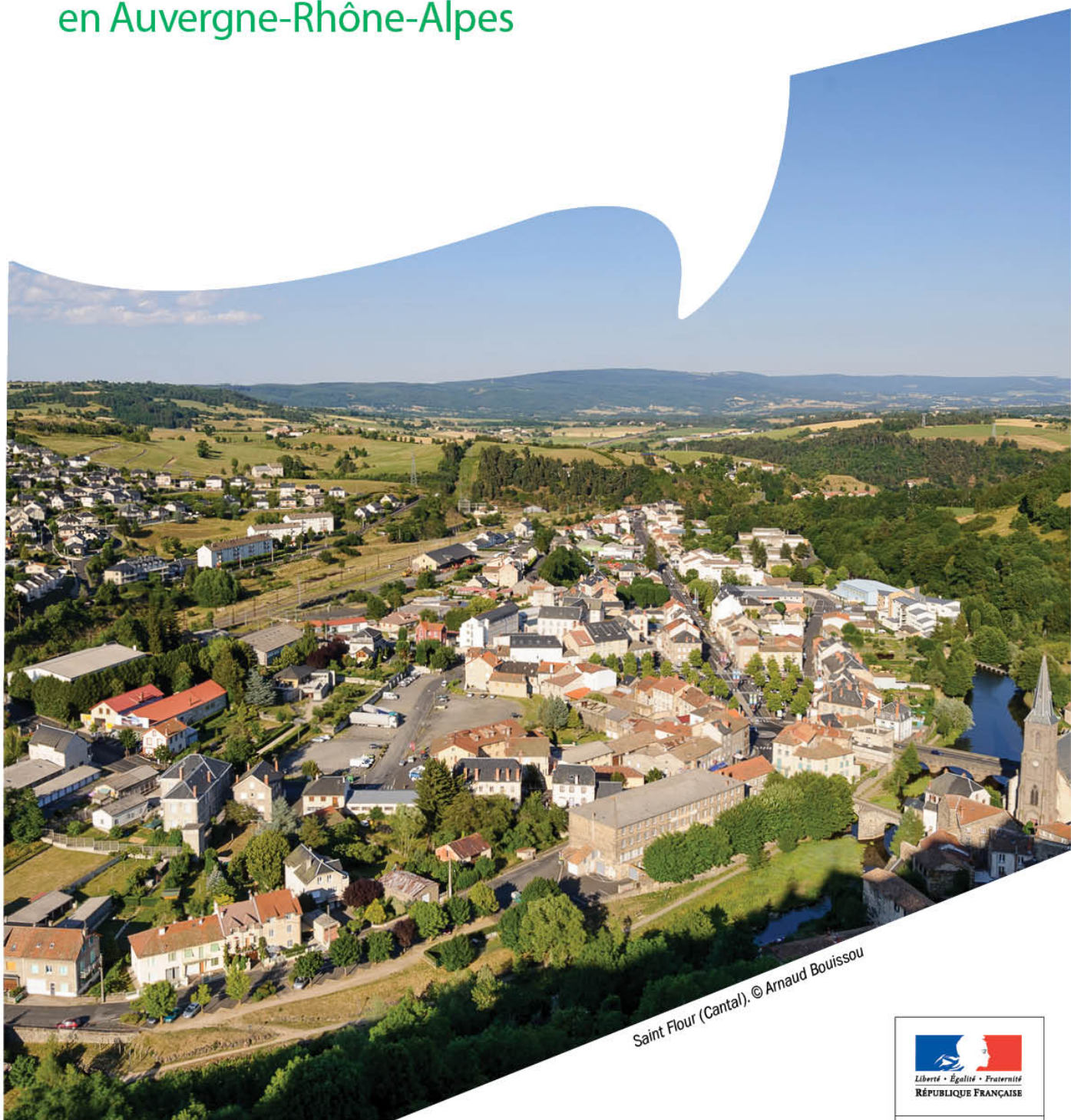


# Compatibilité des PLU avec les PLH

Modalités prévues et mise en œuvre opérationnelle  
en Auvergne-Rhône-Alpes



Saint Flour (Cantal). © Arnaud Bouissou

# Éditorial

La stratégie Logement du Gouvernement présentée le 20 septembre 2017 a pour objectif de répondre à l'impérieux besoin de développer l'offre de logement adaptée aux attentes de la population et aux modes de vie contemporains : plus connectés, plus écologiques, plus modulables et mieux adaptés à la diversité des parcours résidentiels. Cette stratégie Logement est structurée autour de 3 axes : Construire plus, mieux et moins cher, Répondre aux besoins de chacun et favoriser la mixité sociale, Améliorer le cadre de vie. Ces différents enjeux étant particulièrement prégnants en Auvergne-Rhône-Alpes dans la diversité de ses territoires, elle doit trouver sa traduction dans les différents documents de planification au niveau local.

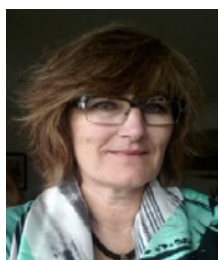
Le programme local de l'habitat (PLH) définit, pour 6 ans, les objectifs et les principes d'une politique locale de l'habitat, en prévoyant des orientations et des actions. Il est établi par un EPCI compétent et pour l'ensemble de ses communes membres. C'est un document intercommunal de programmation sans caractère opposable aux tiers.

Le plan local d'urbanisme (PLU) est un document qui, à l'échelle de la commune ou d'un groupement de communes, doit traduire un projet global d'aménagement et d'urbanisme et fixer en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols. Différentes pièces du PLU sont opposables aux tiers.

**La loi prévoit un rapport de compatibilité du PLU avec le PLH. Autrement dit, les outils déterminés par le PLH permettant d'atteindre les objectifs fixés ainsi que leurs incidences sur l'organisation de l'espace doivent être rendus possibles par le ou les PLU. La cohérence entre les deux documents est un enjeu essentiel, surtout quand l'EPCI n'a pas pris la compétence PLU et que ces documents restent donc à un niveau communal.**

La compatibilité des PLU avec les PLH nécessite donc de mener une analyse fine des documents qui relèvent la plupart du temps de services distincts (habitat et aménagement), dans les services de L'État comme en collectivités. **Ce document a pour but de faciliter ce travail inter services, dans un contexte réglementaire qui évolue fortement.** Le document rappelle ainsi la réglementation en vigueur puis recense les outils mobilisables dans les PLU ou dans le code de l'urbanisme pour favoriser l'atteinte des objectifs du PLH. Les bonnes pratiques recensées dans les PLH de la région Auvergne-Rhône-Alpes sont également indiquées et des recommandations proposées à l'intention des EPCI.

**L'objectif de ce document élaboré par la direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) avec l'appui des directions départementales des territoires (DDT) est d'apporter des informations directement opérationnelles.** Espérant donc qu'il réponde à vos questions et vous soit utile, je vous en souhaite une bonne lecture.



Françoise Noars  
Directrice Régionale de l'Environnement,  
de l'Aménagement et du Logement  
d'Auvergne-Rhône-Alpes

## Sommaire

1- Un contexte réglementaire qui évolue en renforçant la place de l'intercommunalité.....	4
1-1 La compétence urbanisme.....	4
1-1-1 Des adaptations possibles en cas de fusion d'EPCI.....	4
1-1-2 Des adaptations possibles pour les EPCI "XXL".....	5
1-2 Les obligations légales de mise en compatibilité du PLU par rapport au PLH.....	5
1-2-1 La mise en compatibilité par modification ou révision du PLU.....	5
1-2-2- Une autre procédure encore peu utilisée, où l'État peut engager et approuver la mise en compatibilité du PLU.....	6
1-3 Les différents documents des PLU.....	7
1-4 Les outils mobilisables dans les PLU (et le CU) pour favoriser l'atteinte des objectifs du PLH.....	8
2 – Panorama en Auvergne-Rhône-Alpes des EPCI avec la compétence PLU.....	15
3 - Les PLH d'Auvergne-Rhône-Alpes abordent la compatibilité des PLU avec le PLH de manière très hétérogène.....	16
3-1 Une compatibilité pas si évidente à déterminer.....	16
3-2 En dépit des freins identifiés, de nombreuses actions favorisant une mise en compatibilité sont proposées dans les PLH.....	17
3-2-1 Les PLH « réglementaires ».....	17
3-2-2 Les PLH « descriptifs ».....	17
3-2-2 Les PLH « opérants ».....	18
4- Quelques recommandations pour les EPCI porteurs de PLH et ne détenant pas la compétence PLU.....	20
Annexe : liste des PLH en région ayant mis en œuvre des actions intéressantes concernant la compatibilité des PLU avec le PLH.....	22

# 1- Un contexte réglementaire qui évolue en renforçant la place de l'intercommunalité

## 1-1 La compétence urbanisme

Depuis la loi ALUR, la compétence "PLU, document en tenant lieu et carte communale" est une compétence obligatoire pour les communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles<sup>1</sup>. Ces **EPCI exercent ainsi de plein droit en lieu et place des communes membres la compétence PLU** (= PLU intercommunal) ; **sauf si au moins 25% des communes regroupant au moins 20% de la population ont délibéré avant le 27 mars 2017 pour s'y opposer** dans les communautés de communes ou d'agglomération (ce que l'on appelle la « minorité de blocage »).

