étroit avec les documents de planification et d'urbanisme.

L'habitat étant à l'interface des enjeux résidentiels, de développement économique, d'équipement, le PLH est, de fait, l'expression d'une stratégie locale de développement basée sur une réflexion qui dépasse la seule question de la production de logements.

Comment les différents documents de planification ou de programmation s'articulent-ils ? Quelle est la plus-value des PLH pour les collectivités ?

## 1. Le PLH : un outil stratégique et opérationnel

Le premier objectif du PLH est de répondre aux besoins en logements et en hébergement. Il constitue un axe de développement territorial important, qui se traduit par la mise en œuvre d'une série d'actions visant à adapter le parc existant aux aspirations des habitants, à favoriser leur décohabitation et à produire des logements pour accueillir de nouveaux habitants.

Le PLH programme le nombre de logements à réhabiliter, à produire voire à démolir<sup>1</sup>. Pour cela, le document doit tenir compte des caractéristiques du parc existant, de son occupation, des évolutions démographiques – qui peuvent permettre une estimation du potentiel de libération du parc – économiques et sociales pour évaluer les besoins en logements. Ainsi, la portée prospective du document est importante. Il s'agit, pour les collectivités, de mieux comprendre le fonctionnement,

les caractéristiques de leur territoire et de proposer le scénario de développement qui tienne compte de ses atouts et de ses « faiblesses ».

La démarche de territorialisation de la production de logement a permis d'établir des préconisations méthodologiques et de développer un outil informatique pour aider les services déconcentrés de l'État, puis les collectivités, via notamment le PAC et les échanges réguliers entre l'État et la collectivité, à estimer les besoins en logements.

L'élaboration et le suivi du PLH sont aussi l'occasion de **partager** localement des éléments de diagnostic et de **confronter des objectifs** entre les acteurs locaux : communes, État, bailleurs sociaux et représentants du secteur privé. Le PLH permet à l'EPCI de construire, de conforter ou d'entretenir un partenariat et de porter ses priorités. En ce sens, il constitue quelquefois le premier document de **développement stratégique** intercommunal.

De fait, et au-delà de l'obligation faite à certaines intercommunalités d'élaborer un tel document stratégique et programmatique (→ [fiche n°01](#)), beaucoup ont bien compris l'intérêt d'en détenir un. Ainsi, au 31 décembre 2017, 218 procédures de PLH (du stade de l'engagement au caractère exécutoire) sur 597 recensées, sont des procédures volontaires.

La visée programmatique du document varie d'un territoire à l'autre, en fonction des habitudes de travail des collectivités et de leur expérience. Il est souvent constaté que le degré de précision de la programmation qui fixe des objectifs de

1. Le PLH est notamment le cadre de programmation de la reconstitution des logements démolis dans les projets de renouvellement urbain ; le niveau de reconstitution s'apprécie en fonction des besoins en logements locatifs sociaux, et leur localisation en fonction des objectifs de rééquilibres territoriaux.

rénovation, de production de logements par commune – voire par quartier – progresse avec le temps.

Dans le cas de Rennes métropole, les objectifs de production varient selon le niveau de centralité, et la métropole établit des contrats avec chacune des communes pour définir les rôles et attendus respectifs de l'EPCI et de ses communes constituantes.

## 2. Le logement au service du projet de développement local

Le PLH définit pour 6 ans les objectifs et principes d'une politique locale de l'habitat. Il vise à répondre aux besoins en logements et en places d'hébergement, dans le cadre d'un développement urbain durable, c'est-à-dire qui limite l'étalement urbain et favorise, aux côtés de la production neuve, – ou priorise, selon les cas –, la requalification de l'habitat existant, notamment dans les centres anciens. En particulier, il doit « **favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale, 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.** »

Les objectifs de production et de réhabilitation, que les collectivités s'assignent pour répondre aux besoins des habitants actuels et futurs, tiennent compte de différents facteurs :

