



HAL
open science

La valeur ajoutée de l'intégration du volet Habitat dans le PLUi-H

Adeline Caubel

► **To cite this version:**

Adeline Caubel. La valeur ajoutée de l'intégration du volet Habitat dans le PLUi-H. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2017. dumas-01834310

HAL Id: dumas-01834310

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01834310>

Submitted on 10 Jul 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET METIERS
ECOLE SUPERIEURE DES GEOMETRES ET TOPOGRAPHES

MEMOIRE

présenté en vue d'obtenir
le DIPLOME D'INGENIEUR CNAM

SPECIALITE : Géomètre et Topographe

par

Adeline CAUBEL

La valeur ajoutée de l'intégration du volet Habitat dans le PLUi-H

Soutenu le 29 Juin 2017

JURY

PRESIDENT : Le Mme Marie FOURNIER

MEMBRES : Mr. Nicolas CHAUVIN, professeur référent
Mr Jean-Christophe NADEAU, maitre de stage

Remerciements

Je tiens d'abord à remercier l'entreprise GEXIA Foncier, et plus particulièrement mon maître de stage M. Jean-Christophe NADEAU pour m'avoir accueillie mais aussi pour ses conseils et son engagement tout au long de ce stage.

J'adresse également mes remerciements à mon professeur référent M. Nicolas CHAUVIN pour s'être rendu disponible lorsque j'en avais besoin mais aussi pour ses conseils justes et avertis.

Je remercie également Mme Magali PILON, responsable du service foncier, ainsi que M. Charles JOURDAN pour m'avoir intégrée à leur équipe. Ils ont été attentifs à mes questions et ont su partager leur savoir-faire. J'ai une pensée pour Mallaury qui a partagé ces premiers mois dans l'entreprise avec moi dans la joie et la bonne humeur. Je pense aussi à tout le reste de l'équipe de GEXIA Rail, NM Invest et le bureau de Bordeaux qui m'ont accueillie chaleureusement.

Je remercie l'ensemble du corps enseignant de l'ESGT, les connaissances que j'y ai acquises sont un solide bagage pour la suite de ma carrière, et mon entrée dans la vie active.

Je pense aussi à mes professeurs de BTS au lycée Le Caousou, notamment Mme Magali BARRET-CASTAN et Mr Philippe SABLAYROLE. Je les remercie pour leur implication dans la réussite des étudiants et plus personnellement pour m'avoir aidé à croire en mes capacités pour réussir mon diplôme d'ingénieur.

Je souhaite enfin remercier mon entourage, Damien, qui a toujours su me rassurer, Mathilde, dont la motivation sans faille m'a permis de ne pas baisser les bras ainsi que mes parents sans qui tous cela n'aurait pas été possible. Je leur serais toujours reconnaissante pour leur soutien et leurs encouragements. Ils ont toujours eu confiance en mon travail et j'espère pouvoir les rendre fier.

Liste des abréviations

-A-

ACUF : Association des communautés urbaines de France

AdCF : Association des communautés de France

AJDA : Actualité juridique et droit administratif

ALUR : Accès au logement et à l'urbanisme rénové

ANAH : Agence nationale pour l'habitat

AU : Autorisation d'urbanisme

Zone AU : Zone à urbaniser

-C-

CC : Communauté de communes

CCH : Code de la construction et de l'habitation

Certu : Centre d'études sur les réseaux, les transports et l'urbanisme

CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CRH : Comité régional de l'habitat

CRHH : Comité régional pour l'habitat et l'hébergement anciennement CRH

CU : Code de l'urbanisme

-D-

DGALN : Direction générale de l'aménagement du logement et de la nature

DGITM : Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

DHUP : Direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages

DST : Direction de la surveillance du territoire

-E-

ENE : Engagement national pour l'environnement

ENL : Engagement national pour le logement

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

-F-

FNAU : Fédération des agences d'urbanisme

-G-

GRIDAUH : Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat

-L-

LOV : Loi d'orientation pour la ville

-M-

MEEDDM : Ministère de l'énergie, de l'écologie, du développement durable et de la mer

MLET : Ministère du logement et de l'égalité des territoires

MOLLE : Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

-O-

OAP : Orientations d'Aménagements et de Programmation

OPAH : Opération programmée pour l'amélioration de l'habitat.

-P-

PADD : Projet d'aménagement et de développement durable

PDU : Plan de déplacement urbain

PDALPD : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées

PLH : Plan local de l'habitat

PLUi-D : Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de plan de déplacement urbain

PLUi-H : Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de plan local de l'habitat

PLUi-HD : Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de plan local de l'habitat et de plan de déplacement urbain

PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal

POA : Programme d'orientation et d'action

-S-

SCOT : Schéma de cohérence territoriale

SDAGDV : Schéma départemental d'accueil
des gens du voyage

SDOSMS : Schéma départemental
d'organisation sociale et médico-sociale

SRU : Loi relative à la solidarité et au
renouvellement urbain

Glossaire

Conformité : Un rapport de conformité exige la retranscription à l'identique de la règle. C'est le rapport normatif le plus exigeant. Il n'y a pas de marge d'appréciation pour la collectivité.

Concertation : Démarche visant à associer la population à une prise de décision publique. Cependant l'autorité reste libre de sa décision.

Compatibilité : Un rapport de compatibilité implique que le document en question ne doit pas aller à l'encontre du document de norme supérieure. Il permet d'apporter des précisions sur les orientations. C'est le respect de l'esprit de la règle.

Enquête Publique : Dispositif d'information et de recueil des avis de la population. Elle est engagée par le préfet et conduite par un commissaire enquêteur. A son issue un rapport est rédigé par ce dernier et formule un avis favorable ou défavorable au préfet. L'avis permet de déclarer la Déclaration d'utilité publique.

OPAH : C'est une procédure contractuelle résultant d'une convention passée pour trois ans entre une commune ou une intercommunalité et l'ANAH.

Planification : Encadrement par les pouvoirs publics du développement économique et social à l'aide d'un plan.

Prise en compte : C'est la notion la plus vague, elle est définie par la jurisprudence comme un principe de « non remise en cause » du document supérieur.

Programmation : Elle détermine dans les grandes lignes l'avenir d'un territoire sur le court, moyen ou long terme, et définit les mesures à lui allouer (habitat, offre de service, activité économique, mobilité...)

SCoT : C'est un document de planification stratégique qui fixe à l'échelle du territoire, des orientations d'aménagement et de développement.

Table des matières

Liste des abréviations	3
Glossaire	5
Introduction	8
Partie I : Le PLUi tenant lieu de plan local de l'habitat : son champ d'application	10
I.1 -L'évolution des textes législatifs de 1982 à nos jours	10
I.1.1- Une volonté primaire : la décentralisation	10
I.1.2- Le caractère facultatif de l'intégration du volet habitat	11
I.2 -La mise en place du PLUi-H	12
I.2.1 - Qui est concerné par la mesure	12
I.2.2 - Des mesures de transition	13
I.3 -Le contenu du PLUi-H	14
I.3.1 - Les pièces du PLUi-H	15
I.3.2 - Une pièce nouvelle : le programme d'orientation et d'action	18
I.3.3 - Relations des pièces composant le PLU	20
I.3.4 - Cohérence du PLUi-H avec les autres textes	21
I.4 - Evaluation du document	22
Partie II- Eléments de comparaison entre PLH et PLUi-H	24
II.1- Des utilisateurs différents	24
II.1.1- Des champs d'applications distincts	24
II.1.2- Besoin des communautés rurales et urbaines	24
II.2 - Un contenu vraiment identique ?	25
II.2.1 - PLH, PLUi : Des documents conjoints plus ou moins efficaces	25
II.2.2 - Le PLUi-H peut-il reprendre totalement les dispositions du PLH ?	25
II.3 - Les moyens acquis à l'adoption d'un PLH	26
II.3.1- Aides pour l'attribution des logements sociaux	26
II.3.2- Obligations relatives à l'attribution des logements sociaux	27
II.4 - Différences en matière de gouvernance	28
II.4.1 - Organisation du PLH	28
II.4.2 - Organisation politique et technique du PLUi-H	29
II.4.3- L'ingénierie du PLUi-H	31
II.4.4 - La concertation et l'enquête publique	33
II.5 - Relations intercommunalité et communes	35
II.6 - Différence en matière de suivi	36
II.7 - Différence en matière de sécurité juridique	37

II.7.1- la possibilité pour le juge de surseoir à statuer sur une demande d'annulation de document d'urbanisme	37
II.7.2- Annulation partielle d'un document d'urbanisme	37
Partie III: Avantages et inconvénients d'intégrer le PLH au PLUi	40
III.1- Avantages d'intégrer le PLH au PLUi	41
III.1.1- Une réunion en apparence essentielle	41
III.1.2- Des avantages techniques	42
III.1.2- Avantages en matière de gouvernance	43
III.1.3- Les avantages Financiers	44
III.2- Pourquoi ne pas intégrer le PLH au PLUi	46
III.2.1- Une articulation étroite ou une fusion ?	48
III.2.2-Des difficultés techniques	46
III.2.3- Le manque d'expériences	48
III.2.4- Les difficultés	47
III.3- Synthèse des solutions envisagées	48
III.3.1-Les clés de succès d'un PLUi-H	51
III.3.2- Le PLUi-H un outil pour le développement de l'intercommunalité	52
Bibliographie	57

Introduction

L'après-guerre a plongé la France dans une crise du logement perpétuelle. La situation était, bien sûr, dramatique dans les villes directement touchées par les assauts les plus destructeurs. Mais les circonstances aidant, d'autres problèmes sociaux ont aggravé ces difficultés. En effet le développement économique fulgurant, l'immigration postcoloniale et le « baby-boom » qui ont suivi, ont déclenché plusieurs situations d'urgences en matière de logement.

A partir de ce moment le gouvernement a rapidement échafaudé de multiples politiques de l'habitat pour répondre à ce problème. Cependant elles n'ont jamais vraiment été performantes. Des années 50 à 60 on assiste à une reconstruction de masse et, des années 60 à 75, la forte croissance et l'exode rural obligent la ville à s'étaler en créant des ensembles proposant une grande quantité de logement souvent au détriment de la qualité de l'habitat.

Le bilan est assez morose. Les opérations pour créer du logement social ont souvent été conçues dans l'empressement, et s'avèrent, aujourd'hui, de vraies catastrophes pour l'urbanisme, la mixité sociale et l'environnement. De nombreuses « cités dortoirs » ont été érigées dans les années 50 pour palier à l'industrialisation et l'exode rural. La Grande Borne, grand ensemble, créé par Emile Aillaud à Grigny (Essonne) est un exemple frappant de cet état de fait.

Cependant depuis les années 80, l'heure est à la remise en question. Certains architectes de cette période reconnaissent leurs erreurs comme Jean Dubuisson qui déclare « *Je ne dis pas que ce qu'on a fait est tout à fait ce qu'il fallait faire. Mais ce n'est pas la forme des barres ou de tours qui fait que c'est inhabitable. Le problème, c'est l'urbanisme. On a eu tort de construire ces zones loin des centres villes.* ». L'enjeu principal est donc de produire du logement tout en gardant un œil sur la qualité urbanistique de l'opération.

En effet les verbes habiter et se loger, n'ont pas vraiment la même définition. Quand le logement est pourvu d'un caractère purement spatial, l'habitat est une notion relativement conceptuelle. Effectivement l'habitat est un tout qui comprend, entre autre, le lieu de vie, ses habitants mais aussi son environnement. Comme l'exprime Gro Harlem Brundtland en 1989, il faut « *permettre la satisfaction des besoins actuels, sans pour autant compromettre celui des générations futures* ». Cette prise de conscience pour l'avenir n'est pas acquise depuis longtemps, elle est arrivée de concert avec l'idée de développement durable dans les années 90.



Created by DaanDirk
from Noun Project

Cela nous amène à penser qu'il est irresponsable de réfléchir l'habitat en dehors de l'urbanisme.

Parallèlement depuis le début de la décentralisation, le morcellement des communes n'a cessé de se développer pour en arriver à plus de 36 000 dans les années 2000. Cette multitude d'acteurs et de décisions locales différentes est difficile à gérer. C'est pour cela que de nouveaux échelons locaux apparaissent comme l'intercommunalité. Cet échelon découle directement des changements de mœurs. En effet, cela fait bien longtemps que la vie d'une commune ne s'arrête pas à ces frontières. Les transports, la fuite des ménages vers les périphéries des villes ont aidé cette expansion. Il s'agit alors d'avoir une entité capable de coopérer sur un territoire pour en harmoniser la gestion. Dans un sens c'est aussi rapprocher les décisions locales aux priorités nationales, en orchestrant les différences de chaque commune pour les adapter aux décisions de l'Etat.

Dans un contexte de mutation en matière d'urbanisme suite à la mise en application de la Loi Grenelle II du 12 juillet 2010 et de la Loi ALUR du 23 mars 2014, qui instaure notamment le transfert de la compétence urbanisme aux intercommunalités. Les communautés de communes peuvent désormais réaliser leur Plans Local d'Urbanisme intercommunaux valant Programme Local de l'Habitat (PLUi-H). Le PLUi-H devra fixer les grandes orientations stratégiques d'aménagement et les règles d'occupation et d'utilisation du sol et se substituera au Plan Local d'Urbanisme intercommunal et au PLH. Aujourd'hui des retours d'expérience existent, ils permettent de prendre du recul et d'analyser l'introduction du l'habitat dans un document d'urbanisme.

Dans le cadre de l'élaboration des PLUi-H, on peut se demander quel est l'intérêt d'intégrer le PLH au PLUi ? En quoi le PLUi est un outil pertinent pour mettre en place des actions liées à l'Habitat ? Comment le PLUi-H est-il mis en place ? Quelle est la force du Programme d'Orientations et d'Actions pour préciser les OAP ? Quelles sont les possibilités d'évolution du PLUi-H ? Ce mémoire a pour finalité de proposer un document complet permettant de comprendre et de se poser les bonnes questions par rapport au PLUi-H.

Ce travail définira dans un premier temps les éléments permettant de comprendre le PLUi-H, depuis le contexte réglementaire présenté aux collectivités pour traduire leur politique de l'habitat, jusqu'à sa mise en place sur le territoire, son contenu et son suivi. Il exposera ensuite une comparaison du PLH et du PLUi-H à travers différents états des lieux exposant la situation de certaines communautés de communes. Pour finir, il mettra en relief les intérêts et les désagréments résultant de l'intégration du volet habitat en essayant de relever les meilleures solutions garantissant l'efficacité de ce document.

Partie I : Le PLUi tenant lieu de plan local de l'habitat : son champ d'application

I.1 –L'évolution des textes législatifs de 1982 à nos jours

I.1.1-Une volonté primaire : la décentralisation

Historiquement c'est d'abord l'acte I de la décentralisation¹ qui a donné plus de pouvoir, de libertés et des compétences aux collectivités territoriales. L'idée de l'intercommunalité arrive réellement dans les années quatre-vingt-dix avec les lois du 6 février 1992 et du 12 juillet 1999² qui initient le groupement des communes et leur permettent de se regrouper en communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine et crée ainsi l'intercommunalité. En effet on ne pouvait pas penser plus longtemps que l'échelon communal convenait à certaines politiques publiques locales. Cependant l'échelle intercommunale ne devient pas tout de suite une évidence pour traiter de politique d'urbanisme. C'est plus tard que la loi ENE³ va faire du PLU intercommunal un principe et pousser le PLU communal à devenir une exception.



Created by anbilieru adaleru
from Noun Project

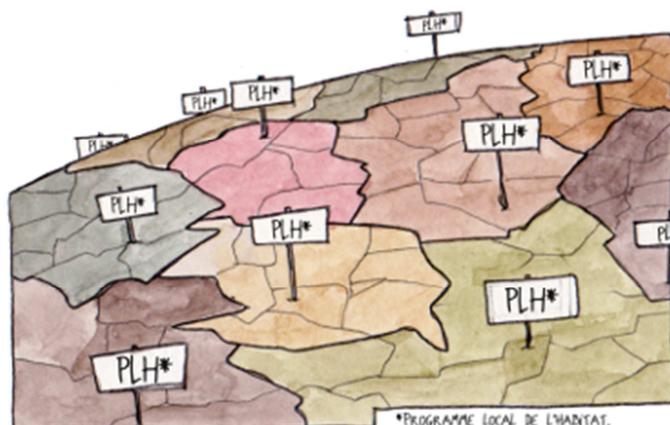


Figure 1: Illustration de Jean Laveugle

D'autre part, on observe, depuis une trentaine d'années, un désengagement de l'Etat pour la politique de l'habitat envers les collectivités locales, incitées à prendre le relais. Le PLH est créé par la loi du 7 janvier 1983⁴ puis renforcé par la loi LOV⁵. D'abord obligatoire en zones sensibles via la loi du 14 novembre 1996⁶, il le devient par la suite dans toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines par la loi ENL⁷.

¹ Loi du 02/03/1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et lois des 07/01 et 22/07/1983 relatives au transfert des compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales

² Loi n°92-586 relative à l'administration territoriale de la République du 6/02/1992 (dite loi ATR) et la Loi Chevènement du 12/07/1999.

³ Loi n° 2010-788 du 12/07/2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE) dite loi "Grenelle 2".

⁴ Loi n°83-8 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat du 7/01/1983.

⁵ Loi n° 91-662 d'orientation pour la ville du 13/07/1991(LOV).

⁶ Loi n° 96-987 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville du 14/11/1996.

⁷ Loi n°2006-872 portant engagement national pour le logement du 13/07/2006 (ENL).

La loi SRU⁸ initie l'objectif du législateur de rapprocher le PLU du PLH en créant des liens entre les deux documents. Malheureusement cet essai n'est pas convainquant. Ainsi la loi MOLLE⁹ réoriente la réforme et propose un PLUi intégrateur, tenant lieu de programme local de l'habitat, et la loi ENE l'étend aux plans de déplacement urbain. Plusieurs problèmes dans l'articulation de ces deux documents se posent au lendemain de la loi ENE. En 2014 avec la loi n°2014-366 du 24 Mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR) des changements sont établis de telle sorte que l'objectif du législateur, de rapprocher ces deux documents, semble aujourd'hui, en grande partie, atteint.¹⁰

I.1.2–Le caractère facultatif de l'intégration du volet habitat

Le législateur montre une volonté tenace de rendre le PLU intercommunal et plus complet. En effet les objectifs de la loi ENE et de la loi ALUR sont que chaque intercommunalité compétente en matière d'urbanisme mette en place leur Plan Local d'Urbanisme Intercommunal. L'Etat cherche aussi à rapprocher ce document du Plan Local de l'Habitat (PLH), qui est, en effet, une valeur ajoutée à coté de laquelle on ne pourrait pas passer.

Tout d'abord la loi ENE modifie l'article L.123-1 dans sa rédaction alors applicable qui instaure que "*Lorsqu'ils sont élaborés et approuvés par des établissements publics de coopération intercommunale dont ils couvrent l'intégralité du territoire, les plans locaux d'urbanisme intègrent les dispositions des programmes locaux de l'habitat définis aux articles L. 302-1 à L. 302-4 du code de la construction et de l'habitation et tiennent lieu de programmes locaux de l'habitat*". A ce premier essai, le législateur choisit d'intégrer obligatoirement les dispositions du PLH dans les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP).¹¹ Même si cette réforme traduit la volonté primaire du législateur, elle pose des problèmes qui ne sont pas anodins.

Le PLH et le PLUi n'ont pas le même champ d'application. Le PLH lui est obligatoire pour certaines communautés de communes mais pas pour les plus petites. Or, avec la réforme issue de la loi ENE, l'obligation vaut pour tous les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). En conséquence, des communautés de communes, n'ayant pas forcément les moyens ni la compétence habitat, sont contraintes à intégrer ce volet. Aussi les calendriers ne sont pas les mêmes, quand le PLU prend son effet pour neuf ans, le PLH court pendant six ans. L'EPCI peut alors se retrouver dépourvu de PLH. De plus certaines intercommunalités déclarent que cette disposition représente un frein au passage à l'urbanisme intercommunal.

Cependant dès les premières expérimentations, les premières contestations sont apparues. Plus tard, la loi ALUR décide d'assouplir la règle et laisse les EPCI libres d'intégrer ou non le PLH au PLUi. En effet dès la première lecture devant l'Assemblée nationale¹², il n'est plus cas d'obligation. Le texte modifie l'article L123-1 du CU dans sa réaction alors applicable "*Lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale ou par la Métropole de Lyon, le plan local d'urbanisme peut tenir lieu de programme local de l'habitat. Dans ce cas, il poursuit les objectifs énoncés à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation.*"¹³ Les EPCI ont donc le choix de fusionner ou non leur PLUi au PLH.

⁸ Loi n°2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13/12/2000 (SRU).

⁹ Loi n° 2009-323 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25/05/2009 (MOLLE).

¹⁰ François Priet, Le nouveau plan local d'urbanisme, RFDA 2014. p557.

¹¹ Loi n° 2010-788 du 12/07/2010 ENE, tI, c2, art 19

¹² La première lecture fait partie des travaux préparatoires à la confection d'une loi, elle se fait à l'Assemblée Nationale et au Sénat, on y propose des amendements qui sont des projet de modification de la loi

¹³ Loi n°2014-366 du 24/03/2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové dite ALUR, tIV, c2, art 137, I, 2°, e)

I.2 –La mise en place du PLUi-H

En France les politiques d'urbanisme et du droit du sol sont traitées distinctement de la politique du logement à l'échelle nationale et de la politique de l'habitat à l'échelle locale. Le déploiement de la compétence urbanisme à l'échelle de l'EPCI favorise la mise en relation de ces politiques. La loi ALUR matérialise cette connexion en donnant la possibilité d'intégrer un document à thématique Habitat au PLUi.

Cette intégration obligeant la réflexion simultanée des enjeux d'urbanisme et d'habitat, va permettre une approche plus cohérente. En effet, le PLUi est valorisé par l'intégration du PLH, car le projet urbain vient directement s'appuyer sur la programmation relative à l'habitat comme les différents engagements pris notamment en termes de logement social.¹⁴

I.2.1 –Qui est concerné par la mesure

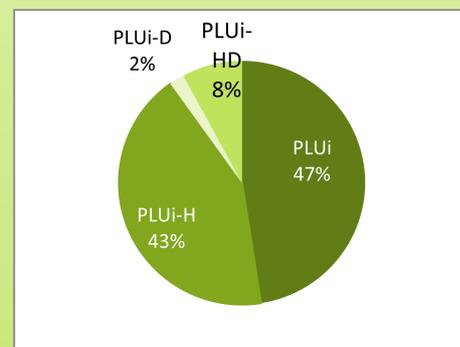
La révision de la loi ALUR permet donc à tous les EPCI qui le souhaitent d'élaborer un PLUi tenant lieu de PLH. Par ailleurs, les EPCI compétents et qui sont autorités organisatrices des transports ont le choix ou non d'intégrer le Plan de Déplacement Urbain.

Cependant la Loi Egalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017¹⁵ a amené une nuance. En effet l'article 117 modifie l'article L151-44 du Code de l'urbanisme (CU). Seuls les EPCI ayant la compétence habitat sont habilités à rédiger un PLUi tenant lieu de PLH. Il est prévu que les EPCI concernés par cette remise à niveau disposent d'un délai de douze mois après la publication de la loi pour se mettre en conformité avec cette obligation. Cette mesure a été prise pour combler les lacunes juridiques des EPCI non compétents mais pourtant dotés d'un PLH, notamment par rapport aux outils qui font partie de la politique locale de l'habitat (contrat de ville, gestion des attributions de logements, signature des conventions d'utilité sociale des bailleurs, rattachement des OPH communaux...)