La « clause de revoyure » : si après le 27 mars 2017 la communauté de communes ou la communauté d'agglomération n'est pas devenue compétente en matière de PLU, **elle le devient de plein droit le premier jour de l'année suivant l'élection du président de la communauté** consécutive au renouvellement général des conseils municipaux et communautaires, **sauf si les communes s'y opposent** dans les conditions rappelées ci-dessus.

Le cas des EPCI créés 3 ans après la loi ALUR : à compter du 26 mars 2017, **toute communauté de communes ou communauté d'agglomération nouvellement créée est, dès sa création, de plein droit compétente en matière de PLU**, de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale.

### 1-1-1 Des adaptations possibles en cas de fusion d'EPCI

En cas de fusion d'EPCI, les compétences obligatoires existantes avant la fusion sont exercées par le nouvel EPCI sur l'ensemble de son périmètre ([Art. L. 5211-41-3 du CGCT](#)).

Mais depuis la loi Égalité et Citoyenneté, [l'article L153-3 du CU](#) précise : "*Par dérogation aux articles L. 153-1 et L. 153-2 et pendant une période de 5 ans à compter de sa création, une communauté de communes ou une communauté d'agglomération issue d'une fusion entre un ou plusieurs EPCI compétents en matière de PLU, document en tenant lieu et carte communale et un ou plusieurs EPCI ne détenant pas cette compétence peut prescrire la révision d'un PLU existant sans être obligée d'engager l'élaboration d'un PLU couvrant l'ensemble de son périmètre*".

Cette mesure vise à permettre une montée en charge plus progressive de l'urbanisme au sein de la communauté. La maîtrise d'ouvrage est bien communautaire mais, pendant les 5 ans à compter de sa création, les documents peuvent être révisés y compris à l'échelle municipale.

---

1 pour les communautés urbaines et métropoles, cette compétence existait déjà avant la loi ALUR



## 1-1-2 Des adaptations possibles pour les EPCI "XXL"

La loi Égalité et Citoyenneté introduit un chapitre spécifique dans le code de l'urbanisme pour les EPCI XXL (c'est-à-dire plus de 100 communes et couverts par un SCoT) permettant de déroger au droit commun : ces communautés peuvent réaliser de manière échelonnée dans le temps ou concomitamment, plusieurs PLU infra-communautaires assurant la couverture de la totalité de leur territoire. Cette dérogation n'est toutefois pas applicable dans les métropoles. ([Article L154-1 du CU](#)).

## 1-2 Les obligations légales de mise en compatibilité du PLU par rapport au PLH

**La notion de compatibilité :** La compatibilité est un principe de non-contrariété de la norme inférieure avec la norme supérieure. Autrement dit la norme inférieure ne doit pas empêcher la mise en œuvre de ce que prévoit la norme supérieure. Le document de niveau supérieur trace le cadre général mais laisse au niveau inférieur le choix des moyens. La compatibilité est moins forte que la conformité qui, elle, impose la retranscription à l'identique de la règle.



Monistrol-sur-Loire (Haute-Loire) © Arnaud Bouissou

### 1-2-1 La mise en compatibilité par modification ou révision du PLU

[Article L131-4](#) du CU : "Les PLU et les documents en tenant lieu ainsi que les cartes communales sont compatibles avec [...] les PLH. "

[Article L131-6](#) du CU : "Lorsque le PLU, le document en tenant lieu ou la carte communale a été approuvé avant le PLH, il est, si nécessaire, rendu compatible avec ce document dans un délai de 3 ans, ramené à 1 an si ce programme prévoit, dans un secteur de la commune, la réalisation d'un ou plusieurs programmes de logements nécessitant une modification du plan. Le PLU n'est pas illégal du seul fait qu'il autorise la construction de plus de logements que les obligations minimales du PLH n'en prévoient."

Si le PLU est incompatible avec le PLH, la collectivité doit ainsi engager, selon les modifications à opérer :

- soit la procédure de **modification simplifiée** qui permet de modifier de manière limitée les OAP et le règlement du PLU sans enquête publique, sans concertation obligatoire (les PPA se voient notifier le projet de modification et peuvent donner leur avis qui est dans ce cas mis à la disposition du public) mais en prévoyant une mise à disposition du projet au public (art [L153-45 du CU](#) et suivants).
- soit la procédure de **modification** qui permet de modifier le contenu des OAP et du règlement du PLU après enquête publique, mais sans concertation obligatoire. (art [L153-41 du CU](#) et suivants)

- soit la procédure de **révision** qui permet de modifier intégralement le contenu du document, en modifiant son économie générale (art [L153-31 du CU](#) et suivants).

La collectivité est donc à la manoeuvre pour rendre son document d'urbanisme compatible avec le PLH. L'EPCI, non compétent en urbanisme, est quant à lui associé à différents moments de la procédure, et a donc un rôle important à jouer : il peut agir, en tant que chef de file des politiques locales de l'habitat, pour vérifier que le PLU intègre bien la transcription des objectifs du PLH. En cas de défaillance, une autre procédure permet à l'Etat d'engager et d'approuver la compatibilité du PLU.

## 1-2-2- Une autre procédure encore peu utilisée, où l'État peut engager et approuver la mise en compatibilité du PLU

[Article L153-49 et suivants du CU](#) : "Lorsqu'un PLU doit être rendu compatible avec un PLH (...) l'autorité administrative compétente de l'Etat en informe l'EPCI ou la commune [...] en indiquant les motifs pour lesquels elle considère que le PLU ne respecte pas les obligations de mise en compatibilité et de prise en compte [...] ainsi que les modifications qu'elle estime nécessaire pour y parvenir. Dans un délai d'un mois, l'EPCI ou la commune fait connaître à l'autorité administrative compétente de l'Etat s'il entend opérer la révision ou la modification nécessaire.

A défaut d'accord dans ce délai sur l'engagement de la procédure de révision ou de modification ou, en cas d'accord, à défaut d'une délibération approuvant la révision ou la modification du plan à l'issue d'un délai de 6 mois à compter de la notification initiale de l'autorité administrative compétente de l'Etat, cette dernière engage et approuve la mise en compatibilité du plan."

La mise en compatibilité du plan fait l'objet d'un examen conjoint de l'Etat, de l'EPCI\* compétent ou de la commune et des personnes publiques associées[...]. Le projet de mise en compatibilité est soumis à une enquête publique réalisée [...] par l'autorité administrative compétente de l'Etat. [...]. A l'issue de l'enquête publique, l'EPCI compétent ou la commune émet un avis sur le projet de mise en compatibilité. Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas émis dans le délai de 2 mois. La proposition de mise en compatibilité est approuvée par arrêté préfectoral et devient exécutoire dès l'exécution de l'ensemble des formalités de publication et d'affichage."

Cette procédure reste assez exceptionnelle, dans la mesure où l'Etat doit se substituer à la commune. Elle n'est de ce fait que très rarement mise en oeuvre, considérant que la libre administration des collectivités doit être préservée.



Grenoble (Isère) © Arnaud Bouissou

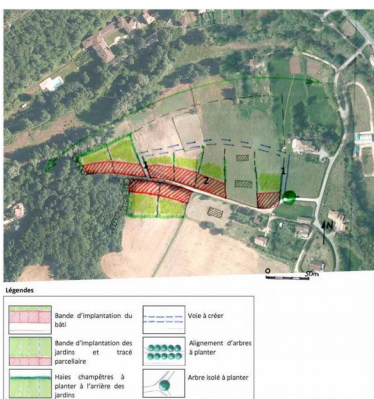
## 1-3 Les différents documents des PLU

Depuis la loi SRU du 13 décembre 2000, les PLU ont succédé aux POS. Le PLU est un document d'urbanisme qui, à l'échelle du groupement de communes ou de la commune, traduit un projet global d'aménagement et d'urbanisme et fixe en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols.

