

ÉPREUVE N° 12



CONCOURS INTERNE D'INGÉNIEUR EN CHEF TERRITORIAL

SESSION 2013

Analyse d'un document

Option : Urbanisme

EPREUVE N° 12

Durée : 4 h

Coefficient : 4

SUJET :

Bien que la politique de l'habitat constitue une compétence de l'Etat, dès les lois de décentralisation de 1983 et 1984, la création (facultative) du programme local de l'habitat (PLH) relevait déjà de la compétence des communes.

Le PLH est aujourd'hui devenu un document d'analyse et de programmation à l'échelle intercommunale dont la portée a été renforcée depuis la Loi SRU (décembre 2000), par la définition d'un rapport de compatibilité avec les SCOT et les PLU.

Depuis la loi Libertés et responsabilités locales de 2004, les collectivités locales sont de plus en plus impliquées dans la définition des stratégies concernant les réponses en matière de réalisation des logements répondant aux besoins de la population. Il s'agit également de contribuer aux grands équilibres sociaux et urbains des territoires concernés.

Dotées de compétences obligatoires en matière d'habitat et chefs de file, à ce titre, des politiques locales, les communautés urbaines et communautés d'agglomération ont développé de nouveaux outils en particulier les Programmes Locaux de l'Habitat ainsi que la possibilité de devenir délégataire des aides à la pierre.

Dans ce contexte, l'Agglomération de C qui compte 214 500 habitants vient d'approuver son 3ème Programme Local de l'Habitat pour la période 2013-2019.

Sur la base du diagnostic approfondi du marché du logement analysant les différents segments de l'offre de logements, le nouveau PLH définit des orientations de la politique du logement pour les six prochaines années permettant de répondre à l'ensemble des besoins de la population.

2

Ces orientations sont ensuite traduites dans un programme d'actions pour période 2013-2019.

QUESTION 1

En vous appuyant sur le document de synthèse des « Politiques de l'habitat des communautés urbaines et d'agglomération depuis les lois libertés et responsabilités locales », vous procéderez à l'analyse des enjeux stratégiques d'une politique locale de l'habitat dans le cadre d'une structure intercommunale d'agglomération.

Vous essayerez de mettre en évidence les complémentarités entre les différents domaines d'intervention qui concourent à mettre en œuvre une telle politique de réponse aux besoins en logements à l'échelle d'un territoire urbain.

Vous montrerez en quoi les évolutions récentes des lois Grenelle de l'Environnement ont modifié les rapports entre l'Etat et les EPCI compétents pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'habitat.

Vous mettrez en évidence les enjeux financiers découlant de la mise en place d'une politique locale de l'habitat.

Vous aborderez également les enjeux de gouvernance locale nécessaires à la définition de politiques locales de l'habitat et à leur application.

QUESTION 2

A la demande du Directeur Général des Services, vous devez proposer aux élus de l'Agglomération de C une démarche de mise en œuvre de la politique locale de l'habitat telle que décrite dans le Programme Local de l'Habitat adopté par le Conseil communautaire en développant l'ensemble des procédures réglementaires et outils opérationnels prévus par le Code de l'Urbanisme.

Vous mettrez en évidence pour chacune des principales actions proposées par la synthèse des orientations du PLH de l'Agglomération de C (DOCUMENT 2), les outils de planification urbaine et les procédures d'aménagement les plus adaptés en vue d'atteindre ces objectifs.

Vous vous appuierez sur les principales dispositions réglementaires, en ciblant plus spécifiquement les points stratégiques de ces procédures.

Vous mettrez en avant les liens et les complémentarités entre ces différents outils opérationnels qui concourent dans leur ensemble à concrétiser les orientations des élus locaux en matière d'habitat.

L'organisation administrative et technique d'une grande collectivité étant également une des clefs de réussite d'une politique locale, vous proposerez une description synthétique des missions et un mode d'organisation du service Politique de l'Habitat de l'Agglomération de C en vue de permettre de créer l'ensemble des outils nécessaires à la réussite des actions prévues par le PLH approuvé.

Barème de notation :

- **Compte rendu critique de l'analyse :** 8 points
- **Orientations prospectives :** 10 points
- **Lisibilité et cohérence du document :** 2 points

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Les politiques de l'habitat des Communauté urbaines et d'agglomération depuis la Loi Libertés et Responsabilités locales (Extraits), synthèse rédigée par Béatrice HERBERT et Claire DELPECH pour l'ANIL et l'AdCF, janvier 2011.	Page 4
Document n° 2	Le Programme Local de l'Habitat de l'agglomération de C (2013-2019). Diagnostic et propositions.	Page 14
Document n° 3	Fiches thématiques PLU et logement (Extraits), Françoise ZITOUNI, GRIDAUH, 24 octobre 2012.	Page 23
Document n° 4	Les procédures d'aménagement. Zone d'Aménagement Concerté et Zone d'Aménagement Différé (Extraits), fiches produites par le CERTU, version initiale 2006 avec une réactualisation en 2011.	Page 45
Document n° 5	Foncier public et production de logements : quelles alternatives ? (Extraits), André TUNC pour le Centre d'études et de recherches en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme de l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS), La Gazette des Communes, février 2012.	Page 50
Document n° 6	Logement. Gagner (d'abord) la bataille du foncier, extraits du numéro 246 de la revue Techni.Cités, 23 mars 2013.	Page 55
Document n° 7	Le logement social et les politiques locales de l'habitat (Extraits), Le Courrier des Maires et des Elus locaux avec la collaboration de l'USH et de l'AMF, conception du dossier par Lorène VENNETIER, juin-juillet 2010.	Page 56

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies :** pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.



ANIL - AGENCE NATIONALE POUR
L'INFORMATION SUR LE LOGEMENT



EXTRAITS

**LES POLITIQUES DE L'HABITAT DES COMMUNAUTÉS
URBAINES ET D'AGGLOMERATION DEPUIS LA LOI LIBERTES
ET RESPONSABILITES LOCALES**

FORMES D'INTERVENTION ET BUDGETS

(FRANCE METROPOLITAINE, PERIODE 2004 A 2009)

Synthèse

Janvier 2011

Béatrice Herbert,

avec la collaboration de Claire Delpech

Les modalités d'intervention des communautés dans le domaine du logement et l'évolution des politiques locales de l'habitat depuis 2004

Si la signature d'une convention de délégation des aides à la pierre s'affiche comme la forme la plus visible de l'engagement des agglomérations en faveur de l'habitat, les communautés non délégataires se sont également saisies de la question du logement depuis 2004, comme en attestent les informations recueillies. Le renforcement des outils de pilotage des politiques locales (PLH, délégation des aides à la pierre) et des moyens humains et financiers dédiés (services habitat, aides propres des collectivités) est toutefois sensiblement différent selon les types de marchés, tout comme varient sensiblement les domaines d'intervention.

Les domaines d'intervention

Alors que 90% des communautés délégataires interviennent dans au moins six des huit domaines que sont le parc locatif social, le foncier, la politique de la ville, la réhabilitation du parc privé, les publics spécifiques, mais aussi l'ingénierie, les études et l'observation ainsi que le soutien aux agences d'urbanisme, Adil et autres associations, tel n'est le cas que de 45% des non délégataires. On peut donc affirmer d'emblée que la politique de l'habitat des agglomérations délégataires excède largement le seul champ des aides déléguées. Quant à la moindre intervention des non délégataires, elle relève d'une intervention nettement plus faible vis-à-vis de la politique de la ville, de l'accession à la propriété ou des publics spécifiques, tout particulièrement dans les marchés tendus où les communes sont souvent elles-mêmes très actives.

Quel que soit le marché, le parc locatif social est la première priorité des communautés ; la seconde touche la réhabilitation du parc privé. L'action foncière devient un domaine d'intervention à part entière, alors que l'accession sociale, hier encore très marginale s'est manifestement nettement renforcée tout en demeurant en retrait des autres domaines d'intervention.

% interventions	Parc locatif social	Réhabilitation parc privé	Publics spécifiques	Politique de la ville	Foncier	Accession sociale	Ingénierie, études; observatoire	Associations
Délégataires	100%	100%	87%	82%	74%	59%	100%	85%
Non délégataires	80%	64%	60%	54%	50%	34%	76%	60%

Les principales évolutions de la politique de l'habitat; le jugement porté sur la délégation par les communautés enquêtées

Les communautés délégataires

Interrogées sur les principales évolutions de la politique du logement depuis 2009, les communautés délégataires apportent des réponses sensiblement différentes selon le type de marchés.

- En marché tendu, les communautés mettent l'accent sur le parc locatif social, évoquant un renforcement des objectifs quantitatifs ou qualitatifs via notamment une offre très sociale plus marquée, le développement ou la mise en place d'une politique foncière, le développement du partenariat avec les bailleurs mais aussi le cheminement vers un fichier commun de la demande en logement social et la délégation du contingent préfectoral. Dans un cas sur deux, les agglomérations soulignent également le renforcement des liens entre habitat et urbanisme, via la recherche d'une correspondance entre PLH et PLU, le renforcement du travail avec les promoteurs pour la production d'opérations mixtes HLM/privé, l'inscription dans les PLU d'emplacements réservés et de secteurs de mixité sociale. Enfin, le développement de la communauté comme outil d'aide à la décision et pôle ressources pour les communes s'affirme.

- Les communautés délégataires de marchés moyennement tendus mettent plutôt en avant, quant à elles, *le renforcement des partenariats avec l'État, la région, le département et le développement des financements sur fonds propres dédiés au logement*. Seules celles dont la politique de l'habitat est déjà ancienne évoquent les mêmes évolutions que les agglomérations de marchés tendus.

- Quant aux communautés délégataires de marchés détendus, plus récemment engagées dans une politique de l'habitat pour une majorité d'entre elles, elles évoquent spontanément l'approbation du PLH, la structuration du service habitat, et plus généralement « *la mise en place d'une véritable politique de l'habitat, complète et transversale, en lieu et place d'une mission partielle* », se traduisant selon les cas par un renforcement de l'offre sociale, le lancement d'OPAH communautaires ou des acquisitions foncières.

Si le jugement porté par les communautés sur la délégation est positif, il n'est pas pour autant exempt de critiques. Au titre des motifs de satisfaction, les communautés de marchés tendus évoquent, outre l'accroissement de la production locative sociale, son orientation plus qualitative et la meilleure prise en compte par les communes, notamment les plus déficitaires en logements sociaux, des objectifs définis au plan communautaire ; le renforcement des partenariats, voire, exceptionnellement, la mise en place d'un guichet unique pour l'affectation des subventions de l'État, de la région, de l'EPCI et des communes sont également cités. En outre la délégation est synonyme de développement de l'action vis-à-vis du parc privé et de capacité d'expertise accrue. Quant aux communautés de marchés moyennement tendus et plus encore celles de marchés détendus, elles évoquent en premier lieu la légitimité conférée par la délégation.

Quel que soit le marché considéré, les motifs d'insatisfaction relèvent en premier lieu d'objectifs jugés irréalistes ou déconnectés du PLH, qu'il s'agisse du parc HLM ou du parc privé, en second lieu de l'instabilité des règles de financement ainsi que de la complexité des aides et circuits de financement, notamment ceux de l'ANAH. La signature de multiples avenants à la convention initiale relève enfin, pour certains, d'une véritable « lourdeur administrative ». Bien qu'une part non négligeable d'entre elles aient d'ores et déjà renouvelé leur convention de délégation, les communautés de marchés tendus impliquées de longue date dans la politique du logement sont les plus critiques vis-à-vis de la « rigidité » de l'État, la « négociation » avec ce dernier étant parfois qualifiée de difficile. Les communautés de marchés détendus, davantage concernées par la réhabilitation que par le développement de l'offre déplorent quant à elles les trop faibles moyens alloués au parc privé.