En conclusion plusieurs possibilités s'offrent aux EPCI compétents en matière d'habitat :

- Elaborer ou conserver le PLUi avec un PLH et/ou un PDU indépendant(s),
- Elaborer un PLUi intégrant le PLH, on parle alors souvent d'un PLU 2 en 1,
- Elaborer un PLUi intégrant le PDU,
- Ou encore mettre en place un PLUi 3 en 1 intégrant le PLH et le PDU.¹⁶

Le choix des EPCI



Sur une enquête menée de 2010 à 2015, avec un échantillon de 232 EPCI, on peut voir qu'une majorité souhaite intégrer l'habitat à leur PLUi

Enquête du club PLUi

¹⁴ Yves Malfilâtre, Alain Lecomte et Thierry Ménager et *Rapport CGEDD : Le plan local d'urbanisme intercommunal intégrateur*, Juillet 2013, p13

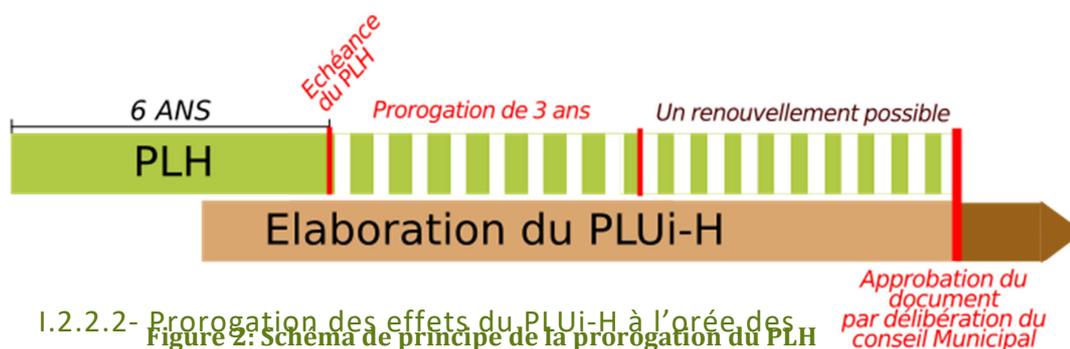
¹⁵ Loi du 27 janvier 2017 Egalité et Citoyenneté art 117

¹⁶ Fiche Loi ALUR : *Le PLU intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat et de déplacement urbain*, Ministère du logement de l'égalité des territoires et de la ruralité. (MLET)

I.2.2 – Des mesures de transition

I.2.2.1- La transition avec le PLH unique

De façon plus opérationnelle la transition est prévue par l'article 137 de la loi ALUR¹⁷ qui est codifié en partie à l'article L152-9 du CU. En effet, si le PLH d'une commune arrive à échéance avant la délibération portant approbation d'un PLUi-H, il peut être prorogé jusqu'à celle-ci. Cette prorogation de 3 ans peut être renouvelée une fois par délibération de l'EPCI et après l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat. La délibération de prorogation doit se faire avant l'échéance du document existant. Un document déjà arrivé à échéance n'existe plus et ne peut donc plus être prorogé.



I.2.2.2- Prorogation des effets du PLUi-H à l'orée des fusions

fusions

Après la loi NOTRe¹⁸ d'août 2015 certaines communautés de communes doivent conduire un nouveau chantier, celui des fusions d'EPCI. Dès janvier 2017 les EPCI doivent contenir un nombre minimal de 15 000 habitants. Par conséquent, certains PLUi-H déjà élaborés sont devenus infra communautaire et ne couvraient pas l'intégralité du territoire du nouvel EPCI. La loi Egalité et Citoyenneté de janvier 2017 prévoit qu'ils puissent être valable pendant trois ans à compter de la création du nouvel EPCI. Cette disposition concerne également les EPCI ayant arrêté un PLUi-H qui sera exécutoire dans un délai d'un an après la création de l'EPCI. Ces derniers auront donc aussi du temps supplémentaire pour mettre à jour leur document. A défaut, si les communautés de communes concernées n'ont pas rendu leur PLUi-H exécutoire au bout du délai de 3 ans, le PLUi existant ne tiendra plus lieu de PLH.

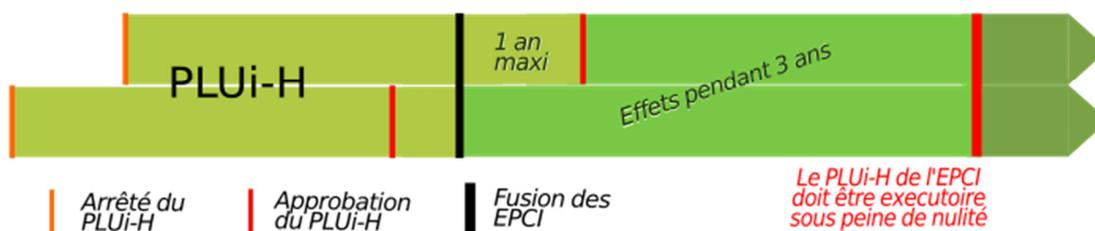


Figure 3: Schéma de principe de la prorogation des effets du PLUi-H après fusion

¹⁷ Loi n°2014-366 du 24/03/2014 ALUR, tIV, c2, art 137, I, 2°, e)

¹⁸ Loi n°2015-991 du 07/08/2015 nouvelle organisation territoriale de la République NOTRe, art 133 et 59

I.3 –Le contenu du PLUi-H

Le PLUi-H tient lieu de PLH, en d'autres termes, cela veut dire que le code de l'urbanisme s'applique à l'identique du PLUi, cependant le document récupère tous les effets caractéristiques et la portée juridique d'un PLH. Ces dispositions sont intégrées dans le code de la construction et de l'habitation (CCH) et leurs modalités de mises en œuvre sont intégrées dans le CU.

Le PLUi-H intègre, désormais, tous les documents d'un PLH, il devient en plus d'un document d'urbanisme, un document de planification et de programmation (*Voir glossaire*).

Sur l'organisation du nouveau document la loi ALUR a évolué, elle prévoyait initialement de retranscrire le PLH seulement dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP).

Beaucoup de réflexions ont été menées pour améliorer le dispositif du PLUi-H et satisfaire les membres des EPCI restés dans l'attente d'expériences ; d'autres EPCI ayant déjà lancé cette démarche. Les réflexions ont donc pu s'appuyer sur l'expérience des EPCI lauréats du club PLUi¹⁹, qui ont dénoncé le manque de souplesse du dispositif et les difficultés de mise en cohérence de ces documents. En effet ils répondent à des logiques distinctes. Le PLUi est mis en place pour fixer un cadre à l'utilisation des sols et à la délivrance des autorisations d'urbanisme. Le PLH lui est plutôt un support de dialogue avec les acteurs de l'habitat permettant de se fixer des objectifs communs. Toutefois mélanger ces deux documents paraît indispensable pour renforcer l'opérationnalité et l'efficacité du PLH²⁰.

Rapidement il est apparu important que les pièces du PLH soient ventilées dans les pièces du PLUi pour deux raisons comme l'a fait remarquer le GRIDAUH lors de son groupe de travail de 2009²¹:

- Cela pose un problème juridique, en effet les OAP sont de manière générale opposables aux documents d'urbanisme, or les dispositions du PLH ne sont pas toutes destinées à l'être. Il serait, par exemple, mal vu, d'y trouver des éléments provenant du diagnostic territorial du PLH qui n'ont aucune portée normative.
- Cela pose un problème dans la définition même de la réforme qui a été imaginée pour intégrer réellement le PLH et non pas l'introduire artificiellement dans une des pièces du PLU.

¹⁹ Club PLUi : Association des services de l'état et des collectivités locales pour favoriser la mise en réseau et l'émergence de bonnes pratiques pour l'élaboration des PLU intercommunaux créé en 2012. Il regroupe les lauréats d'un appel à projet lancé par le ministère.

²⁰ Lherminier C. et Perrineau B., Loi ALUR : le PLUi, le nouvel outil de planification urbaine ?, La semaine juridique - étude, n°16, 22 avril 2014.

²¹ JP. Lebreton et P. Planchet, GRIDAUH, *Interrogation sur l'intégration du PLH dans le PLU intercommunal*, Groupe de travail du 3 juillet et du 28 septembre 2009, 2eme question.

Le décret du 29 février 2012 a modifié la partie réglementaire du CU pour que les éléments du PLH soient répartis correctement dans les composantes du PLUi.

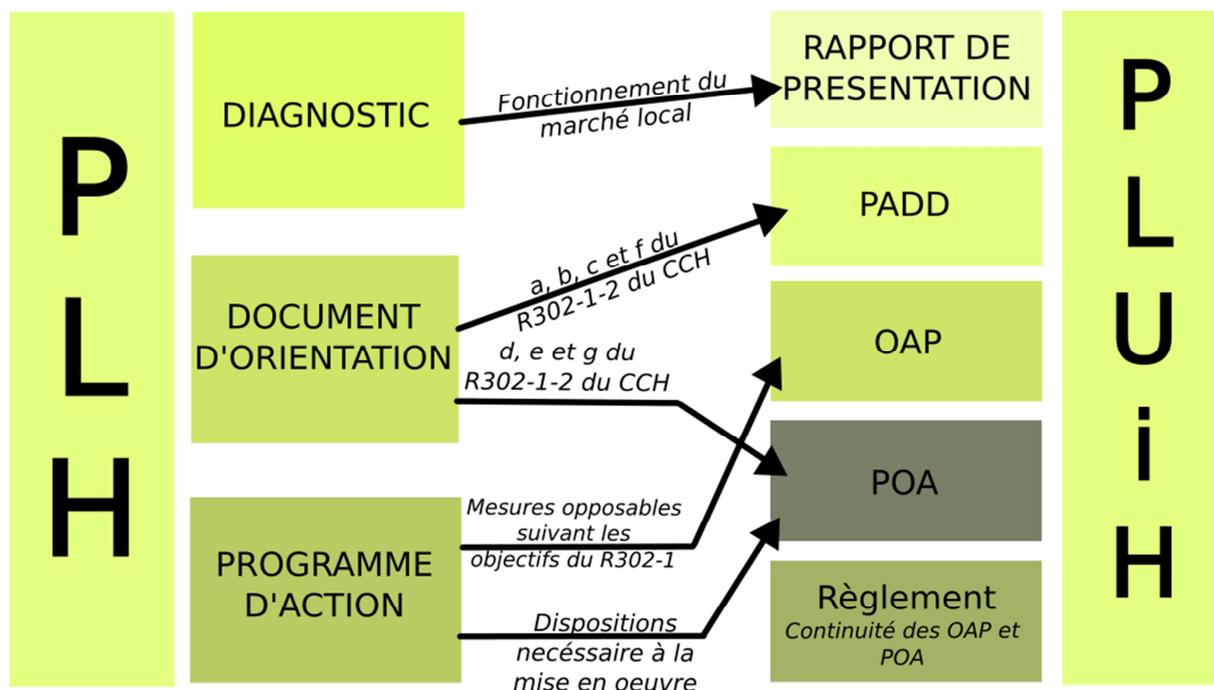


Figure 4: La ventilation des pièces du PLH dans le PLUi-H

I.3.1 –Les pièces du PLUi-H

Le contenu du PLUi-H est dicté par l'article L.151-2 et L.151-45 du CU. Il doit contenir²² :

1. Le rapport de présentation ;
2. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ;
3. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ;
4. Le règlement ;
5. Les annexes ;
6. Le programme d'orientation et d'action (POA).

I.3.1.1 –Le rapport de présentation

Le rapport de présentation est régi par les articles L.151-4 et R.151-1 à 5 du CU créés par l'ordonnance du 23 septembre 2015. C'est une pièce non opposable aux tiers, cependant elle reste très importante car elle permet de démontrer la cohérence de l'ensemble des pièces du document d'urbanisme.

Pour ce qui est du contenu il doit justifier les autres pièces, comme le PADD, les OAP, le règlement et le POA, par un diagnostic précis du territoire. Ce diagnostic doit être étayé, entre autre, d'une analyse de la consommation foncière et de la capacité de mutation ou densification du bâti. En prime

²² Club PLUi DGALN/DHUP, DGITM/DST et CEREMA, Fiche méthodologique : *Le Programme d'Orientations et d'Actions (POA) Eléments d'appui à la rédaction du POA dans le cadre d'un PLUi tenant lieu de PDU et/ou de PLH*, Avril 2015, p15.

il doit évaluer les incidences des objectifs sur l'environnement et présenter les indicateurs qui permettront d'évaluer ces résultats.

Indépendamment il doit comprendre un diagnostic qui montre le fonctionnement du marché local du logement mais aussi des conditions d'habitation. Ce diagnostic reprend celui du PLH qui est défini à l'article L.302-1 et R.302-1-1 du CCH.

Il comprend trois parties :

- Une analyse de la situation existante: de l'offre, de la demande et des dysfonctionnements constatés.
- Une évaluation des résultats et des effets des politiques de l'habitat en indiquant les actions mises en place et leur bilan.
- Un exposé des conséquences, des perspectives de développements et d'aménagements fixés par des schémas de cohérence territoriale (SCOT) ou des schémas de secteurs s'ils existent.



Created by parkjsun
from Noun Project

Il peut aussi comporter grâce à la loi ENE²³ un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation.

I.3.1.2 –Le projet d'aménagement et de développement durable

Le PADD est régi par l'article L.151-5 du CU, c'est une pièce non opposable comme le rapport de présentation. Il définit les orientations générales de toutes les politiques relatives à l'aménagement (ex : urbanisme, paysage, environnement...), les orientations générales concernant l'habitat, les transports, les déplacements, les réseaux d'énergies, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'EPCI. Il fixe aussi des objectifs de consommation de l'espace.

Aussi le PADD énonce les dispositions du a, b, c et f de l'article R302-1-2 du CCH. C'est-à-dire quatre des sept principes et objectifs du document d'orientation du PLH. Soit :

- Les principes retenus pour avoir une offre suffisante, équilibrée et diversifiée des différents types de logements ;
- Les principes retenus pour répondre au mal logement, et aux personnes défavorisées ;
- Les axes principaux des politiques d'attribution des logements sociaux ;
- Les axes principaux d'une politique d'adaptation de l'habitat aux personnes âgées et handicapés.



Created by Symbolon
from Noun Project

Toulouse métropole a décidé d'élaborer un PADD en deux parties : un « socle » qui sert de tronc commun et d'idée générale et un volet « Thèmes et Territoires » qui présente les objectifs localisés du projet. [Voire annexe 1 : Introduction PADD Toulouse métropole.](#)

On peut voir notamment que les éléments du PLH sont répartis dans le « socle » selon trois axes ; la cohésion, la proximité et l'optimisation. Les dispositions de l'article R302-1-2 du CCH sont intégrées dans ces axes de façon à répondre à des problématiques de sociétés comme le développement de la ville et la consommation de l'espace. [Voire annexe 2: Socle PADD Toulouse métropole.](#)

²³ Loi n° 2010-788 du 12/07/2010 ENE, tI, c2, art 19

I.3.1.3 – Les orientations d'aménagement et de programmation

La réglementation

Les OAP sont régies par les articles L.151-6 à 7, L151-46 et R.151-6 à 8 du CU, cette pièce n'est pas, non plus, directement opposable mais les autorisations d'occupation du sol doivent être compatibles avec elle. Elles sont donc opposables par rapport de compatibilité (*Voir glossaire*). Les OAP doivent aussi être compatibles avec le PADD. En général elles se caractérisent par des mesures illustrées de plans d'aménagements.

Les OAP relatives à l'habitat ne sont pas systématiques. L'article L151-48 du CU a prévu que seules les communautés de communes de plus de 30 000 habitants qui élaborent un PLUi-H (seuil d'obligation pour la rédaction d'un PLH) soient contraintes à rédiger des OAP « Habitat ». Les communautés de communes les plus petites peuvent donc en rédiger mais seule la présence de mesures sur l'habitat dans le Programme d'Orientation et d'Action est nécessaire. Cette mesure engage les plus petits EPCI à se lancer dans la rédaction du PLUi-H, car elle rend la procédure plus légère pour des collectivités qui réfléchissent, souvent pour la première fois, leur politique de l'habitat.

Elles peuvent porter sur des quartiers ou des secteurs à revaloriser ou prendre la forme de schémas d'aménagement.

Le contenu

Les EPCI réfléchissent eux même l'architecture qu'ils souhaitent donner à leurs OAP. Cependant trois types d'OAP se distinguent souvent: « OAP Aménagement », « OAP Habitat » et le cas échéant « OAP Déplacement ». Cela permet d'avoir une répartition plus pratique des dispositions du PLH dans le PLUi, mais aussi de les valoriser. De plus il est nécessaire de mettre à part les « OAP Habitat » car elles doivent être pensées à l'échelle globale de l'EPCI à la différence des « OAP Aménagement » qui peuvent être réfléchis de façon plus localisé.²⁴

Elles comprennent des dispositions à propos de l'aménagement, des transports, des déplacements. Aussi en l'absence de SCOT les OAP intègrent les dispositions relatives à l'équipement commercial et artisanal.

Dans le cadre d'un PLUi-H, le plus souvent, des orientations habitat précisent les actions et les opérations d'aménagement visant à poursuivre les objectifs énoncés à l'article L302-1 du CCH. Dans la forme elles prennent du sens lorsqu'elles sont accompagnées, comme les autres OAP, de schémas et de tableaux. [Voire annexe 3 exemple d'OAP habitat Eurométropole de Strasbourg](#)

²⁴ Eléments de synthèse issus du retour d'expérience de la rédaction des OAP par quelques lauréats du Club PLUi-Chahoul Gaffar et Marc Morain (Certu), Céline Cardin et Dominique Morau (CETE Ouest) Groupe de travail national du 24 juin 2013

I.3.1.4 –Le Règlement



Le règlement doit être cohérent avec le PADD, c'est un outil qui est le prolongement réglementaire des OAP. C'est une pièce opposable aux autorisations d'urbanisme. (Art L151-8 du CU)

Les orientations prises dans le POA peuvent se traduire dans le règlement sous la forme d'emplacements réservés (ER), les secteurs de mixité sociale ou des servitudes grevant la taille minimale d'un logement²⁵. L'arrivée de l'habitat dans le PLUi permet de développer l'utilisation de ces outils.

I.3.2 – Une pièce nouvelle : le programme d'orientation et d'action

Le Programme d'Orientation et d'Action (POA) est une pièce spécifique au PLUi tenant lieu de PLH.²⁶ Elle vient s'ajouter aux autres pièces du troc commun du PLUi que sont le rapport de présentation, le PADD, les OAP, le règlement et les annexes.

I.3.2.1 – Un besoin nouveau

Les OAP comprennent des dispositions ayant un impact direct sur l'urbanisme et l'aménagement. Elles sont opposables aux autorisations d'urbanisme. Cependant avec la première version de la réforme, les dispositions du PLH se retrouvent dans les OAP du PLUi. Or certaines n'ont aucun impact sur l'aménagement tel que les plans de financement ou les éléments de gouvernance. La loi ALUR a depuis imaginé le Programme d'Orientation et d'Action pour récupérer ces dispositions.

I.3.2.2 – une pièce non opposable par essence

Cette pièce n'est pas opposable aux autorisations d'urbanisme. Elle a le même caractère de document d'orientation que le PADD. Sa création permet aussi de limiter le risque de contentieux sur les dispositions qui y sont présent, ces dernières n'ayant pas d'impact sur l'aménagement et l'urbanisme.

I.3.2.3 –Le contenu du programme d'orientation et d'action

Cette pièce vise donc à regrouper les mesures nécessaires à la mise en œuvre des politiques de l'habitat qui étayent les actions des OAP et du règlement.

L'article L.151-45 du CU énonce que le POA « *comprend toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat [...] défini par le plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat* ». L'alinéa quatre de l'article R.151-54 du CU²⁷ prévoit qu'il indique les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logement et en places d'hébergement. Il devra aussi retranscrire le programme d'action du PLH. Ce dernier est défini au IV de l'article L.302-1 et à l'article R302-1-3 du CCH. Aussi il devra discuter les conditions de mise en place de l'observatoire de l'habitat prévu lui au III de l'article L.302-1 et R.302-1-4 du CCH.

²⁵ Présentation de l'agence d'urbanisme Auvergne-Rhône-Alpes du 08/11/2016

²⁶ Art L151-45 CU

²⁷ Décret n° 2012-290 du 29 février 2012 relatif aux documents d'urbanisme et pris pour l'application de l'article 51 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche

En pratique cette pièce présente la politique de l'habitat et sa mise en application à travers²⁸ :

- Des mesures tirées directement du programme d'action du PLH portant sur les politiques de rénovation urbaine et de requalification des quartiers anciens dégradés mais aussi pour l'amélioration et la réhabilitation du parc existant. Il peut aussi proposer des actions sur le foncier pour la bonne réalisation des aménagements.
- Des calendriers, qui fixent plus ou moins la date de réalisation des objectifs. Cette partie est plus importante quand le PLUi-H crée une délégation de compétence notamment des aides à la pierre.
- Des éléments financiers qui sont en général des estimations d'actions menées, accompagnés souvent d'une possibilité de financement et de partenaires financiers. Ces mesures sont issues directement des exigences de l'article R.302-1-3 qui veut que le PLH « *évalue les moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre et indique, pour chaque type d'actions, à quelles catégories d'intervenants incombe sa réalisation* »
- Des modèles de gouvernances par la présentation de la maîtrise d'ouvrage, de l'organisation des groupes de pilotage, groupes de travail, des ateliers et des instances relatives à l'habitat.
- Le suivi et l'évaluation par la désignation d'indicateurs et la mise en place d'observatoires.

De plus on observe qu'avec le décret du 28 décembre 2015 qui a créé l'article R151-54 du CU, les dispositions du d, e et g de l'article R302-1-2 du CCH ne sont pas cités, donc potentiellement non intégrées, ni dans le PADD ni dans le reste des pièces. Cependant ces dispositions restent très importantes :

« d. 'Les communes et, le cas échéant, secteurs géographiques et les catégories de logements sur lesquels des interventions publiques sont nécessaires.

e. "La politique envisagée en matière de requalification du parc public et privé existant, de lutte contre l'habitat indigne et de renouvellement urbain, en particulier les actions de rénovation urbaine au sens du chapitre II de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 et les actions de requalification des quartiers anciens dégradés au sens de l'article 25 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ;

g. Les réponses apportées aux besoins particuliers de logement des jeunes, et notamment des étudiants. »

Ces mesures font directement parti du programme d'orientation du PLH, elles sont donc normalement destinées à se retrouver dans son équivalent au sein du PLUi-H le POA. La métropole de Strasbourg les a intégrés dans le POA²⁹

1.3.2.4 –Articulation du POA avec les autres pièces

Le POA regroupe la majorité des dispositions du PLH, de fait il n'a que très peu de lien avec les dispositions d'aménagement contenus dans les OAP.

Le Rapport de présentation et le PADD, elles, sont des pièces qui donnent une vision générale du PLUi-H et qui permettent de mettre en relief l'intégration des politiques de l'habitat. Le POA est donc un document qui est fortement lié au PADD et qui permet sa mise en œuvre pour les dispositions habitat.

Pour ce qui est de son articulation avec les OAP, la répartition n'est pas figée. En effet cela peut dépendre de plusieurs facteurs. Les EPCI les plus petits ont le choix de ne pas faire apparaître des OAP Habitat, le cas échéant le POA n'a pas de lien avec les OAP. Dans le cas contraire, c'est-à-dire si les communautés de communes rédigent des OAP Habitat, la répartition des mesures est cantonnée

²⁸ Club PLUi DGALN/DHUP, DGITM/DST et CEREMA, Fiche méthodologique : *Le Programme d'Orientations et d'Actions (POA) Eléments d'appui à la rédaction du POA dans le cadre d'un PLUi tenant lieu de PDU et/ou de PLH*, Avril 2015, p5.