Le PLU comprend différents documents ([Art L151-2 et suivants du CU](#)) :

- Le **rapport de présentation** qui s'appuie sur un diagnostic territorial et explique les choix retenus dans les documents suivants,
- Le **projet d'aménagement et de développement durables** (PADD) qui définit les orientations générales des différentes politiques concernées (aménagement, équipement, urbanisme, protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, habitat, transports équipement commercial, développement économique...) retenues pour l'ensemble de l'EPCI ou de la commune.
- des **orientations d'aménagement et de programmation** (OAP), propres à certains quartiers ou secteurs, comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements... Les OAP peuvent notamment favoriser la mixité fonctionnelle (ex : toute opération d'aménagement, de construction ou de réhabilitation comprend une partie de commerces).
- un **règlement** qui fixe, en cohérence avec le PADD, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols. Il comprend des éléments sur :
  - l'affectation des sols et la destination des constructions (avec une sous partie sur la mixité sociale et fonctionnelle)
  - la qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère,
  - les équipements, réseaux et emplacements réservés .
- des **annexes** (notamment les servitudes d'utilité publique)

Le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 a simplifié le règlement et lui a redonné du sens afin qu'il soit d'abord au service du projet (nouvelle structure du règlement et possibilité de créer des OAP de secteurs d'aménagement sans les compléter par des dispositions réglementaires).



Seuls le **règlement** (partie écrite et graphiques) et les **OAP** sont **opposables**. [Art L152-1 du CU](#) : "*L'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan sont conformes au règlement et à ses documents graphiques. Ces travaux ou opérations sont, en outre, compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement et de programmation.*"

Dans le cadre de l'élaboration des PLU, **l'État intervient à différents niveaux** : rédaction d'une note d'enjeux et du porté à connaissance (PAC), participation aux réunions de travail organisées par les communes ou les EPCI, avis de l'État rendu lors de l'arrêt du PLU et enfin contrôle de légalité.

Le rapport du CGEDD de mars 2016 indique<sup>2</sup> : « *Le décret [n° 2015-1783] du 28 décembre 2015 a modifié en profondeur le contenu du règlement du PLU en l'adaptant aux nouvelles contraintes tenant à l'urbanisme de projet, aux exigences environnementales et de mixité fonctionnelle et sociale.*

*Ce nouveau texte apporte une approche différente de celle qui a prévalu jusqu'alors, dans l'élaboration du droit des sols. Ce n'est plus au projet de se conformer aux prescriptions manquant parfois de souplesse, mais bien au droit des sols de prendre en compte les caractéristiques des projets d'aménagement, le tout s'inscrivant cependant dans le cadre d'une négociation entre le porteur d'un projet de construction et la municipalité. C'est là un changement fondamental de paradigme dans la conception du PLU (...). Il ne s'agit plus tant de figer les possibilités de construire, traduites souvent d'ailleurs sous la forme d'interdictions, que de donner des orientations permettant la réalisation de projets d'aménagement sur la base d'un urbanisme négocié. (...). On est ainsi passé en quinze ans d'un document juridique sur le droit des sols à un document exprimant un projet territorial. »*



La Cère (Cantal) © Laurence Dayet

## **1-4 Les outils mobilisables dans les PLU (et le CU) pour favoriser l'atteinte des objectifs du PLH**

Les PLU doivent rendre possible la réalisation des objectifs du PLH à travers leurs dispositions réglementaires. Du point de vue du projet, ils doivent inscrire les objectifs du PLH dans leur PADD. Du point de vue réglementaire, ils doivent déployer la palette des outils réglementaires pour favoriser la mixité sociale dans l'habitat et sur leur territoire.

---

2 Rapport du CGEDD intitulé « Transcription dans les PLU des besoins de logements prévus dans les PLH »



## Les principaux outils peuvent être listés comme suit :

### Outils mobilisables dans le PLU

Principaux leviers mobilisables	Descriptif / objectifs	Document concerné par le PLU	Orientations et Actions du PLH	Avantages – Difficultés de mises en œuvre	Références du Code de l'Urbanisme
Emplacements réservés (ER)	Cet outil coercitif permet de réserver, uniquement sur les zones urbaines (U) ou à urbaniser (AU), des <b>emplacements pour la réalisation de logements</b> en imposant des <b>pourcentages de réalisation de programmes de logements spécifiques</b> .	Règlement du PLU et ses documents graphiques	Offre sociale de logements	<p><u>Avantages :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- permettre la réalisation d'un programme de logements répondant aux besoins recensés (LLS, maison de retraite, FJT...);</li> <li>- favoriser la mixité sociale ;</li> <li>- geler les autres projets sur le site défini ;</li> <li>- anticiper l'acquisition de terrain ;</li> <li>- développer une offre de logements sociaux dans des quartiers déficitaires ;</li> <li>- permettre de construire, dans de petites unités foncières insérées dans les centres-villes, des logements adaptés aux publics spécifiques en réponse aux objectifs du PLH.</li> </ul> <p><u>Difficulté :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- disposer, dans certains cas, des fonds nécessaires à cet achat</li> </ul>	<p><a href="#">Alinéa 4 de l'article L151-41</a></p> <p>Alinéa 1 de <a href="#">l'article R151-38</a></p>
Secteurs de taille minimale de logements (STML)	Cet outil vise à développer les <b>logements familiaux</b> dans les zones tendues où existe un déséquilibre de l'offre et de la demande de logements. Son objet principal est donc de lutter contre la prolifération de petits logements provoquée par la mise en place de dispositifs d'investissements locatifs.	Règlement du PLU et ses documents graphiques	Offre de logements	<p><u>Avantages :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- permettre d'ajuster l'offre de grands logements à la demande ;</li> <li>- permettre de corriger les effets pervers liés aux dispositifs fiscaux « d'investissement locatif » en rééquilibrant l'offre de logements en fonction des besoins locaux.</li> </ul> <p><u>Difficultés :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- avoir une connaissance fine des marchés locaux de l'habitat.</li> </ul>	<p><a href="#">Article L151-14</a></p> <p>Alinéa 2 de <a href="#">l'article R151-38</a></p>
Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)	Les OAP exposent la manière dont la collectivité souhaite <b>mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager des quartiers ou des secteurs</b> de son territoire. Elles sont le principal outil d'aménagement du PLU, permettant d'accueillir des secteurs de projet et d'éviter les modifications successives du document. Toute nouvelle zone ouverte à l'urbanisation devra donc comporter des OAP sectorielles ou si la collectivité souhaite laisser plus de place au projet, des OAP de secteurs d'aménagement.	Pièce constitutive et obligatoire du PLU Aucun contenu obligatoire (excepté pour l'OAP de secteur d'aménagement)	Extension ou renouvellement d'un quartier urbain	<p><u>Avantages :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- être un outil souple : les OAP se sont révélées être des dispositifs de planification stratégique efficaces et largement plébiscités. Avec la loi ALUR, ils sont consacrés en tant que cœur du projet d'aménagement ;</li> <li>- permettre des secteurs de projet et éviter les modifications successives du document ;</li> <li>- être un outil opposable (en compatibilité) aux permis de construire</li> <li>- permettre de préciser qualitativement le règlement pour des opérations d'aménagement incluant des logements.</li> </ul> <p><u>Difficultés :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- adapter l'outil à la temporalité du projet urbain et intégrer toutes les modifications auxquelles sont soumis ces derniers, de leur élaboration jusqu'à leur réalisation pour que l'outil reste souple ;</li> <li>- réussir à articuler entre les orientations d'aménagement et le règlement. Il s'agit de deux modes d'intervention du PLU qui ont pour fonction de réaliser les objectifs du PADD.</li> </ul>	<p><a href="#">Alinéa 3 de l'article L151-2</a> et <a href="#">Articles L151-6</a> et suivants</p> <p><a href="#">Article R151-6</a> et suivants</p> <p>PLUIH : <a href="#">Article L151-46</a> <a href="#">Article R151-54</a></p> <p><a href="#">Jurisprudence Dos Santos</a> du 26 mai 2010 (requête n°320780)</p>