Aperçu sur la nature et les critères d'intervention des communautés selon les domaines

Le soutien au développement et à la réhabilitation du parc locatif social

Les politiques de développement et d'amélioration du parc locatif social constituent le principal domaine d'intervention des communautés urbaines et d'agglomération, à hauteur de plus de la moitié des budgets d'investissement ; 70% des communautés soutiennent ainsi le développement de l'offre, neuve ou non, 60% financent des structures d'hébergement et quelques 40% apportent leur concours à la réhabilitation du patrimoine HLM.

En marchés tendus, 95% des communautés enquêtées participent au développement de l'offre locative, et plus de la moitié d'entre elles interviennent sur toute la gamme de financement (PLS, PLUS et PLAI). Leur implication reste logiquement plus faible dans les marchés détendus, où près d'un quart d'entre-elles ne financent pas les opérations de logements locatifs sociaux, et où seulement 35% interviennent sur l'ensemble des financements.

Au-delà du développement quantitatif de l'offre, les critères d'éligibilité adoptés poursuivent un objectif qualitatif, dont au premier chef les publics visés, via le développement des logements très sociaux et la mixité des programmes ou via la taille des logements. Le souci de l'équilibre territorial de l'offre et du renforcement du parc dans les secteurs déficitaires, de la bonne intégration urbaine des opérations et/ou d'un usage économe de l'espace sont également patents. La production de logements adaptés au handicap et/ou au vieillissement, tout comme la production de logements très performants au plan énergétique donnent lieu, quant à eux à des bonifications de subventions.

Les communautés versent ainsi des subventions directes aux bailleurs, aux communes et/ou garantissent les emprunts, une minorité d'entre elles réservant son intervention aux seules opérations où l'équilibre financier n'est pas assuré par les financements de l'Etat et des autres collectivités locales, les financements croisés étant particulièrement développés. D'après le Ministère du logement, les subventions allouées par l'ensemble des collectivités locales représentent ainsi 15 à 19% du coût des opérations financées en PLUS ou PLAI en Ile de France ; compte-tenu du rôle clé de la région, le bloc EPCI-commune n'apporte que 3 à 4% des opérations financées en PLAI, soit 5.000 à 10.000 euros en moyenne contre 10% des opérations financées en PLUS, soit 15 à 20.000 euros. Hors Ile-de-France, l'aide moyenne des collectivités locales reste plus modeste, de 9% à 12% du coût des opérations financées en PLAI, et de 6 à 9% pour celles financées en PLUS ; l'aide allouée par le bloc EPCI-communes représente 40 à 60% des aides des collectivités locales, soit une moyenne de 3.000 à 4.000 euros pour les opérations sans surcharge foncière.

Le montant des aides propres mentionnés dans les conventions de délégation des aides à la pierre met en lumière un engagement prévisionnel de 6,6 euros/habitant, équivalent à 1,1 fois le montant des aides déléguées ; en marchés tendus, où les financements croisés sont plus fréquents, ces ratios s'élèvent à 0,7 et 5,1 euros/habitant, contre respectivement 1,6 et 8,8 euros/habitant en marché moyennement tendu et 0,8 pour 4,4 euros/habitant en marché détendu.

La politique foncière

L'action foncière, considérée comme un préalable ou un complément indispensable au développement du parc locatif social concerne les 2/3 des communautés ; sous diverses formes, ce domaine s'est considérablement renforcé depuis 2004.

Certaines communautés participent directement aux acquisitions foncières et portent elles-mêmes le foncier, d'autres soutiennent financièrement l'intervention en complément des autres financeurs et octroient une subvention spécifique aux communes ou aux opérateurs HLM chargés de l'acquisition, d'autres enfin prennent appui sur les Etablissements Publics Fonciers (EPF) d'Etat ou les EPF

régionaux, leur laissant le soin du portage des terrains. Les plus interventionnistes ont développé des outils communautaires propres, dont une dizaine d'EPF locaux à vocation communautaire, la mise en place d'un fonds d'intervention et de minoration foncière ou bien encore l'élaboration de schémas stratégiques assortis de plans d'action foncière.

Le soutien à la réhabilitation du parc privé

Les objectifs de la politique d'amélioration du parc privé relevant d'abord du plan national, notamment dans le cadre du Plan de cohésion sociale, les aides des collectivités concourent à la réalisation de ces derniers, définis par l'ANAH : production de logements locatifs à loyers maîtrisés, sociaux, très sociaux ou intermédiaires, mobilisation du parc vacant pour développer l'offre locative ainsi que lutte contre l'habitat indigne mais aussi amélioration des logements des propriétaires à faibles revenus, accessibilité et adaptation des logements et plus récemment amélioration de la performance énergétique.

Les $\frac{3}{4}$ des communautés soutiennent la réhabilitation du parc privé, l'engagement en faveur des propriétaires occupants, propriétaires bailleurs ou des copropriétés étant assez variable ; avec des aides dédiées à plusieurs publics, les communautés délégataires sont bien plus investies que les non délégataires, l'Île de France étant une nouvelle fois en retrait au regard des compétences exercées par les communes. Les études et animations d'OPAH Renouvellement urbain, d'OPAH copropriétés dégradées, de plans de sauvegarde ou encore de Programmes d'intérêt généraux (PIG) dédiés à l'habitat indigne ou au développement du parc à loyers maîtrisés sont particulièrement nombreux.

Les aides aux propriétaires occupants allouées par 70% des délégataires et 47% des non délégataires touchent l'ensemble des propriétaires éligibles aux aides de l'ANAH et/ou les situations d'habitat indigne. Les taux d'aides alloués, de l'ordre de 5 à 10%, sont considérablement majorés pour l'habitat indigne, à hauteur de 20 à 25% du montant des travaux. En marché détendu, 20% des communautés s'engagent en faveur des aides à l'adaptation au handicap et au vieillissement. Les aides à la performance énergétique demeurent globalement encore assez rares.

Les aides aux propriétaires bailleurs allouées par 90% des délégataires et 60% des non délégataires sont d'autant plus développées que le marché est tendu, le développement de l'offre locative tant en loyers libres qu'en loyers maîtrisés ou sociaux étant alors recherché. A contrario, en marché détendu, les aides sont plus souvent dédiées à la production de logements conventionnés sociaux ou très sociaux. Les primes à la sortie de vacance touchent particulièrement les marchés tendus ou les secteurs détendus où le taux de vacance est plus élevé. Les aides à l'amélioration de la performance énergétique des logements sont encore rares. Les taux d'aide alloués varient de 5% à 20% selon le type de loyers pratiqués et des plafonds de subvention sont fixés.

Si les aides aux copropriétés ne sont mises en place que par 30% des communautés enquêtées, ce taux atteint 50% dans les secteurs tendus, qui concentrent en 2009 près de 90% des engagements de l'ANAH en faveur des copropriétés, dont 70% pour l'Île de France. Les aides locales sont surtout dédiées aux copropriétaires occupants et s'inscrivent dans le cadre de plans de sauvegarde ou d'OPAH copropriétés.

D'après les conventions de délégation, les communautés apportent des aides propres à hauteur du $\frac{1}{4}$ des aides déléguées, soit 1,9 euros/habitant en moyenne. Si ce ratio est assez variable selon les marchés (de 0,21 dans les marchés les plus tendus et 1,4 euros/habitant à 0,29 dans les marchés moyennement tendus / 2,4 euros/habitant et 0,28 dans les moins tendus/ 2,5 euros/habitant) aucune conclusion hâtive ne peut être tirée car l'intervention d'autres collectivités peut largement suffire à expliquer la relative faiblesse de ces aides, surtout en marché tendu, où les financements croisés à trois ou quatre collectivités sont les plus développés (55% des communautés).

Les objectifs de production de logements à coûts maîtrisés ou de logements conventionnés et le traitement de l'habitat indigne étant parfois particulièrement difficile à réaliser (61% des objectifs atteints en 2009 pour le logement indigne et dégradé occupé en propriété et déficit de production de logements à loyers maîtrisés en marchés tendus), les budgets effectivement engagés sont sans doute sensiblement inférieurs aux prévisions.

La prise en compte des publics spécifiques

Ménages démunis, jeunes, personnes âgées et gens du voyage sont les principaux publics spécifiques auxquels s'intéressent les communautés dans le cadre de leurs politiques du logement, au titre du développement de l'offre, de la réhabilitation, voire des aides à la personne, l'intérêt allant grandissant, concomitamment notamment à l'engagement des communautés dans l'action sociale.

Comme le révèle l'enquête menée par l'AdCF en partenariat avec la Gazette santé social⁷, les communautés d'agglomération, encore assez rares, qui se sont saisies de cette compétence optionnelle spécifique créée par la loi de cohésion sociale de 2005, ont investi en premier lieu, à hauteur de 60% d'entre elles, le logement et l'hébergement, les personnes âgées et handicapées apparaissant dans 20 à 25% des cas.

Au-delà de la production de logements à loyers très sociaux, aussi bien dans le parc public que social (voir supra), la volonté d'apporter un appui à l'accès et au maintien dans leur logement des personnes démunies se traduit parfois par le développement d'Agences Immobilières à Vocation Sociale (AIVS), apanage, sauf exception des communautés délégataires de marchés moyennement tendus, ou de délégataires franciliens confrontés à de graves difficultés sociales. Le concours financier au FSL est lui aussi marginal et relève plutôt des marchés détendus. L'engagement conjoint en faveur de l'hébergement, du FSL et la mobilisation d'une AIVS demeure exceptionnel.

Deux publics spécifiques sont systématiquement pris en compte : les gens du voyage, pour lesquels 2/3 des communautés financent l'aménagement et/ou le fonctionnement des aires d'accueil, voire la production d'habitat adapté, ainsi que les jeunes, actifs ou étudiants, pour lesquels près d'une moitié de communautés intervient au titre du budget de fonctionnement : Comités locaux pour le logement autonome des jeunes (CLLAJ), Foyers de Jeunes Travailleurs (FJT), mais aussi associations d'accueil ou d'hébergement des étudiants.

Quant aux personnes âgées, plutôt sous-représentées dans les agglomérations, elles sont rarement pour l'heure considérées comme un public spécifique, au-delà de l'adaptation des logements privés ou publics, soutenue par 1/4 des communautés, principalement en marchés détendus.

Le soutien à l'accession sociale à la propriété

Les communautés urbaines ou d'agglomération partagent avec l'Etat, dans leur grande majorité, le souci d'offrir aux candidats à l'accession une possibilité de parcours résidentiel et de favoriser la mobilité dans le parc social. Dans une perspective de lutte contre l'étalement urbain, elles mettent aussi l'accent sur la nécessité de retenir sur leurs territoires les ménages jeunes et actifs, enclins ou contraints par nécessité financière à s'éloigner de leur lieu de travail pour acquérir un logement neuf. En marchés tendus ou moyennement tendus, les PLH récemment élaborés définissent désormais au titre de la production neuve la part de logements en accession sociale, à prix maîtrisé pour les secteurs les plus chers.