²⁹ Exposé des motivations pour le règlement, les OPA et le POA pour l'Euro Métropole de Strasbourg

aux dispositions opposables pour les OAP, le reste se retrouvant automatiquement dans le POA. La répartition doit être murement réfléchi car elle permet de donner un caractère plus ou moins contraignant à certaines mesures. Cependant dans certains cas il semblerait qu'il puisse y avoir des doublons dans les OAP et le POA ce qui peut favoriser la lecture globale du document selon l'Euro Métropole de Strasbourg.³⁰

Les orientations prises dans le POA peuvent se traduire dans le règlement. Aussi elles permettent de développer certains outils comme les emplacements réservés pour délimiter des zones d'aménagement, les secteurs de mixité sociale, des servitudes de taille minimales.

Pour résumer les pièces du PLH sont ventilées dans les pièces du PLU, de telle sorte que, en théorie, toutes les mesures du PLH se retrouvent dans le PLUi-H. [Annexe 4 : Tableau récapitulatif](#)

1.3.3 – Relations des pièces composant le PLU

Il est important de connaître les relations des pièces composant le PLUi-H pour appréhender l'intégration du volet habitat et ces problématiques.

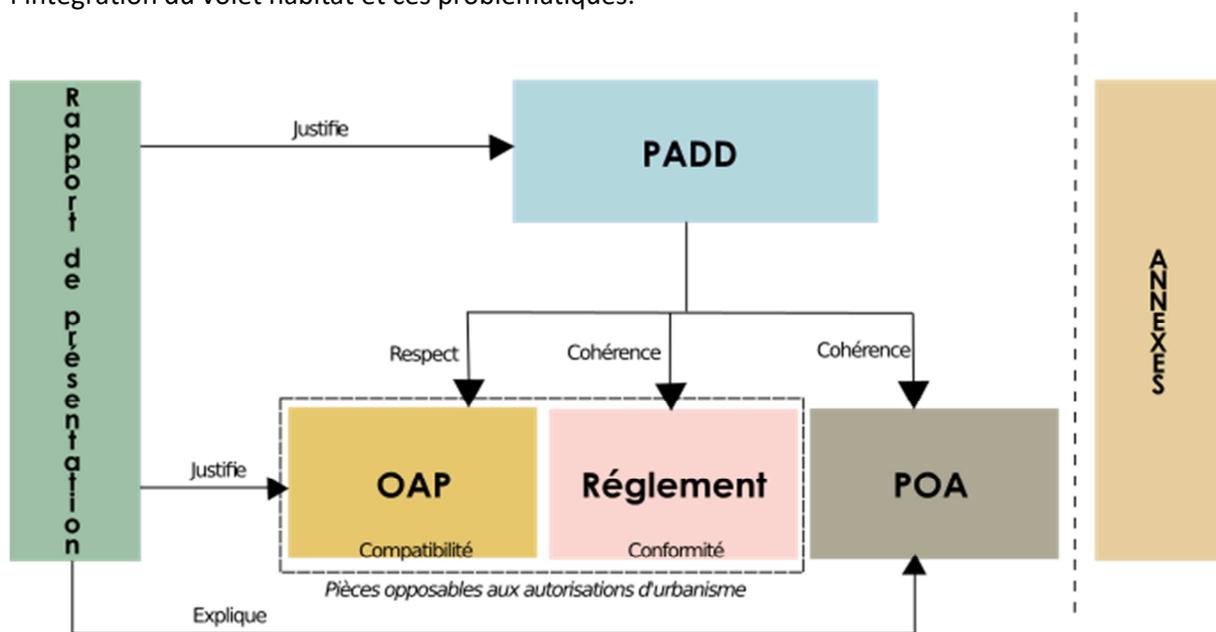


Figure 5: Les relations des pièces du PLUi-H³¹

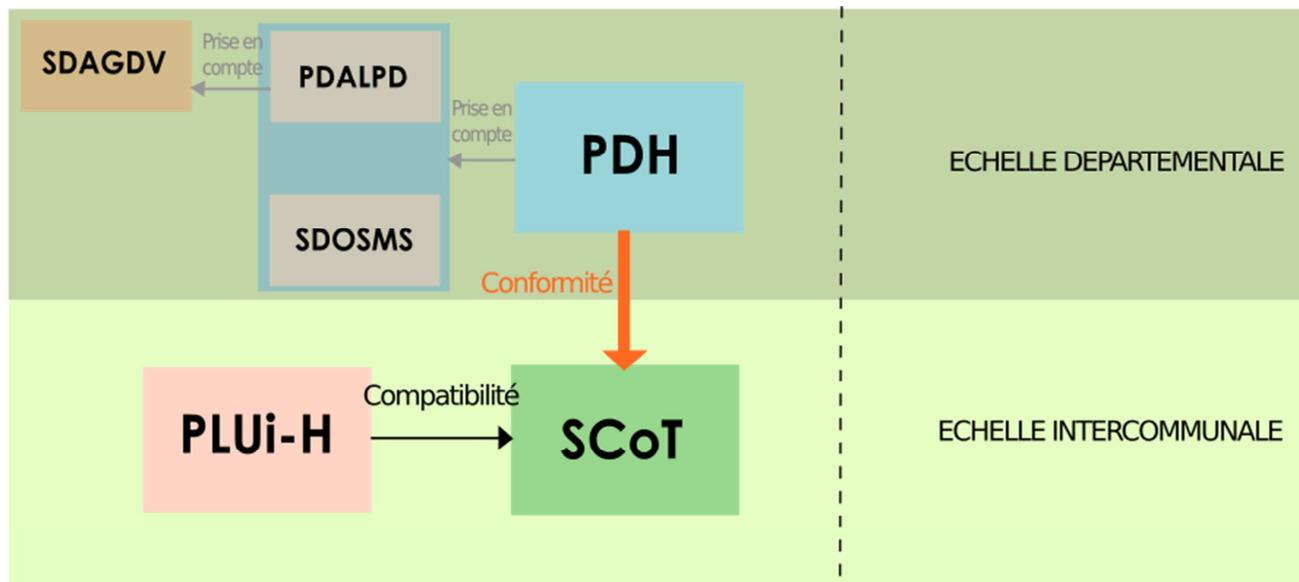
Définitions « Compatibilité » et « Conformité » voir glossaire

³⁰ Exposé des motivations pour le règlement, les OPA et le POA pour l'Euro Métropole de Strasbourg « Le POA propose une vision globale de l'ensemble de la politique de l'Habitat. Le choix a été fait de disposer de manière claire et lisible dans le programme d'action et d'orientation de l'ensemble des orientations, principes, actions, et programmations en termes de politique de l'Habitat, qu'elles soient opposables ou non, traductibles territorialement ou non. Le POA intègre donc des éléments qui peuvent se retrouver ponctuellement dans d'autres pièces du dossier. »

³¹ Figure adaptée de Certu, Analyse juridique de l'intégration du PDU dans le PLUi-D. 2013, p63

I.3.4 – Cohérence du PLUi-H avec les autres textes

Le PLUi-H est soumis à un rapport de compatibilité avec le SCoT alors que le PDH lui doit être y être conforme, ce qui est légèrement plus exigeant.



SDOSMS : Schéma Départemental d'Organisation Sociale et Médico-Sociale
 PDALPD : Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
 SDAGDV: Schéma Départemental d'Accueil des Gens Du Voyage

Figure 6 : Relation du PLUi-H avec les autres textes

I.3.4.1- A l'échelle intercommunale

A l'échelle intercommunale le PLUi-H doit être compatible avec le SCoT (*Voir glossaire*) s'il existe. La mise en compatibilité du PLUi-H avec le SCoT peut se faire dans un délai d'un an sauf si une révision est nécessaire alors le délai est de trois ans.

I.3.4.2- A l'échelle départementale

Les Plans Départementaux Habitat (PDH) ne sont pas au département ce qu'est le PLH à l'EPCI, il ne faut pas les confondre. Ce sont des documents réalisés à l'échelle départementale, rendus obligatoires par la loi ENL³². C'est un outil de dialogue qui vise à mettre en cohérence l'ensemble des politiques locales et à gérer les territoires non couverts par un PLH ou un PLUi-H. Avec eux le département ne peut pas prétendre à la délégation des aides à la pierre³³.

D'autres moyens sont mis à la disposition du département comme le Plan départemental d'aide au logement des personnes défavorisées (PDALPD), le schéma départemental d'accueil des gens du voyage (SDAGDV) et le schéma d'organisation sociale et médico-sociale (SDOSMS) qui détermine les besoins en établissements pour personnes âgées et handicapées. Ces derniers doivent être pris en compte par les PLH.

³² Loi Engagement National pour le Logement du 13 juillet 2006

³³ G. Geoffroy et S. Mathonnet, *Des plans départementaux de l'habitat, pour quoi faire ?*, Techni.cités N°217, 23 octobre 2011, p16.

I.4 – Evaluation du document

Françoise Zitouni dans son article de l'Actualité Juridique : Droit Administratif³⁴ répond à la question de l'évaluation du document. La compatibilité des délais est en effet au cœur de la question. En effet pour le bon fonctionnement de l'intégration du PLH du PLUi-H il est nécessaire d'organiser et d'harmoniser les délais d'évaluation des deux documents.

Normalement le délai d'évaluation d'un PLUi est de neuf ans et celui du PLH de six ans. Les délais ne sont donc pas compatibles. L'article L153-28 du CU prévoit donc de ramener la durée de neuf ans à six pour le plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat. Dans le fond l'organe délibérant doit statuer sur les résultats de l'application du PLH au regard des objectifs fixés par l'article L302-1 du CCH. Soit les besoins en logement et en hébergement, la répartition de l'offre, l'impact sur le renouvellement urbain, la mixité sociale et l'accessibilité aux personnes handicapées. Seule la délibération sur cette évaluation donne l'opportunité à l'EPCI de réviser le plan.

Par ailleurs un bilan à mi-parcours est requis (art L153-29 du CU) c'est-à-dire au bout de trois ans. Ce bilan doit porter sur l'application des dispositions relatives à l'habitat aux regards des objectifs. Ce bilan doit être transmis à l'autorité compétente de l'Etat. L'article L153-28 al 2 prévoit que l'autorité administrative compétente de l'Etat, peut demander des modifications dès le bilan triennal et suite à la délibération du conseil communautaire. L'EPCI dispose alors d'un mois pour dire s'il compte les effectuer. Si au bout d'un an aucun accord n'a été trouvé, le préfet peut engager la mise en compatibilité du PLUi-H.

³⁴ Françoise Zitouni, La loi ALUR et les politiques locales de l'habitat, AJDA 2014 n°1076

BILAN PARTIE I

Le PLUi-H est donc une réforme facultative qui implique un choix pour les toutes les collectivités ayant la compétence habitat (depuis le 27 Janvier 2017). Des mesures de transitions ont été prévues pour avoir plus de fluidité à la suite du PLH (Prorogation de 3 ans) et pour unifier les documents dans le contexte des fusions de communautés.

Les mesures du PLH dorénavant classées dans différentes pièces de ce dernier sont logiquement ventilées dans les pièces du PLUi-H. Le diagnostic s'intègre au rapport de présentation, le PADD prend en compte une partie du document d'orientation, le POA, nouvelle pièce du PLUi non opposable, intègre le programme d'action en général. Aussi les OAP doivent intégrer des dispositions destinées à devenir opposables hormis pour les EPCI de moins de 30 000 habitants. Ces différentes pièces entretiennent des rapports spéciaux, le rapport de présentation justifie le PADD et les OAP, il explique le POA, les OAP respectent le PADD et, le règlement et le POA doivent être cohérents avec le PADD.

Comme le PLUi le PLUi-H doit être compatible avec le SCoT.

Les délais ont été harmonisés à 6 ans entre le temps d'évaluation du PLUi-H et du PLH. Ce qui donne plusieurs opportunités de réviser le document plus tôt. De plus un bilan triennal pour juger de l'application des dispositions est prévu de sorte que des modifications puissent déjà être apportées.

Partie II- Eléments de comparaison entre PLH et PLUi-H

La première partie de ce mémoire nous montre que le législateur a tout prévu pour que l'intégralité des mesures du PLH soit conservée dans le PLUi-H. Seulement il existe des différences de taille entre le fond et la forme des deux documents. Ces particularités amènent les EPCI à choisir l'une ou l'autre des solutions.

II.1- Des utilisateurs différents

II.1.1- Des champs d'applications distincts

Les articles 302-1 et 302-4-1 du CCH rendent le PLH obligatoire pour certaines communautés de communes :

- Les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants ayant une ville-centre de plus de 10 000 habitants,
- Les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et métropoles,
- Les communes de plus de 20 000 habitants qui ne sont pas membres d'un EPCI.

Le volet habitat lui ne fait pas l'objet d'une obligation, en revanche une communauté de communes non compétente en matière d'habitat ne peut pas rédiger un PLUi-H (voire Partie I, II.1).

Par cette mesure le législateur étend la possibilité d'établir une politique de l'habitat à des EPCI plus petits. Cela permet d'une part de contrôler que seules les communautés de communes compétentes se lancent dans la rédaction d'un PLUi-H. D'autre part des EPCI non touchés par l'obligation de PLH peuvent élargir le projet de planification à la politique de l'habitat à travers la rédaction d'un PLUi-H, sans procédure supplémentaire.

II.1.2- Besoin des communautés rurales et urbaines

En effet les problématiques de l'habitat en milieu rural et en milieu urbain ne sont pas les mêmes.

Les communes rurales ont souvent des problématiques communes localisées comme :

- La vacance du bâti, et la revalorisation des centres-bourgs
- La faible densité de logements locatifs sociaux
- La mauvaise gestion du foncier

Le PLUi-H leur offre la possibilité de gérer ces problématiques à l'échelle de la communauté alors que le PLH impose plus de pièces qui ne les concernent pas.

Dans un rapport du conseil général de l'Environnement et du Développement durable³⁵ la CC de Vère-Grésigne de 4 500 habitants déclare qu'elle ne se serait jamais lancée dans l'élaboration d'un PLH autonome. En effet cette pièce paraissait démesurée par rapport aux problématiques à traiter sur le territoire de la commune. La CC Vère-Grésigne a préféré la formule du PLUi-H plus souple et moins exigeante pour eux.

³⁵ Yves Malfilâtre, Alain Lecomte et Thierry Ménager Rapport CGEDD : Le plan local d'urbanisme intercommunal intégrateur : assurer la réussite d'une réforme essentielle, Juillet 2013

Les communes urbaines ont, pour une grande majorité, déjà eu à élaborer un PLH. Pour celles qui décident de passer au PLUi-H c'est souvent pour avoir une meilleure transversalité entre urbanisme et habitat. Cela permettant de donner plus de portée aux dispositions relatives à l'habitat. Voir annexe 6 : Entretiens avec les différents acteurs de l'habitat

Mme Cordier Responsable de la planification à Toulouse Métropole où le PLUi-H sera approuvé en 2019 nous informe sur la volonté de la Métropole³⁶ :

« Il semble indispensable d'intégrer le PLH au PLUi pour avoir un document plus cohérent et qui permette de mettre en relation les politiques de l'habitat et de l'urbanisme. Cette fusion semble faire gagner en efficacité le volet Habitat un peu boudé auparavant. De plus Toulouse Métropole avait déjà amorcé de nouvelles habitudes de travail entre les équipes de l'urbanisme et de l'habitat » (CORDIER, 2017)

II.2 – Un contenu vraiment identique ?

Le contenu obligatoire du PLH est donné par l'article L302-1 du Code de la Construction et de l'Habitation. C'est un document de programmation à la différence du PLUi-H qui est lui plus opérationnel.

II.2.1 – PLH, PLUi : Des documents conjoints plus ou moins efficaces

Il semblerait que le PLH soit perçu comme un document peu opérationnel et que les élus aient du mal à se l'approprier. En effet pour les questions d'habitat même, le PLUi se veut, des fois, plus opérationnel, avec de réelles mesures opposables au tiers. Même si la partie programmatique représentée par le PLH, est indispensable, isolée elle ne paraît pas en phase avec les problématiques locales de l'habitat. Dans chaque commune c'est plus la délivrance, des autorisations d'urbanisme qui marque la volonté des élus de mettre en œuvre la politique de l'habitat³⁷.

De son côté le PLUi peut souvent être modifié, ce qui le rend plus instable. Il connaît aussi plus de contentieux quant à la nature des dispositions qu'il comprend.

Cependant ces documents ne sont pas établis pour être étudiés séparément. En effet le PLUi en définissant le droit du sol pour chacun traduit en quelque sorte les orientations de programmation du PLH. Le but étant qu'il n'y ait pas de décalages entre ces orientations et les dispositions du PLUi pour avoir une cohérence parfaite entre ces deux plans. Mais leurs particularités font qu'ils ont souvent du mal à se coordonner, dans le temps mais aussi dans leurs programmes.

II.2.2 – Le PLUi-H peut-il reprendre totalement les dispositions du PLH ?

De fait il est prévu que toutes les pièces du PLH soient diffusées dans le PLUi-H et que celui-ci tienne lieu dans son ensemble de PLH.

Mais cette intégration peut être vue de deux manières différentes par les articles L151-44 et L151-46 :

- « le plan local d'urbanisme peut tenir lieu de programme local de l'habitat »
- « il poursuit les objectifs énoncés à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation »

³⁶ Rencontre avec Marjolaine Cordier, responsable de la planification par Adeline Caubel, 10/03/2017

³⁷ J.L. Helary, A. Lecomte, F. Seignoux et A. Weber, Transcription dans les PLU des besoins de logements prévus dans les PLH, Mars 2016, p11-16

Ces deux formulations ne signifient pas exactement la même chose. La première est cohérente avec l'idée première du législateur et de la réforme, c'est-à-dire que le PLUi prend toutes les dispositions existantes du PLH et s'y substitue. La deuxième poursuit l'idée que le PLUi-H reprend les objectifs de l'article L.302-1 du CCH. Or deux questions se posent :

Reprendre les objectifs du L.302-1 suffit-il à rendre compte de tout le contenu du PLH ?

Le changement d'organisation des dispositions permet-il de prendre en compte toutes les particularités du PLH ?

Les expressions du législateur ne sont pas exhaustives et sont difficiles à décrypter. En particulier lorsqu'on s'intéresse à la nouvelle pièce du PLUi-H le POA. Comme l'affirme François Priet ³⁸ « *la loi ALUR crée elle-même une zone de flou relativement au contenu du POA. Il n'est pas en effet évident de déterminer ce qu'il faut entendre par mesure nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat* » Il est difficile de savoir comment appliquer la règle de droit. Pour certaines indications comme le nombre et les types de logements à réaliser, leur position dans le POA ou les OAP n'impliquera pas les mêmes conséquences.

II.3 – Les moyens acquis à l'adoption d'un PLH

La rédaction d'un PLH ou l'intégration dans un PLUi-H ouvre droit aux mêmes moyens pour la communauté de commune.

II.3.1-Aides pour l'attribution des logements sociaux

II.3.1.1-Convention de délégation des aides à la pierre

La convention de délégation des aides à la pierre est accordée par l'Etat aux communautés de communes disposant d'un PLH. Elle est destinée à favoriser l'investissement immobilier par des aides financières. L'EPCI dispose alors d'une enveloppe de crédit d'aides à la pierre. Ce sont les maîtres d'ouvrages qui en bénéficient lorsqu'ils s'engagent à produire du logement social ou des places d'hébergements.

C'est une convention avec l'Etat qui fixe des objectifs et des quotas à respecter ainsi que le montant des droits à engagement. Les modalités de cette délégation de compétence sont énoncées plus précisément à l'article L301-5-1 du CCH.

II.3.1.2-Dérogation aux règles du supplément de loyer de solidarité

Le supplément de loyer de solidarité est payé par les personnes vivant dans des habitations à loyer modérés ayant des ressources plus importantes que les plafonds en vigueur. Le PLH a l'avantage de pouvoir déterminer des zones où ce supplément ne s'applique pas. Ce montant cumulé avec le montant du loyer ne peut normalement pas excéder 25% des ressources de toutes les personnes du foyer, or le PLH peut augmenter ce plafond jusqu'à 35% des ressources des personnes du foyer. Ces dispositions sont codifiées dans le code de la construction et de l'habitation aux articles L441-3 et L441-4. Cependant il est prévu qu'au 1^{er} janvier 2018 cette augmentation de plafond ne soit plus applicable selon la loi du 27 janvier 2017. Le montant sera alors plafonné lorsqu'il excède 30% des ressources du foyer ajouté au montant du loyer principal.

³⁸ L'intercommunalité accélérée rendra-t-elle plus facile la construction ? – François Priet – RDI 2015. 212

II.3.1.3-Accord collectif intercommunal

L'EPCI qui dispose d'un PLH intégré ou non à son PLUi peut proposer aux bailleurs sociaux de conclure un accord collectif intercommunal qui met en place des engagements quantifiés et des moyens pour y arriver. Il prévoit l'organisation d'une commission de coordination pour examiner les demandes de logements sociaux³⁹.

II.3.1.4- Convention d'utilités sociales

C'est une convention conclue entre les organismes d'habitation à loyer modérés et l'Etat qui vise à encadrer notamment la politique d'accèsion de ces derniers ou la qualité des services aux locataires. Les EPCI dotés d'un PLH approuvé et exécutoire peuvent être signataires de la convention d'utilité sociale, c'est-à-dire être associé à cette dernière pour les immeubles qui sont sur leur territoire⁴⁰.

II.3.2- Obligations relatives à l'attribution des logements sociaux

II.3.2.1-Conférence intercommunale du logement

La conférence intercommunale du logement (CIL) regroupe les intercommunalités pour traiter de la politique d'attribution des logements sociaux avec les communes et les différents partenaires. Si l'EPCI est compétent en matière d'Habitat, qu'il a un PLH/PLUi-H approuvé et des quartiers prioritaires de la ville, la mise en place d'une conférence annuelle est obligatoire sinon elle est recommandée. Chaque année, cette conférence peut soutenir le débat sur la politique locale de l'urbanisme prévu par l'article L.5211-62⁴¹ du code général des collectivités territoriales (CGCT).

II.3.2.2-Dispositif de partage d'information

La loi ALUR (CCH : L441-2-7) prévoit que les EPCI dotés d'un PLH doivent mettre en place un dispositif de partage des informations avec tous les autres acteurs (bailleurs, réservataires, organismes d'informations...). Ce dispositif doit comprendre toutes les informations transmises par le demandeur, toutes les occurrences du processus de traitement de la demande et la décision finale.

II.3.2.3- Plan partenarial de gestion de la demande de logement social

Tous les EPCI doté d'un PLH ou PLUi-H doivent élaborer un PPGDLS qui définit les orientations destinées à assurer la gestion partagée des demandes de logement social.

³⁹ Article 441-1-1 du Code de la Construction et de le l'Habitation

⁴⁰ Article 445-1 du Code de la Construction et de l'Habitation

⁴¹ Article L5211-62 du CGCT « Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre exerce la compétence relative au plan local d'urbanisme, son organe délibérant tient, au moins une fois par an, un débat portant sur la politique locale de l'urbanisme. »

II.4 - Différences en matière de gouvernance

Passer d'un PLH, document de programmation de l'habitat, à un PLUi valant PLH, document de planification du droit des sols, n'est pas anodin du point de vue de la gouvernance. En effet les politiques de l'urbanisme et de l'habitat sont réfléchies de manières totalement différentes. L'urbanisme a été longtemps réfléchi à l'échelle communale, mais pour des questions économiques et communautaires les standards viennent à se modifier et l'urbanisme devient une question intercommunale avec le PLUi. L'habitat lui, depuis l'existence du PLH, se décline à l'échelle intercommunale à travers des mesures stratégiques.

Dans les deux documents le mécanisme de gouvernance est le même. Il fonctionne par un comité de pilotage et un comité technique.