Principaux leviers mobilisables	Descriptif / objectifs	Document concerné par le PLU	Orientations et Actions du PLH	Avantages – Difficultés de mises en œuvre	Références du Code de l'Urbanisme
Secteurs de Mixité Sociale (SMS)	Cet outil permet de mettre en place un secteur de mixité sociale consistant à affecter un <b>pourcentage d'un programme de logements à des logements locatifs ou en accession à la propriété, sociaux, intermédiaires ou privés.</b> Cet article est applicable en zone urbaine (U) et en zone à urbaniser (AU).	Règlement du PLU et ses documents graphiques	Offre de logements, notamment social	<p><u>Avantages :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- réaliser une véritable mixité sociale en incluant du logement social dans tout programme de logements de la zone réglementée ;</li> <li>- s'appliquer sur des secteurs beaucoup plus étendus que les emplacements réservés ;</li> <li>- devenir un outil coercitif pour assurer les objectifs en logements sociaux d'une commune.</li> <li>- permettre de produire des LLS sans financement public autres que celles de droit commun.</li> </ul> <p><u>Difficultés :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ne pas pouvoir s'appliquer sur le bâti existant sauf en cas de réhabilitation lourde ou de changement de destination ;</li> <li>- ne pas permettre une certaine souplesse : impossible de répartir le nombre de logements sociaux différemment selon les opérations de construction de logements ;</li> <li>- voir un détournement possible de la réglementation par les propriétaires des terrains situés dans ces secteurs en s'orientant vers la production de programmes de bureaux ou de commerces ;</li> <li>- ne pas permettre de différencier les catégories de logements locatifs sociaux ;</li> <li>- spécifier dans le règlement du PLU comment seront mises en œuvre ces servitudes en cas de délivrance d'une autorisation du droit des sols portant sur plusieurs unités foncières contiguës pour éviter que les principes de mixité sociale soient remis en cause.</li> </ul>	Article <a href="#">L151-15</a> et <a href="#">Art. R151-37 à R151-38</a>
Majoration du droit à construire	Le code de l'urbanisme liste des <b>majorations du volume constructible</b> qui résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol de constructibilité que le règlement du PLU peut choisir d'accorder <b>pour certaines catégories de constructions</b> notamment dans le cadre d'un programme de logement comportant des logements locatifs sociaux ou logements intermédiaires.	Règlement du PLU et ses documents graphiques	Offre de logements, notamment social	<p><u>Avantages :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- contribuer aux obligations de la loi SRU ;</li> <li>- augmenter le volume de la construction ;</li> <li>- contribuer à améliorer l'équilibre financier de l'opération ;</li> <li>- intensifier de manière ponctuelle le tissu urbain en maintenant la morphologie urbaine ;</li> <li>- permettre aux collectivités de déterminer les secteurs parmi lesquels elles souhaitent l'appliquer ;</li> <li>- contribuer à l'atteinte des enjeux de la transition écologique (densification, lutte contre l'étalement urbain) ;</li> <li>- permettre de lever les contraintes du PLU opposable, par le biais d'une procédure de modification simplifiée, sans attendre la révision du document ;</li> <li>- être opposable aux permis à aménager.</li> </ul> <p><u>Difficultés :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- développer une opposition des riverains par rapport à la réalisation de logements locatifs sociaux et à la densification, donc des risques de contentieux</li> <li>- mettre en opposition les autres règles du plan local d'urbanisme avec la majoration maximale proposée,</li> <li>ne peut pas s'appliquer pour les logements en « accession sociale » .</li> </ul>	<a href="#">Alinéas 2 et 4 de l'article L151-28</a>  <a href="#">Article R151-37</a>

Principaux leviers mobilisables	Descriptif / objectifs	Document concerné par le PLU	Orientations et Actions du PLH	Avantages – Difficultés de mises en œuvre	Références du Code de l'Urbanisme
Densité minimale	La <b>recherche d'une densité</b> répondant aux besoins de logements à proximité des services et des transports en communs, s'accompagne d'une rentabilisation de l'affectation et de l'utilisation des surfaces disponibles. Le règlement doit donc permettre de <b>promouvoir la densification des zones</b> aptes à recevoir la recherche de densité, tels que les secteurs situés à proximité des transports en commun, en donnant des outils de contrôle des implantations et d'incitation à construire les parcelles sous-exploitées ou non construites. Une densité bien pensée ne génère pas de nuisances, il faut donc l'aborder avec les citoyens par l'illustration des formes architecturale et urbaine.	Règlement du PLU et ses documents graphiques	Offre de logements	<u>Avantages :</u> - limiter l'étalement urbain ; - permettre une économie de moyens, une rationalisation des équipements, des réseaux d'utilité publique et de transport. <u>Difficultés :</u> - être un thème difficile à aborder avec la société civile, cela suggère des images de formes urbaines modernes largement rejetées ; - engendrer des problèmes de congestion lorsque la recherche de densité n'est pas anticipée par les collectivités à travers une réglementation ajustée aux besoins et aux capacités de chaque zone.	<a href="#">Articles L151-26 et suivants</a>  <a href="#">Articles R.151-39 et suivant</a>
Stationnement	Les <b>dérogations accordées</b> par l'autorité compétente en matière d'autorisation du droit des sols peuvent porter sur les obligations en matière de création d'aires de stationnement fixées par le règlement du plan local d'urbanisme dès lors que le projet est situé à 500 m d'une station de transport en commun avec une bonne qualité de desserte et qu'il a pour objet la <b>création de logements</b> . Des règles excessivement exigeantes en termes de stationnement conduisent à une augmentation du coût des projets de construction qui peut entraîner leur abandon ou leur commercialisation à des coûts prohibitifs.	Règlement du PLU et ses documents graphiques	Offre de logements	<u>Avantages :</u> - diminuer les déplacements motorisés, ; - assurer le stationnement des véhicules motorisés ou des vélos hors des voies publiques ; - développer les transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ; - réduire la consommation d'espace ainsi que l'imperméabilisation des sols Ainsi, le règlement peut : -Fixer un nombre maximal d'aires de stationnement dans des secteurs qu'il délimite ; -Préciser leurs conditions de réalisation -Minorer le nombre de places de stationnement lorsque le projet comporte plusieurs destinations ou sous-destinations et que les places peuvent être mutualisées	<a href="#">Articles L151-30 à L151-37</a>  <a href="#">Articles R151-44 à R151-46</a>
Secteurs de Taille et de Capacité Limitée (STECAL) Gens du Voyage	A titre exceptionnel, des aires permanentes d'accueil et des <b>aires de petit passage</b> peuvent être identifiées et délimités dans les <b>zones naturelles (N), agricoles (A) ou forestières</b> .	Règlement du PLU et ses documents graphiques	Accueil de populations spécifiques dite gens du voyage	<u>Avantage :</u> - permettre l'accueil et la sédentarisation des gens du voyage. <u>Difficultés :</u> - favoriser le mitage de parcelles naturelles (N) ou forestières ; - risquer de s'opposer aux propriétaires des terrains ; - être une procédure exceptionnelle, et ainsi nécessite de rechercher d'autres solutions avant.	<a href="#">Articles L. 151-12 et 13</a>  Articles <a href="#">R151-25</a> et <a href="#">26</a>

