

Pourquoi réaliser un PLUi tenant lieu de PLH ?

Bénéfices attendus et facteurs clés de succès



Cette fiche synthétise les avantages que peut trouver un EPCI à intégrer la politique de l'habitat lors de l'élaboration de son PLUi :

- Articuler l'ensemble des politiques publiques dans un projet de territoire (cohérence) ;
- Renforcer le poids de l'habitat dans la gouvernance et la concertation (co-construction) ;
- Faciliter la mise en œuvre de la politique de l'habitat (lisibilité et acceptabilité).

I - Liminaire : contexte du rapprochement entre PLUi et PLH

a. PLUi et PLH, deux documents aux dimensions et philosophies différentes...

Le **plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)** exprime un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol.

Le **programme local de l'habitat (PLH)** définit les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et hébergement, et fixe en conséquence les objectifs de construction ou d'intervention sur le parc existant.

Lorsqu'ils sont indépendants, le PLUi doit être compatible avec le PLH.

	PLUi	PLH
Validité	Illimitée	6 ans
Evaluation	Tous les 9 ans	3 et 6 ans
Prescription	Opposable	Non opposable
Pièces constitutives	Rapport de présentation	Diagnostic
	PADD	Document d'orientation
	OAP et POA	Programme d'action
	Zonage et règlement	

b. ... que l'Etat cherche à rapprocher, aujourd'hui avec plus de souplesse

La **loi ENE (2010)** a introduit l'obligation d'intégrer le PLH au PLUi. Cette disposition était justifiée par l'interdépendance des deux documents sur le fond (construction d'une intention politique) et facilitée par les similitudes de logiques d'élaboration entre ces deux documents : réalisation d'un état des lieux du territoire, co-construction d'un projet de territoire, définition des moyens de sa mise en œuvre...

La **loi ALUR (2014)**, qui cherche à promouvoir le PLU intercommunal, a assoupli cette disposition pour laisser les communautés libres de choisir d'élaborer un document intégrateur (PLUi-H) ou plusieurs documents séparés (PLUi et PLH). En effet, il avait été constaté que cette obligation de document intégré, et donc nécessairement plus complexe, pouvait représenter un frein vers le passage à l'urbanisme intercommunal pour certaines intercommunalités.

La loi laisse donc désormais aux communautés le choix de « fusionner » ou non les deux démarches.

Rapport du CGEDD (Le PLUi intégrateur : assurer la réussite d'une réforme essentielle, juillet 2013) : « On s'aperçoit que les démarches suivies par des précurseurs de PLU intercommunaux intégrateurs (comportant des volets « valant PLH et/ou PDU »), la progression de l'intercommunalité, les acquis du Grenelle de l'environnement, les voies et moyens de la transition écologique convergent et appellent à aller rapidement jusqu'au bout de la logique historique. »

II - Pourquoi intégrer les réflexions relatives à l'urbanisme et à l'habitat ?

a. Articuler l'ensemble des politiques publiques dans un projet de territoire (cohérence)

Rapport du CGEDD : « Les organismes de logement social et leurs fédérations semblent susceptibles de se rallier au PLUi-H à condition qu'il soit un nouvel outil, d'abord un projet de territoire intégrant besoins en logement, développement économique, déplacements, protection, valorisation de l'espace, puis une traduction en règles d'urbanisme, en objectifs et programmes d'action thématiques. »

L'urbanisme dépasse la seule question des règles générales d'utilisation du sol. Il représente l'incarnation concrète de politiques sectorielles qui, malgré leurs enjeux parfois divergents, doivent s'articuler de façon cohérente dans un projet de territoire global (**ex : produire des logements tout en limitant la consommation d'espaces**). Le PLUi permet de penser les politiques publiques à travers leurs interactions mutuelles, plutôt que de les penser par prisme et de les concilier a posteriori.

Dans les grosses collectivités, l'appréhension commune de l'urbanisme et de l'habitat rapprochent les élus et techniciens qui portent ces sujets de façon parfois fragmentée. Dans les plus petits EPCI, l'enjeu de l'habitat n'est pas moindre et l'échelle du territoire facilite plus naturellement l'articulation entre la politique locale de l'habitat et celle l'urbanisme.