Entre 2004 et 2009, le soutien à l'accession sociale est progressivement devenu un domaine d'intervention à part entière. Alors qu'avant 2007, date de l'ouverture du PTZ à l'ancien sans obligation de travaux, seules de rares communautés proposaient des aides aux particuliers, dédiées à l'ancien comme au neuf, voire réservées aux seuls travaux, une nouvelle génération d'aides locales a vu le jour en 2008 et plus encore en 2009. L'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2007, de deux nouveaux modes d'aide au logement neuf, à savoir la majoration du PTZ et la création du PASS-FONCIER®, en cas d'aide d'une collectivité locale, a conduit 2/3 des agglomérations à mettre en place ou à envisager de mettre en place une aide au logement neuf.

Tout en accompagnant la politique de l'Etat, des critères d'éligibilité parfois plus sélectifs que les règles nationales ont été édictés, motivés par des préoccupations environnementales, telle la prise en compte de la performance énergétique des logements ou sociales, à l'image du statut d'occupation, de la composition familiale des acquéreurs ou des plafonds de ressources. La volonté de maîtriser le budget dévolu à ce type d'actions n'est en outre pas étrangère à l'édition de critères parfois très restrictifs.

⁷ *L'action sociale intercommunale : enjeux, réalités et perspectives d'évolution, AdCF, septembre 2010*

Hormis les marchés détendus, la production de logements dits à coûts maîtrisés, inférieurs selon les cas de 20 à 25% au prix du marché vient en complément de l'aide apportée aux ménages ; leur production relève souvent d'opérations mixtes où une part de l'offre est vendue au prix du marché. La construction de programmes neufs dans des quartiers éligibles à la politique de la ville s'affirme en outre comme un axe important des politiques locales, notamment en Ile de France.

Les aides octroyées aux ménages pour l'achat d'un logement neuf pèsent relativement peu, pour l'heure, dans les finances locales, là où l'intervention foncière s'avère bien plus onéreuse, s'agissant de la vente de droits à construire en ZAC à des promoteurs à un coût minoré afin que les logements soient revendus à des coûts maîtrisés. Les aides locales accordées pour l'achat d'un logement ancien, principalement acquis par des ménages d'une ou deux personnes peuvent également se révéler coûteuses au plan budgétaire pour de grandes agglomérations.

Les études et observatoires, le soutien à l'ingénierie communale et aux structures associatives

A l'exception des communautés récemment engagées dans l'élaboration d'un PLH ou des communautés franciliennes qui laissent aux communes le soin de piloter la politique du logement, la plupart des agglomérations mènent de nombreuses études à caractère stratégique ou opérationnel et bénéficient du concours d'une agence d'urbanisme ou d'une Adil. Une minorité d'entre elles, dont le nombre va croissant apportent un soutien aux communes.

Au titre des documents stratégiques, figure en premier lieu le PLH, mais aussi les études préalables à la signature d'une convention de délégation, la réalisation de schémas du logement étudiant, des études de définition de la stratégie vis-à-vis du parc privé ou bien encore des études de stratégie foncière. Les études opérationnelles touchent surtout le parc privé, le repérage foncier ou celui des sites mutables, ainsi que les besoins en logements des jeunes ; les missions d'évaluation demeurent rares. Les études sont plus nombreuses et plus complètes chez les délégataires des aides à la pierre.

Si les observatoires de l'habitat se sont multipliés, 90% des agglomérations disposant désormais de ce type d'outil, actif ou en cours de mise en place, la dénomination des observatoires et l'étendue de leurs missions varient sensiblement. Ceux des communautés délégataires en marchés tendus ou fluides sont les plus complets alors que les observatoires des communautés de marchés détendus sont plus modestes et, dès lors que le département est délégataire, partenariaux. Les communautés bénéficient en général du concours d'une agence d'urbanisme lorsqu'elle existe, ce qui n'est généralement pas le cas des marchés détendus ; elles soutiennent également, y compris en marchés détendus, les Adil, outils privilégiés d'information du public.

L'appui à l'ingénierie communale, qui concerne 40% de délégataires et à peine 1/3 des non délégataires prend deux formes : un soutien technique apporté par le service habitat de la communauté ou la participation au financement de missions sous maîtrise d'ouvrage communale ; on peut citer les études techniques ou financières préalables à la construction de logements sociaux, les études de ZAC, l'élaboration de PLU ou cartes communales ainsi que l'appui aux études urbaines. Pour les délégataires, un tel appui est de nature à faciliter la déclinaison au plan communal des objectifs communautaires.

Quelques conclusions et perspectives

Que retenir de la période 2004/2009 et des évolutions intervenues ?

La promulgation annuelle d'une loi consacrée au logement et l'obligation faite aux communautés d'élaborer un nouveau PLH plus territorialisé et plus opérationnel, la focalisation des débats sur la crise du logement, la hausse des prix de l'immobilier et les difficultés rencontrées par les ménages modestes en secteur urbain ne sont pas étrangers au « renouveau » des politiques locales de l'habitat au cours des cinq dernières années, qui concerne aussi bien les communautés délégataires que les autres.

Aux communautés de marchés tendus ou fluides, engagées de longue date dans une politique de l'habitat, délégataires des aides à la pierre et dotés de moyens d'actions considérables, s'opposent des communautés de faible poids démographique, plutôt situées en marchés détendus, dont l'élaboration d'un PLH peut même être récente ou des communautés franciliennes où la compétence logement est largement exercée par les communes. Entre ces deux extrêmes, une majorité de communautés, relevant plutôt de marchés fluides poursuivent la construction d'une politique de l'habitat adaptée à leur territoire, élargissent progressivement leurs gamme d'intervention et se dotent de moyens accrus.

Parmi les évolutions les plus marquantes, on peut citer :

- *l'engagement systématique de PLH* dans des communautés auparavant dépourvues de documents de planification de ce type, mais aussi la volonté de décliner le PLH dans les documents communaux d'urbanisme ;
- *l'élargissement des domaines d'intervention* des communautés délégataires des aides à la pierre, bien au-delà du seul champ des aides déléguées, mais aussi, dans une bien moindre mesure, un même élargissement chez les non-délégataires, à l'exception d'une partie de communautés de marchés détendus ou franciliennes :
 - o pour le *parc social et la réhabilitation du parc privé*, domaines traditionnels d'intervention des collectivités, renforcement de la gamme d'interventions et la complexification des règles du jeu locales, dans un souci de production qualitative tout autant que quantitative ;
 - o *volonté de développer une stratégie foncière*, avec des outils d'autant plus développés que le marché est tendu ;
 - o *engagement dans l'accession sociale*, consécutif à la majoration du PTZ et à la mise en place du PASS-FONCIER, à l'extension de ce dernier au collectif, mais aussi volonté de diversifier les statuts d'occupation dans les quartiers « politique de la ville » ;
 - o *volonté de renforcer l'action sociale au plan communautaire*, la prise en compte des publics dits spécifiques, dont au premier chef *les jeunes et les personnes démunies*, l'intérêt croissant porté à l'hébergement et à la production de logements à bas loyers, tant dans le privé que dans le public ;
 - o *poursuite de l'engagement dans la politique de la ville* aux côtés des communes ;
- *le renforcement des aides financières des communautés*, qui atteignent un niveau moyen en 2008 (dernier compte administratif analysé) de 26 euros/habitant, avec un engagement financier plus marqué des délégataires. La montée en puissance des apports financiers est manifeste et témoigne du rôle significatif des communautés dans les équilibres des plans de financement, en particulier pour le parc locatif social ;
- *la montée en puissance de nouveaux critères d'éligibilité* aux aides locales, quel que soit le domaine d'intervention concerné : « mixité » des statuts et des profils de ménages, via notamment le renforcement de la part d'offre très sociale, mais aussi « mixité » des

territoires et meilleure territorialisation de l'offre, éco-conditionnalité des aides, développement du parc de logements adaptés à la perte d'autonomie...

- *la mobilisation de plusieurs moyens d'action concomitants*, allant de l'intervention foncière à l'aide à la pierre, avec des règles variables selon les territoires d'une même agglomération, mais aussi volonté de renforcer le caractère transversal de la politique de l'habitat, notamment au titre des transports et de l'urbanisme ;
- *le renforcement des relations entre les différents échelons territoriaux*, via par exemple la contractualisation entre EPCI et communes ou le développement de l'ingénierie communautaire, mais aussi via le développement d'observatoires partagés entre le conseil général et les communautés, dans les marchés fluides ou détendus ;
- *le renforcement des partenariats* avec les bailleurs sociaux mais aussi des échanges avec les promoteurs immobiliers.

LE PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT DE L'AGGLOMERATION DE C 2013 – 2019

DIAGNOSTIC ET PROPOSITIONS

I. ELEMENTS DE CONTEXTE

Le 2ème PLH de l'agglomération de C qui couvrait la période 2006-2012 est arrivé à échéance le 31 décembre 2012.

Dans le cadre de sa compétence en faveur de l'équilibre social de l'habitat sur son territoire, la Communauté d'Agglomération de C a lancé, par délibération de son Conseil Communautaire du 23 avril 2011 la procédure d'élaboration de son 3ème Programme Local de l'Habitat pour la période 2013-2019.

La procédure d'élaboration du PLH est portée par Monsieur le Président de l'Agglomération de C, avec l'appui technique de la Direction de l'URBANISME et de l'HABITAT, assistée de l'AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION ;

La loi rend obligatoires la révision des PLH tous les 6 ans par l'établissement public de coopération intercommunale prenant la forme de Communautés d'Agglomération ou de Communautés Urbaines, depuis la loi du 13 juillet 2006 portant Engagement National pour le Logement.

Être doté d'un PLH est par ailleurs la condition indispensable pour que la Communauté d'Agglomération de C puisse continuer à être délégataire des Aides à la Pierre de l'Etat pour l'habitat social et l'habitat privé.

II. LES ENSEIGNEMENTS DU DIAGNOSTIC, LES ENJEUX DU PLH

Le diagnostic, première partie du PLH, dresse un état des lieux du fonctionnement des marchés du logement sur le territoire et de la situation de l'hébergement, analysant les différents segments de l'offre de logements, privés et sociaux, individuels et collectifs, de l'offre d'hébergement, ainsi que l'offre foncière.

1- L'agglomération de C est confrontée à une baisse démographique entre 1999 et 2007, au vieillissement de sa population et à un accroissement de son aire périurbaine.

- En 2007, l'Agglomération de C comptait 214 500 habitants.
 - Entre 1999 et 2007, la perte démographique a été de 3 460 habitants soit une baisse de 1,6%, la ville Centre représentant l'essentiel (80%) de cette décroissance (chiffre INSEE).
 - Le solde naturel demeure néanmoins positif à toutes les échelles territoriales, et ceci malgré le vieillissement de la population et se situe sur la période 1999-2007 à 9 787 nouveaux habitants.
 - A l'opposé, le solde migratoire constitue le point particulièrement problématique : les départs dépassent de 13 246 personnes les arrivées sur la Métropole, soit un déficit de 3 460 personnes entre 1999 et 2007.
 - Si la population de l'agglomération de C décroît, on assiste a contrario à une croissance encore vive du nombre des ménages qui atteint 113 000 ménages en 2007.
- En effet, tandis que la population décroît de 2,4% durant la période 1999-2007 le nombre de ménages connaît une croissance de 6,6%.

2- Une répartition inégale des différentes composantes du parc de logements sur le territoire de l'agglomération est constatée.

- Le parc locatif social très important sur l'agglomération représente 35% du total des logements mais il reste inégalement réparti,
- Les quartiers d'habitat social concentrent la population économiquement la plus fragile,

3- La taille des ménages se réduit et le nombre de ménages qui se paupérisent viennent gonfler la demande potentielle de logements sociaux, alors que la collectivité tente d'inverser cette tendance.