## Outils mobilisables dans le code de l'urbanisme

Principaux leviers mobilisables	Descriptif / objectifs	Document concerné par le PLU	Orientations et Actions du PLH	Avantages – Difficultés de mises en œuvre	Références du Code de l'Urbanisme
Droit de préemption urbain (DPU)	Le droit de préemption urbain offre la <b>possibilité</b> à une collectivité locale, dans un périmètre prédéfini, <b>de se substituer à l'acquéreur éventuel d'un bien immobilier</b> mis en vente, pour réaliser une opération d'aménagement et moyennant paiement du prix du bien.	Règlement du PLU et ses documents graphiques	Foncier	<p><u>Avantages :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mettre en place un outil simple, qui est institué par la commune ;</li> <li>- assurer à la commune la sauvegarde de ses intérêts, lors de la fixation du prix du bien ;</li> <li>- réaliser des logements locatifs sociaux ;</li> <li>- utiliser le droit de délaissement : la collectivité n'est cependant pas tenue d'acquiescer le bien. Mais dans ce cas, la commune ne peut plus exercer son droit à l'égard du même propriétaire et pour la même parcelle pendant 5 ans</li> <li>- se retirer à défaut d'accord sur le prix en cours de procédure à l'exercice de son droit ;</li> <li>- connaître les prix et constituer des références par le biais des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) ;</li> <li>- acquiescer uniquement une partie du bien préempté. Le prix de la vente devra alors tenir compte de l'éventuelle perte de valeur subie par la partie du bien non préempté, car celle-ci risque d'être difficile à revendre. Cependant, dans le but d'assurer la protection du propriétaire du bien, ce dernier peut exiger que la commune acquiesce l'ensemble du bien.</li> </ul> <p><u>Difficultés :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- disposer des fonds nécessaires à cet achat ;</li> <li>- acquiescer le bien que lorsque le propriétaire décide de le vendre, ce qui peut donner lieu à des acquisitions éparses, au gré des mises en vente sur le marché ;</li> <li>- mettre en œuvre des études préalables sur les prévisions de ventes.</li> </ul>	<p><a href="#">Articles L211-1 et suivants</a>  <a href="#">Articles L213-1 et suivants</a>    <a href="#">Articles R211-1 et suivants</a></p>
Droit de préemption urbain renforcé (DPUR)	La collectivité peut instituer le droit de préemption urbain renforcé, par une <b>délibération motivée, sur d'autres transactions en principe également exclues du DPU.</b>	Règlement du PLU et ses documents graphiques	Foncier	Idem que le droit de préemption urbain	<p><a href="#">Article L. 211-4</a>    <a href="#">Article R. 211-4</a></p>
Déclaration d'utilité publique (DUP)	La DUP est une procédure administrative qui permet de réaliser une <b>opération d'aménagement</b> sur des terrains privés en <b>expropriant</b> , précisément pour cause d'utilité publique.	Arrêté préfectoral sur un motif d'intérêt général	Foncier	<p><u>Avantages :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- prendre mécaniquement le relais sur la ZAD, et permettre d'accélérer la maîtrise foncière au stade opérationnel du projet ;</li> <li>- acquiescer un ensemble de biens contigus.</li> </ul> <p><u>Difficultés :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mettre en œuvre un examen attentif et approfondi des circonstances de la DUP ;</li> <li>- mettre en œuvre la procédure de manière rigoureuse au risque de recours contentieux.</li> </ul>	<p><a href="#">Articles L.213-5 et 6</a>    <a href="#">Article R213-11</a></p>
Faire appel à un EPF	Les EPF sont des établissements publics dont la mission est d'assister les collectivités dans leurs acquisitions foncières et immobilières. En assurant le <b>portage préalable</b> et la gestion du foncier, ils leur dégagent ainsi du temps et des moyens pour élaborer	Conventions possibles avec l'EPF	Foncier	<p><u>Avantages :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- faire appel à un acteur qui a mis en œuvre une mutualisation des ressources financières et techniques des collectivités membres. Cette mutualisation renforce ainsi les capacités d'intervention des collectivités locales qui y adhèrent ;</li> <li>- avoir une fiscalité dédiée, mutualisée, pérenne et immédiatement mobilisable et</li> </ul>	<p><a href="#">Articles L321-1 et L321-4</a>  <a href="#">Article R*321-19</a></p>



Principaux leviers mobilisables	Descriptif / objectifs	Document concerné par le PLU	Orientations et Actions du PLH	Avantages – Difficultés de mises en œuvre	Références du Code de l'Urbanisme
	leur projet d'aménagement. Leurs <b>missions de conseil et d'assistance</b> représentent une compétence stratégique et opérationnelle qui leur confère aujourd'hui un rôle déterminant sur le marché local du foncier au côté des acteurs publics de l'aménagement.			<p>capacité d'emprunt mutualisé à des coûts moindres ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- définir une stratégie partagée entre les collectivités membres ;</li> <li>- constituer des réserves foncières</li> <li>- avoir des négociations avec les propriétaires menées directement par l'EPF ;</li> <li>- dans le cas des EPFL, avoir une gouvernance assurée uniquement par les collectivités ;</li> <li>- exercer le droit de préemption par délégation permanente ou ponctuelle des collectivités.</li> </ul> <p><u>Difficultés :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- racheter les terrains nécessitant de bien estimer la durée de portage au risque de devoir racheter le foncier avant l'aboutissement du montage de l'opération.</li> </ul>	
Zone d'aménagement différé (ZAD)	<p>La zone d'aménagement différé est une procédure qui permet aux collectivités locales, via l'utilisation du droit de préemption particulier, de <b>s'assurer progressivement de la maîtrise foncière</b> de terrains où il est prévu à terme une opération d'aménagement et ainsi <b>d'éviter</b> que l'annonce de ce projet ne provoque une <b>envolée des prix</b>.</p> <p>Les ZAD peuvent être instaurées dans n'importe quelle commune, dotée d'un PLU ou non, dans les zones urbaines ou naturelles. Les zones urbaines (U) ou d'urbanisation future (AU) délimitées par le PLU, sur lesquelles s'applique le droit de préemption urbain, ne sont plus soumises à cette prérogative dès lors qu'elles sont comprises dans le périmètre d'une ZAD. La création d'une ZAD doit être compatible avec le document d'orientation et d'objectifs du SCOT.</p>	Règlement du PLU et ses documents graphiques	Foncier	<p><u>Avantages :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- être un outil simple avec un caractère sécurisé de la procédure, ce qui fait de la ZAD un outil foncier efficace pouvant être utilisé même dans les communes qui n'ont pas de document d'urbanisme. Il suffit de déterminer le périmètre de la ZAD et de préempter, en se référant aux motivations générales de l'acte de création de la ZAD, dès que les propriétaires veulent vendre ;</li> <li>- s'opposer à la spéculation foncière et prévenir la hausse des prix dans des zones exposées ;</li> <li>- disposer de terrains suffisants pour conduire certains projets d'intérêt local et de réserves foncières. Le champ d'application de la ZAD est large en ce qui concerne les communes et les zones auxquelles elle s'applique ;</li> <li>- en matière d'aménagement public, la DUP peut prendre mécaniquement le relai sur la ZAD. Elle permettra d'accélérer la maîtrise foncière au stade opérationnel du projet.</li> </ul> <p><u>Difficultés de mise en œuvre :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- être un outil avec un délai du droit de préemption limité à six ans, renouvelable. Il convient donc d'être vigilant sur le temps nécessaire au montage de(s) opération(s) justifiant la ZAD et, le cas échéant, de prévoir leur renouvellement, de mettre en place des réserves foncières pour des projets ambitieux ou d'adapter le périmètre afin de tenir compte des aménagements déjà réalisés. La création d'une nouvelle ZAD, pratiquement identique à une première, qui aurait pour seul objet de prolonger le droit de préemption, serait illégale. De même le droit de préemption urbain (DPU) ne peut être instauré dans le seul but de prolonger les effets du droit de préemption d'une ZAD arrivée à son terme, ce motif n'étant pas au nombre de ceux pour lesquels le DPU peut être légalement institué ;</li> <li>- utiliser ce droit de préemption peut aboutir à la constitution par la collectivité d'un patrimoine diffus. Pour acquérir des immeubles contigus qui permettront la réalisation d'un projet d'aménagement, le recours à la procédure d'expropriation pourra s'avérer nécessaire ;</li> <li>- si la collectivité ne peut acquérir un bien dans le cadre du droit de délaissement, elle perd son droit de préemption sur le bien considéré.</li> </ul>	<p><a href="#">Articles L.212-1 et suivants</a></p> <p><a href="#">Articles R.212-1 et suivants</a></p>