- > la **qualité des logements existants** : nombre de logements vétustes à réhabiliter (voire à démolir) ;
- > la **structuration du parc** : choix du maintien des résidences secondaires dans les communes touristiques, besoin d'augmenter la fluidité du parc en augmentant la part de logements vacants ou, à l'inverse, réduction de la vacance dans les marchés dits détendus ;
- > les **aspirations et besoins des habitants** : favoriser la **décohabitation**

des jeunes ou des **couples qui se séparent**, offrir des logements plus grands aux ménages en situation de sur-occupation, plus petits pour les situations de sous-occupation, favoriser la mobilité au sein du parc et du parc social, offrir des logements correspondant aux capacités financières des ménages, permettre, dans un sens large, un parcours résidentiel choisi et fonction des capacités des ménages. La construction de ce parcours n'appelle pas systématiquement production neuve. Entre une politique d'intervention sur le parc existant et une politique de développement de l'offre, les collectivités sont conduites à anticiper les effets de concurrence entre le neuf et l'ancien.

L'accroissement de la mobilité des ménages a élargi le territoire de vie des Français. Le bassin d'habitat dépasse souvent le périmètre de la collectivité qui rédige le PLH, c'est pourquoi il est important d'évaluer les besoins en logements à une échelle large, correspondant au territoire de vie des habitants, et de faire le lien avec la géographie des mobilités, des équipements, notamment scolaires, des services, des emplois.

Dans les communes non soumises aux obligations de l'article 55 de la loi « SRU »<sup>2</sup>, la répartition de la production de logements au sein de chaque EPCI est l'objet d'un dialogue entre acteurs locaux de l'habitat dont le cadre est donné par :

- > les orientations nationales dont le principe consiste à renforcer ou développer la mixité sociale dans tous les territoires en produisant du logement social dans les territoires trop faiblement pourvus, et en respectant le principe de ne pas en produire dans les quartiers – QPV – pour lesquels la recherche de mixité passe par la production d'une autre catégorie de logements, par exemple ;
- > les orientations locales, notamment contenues dans le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), du schéma départemental d'accueil des gens du

voyage (SDAGDV), de l'accord collectif intercommunal, les conventions de délégations de compétences... ;

- > et les documents de planification supra-communale (SCoT).

### Le PLH tient compte, notamment, du PDALHPD

Ce plan comprend les mesures destinées à permettre aux personnes et aux familles<sup>3</sup> d'accéder à un logement décent et indépendant, ainsi que les mesures complémentaires destinées à répondre aux besoins en hébergement des personnes et familles relevant du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement<sup>4</sup>, et aux besoins des personnes et familles prises en charge dans les établissements ou par les services relevant du schéma d'organisation sociale et médico-sociale. À cette fin, il couvre le dispositif de veille sociale<sup>5</sup>.

Le PDALHPD contient une annexe comportant le schéma régional d'accueil des demandeurs d'asile ainsi que les modalités de son suivi.

Il comprend les mesures destinées à répondre aux besoins d'accompagnement social, d'actions d'adaptation à la vie active et d'insertion professionnelle des personnes et familles.

Le PLH est compatible avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT)<sup>6</sup>.



### Les notions de conformité, de compatibilité, de prise en compte

Un rapport de conformité impose le strict respect de la règle supérieure.

L'obligation de compatibilité laisse au document inférieur une certaine marge de manœuvre mais ce dernier doit cependant permettre d'atteindre les