II.4.1 – Organisation du PLH

Le comité de pilotage du PLH a pour fonction de fixer les orientations de la politique locale de l'habitat. Il valide chaque phase de l'élaboration du PLH, et évalue le déroulement du programme. Il se compose dans ce cas des élus communautaires et maires, des décideurs des principaux partenaires comme l'Etat, le Conseil Général et le Conseil Régional.⁴²

Par exemple Le Mans Métropole garde une véritable organisation dans la gouvernance du PLH. *Voir annexe 6 : Entretiens avec les différents acteurs de l'habitat* L'élaboration, l'animation globale et le suivi du PLH est couplé avec :

- la programmation et l'octroi des aides de l'Etat de l'Anah et de LMM
- l'animation du volet habitat privé notamment les outils opérationnels
- l'animation du volet gestion de la demande et attributions

Les grandes rencontres à propos de l'habitat ne sont donc pas seulement les réunions du comité de pilotage du PLH mais aussi le comité de pilotage de l'Opah et la conférence intercommunale du logement (PENEAU, 2017).

Le comité technique du PLH aide à la définition des orientations et des objectifs en matière d'habitat, et assistent le comité de pilotage dans leurs décisions. Il se compose de techniciens de l'EPCI et des communes, des acteurs du logement et différents partenaires.

Pour le Mans Métropole « Le groupe technique PLH » s'accompagne de la commission locale d'amélioration de l'habitat, du comité technique Opah et de différents autres comités spécifiques. (PENEAU, 2017)

Pour établir du lien entre l'EPCI et les communes, l'instance décisionnelle de suivi et de validation du PLH met en place des ateliers thématiques, de réunions partenariales et la consultation des différents acteurs de l'Habitat.⁴³

⁴² Guide PLH à destination des élus, Espacité, Mise à Jour 2014

⁴³ Guide PLH à destination des élus, Espacité, Mise à Jour 2014

Pour le Mans Métropole cela prend forme par une rencontre plénière entre tous les acteurs de l'Habitat au moins une fois tous les 2 ans, des groupes de travail et des ateliers sur des sujets précis (ex : Atelier copropriété et habitat privé ou Groupe de travail accession abordable...) (PENEAU, 2017)

Cependant dans le cadre du PLH il n'est jamais question de concertation et par cela il faut surtout relever qu'il n'est pas soumis à enquête publique.

II.4.2 – Organisation politique et technique du PLUi-H

Cette partie s'appuie entre autre sur le résultat d'un groupe partenarial de réflexion mis en place par le Ministère de l'Écologie du Développement Durable, des Transports et du Logement. Il analyse la gouvernance mise en place par un panel constitué de cinq collectivités : les communautés d'agglomérations d'Angers et de Poitiers, devenues communauté urbaines et les communautés urbaines de Bordeaux, de Brest et de Lyon devenues métropoles⁴⁴. De plus j'utiliserais en exemples deux EPCI radicalement opposés, Toulouse Métropole qui a intégré le volet Habitat au PLUi et la communauté urbaine le Mans Métropole qui a choisi de renouveler son PLH déjà existant.

II.4.2.1 - Comité de pilotage

Le pilotage du PLUi-H est par nature encore à l'essai. Aucune forme de gouvernance n'est rendu obligatoire par la loi. Cependant il s'avère que dans la majorité des cas où un EPCI rédige ce type de document, un comité de pilotage est à la tête de son élaboration.

L'intégration du volet habitat élargi le champ d'application du PLUi, or cela signifie aussi que la légitimité du vice-président à l'urbanisme pour diriger le comité de pilotage peut être remise en cause. Le comité de pilotage pourrait être normalement présidé par le vice-président à l'urbanisme ou le vice-président à l'habitat en y voyant par-là, selon le choix de l'intercommunalité un parti pris pour l'urbanisme ou l'habitat. En poursuivant cette réflexion on peut penser que cette question de pilotage illustre le caractère du nouveau document. Soit le PLUi-H est un PLUi qui intègre des mesure sur l'Habitat soit il est un tout nouveau document qui traite à part égale des questions d'urbanisme et d'habitat.

Souvent dans les EPCI du panel du Certu⁴⁵ les mêmes mesures sont prisent:

- ⇒ des comités de pilotages formés par des représentants politiques de chaque niveau comme pour le PLH, mais plus rarement de représentants technique, c'est-à-dire les responsables techniques des opérations.
- ⇒ le choix de la présidence des comités de pilotages est souvent porté sur le vice-président à l'urbanisme sans grands changement par rapport au PLUi.

⁴⁴ Dominique Morau, Céline Cardin, *Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLH et de PDU : La Gouvernance*, CETE Ouest

⁴⁵ Les cinq collectivités constituant le panel retenu par le Certu sont : Communauté d'Agglomération d'Angers – Communauté d'Agglomération de Poitiers – Communauté Urbaine de Bordeaux – Communauté Urbaine de Brest – Communauté Urbaine de Lyon. (avant le changement de nominations)

A Toulouse métropole le comité de pilotage dénommé « copil » est l'instance coordinatrice du projet. Il définit la stratégie, pilote et valide les grandes orientations du projet, et peut aussi être amené à définir les conditions et les modes de communications. Il est composé d'élus et présidé par le vice-président à l'urbanisme. Il donne son avis sur les projets Urbains, l'Habitat, le Développement économique, les Déplacements et transports, l'Environnement et le développement durable, l'Aménagement et la politique foncière. Il comprend donc l'ensemble des présidents de commissions correspondantes. Un « copil » restreint sera composé de quatre membres dont la vice-présidente déléguée à l'Urbanisme et aux Projets Urbains, la vice-présidente déléguée à l'Habitat, le vice-président délégué à l'Aménagement et à la Politique Foncière, Le président de la Commission Urbanisme et Projets urbains. (CORDIER, 2017)

En effet parfois les EPCI les plus importants choisissent une double instance, le comité de pilotage d'une part et une instance plus réduite d'autre part dénommé par exemple « comité stratégique » (Grand Lyon) ou « comité opérationnel » (Brest Métropole Océane). Cette manière de fonctionner a l'avantage de créer un groupe plus réduit plus facile à réunir lorsque l'intégration du volet habitat multiplie les acteurs.

II.4.2.2 - Organisation technique

Contrairement au PLH, le PLUi-H demande une pluralité d'équipes techniques. En effet les équipes projet habitat et urbanisme existent déjà souvent distinctement. Généralement il y a plusieurs niveaux d'instances techniques, « l'équipe projet » est le premier maillon qui se charge d'organiser les études et de coordonner les travaux. C'est l'échelon le plus à même pour avoir des discussions de fond sur la mise en œuvre du PLUi-H.

L'équipe projet qui représente la gouvernance technique se compose d'une équipe urbanisme et une équipe habitat qui se rencontrent une fois par semaine. La planification urbaine travaille sur le PLUi et la direction habitat fixent les quotas et gère les outils amenés par le PLH. Ces deux équipes se construisent des habitudes en commun dans le but d'être plus efficaces pour le futur. [...] Au niveau de la direction planification urbaine la transversalité avait déjà été mise en place, en revanche pour la direction de l'habitat cela a été plus difficile d'acquiescer ces méthodes de travail, elle fait preuve de difficultés à assimiler les questions découlant des enjeux agricoles par exemple. (CORDIER, 2017)

Il convient de parler des ateliers thématiques dans l'organisation technique car ils sont élaborés avec des personnes compétentes dans des domaines spécifiques en amont de la concertation. Ce procédé est déjà utilisé dans les démarches de la planification à l'urbanisme mais aussi de l'habitat, et il permet de croiser une première fois les personnes associées.

Le mode de travail sur le PLUi-H se fera par les groupes de travail thématiques transversaux (réunissant toutes les équipes nécessaires) et le cas échéant des groupes de travail territoriaux. Aussi des séminaires seront organisés aux étapes clefs de la procédure. (CORDIER, 2017)

Aussi certains EPCI du panel comme Angers Loire Métropole et Le Grand Lyon, souhaite organiser des groupes de réflexions plus territorialisés qui peut permettre la réflexion sur un fonctionnement localisé dans l'EPCI. La Métropole de Toulouse elle aussi évoque le besoin d'avoir recours le cas échéant à des groupes de travail territoriaux.

Comme à Toulouse Métropole les EPCI du panel composent leurs équipes projet avec les directions en charge de l'urbanisme et de l'habitat. Souvent dans chaque communauté du panel ces directions ont pris des habitudes de travail en commun en amont du PLUi-H, pour régler des questions habitat/urbanisme bienheureusement déjà existantes dans la planification urbaine.

Le point de nouveauté réside dans la mise en place d'une vraie gouvernance interdisciplinaire qui à la longue inscrira la transversalité urbanisme-habitat dans la durée et pas seulement épisodiquement.

II.4.3- L'ingénierie du PLUi-H

La mobilisation de l'ingénierie n'est pas une nouveauté, elle intervient de fait dans la rédaction des documents d'urbanisme. En effet dans le cadre d'un PLU intercommunal, qui se doit d'être irréprochable, faire appel à des équipes techniques qualifiés est indispensable.

Premièrement l'ingénierie aide notamment à façonner le diagnostic de manière plus technique pour qu'il se traduise, sans ambiguïtés, dans le reste des pièces. Elle sert aussi à accompagner les élus pour traduire leur vision du territoire dans la rédaction du document, et les gardent en éveil quand des problématiques d'habitat, de mobilité, de biodiversité, de cadre de vie et de risques ..., souvent complexes, s'entremêlent.

Deuxièmement, elle est très utile pour le dialogue avec les citoyens qui est complexifié par le caractère intercommunal du document. Le projet est plus facilement accepté et compris par la population.

Troisièmement l'EPCI peut avoir recours à l'ingénierie pour des missions d'assistances juridiques. Ce besoin était déjà présent avant l'arrivée du volet habitat. Les différentes ingénieries doivent donc élargir leur champ de compétences juridiques pour pouvoir répondre à cette mission d'assistance.

II.4.3.1- Différentes catégories d'ingénierie peuvent intervenir

La communauté de communes peut choisir de faire appel à différents types d'ingénierie. En premier lieu celle issue de ces propres ressources qui est indispensable pour maintenir un lien entre le cadre politique et le cadre technique.

Dans un second temps elle peut se faire aider par l'ingénierie publique comme les autres collectivités locales (conseils généraux, pays, syndicats mixtes...), les chambres consulaires, les établissements publics (agence de l'eau, office public de l'habitat...) et les organisations parapubliques (agences d'urbanisme, PNR...). Elles peuvent agir en tant que personnes publiques associées ou/et en tant qu'accompagnateurs et font souvent office d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Enfin l'EPCI peut faire appel à l'ingénierie privée qui se compose de bureaux d'études, associations, professionnels indépendants.... Malheureusement ces acteurs ont souvent des difficultés à s'adapter à l'évolution des nouvelles sollicitations des communautés de communes.

Le club PLUi a réuni 48 communautés de communes pour une étude sur l'ingénierie aux seins du PLUi en juin 2014. Au sein de ces communautés on s'aperçoit que tous les types d'ingénierie sont retenus, mais aussi que le recours au secteur privé semble être inévitable puisque 91% des EPCI y ont fait appel.

Pour l'habitat, il y a une forte demande en ingénierie. Le domaine arrive bon quatrième sur une dizaine de sujets distincts comme l'animation et concertation, l'agriculture, le cahier des charges.... L'ingénierie privée arrive en tête dans les demandes concernant ce sujet puisque 72% des EPCI faisant appel à l'ingénierie privée le font pour traiter de l'habitat alors que 43% des EPCI font appel à l'ingénierie interne ou à des organismes publics.

Le diagramme suivant présente ces informations :

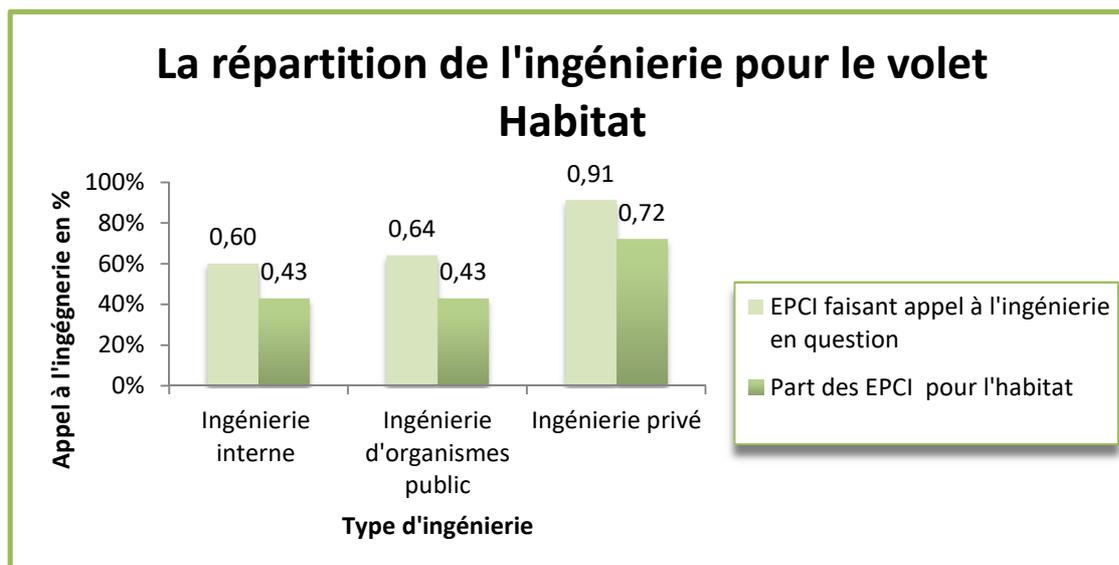


Figure 7: Diagramme de la répartition de l'ingénierie en matière d'habitat

II.4.3.2-Le secteur public – les agences d'urbanisme

A l'occasion de la rédaction des PLUi-H, les agences d'urbanisme cherchent à se réorganiser comme les équipes techniques des collectivités locales. Elles souhaitent approfondir la transversalité et la pluridisciplinarité de leurs ressources humaines. Malheureusement nous ne pouvons pas évaluer les moyens supplémentaires mis en œuvre pour le volet habitat.

L'agence d'urbanisme de Bordeaux Métropole Aquitaine a mis en place un « noyau dur » de représentants techniques urbanisme – habitat – déplacements, autour duquel elle mobilise en tant que de besoin d'autres référents thématiques ou territoriaux (MORAU & CARDIN, 2012)

II.4.3.3- Le secteur privé dans la rédaction du PLUi-H

Pour répondre aux questions relatives à l'habitat les bureaux d'études privés sont donc compétitifs. Souvent deux cas se distinguent:

- Les communautés de communes expérimentées font appel à l'ingénierie privé pour ce thème.
- Les communautés de communes ont peu d'expérience dans la rédaction de documents d'urbanisme et organisent une consultation globale à laquelle des bureaux d'étude répondent seul ou en groupement. Dans ce cas un bureau d'étude habitat est souvent chargé d'élaborer cette partie de chaque pièce du PLUi. C'est souvent le bureau d'étude urbanisme, s'il existe, qui doit centraliser les informations et jouer le rôle de médiateur pour les autres bureaux d'études spécialisés.

Le cabinet Urbactis à Montauban travaille sur le PLUi-H de la communauté de commune des Deux Rives (Valence d'Agen), nous sommes mandaté pour cette mission avec des cotraitants : des bureaux d'études spécialisés nous aident dans la démarche. Et au même titre qu'il y a un BE environnement, il y a un BE habitat. C'est la première fois que nous travaillons avec un bureau d'étude habitat, nous nous rencontrons aux réunions importantes et nous communiquons par mail et par téléphone. Nous travaillons sous forme d'aller/retour avec le pour remplir toute les exigences du PLUi-H. (DELPY, 2017) Voir annexe 6 : Entretiens avec les différents acteurs de l'habitat

Aussi si l'EPCI choisit de faire appel au service de l'ingénierie privé il fait souvent appel à des bureaux d'études spécialisés en urbanisme. Ces bureaux d'études ont souvent déjà été en charge de document de planification « classiques » mais sont-ils en mesure de répondre aux nouvelles problématiques amenés par le PLUi-H ? Il est nécessaire de se poser la question. Nous ne pouvons pas réellement mesurer la performance de ces bureaux d'études, cependant il semblerait qu'ils occupent une grande place sur le marché au vu de leurs nombreuses références. Les tentatives de formations d'équipes pluridisciplinaires n'aboutissent pas.

Pour Mr Noyez promoteur à Toulouse l'intégration du volet habitat oblige l'intercommunalité à rassembler de nouvelles compétences. « Le secteur privé paraît plus flexible et semblerais mieux s'adapter aux attentes de l'EPCI. C'est une opportunité pour des équipes pluridisciplinaire de se placer sur le marché. Il serait dommage de passer à côté des compétences d'une équipe d'entreprises, qui pourraient être utiles dans l'élaboration d'un PLUi tenant lieu de PLH. Cependant ces dernières sont souvent difficile à former, il faut identifier les compétences recherchées, les partenaires à contacter, les convaincre à travailler ensemble et coordonner leur travaux. Par la suite le marché est encore plus difficile à obtenir car il faut convaincre avec peu de références et souvent une enveloppe de prix trop élevée (les prix de chaque entreprise s'ajoutent). (NOYEZ, 2017) Voir annexe 6 : Entretiens avec les différents acteurs de l'habitat

II.4.4 – La concertation et l'enquête publique

La démarche de PLUi et de PLUi-H est très similaire et n'impose pas, à priori, de changement dans le traitement de la concertation (Voir Glossaire). C'est-à-dire la mise en place de réunions en mairie et de conseil de quartiers, la mise à dispositions de registres, des rubriques dédiées sur Internet et autres.

Cependant les multiples acteurs à associer sont une source de questionnement, en effet les bailleurs, promoteurs, associations du logement liés au PLH sont de nouvelles personnes qui doivent prendre part à la concertation.

Aussi la complexité amenée par le PLH peut déconcerter le public et l'information pourrait ne pas passer.



Created by Driehya from Noun Project

A Toulouse Métropole la concertation a lieu de juin 2016 à mai 2017, c'est-à-dire tout au long de la rédaction. Des premières réunions sont organisées en 2016 pour débattre le PADD dans les conseils communaux et en conseil communautaire. Une deuxième série de réunion aura lieu en 2017 pour la rédaction des autres pièces. Enfin en 2018 aura lieu l'enquête publique. (Toulouse Métropole)

Une des grandes différences qui apparait entre le PLH et le PLUi-H est que ce dernier est soumis à enquête publique (*Voir glossaire*) ce qui n'est pas le cas du PLH non intégré. Cette nouveauté pourra amener des réflexions nouvelles avec la population.

II.5 – Relations intercommunalité et communes

Pour mettre en place un PLH il faut déjà prioriser les discussions avec les communes. En effet une de ces principales fonctions est de mutualiser les prélèvements des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU⁴⁶, pour atteindre les objectifs de production de logement sociaux.

Par expérience les EPCI savent que cette question est épineuse en conseil communautaire. La discussion avec les maires et les élus est donc au cœur de la réalisation d'un PLH.

Pour le Mans Métropole les discussions avec les maires sont au cœur de l'élaboration du PLH, en effet :

“Les Maires font partie du comité de pilotage et se réunissent 1 à 2 fois par an, les communes sont associées lors d'ateliers thématiques avec un large partenariat mais aussi lors d'une réunion des maires servant à chiffrer leurs objectifs pour le logement social. Aussi chaque commune a été rencontrée pour valider le projet de « feuille de route communale » du PLH. Les élus sont rencontrés individuellement à échéance régulières pour mettre à jour les feuilles de route après les élections par exemple ou lors des bilans à mi-parcours du PLH” (Manceau, 2017)

La bonne entente entre l'intercommunalité et les communes est une des clés de la réussite d'un PLUi. En effet sans implication des communes l'aspect communautaire est perdu. L'intégration du volet Habitat ne restreint pas le lien qui doit être fait avec les maires. Ces questions d'habitat les touchent aussi et doivent être réfléchies collégalement.

D'ailleurs l'échelon communal est systématiquement présent dans les ateliers thématiques du panel. Les EPCI du panel ont eu recours à des échanges avec les élus et les maires sous la forme d'actions de communication, de réunions pédagogiques, de réunions spécifiques et demande de contributions des communes.

De son côté Toulouse Métropole a aussi mis en place des discussions avec les élus pour favoriser les relations entre l'intercommunalité et les communes : « *Le PLUi-H a permis d'ouvrir à discussion entre les services de la planification et de l'habitat et les élus. Cela peut aussi provoquer des frictions dans certaines situations, notamment lorsqu'on évoque les quotas de logements sociaux, mais out les problèmes ont une solution est-il est agréable de voir que tout le monde se sent concerné et sais mettre de l'eau dans son vin » (CORDIER, 2017)*

De plus il est certain que la réalisation d'un PLH doit mettre en relation de multiples acteurs différents : Etat, Anah, Conseil Général, Conseil Régional, EPCI voisins, Organisme HLM..... Ces différents acteurs sont listés avec les objectifs et les moyens qu'ils mettent à disposition de la communauté de commune dans un tableau présenté en annexe fait par l'observatoire régional de l'Habitat et du logement de la région Rhône-Alpes. [Voir Tableau récapitulatif des acteurs Annexe 5.](#)

⁴⁶ L'article 55 de la loi SRU impose, dans les communes de plus de 3500 habitants (1500 habitants en Ile-de-France) appartenant à une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant une commune de plus de 15 000 habitants, un nombre de logements locatifs sociaux supérieur à 20 % du total des résidences principales.

II.6 – Différence en matière de suivi

Tout d'abords on ne peut pas prévoir le suivi d'un PLH sans un dispositif de veille de l'habitat, c'est donc l'observatoire de l'habitat régional qui mène ce suivi et met à jour la connaissance du marché du logement.

Le dispositif de suivi du PLH se fait à partir d'un tableau de bord comprenant des indicateurs de suivi mit en place dans les OAP et le POA analysés localement. Aussi des réunions sont organisées chaque année pour délibérer sur les résultats et l'Etat d'avancement du PLH conformément à l'article L5211-62 du CGCT. Ce bilan annuel est transmis à toutes les personnes associés, au préfet et mis à disposition du public.

La loi MOLLE⁴⁷ oblige ensuite à l'EPCI de communiquer pour avis au préfet et au comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) un bilan à mi-parcours c'est-à-dire 3 ans après son adoption et à la fin de la période de 6 ans.

Du côté du PLUi-H le volet habitat est soumis à un suivi au même titre que le PLH. La loi ALUR prévoit, comme expliqué dans le grand IV de la première partie de ce mémoire, que la durée légale de neuf ans pour que l'EPCI statue sur la révision du PLUi soit ramené à six ans pour un PLUi tenant lieu de PLH. Aussi un bilan des dispositions relative à l'habitat doit être fais tous les trois ans.

La loi a donc fait en sorte que les deux procédures soit identiques au niveau du suivi des documents. Cependant cette similarité s'arrête aux dispositions relatives à l'habitat. Car si le PLUi tenant lieu de PLH doit faire l'objet d'une révision tous les 6 ans, c'est sur tout son contenu et non seulement sur les dispositions relatives à l'habitat. Dans le cas contraire une communauté de commune dotée d'un PLH et d'un PLUi indépendants devra faire le bilan de ces deux documents à intervalles distinct de six ans et de neuf ans.

On peut donc se demander si les communautés de commune voient cette différence de calendrier comme un avantage ou comme un inconvénient ?

⁴⁷ Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

II.7 – Différence en matière de sécurité juridique

Il ne faut pas oublier qu'un document d'urbanisme peut-être attaqué et donc annulé en raison de son opposabilité. Cette possibilité fait communément peur aux communes et aux EPCI car elle peut entraîner de graves conséquences. Dans ce cas le Règlement National d'Urbanisme s'applique. Cette règle générale est malheureusement souvent inadaptée au territoire en question et elle ne permet pas à l'EPCI d'implanter ces choix en matière d'urbanisme et d'habitat.