Principaux leviers mobilisables	Descriptif / objectifs	Document concerné par le PLU	Orientations et Actions du PLH	Avantages – Difficultés de mises en œuvre	Références du Code de l'Urbanisme
Zone d'aménagement concerté (ZAC)	La zone d'aménagement concerté est une <b>opération d'urbanisme publique</b> . Elle s'utilise essentiellement pour des <b>opérations d'une certaine envergure</b> . Une collectivité publique ou un établissement public peut décider d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains.	Le projet de ZAC doit être compatible avec l'économie générale du PLU	Foncier	<p><u>Avantages :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- être un outil souple ;</li> <li>- pouvoir créer une ZAC sur plusieurs emplacements territorialement distincts : il s'agit alors d'une ZAC multi-sites ;</li> <li>- choisir la forme d'intervention de l'opération d'urbanisme : soit en régie directe (la commune doit acquérir les terrains à l'amiable ou par voie d'expropriation. Elle doit financer et réaliser elle-même le programme des constructions et des équipements) ou par voie de concession à un aménageur tiers (il finance et réalise le programme des constructions et des équipements tel que la commune l'a préalablement défini et notamment les logements alternatifs).</li> </ul> <p><u>Difficultés de mise en œuvre :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- être une procédure d'aménagement complexe et relativement longue.</li> </ul>	<p><a href="#">Article L. 311-1 et suivants</a></p> <p><a href="#">Article R. 311-1 et suivants</a></p>
Projet Urbain Partenarial (PUP)	Le Projet Urbain Partenarial est un <b>contrat librement négocié</b> entre la collectivité compétente en urbanisme et un opérateur pour financer les équipements publics nécessaires à l'opération d'aménagement. Ce dispositif est uniquement un <b>outil financier et n'attribue pas de droits à construire</b> . L'application d'un PUP exonère de fait la part communale (ou intercommunale) de la taxe d'aménagement pour une durée maximale de 10 ans fixée dans la convention de PUP.	Règlement du PLU et ses documents graphiques	Foncier	<p><u>Avantages :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- être une procédure contractuelle nécessitant la réalisation d'un diagnostic sur les besoins futurs en équipements publics rendus nécessaires par le développement urbain et permettant l'anticipation d'une stratégie de programmation et de financement ;</li> <li>- être la seule contribution financière, en dehors de la ZAC, potentiellement plus rentable que la taxe d'aménagement (même majorée) ;</li> <li>- pouvoir préfinancer les équipements publics pour éviter aux collectivités locales de réaliser seules le portage financier des équipements ;</li> <li>- être un dispositif plus souple et plus léger que la procédure de la ZAC ;</li> <li>- avoir un cadre de travail permettant la négociation du contenu des projets urbains et de leur financement ;</li> <li>- pouvoir confronter et ajuster la vision politique du projet et la réalité du marché immobilier local.</li> </ul> <p><u>Difficultés de mise en œuvre :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- rembourser l'indû en cas de contribution non justifiée à des équipements.</li> <li>- avoir une bonne connaissance juridique de la réglementation en matière de financement des équipements publics ;</li> <li>- présenter la difficulté de conclure un PUP avec des propriétaires fonciers ;</li> <li>- avoir un risque de rétention foncière en zone de PUP de la part d'une partie des propriétaires.</li> </ul>	<p><a href="#">Article L. 332-11-3</a></p> <p><a href="#">Article R*332-25-1 et suivants</a></p>

## 2 – Panorama en Auvergne-Rhône-Alpes des EPCI avec la compétence PLU

Au 1<sup>er</sup> janvier 2018 (soit après le délai de 3 ans post ALUR laissé aux EPCI– voir paragraphe 1-1 et après impact du schéma départemental de coopération intercommunale modifiant la carte des EPCI), **58 EPCI sur 166 sont compétents en matière de PLU, soit 35 % des EPCI de la région.**

On constate donc que de nombreuses communautés de communes ou d'agglomération ont délibéré en région pour ne pas prendre la compétence urbanisme (minorité de blocage) car seuls 2 EPCI ont pris la compétence PLU entre avril 2017 et janvier 2018.

Le tableau suivant présente par département le nombre d'EPCI ayant ou non la compétence PLH et/ou PLU.

	Compétent PLH et PLU	Compétent PLH sans PLU	Compétent PLU sans PLH	Pas de compétence PLH ou PLU	
Ain	6	9			<b>15</b>
Allier	3	2	3	3	<b>11</b>
Ardèche	6	5	1	5	<b>17</b>
Cantal		5		4	<b>9</b>
Drôme	2	7		1	<b>10</b>
Isère	6	10	2	1	<b>19</b>
Loire	5	4		1	<b>10</b>
Haute-Loire		3	4	4	<b>11</b>
Puy-de-Dôme	7	6		1	<b>14</b>
Rhône	3	9			<b>12</b>
Savoie	3	11		3	<b>17</b>
Haute-Savoie	7	12		2	<b>21</b>
<b>Total EPCI</b>	<b>48</b>	<b>83</b>	<b>10</b>	<b>25</b>	<b>166</b>
Soit	28,9%	50,0%	6,0%	15,1%	100,00 %

(source : données Banatic au 1<sup>er</sup> janvier 2018, corrigé DDT si erreur)

### 3 - Les PLH d'Auvergne-Rhône-Alpes abordent la compatibilité des PLU avec le PLH de manière très hétérogène

À la lecture des projets de PLH qui passent en CRHH (plus d'une centaine en région), force est de constater que la compatibilité des PLU avec le PLH est une question récurrente. Les réponses apportées restent cependant très variables.

#### 3-1 Une compatibilité pas si évidente à déterminer

À la question « En quoi le PLU peut-il être compatible avec le PLH ? », le rapport du CGEDD de 2016 indique que le PLU ne peut reprendre que partiellement les objectifs du PLH.

*« Cela tient tout d'abord à ce que l'un est un programme (le PLH) qui établit sur la base de besoins plus ou moins bien définis des objectifs territorialisés de production, de réhabilitation de logements dans tous les segments de l'habitat. L'autre est un plan (le PLU) qui définit des règles d'occupation des sols. De ce fait, les zones de recouvrement de l'un à l'autre sont peu nombreuses. (...) On peut distinguer au moins trois lieux où peuvent s'exprimer les articulations entre PLU et PLH :*

- dans le rapport de présentation ou le PADD : rappeler les objectifs territorialisés de production de logements,
- dans les règlements de zones avec des densités urbaines, la délimitation des secteurs d'interdiction de la maison individuelle ou encore les formes urbaines et l'intégration paysagère,
- dans les OAP du PLU qui permettent de préciser les objectifs définis par le PLH (rappel des objectifs mais aussi mobilisation du foncier, échéancier prévisionnel de réalisation...)

Seul un PLH<sup>3</sup> en Auvergne-Rhône-Alpes pose concrètement la question de savoir ce qu'est un PLU compatible à un PLH. Pour cela, une action du PLH consiste à :

- préciser dans un premier temps **les critères permettant d'apprécier la compatibilité** d'un document d'urbanisme avec les objectifs du PLH,
- définir dans un second temps **les modalités de mises en œuvre** de cette compatibilité.

L'EPCI choisit donc de définir et de partager des critères communs, considérant que la réglementation ne permet pas à elle seule de savoir si un PLU est compatible avec un PLH.

On peut noter qu'avec le renforcement du volet foncier dans les PLH ([décret n°2018-142](#) du 27 février 2018 pris en application de l'article 102 de la loi Égalité et Citoyenneté), la compatibilité, ou non, des PLU avec les PLH sera sans doute plus visible.



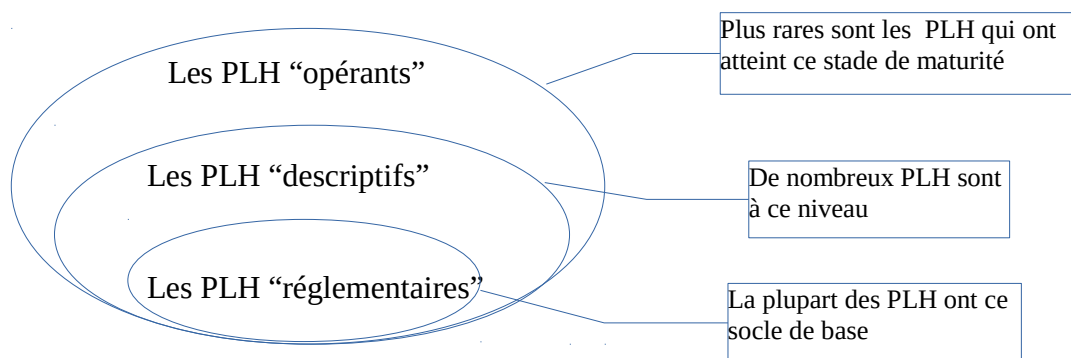
## 3-2 En dépit des freins identifiés, de nombreuses actions favorisant une mise en compatibilité sont proposées dans les PLH

En Auvergne-Rhône-Alpes, les PLH identifient plusieurs **freins** quant à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme des communes avec le PLH, freins pour la plupart liés à un contexte :

- un changement de municipalité (élections) ;
- une position attentiste des communes vis-à-vis d'une démarche de SCoT en cours ;
- des oppositions fortes et/ou des recours des administrés lors d'une modification de PLU ;
- les contraintes budgétaires des communes ;
- les temporalités différentes entre PLU et PLH.

La mise en compatibilité des PLU avec le PLH apparaît pour beaucoup d'EPCI comme **l'une des actions la plus difficile à mettre en place rapidement**, qui plus est quand il y a des évolutions réglementaires.