2. Art. L. 302-5 et suivants du CCH.

3. Art. L. 301-1 du CCH

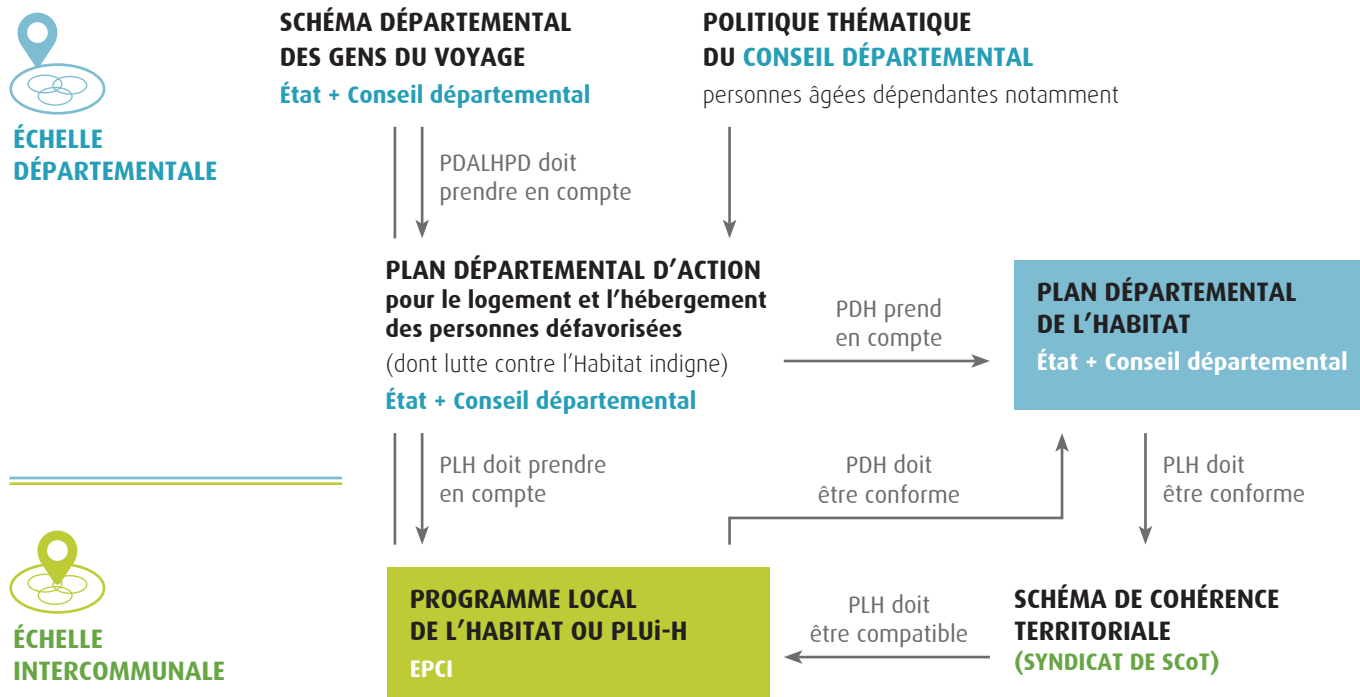
4. Art. L. 312-5-3, L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du Code de l'action sociale et des familles (CASF).

5. Art. L. 312-4 du CASF et art. L. 345-2 du CASF.

6. Art. L. 142-1 du Code de l'urbanisme.

## L'ARTICULATION DU PLH AVEC LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION À L'ÉCHELLE SUPRA ET INFRA COMMUNAUTAIRE

Source DHUP



objectifs qui figurent dans le document supérieur et, a minima, il ne peut en principe en contrarier la mise en œuvre. La compatibilité implique en effet une obligation de non-contrariété des orientations fondamentales de la norme supérieure (Conseil d'État, 10 février 1997, req. 125534), une marge de manœuvre étant laissée au document de rang inférieur pour préciser et développer les orientations des documents supérieurs (Conseil d'État, 10 juin 1998, req. 176920).

Le rapport de compatibilité est ainsi plus contraignant que la prise en compte, qui implique seulement de « ne pas s'écarter des orientations fondamentales sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt [de l'opération] et dans la mesure où cet intérêt le justifie » (Conseil d'État, 17 mars 2010, req. 311443).

Plus précisément, le PLH doit permettre d'atteindre les objectifs d'offre de nouveaux logements fixés dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT<sup>7</sup>.

Si un écart est bien évidemment possible (il s'agit d'un rapport de compatibilité

et non de conformité), le PLH doit cependant permettre la mise en œuvre de la politique du SCoT en matière de logement. À défaut, le PLH sera incompatible.