Fréquemment les détracteurs du PLUi tenant lieu de PLH soutiennent donc que le document est plus juridiquement instable que deux documents séparés. En effet si un PLUi-H est attaqué l'ensemble du document est susceptible de s'effondrer contrairement à la solution alternative ou le PLH peut toujours être appliqué. Le PLH étant par nature non opposable aux tiers, il n'a donc pas de risque d'être poursuivi.

Le risque vient de la seule pièce directement opposable aux tiers les OAP, ces dernières sont destinées à accueillir des dispositions relatives à l'habitat. Même si la loi a créé le POA pour subvenir à ce problème et limiter le risque d'une exposition aux contentieux certains restent frileux quant à l'opposabilité de nouvelles OAP Habitat.

Cependant il n'existe pas encore de retour d'expérience, d'un EPCI qui aurait vu son PLUi-H tomber par recours de tiers.

Il faut se rassurer la loi ALUR prévoit des mesure relatives au contentieux des tels documents d'urbanisme⁴⁸ :

- la possibilité pour le juge de surseoir à statuer sur une demande d'annulation de document d'urbanisme,
- la possibilité d'annuler partiellement un document d'urbanisme,

II.7.1- la possibilité pour le juge de surseoir à statuer sur une demande d'annulation de document d'urbanisme

La loi ALUR introduit donc l'article L600-9 du CU qui va permettre au juge de surseoir à statuer sur une demande d'annulation d'un document d'urbanisme, c'est-à-dire qu'il peut suspendre la procédure le temps que la mesure posant problème soit régularisée.

Ainsi cette mesure permet au juge de fixer un délai pendant lequel l'EPCI pourra mettre à jour son document sans que ce dernier ne soit annulé et puisse toujours s'appliquer. S'il considère la régularisation légale il se prononce en faveur de l'EPCI et la situation reste stable, après avoir invité les parties à présenter leurs observations.

Ce sursis peut s'opérer en cas d'illégalité pour vice de forme et de procédure, ou autre et aussi pour les demandes infondés.

II.7.2- Annulation partielle d'un document d'urbanisme

Cette technique est issue de la jurisprudence et est utilisé par la juridiction administrative lorsqu'un zonage est contesté. Ainsi seule la partie du document d'urbanisme concernant les zones en cause est annulée et par conséquent les autres parties restent applicables. La loi ALUR entérine

⁴⁸ Loi ALUR rénové n°2014-366 du 24 Mars 2014, Dispositions relatives au contentieux des documents d'urbanisme, Juin 2014.

cette jurisprudence si le juge détermine que le vice touche une partie du PLUi-H.⁴⁹ L'article propose une liste de pièce à annuler mais elle n'est pas limitative.

Il n'y a rien qui empêche le juge de prendre les deux dispositions en même temps, c'est-à-dire un sursis à statuer sur une annulation partielle d'un document d'urbanisme.

⁴⁹ CU art L600-9 al 5 « Si, après avoir écarté les autres moyens, le juge administratif estime que le vice qu'il relève affecte notamment un plan de secteur, le programme d'orientations et d'actions du plan local d'urbanisme ou les dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements des orientations d'aménagement et de programmation, il peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce. »

BILAN PARTIE II

L'application et le contenu du PLH et du PLUi-H est sensiblement le même mais on observe quelques différences.

Les utilisateurs semblent se démarquer. Quand le PLH est obligatoire pour certaines communautés de communes, il semblerait que l'éventail de communes touchées par le PLUi-H soit plus large. Il représente une opportunité pour les communes rurales de commencer à traiter d'habitat.

Le contenu et les effets diffèrent. En effet l'efficacité du PLH est souvent dénoncée, et l'intégration du volet habitat au PLUi parait indispensable au regard des enjeux à prendre en compte. L'idée générale veut que l'intégralité du PLH soit ventilée dans le PLUi-H. Mais cela suffit-il pour rendre compte du contenu.

Avec le volet habitat l'EPCI détient toutes les aides à l'attribution des logements sociaux comme la convention des aides à la pierre, mais est aussi touché par les différentes obligations comme la conférence intercommunale du logement.

En matière de gouvernance le PLH et le PLUi-H ont la même architecture. Un comité de pilotage dirige la rédaction du document et des équipes techniques se chargent de la mise en œuvre, puis des réunions de travail sont organisées sous formes d'ateliers. Le PLUi-H doit néanmoins veiller à réfléchir la présidence de son comité de pilotage, la pluridisciplinarité de ses équipes techniques et l'orientation donnée aux ateliers soit thématiques ou territorialisés.

Les relations entre les communes semblent plus difficiles avec le PLUi-H, les réunions sont à penser en amont afin de se préparer à d'éventuels blocages des communes. De plus le nombre d'acteurs à consulter est plus important.

Le PLUi-H suit la même procédure de suivi que le PLH c'est-à-dire un bilan à mi-parcours et la possibilité de révision au bout de 6 ans. En effet la durée du PLUi-H s'est adaptée à la durée du PLH. De fait les EPCI gardant un PLH créent un décalage dans les calendriers avec le PLUi.

Enfin les mesures opposables du PLUi-H le rendent plus fragile juridiquement. Cependant des mesures comme le surseoir à statuer du juge et l'annulation partielle du document ont été imaginé pour le sécuriser.

Partie III: Avantages et inconvénients d'intégrer le PLH au PLUi

Le PLH et le PLUi-H sont des documents qui se veulent identiques dans le fond. Seulement leur forme est différente, ce qui peut avoir des conséquences sur le contenu du document. En conséquence il y a certains avantages et certains inconvénients à intégrer le PLH au PLUi.

Aujourd'hui des questions de mise en application et de faisabilité du PLUi-H restent souvent sans réponses et de nombreux EPCI sont restés dans l'attente des premières expérimentations (même si cette situation tend à se débloquer). Cependant il s'avère que les communes sont soit sans avis sur l'opportunité d'intégrer le PLH au PLUi ou alors elles sont séduites par cette proposition, qu'elles trouvent pertinente.

Parmi les communautés anciennement concernées, l'obligation de fusion du PLUi et du PLH est perçue de façons différentes :

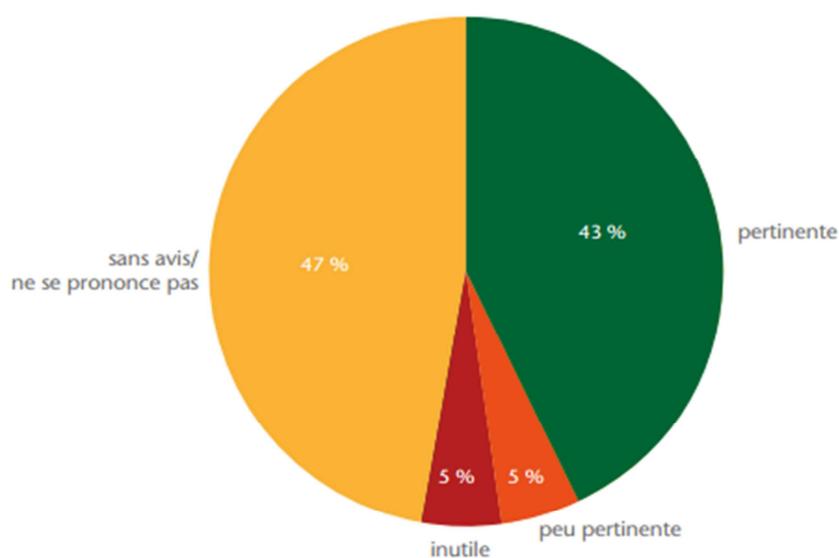


Figure 8: Diagramme représentant l'avis des EPCI dans le cas d'une éventuelle obligation de fusion du PLH au PLUi.⁵⁰

Cette étude de 2013 nous montre que seule une partie très réduite des EPCI concernés par l'obligation de l'ancienne loi la jugeait infructueuse. C'est donc deux visions qui s'opposent, celle des EPCI ayant compris le besoin de transversalité et de mise en cohérence des documents et celle des EPCI qui ne se sentent pas concernés par la question.

En pratique trois types des communautés de communes peuvent être identifiés. Celles qui sont décidées à élaborer un PLUi-H et y trouvent de nombreux intérêts. Celles qui sont au contraire convaincues de l'efficacité de leur PLH et qui ne souhaitent pas le changer. Et finalement celle qui sont intéressées par la forme mais ne passent pas le cap par peur de changement.

⁵⁰ AdCF. Male Molno et Camille Allé (Science Po Paris), *Plan locaux d'urbanisme intercommunaux, Témoignages, enquête et analyse des pratiques communautaires*, Janvier 2013

III.1- Avantages d'intégrer le PLH au PLUi

Les EPCI déjà conquis peuvent témoigner des nombreux avantages d'intégrer le PLH au PLUi, cependant ils sont à considérer suivant des échelles de temps différentes. En effet, de prime abord, certains inconvénients s'avèrent bénéfiques au fil du temps.

La question a été posée à Toulouse Métropole, la collectivité se rend compte de l'effort à fournir pour aboutir à un document complet : « Dans un premiers temps je ne pense pas que cela nous fasse gagner du temps mais dans le futur ces mécanismes mis en place seront bénéfiques pour la qualité du document. En effet les nombreuses réunions organisées pour mettre tout le monde d'accord ont pris beaucoup de temps. La définition des objectifs qui dépend des élus a été difficile. [...] Cela permet une véritable amélioration de l'action publique. Ce sera bénéfique pour l'avenir c'est certain, même si nous savons qu'au vu du calendrier le document sera loin d'être parfait dans l'avenir il pourra s'en rapprocher grâce aux méthodes de travail mises en place. »

III.1.1- Une réunion en apparence essentielle

III.1.1.1- Un fil conducteur : la cohérence

L'urbanisme n'est pas seulement une question d'utilisation des sols, l'enjeu pour la communauté de commune est souvent beaucoup plus grand. Pour un EPCI la planification urbaine, traduite dans le PLUi, est l'outil qui permet d'appliquer la politique locale sur l'intégralité du territoire.

Seulement la cohérence entre les différentes problématiques est parfois complexe. Ainsi, aujourd'hui une majorité des villes doivent produire du logement tout en limitant leur consommation d'espace. Ces deux enjeux, diamétralement opposés, demandent beaucoup de travail pour être mis en cohérence. Il est donc très important d'avoir les outils permettant d'étudier les différentes politiques publiques, conjointement, sans faire de favoritisme.

Le PLUi-H permet de travailler en concomitance sur les questions d'urbanisme et d'habitat. Ainsi, intégré dans une politique plus globale, la politique de l'habitat est plus opérationnelle et permet de construire un ensemble plus cohérent pour l'aménagement du territoire.

III.1.1.2- Une volonté de recentrer l'habitat au cœur de la politique locale

Le PLH est le PLUi-H ont deux temporalités différentes. D'une part le PLH est réévalué tous les six ans et se réinvente à chaque fois, d'ailleurs les collectivités parlent de leurs PLH en nombre d'occurrence (PLH1, PLH2...). D'autre part le PLU, lui plus connu du grand public, instaure une politique qui paraît plus continue car elle s'installe dans une dynamique déjà bien ancrée sur l'ensemble des territoires.

En s'incluant au PLUi, l'habitat s'insère aussi dans une planification de long terme mais aussi dans un cadre plus populaire. La politique de l'habitat a une meilleure assise sur le territoire. L'Habitat peut enfin devenir un sujet de choix pour les élus et les citoyens, au même titre que le reste du PLUi. Les objectifs de mixité sociale et déploiement de l'offre de logement ont donc plus de force car ils sont plus discutés qu'auparavant.

III.1.1.3- Rendre l'habitat plus lisible et crédible

Une fois qu'elle est incluse dans un environnement complet, c'est-à-dire lorsqu'elle est associée à l'urbanisme, la politique de l'habitat s'intègre pleinement dans le PLUi. Elle est ainsi plus lisible et mieux acceptée par tous.

Principalement par les communes membres de l'EPCI, qui sont susceptibles d'accepter plus facilement les objectifs de logement sociaux, lorsqu'ils sont associés à un programme de développement du territoire.

Toulouse Métropole : Cette intégration permet des traiter plus facilement avec les maires dans un esprit plus communautaire. Par exemple les objectifs de production de logements sont fixés lors de réunion communes. (CORDIER, 2017)

Cette architecture permet aussi aux professionnels de l'aménagement de prendre moins de risques sur leurs opérations. Les politiques de l'habitat et de l'urbanisme, étant articulés en amont, il y a moins de blocages.

Aussi le PLH est encore très énigmatique pour le grand public, l'intégration de ces mesures dans le PLUi permet en quelque sorte de démystifier ce document. Les habitants sont donc plus à même d'en accepter et d'en comprendre les tenants et les aboutissants.

Par conséquent, l'application de la politique de l'habitat sur le territoire se fait, potentiellement, plus efficacement et plus directement.

III.1.2- Des avantages techniques

III.1.2.1- Un cadre d'échange élargie

Le cadre du PLUi dispose d'un large champ de discussions. Deux étapes clés se succèdent la concertation et l'enquête publique.

La Concertation

La définition même de concertation est l'action, pour plusieurs personnes, de s'accorder en vue d'un projet commun. Elle suppose la confrontation entre les parties, l'échange d'arguments, l'explication des différents points de vue.

Premièrement la concertation du PLUi ne porte pas sur une seule politique partielle mais sur tous les aspects du projet. C'est donc une nouveauté mais la politique de l'habitat est intégrée pour la première fois dans les débats de concertation. Elle est en ce sens plus visible pas les acteurs locaux.

Deuxièmement, il y a un intérêt primordial à associer les professionnels de l'habitat à la concertation. Cela leur permet de faire



Figure 9: Concertation "Habitat et Economie" CC Picardie Verte

valoir leurs intérêts en imposant leurs arguments mais aussi et surtout que ces derniers puissent se traduire réglementairement. Ils peuvent par exemple avoir droit à des adaptations du zonage et du règlement.

Troisièmement la concertation du PLUi associe de fait de nouveaux acteurs du secteur de l'habitat. C'est donc un apport doublement intéressant pour le PLUi-H, en effet l'intégration des nouveaux acteurs fabrique de nouvelles discussions. D'une part sur le sujet de l'habitat avec la participation de personnes associées à l'urbanisme. D'autre part sur l'urbanisme avec la participation de personnes associées à l'Habitat. Chacun apporte une nouvelle réflexion ce qui est très enrichissant pour le contenu du document.

Toulouse Métropole : La concertation et les réunions communes créent de nouvelles discussions. Par exemple les enjeux agricoles sont abordés lors des réunions communes alors que la direction habitat n'en a quasiment jamais entendu parler. (CORDIER, 2017)

L'enquête publique

Avec le PLUi-H, le volet habitat est soumis à l'enquête publique. C'est une nouveauté due au caractère opposable du PLUi. C'est un point très intéressant pour le volet habitat intégré au PLUi, mais il peut être vu d'un mauvais œil par les collectivités car il est source de complications. Cependant toute discussion est bonne à prendre. La politique de l'habitat soumise à enquête est une avancée non négligeable. Elle participe à rapprocher la politique de l'habitat du public, à la rendre plus transparente. De plus elle aide aussi à rendre la place de l'habitat plus centrale et plus importante.

Ce nouvel environnement est profitable pour avoir des échanges de plus en plus variés et dynamiques.



III.1.2- Avantages en matière de gouvernance

III.1.2.1- Des groupes de réflexions plus variés

L'habitat se réfléchit avec l'urbanisme, au sein des réunions de travail, d'ateliers ou de discussions mettant en commun les équipes techniques des différents pôles. L'objectif étant d'organiser des réunions sur des sujets hybrides pouvant mêler réflexions, et sur l'habitat et sur la consommation d'espace par exemple. Ces nouvelles problématiques sont formées par ce nouveau mélange de compétences. Elles permettent de mieux s'adapter aux difficultés sociales car elles peuvent prendre en compte l'intégralité du sujet et ne se contentent pas d'une réflexion cantonnée dans les dogmes habituels.

Toulouse Métropole : Avec le PLUi-H les questions de mutation du parc et de l'extension sont traitées ensemble lors d'une même réunion. On pense l'urbanisme et l'habitat dans un même document c'est essentiel, mais c'est aussi une petite révolution. Cela permet surtout de créer du lien entre les services ce qui est une bonne chose. (CORDIER, 2017)

III.1.2.2- La transversalité, gage de qualité

Avec le PLUi-H le développement du territoire peut être plus transversal et ainsi être plus efficient.

Croiser les outils de la planification du droit des sols et les outils de programmation de l'habitat permet une meilleure utilisation de ces derniers, plus complète et plus consciente.

Articuler les politiques de secteur entre urbanisme et habitat sur les différents projets du territoire peut représenter un avantage important. Entre autre, les projets sont étudiés simultanément du point de vue de l'urbanisme et de l'habitat.

La traduction du PLH peut se faire à différentes échelles ; celles de la communauté, de secteurs, de communes ou de quartiers.

Aussi pour garantir des réflexions plus variés, il est nécessaire d'entretenir la transversalité dans les services de l'intercommunalité. Cela commence d'abord par la formation du groupe d'élus à la tête du document, c'est-à-dire ce que l'on a pu appeler précédemment le comité de pilotage. Il représente directement l'image que veut donner la communauté à son PLUi-H. Suivant sa composition on peut prétendre que l'EPCI a plus ou moins voulu mettre l'accent sur l'habitat.

A Toulouse métropole le « copil » restreint se compose des vices présidents délégués à l'urbanisme et aux projets urbains, à l'habitat, à l'aménagement et à la politique foncière ainsi que du président de la commission urbanisme et projets urbains. Le vice président à l'urbanisme préside le copil mais la présence du copil restreint, noyau dur de la réforme du document montre la volonté de la métropole de mélanger ces différents pôles. De plus, lors des réunions en présence des élus la transversalité est primordiale car elle permet de croiser les enjeux et de les rendre plus sensibles.

Ensuite il est primordial d'organiser la consultation des autres services, des personnes publiques associées et les différents ateliers communs qui seront mis en place pendant toute la phase d'élaboration. De nombreux EPCI avait déjà, comme Toulouse métropole, mis en place un dialogue entre les services habitat et urbanisme avant la délibération de leur PLUi-H.

III.1.3- Les avantages Financiers

III.1.3.1-La mutualisation des dépenses

La coordination des ressources, des procédures et des temporalités sembleraient être source d'économies pour les communautés de communes.

Toulouse Métropole : Le regroupement des informations est une source d'économie. L'intercommunalité aussi favorise la mutualisation des existants, le partage du travail. Aussi les productions servent aux autres directions. L'intercommunalité gagne en efficacité, mais aussi mutualisent leurs dépenses. (CORDIER, 2017)

On peut analyser les économies selon deux temporalités :

- Pour l'élaboration du document
- Pour la mise en œuvre

Néanmoins il est difficile de chiffrer les coûts engagés par les collectivités. De plus une grande partie des EPCI forment leur premier PLU intercommunal. La comparaison avec le coût d'un éventuel PLUi simple est donc impossible.

En général, l'intégration du volet habitat au PLUi n'intègre pas de surcoût par rapport au coût global d'un PLUi et d'un PLH.

L'enquête du Club PLUi a déterminé qu'un volet habitat coûte en moyenne moins cher qu'un PLH seul. De plus, compte tenu de la qualité des problématiques habitat dans les petites communes rurales le coût est moins important car il y a moins d'action à mener.

Pour le surcoût de réalisation d'un PLUi-H par rapport au PLH il est difficile de trouver des chiffres comparables. En effet certaines communes n'évaluent que le prix total du document avec sa mise en œuvre sur les opérations d'aménagements. Or ces prix sont trop globaux et trop élevés pour apprécier le surcoût technique que pourrait avoir le PLH par rapport au volet Habitat dans le PLUi-H.

Il donne donc un avantage certain aux petites communautés de communes qui souhaitent élargir leurs champs de réflexion politique. Elles peuvent engager une politique de l'habitat à moindre coût.

III.1.3.2- Une autre organisation des ressources humaines

La transversalité est aussi importante dans le choix des ressources humaines. En effet l'équipe technique doit, elle aussi, être pluridisciplinaire. En interne les équipes des différents services ont l'opportunité de mettre leur travail en commun.

Egalement le passage au PLUi-H permet de mutualiser les ressources humaines, ce qui est source d'économie. Naturellement cette mise en commun ne pourra pas se faire de suite, il faut du temps pour que les postes évoluent au sein des EPCI. Bordeaux métropole dit avoir l'équivalent de 3 temps pleins en interne pour s'occuper du PLUi-HD

Le PLUi-H décroïssonne deux documents avec leur propre gouvernance, leurs propres procédures et leur propre calendrier.

III.2- Pourquoi ne pas intégrer le PLH au PLUi

Il est vrai que le PLUi-H apporte beaucoup de nouvelles choses, mais cela correspond surtout à de nouvelles méthodes de travail. Or il reste assez contraignant pour les communautés de communes, par tous les changements qu'il impose au sein du document et en matière de gouvernance.

III.2.1-Des difficultés techniques

Il est vrai que le PLUi-H apporte beaucoup de nouvelles choses, surtout dans la façon de travailler. Or il reste assez contraignant pour les communautés de communes, par tous les changements qu'il impose au sein du document et en matière de gouvernance.

III.2.1.1- La disparition de la forme entraîne-t-elle celle du contenu ?

Bien sûr on ne peut pas être sûr qu'en ventilant les pièces du PLH dans le PLUi-H aucune information ne soit perdue. Même si toutes les précautions semblent avoir été prises, il reste difficile de le prouver tant les territoires sont différents et requièrent une politique de l'habitat propre. En pratique les communautés de communes qui n'ont pas choisi d'intégrer le PLH au PLUi, revendiquent que malgré la présence du POA, il est difficile de savoir où traiter les questions qui n'ont pas lieu d'être dans les OAP.

L'Agglomération mancelle n'a pas choisi de mettre en place un PLUi-H entre autre car : « *Malgré le POA, nous manquons de visibilité sur les questions qui ne sont pas directement liées à la politique d'urbanisme et d'aménagement* » (PENEAU, 2017)

Il est vrai que les articles du CU le concernant ne sont pas exhaustifs : « *Toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat* ». Même si cet article est complété par la partie réglementaire, il est quand même difficile de comprendre ce qui doit figurer dans le POA.

III.2.1.2- Les lourdeurs administratives d'un PLUi-H

Les intercommunalités rencontrées ainsi que celles qui ont déjà donné leur avis dans les différentes études⁵¹ s'accordent à dire que l'élaboration du PLUi-H est très lourde. En effet la transversalité à mettre en place reste très chronophage. Il faut de nouvelles compétences pour animer le débat, mobiliser les acteurs et organiser le travail.

Aussi le phénomène de transculturation qui apparaît entre l'urbanisme et l'habitat est difficile à administrer.

De plus il faut souvent passer par une phase d'assimilation des modifications réglementaires dans des délais très courts.

⁵¹ Enquête annuelle du Club PLUi et étude de la gouvernance du Certu

III.2.1.3- Une organisation modifiée

Il y a beaucoup d'avantages pratiques de ne pas intégrer le PLH au PLUi pour les EPCI. Chaque situation est unique et seule la communauté de commune sait ce qui est le mieux à faire pour son territoire.

Les mêmes équipes sont conservées

Les équipes se constituent pour mener à bien un document. Si celles-ci se sont formées pour réaliser un PLH, parfois il y a peu de temps, la fusion des documents pourrait entraîner de trop fortes dépenses. De plus les habitudes de travail sont acquises et ainsi l'efficacité est souvent meilleure.

La répartition des tâches reste claire

En gardant les mêmes équipes, il n'y a pas besoin de transférer les compétences de services en services. Il n'y a pas non plus de risques que le document perde en consistance par les biais des changements.