- Les ménages constitués d'une seule personne augmentent rapidement et atteignent 35% du total en se concentrant sur les quartiers de logements sociaux.

4- Le parc de logements ancien est dominé par le locatif social.

- Les statistiques relatives aux différents statuts d'occupation des résidences principales montrent un taux faible de propriétaires occupants et un taux de locataires HLM de 35%,

5- La mise en œuvre d'une opération de rénovation urbaine (ANRU) multi-sites de grande ampleur donne un nouvel élan aux quartiers concernés

- Les bailleurs sociaux sont mobilisés dans la réhabilitation de leur parc et bénéficient pour partie d'une opération de renouvellement urbain (ANRU),
- Le programme de renouvellement urbain est bien engagé et permet déjà de modifier positivement l'image des quartiers concernés,

6- Les pratiques de construction et de réhabilitation du parc de logements s'optimisent en vue de développer une approche environnementale de l'habitat.

- Les bailleurs sociaux sont mobilisés dans la réhabilitation de leur parc,
- La conception d'éco quartiers sur des sites en requalification urbaine permet d'introduire une dynamique nouvelle d'habitat en « morceaux de ville »

7- La desserte des quartiers par les transports collectifs.

- Le maillage de transports en commun écologiquement responsables et de modes doux se développe avec l'arrivée du tramway et la requalification des espaces urbains,

8- Le foncier constructible reste peu accessible du fait de sa cherté et de sa rareté

- La cherté de la terre agricole se répercute sur les capacités de construction de l'agglomération,

- La politique foncière de l'agglomération est insuffisante pour répondre aux besoins de la population,
- Un foncier mutable en recomposition urbaine existe, il est identifié, mais il comporte de nombreuses contraintes de pollution et de fouilles archéologiques.

9- Les publics spécifiques

- Les difficultés à offrir à chaque population, des solutions de logements persistent sur l'agglomération, ainsi que la possibilité pour les ménages de construire un parcours résidentiel (ascendant), ce malgré la mise en œuvre de dispositifs incitatifs par la collectivité.
- L'agglomération attire des jeunes et des étudiants, via notamment son pôle d'enseignement supérieur, mais ne parvient pas à les retenir, une fois formés et sur le marché du travail.
- Les structures d'hébergement d'urgence et temporaire, bien qu'importantes sur l'agglomération, ne parviennent pas à répondre à l'ensemble des demandes et cherchent à s'accroître.
- L'accessibilité à l'espace public et au logement, ainsi que la mobilité des personnes handicapées et/ou en perte d'autonomie s'accroissent sur le territoire, mais doivent encore progresser.
- L'agglomération est un lieu de passage des Gens du voyage et est aussi confrontée à la sédentarisation sans que des solutions en capacité suffisante aient été trouvées.

III. LES ORIENTATIONS DU PLH DE L'AGGLOMERATION

1 – LES PERSPECTIVES DEMOGRAPHIQUES DE L'AGGLOMERATION DE C POUR LA PERIODE 2013-2019

En 2009-2010, une vaste réflexion sur l'avenir la région de C a été lancée, elle fait appel au travail d'équipes d'architectes et d'experts reconnus.

Ces orientations de projet de l'Agglomération de C à l'horizon 2020, ont permis d'introduire la volonté de rupture avec le déclin démographique constaté par le passé et de prévoir une augmentation de la population d'environ 8 000 habitants pour la période 2013-2019.

Afin d'accueillir ces nouveaux habitants l'objectif du PLH vise à construire 4 800 logements sur la période 2013-2019. soit un rythme de 800 logements par an.

Ce rythme, très sensiblement supérieur à celui constaté au plus haut de la période passée, induit la mise à disposition d'espaces urbanisables de grande ampleur, mais aussi des densités de logements élevées.

L'orientation vise à intensifier la production de logements neufs dans une dynamique de mixité sociale, fonctionnelle et générationnelle.

Le projet de l'Agglomération comporte aussi un volet qui impacte l'habitat, en développant le concept de ville intense en s'appuyant sur des formes urbaines novatrices alliant qualité des espaces publics, densité de logements, haute qualité environnementale et desserte par les transports en commun, de sorte que l'autonomie des quartiers s'accompagne de leur intégration dans la cité.

2 - LES ORIENTATIONS DU PORTER A CONNAISSANCE DE L'ETAT

Le représentant de l'Etat a, conformément à l'article L302-2 du Code de la Construction et de l'Habitation, porté à la connaissance, les informations ainsi que les objectifs locaux et nationaux à prendre en compte, sur le territoire, en matière de diversité de l'habitat, de répartition équilibrée des différents types de logements, de renouvellement du parc immobilier et d'accroissement du nombre de logements et de places d'hébergement.

Les principaux enjeux identifiés par l'Etat pour le Programme Local de l'Habitat 2013-2019 de l'Agglomération de C sont à prendre en compte (art. L-302-1 CCH) :

- Justifier le dimensionnement de l'offre nouvelle ? Combien de logements ? Comment favoriser la « mixité sociale ? »
- Définir la stratégie pour la « réhabilitation du parc public » dans l'agglomération ?
- Accélérer la réhabilitation du parc locatif privé
- Veiller à une diversification du parc en produisant du collectif, du semi-collectif et de l'individuel.
- Améliorer la qualité énergétique du parc de logements collectifs de l'agglomération en lançant les travaux de rénovation visant à diviser par deux la consommation énergétique actuelle des logements et de lutter contre la précarité énergétique.
- Privilégier le renforcement de l'offre de logements autour des arrêts de transports collectifs des lignes de bus structurantes et des haltes ferroviaires, et notamment le long de la ligne de tramway, en utilisant les outils réglementaires disponibles en matière de densification de l'urbanisme.
- Recenser les gisements fonciers existants et évaluer leur potentiel, sur le territoire de la Métropole, et éviter l'étalement urbain.
- Améliorer la prise en compte des objectifs du PLH dans les documents d'urbanisme.
- Lutter contre l'habitat indigne.
- Favoriser la réalisation d'opérations pour les populations fragiles en situation d'hébergement.

3 – LES OBJECTIFS DU SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIAL (SCOT) EN MATIERE DE LOGEMENT

Le Schéma de Cohérence Territorial (SCOT) de l'Agglomération approuvé en décembre 2008 a un caractère juridique qui implique l'opposabilité aux utilisations de l'espace, certaines des dispositions du Document d'Orientations Générales (DOG) impactent directement ou indirectement le développement de l'habitat sur l'agglomération, selon les axes suivants :

- la nécessité d'organiser l'accroissement du parc de logements dans les secteurs desservis par les transports en commun à la fois bus, tramway et TER,
- la volonté de favoriser le Renouvellement Urbain en poursuivant les opérations en cours mais aussi en assurant les conditions du recyclage des territoires mutables et de généraliser la haute qualité environnementale dans les constructions et dans les aménagements urbains en particulier par la maîtrise de l'énergie.
- la mise en place d'une stratégie foncière à l'échelle du grand territoire,
- une gestion économe de l'espace à la fois en limitant le mitage des espaces naturels et en intégrant les principes de densité raisonnée en favorisant le recyclage urbain et en réduisant au strict nécessaire les emprises sur les terres agricoles.
- l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements locatifs aidés visent à développer un habitat diversifié répondant aux besoins des populations en particulier par un accroissement des programmes en accession à la propriété

4 – LA POURSUITE DU PROGRAMME DE RENOUVELLEMENT URBAIN DE L'AGGLOMERATION

Le projet de Renouveau Urbain a pour objet de restructurer les grands quartiers d'habitat social qui représentent un total de 16 500 logements soit 18% du parc total de logements.

Dans ces quartiers 1 452 logements sociaux sont en cours de démolition et environ 1800 sont en cours de construction pour moitié hors des quartiers en renouvellement urbain.

Les opérations de Renouveau Urbain s'efforcent aussi de retraiter qualitativement les espaces publics, de desserrer des îlots d'habitats, de requalifier les équipements culturels ou commerciaux.

5 – LES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS

La Communauté d'Agglomération de C est Autorité Organisatrice des Transports à l'intérieur de son périmètre. Son Plan de Déplacements Urbains (PDU) a été adopté le 15 mai 2001, puis mis en révision en 2005 afin d'être conforme à la loi Solidarité et Renouveau Urbain.

Le PDU définit les principes généraux de l'organisation des transports, de la circulation et du stationnement dans le périmètre des transports urbains. Son principal objectif est de rationaliser l'utilisation de la voiture, d'accorder aux piétons, aux deux-roues et aux transports en commun, une plus grande place dans la ville.

Le PDU adopté par la Communauté d'Agglomération de C stipule que le futur réseau de transports collectifs doit être amélioré, dans son ensemble, pour profiter à tous. Véritable colonne vertébrale dans l'agglomération, la première ligne de tramway constitue déjà l'axe fort de son développement urbain.

6 – LA MISE EN ŒUVRE DES CONVENTIONS D'UTILITE SOCIALE DES ORGANISMES HLM

Les Conventions d'Utilité Sociale, mises en application de la Loi MOLLE, sont des contrats signés pour une période de 6 ans.

Elles comportent le classement des immeubles ou ensembles immobiliers, et énonce la politique patrimoniale et d'investissement de l'organisme, notamment un plan de mise en vente du patrimoine HLM et les orientations retenues pour le réinvestissement des fonds provenant de ces ventes.

L'Etat a pris l'engagement d'évaluer les CUS tous les deux ans sur la base des indicateurs.

LE PROGRAMME D' ACTIONS DU PLH DE L'AGGLOMERATION DE C 2013 – 2019

Un programme global pour vingt-trois actions

1 - ORIENTATION 1 :

Augmenter la production de logements neufs dans une dynamique de mixité sociale, fonctionnelle et générationnelle.

ACTION 1 : Produire 4800 logements sur la durée du PLH

Le PLH vise à assurer une progression de l'offre neuve de logements suffisante pour répondre au besoin des ménages de l'agglomération,

L'objectif de construction a été estimé à **4800 logements** sur la durée du PLH, soit une moyenne annuelle s'établissant à 800 logements nouveaux par an.

ACTION N°2 : Produire une typologie de logements variée en encourageant la réalisation des segments de logements manquants

Produire une offre équilibrée entre logement locatif et accession sociale et libre à la propriété, ainsi qu'en taille et surface habitable,

ACTION N°3 : Déterminer des secteurs stratégiques de développement de l'habitat

Identifier les « secteurs stratégiques pour le développement de l'habitat » qui allient la proximité de certains équipements, services, et des transports en commun, sur un foncier disponible et urbanisable.

ACTION N°4 : Mettre en place une complémentarité entre la communauté d'agglomération relative à la production de logements locatifs sociaux

L'Agglomération de C , définira les modalités possibles de mise en œuvre de la Convention de Délégation des Aides à la Pierre de l'Etat à l'échelle du territoire en favorisant la mixité sociale.

ACTION N°5 : Favoriser la réalisation des objectifs de mixité par l'utilisation d'outils réglementaires dans le cadre du PLU

Les outils réglementaires prévus par le Code de l'urbanisme et le Code de la Construction seront utilisés afin de mettre en œuvre les objectifs de mixité sociale et de diversité urbaine.

ACTION N°6 : Economiser l'espace, diversifier les formes urbaines et proposer des objectifs de densité

Plusieurs objectifs visent à tendre vers « la ville intense ». en limitant la consommation de l'espace et l'étalement urbain, d'utiliser les friches urbaines et d'optimiser l'utilisation des équipements, des services et des transports en commun.