Pour autant, les différents PLH analysés en région ont développé un **panel d'outils et d'actions innovantes** visant à favoriser cette compatibilité. On peut ainsi distinguer 3 niveaux de PLH aux ambitions différentes<sup>4</sup> :



### 3-2-1 Les PLH « réglementaires »

Ils rappellent la réglementation en indiquant que les PLU doivent être compatibles avec le PLH. En outre, certains PLH précisent les objectifs liés à cette mise en compatibilité :

- déterminer une fourchette de production de logements pour la durée du PLH
- garantir la réalisation des objectifs de production de logements sociaux
- déterminer les outils à mobiliser (SMS, OAP, emplacements réservés, densité...)

### 3-2-2 Les PLH « descriptifs »

En complément d'un rappel de la réglementation, ils listent, par commune, les documents d'urbanisme en cours (RNU, PLU...) et s'ils sont compatibles ou non avec le PLH. Une information sur la procédure est parfois indiquée ("en cours de révision", "dernière modification le..."). Concrètement, il s'agit souvent d'une carte de l'EPCI ou d'un tableau de suivi à la commune qui est mis à jour lors du bilan triennal.

4- Classification proposée par la DREAL

### 3-2-2 Les PLH « opérants »

Ils dépassent le seul cadre d'une présentation de l'existant et proposent une ou des actions pour favoriser la mise en compatibilité des PLU avec le PLH. Aucun PLH ne conjugue toutes les actions répertoriées ici. Il s'agit d'une compilation des éléments trouvés dans l'ensemble des PLH de la région.

Les principales actions peuvent être regroupées selon les 4 blocs suivants :

- l'aide financière,
- l'aide technique,
- l'aide juridique,
- l'animation auprès des élus.

#### ➔ une aide financière proposée par l'EPCI

Une aide financière est parfois proposée par l'EPCI aux communes qui vont élaborer, modifier ou réviser leur PLU. A titre d'exemples, l'aide peut atteindre selon les PLH :

- 33% du coût porté par la commune,
- 50% du coût porté par la commune, plafonné à 10 000€,
- 5 000€ pour une élaboration de PLU et 3 000€ pour une modification (aide forfaitaire).

Dans certains cas, l'EPCI apporte une aide financière non pas pour l'élaboration, la modification ou la révision du document d'urbanisme mais pour favoriser la qualité des PLU et viser sa compatibilité avec le PLH.

Ainsi, un EPCI prévoit une aide à l'ingénierie si la commune définit des orientations d'aménagement particulières en termes d'innovation ou d'exemplarité<sup>5</sup> dans son PLU (densification, mixité sociale, intégration paysagère, prise en compte de l'environnement...)

Un autre EPCI prévoit une aide financière pour réaliser une ZAC à condition que les documents d'urbanisme soit compatibles avec le ScoT. L'aide peut être majorée lors de mutualisation<sup>6</sup> de mise en compatibilité des documents d'urbanisme par groupement de communes (continuité géographique, appartenance de même typologie territoriale).

#### ➔ une aide technique proposée par l'EPCI

Différentes aides de niveau "technique" peuvent coexister, certaines étant destinées à l'ensemble des communes de l'EPCI et d'autres à certaines communes.

On notera par exemple :

#### ◆ une aide globale sur les documents d'urbanisme :

- une **analyse fine** des PLU (en régie au sein de l'EPCI ou via un organisme externe<sup>7</sup>) et des outils mobilisés ou restant à mobiliser<sup>8</sup> : secteurs de mixité sociale, bonus de densité, intégrations de secteurs de mixité sociale, création d'OAP, emplacements réservés... L'analyse porte aussi parfois sur les disponibilités foncières<sup>9</sup> pour s'assurer de l'effectivité des objectifs du PLH par les documents d'urbanisme.

---

5- CC Coeur de Maurienne (73)

6- CC Monts du Pilat (42)

7- CA Chambéry métropole (73)

8- CU Clermont-Ferrand (63)

9- CC Porte de l'Isère (38)

- la réalisation d'une **étude**<sup>10</sup> sous maîtrise d'œuvre de l'EPCI pour identifier en partenariat avec les communes les opportunités de mise en œuvre du PLH et pour préconiser les adaptations à apporter le cas échéant (= du sur mesure)
- le suivi et la coproduction **d'outils**<sup>11</sup> de réflexion et de planification supra communaux,
- la mise en place d'une **boîte à outils** PLU (quels outils mobiliser dans les PLU?) ou d'un **vadémecum habitat**<sup>12</sup> pour une meilleure mise en compatibilité des PLU avec le PLH,
- la mise en place de **groupe de travail** pluri-disciplinaires (atelier d'urbanisme intercommunal).

◆ une aide ciblée sur une partie de la procédure élaborant ou modifiant un document d'urbanisme :

- l'aide à la **rédaction des cahiers des charges** des études sur le contenu habitat des zones de développement,
- le **suivi du montage opérationnel d'un programme** (formes de développement, formes urbaines, types de produit...),
- le suivi des **études pré-opérationnelles** traduites dans les PLU,
- l'aide à la **définition des emplacements réservés et des OAP**<sup>13</sup>.

Certains EPCI vont même jusqu'à émettre des **avis détaillés** sous forme de fiche analytique sur l'ensemble des révisions et modification des PLU des communes. Ces avis sont rendus par une commission urbanisme et habitat piloté par l'EPCI.

➔ une aide juridique proposée par l'EPCI

Les petites communes sont bien souvent démunies face à une réglementation en constante évolution. L'apport de l'EPCI peut être une réelle plus-value dans ce domaine. On notera entre autre :

- une **veille**<sup>14</sup> permanente sur la réglementation et plus particulièrement sur la compatibilité PLU/PLH
- l'assistance auprès des communes pour la partie "concertation avec la population"
- la participation à des réunions en tant que **personne publique associée** (PPA) et avis rendu sur les PLU<sup>15</sup>
- la rédaction **d'un porté à connaissance**<sup>16</sup> (PAC) des objectifs du PLH qui est diffusé à la commune qui élabore ou modifie son PLU

➔ une animation auprès des élus

Outre le volet technique et juridique apportée aux communes, certains EPCI jouent un rôle très fort quant à l'animation et la communication portée auprès des élus communaux. Cela peut se traduire par :

- des réunions de **sensibilisation et d'information**<sup>17</sup> de tous les élus communaux (pédagogie sur la nécessaire compatibilité des PLU et des PLH, et des outils à mobiliser au sein des PLU),

10- CC Miribel et du Plateau (01)

11- CA de l'Ouest Rhodanien (69)

12- CA de Valence-Romans Agglo (26)

13- CC Riom communauté (63)

14- CC Coeur de Tarentaire (73)

15- CC Pilat Rhodanien (42)

16- CC Pays de Grésivaudan (38)

17- ex-CC Sud Grenoblois (aujourd'hui Grenoble Alpes Métropole) (38)

- l'organisation de **visites d'opérations d'urbanisme**<sup>18</sup> intéressantes ou innovantes en termes d'implantation, de volumétrie, de mode de construction ou d'économie de charges,
- la réalisation d'un **guide** ou de **supports pédagogiques** pour alimenter le PADD et le règlement du PLU,
- la **formation** des élus par des retours d'expérience<sup>19</sup>.

L'étape ultime semble-t-il sont les EPCI qui proposent aux communes de **contractualiser**<sup>20</sup> en signant une convention d'objectifs et de moyens nécessaires pour réaliser le PLH, via notamment la mise en compatibilité du PLU avec le PLH si tel est le cas. Ce contrat est purement moral et n'a pas de portée juridique, mais il vise à responsabiliser les deux parties en précisant les engagements de chacun.

Selon la taille des EPCI, les **moyens** consacrés varient fortement mais à chaque fois que les moyens mobilisés sur le sujet ont été peu importants, la mise en compatibilité des PLU avec le PLH a peu avancé. Les EPCI ont différentes stratégies sur le sujet. Les cas les plus fréquents sont les suivants :

- le chargé d'animation du PLH s'occupe aussi du suivi des documents d'urbanisme,
- les moyens sont mutualisés entre plusieurs EPCI (petites communautés de communes en général),
- l'EPCI s'appuie sur une assistance externe pour la partie urbanisme : DDT ou CAUE ou prestataire privé. Dans ce dernier cas, un prestataire unique est souhaitable pour favoriser la cohérence des documents entre eux (à titre d'exemple, un EPCI a passé un marché à bon de commande avec une enveloppe moyenne budgétée à 3€ par habitant : 5€ /habitant pour une élaboration de PLU et 1€ / habitant pour une modification de PLU).

De manière plus globale, on note enfin de nombreux PLH qui traitent la question **foncière** corollairement à la question de la mise en compatibilité des PLU avec le PLH. En effet, lorsqu'un travail de cartographie et de recensement des disponibilités foncières est réalisé par l'EPCI, le travail **d'évaluation** de la compatibilité entre les documents est favorisé.