Un temps d'adaptation n'est pas nécessaire

C'est bien évidemment très important que le document soit opérationnel le plus vite possible pour que la politique puisse se mettre en place. Or il ressort que le PLUi-H demande beaucoup de temps, et amène à des modes de fonctionnement nouveaux qui doivent eux aussi se mettre en place.

III.2.1.4- Les difficultés des élus

Il semblerait que les communautés observent quelques difficultés par la complexité du nouveau document. Ainsi les élus sont moins réceptifs que les équipes techniques et ont plus de mal à réfléchir les deux politiques ensemble. Aussi l'association intercommunale et l'habitat entraîne des frictions entre les maires. Enfin certains territoires ruraux ne semblent pas prêts à se questionner sur leur politique de l'habitat.

Les difficultés à croiser les enjeux

Les élus sont au cœur du portage politique de PLUi-H, et ils sont habitués à traiter de l'urbanisme ou de l'habitat selon leur spécialité. Or l'enjeu primordial du PLUi-H est de croiser les enjeux du PLUi et du PLH. Cet exercice est difficile pour les équipes techniques en dépit du fait qu'elles aient souvent déjà mis en place des réflexions transversales. Il est alors encore plus difficile pour les élus de mettre en œuvre cette transversalité lors des ateliers de travail.

Toulouse Métropole : *Pour les élus aussi cette transversalité a eu du mal à se mettre en place. Le plus important mais aussi le plus difficile à penser c'est de croiser les enjeux. (CORDIER, 2017)*

Les frictions entre élus

L'intégration du volet habitat au PLUi donne lieu à des objectifs chiffrés en matière de logement. L'intercommunalité amène déjà les maires des communes à s'entendre sur certains points. Cependant il semblerait que le sujet de l'habitat social soit épineux dans la majorité des EPCI. Or l'avantage d'étudier le logement à l'échelle intercommunale et à l'intérieur du PLU est de s'aider des infrastructures, de l'espace, des différentes aménités de chaque communes pour définir le volume de logement social à intégrer par communes. Evidemment cela découle sur des discussions complexes entre les maires et les équipes techniques pour se mettre d'accord sur les quotas à établir.

Toulouse Métropole : *Cela peut aussi provoquer des frictions dans certaines situation, notamment lorsqu'on évoque les quotas de logements sociaux, mais tous les problèmes ont une solution et il est agréable de voir que tout le monde se sent concerné et sais mettre de l'eau dans son vin (CORDIER, 2017)*

III.2.1.5- Moins de risque de recours

Comme cela a été dit précédemment, le PLUi, document d'urbanisme, peut-être poursuivi et donc cours le risque d'être annulé par voie de justice. Cette action est lourde de conséquences pour les intercommunalités le mettant en place. Or si la politique de l'habitat est rédigée au sein de ce même document la chute de la règle d'urbanisme entraîne celle de la programmation de l'habitat. Malgré les précautions prises par la loi ALUR énoncé antérieurement, le PLUi-H reste de fait plus fragile juridiquement que le PLH.

En conséquence, le document est aussi soumis à enquête publique. Cette phase primordiale de l'élaboration du document peut amener des complications pour l'EPCI. Premièrement elle prend du temps sur le calendrier avec l'intervention du commissaire enquêteur. Deuxièmement il peut être amené à modifier le projet après l'enquête publique.

III.2.2- Le manque d'expériences

Les multiples évolutions de la réforme vu en partie I, ont d'abord crée un panel réduit de communautés ayant mis en place seulement des OAP Habitat. Ensuite le manque d'informations n'a pas vraiment poussé les EPCI à intégrer le volet habitat. C'est pour cela que peu d'exemples ont pu être présentés aux communautés de communes pour les convaincre. Aujourd'hui il semblerait quand même que les retours d'expériences soient assez nombreux pour se faire une idée. Cependant les calendriers ne permettent pas à toutes les intercommunalités de se lancer. Peut-être, ce temps de latence pourra leur permettre de réfléchir à effectuer ce changement et de mieux le préparer en amont.

III.2.4- Une articulation étroite ou une fusion ?

Beaucoup de communautés de communes ont déjà un document attribué à l'habitat et un certain nombre n'en sont pas à leur premier. Il est donc difficile pour ces EPCI de changer de document. En effet la mise en place est souvent très bien installée, dans les équipes techniques, au niveau du portage politique et des différents acteurs. Leur action est légitime, pourquoi changer si l'état actuel convient ?

III.2.4.1- Importance de la temporalité dans la décision

Le passé de la communauté de commune a un rôle très important dans la prise de décision. En effet les décisions communautaires découlent directement d'un état des lieux et d'une analyse des résultats obtenus précédemment sur la commune. Si les résultats sont encourageants il n'est logiquement pas proposé de passer à un document fusionné.

Où en est la communauté au moment de la réforme ? Si par exemple un PLH vient d'être adopté, la communauté de commune sera moins intéressé par l'éventualité d'intégrer celui-ci au PLUi.

C'est aussi ce qui motive l'agglomération mancelle à garder son PLH à l'automne 2014 : « Le PLH est récent, il a été adopté en juin 2013. De plus il est porté politiquement, bien identifié par les élus et les partenaires. Ce n'est pas notre premier document, et celui-ci est opérationnel. Tous ces éléments sont en défaveur d'une fusion entre le PLH et le PLUi » (PENEAU, 2017)

III.2.4.2- Un contexte favorisant l'articulation étroite des documents

De par la temporalité des calendriers s'ajoutant au contexte politique de l'intercommunalité, la fusion n'est pas toujours la solution la plus efficiente. En effet certains EPCI comme Le Mans métropole choisissent de se servir de la discordance des calendriers pour faire évoluer les documents par itérations.

Comme illustré dans le schéma suivant, le PLH approuvé en 2013 sera applicable jusqu'en 2019. Le bilan de ce document sera à prendre en compte pour rendre ses mesures opposables dans le PLUi. Concomitamment, l'élaboration du PLU communautaire arrêté en 2018 et approuvé en 2019 servira de base à la construction du troisième PLH.

Enfin, le bilan à mi-parcours du PLH sera utilisé comme base de la modification du PLU intercommunal.

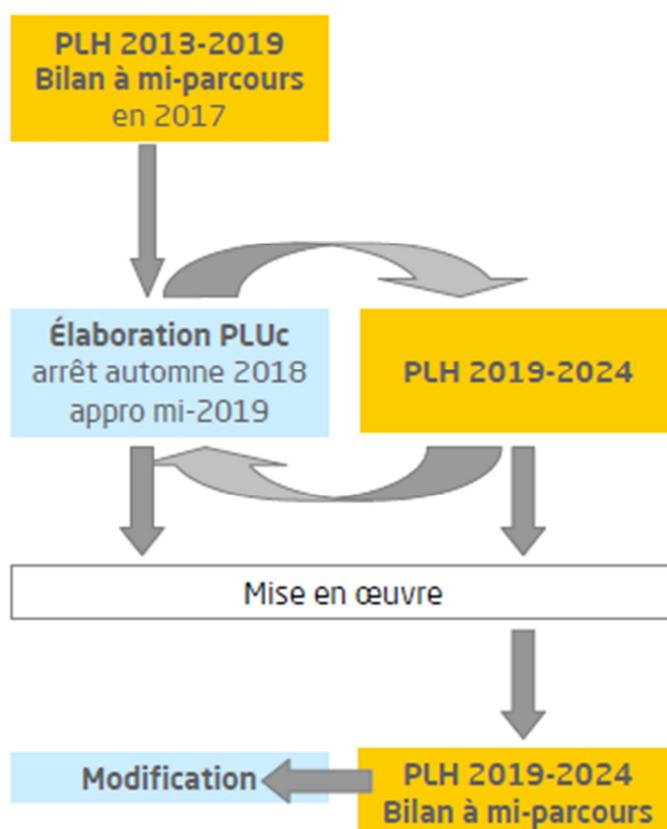


Figure 10: Schéma de l'élaboration itérative à Le Mans Métropole

III.2.4.3- Des communautés déjà très occupés

A l'horizon de la réforme les communautés de communes en sont souvent à leur premier Plan Local d'Urbanisme intercommunal. C'est un cap plus ou moins difficile à passer pour les EPCI qui acquièrent petit à petit des compétences nouvelles. La quantité de travail est parfois très grande en comparaison avec la taille des EPCI et leurs moyens. C'est toute une gouvernance qui est à construire pour la planification urbaine. Les éléments relevant de la programmation comme le PLH sont soit inexistant soit déjà bien encrés sur le territoire.

Le Mans Métropole fait aussi appel à cet argument : « *L'Agglomération a commencé à élaborer son PLU communautaire en 2014 juste après l'approbation de son second PLH en 2013. Il n'a donc pas été question d'intégrer ce nouveau document opérationnel à notre premier PLU communautaire.* »

Aussi certaines collectivités rurales ne se sentent pas concernées par les problématiques d'habitat. En effet lorsqu'ils sont excentrés des villes ce sont souvent des espaces boudés par les ménages. Il y a peu de nouveaux arrivants et souvent des problématiques de vacances plutôt que de logement.

La communauté de commune du Saint Affricain en Aveyron est plutôt dans cet état d'esprit *Voir annexe 6 : Entretiens avec les différents acteurs de l'habitat*: « *Les élus ne sont pas très au fait des problématiques d'habitat. L'EPCI entreprend quand même des actions pour revitaliser les centres-bourgs et ainsi pallier aux problèmes de vacance du bâti. Cependant cette idée est déjà difficile à appréhender pour une majorité des élus qui ont conscience que les nouveaux habitants sont d'abord attirés par les espaces en périphéries de types lotissement. Ils ne sont pas sensible aux questions d'étalement urbain, une réelle politique de l'habitat structuré ne semble pas envisageable pour le moment* » (Ivars, 2017)

Dans ce cas les actions menées pour le logement ne sont pas les mêmes. Les communes rurales tendent à préférer les OPAH au PLH. Une étude menée par l'AdcF montre que dans le monde rural 82 OPAH sont mis en place pour 45 PLH.⁵²

⁵² Audrey Le Marec, « L'habitat rural, enjeux d'intérêt intercommunal », Pour 2007/3 (N°195) p120-127

III.3- Synthèse des solutions envisagées

III.3.1-Les clés de succès d'un PLUi-H

Il ressort de cette étude que l'intégration du PLH au PLUi est plutôt valorisable. Véritablement la montée en puissance de l'intercommunalité favorise un climat de simplification et de mise en commun des politiques locales d'aménagement. Toutefois il faut rester prudent, il est important que certains principes soient préservés pour que la fusion garde son sens.

Tout d'abord le portage politique de l'ensemble du PLUi-H est primordial, il doit refléter l'ambition d'un projet de territoire qui dépasse le sens que l'on donne aujourd'hui à un document d'urbanisme. Avec l'habitat il est d'autant plus important de sectoriser les rôles, l'équipe de travail doit prendre de l'importance pour valoriser la technicité du document qui se complexifie, cependant les élus se doivent de rester au vif de l'élaboration et porter les arbitrages finaux sur le projet de territoire.

Il ne faut pas perdre de vue cette volonté d'établir un document nouveau, surtout à l'heure de la concertation. Le débat créé lors de cette phase importante de la rédaction du document ne doit pas être re-segmenté selon les différentes politiques qu'il convient de concilier. Il est préférable d'articuler l'habitat et de l'urbanisme autour de politiques sectorielles correspondant à des projets précis sur le territoire.

De plus la politique de l'habitat doit s'intégrer au PLUi mais ne doit pas se perdre au milieu des questions d'urbanisme. Comme énoncé précédemment le PLUi-H doit représenter un outil global. C'est donc dès les premières réflexions sur le contenu du document et le choix des équipes techniques qu'il faut rechercher des compétences adéquates à la politique de l'habitat associée à celle de l'urbanisme.

Avant de s'engager dans la fusion des deux documents la communauté doit être consciente des efforts supplémentaires à produire. L'élaboration sera, en effet, marquée par de nouvelles consultations, de nouveaux engagements pour le développement de l'offre et de la qualité du logement. Ces engagements souvent financiers seront à prendre en compte dans le bilan final du PLUi-H.

Enfin l'élément essentiel pour la réussite de l'insertion du volet habitat au PLUi est, très clairement, la transversalité. Elle est la clef de voûte du projet. Si on considère l'habitat, le danger est qu'il reste isolé et que ses liens avec le reste du PLUi ne soit pas étudiés. C'est pour cela qu'il est important d'intégrer un mécanisme de base dans tout projet de PLUi qui puisse permettre l'intégration d'autres sujets. L'infographie suivante réalisée par la communauté de commune Picardie Verte montre que les EPCI tentent d'intégrer ces différentes étapes. Un PLUi-H efficace repose sur une véritable prospective du territoire, passe par la transversalité des réflexions tout en s'appuyant sur l'avis de la population et crée un document unique de référence.



Figure 11: Infographie de la CC Picardie Verte montrant le mécanisme du PLUi-H

III.3.2- Le PLUi-H un outil pour le développement de l'intercommunalité

Il faut considérer que les communes rurales ne peuvent pas traiter correctement de l'habitat compte tenu de leurs moyens financiers et humains. Cette politique ne peut seulement être envisagée qu'à l'échelle de l'intercommunalité⁵³.

Même à l'échelle de l'intercommunalité, la réalisation d'un PLH est difficile car elle demande beaucoup de travail. C'est une tâche qui paraît incommensurable pour les EPCI les plus petits.

La prise de compétence habitat est souvent un levier important de la décision de PLUi-H sur les petites intercommunalités. En effet lancés dans la réalisation d'un PLUi beaucoup ont imaginé réaliser un volet habitat pour mettre en place une politique de l'habitat.

Les intercommunalités rurales n'établissent pour la plupart pas d'OAP habitat ce qui représente du travail en moins.

⁵³ Audrey Le Marec, « L'habitat rural, enjeux d'intérêt intercommunal », Pour 2007/3 (N°195) p120-127

Par conséquent on voit que les petits EPCI sont attirés par ce document qui paraît plus facile à mettre en place lorsqu'il n'y a pas d'antécédents en matière d'habitat. Aussi le PLUi-H peut être vu comme une opportunité à élaborer un document complet à la fois pour l'urbanisme et pour l'habitat.

A l'heure où les campagnes deviennent de plus en plus résidentielles, il est important que les EPCI ruraux engagent en amont une politique de l'habitat pour se préparer à la demande de logement et mieux mettre en place les zones d'habitat sur le territoire.

Cette démarche pourra permettre ensuite de mieux organiser le développement de la communauté de communes. Notamment la revitalisation des centres-bourgs, l'amélioration de la qualité des logements, la diversification de l'offre pour favoriser l'installation des ménages.

BILAN : PARTIE III

Les EPCI sont en majorité favorables à l'intégration du volet habitat. Cependant il y a plusieurs avantages et inconvénients.

Cette réunion paraît essentielle, tout d'abord elle est plus cohérente. En effet elle permet de traiter concomitamment des politiques de l'habitat et de l'urbanisme. Elle recentre aussi l'habitat au cœur de la politique locale mais aussi de le rendre plus crédible et plus lisible aux yeux de la population ainsi qu'aux professionnels et aux élus qui n'étaient pas concernés par l'habitat.

L'intégration du volet habitat procure des avantages techniques en ouvrant la concertation et l'enquête publique au champ de l'habitat.

En matière de gouvernance elle amène des réflexions plus variées, et crée de la transversalité dans les services.

En matière de coût il semblerait que le PLUi-H soit source d'économies, notamment dans l'élaboration du document mais aussi à terme dans les ressources humaines.

Les difficultés techniques rencontrées sont assez nombreuses. Véritablement l'assimilation de la règle de droit, le questionnement sur le contenu sont vus comme des difficultés importantes. De plus le manque d'expérimentation, le risque de recours et la nécessité de modifier l'organisation interne sont des vrais obstacles à la mise en place d'un PLUi-H dans certaines communes.

Parallèlement cette fusion paraît être évitable. Effectivement des communautés de communes ont montré qu'une articulation étroite du PLUi et du PLH était possible en utilisant les discontinuités de calendrier pour assurer la concordance des deux documents.

Aussi pour certaines communautés de communes il est difficile d'aborder à la fois la nouveauté du PLUi et de l'habitat, elles réalisent donc un document à la fois.

Il est donc important de respecter quelques règles pour que le PLUi-H soit une réussite, et qu'il simplifie réellement les politiques locales. Le portage politique du document est primordial. Il faut aussi garder en tête qu'il est question de réaliser un document nouveau et pas seulement un volet habitat associé au PLUi. Les efforts à fournir pour établir une politique transversale entre urbanisme et habitat sont importants mais ils sont indispensables.

Enfin il semblerait que le PLUi-H soit un bon outil de développement de l'habitat pour les collectivités.

Conclusion

Depuis les années quatre-vingt-dix les décisions de l'Etat tentent à recentrer les politiques locales vers une problématique commune qui mêlent l'intégralité des thèmes touchant à la transformation de leurs territoires. Après avoir élu l'intercommunalité comme étant l'échelle la mieux adaptée pour discuter de l'aménagement, le législateur tente de remettre en cause la pensée, habituellement différée, de l'urbanisme et de l'habitat. L'intérêt premier étant de veiller à la cohérence des politiques publiques sur l'ensemble du territoire.

Par ailleurs les communautés de communes doivent faire face à de fortes demandes de logements mais aussi à des règles strictes en matière d'urbanisme et d'environnement qui grèvent les espaces libres. Pour plus de réactivité et d'efficacité dans ces domaines l'idée de rapprocher PLU et PLH a émergé. Le PLU représentant un outil démocratique et populaire, il semble être le document central de la politique publique locale à déployer pour mettre en place des mesures cohérentes liant habitat et urbanisme (et déplacement le cas échéant).

Dans un premier temps le législateur a décidé d'obliger les communautés de communes à réaliser des OAP tenant lieu de PLH sans aucune distinction, ce qui a posé des problèmes majeurs d'organisation et a découragé beaucoup d'EPCI. Au fil du temps cette obligation s'est transformée et s'est étayée de règles annexes convenant mieux à la situation. Depuis la loi ALUR et la loi Egalité Citoyenne, les collectivités ont le choix d'établir ou non le PLUi-H à la condition d'être compétent en matière d'habitat. Ces textes comprennent des mesures transitoires permettant de fluidifier le passage d'un PLH à un PLUi-H. Aussi la loi NOTRe a permis aux EPCI ayant choisi le PLUi-H d'étendre ces effets le temps de mettre à jour le document après les fusions d'EPCI.

La volonté du législateur est de faire apparaître toutes les mesures comprises dans le PLH dans le PLUi-H. Pour cela le diagnostic de l'habitat s'intègre au rapport de présentation, le PADD prend en compte une partie du document d'orientation, le POA, pièce nouvelle non opposable, intègre le programme d'action, les OAP doivent, dans certaines communautés de communes, intégrer des dispositions destinées à être opposables. Aussi les discordances entre les délais d'application sont unifiés sur le modèle du PLH pour permettre un suivi récurrent et cohérent.

Dans un second temps, il semblerait que la législation qui accompagne le PLUi-H rapproche le contenu du PLH du volet habitat du PLUi-H dans un sens mais crée, quand même, des différences importantes entre ces deux documents. En effet compte tenu de leurs champs d'applications ils n'ont pas les mêmes facilités à attirer les établissements publics. Le PLUi-H et son cadre modulable tend à convaincre un panel d'EPCI plus diversifiés.

Les aides et les obligations entrevues par l'EPCI à l'adoption du PLUi-H ou du PLH sont les mêmes. En matière de gouvernance, les organes décisionnels sont identiques mais ne sont pas composés des mêmes personnes. Au niveau des acteurs, le PLUi tente de rapprocher des éléments nouveaux pour atteindre un niveau de cohérence suffisant. La mise en place de la transversalité est un enjeu propre du PLUi-H, la plus part des communautés de communes l'ont compris. Des moyens humains se déploient pour répondre à cette nouvelle problématique. Aussi le PLUi-H se démarque car il est assujéti à l'enquête publique et à une période de concertation plus efficace. Dans ce dernier les avis, les ressources, le temps mais aussi l'argent sont plus largement mis en commun. Enfin les délais de suivi ont été harmonisés et le risque juridique du PLUi-H, lui a été minimisé.

Finalement des avantages et des inconvénients sont à retirer des expériences étudiés. Les nouveaux objectifs de transversalité et de cohérence mis en exergue par le PLUi-H sont essentiels et favorisent à terme une politique plus globale et moins segmenté sur le territoire. Le PLUi-H semble accorder

plus de temps à la discussion avec les élus et le public. Cette organisation oblige à mutualiser tout ce qui peut l'être, ce qui est indéniablement, à terme, une source d'économie de temps et d'argent.

En revanche, l'écriture du document restant assez libre, l'appréciation du contenu se fait au cas par cas. Il est donc difficile d'affirmer que le contenu du PLUi-H respecte ou ne respecte pas celui du PLH. L'habitat s'inscrit dans une procédure plus lourde et s'acquiesce de nouveaux modes de travail difficiles à gérer. C'est notamment le cas de l'organisation des équipes, des habitudes de travail mais aussi des discussions entre les élus. La sécurité juridique représente également un inconvénient du PLUi-H. Même si ce risque s'étiole il reste dans les esprits au sein des intercommunalités.

Parallèlement la fusion est évitée par certaines communautés de communes qui préfèrent garder l'indépendance de leurs documents d'urbanisme sans compromettre le besoin de cohérence. Les discontinuités de calendrier sont utilisées pour améliorer les documents par itérations.

Respecter quelques règles est important pour que le PLUi-H simplifie réellement les politiques locales. Tout d'abord ce document central doit être politiquement porté par une équipe nouvelle et diversifiée. L'enjeu n'est pas d'établir simplement un volet habitat mais un vrai document complet liant toutes les politiques locales. Ce document, lorsqu'il suit la bonne voie semble permettre de développer l'habitat et donc améliorer l'évolution de chacun des EPCI.

Ce travail a donc permis de souligner que ce n'est pas vraiment la question du document qui est importante mais plutôt la mise en place de la transversalité dans les politiques et les services. C'est en effet la clé pour arriver à une politique de l'habitat intégré. La forme du PLUi-H tend à simplifier ce changement, il reste donc un outil préférable pour atteindre ces objectifs.

Pour permettre aux communautés d'aménager la ville dans une optique durable, il est important de valoriser leurs efforts. L'accompagnement des collectivités à cette homogénéisation des orientations est donc toujours d'actualité. Comme l'exprime François AMIOT chef du bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie, DGALN/DHUP⁵⁴ « *On peut estimer que si ce nouveau type de document constitue pour les usagers une avancée significative en termes de simplification, son élaboration requiert de la part des maîtres d'œuvre une expertise accrue qu'il sera intéressant de capitaliser au fil des expériences* »

Lorsqu'il est élaboré dans le cadre intercommunal, le PLUi a, de surcroît, l'objectif de traiter des différentes politiques publiques en cohérence. L'appel du législateur à intégrer le PLH n'est qu'une façon de pousser les communautés de communes à mettre l'habitat au cœur des discussions. Cette transversalité demande une gouvernance singulière. Elle doit à la fois décloisonner les échanges habituels et les élargir à de nouveaux cercles d'acteurs. Le PLUi doit devenir un élément central de la politique communautaire, pour y parvenir les services de la communauté doivent être refondus. La construction d'un tel PLUi amène l'entrée de nouveaux acteurs de l'aménagement de la ville.

⁵⁴ I. Richard, S. Pissier, C. Gaffar, A. Florès, T. Chaumier, S. Labèque, G. Robin, P. Schmit, S. Debeaumont, *Plans locaux d'urbanisme intercommunaux, retours d'expériences des pistes pour demain*.2011

Bibliographie

Acteurs :

- Mme **Marjolaine CORDIER**, responsable de la planification à Toulouse métropole, interview du 10 Mars 2017
- Mme **Julie DELPY**, chargé d'étude urbanisme au sein de la société Urbactis, conversation du 27 Avril 2017
- Mme **Anny Gaëlle IVARS**, chargé d'étude urbanisme à la communauté de commune du Saint Affriquain, entretien du 25 Avril 2017.
- Mme **Laetitia MANCEAU**, responsable du service urbanisme à Le mans métropole, entretien du 5 Avril 2017
- Mr **Jacques NOYER**, directeur d'une société d'aménagement en région Toulousaine, entretien du 20 Mai 2017.