ORIENTATION 2 :

**Favoriser le développement des écoquartiers et des innovations dans l'habitat,
Requalifier le parc de logement public et le parc privé,
Lutter contre l'habitat indigne**

ACTION N°7 : Promouvoir la réalisation d'éco-quartiers.

Inciter, à la création d'éco-quartiers et à l'utilisation de matériaux respectueux de l'environnement, en développant les savoir-faire locaux,

ACTION N°8 : Promouvoir les innovations et la qualité dans l'habitat

Favoriser la promotion de l'innovation et de la qualité dans l'habitat en valoriser les réalisations technologiques et architecturales innovantes

ACTION N°9 : Poursuivre les opérations de rénovation urbaine (ANRU)

La Convention de renouvellement Urbain signé avec l'ANRU, d'un montant total de 250 millions d'€uros a permis d'engager sur les quatre grands quartiers de logements sociaux la démolition de 1652 logements et la reconstruction de 1800 logements tous financements confondus permettant de diversifier l'habitat, de favoriser la mixité sociale et les parcours résidentiels ascendants, et de réhabiliter plus de 3000 logements,

ACTION N°10 : Poursuivre la rénovation du parc social diffus.

Poursuivre les efforts de réhabilitation du parc locatif social situé hors des secteurs ANRU en visant un objectif de réhabilitation thermique et énergétique du parc social diffus de 930 logements par an, soit 5 580 logements sur 6 ans, et ainsi doubler l'objectif de réhabilitation fixé par le PLH 2006-2012.

ACTION N°11 : Promouvoir et accompagner la rénovation du parc privé ancien, repérer les copropriétés en difficulté, lutter contre la précarité et l'habitat indigne :

Le lancement d'une nouvelle Opération Programmée de l'Amélioration de l'Habitat sera lancé en vue de soutenir la rénovation du parc privé ancien et à résoudre en priorité la résorption de l'habitat indigne, de la précarité énergétique, et de la réhabilitation des copropriétés en difficulté sur le territoire.

21

ORIENTATION 3 :

Favoriser les différents types d'offre de logements pour l'ensemble des publics, renforcer l'offre de logements adaptés aux personnes âgées, handicapées, jeunes travailleurs et étudiants accroître l'accession à la propriété et fluidifier les parcours résidentiels au sein de l'agglomération .

ACTION N°12 : Favoriser l'accession sociale à la propriété

Mettre en place des dispositifs d'aides à l'accession sociale à la propriété en faveur des particuliers.

Poursuivre la mise en vente du parc HLM aux locataires en place dans les opérations.

ACTION N°13 : Améliorer l'offre d'hébergement adapté au publics en difficulté

En conformité avec le Plan Départemental de Logement des Publics en Difficulté (PDALPD).

ACTION N°14 : Répondre au logements des publics jeunes

Développer les conditions d'accès au logement des jeunes travailleurs et stagiaires en formation professionnelle.

ACTION N°15 : Développer l'offre de logements destinée aux jeunes et aux étudiants

Développer l'offre de logements adaptés au rythme des études et aux moyens financiers des étudiants, des apprentis et des stagiaires, de manière équilibrée sur le territoire.

ACTION N°16 : Développer l'habitat adapté aux personnes âgées et/ou à mobilité réduite dans le neuf et l'ancien.

Promouvoir les modes d'habitat intergénérationnel

Promouvoir l'habitat partagé (colocation, sous location...)

ACTION N°17 : Développer les aires d'accueil des gens du voyage

Poursuivre les travaux de reconstruction et d'amélioration des aires d'accueil des Gens du voyage, en accord avec le schéma départemental d'accueil des Gens du Voyage.

ACTION N°18 : Réaliser des opérations d'habitat adapté

Relancer les expérimentations d'habitat conforme aux modes de vie des publics en cours de sédentarisation intégrant un volet social fort.

ACTION N°19 : Produire une offre de logements pour les handicapés

Soutenir la réalisation de logements adaptés aux handicaps physiques, sensoriels et psychiques dans la construction neuve, y compris dans le logement étudiant.

ORIENTATION 4 :

**Renforcer les outils de gouvernance de la politique locale de l'habitat et mettre en place une politique foncière partagée.
Mettre en place une politique foncière concertée et active entre les communes de l'agglomération et celles de l'aire du SCOT.**

ACTION N°20 : Observer les marchés de l'habitat et du foncier, en cohérence avec les objectifs du PLH durant sa période de validité

Faire évoluer l'observatoire de l'habitat et celui du foncier de l'Agence d'urbanisme pour assurer le suivi du PLH.

Bâtir un observatoire de l'accession sociale à la propriété.

ACTION N°21 : Mettre en cohérence les PLU avec le PLH

Rendre compatibles les PLU communaux au PLH de l'agglomération.

Articuler le PLH avec les autres documents sectoriels, y compris avec ceux des territoires voisins.

ACTION N°22 : Mettre en place une politique foncière active à l'échelle de l'Agglomération

Bâtir une stratégie foncière conjointe aux communes de l'agglomération puis avec les acteurs du foncier des intercommunalités voisines.

Mettre en œuvre une structure de portage foncier partenariale

ACTION N°23 : Faire vivre le partenariat en mobilisant les acteurs de l'habitat et les communes autour du PLH.

Réunir le comité de pilotage du PLH deux fois par an pour assurer la planification, le suivi des actions et évaluer leur mise en œuvre tout au long du PLH.

Réunir un groupe de travail périodique sur les thématiques foncières et de la production de logements et du logement étudiant.

>> PLU ET LOGEMENT*Françoise Zilcuni, maître de conférences à l'Université d'Aix-Marseille***Fiche 1****INTRODUCTION : Comment inscrire une politique de l'habitat dans le PLU ?**

Si les documents locaux d'urbanisme ont toujours eu l'ambition d'apporter des réponses aux besoins en matière d'habitat, ils sont devenus, avec l'extension du champ d'application des PLH et le constat d'une prépondérance des facteurs fonciers dans la crise du logement, les supports indispensables des politiques locales de l'habitat.

Cependant, l'inscription d'une politique de l'habitat dans le PLU est subordonnée non seulement au respect des règles de compétence, mais également des conditions de fond et de forme que la loi SRU modifiée par la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 et par la loi Engagement national pour l'environnement (ENE), dite Grenelle II, du 12 juillet 2010 imposent à ce document.

1. Les conditions de fond déterminant la quantité et la qualité de l'offre de logements

Précisant les règles générales d'utilisation des sols, l'article L. 110 du code de l'urbanisme invite les collectivités publiques à « assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat [...] répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ». Reprenant la même thématique, l'article L. 121-1, introduit dans le même code par l'article 1 de la loi SRU, expose les principes d'équilibre, de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale dans l'habitat, d'utilisation économe de l'espace et de respect de l'environnement avec lesquels tous les documents d'urbanisme, y compris le PLU, doivent être compatibles. Les principes de l'article L. 121-1 ont une incidence sur le niveau de l'offre de logements ainsi que sur les choix de localisation des programmes et des catégories de logements à produire.

1.1. Le développement d'une offre de logements adaptée à la demande

Les PLU doivent prévoir une offre de logements suffisante pour répondre à la quantité et à la diversité des besoins. Le rapport de présentation expose le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et précise les besoins répertoriés notamment en matière d'équilibre social de l'habitat (c. urb., art. L. 123-1-2, al. 1 et R. 123-2, 1°). Il indique d'une part les caractéristiques du parc de logements de la commune et leur évolution (nombre de logements, structure du parc, marché du logement...) et évalue d'autre part les besoins quantitatifs et qualitatifs en fonction des prévisions économiques et démographiques.

Les enjeux dégagés dans le diagnostic du rapport de présentation justifient les choix retenus pour établir le PADD et les orientations d'aménagement et leur traduction dans les documents graphiques et le règlement. Le PLU offre différents

24

outils susceptibles de favoriser une offre adaptée à la demande : zones U et AU, localisation de ZAC, règles de gabarit, coefficients d'occupation des sols, servitudes de logements... Le choix de ces outils est contraint par l'existence de disponibilités foncières suffisantes et par l'observation des principes guidant l'occupation des sols : équilibre entre espaces naturels et espaces urbanisés, utilisation économe de l'espace, respect des caractéristiques de l'urbanisation.

1.2. Lutte contre l'étalement urbain, développement durable et localisation des logements

Le principe d'utilisation économe et équilibrée des espaces urbains, périurbains et ruraux répond aux objectifs de renouvellement urbain et de développement durable, qui imposent de limiter l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux espaces. Les objectifs de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers entrent à première vue en contradiction avec l'obligation de prévoir des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour répondre aux besoins notamment en matière de logements, que les potentialités foncières offertes par les secteurs déjà urbanisés ne suffisent généralement pas à satisfaire.

Afin de concilier ces exigences, les PLU sont appelés à privilégier la densification des tissus existants et à localiser préférentiellement les nouveaux programmes de construction dans les zones urbaines sans renoncer à promouvoir une extension urbaine maîtrisée. L'urbanisation des espaces périurbains est devenue un enjeu important pour le développement d'une offre de logements à hauteur des besoins. Mais ces espaces ont fait, depuis une trentaine d'années, l'objet d'une urbanisation diffuse, fortement consommatrice d'espace et génératrice de coûts importants qui a favorisé le développement d'un habitat individuel de type pavillonnaire. De plus, la production de logement y est concurrencée par d'autres usages du sol plus « valorisants » comme les activités économiques et limitée par les objectifs de protection des terres agricoles et des espaces naturels. C'est pourquoi la loi Grenelle propose de nouveaux outils de contrôle de la consommation de ces espaces consistant notamment à subordonner l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones au respect de performances énergétiques et environnementales renforcées.

Les rédacteurs de PLU sont incités à rationaliser l'extension de l'urbanisation en faveur d'une politique de l'habitat par deux mesures complémentaires¹ :

- l'insertion, facultative, dans le rapport de présentation (art. L. 123-1-6) ou dans les orientations d'aménagement et de programmation (art. L. 123-1-4, 1°), d'un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants, suivant qu'ils veulent donner à cet échéancier une valeur de simple recommandation ou de prescription avec laquelle les décisions d'urbanisme doivent être compatibles ;
- l'obligation, pour le conseil municipal, d'effectuer, au plus tard trois ans après son approbation, une analyse des résultats de l'application du PLU au regard de la satisfaction des besoins en logements et du calendrier d'ouverture à l'urbanisation des zones AU (art. L. 123-12-1).

La maîtrise de l'étalement urbain et de l'urbanisation diffuse passe également par le reclassement des zones NB des POS, particulièrement nombreuses dans certaines régions comme en PACA, et par le développement, dans les zones de

¹ Depuis la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006, portant engagement national pour le logement, art. 4-I et II.

transition entre espaces centraux denses et secteurs périurbains faiblement densifiés, de formes d'habitat intermédiaire entre habitats collectifs et individuels favorisant à la fois la continuité du tissu urbain et la mixité urbaine et sociale².

1.3. Diversité des fonctions urbaines et mixité sociale dans l'habitat

Les choix d'implantation des logements ne peuvent être effectués sans tenir compte du double impératif de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme : assurer « la diversité des fonctions urbaines *et rurales* et la mixité sociale dans l'habitat ». Cette rédaction distingue « diversité fonctionnelle » et « mixité sociale ».