## 4- Quelques recommandations pour les EPCI porteurs de PLH et ne détenant pas la compétence PLU

Au vu des situations rencontrées dans les différents territoires (voir §3), il peut être recommandé aux EPCI les points suivants :

- lors de l'élaboration du PLH :
  - prévoir le plus en amont, et si possible au moment de la délibération d'engagement du PLH, une réunion avec les communes pour les sensibiliser au fait que les actions du PLH pourront avoir un impact sur leurs PLU et nécessitera le cas échéant une mise en compatibilité.
  - prévoir a minima dans le cahier des charges du bureau d'études devant réaliser le PLH, une analyse des PLU sous l'angle de leur mise en compatibilité avec le PLH (liste des PLU compatibles ou non avec le PLH).

18- ex-CC Les Balmes Dauphinoises (aujourd'hui CC Les Balcons du Dauphiné) (38)

19- CC Cluses Arve et Montagne (74)

20- CC Vallée du Garon (69)



- afin d'avoir un PLH « opérant », proposer dans les actions du PLH un appui technique aux communes mais aussi une animation régulière auprès des élus communaux, avec un budget propre et des moyens dédiés (budget qui s'ajoute aux éventuelles aides financières versées directement pour la modification ou la révision des PLU). Mutualiser les moyens d'animation avec un EPCI limitrophe au même stade de réflexion peut être une solution à envisager.
- faire de la compatibilité des PLU avec le PLH l'une des actions prioritaires du PLH, afin de pouvoir la mettre en œuvre dès la première année du PLH (l'expérience montre que ce sujet est souvent long à aboutir).
- prévoir dans le PLH des dispositions souples qui s'imposeront aux PLU. À titre d'exemple : indiquer dans le PLH que les PLU ne fixeront pas une typologie de financement de logements sociaux dans le règlement. Autre exemple : préconiser dans le PLH les modalités de déclenchement des secteurs de mixités sociale (en nombre ou en pourcentage) selon une typologie des communes à déterminer. Cela facilitera l'évaluation de la mise en compatibilité entre les documents.
- prévoir dans le PLH, la réalisation d'une étude sur les logements vacants dans les communes, avec la part des logements mobilisables. Cette étude permettra d'ajuster le niveau de production neuve dans le PLU.
- dans le suivi du PLH :
  - mettre en œuvre des outils pratiques pour suivre l'état d'avancement des PLU : tableau de bord, échéancier de mise à jour des PLU... afin de pouvoir évaluer lors du bilan triennal du PLH les actions entreprises.
  - maintenir des réunions régulières avec les communes (élus et techniciens) sur le sujet.

## Vers le PLUiH...

Lorsque le PLU tient lieu de PLH (PLUiH), le problème de compatibilité des deux documents ne se pose pas. L'État encourage donc les EPCI à prendre la compétence PLU et à étudier la faisabilité d'engager un PLUiH. Le club national PLUi indique ainsi « *qu'intégrer les réflexions relatives à l'urbanisme et à l'habitat par un PLUiH permet :*

- *d'articuler l'ensemble des politiques publiques dans un projet de territoire (cohérence)*
- *de renforcer le poids de l'habitat dans la gouvernance et la concertation (co-construction)*
- *de faciliter la mise en œuvre de la politique de l'habitat (lisibilité et acceptabilité) »*



Plus d'informations sont accessibles sur le site dédié, et notamment une fiche présentant les bénéfices du PLUiH :

<http://www.club-plui.logement.gouv.fr/habitat-r123.html>

## Annexe : liste des PLH en région ayant mis en œuvre des actions intéressantes concernant la compatibilité des PLU avec le PLH

Note : certains de ces PLH (ou EPCI) ont depuis disparu suites aux fusions d'EPCI

	Document	EPCI	Lien internet vers le document
<b>Ain</b>	PLH	CC Miribel et du Plateau	<a href="https://www.cc-miribel.fr/habitat/logement">https://www.cc-miribel.fr/habitat/logement</a>
<b>Ardèche</b>	PLH	CC d'Aubenas Vals	<a href="http://www.paysaubenasvals.fr/Le-Programme-Local-de-l-Habitat,565.html">http://www.paysaubenasvals.fr/Le-Programme-Local-de-l-Habitat,565.html</a>
<b>Drôme</b>	PLH	CA de Montélimar	Non disponible
	PLH	CA Valence-Romans Agglo	<a href="http://www.valenceromansagglo.fr/fr/des-services-au-quotidien/habitat-logement/le-programme-local-de-l-habitat-2.html">http://www.valenceromansagglo.fr/fr/des-services-au-quotidien/habitat-logement/le-programme-local-de-l-habitat-2.html</a>
<b>Isère</b>	PLH et son bilan triennal	CC Pays de Grésivaudan	<a href="https://www.le-gresivaudan.fr/159-programme-local-habitat.htm">https://www.le-gresivaudan.fr/159-programme-local-habitat.htm</a>
	PLH	CC Vallons de la Tour	Non disponible
	PLH	CA Porte de l'Isère	Non disponible
	Bilan triennal	ex-CC Sud Grenoblois (aujourd'hui Grenoble Alpes Métropole)	Non disponible
	PLH	ex-CC Les Balmes Dauphinoises (aujourd'hui CC Les Balcons du Dauphiné)	Non disponible
<b>Loire</b>	Bilan triennal	CA Loire Forez	Non disponible
	Bilan triennal et bilan final	CC Pilat Rhodanien	<a href="http://www.pilatrhodanien.fr/habitat/programme-local-de-l-habitat-plh/">http://www.pilatrhodanien.fr/habitat/programme-local-de-l-habitat-plh/</a>
	PLH	CC Monts du Pilat	<a href="https://www.cc-montsdupilat.fr/habitat-et-environnement/amenagement-et-urbanisme/programme-local-de-l-habitat/">https://www.cc-montsdupilat.fr/habitat-et-environnement/amenagement-et-urbanisme/programme-local-de-l-habitat/</a>
<b>Puy-de-Dôme</b>	Bilan triennal	CU Clermont Communauté	<a href="https://www.clermontmetropole.eu/habiter-se-deplacer/le-programme-local-de-l-habitat/">https://www.clermontmetropole.eu/habiter-se-deplacer/le-programme-local-de-l-habitat/</a>
	PLH	CC Riom communauté	<a href="https://www.riom-communaute.fr/vivre/se-loger/plan-local-de-l-habitat.html">https://www.riom-communaute.fr/vivre/se-loger/plan-local-de-l-habitat.html</a>
<b>Rhône</b>	PLH	CC Vallée du Garon	<a href="https://www.ccvalléedugaron.com/Programme-Local-de-l-Habitat_a52.html">https://www.ccvalléedugaron.com/Programme-Local-de-l-Habitat_a52.html</a>
	PLH	CA de l'Ouest Rhodanien	<a href="http://www.ouestrhodanien.fr/programme-local-de-l-habitat.html">http://www.ouestrhodanien.fr/programme-local-de-l-habitat.html</a>
<b>Savoie</b>	Bilan triennal et bilan final	CA Chambéry métropole	<a href="https://www.grandchambery.fr/1098-politique-locale-de-l-habitat.htm">https://www.grandchambery.fr/1098-politique-locale-de-l-habitat.htm</a>
	PLH	CC Coeur de Maurienne	Non disponible
	PLH	CC Coeur de Savoie	Non disponible
	Bilan triennal	CC Faucigny Glières	Non disponible
	PLH	CC Coeur de Tarentaise	<a href="http://www.coeurdetarentaise.fr/plh/">http://www.coeurdetarentaise.fr/plh/</a>
<b>Haute-Savoie</b>	PLH	CC Cluses Arve et Montagne	<a href="https://www.2ccam.fr/fr/projets/habitat/programme-local-de-l-habitat/">https://www.2ccam.fr/fr/projets/habitat/programme-local-de-l-habitat/</a>



Remerciement aux DDT de la région ayant apporté relecture et compléments à ce document.

**Direction Régionale de l'Environnement,  
de l'Aménagement et du Logement  
Auvergne-Rhône-Alpes  
Service Habitat Construction Ville Durable  
B.Blond et E.José  
Juin 2018**

69453 Lyon cedex 06

Tél. 04 26 28 60 00

[www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr](http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr)

[www.cohesion-territoires.gouv.fr](http://www.cohesion-territoires.gouv.fr)



A2761