Articles Juridiques :

- **G. GEOFFROY et S. MATHONNET**, *Des plans départementaux de l'habitat, pour quoi faire ?*, Techni.cités N°217, 23 octobre 2011, p16.
- **C. LHERMINIER et B. PERRINEAU**, *Loi ALUR : le PLUi, le nouvel outil de planification urbaine ?*, La semaine juridique-étude, n°16 22 avril 2014.
- **Jean LAVEUGLE**, *Intégrale : Une histoire de la politique de l'habitat en France (1850-2014)*, Pavillon de l'Arsenal
- **Audrey LE MAREC**, « L'habitat rural, enjeux d'intérêt intercommunal », Pour 2007/3 (N°195) p120-127
- **François PRIET**, *Le nouveau plan local d'urbanisme*, RFDA 2014, n°3, p.557
- **François PRIET**, *L'intercommunalité accélérée rendra-t-elle plus facile la construction ?* – RDI 2015. 212
- **Françoise ZITOUNI**, *La loi ALUR et les politiques locales de l'Habitat*, AJDA 2014. 1076

Site internet :

- **Assemblée nationale**, Disponible sur : <http://www.assembleenationale.fr>
- **Club PLUi**, <http://www.club-plui.logement.gouv.fr/>, rubrique "toutes les productions par thématiques"
 - **Chahoul GAFFAR et Marc MORAIN (Certu), Céline CARDIN et Dominique MORAU (CETE Ouest)**, *Éléments de synthèse issus du retour d'expériences de la rédaction des OPA par quelques lauréats du Club PLUi*, Groupe de travail national du 24/06/2013
 - Pourquoi réaliser un PLUi tenant lieu de PLH ? Bénéfices attendus et facteurs clé de succès, club PLUi, 13/11/2014
 - Fiche méthodologique, Le Programme d'Orientations et d'Actions, DGALN/DHUP-DGITM/DST-CEREMA *Éléments d'appui à la rédaction du POA dans le cadre d'un PLUi tenant lieu de PDU et/ou PLH*, Avril 2015
 - Présentation Club PLUi Lorraine, *Déclinaison de la thématique Habitat dans les OAP : retour d'expérience*, Cerema, 20/05/2015
- **Fiches techniques Loi ALUR**. <http://www.cohesionterritoires.gouv.fr/spip.php?page=accueil-sous-site&site=432>
 - *Le PLU intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat et de plan de déplacement urbain*

- *Loi ALUR rénové n°2014-366 du 24 Mars 2014, Dispositions relatives au contentieux des documents d'urbanisme*
- **Légifrance.** Le service public de la diffusion du droit. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/>
- **Toulouse Métropole.** (s.d.). <http://www.toulouse-metropole.fr/projets/plan-local-d-urbanisme-intercommunal/concertation>. Consulté le 03 2017.

Lois et textes règlementaires :

- *Loi n°2017-86 du 27/01/ 2017 Egalité et Citoyenneté*
- *Loi n°2014-366 du 24/03/ 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové ALUR*
- *Décret n° 2012-290 du 29/02/2012 relatif aux documents d'urbanisme et pris pour l'application de l'article 51 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche*
- *Loi n° 2010-788 du 12/07/2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE) dite loi "Grenelle 2"*
- *Loi n°2009-323 du 25/03/ 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*
- *Loi n°2006-872 portant engagement national pour le logement du 13/07/2006 (ENL).*
- *Loi n°2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13/12/2000 (SRU).*
- *Loi n°92-586 relative à l'administration territoriale de la République du 6/02/1992 (dite loi ATR) et la Loi Chevènement du 12/07/1999.*
- *Loi n° 96-987 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville du 14/11/1996.*
- *Loi n° 91-662 d'orientation pour la ville du 13/07/1991(LOV).*
- *Loi n°83-3 du 7 /01/1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, loi Defferre*
- *Loi du 02/03/1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et lois des 07/01 et 22/07 1983 relatives au transfert des compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales*

Travaux antérieurs à la réforme

- **Espacité**, Guide PLH à destination des élus, Mise à Jour 2014
- **Yves MALFILATRE, Alain LECOMTE et Thierry MENAGER** *Rapport CGEDD : Le plan local d'urbanisme intercommunal intégrateur : assurer la réussite d'une réforme essentielle*, Juillet 2013
- **JP. LEBRETON et P. PLANCHET**, GRIDAUH, *Interrogation sur l'intégration du PLH dans le PLU intercommunal*, Groupe de travail du 3 juillet et du 28 septembre 2009
- **I. RICHARD, S. PISSIER, C. GAFFAR et al.** *Plans locaux d'urbanisme intercommunaux, retours d'expériences des pistes pour demain.*2011

Travaux postérieurs à la réforme

- **JL. HELARY, A. LECOMTE, F. SEIGNOUX et A. WEBER**, *Transcription dans les PLU des besoins de logements prévus dans les PLH*, Mars 2016
- **Chahoul GAFFAR, Marc MORAIN (CERTU) et Philippe SCHMIT (AdCF)**, *Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLH et de PDU : Eléments de cadrage juridique et technique*, Mars 2012
- **Dominique MORAU, Céline CARDIN**, *Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLH et de PDU : La Gouvernance*, CETE Ouest
- **C. PENEAU**, *PLH non intégré, retour d'expérience de Le Mans Métropole*. 26 janvier 2017

ADcF

- **AdCF. Male MOLNO et Camille ALLE (Science Po Paris)**, *Plan locaux d'urbanisme intercommunaux, Témoignages, enquête et analyse des pratiques communautaires*, Janvier 2013

Table des figures

<i>Figure 1: Illustration de Jean Laveugle</i>	10
<i>Figure 2: Schéma de principe de la prorogation du PLH</i>	13
<i>Figure 3: Schéma de principe de la prorogation des effets du PLUi-H après fusion</i>	13
<i>Figure 4: La ventilation des pièces du PLH dans le PLUi-H</i>	15
<i>Figure 5: Les relations des pièces du PLUi-H</i>	20
<i>Figure 6 : Relation du PLUi-H avec les autres textes</i>	21
<i>Figure 7: Diagramme de la répartition de l'ingénierie en matière d'habitat</i>	32
<i>Figure 8: Diagramme représentant l'avis des EPCI dans le cas d'une éventuelle obligation de fusion du PLH au PLUi.</i>	40
<i>Figure 9: Concertation "Habitat et Economie" CC Picardie Verte</i>	42
<i>Figure 10: Schéma de l'élaboration itérative à Le Mans Métropole</i>	49
<i>Figure 11: Infographie de la CC Picardie Verte montrant le mécanisme du PLUi-H</i>	52

Table des annexes

<i>Annexe 1: Introduction, PADD de Toulouse Métropole</i>	61
<i>Annexe 2 : Socle du PADD de Toulouse Métropole</i>	62
<i>Annexe 3 : Exemples d'OAP habitat de l'Eurométropole de Strasbourg</i>	63
<i>Annexe 4 : Tableau récapitulatif de la ventilation des pièces</i>	66
<i>Annexe 5 : Tableau récapitulatif des acteurs</i>	67
<i>Annexe 6 : Entretiens avec les différents acteurs de l'habitat</i>	68

Annexe 1 : Introduction du PADD de Toulouse métropole

L'introduction générale du PADD de Toulouse métropole traduit de la hiérarchie que le PADD du PLUi-H doit prendre :

«Le PADD du PLUi-H de Toulouse Métropole se compose de deux parties : le « Socle » et le volet « Thèmes et Territoires ».

Le Socle, tronc commun du PADD, décline en orientations générales la vision métropolitaine de son projet de planification, au travers notamment des trois grands axes sur lesquels se sont appuyées les différentes étapes d'animation qui se sont tenues en 2015 : l'optimisation, la proximité, la cohésion. Le thème de la transition (énergétique et climatique) a été abordé de manière transversale dans chacun de ces axes stratégiques, à la manière d'un fil conducteur des différentes orientations proposées.

Feuille de route pour le PLUi-H, le Socle intègre également des éléments qui ont été définis comme des invariants du projet (objectifs démographiques, production en logements notamment) et se nourrit des enjeux issus du diagnostic tout autant que ceux liés au contexte environnemental et économique actuel.

Ce premier volet du PADD a été enrichi et complété, dans une deuxième étape conduite durant le premier semestre 2016, par un travail de spatialisation marqué par l'organisation d'ateliers territoriaux. Ces ateliers ont permis de traduire et de cartographier les orientations générales à travers quatre orientations thématiques : la Trame Verte et Bleue, les centralités de proximité, le développement urbain et les espaces agricoles.

Ces déclinaisons spatiales, qui composent la partie « Thèmes et Territoires » du PADD, sont organisées sous forme de fiches. Ces dernières sont articulées autour d'une restitution cartographique qui traduit un principe et s'accompagnent de modalités de mise en œuvre sous forme rédactionnelle. »

Annexe 2 : Socle du PADD de Toulouse métropole

Le socle du PADD se compose de trois parties résumant avec les orientations larges la vision métropolitaine et les orientations politiques à prendre :

	Orientations générales
Optimisation « Mieux organiser le développement du territoire »	Faire du paysage et de la trame verte et bleue, des éléments fondateurs du projet métropolitain
	Faire le choix d'une extension urbaine maîtrisée afin de préserver l'équilibre actuel des espaces urbains, agricoles et naturels
	Privilégier le développement de la ville sur elle-même, en renforçant le lien entre urbanisme-mobilités et équipements
	Mettre en œuvre une politique d'organisation et de valorisation des territoires de l'économie, pour améliorer les conditions d'accueil des entreprises
	Tendre vers la sobriété énergétique et développer les énergies renouvelables, en lien avec les choix d'urbanisation du territoire : vers une cohérence urbanisme/énergie
	Renforcer la cohérence entre le projet urbain et la politique de gestion de l'eau et de protection des milieux aquatiques
Proximité « Favoriser une métropole mieux pratiquée par ses habitants »	S'appuyer sur les centralités bien équipées pour accueillir les habitants dans les meilleures conditions
	Créer les conditions pour renforcer l'attachement des habitants à leur quartier et à leur commune.
	Mettre la multimodalité au cœur de l'organisation urbaine, pour agir sur l'évolution des comportements en matière de déplacement
	S'appuyer sur le potentiel économique, social et environnemental de l'agriculture pour développer le territoire métropolitain
Cohésion « Mieux vivre ensemble »	Poursuivre une construction de logements soutenue, pour accompagner le développement de la métropole
	Apporter une réponse solidaire à l'exigence de diversité sociale
	Renforcer l'attractivité résidentielle vis-à-vis des familles
	Améliorer le parc de logements existants pour assurer son attractivité
	Promouvoir une ville apaisée et responsable

Ces orientations montrent que sur la métropole Toulousaine l'habitat est au cœur des réflexions. En effet la majorité comporte une part de réflexion concernant l'habitat. Ici les orientations sont représentées par leur ordre de rapport à l'habitat, du rouge au jaune.

Déjà dans le PADD l'habitat semble avoir été parfaitement intégré. Ces principes devront être retranscrits, sans mettre l'habitat de côté dans le reste des pièces du PLUi-H non diffusés à ce jour.

Annexe 3 : Exemples d'OAP habitat de l'Eurométropole de Strasbourg

A travers une OAP « thématique habitat » le PLUi de l'Eurométropole de Strasbourg réaffirme les objectifs de production de logements et de logements locatifs sociaux pour les différents territoires de la métropole conformément au POA.

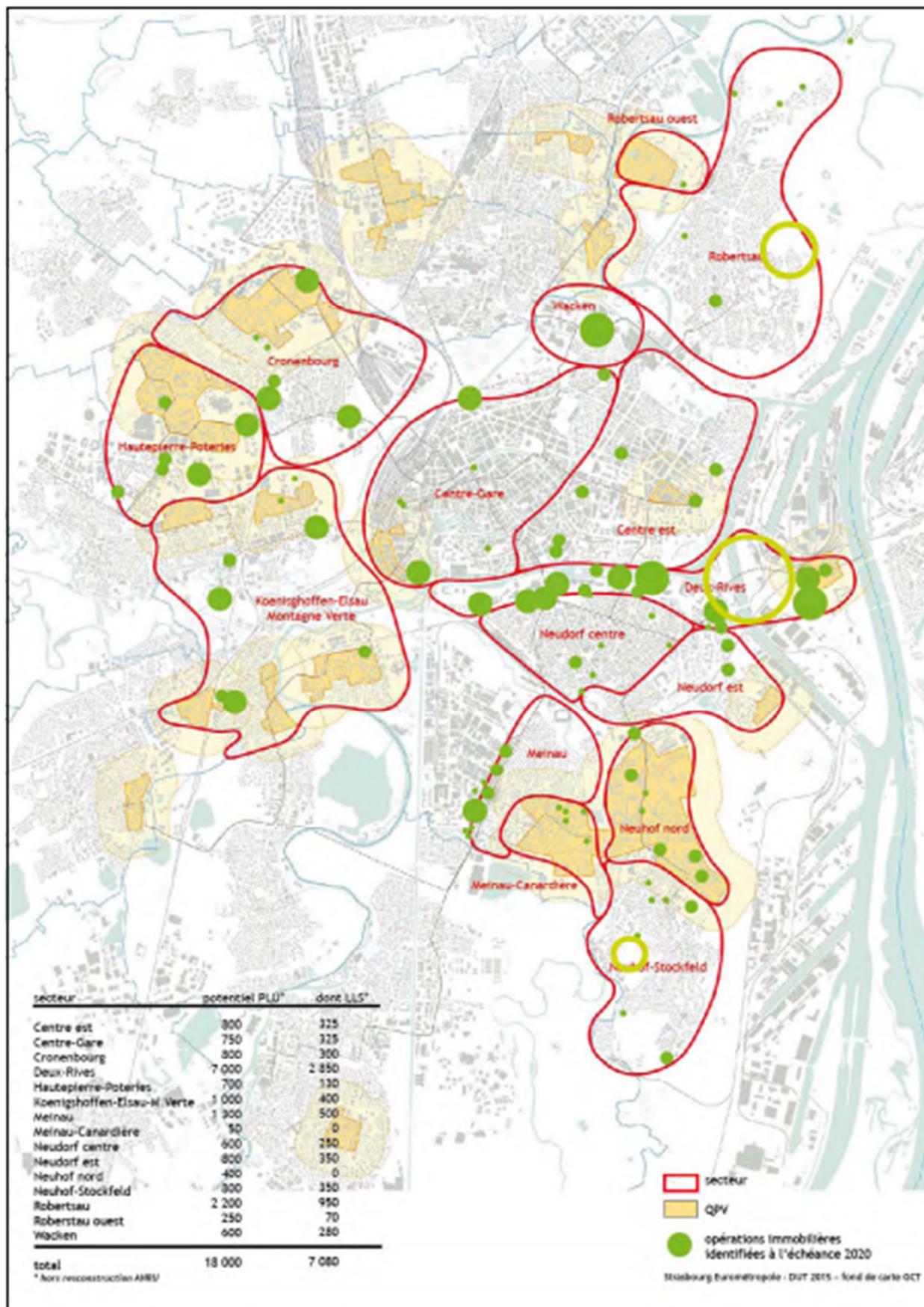
Les objectifs de productions de logement sont fixés dans des tableaux classés par communes :

Communes	Production de logements (proposition de répartition - globale)	Production moyenne de logements / an (objectif)
Bischheim	800	53
Blaesheim	90	6
Eckbolsheim	2 000	133
Eckwersheim	90	6
Entzheim	160	11
Eschau	730	49
Fegersheim	90	6
Geispolsheim	1 000	67
Hoenheim	1 010	67
Holtzheim	330	22
Illkirch-Graffenstaden	5 000	330
Lampertheim	400	27
Lingolsheim	550	37
Lipsheim	200	13
Mittelhausbergen	300	20
Mundolsheim	200	13
Niederhausbergen	210	14
Oberhausbergen	1 300	87
Oberschaeffolsheim	200	13
Ostwald	2 000	133
Plobsheim	950	63
Reichstett	1 200	80
Schiltigheim	2 200	147
Souffelweyersheim	650	43
Strasbourg	18 000	1 200
Vendenheim	2 000	133
Wantzenau (La)	750	50
Wolfisheim	710	47
TOTAL EMS	environ 45 000	environ 3 000
		Commune SRU/Duflot

Source : ADEUS - EMS.

Aussi comme pour les plans d'aménagement l'eurométropole fournit une carte répertoriant les opérations immobilières à l'horizon de 2020 et les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Carte n°1 : La production de logements à l'échelle des quartiers de Strasbourg



Enfin cette OAP « Habitat » donne aussi des obligations par rapport au zonage graphique du PLUi. Ici il est question que la production de logement locatif sociaux soit réglementé dans les zones à urbaniser (AU). L'OAP impose entre autre une production de 35% de logements locatifs sociaux dans ces zones pour les communes de plus de 3 500 habitants.

La référence de ces objectifs de production dans une OAP rend ces dispositions opposables aux autorisations d'urbanisme, par rapport de compatibilité.

Annexe 4 : Tableau récapitulatif de la ventilation des pièces du PLH dans le PLUi-H

Tableau récapitulatif de la ventilation du PLH dans le PLUi	
Pièce du PLU	Éléments ou contenu du PLH
Rapport de présentation	Diagnostic du marché du logement au niveau de l'EPCI et des conditions d'habitat
PADD	Principes et objectifs du PLH de l'article R302-1-2 du CCH: Une offre de logement suffisante, diversifiée et équilibrée Permettant de répondre aux besoins des populations fragilisées, des personnes âgées et des handicapées Mettre en place la trame des politiques d'attribution des logements locatifs sociaux
OAP	Principes et objectifs territorialisés du PLH définissant les secteurs et les catégories de logements ou des interventions doivent être menés. Éléments spatialisés du programme d'action du PLH
Règlement	ER pour les programmes de logements Délimitation des secteurs pour l'application des pourcentages de logement Bonus de constructibilité Formes urbaines envisagées ETC....
POA	Principes et objectifs du PLH sur les politiques spécifiques envisagées Programme d'action du PLH hors mesures territorialisées Moyens financiers nécessaires, et catégorie d'intervenants Calendrier prévisionnel de réalisation des objectifs par périodes Dispositif de suivi et d'évaluation Observatoire de l'habitat

Annexe 5 :

Tableau récapitulatif des acteurs du PLH

Les acteurs participant à la mise en œuvre du PLH

PARTENAIRES	OBJECTIFS	MOYENS A DISPOSITION
l'État	<ul style="list-style-type: none"> • Veiller à la cohérence des orientations du PLH avec les textes législatifs • Participer à la mise en œuvre du PLH par l'affectation des aides à la pierre • Programme : construction de logement social 	Aides à la pierre
L'Anah	<ul style="list-style-type: none"> • Intervenir sur le parc privé existant : réhabilitation 	Aides de l'Anah
L'EPCI	<ul style="list-style-type: none"> • Formuler et piloter le projet PLH 	Contractualisation (conventions de délégation, accords collectifs)
Les Communes adhérentes à l'EPCI	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en œuvre les orientations du PLH en : <ul style="list-style-type: none"> - gérant l'urbanisme : permis de construire, permis de lotir, ZAC... - gérant la demande de logement social - participant à la construction et à la réhabilitation de logements existants 	PLU
Le Conseil Général	<ul style="list-style-type: none"> • Exercer la politique sociale du logement • Articuler le PLH aux politiques du département 	PDALPD, PDH, SDAGV Financements d'actions (FSL) Appui technique des services sociaux
Le Conseil Régional	<ul style="list-style-type: none"> • Co-valider le projet de PLH en CRH • Articuler le PLH avec les politiques d'aménagement et de développement local 	Financement d'actions (aides au foncier, à la construction de logements sociaux...)
Les EPCI voisins, le SCOT, le Schéma Directeur	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer la cohérence avec les politiques du logement des territoires voisins et avec l'ensemble des autres politiques d'aménagement du territoire 	
Les organismes HLM	<ul style="list-style-type: none"> • Développer les produits adaptés • Valoriser le parc social • Participer à la définition des politiques d'attribution et au zonage du logement social 	<ul style="list-style-type: none"> • Fichier de la demande • Signature d'accords collectifs (CUS)
Action Logement (1% Logement)	Répondre aux besoins en logement des salariés des entreprises installées dans le secteur concerné	Financement et contractualisation
Les opérateurs privés (promoteurs, bailleurs privés constructeurs)	<ul style="list-style-type: none"> • Faciliter l'itinéraire résidentiel des ménages • Attirer les classes moyennes 	Connaissance et développement de l'offre
Les experts : agents immobiliers, notaires, architectes conseil (CAUE, PACT ARIM...)	<ul style="list-style-type: none"> • Assister les communes dans la mise en œuvre des orientations du PLH sur l'aspect qualitatif 	Connaissance du marché immobilier : perception des demandes formulées par les locataires et acquéreurs
Les acteurs économiques	<ul style="list-style-type: none"> • Satisfaire les besoins de leur secteur d'activité : logements pour les salariés (dont travailleurs saisonniers) 	
La CAF	<ul style="list-style-type: none"> • Organiser le suivi des familles allocataires 	Contractualisation d'objectifs
Les associations	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en lumière les besoins des populations spécifiques • Accompagner les personnes en difficulté • Proposer des solutions adaptées aux publics spécifiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Connaissance des besoins et du parc • Suivi des familles défavorisées
Les fournisseurs d'énergie	<ul style="list-style-type: none"> • Lutter contre la précarité énergétique et assurer un «chauffage pour tous» 	Connaissance des impayés d'énergie et des logements vacants
Les habitants	<ul style="list-style-type: none"> • Participer à la mise en œuvre des orientations du PLH : acceptation ou rejet des projets de logements et notamment des logements sociaux 	Perception vécue du marché immobilier et foncier

Annexe 6 :
Entretiens avec les différents acteurs
de l'habitat

La valeur ajoutée 'intégration du PLH au PLUi.

Adeline Caubel

caubel@gexiafoncier.fr

06.76.51.77.85

Mme Marjolaine Cordier Toulouse Métropole

6 Rue René Leduc, 05 81 91 77 67

Salle 4B

Vendredi 10 Mars 2017

37 communes et 746 919 habitants

Etat des lieux avant le PLUi-H

De quoi disposait la ville de Toulouse en matière d'habitat avant de se doter d'un PLUi-H ?

Toulouse métropole disposait d'un PLH de 2011 à 2015. De par la délibération du conseil de la métropole en Avril 2015 ce dernier a été prorogé pour une durée de 3ans jusqu'à 2019. Cela est rendu possible par la loi ALUR qui fixe cette prorogation.

Choix du PLUi-H

Pourquoi avoir choisi le PLUi-H par comparaison aux autres situations possibles (PLUi-D, PLUi-HD, PLH ...) ?

Il semble indispensable d'intégrer le PLH au PLUi pour avoir un document plus cohérent qui permette de mettre en relation les politiques de l'habitat et de l'urbanisme. Aussi ces deux documents ayant le même périmètre il semblait presque nécessaire de les regrouper.

Cette fusion peut faire gagner en efficacité pour le volet habitat un peu boudé auparavant.

De plus les équipes de l'urbanisme et de l'habitat ont déjà pu travailler ensemble à propos du potentiel foncier. Les deux équipes ont déjà pris l'habitude de travailler en commun.

La compétence urbanisme a été attribuée à la communauté d'agglomération de Toulouse en septembre 2008. (décembre 2008 CA-Janvier 2015 Métropole)

Toulouse ne dispose pas de plan de secteur.