Ainsi, la politique de l'habitat gagne en opérationnalité si elle s'insère dans une politique globale et cohérente d'aménagement du territoire (ex : définir des parcours résidentiels à travers le territoire en fonction des futurs axes de mobilité et niveaux de services prévisionnels). Durant les débats sur la loi ALUR, les professionnels de l'immobilier ont souligné l'importance de cette articulation pour concevoir et mettre en œuvre des politiques crédibles et solides sur le long terme :



Isabelle Bauer, déléguée générale du syndicat national des aménageurs lotisseurs (SNAL) : « Les objectifs affichés dans le cadre du Grenelle de l'environnement – notamment concilier les impératifs en matière de logement et la maîtrise de l'étalement urbain – imposent un changement en profondeur de la planification urbaine. L'organisation actuelle des compétences des collectivités territoriales en matière de politique du logement et de politique d'urbanisme montre ses limites. On ne peut pas traiter de l'habitat sans traiter de l'urbanisme. La France est le seul pays européen à le faire. »



François Payelle, président de la fédération des promoteurs immobiliers (FPI) : « un urbanisme fragmenté à l'excès retire toute efficacité à une politique d'aménagement cohérente, condition pourtant nécessaire à l'endiguement de la crise immobilière [...] La solution à la pénurie du logement réside notamment dans la cohérence et la mise en commun des politiques locales d'aménagement, dont l'intercommunalité est la clé. »

Facteur clé de succès identifié : le portage politique du PLUi est décisif pour traduire l'ambition d'élaboration d'un réel projet de territoire dépassant le seul document d'urbanisme.

b. Renforcer le poids de l'habitat dans la gouvernance et la concertation (co-construction)

En intégrant la politique de l'habitat dans un projet de territoire global, en déplaçant le sujet vers une planification de long terme, le PLUi-H permet que l'habitat prenne toute sa place dans les débats et dans la gouvernance du projet, et confère aux objectifs de développement de l'offre et de mixité un poids politique plus important. Le PLUi offre en effet un cadre d'échange élargi :

- La concertation du PLUi **concerne la construction d'un projet de territoire dans toutes ses composantes**, et non pas celle d'une seule politique sectorielle : elle est en ce sens visible et mobilisatrice auprès des acteurs locaux ;
- La concertation du PLUi a **trait aux politiques mais également à leur traduction réglementaire** (ex : suite à une concertation avec les bailleurs sociaux, ces-derniers peuvent requérir d'éventuelles adaptations du zonage ou du règlement...);

- La concertation du PLUi associe des acteurs supplémentaires qui ne sont pas forcément mobilisés dans le cadre de la procédure PLH ;



Olivier Brachet, vice-président de la CU de Lyon (Rhône, 58 communes, 1 300 900 habitants) : « Dès que l'on met le H dans le PLUi, on fait rentrer le débat sur l'habitat dans des centaines de réunions [...] Le PLH souffre-t-il de son intégration au PLU ? Certainement pas dans la dynamique des échanges qui se construit. Quelque part, l'habitat devient le dossier le plus discuté. [...] Son traitement dans le PLUi lui donne une dimension politique et prescriptive très importante. »

Facteur clé de succès identifié : la concertation doit toujours avoir en ligne de mire le projet de territoire. Il est important de ne pas re-segmenter dans le débat les politiques que l'on veut concilier.

c. Faciliter la mise en œuvre de la politique de l'habitat (lisibilité et acceptabilité)

Rapport du CGEDD : « Le volet H « crédibilise » le PLUi. En effet, c'est bien la programmation des opérations relatives à l'habitat qui vient soutenir le projet urbain en donnant à voir la réalité des engagements pris en termes de logement social, ou en prévoyant des instruments susceptibles de garantir la qualité urbaine et paysagère (OPAH...etc.). »

En présentant la politique de l'habitat dans le cadre de son écosystème, le PLUi améliore la lisibilité, l'acceptabilité et donc la mise en œuvre des actions sur le territoire.

Pour les communes : cette mise en perspective de la politique de l'habitat peut par exemple faciliter l'acceptation par les communes d'objectifs de construction de logements sociaux, dès lors que ceux-ci correspondent aux perspectives de développement du territoire concerné sur d'autres thématiques.



Alain Méquignon, président de la CC de Fauquembergues (Pas-de-Calais, 18 communes, 8 500 habitants) : « Le PLUi permet de réfléchir de façon cohérente. Ainsi, les communes qui accueilleront les logements à loyers modérés ou l'accession à la propriété accompagnée seront plutôt les communes qui sont, ou seront d'ici 5, 10 ou 15 ans, des pôles de services (commerces de proximité, médecin, ...) ou qui accéderont facilement aux transports. »

Pour les professionnels de l'aménagement : ces-derniers sont également gagnants car le PLUi permet à l'EPCI de les orienter vers les secteurs de projets prioritaires, de discuter finement des projets pour s'adapter au plus près des perspectives de la population, etc. Il offre aussi de meilleures garanties sur la faisabilité des opérations, puisque les risques de blocages sont atténués par une articulation amont des différentes politiques et une concertation renforcée avec les parties prenantes du territoire.

Pour les habitants : l'intégration des orientations d'habitat dans un projet de développement plus large permet de clarifier leur sens et donc de les rendre plus facilement acceptables. Plus encore, c'est une occasion pour les habitants de réfléchir à leur parcours résidentiel, et de s'intéresser au territoire dans son ensemble, plutôt que de se focaliser sur leurs lieux de vie (habitation, emploi...) actuels.