Par conséquent, deux options sont envisageables :

- > revoir les objectifs du PLH afin qu'ils soient compatibles avec le SCoT (option à privilégier) ;
- > réviser le SCoT pour diminuer les objectifs d'offre de nouveaux logements<sup>8</sup> s'il s'avère, après réalisation du diagnostic du PLH et des besoins en logements identifiés, que les objectifs contenus dans le DOO du SCoT excèdent largement le besoin du territoire en logements, antérieurement défini.

Il existe un **lien indirect** entre le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et le PLH, compte tenu de l'articulation de ces deux documents avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT) : le SCoT doit prendre en compte les orientations du SRADDET et être compatible avec les règles générales du fascicule ; le PLH doit être compatible avec les orientations du SCoT<sup>9</sup>.

Dans ce cadre, le projet de territoire est au centre des discussions : quelles priorités de développement pour les communes, pour l'EPCI ? Quelle place pour les communes dans le projet intercommunal ?

Le PLH est ainsi en interaction avec les autres documents de planification et, pour certaines collectivités, il constitue un premier pas vers la rédaction d'un projet de territoire dans la mesure où il instaure un dialogue local visant à prioriser les actions de la collectivité. Pour d'autres, notamment les « jeunes » intercommunalités issues d'extension(s) – via l'intégration de commune(s) – ou nées de fusion(s) d'EPCI, ou de fusion(s)/extension(s), le PLH est souvent le premier document stratégique produit à l'échelle de l'intercommunalité, et qui contribue ainsi à la construction « politique » de l'EPCI.

Par conséquent, le PLH est un outil au service de la stratégie de développement local. C'est pourquoi, à l'image de la communauté de communes des Coëvrons, l'élaboration préalable d'un projet de

7. Art. L. 141-12 du Code de l'urbanisme.

8. Art. L. 143-29 du Code de l'urbanisme.

9. Art. L. 4251-3 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) et L. 142-1 du Code de l'urbanisme.

territoire oriente utilement la rédaction du PLH, puis d'un PLUi, compatible. Il facilitera par la suite le travail de priorisation des actions.

En effet, le PLU(i) est compatible avec le PLH<sup>10</sup> et ne peut en contrarier la mise en œuvre.

### Compatibilité d'un PLU(i) comportant des objectifs de production plus importants que le PLH

Le fait qu'un PLUi adopté – avant que le PLH soit rendu exécutoire – contienne des objectifs plus importants que le PLH en matière de logements, n'entraîne pas une modification du PLUi. En effet, le plan local d'urbanisme n'est pas illégal du seul fait qu'il autorise la construction de plus de logements que les obligations minimales du programme local de l'habitat n'en prévoit<sup>11</sup>.

Un PLH qui définit des prescriptions n'empêche pas un PLU d'aller au-delà de ces prescriptions, dans la limite d'autres règles d'ordre législatif de portée plus large visant, par exemple, à restreindre la consommation excessive de terres agricoles ou naturelles. » (extrait de l'étude d'impact de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013, relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social qui a introduit cette disposition).

Et dès avant l'introduction de cette disposition, le juge écartait déjà le moyen fondé sur l'incompatibilité du PLU avec le PLH si le PLU fixait

des objectifs de production de logements supérieurs (CAA de Douai, 22 janvier 2015, n° 13DA00912).

Aussi, même s'il est difficile de fixer un seuil au-delà duquel l'on pourrait estimer que le PLU n'est plus compatible avec le PLH, la fixation des objectifs doit être cohérente avec les projections démographiques et ne pas remettre en cause les autres objectifs du PLU fixés à l'article L. 101-2 du CU.

## 3. Le choix possible d'un PLUi-H ou d'un PLUi-HD (→ fiche n°11)

L'évolution des compétences intercommunales a contribué à rapprocher PLH et PLUi. En effet, depuis la loi Engagement national pour le logement qui a offert la possibilité aux EPCI de prendre la compétence PLU, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a fait du PLU intercommunal le principe et le PLU communal l'exception, sauf opposition d'une minorité de blocage de certaines communes. De même, la loi ALUR est venue apporter des réponses aux difficultés juridiques soulevées par les premiers PLUi-HD, en particulier par l'introduction d'un programme d'orientations et d'actions (POA) dans le PLUi. C'est l'ensemble du document qui tient lieu de PLH et pas seulement le POA. Par ailleurs, la fusion PLU/PLH/PDU en un PLUi-HD est facilitée, mais elle demeure facultative.