Pensez-vous que cette configuration permette une cohérence parfaite des deux documents (PLUi et PLH) ?

C'est une très bonne opportunité que de regrouper ces deux documents. La majorité des dispositions du PLH vont être déportés dans le POA à l'exception d'un chapitre Habitat dans les OAP.

Quels sont les avantages pour la métropole ?

Cette intégration permet de traiter plus facilement avec les maires dans un esprit plus communautaire. Par exemple les objectifs de production de logements sont fixés lors de réunion

communes. De plus les questions de mutation du parc et de l'extension sont traités ensemble lors d'une même réunion. On pense l'urbanisme et l'habitat dans un même document c'est essentiel, mais c'est aussi une petite révolution.

Cela permet surtout de créer du lien entre les services ce qui est une bonne chose.

Détail sur la gouvernance de ce document

Pensez-vous que l'intégration du volet habitat vous fera gagner du temps d'analyse et de définition des objectifs ?

Dans un premiers temps je ne pense pas que cela nous fasse gagner du temps mais dans le futur ces mécanismes mis en place seront bénéfiques pour la qualité du document. En effet les nombreuses réunions organisées pour mettre tout le monde d'accord ont pris beaucoup de temps. La définition des objectifs qui dépend des élus a été difficile.

Pensez-vous que cette intégration permettra au service(s) d'être plus efficace ?

Oui cela permet une véritable amélioration de l'action publique. Ce sera bénéfique pour l'avenir c'est certain, même si nous savons qu'au vu du calendrier le document sera loin d'être parfait dans l'avenir il pourra s'en rapproche grâce aux méthodes de travail misent en place.

.....Notamment par rapport à l'organisation et la mobilisation des outils pour réaliser les procédures ?

Pour vous l'intégration du volet habitat favorise la gestion des équipes, ou la complique ?

Au niveau de la direction planification urbaine la transversalité avait déjà été mis en place, en revanche pour la direction de l'habitat cela a été plus difficile d'acquérir ces méthodes de travail. Par exemple les enjeux agricoles sont abordés lors des réunions communes alors que la direction habitat n'en a quasiment jamais entendu parler. Pour les élus aussi cette transversalité à eu du mal à se mettre en place. Le plus important mais aussi le plus difficile à penser c'est de croiser les enjeux.

Cela permet d'ouvrir la discussion entre les services et avec les élus. Cela peut aussi provoquer des frictions dans certaines situation, notamment lorsqu'on évoque les quotas de logements sociaux, mais tous les problèmes ont une solution et il est agréable de voir que tout le monde se sent concerné et sais mettre de l'eau dans son vin

En matière de dépenses, pensez-vous que la mutualisation des équipes est une bonne chose ?

Le regroupement des informations est une source d'économie. L'intercommunalité aussi favorise la mutualisation des existants, le partage du travail. Aussi les productions servent aux autres directions. L'intercommunalité gagne en efficacité, mais aussi mutualisent leurs dépenses.

Comment les services vont s'organiser pour cette fusion habitat/urbanisme ?
(Service URBA et service HABITAT distincts ou liés de base → vocation à s'intéresser au PLUI-H ?)
Notamment pour la présidence du comité de pilotage ? (Vice-président à l'urbanisme ou à l'habitat)

L'équipe est composée d'une équipe projet et d'un comité de pilotage. L'équipe projet qui représente la gouvernance technique se compose d'une équipe Urbanisme et une équipe Habitat qui se rencontre une fois par semaine. La planification urbaine travaille sur le PLUi et la direction Habitat fixent les quotas les outils du PLH. Ces deux équipes se construisent des habitudes en commun. Le comité de pilotage (Copil) est l'instance politique coordinatrice du projet. Il définit la stratégie, pilote et valide les grandes orientations du projet, et peut aussi être amené à définir les conditions et les modes de communications. Il est composé d'élus et présidé par le vice-président à l'urbanisme. Ils traitent les projets Urbains, l'Habitat, le Développement économique, les Déplacements et transports, l'Environnement et le développement durable, l'Aménagement et à la politique foncière. Il comprend aussi les présidents des commissions correspondantes. Un copil restreint sera composé de quatre membres dont la vice-présidente déléguée à l'Urbanisme et aux Projets Urbains, la vice-présidente déléguée à l'Habitat, le vice-président déléguée à l'Aménagement et à la Politique Foncière, Le Président de la Commission Urbanisme et Projets urbains. Le mode de travail sur le PLUI-H se fera par les groupes de travail thématiques transversaux (réunissant toutes les équipes nécessaires) et le cas échéant des groupes de travail territoriaux. Aussi des séminaires seront organisés aux étapes clefs de la procédure.

Pensez-vous que les discussions, l'animation, la mobilisation des équipes de planification du travail prennent plus de temps à cause de ce regroupement.

Oui toutes ces réunions prennent plus de temps.

Par qui le calendrier de l'élaboration du PLUI-H est-il fixé ? Quelles sont les difficultés pour le respecter ?

Le calendrier est fixé par rapport aux règles juridiques notamment la disparition des POS en mars 2017. Les échéances du Mandat aux élections législatives en 2020. C'est la première fois que la métropole rédige un tel document donc le délai est très très court par rapport.

1. La définition des objectifs a été faite en premier 9 avril 2015
2. Des ateliers ont été organisés pour fixer le PADD en février et juin 2016
3. Le PADD est conclu en juillet 2016
4. Chaque commune vote pour fixer les objectifs de production de logement
5. Fin avril 2017 le travail technique doit être arrêté (Règlement + OAP + POA à terminer)
6. Octobre 2017 PLUI-H arrêté en conseil de métropole

Question d'ordres réglementaires et rédactionnelles

Comment avez-vous assimilé les modifications réglementaires des nouvelles lois (ALUR, Grenelle, II ENE) Avez-vous fait appel à une aide juridique ou allez-vous le faire ?

Les nouvelles lois ont été assimilées par la métropole mais chaque disposition prise est validé par un assistant à maîtrise d'ouvrage Juridique (Avocat). L'agence d'urbanisme de Toulouse participe. Un bureau d'étude Urbanisme a été pris pour la rédaction des OAP au vu du calendrier serré. D'autres prestataires extérieurs comme un bureau d'étude environnement et un prestataire pour organiser la concertation.

Dans quelle mesure le volet habitat s'intégrera aux orientations d'aménagement et de programmation ?

Les OAP sont rédigés par l'agence d'urbanisme et par le bureau d'étude Urbanisme. Un volet habitat est intégré un aux OAP. Il y aura des OAP territorialisés avec une partie écrite et une partie graphique.

Le reste du PLH est inséré dans le POA

Comment seront-elles être organisées ? Suivi de la structure du PLH ? (orientations sur la totalité du territoire, actions sur la totalité aussi, déclinaison des orientations à différentes échelles)

Voir plus question d'avant

Quelles sont les dispositions Habitat qui ont vocation à intégrer le POA ?

Le POA pièce numéro 6 comporte les orientations, les pièces thématiques, et les pièces territorialisés, elles sont sous la forme d'une feuille de route communale.

De plus le rapport de présentation du PLUi-H doit justifier des POA. Cette justification est un peu compliqué à établir étant donné que le POA est un nouveau document et qu'il n'est pas simple d'en traduire les objectifs et leurs causes dans le rapport de présentation.

La convention de délégation d'aide à la pierre était-elle en place du PLH existant ou est-ce un nouvel outil ? Quels autres outils disposait Toulouse métropole ?

Le PLUi-H ne modifie pas les droits acquis lors de l'élaboration d'un PLH simple ?

Les outils existants du PLH semblent être conservés, mais Mme Cordier n'a pas plus d'information sur le sujet.

Pensez-vous que toutes les dispositions du PLH pourront être intégrées dans le PLUI-H sans perte d'information.

Il est possible que la traduction soit quelque peu incomplète car les documents sont par essence très différents. Cependant on peut se dire qu'au vu des outils gagnés par le PLH, comme l'enquête publique, le PLH est gagnant. En effet ce document était moins opérationnel et moins efficace.

Pensez-vous que c'est en quelque sorte une petite révolution d'élaborer un PLUI-H au vus des compétences techniques qui doivent être rapprochés ?

OUI

En ce qui concerne le PDU qu'est-il prévu et pourquoi ne pas l'intégrer au PLUi ?

Est-ce une question de périmètre qui ne coïncide pas avec celui de l'autorité organisatrice des transports urbains ?

PDU approuvé en octobre 2012, révisé le 4 février 2015.

Toulouse Métropole n'est pas l'autorité organisatrice des transports, c'est le SMTC, donc le PDU ne peut pas s'intégrer dans le PLUi. Cependant le travail a été fait en lien avec le PDU. Il était important de réfléchir avec les transports en commun pour les objectifs de logement dans chaque commune. Le document a donc « attendu » l'approbation du PDU pour fixer ces objectifs, c'est sûr que son intégration aurait peut-être permis d'aller plus rapidement dans les démarches.

En revanche la nouvelle ligne de métro à une échéance trop lointaine pour être réfléchi dans le PLUI-h. Il n'y a pas eu d'anticipation par rapport au logement.

La valeur ajoutée 'intégration du PLH au PLUi.

Adeline Caubel

caubel@gexiafoncier.fr

Julie Delpy- URBACTIS

L'intégration du volet habitat dans le PLUi de Toulouse Métropole a amené des nouveautés, en effet les politiques d'urbanisme et d'habitat n'ont jamais ou très peu été réfléchies ensemble et à l'échelle de l'intercommunalité.

Vous êtes un bureau d'étude en urbanisme, avez-vous eu l'occasion de travailler sur un PLUi-H ?

On s'occupe du PLUi-H de la Communauté de Communes des Deux Rives (Valence d'Agen). La démarche a commencé il y a un peu moins d'un an.

De toutes les phases clés du PLUi (Diagnostic territorial, Projet d'Aménagement et de Développement Durable, Parties techniques règlements écrits et pièces graphiques et Orientation d'Aménagement et de programmation) nous avons présenté le diagnostic aux élus et définis avec eux les enjeux. En ce moment on rédige le PADD avec les élus, et nous commençons déjà à réfléchir au règlement avec les équipes techniques.

Dans quelle mesure avez-vous pris part à la rédaction du PLUi-H de la Communauté de Communes ?

Le cabinet Urbactis est mandaté pour cette mission mais avec des co-traitants : des bureaux d'études spécialisés nous aident dans la démarche. Et au même titre qu'il y a un BE environnement, il y a un BE habitat. C'est la première fois qu'Urbactis travaille avec ce bureau d'études. Nous ne sommes pas basés dans la même ville, on se voit donc très rarement (aux "grosses" réunions avec tous les élus), on communique par mail et téléphone.

Comment travaillez-vous avec le BE habitat ?

Nous travaillons sous forme d'aller/retour avec le BE habitat pour remplir toutes les exigences du PLUi-H.

Travaillez-vous souvent avec d'autres bureaux d'études ?

Nous étions habitués à co-traiter de cette manière, car dans les PLU (sans volet H et à l'échelle communale), nous co-traitons toujours avec un bureau environnement.

Comment avez-vous traité la partie habitat pour le diagnostic ?

Pour le diagnostic, la partie habitat a été traitée comme les autres "thèmes" (déplacement, économie, démographie, environnement...) : c'est à dire dans une partie à part, qu'à réaliser le BE habitat. Le parc de logements existant a été étudié, ainsi que son évolution, en parallèle à l'évolution démographique (le vieillissement de la population entraîne un besoin en logements adaptés, l'ouverture d'une classe en BTS provoque peut être des besoins en petits logements en centre-ville...).

Et pour le PADD?

Pour la partie PADD, la partie habitat prend un sens particulier car les élus ont été amenés, lors de 3 ateliers habitat à se prononcer sur ce qu'ils souhaitaient pour l'avenir (projection démographique et nombre de logements que cela implique).

Ces éléments devront se traduire dans les OAP, et dans le règlement pour que l'urbanisation nouvelle prenne en compte l'habitat.

Que pensez-vous personnellement des enjeux de l'intégration du PLH ?

Un des enjeux de l'intégration du PLH dans le PLUi c'est la durée de vie des documents.

Un PLH doit se faire sur une durée de 6 ans, alors qu'un PLU se situe plus aux alentours d'une dizaine d'année.

Pour exemple, le PLH de cette communauté de communes va se situer de 2020 à 2026 alors que le PLUi sera à horizon 2030. Ce qui signifie qu'au bout de 6 ans, le PLUi-H et surtout son volet habitat vont être évalués et éventuellement recalculés.

La valeur ajoutée 'intégration du PLH au PLUi.

Adeline Caubel

caubel@gexiafoncier.fr

06.76.51.77.85

Laetitia MANCEAU- Le Mans Metropole

19 communes et 205 256 habitants

Pouvez-vous me dire comment sont traités les relations avec les communes et les maires pour le PLH. Je suis aussi intéressée par la même question concernant les aménageurs.

Les Maires de toutes les communes (ou leurs représentants) font partie du comité de pilotage du PLH, qui se réunit 1 à 2 fois par an aussi bien en phase d'élaboration de PLH qu'en phase de mise en œuvre. Les communes sont étroitement associées à l'élaboration du PLH, par exemple pour le PLH 2013-2019 nous les avons associées à divers ateliers thématiques de travail associant un large partenariat (phase diagnostic et phase élaboration du programme d'actions), aux comités de pilotage, à une réunion des Maires sur les objectifs chiffrés du PLH, et chaque commune a été rencontrée pour ajuster et valider le projet de "feuille de route communale" du PLH (tome 3). Elles sont ensuite rencontrées individuellement à nouveau à échéances régulières en phase de suivi : depuis l'adoption du PLH en 2013, elles ont été vues à 2 reprises (en 2014 après les élections municipales pour revalider avec elles les feuilles de route communales, et en 2016 dans le cadre du bilan à mi-parcours du PLH). Les réunions individuelles avec les communes sont préparées en concertation avec le service Urbanisme Foncier, qui est également destinataire du compte-rendu. Il est parfois présent si le contexte le nécessite.

Concernant les aménageurs : le principal aménageur auquel sont concédées la plupart des ZAC habitat est membre du comité de pilotage PLH, et est convié à des réunions trimestrielles de point sur la programmation habitat des ZAC organisées par le service Habitat Logement et qui associent également les services Urbanisme Foncier et Aménagement Urbain. Les autres aménageurs sont conviés aux réunions qui associent un plus large partenariat : ateliers d'élaboration du PLH, rencontres des acteurs de l'habitat (tous les 2 ans) et à des groupes de travail dédiés à des sujets qui peuvent les concerner (par exemple en 2016 un groupe de travail sur l'accession à prix abordable).

Personnellement pensez-vous que ce soit une bonne chose que les équipes "habitat" et les équipes "urbanismes" assistent aux mêmes réunions et qu'il y ait plus de transversalité entre les deux services.

Oui c'est pertinent pour les réunions portant sur des sujets communs. Cela permet de travailler et valoriser nos complémentarités tout en créant une culture commune et c'est propice à la constitution d'un véritable projet d'agglomération, à la fois riche et cohérent.

Il est vrai que cette transversalité est favorisée par l'intégration du volet Habitat au PLUi, mais pensez-vous que cette transversalité est possible avec un PLH seul comme au Mans.

Oui dès lors que les équipes habitat et urbanisme ont des habitudes de travail en commun, que ces transversalités sont également approuvées et appropriées par les élus. Par exemple sur Le Mans Métropole le comité de pilotage PLH est depuis longtemps co-présidé par la Vice-Présidente Logement et la Vice-Présidente Urbanisme. A mon avis on peut avoir une transversalité aussi bonne avec un PLUi n'intégrant pas le PLH et un PLH, qu'avec un PLUi intégrant le PLH, et sans la lourdeur

administrative d'un document unique. Et cela garantit un bon équilibre entre les points de vue (point de vue urbanisme et point de vue habitat s'articulent et se complètent sans que l'un "domine" l'autre). Bien sûr on se reposera la question dans quelques années (par exemple à l'occasion d'un 4e PLH).

Aussi dans les diapositives que vous m'avez transmises, celle sur l'articulation des politiques est très intéressante. Je comprends que le PLUc et le PLH sont rédigés en décalés pour prendre en compte les modifications de l'un à mi-parcours pour l'autre. Vous vous servez en quelque sorte de la temporalité plus courte du PLH pour mettre à jour le PLUc pour qu'il s'accorde avec le PLUc. Est-ce bien cette démarche ?

Effectivement on utilise les décalages de calendrier pour que les 2 documents et leurs évaluations se nourrissent mutuellement. C'est avant tout un hasard de calendrier, mais on se sert de ce hasard de manière constructive.

La valeur ajoutée 'intégration du PLH au PLUi.

Adeline Caubel

caubel@gexiafoncier.fr

06.76.51.77.85

Mme Anny - Gaëlle Ivars -Mairie de Saint Affrique

Appel 25/04/2017

10 communes et 12 718 habitants

Etat : Présence d'un arrêté préfectoral pour la compétence de la communauté de commune en urbanisme du 16/12/2015. Délibération et prescription du PLUi en décembre 2015. Concertation en cours.

La communauté de commune est-elle compétente en matière d'habitat ?

Non lors de la prescription du PLUi la communauté de commune a demandé à la DDT s'il était opportun d'intégrer un PLH et de prendre la compétence habitat. Mais au vu de la taille de la commune ce n'est pas du tout obligatoire et peu significatif.

De plus les élus sont très peu réceptifs par rapport à cette question donc la question du PLH ne se pose pas à Saint-Affrique.

J'imagine qu'aucun PLH n'a été établi par la communauté de commune du saint-affricain ?

Sur la communauté de commune on prend au sérieux la question de réhabilitation des centres bourg. Mais les questions d'étalement urbain sont peu traitées et non comprises par les élus. Seul le SCOT traite de l'Habitat dans son ensemble, il fait office de veille pour cette question.

La question d'intégrer un PLH au PLUi c'est elle posée ?

Oui et non voire première question.

Si non les questions d'habitats seront-elles présentes dans le PLUi et comment ?

Comme on l'a déjà dit la revitalisation des centres bourg est au centre des questions d'urbanisme, il a été prévu de rédiger quelques AOP Habitat territorialisé si le besoin se fait sentir.

Est-ce quelque chose qui peut être envisagé dans le futur ?

Pour le futur il est difficile de penser que les idées des élus auront changé et qu'une politique de l'habitat à l'échelle de la communauté de commune ne sera pas mise en place de sitôt.

Sauf si la loi nous y oblige.

A Saint-Affrique comme dans les villages, le changement de mentalité sur l'habitat n'est pas prévu pour le moment.



Gexia Foncier
GÉOMÈTRE-EXPERT

Quels pourraient être les obstacles au traitement de la politique de l'Habitat à l'échelon intercommunal ?

Les questions de lutte contre l'étalement urbain sont les mêmes qu'ailleurs mais les élus ont du mal à les accepter car ils pensent que les personnes ne viendront pas vivre chez eux dans les petites maisons du centre-ville.

L'ANAH s'occupe parallèlement de proposer des aides au logement. Mais ces aspects ne sont pas pris en charge par la communauté de commune.

La valeur ajoutée 'intégration du PLH au PLUi.

Adeline Caubel

caubel@gexiafoncier.fr

06.76.51.77.85

M. Jacques Noyez – Directeur général de sas API

Promotion immobilière Conseil et assistance à la maîtrise d'ouvrage Développement de projets

Dans quelle mesure les bureaux d'études peuvent être acteurs dans la rédaction du document par rapport à l'habitat notamment ?

Il est certain que c'est une nouvelle problématique qui consiste à associer urbanisme, structure et habitat. Le privé doit rassembler ces compétences pour constituer l'équipe qui permettra de répondre à cette demande.

Quels sont les avantages ou les inconvénients pour la collectivité de faire travailler des prestataires extérieurs, plutôt que d'effectuer le travail en régie ?

Je pense que cette question ne se pose pas réellement, c'est la volonté politique de la mairie qui rentre en jeu sur la rédaction du document en régie ou non.

Pensez-vous que l'intégration du volet habitat les contraint plus à faire appel à l'ingénierie privé ?

Il ne faut pas tomber dans le clivage privé/public chacun à ces compétences et le contexte social de la communauté est responsable de la demande en ingénierie extérieure.

C'est cependant une opportunité à saisir pour les bureaux d'études privés, car le besoin en pluridisciplinarité est de plus en plus fort et il suffit de monter une équipe pluridisciplinaire pour répondre à la demande. La nouveauté fait aussi apparaître de nouveaux acteurs dans le secteur des bureaux d'études privés qui essaient de tirer leur épingle du jeu. Or on ne peut pas vraiment s'assurer que ces bureaux d'études sont performant pour traiter à la fois de l'habitat et de l'urbanisme.

Pour l'ingénierie privée la concurrence est-elle importante pour répondre à ce genre de demande ?

Le principal problème c'est que la municipalité choisit ces prestataires par les références or les nouvelles équipes pluridisciplinaires qui se constituent pour répondre au mieux à la demande de transversalité n'ont pas encore de référence en la matière. Ce sont donc les gros bureaux d'études urbanisme qui gardent leur marché.

Est-il compliqué de se démarquer ?

Oui c'est extrêmement compliqué car il faut passer par différentes étapes :

- Il faut d'abord identifier les compétences à donner à l'intercommunalité
- Il faut trouver les acteurs pouvant répondre à cette liste de compétences
- Il faut les convaincre de travailler ensemble
- Il faut coordonner l'équipe
- Enfin il faut être retenu par la communauté de commune

Aussi il est d'autant plus difficile d'être retenu car le prix proposé est souvent plus élevé pour que chacun y trouve son compte.

La valeur ajoutée de l'intégration du volet Habitat au PLUi-H

Mémoire d'Ingénieur ESGT-CNAM, Le Mans 2017

RESUME

Le PLH (Programme Local de l'Habitat), document de programmation de l'habitat au niveau intercommunal, a pour but de développer l'habitat social et privé en fixant des objectifs à moyen ou long terme. L'intercommunalité devient l'échelle la plus pertinente pour mettre en œuvre les politiques d'urbanisme et d'habitat de manière coordonnée par le biais de l'élaboration du PLUi. A cette fin la loi ALUR a permis aux EPCI de choisir d'intégrer ou non le PLH à leur document de planification.

Ce changement crée une nouvelle architecture du document mais aussi des services de la communauté. L'aménagement est traité plus globalement et prend mieux en compte le sujet de l'habitat. Le contexte du PLUi met en valeur la politique de l'habitat, la centralise. Les nouvelles problématiques de cohérence et de transversalité sont au cœur de la réforme.

Cependant de nombreuses questions sont à se poser sur la mise en place d'un tel document, sur sa forme et sur son contenu. L'analyse présentée dans ce mémoire devra être complétée des nouvelles expériences des communautés de communes qui n'ont pas terminé leur PLUi-H.

Mots clés : PLU intercommunal, planification urbaine, habitat, transversalité

ABSTRACT

The LHP (Local Habitat Program), housing programming planning document on the inter-communal level, is intended to develop private and social housing by fixing mid-term and long-term goals. Inter-communality becomes the most relevant scale to execute urban planning and housing policy in a coordinate manner through the elaboration of the inter-communal LUP. In this sense, the ALUR law allowed EPCIs (Public Inter-Municipality Cooperation Establishments) to choose to involve or not the PLH to their programming documents.

This change creates a new design for the document but also for the community services. Land development is tackled in a more global approach and allows taking better account of housing. The inter-communal LUP context enhances the housing politics, it centralises it. The new coherence and transversality issues are at the core of the reform.

Nevertheless, plenty of questions are to be raised regarding the implementation of such a document, regarding its form and content. The analysis submitted in this memoir will have to be completed with new experiences from municipality communities who have yet to complete their PLUi-H.

Key words: intercommunal LUP, urban planning, housing, transversality