III - Dans quels cas recommander particulièrement l'élaboration d'un document fusionné ?

a. Pour construire l'intercommunalité (communautés récentes)

Rapport du CGEDD : « Une dynamique réelle peut résulter d'un bon appariement entre le « processus d'intégration communautaire » en tant que tel et l'exercice d'intégration de différentes politiques que comporte l'élaboration d'un document tel que le PLUi « 3 en 1 ». Les entretiens ont montré que cette élaboration conduit à ce que par exemple les services techniques (voire les élus) sont stimulés sur leur capacité à travailler en transversal et en mode projet. »

L'élaboration d'un PLUi « intégrateur » illustre le souhait de construction d'un projet de territoire global et cohérent. De fait, la co-construction du document permet aux **communautés nouvellement constituées** (ou au périmètre récemment modifié) de renforcer leur esprit communautaire (entre les

élus en charge des différentes thématiques, entre les services de la collectivité...) et d'y associer les habitants.

Facteur clé de succès identifié : les politiques intégrées dans le PLUi ne doivent pas y être « dissoutes » au profit de préoccupations urbanistiques, le PLUi a bien vocation à représenter un nouvel outil plus global. Il est donc important, dès l'élaboration du cahier des charges et le choix d'ingénierie, de rechercher des compétences relatives aux différentes politiques qui seront étudiées par le PLUi et de prévoir des modalités de gouvernance pour articuler les instances de travail sur des politiques sectorielles et les arbitrages politiques finaux du conseil communautaire sur le projet de territoire.

b. Pour élargir la réflexion sans surcoût excessif (petites communautés)

Pour les **plus petites communautés** (moins de 30 000 habitants), le PLUi permet d'élargir le projet de planification à la politique d'habitat, sans pour autant se lancer dans une démarche de planification supplémentaire (harmonisation des procédures et des calendriers).



CC de Vère Grésigne citée dans le rapport du CGEDD (Tarn, 19 communes, 4 500 habitants) : « La CC n'aurait jamais décidé d'élaborer un PLH en tant que tel car l'outil (autonome) serait apparu comme sur-dimensionné par rapport aux sujets à traiter effectivement dans le territoire. L'adjonction d'un volet habitat au PLUi a en revanche été ressentie comme une bonne formule. »

Facteur clé de succès : la communauté doit néanmoins avoir conscience du travail supplémentaire qu'entraînera l'élaboration d'un volet H valant PLH (consultations spécifiques avec certains acteurs, engagements financiers sur des aides pour développer l'offre ou rénover le bâti existant...).

IV - L'implication du préfet garantit la bonne prise en compte des enjeux habitat dans le PLUi-H

L'accompagnement du préfet de département à diverses étapes de la vie d'un PLUi-H permet d'assurer la bonne prise en compte des enjeux habitat au sein du document, et d'éviter leur éventuel risque de dilution.

a. Le caractère exécutoire du PLUi-H

Lorsque le PLUi tenant lieu de PLH est approuvé, il est transmis au préfet dans les conditions définies aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales. En application de l'article L. 123-12 du CU, **le préfet fait part des éventuelles modifications qu'il juge nécessaires** et le plan ne devient exécutoire qu'après l'intervention, la publication et la transmission de ces modifications.

b. L'évaluation des dispositions habitat des OAP et du POA tous les 3 ans

Un bilan détaillé supplémentaire de l'ensemble des dispositions relatives à l'habitat des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et du programme d'orientations et d'actions (POA) est en outre prévu tous les trois ans. **Celui-ci est communiqué au préfet** qui pourra, s'il estime que les résultats sont insuffisants, dénoncer la convention de délégation des aides à la pierre en cours (L. 301-5-1 du CCH), comme il le fait pour un PLH « classique ».

c. L'évaluation globale du PLUi-H tous les 6 ans

La loi ALUR a introduit l'obligation de réaliser, tous les six ans, une analyse des résultats de l'application du PLUi-H au regard des objectifs généraux de ce plan (L. 121-1 du CU) et des objectifs poursuivis en matière d'habitat et d'hébergement (L. 302-1 du CCH). Suite à cette analyse, l'EPCI se prononce sur l'opportunité de réviser le PLUi.

Le préfet participe à cette évaluation et peut intervenir pour demander les modifications qu'il estime nécessaires dans ce domaine. L'EPCI dispose alors d'un délai d'un mois pour signifier s'il entend procéder à ces modifications (article L123-12-1 du code de l'urbanisme) : si aucun accord n'est établi dans un délai d'un an, le préfet engage la modification ou la révision du volet habitat du PLUi.