Le principe de diversité fonctionnelle répond à l'objectif de favoriser une meilleure intégration dans tous les quartiers de l'ensemble des fonctions urbaines³. En conséquence, il interdit de réserver une zone de façon exclusive à un seul usage, par exemple l'habitat (zonage monofonctionnel)⁴. Toute dérogation à ce principe législatif général doit être justifiée par des motifs d'urbanisme ou d'ordre public (sécurité, salubrité publiques) et interprétée restrictivement.

Le PLU doit mettre en œuvre ce principe en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction des différents usages tout en tenant compte de l'équilibre entre activités économiques et habitat, de la desserte en transports et de la gestion des eaux. Cet exercice prévisionnel trouve son équilibre à l'échelle de la zone, notamment par le jeu des articles 1 et 2 du règlement qui définissent la nature de l'occupation des sols. Ces articles ne comportent plus de liste limitative des occupations et utilisations du sol autorisées sans conditions : en conséquence, toutes les utilisations et occupations qui ne sont pas expressément interdites ou conditionnées sont admises, ces dispositions ayant pour but d'empêcher une mutation de l'affectation des sols dans certains secteurs.

Cependant, la recherche d'un équilibre entre habitat et autres fonctions se heurte à deux limites :

- d'une part, la jurisprudence considère comme illégales les restrictions aux changements de destination lorsqu'elles ont un caractère **général et absolu, ne sont pas strictement circonscrites géographiquement** et ne sont pas proportionnées à l'objectif d'intérêt général poursuivi⁵ ;

² Par exemple, la zone UD du PLU du Grand Lyon (juillet 2005) est une « zone de mixité d'habitat visant à développer des formes intermédiaires entre les habitats collectif et individuel ». La notion d'habitat intermédiaire retenue par le PLU et le PLH de la communauté urbaine est définie par une circulaire du 9 août 1974 par référence à trois critères : accès individualisé au logement, espace privatif extérieur égal au quart de la surface du logement et hauteur maximale de R+3.

³ L'expression de diversité urbaine a été préférée à celle de mixité urbaine en ce qu'elle rendait mieux compte de cet objectif (Pierre Jarlier, rapporteur pour avis au Sénat, séance du 27 avril 2000).

⁴ En dehors de l'habitat, l'article L. 121-1 désigne également les activités économiques, notamment commerciales, les activités sportives ou culturelles et d'intérêt général et les équipements publics ; l'article L. 123-1-5, 1° 1 indique que les PLU « peuvent préciser l'affectation des sols suivant les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées ».

⁵ Cons. const., n°2000-436 DC du 7 décembre 2000 (JO 14 déc. 2000, p. 19480). Voir également CAA Paris, 2 avr. 2009, Ville de Paris, Préfet de Paris, req. n°07PA03868 et CE 8 juin 2010, SARL Immo Concept c/ Commune de Maisons-Laffitte, req. n°317469, à propos de dispositions interdisant ou limitant les changements de destination de locaux commerciaux en vue de sauvegarder la diversité des fonctions urbaines prévue par l'article L. 121-1.

- d'autre part, les dispositions relatives à l'instruction et à la délivrance des autorisations d'urbanisme rendent aléatoire le contrôle de la mise en œuvre effective du principe de diversité fonctionnelle par les constructeurs⁶.

La mixité sociale dans l'habitat est un objectif commun aux politiques de l'urbanisme et de l'habitat. L'objet de la mixité sociale est « *d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales* »⁷ afin d'éviter ou de faire disparaître les phénomènes de ségrégation sociale et spatiale, notamment en agissant sur les concentrations de logements sociaux et de populations défavorisées. Les documents de planification urbaine, et particulièrement les PLU, sont chargés d'assurer la transcription spatiale de l'objectif de mixité sociale à l'échelle de l'agglomération, de la commune et du quartier. L'inscription de la mixité sociale dans l'espace se réalise par l'accessibilité de tous aux différents services et fonctions urbaines d'une part, dans et par l'habitat d'autre part. Ainsi, les PLU devraient-ils favoriser la diversité de l'offre de logements (types de logements et statuts d'occupation) dans toutes les zones où la fonction habitat est présente, soit en incitant à produire des logements sociaux là où ils sont insuffisants, soit en introduisant d'autres types de logements dans les zones où l'habitat social est prédominant.

Toutefois, la typologie des destinations **instituée** par le décret du 27 mars 2001 ne permet plus de différencier, **à l'échelle de la zone**, certains types de logements au sein de la catégorie des « *constructions destinées à l'habitation* » et de leur appliquer des règles spécifiques en dehors des dispositions particulières prévues par la loi en matière de stationnement, de COS ou de servitudes.

2. **Les conditions relatives à la formulation du règlement :** **le problème des règlements « dissuasifs »**

L'obligation de traduire dans le PLU les conditions de fond exprimées par l'article L. 121-1 est définie comme une obligation de moyens que les auteurs du document d'urbanisme doivent satisfaire en déterminant librement parmi les outils mis à leur disposition ceux qui contribueront le plus efficacement à une production équilibrée et diversifiée de logements. La plupart des outils intégrés ou rattachés au PLU – orientations d'aménagement, bonifications de COS, servitudes de logement – sont facultatifs⁸, le législateur s'étant donné pour objectif d'aider les « *maires bâtisseurs* » à définir et à conduire une politique du logement à l'échelle de la commune sans se substituer à eux⁹. Chaque PLU doit donc établir son point

⁶ En effet, depuis la réforme des autorisations d'urbanisme (ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 et décret n°2007-18 du 5 janvier 2007), le dossier de demande de permis de construire ne contient plus les plans des niveaux intérieurs des bâtiments ni l'obligation de mentionner la **surface de plancher** des constructions existantes ou projetées et sa répartition entre les différentes destinations définies à l'article R. 123-9. L'absence de ces pièces compromet le contrôle de la réalité des destinations et des changements d'usage.

⁷ Loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, art. 1.

⁸ Néanmoins, la loi Grenelle II a rendu obligatoires les OAP dans les PLU intercommunaux. En effet, celles-ci doivent comprendre les règles, orientations et programmations relatives à l'habitat énoncées au 2 de l'article L. 123-1-4.

⁹ Ainsi, le projet de loi ENL, dans sa version initiale, prévoyait d'accorder au préfet un pouvoir de substitution en cas de refus de la commune de modifier les dispositions de son document d'urbanisme qui limitent gravement les possibilités de construire et interdisent la réalisation des programmes de logements nécessaires pour répondre aux besoins. Cette mesure n'a pas été maintenue dans le texte de la loi.

d'équilibre en combinant de diverses manières les outils utilisables en fonction de la situation locale et des objectifs d'aménagement de la commune¹⁰, sous le contrôle du juge administratif¹¹, qui généralement prouve de retenue à l'égard des collectivités qui décident de réduire les possibilités de construire ou les espaces constructibles alors même qu'elles doivent faire face à un important développement démographique¹².

Même si le règlement du PLU ne s'oppose pas directement à la réalisation de logements, il peut, par la combinaison des règles de gabarit et de densité, produire des charges foncières dissuasives favorisant une urbanisation peu dense et homogène de type résidentiel et faire ainsi implicitement obstacle à la diversité de l'habitat et plus particulièrement à la possibilité de réaliser des logements sociaux. Que de telles prescriptions soient motivées ou non par la volonté de respecter les caractéristiques du site et de l'urbanisation existante, elles portent atteinte aux principes d'urbanisation posés par l'article L. 121-1 et peuvent dès lors être sanctionnées dans le cadre du contrôle administratif et juridictionnel de la légalité du plan. Néanmoins, la portée de ce contrôle sur le fondement de l'article L. 121-1 reste limitée, même si la loi du 12 juillet 2010 a renforcé les prérogatives du préfet qui peut suspendre l'entrée en vigueur du PLU d'une commune non couverte par un SCOT qui autoriserait une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs.

Aussi, les réformes récentes en matière de politique de l'habitat se sont-elles attachées à renforcer les obligations de réalisation de logements locatifs sociaux¹³ et de structures d'hébergement¹⁴ à la charge des communes et de leurs groupements afin de contraindre ces acteurs à mobiliser rapidement les outils d'action foncière¹⁵ et de planification urbaine nécessaires à la production d'une

¹⁰ Par exemple : utilisation complémentaire des orientations d'aménagement et du règlement ou de l'article 2 du règlement et de la servitude de mixité (PLU de Montpellier) ; combinaison d'une limitation des droits à construire en cas de division d'un terrain bâti (art. L. 123-1-11) et d'un COS différencié dans le cadre d'un dispositif d'incitation à la mixité fonctionnelle ou d'une bonification de densité pour la réalisation de logements sociaux (art. L. 127-1) et de l'article 2 du règlement soumettant les opérations donnant lieu à permis de construire à l'obligation de réaliser un pourcentage minimum de la surface de plancher en logements sociaux (PLU de Paris)...

¹¹ CE 12 janv. 2002, M. Janin, req. n°215314 : « les auteurs du POS n'ont pas commis d'erreur manifeste d'appréciation dans la détermination de la part respective des zones d'habitation et des zones commerciales et industrielles [...] ».

¹² Voir CAA Marseille 30 août 2001, Sàrl Action foncière parisienne de construction, req. n°98MA00594 ou CE 12 janv. 2002, M. Janin, *op. cit.*

¹³ L'article 11 de la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 relative au droit au logement opposable modifiant l'article L. 302-5 du CCH étend l'obligation de réalisation de 20 % de logements sociaux aux communes membres d'agglomérations de 50 000 habitants et plus constituant des EPCI. Cette modification a eu pour effet de faire entrer environ 270 communes supplémentaires dans le champ d'application de l'article 55 de la loi SRU à compter du 1^{er} janvier 2008.

¹⁴ Article 69 de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, CASF, art. L. 313-5-3.

¹⁵ En particulier, le droit de préemption urbain dont la jurisprudence a récemment assoupli les conditions d'utilisation (voir CE 7 mars 2008, req. n°288371, Commune de Meung-sur-Loire). Pour faciliter la réalisation de projets de construction à usage d'habitation, le juge administratif a admis que, lorsque la préemption est exercée par référence au PLH, la décision de préemption n'a pas à indiquer à quelle orientation du programme elle contribue, si la réalité du projet est démontrée (CE 20 nov. 2009, Commune de Noisy-le-Grand, req. n°31 6961). S'inspirant du rapport du Conseil d'État (*Le droit de préemption*, Les études du Conseil d'État, La Documentation française 2008), plusieurs propositions de réforme visant à faciliter l'exercice du droit de préemption, notamment lorsqu'il s'inscrit dans le cadre d'une stratégie d'aménagement, ont été présentées.

offre conséquente de logements répondant à l'ampleur des besoins. Des mesures telles que celle de l'article L. 123-12-1 qui prescrit un bilan triennal de l'application du PLU au regard de la satisfaction des besoins en logements, ou celle de l'article L. 123-1-9 qui ramène à un an (au lieu de 3 en cas de révision) le délai de mise en compatibilité du PLU lorsque ce dernier doit être modifié pour permettre la réalisation de programmes de logements prévus par un PLH approuvé postérieurement, inciteront sans doute à réécrire les règlements trop restrictifs dans le cadre d'une procédure de modification ou de révision du plan¹⁶.

D'autre part, en rendant le SCOT plus prescriptif vis-à-vis des PLU, la loi Grenelle II a confié aux intercommunalités le pouvoir de contraindre leurs communes membres à densifier davantage les zones constructibles. Ainsi, le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCOT peut-il imposer, dans des secteurs qu'il délimite en prenant en compte leur desserte par les transports collectifs, des valeurs planchers de densité maximale de construction résultant de l'ensemble des règles définies par le PLU (art. L. 122-1-5, VIII). Dans ce cas, les dispositions contraires contenues dans les PLU cessent de s'appliquer passé un délai de deux ans à compter de la publication du SCOT. Le DOO peut également définir des secteurs dans lesquels les PLU doivent respecter des densités minimales de construction (art. L. 122-1-5, IX)¹⁷.