### EXEMPLE

Comme le souligne **la métropole angevine**, le PLUi-HD est un document très intégrateur qui permet de se poser « les bonnes questions et d'y apporter des réponses partagées ». De cette manière, le volet habitat, « pendant » du PLH, s'élabore conjointement aux dispositions propres du PLUi, et le document programmatique et de planification s'imprègne des enjeux transversaux qui découlent du SCoT.

Le choix d'une démarche intégrée ou non relève du contexte local et d'un arbitrage de type avantages/inconvénients.

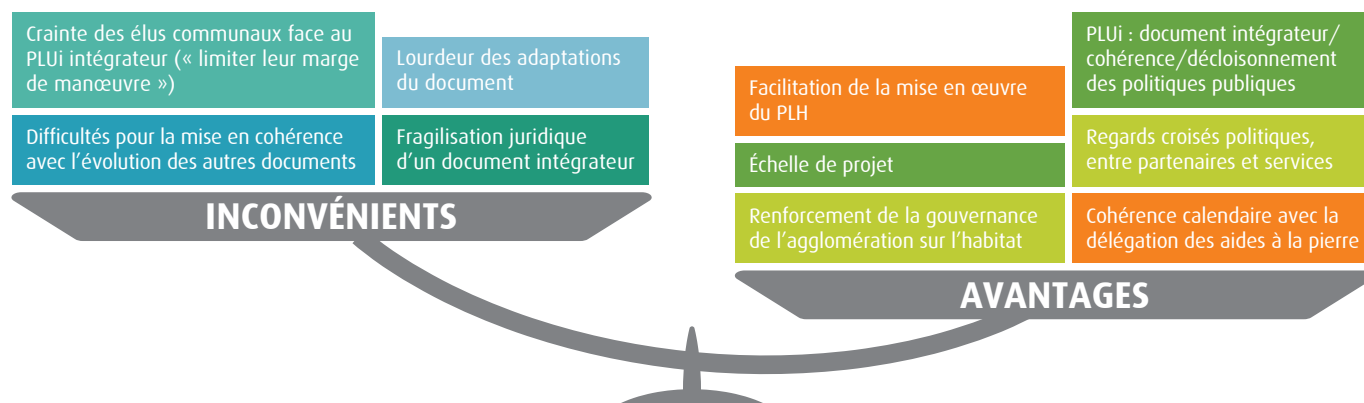
L'élaboration d'un document aussi transversal, de surcroît en régie dans le cas d'Angers, a nécessité la mise en place d'un dialogue mensuel entre communes et EPCI pour partager les éléments de diagnostic et, surtout, de programmation.

Mais, comme le souligne Espacité dans l'étude réalisée pour l'Assemblée des communautés de France (AdCF), la réponse ne peut être unique, « la portée stratégique et opérationnelle du PLH varie sensiblement d'un territoire à l'autre, au regard de trois grandes familles de facteurs : l'expérience du travail communautaire et la maturation de la coopération des acteurs de l'habitat ; la consistance urbaine et les caractéristiques du marché immobilier ; les compétences et champs d'intervention des communautés ».

10. Art. L. 131-4 du Code de l'urbanisme.

11. Art. L. 131-6 du Code de l'urbanisme.

## LE CHOIX D'ANGERS LOIRE MÉTROPOLÉ : PLUi Source : Cerema, repris du schéma issu du Club PLUi du 26 janvier 2017



# 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](mailto:URB.DTectV@cerema.fr)
- [emmanuelle.colleter@cerema.fr](mailto:emmanuelle.colleter@cerema.fr)
- [Christine.Gimal@cerema.fr](mailto:Christine.Gimal@cerema.fr)
- [Damien.Pacou@developpement-durable.gouv.fr](mailto: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