¹⁶ Confronté à une commune récalcitrante, le préfet peut alors exercer son pouvoir de substitution pour engager et approuver lui-même la modification ou la révision du PLU (art. L. 123-14).

¹⁷ Voir J.-P. Strebler, SCOT, économie d'espace et densité, Fiche 3, « SCOT et densité », 10 juill. 2012, in *Écriture du SCOT*, GRIDAUH.

3. Les objectifs contenus dans les documents de planification sectorielle

Le PLU doit également être compatible avec les documents de planification sectorielle élaborés à l'échelle intercommunale : PLH et PDU. Lorsque l'un de ces documents (ou un SCOT) est approuvé postérieurement à un PLU, ce dernier doit être mis en compatibilité avec ses orientations dans un délai de trois ans, le préfet étant juridiquement doté d'un pouvoir de substitution pour réviser ou modifier le PLU (c. urb., art. L. 123-14). Le délai de mise en compatibilité est réduit à un an pour permettre la réalisation d'un ou plusieurs programmes de logements prévus par le PLH et nécessitant une modification du plan (c. urb., art. L. 123-1-9).

Depuis la loi Grenelle I, lorsque le PLU est établi par un EPCI compétent, il doit couvrir l'ensemble du territoire intercommunal et intégrer le contenu du PLH et du PDU. Il tient alors lieu de PLH et de PDU.

3.1. Le programme local de l'habitat

Le PLH définit les objectifs, les principes et les moyens de mise en œuvre d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et à favoriser une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre, précisant en particulier les « *objectifs d'offre nouvelle* » (CCH, art. L. 302-1). Le PLU doit permettre la mise en œuvre du programme d'actions territorialisé du PLH qui indique les objectifs quantifiés et la localisation de l'offre nouvelle de logements et d'hébergements par commune et le cas échéant par secteur géographique. Le découpage du territoire intercommunal en secteurs regroupant plusieurs communes interdisait de préfigurer des servitudes relevant des PLU. La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 a imposé une déclinaison du programme d'actions du PLH à l'échelle de la commune pour faciliter la mise en cohérence des PLU communaux avec le PLH intercommunal et le rééquilibrage de la répartition géographique des logements au sein de l'agglomération. Le programme d'actions retenu par le PLH doit préciser, pour chaque commune, le nombre et les types de logements à réaliser¹², les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et les principes fixés, l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et d'opérations d'aménagement de compétence communautaire et enfin les orientations relatives à l'application des différents secteurs de logements prévus par le PLU (CCH, art. L. 302-1, al. 14).

Le rapport de compatibilité entre le PLU communal et le PLH intercommunal doit donc être interprété plus strictement qu'auparavant¹³. Pour le faire respecter, le préfet est notamment investi d'un pouvoir de substitution plus étendu à l'encontre des communes non couvertes par un SCOT qui auraient approuvé un PLU contenant une ou des dispositions manifestement incompatibles avec le PLH sans prendre en compte ses demandes de modification (c. urb., art. L. 123-12, f). Le représentant de l'État peut également se substituer aux communes, qu'elles soient

¹² Avant la loi de mobilisation pour le logement, le programme d'actions n'indiquait la répartition prévisionnelle des logements sociaux entre les différentes communes-membres de l'EPCI que lorsque l'agglomération comprenait des communes déficitaires en logements sociaux soumises à l'article 55 de la loi SRU.

¹³ Une circulaire UHC/PA3 n°2006-12 du 17 février 2006 relative au rôle de l'État pour favoriser la prise en compte des besoins en logements dans les documents d'urbanisme (BO équipement n°2006-5, p. 306) se bornait à exiger que le PLU n'empêche pas la mise en œuvre du PLH tout en jugeant souhaitable « qu'il favorise expressément la réalisation des objectifs du PLH ».

ou non couvertes par un SCOT, qui n'ont pas révisé leur PLU pour le rendre compatible avec un PLH approuvé postérieurement passé un délai de trois ans ou qui n'ont pas modifié leur plan dans un délai abrégé d'un an pour permettre la réalisation de programmes de logements prévus par le PLH et nécessitant une simple modification du PLU (c. urb., art. L. 123-14).

Néanmoins, si le contenu et la portée du PLH ont été renforcés, ce document ne peut aller jusqu'à imposer aux communes la répartition des types de logements dans chaque secteur et la localisation précise de ces secteurs¹⁴. Le juge administratif a par ailleurs rappelé que le PLH n'avait pas de portée juridique contraignante à l'égard des tiers et qu'une commune ne pouvait se fonder sur les orientations générales du PLH pour refuser la délivrance d'une autorisation d'urbanisme¹⁵. Certaines communautés urbaines ou d'agglomération renforcent cependant la portée du PLH en contractualisant ses objectifs avec les communes membres, tout en veillant à ce que ce cadre contractuel laisse une marge de liberté suffisante aux communes¹⁶.

En ce qui concerne les PLU intégralement intercommunaux dont la loi Grenelle II rend l'établissement obligatoire pour les EPCI dotés de la compétence en matière de PLU, ils couvrent le même champ d'application que le PLH et intègrent le contenu de ce document. La loi, complétée par le décret du 29 février 2012¹⁷, précise la répartition des éléments du PLH dans les pièces du dossier du PLU intercommunal :

- Le rapport de présentation comprend le diagnostic sur le fonctionnement du marché local du logement et sur les conditions d'habitat détaillés par l'article R. 302-1-2 du code de la construction et de l'habitation (c. urb., art. R. 123-2-2).
- Le PADD doit énoncer les principes généraux retenus pour permettre une offre de logements suffisante, diversifiée et équilibrée et pour répondre aux besoins des personnes défavorisées. Il doit également indiquer les principaux axes des politiques d'attribution de logements locatifs sociaux et d'adaptation de l'habitat en faveur des personnes âgées et handicapées mentionnés à l'article R. 302-1-2, a à c et f du code de la construction et de l'habitation (c. urb., art. R. 123-3).
- Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), qui tiennent lieu de PLH, reprennent les objectifs et les principes du document d'orientation du PLH visés au 2° de l'article L. 123-1-4, en complément des principes généraux qui figurent dans le PADD, ainsi que le contenu du programme d'actions du PLH détaillé à l'article R. 302-1-3 (c. urb., art. R. 123-3-1, 1)¹⁸.

¹⁴ En revanche, le PLU qui, en vue de corriger les déséquilibres de l'offre de logements entre les différents quartiers, fixe dans un emplacement réservé un pourcentage de logements sociaux supérieur à celui retenu par le PLH pour l'ensemble du territoire communal, n'est pas incompatible avec les prévisions du PLH (CAA Nantes, 20 janv. 2012, Mme Dolorès X. req. n° 10NT00902).

¹⁵ CAA Douai, 25 sept. 2003, Commune d'Hallennes-lez-Haubourdin, req. n° 00DA01443.

¹⁶ Ainsi, la communauté urbaine Nantes Métropole comme la communauté d'agglomération Rennes Métropole ont conclu avec chacune de leurs communes membres des contrats dans lesquels ces dernières s'engagent à produire un quota annuel de logements et un pourcentage minimum de logements sociaux dans les opérations publiques d'habitat en contrepartie de l'appui financier et technique de la communauté.

¹⁷ Décret n° 2012-290 relatif aux documents d'urbanisme.

¹⁸ Voir Fiche n°3.

>> **PLU ET LOGEMENT**

Françoise Zitouni, maître de conférences à l'Université d'Aix-Marseille

Fiche 3

PRISE EN COMPTE DU LOGEMENT DANS LES ORIENTATIONS D'AMÉNAGEMENT ET LE RÈGLEMENT ?

Le logement représentant l'une des dimensions stratégiques de la politique d'aménagement de l'espace définie par la commune, cette dimension est présente dans l'ensemble des documents composant le dossier de PLU. Le rapport de présentation comme le PADD traitent de l'habitat dans une perspective de mixité urbaine et sociale, en s'appuyant sur le diagnostic des besoins et sur les prévisions économiques et démographiques. Mais seuls le règlement et ses documents graphiques peuvent imposer aux tiers des prescriptions spécifiques en matière de logement, que les orientations d'aménagement **et de programmation** peuvent préfigurer dans une certaine mesure.

1. Les orientations d'aménagement et de programmation

1.1. Contenu

Les orientations d'aménagement **et de programmation** doivent être élaborées dans le respect des orientations définies par le PADD. Les OAP conservent leur caractère facultatif pour les PLU communaux qui peuvent exclusivement déterminer des orientations portant sur l'aménagement. La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (ENE) a introduit dans les PLU intercommunaux des orientations thématiques obligatoires relatives à l'habitat et aux transports et déplacements qui tiennent lieu de PLH et de PDU¹.

Les orientations relatives à l'aménagement font l'objet d'une déclinaison spatiale, par « quartiers » ou par « secteurs », sous forme de schémas d'aménagement accompagnés d'un texte explicatif. Cette présentation leur confère un caractère opérationnel conforme à leur objet : mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager des quartiers ou secteurs ; prévoir les opérations et les actions d'aménagement à y mettre en œuvre (c.urb., art. L. 123-1). Les orientations d'aménagement doivent être comprises comme des intentions d'aménagement indiquant les principes de structuration et de requalification de secteurs à aménager ou à réhabiliter, et non comme la présentation d'un état fini. L'habitat y est pris en compte indirectement à travers les projets d'aménagement de ces espaces et mis en corrélation avec les autres domaines d'action – activités, espaces publics, transports – dans une stratégie de *mixité urbaine* à l'échelle du quartier ou du secteur.

Depuis que les orientations d'aménagement ont été détachées du PADD par la loi Urbanisme et habitat de 2003, il était interdit de faire figurer dans cette nouvelle

¹ Voir Henri Jacquot, Les orientations d'aménagement et de programmation, Fiche 1, GRIDAUH, *Écriture du PLU*.

pièce du dossier des orientations thématiques relatives à l'habitat communes à l'ensemble des secteurs visés, que l'on trouve pourtant encore dans certains PLU. En particulier, les orientations d'aménagement ne peuvent instaurer des servitudes de logement².

Les orientations de programmation en matière d'habitat retrouvent leur place dans les OAP des PLU intercommunaux, avec un contenu encadré par les articles L. 123-1-4 et R. 123-3-1 du code de l'urbanisme qui y répartissent la majeure partie du contenu des PLH³. Elles contiennent deux types d'éléments tirés du document d'orientation et du programme d'actions du PLH.

Concernant les éléments d'orientation, les OAP peuvent intervenir :

- soit en complément du PADD pour préciser les principes généraux de la politique d'offre de logements et les axes principaux des politiques d'attribution de logements locatifs sociaux et d'accessibilité aux personnes âgées et handicapées⁴ ;
- soit de manière autonome, pour définir les objectifs des politiques de requalification des parcs public et privé, de lutte contre l'habitat indigne et de renouvellement urbain concernant en particulier les actions de rénovation urbaine et de requalification des quartiers anciens dégradés, ainsi que les réponses apportées aux besoins particuliers des jeunes, notamment des étudiants (CCH, art. R. 302-1-2, e).

Les principes et les objectifs définis par les OAP concernent en principe la totalité du territoire intercommunal. Cependant, lorsque leur réalisation appelle des interventions publiques, les OAP désignent les communes ou éventuellement les secteurs géographiques et les catégories de logements concernés (CCH, art. R. 302-1-2),

Concernant le programme d'actions, les OAP contiennent :

- les objectifs quantifiés et la localisation de l'offre nouvelle de logement et d'hébergement ;
- les principales actions envisagées pour l'amélioration et la réhabilitation des parcs public et privé et, le cas échéant, les dispositifs opérationnels auxquels il est envisagé de recourir ;
- la description des opérations de rénovation urbaine précisant les modalités de reconstitution de l'offre de logement social et des opérations de requalification des quartiers anciens dégradés ;

² Par exemple, la modification, en juin 2007, du PLU de Grenoble approuvé en octobre 2005, est justifiée par le transfert dans le règlement d'obligations de réalisation de logements sociaux dans deux secteurs qui figuraient jusqu'alors seulement dans les orientations d'aménagement (secteurs à 20 % et à 30 % de logements sociaux) et par l'apport de précisions sur la nature de ces logements. Cette modification intervient suite à l'entrée en vigueur de la loi ENL qui offre désormais, avec l'instauration des servitudes de logement de l'article L. 123-2 d, une base légale pour introduire dans le PLU des obligations précises de mixité.

³ Sur la répartition du contenu du PLH entre le PADD et les OAP voir Fiche 2 « Normes supérieures ».

⁴ L'article R. 123-3-1, 1° du code de l'urbanisme précisant qu'en matière d'habitat, les OAP définissent les objectifs et les principes mentionnés au 2° de l'article L. 123-1-4 qui reproduit la définition générale du PLH donnée par l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, on en déduit que les OAP peuvent préciser les orientations générales concernant l'habitat contenues dans le PADD, notamment celles mentionnées aux a à c et f de l'article R. 302-1-2 du CCH que l'article R. 123-3 du code de l'urbanisme fait entrer dans le champ du PADD.

- les interventions foncières nécessaires à la réalisation des actions programmées.

Le programme d'actions est décliné par communes ou par secteurs géographiques dont l'étendue n'est pas précisée. S'agissant des communes déficitaires en logements locatifs sociaux soumises à une obligation de rattrapage, les OAP doivent indiquer la répartition prévisionnelle des logements à réaliser entre les différentes communes membres de l'EPCI.

1.2. Portée

Il résulte de la combinaison des articles L. 123-1-4, 1° et L. 123-5 du code de l'urbanisme que *les orientations d'aménagement* peuvent prévoir des actions et opérations visant à produire de nouveaux logements ou à intervenir sur le parc de logements existants⁵, mais qu'elles ne sont opposables qu'en termes de *compatibilité* aux travaux de construction ou d'aménagement concourant à leur réalisation qui font l'objet d'un contrôle au titre du code de l'urbanisme.

Les orientations d'aménagement fixent un cadre d'intervention souple, indiquant des principes d'organisation applicables à l'intérieur de quartiers à requalifier ou de périmètres d'opérations d'aménagement (ZAC) ou de rénovation urbaine (PRU), sans imposer au sein de ces « sites à enjeux » la localisation ou le tracé précis des voies, des espaces et des équipements publics. Les travaux de construction, de rénovation, d'aménagement ou de démolition soumis à autorisation ou à déclaration au titre du droit de l'urbanisme⁶ qu'il est prévu de réaliser dans ces secteurs doivent être compatibles et non conformes à ces principes d'aménagement. La présence de servitudes de logement dans les orientations d'aménagement est donc illégale, seuls le règlement et ses documents graphiques pouvant imposer aux propriétaires des conditions précises d'occupation des sols⁷.

Peut-on considérer que les OAP des PLU intercommunaux, indépendamment de la nature et du contenu spécifiques des orientations de programmation qu'ils doivent comprendre, auront la même portée juridique que les OAP des PLU communaux qui ne comprennent que des orientations relatives à l'aménagement ? En d'autres termes, ces OAP seront-elles *directement* opposables, toujours en termes de *compatibilité*, aux travaux et opérations visés à l'article L. 123-5⁸ ?

⁵ Actions ou opérations à mettre en œuvre notamment pour « [...] *lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune* » (c. urb., art. L. 123-1-4, 1°).

⁶ Y compris lorsque ces travaux se rattachent à des opérations ou actions d'aménagement relevant de législations étrangères au droit de l'urbanisme, telles que les OPAH ou les opérations de résorption de l'habitat insalubre.

⁷ CE 29 avr. 1998, Société Cosson, req. n° 168895 et 173915 : un document d'urbanisme ne peut restreindre le droit de propriété que dans la mesure où le code de l'urbanisme offre un fondement légal pour ce faire. Voir également CE 26 mai 2010, M. Manuel Dos Santos c. Commune de Saint-Avé, req. n° 320780 : un refus de permis de construire ne pouvait être fondé sur la délimitation d'un secteur inconstructible par une orientation d'aménagement, seul le règlement pouvant instaurer des servitudes d'inconstructibilité.

⁸ L'alinéa 2 de l'article L. 123-5 dispose que ces travaux ou opérations « *doivent être compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement mentionnées à l'article L. 123-1-4 et avec leurs documents graphiques* ». Cette formulation ambiguë signifie-t-elle que les autorisations de construire ou d'aménager ne doivent être compatibles qu'avec les « orientations d'aménagement » des OAP ou avec l'ensemble des orientations contenues dans les OAP ? Par exemple, si les OAP d'un PLU communautaire comprennent des orientations relatives à l'application de servitudes de logement (qui figurent dans le programme d'actions détaillé du PLH : CCH, art. L. 302-1), il semblerait logique que celles-ci soient directement opposables aux opérateurs intervenant dans ces secteurs.

Quoi qu'il en soit, cette question semble ne présenter en pratique qu'un intérêt limité dans la mesure où plusieurs des PLU issus de la loi Grenelle utilisent de façon complémentaire les possibilités offertes par les OAP. La coexistence d'orientations d'aménagement et d'orientations de programmation dans les PLU intercommunaux permet alors de traduire dans des schémas d'aménagement les principes et le programme d'actions relatifs à l'habitat en descendant au niveau infra-communal, alors que les orientations de programmation sont en principe établies à l'échelle de la commune⁹.

Le renforcement du contenu et de la portée des OAP incite les PLU intercommunaux à en faire un usage de plus en plus large¹⁰ et diversifié. À titre d'exemple, le PLU de la communauté d'agglomération du Grand Poitiers, approuvé en avril 2011, anticipe l'adoption de la loi ENE en instaurant trois catégories d'orientations d'aménagement qui contribuent chacune à son niveau à la mise en œuvre du PLH : des orientations territoriales, par commune et par quartier pour la ville-centre ; des orientations thématiques applicables sur l'ensemble du territoire communautaire et des orientations particulières aux zones AU¹¹.

2. Le règlement

Une politique urbaine en faveur du logement est mise en œuvre dans le cadre des zones U et AU ainsi que des secteurs et emplacements réservés délimités à l'intérieur de ces zones. Le PLU favorise une mixité fonctionnelle au sein de ces zones et une diversité des types de logements à l'intérieur des emplacements réservés à cet effet (voir fiche n°4).

2.1. Dispositions relatives à la nature de l'occupation des sols

Les articles 1 et 2 du règlement de zone ne mentionnent que les occupations et utilisations du sol interdites et celles soumises à des conditions particulières. Les constructions et travaux qui ne sont ni prohibés ni réglementés sont donc en principe admis, conformément au principe de diversité fonctionnelle exprimé par les articles L. 123-1-5, 1° et R. 123-9 (al. 23) du code de l'urbanisme. Suivant ces dispositions, les PLU peuvent préciser l'affectation des sols suivant les usages principaux qui peuvent en être faits et édicter des règles différentes dans une même zone selon que les constructions sont affectées à l'habitation ou à d'autres destinations¹². Toutefois, les restrictions aux changements de destination visant à protéger la fonction résidentielle ou à renforcer d'autres fonctions pour maintenir une mixité urbaine (PLU de Paris, juin 2006), sont considérées comme illégales

⁹ L'article R. 302-1-3 du CCH auquel renvoient les dispositions réglementaires relatives aux OAP indique que le programme d'actions du PLH doit être établi pour « chaque commune et, le cas échéant, secteur géographique défini au sein du territoire couvert par le PLH ».

¹⁰ Par exemple le PLU du Grand Lyon qui comptait 170 OA en 2005, en comprend 237 en 2010.

¹¹ Voir CERTU-FNAU, *Plans locaux d'urbanisme intercommunaux – Retours d'expériences, des pistes pour demain*, Éd. du CERTU, coll. Dossiers, 2012.

¹² L'alinéa 23 de l'article R. 123-9, issu du décret du 27 mars 2001, énumère neuf destinations différentes : habitation, hébergement hôtelier, bureaux, commerce, artisanat, industrie, exploitation agricole ou forestière, entrepôt, ou encore constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif.

dès lors qu'elles ont un caractère **général et absolu** ou ne sont pas proportionnées à l'objectif d'intérêt général poursuivi¹³.

En revanche, les articles 1 et 2 ne permettent pas d'assurer une diversité de l'habitat en interdisant ou en réglementant différemment certaines catégories d'habitation non prévues par la typologie des destinations établie par l'article R. 123-9, telles que « habitat individuel » et « habitat collectif » ou encore « logements sociaux » et non sociaux. Quand bien même ces distinctions seraient justifiées par des motifs d'urbanisme, elles excèdent les limites du contrôle administratif de la destination des immeubles d'habitation, lequel ne peut porter sur l'usage individuel ou collectif qui en est fait¹⁴, ni sur le régime juridique des logements et le statut de leurs occupants. Toute discrimination entre les formes de logement ou de propriété étant prohibée, l'article 2 du règlement de zone ne peut poser des conditions propres à la création de logements locatifs sociaux (obligation d'affecter au logement locatif social un pourcentage minimum des surfaces d'habitation)¹⁵ que si elles s'appliquent à l'intérieur des périmètres de servitudes **des articles L. 123-1-5, 15° et 16° et L. 123-2, b** délimités par les documents graphiques.

2.2. Dispositions relatives aux conditions de l'occupation des sols

La combinaison des dispositions relatives à l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords (art. 3 à 13 du règlement de zone) peut avoir pour effet de diminuer fortement la densité des constructions autorisées (en déterminant un COS « de fait ») et en renchérissant le coût de la construction, d'empêcher implicitement la réalisation de logements collectifs et particulièrement de logements locatifs sociaux. Ces choix, qui peuvent être justifiés par la volonté de respecter les caractéristiques de l'urbanisation existante, vont à l'encontre du principe de mixité. Le PLU devra donc prescrire des règles qui dérogent de réelles possibilités de construire (voir fiche n° 1).

Certaines de ces règles ont été adaptées pour faciliter cette démarche :

- **Caractéristiques des terrains (art. 5)** La possibilité de subordonner la constructibilité d'un terrain à une superficie minimale, très largement utilisée dans les POS, a été limitée aux cas où elle est justifiée par des contraintes techniques (dispositif d'assainissement non collectif) ou par la volonté de « *préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager de la zone considérée* » (c. urb., art. R. 123-9 5°). Cette dernière possibilité, ouverte par la loi UH du 2 juillet 2003¹⁶, atténue la portée de la restriction imposée par la loi SRU et tend à freiner l'évolution du bâti existant vers une mixité urbaine et sociale en maintenant par exemple le caractère pavillonnaire de certaines zones.

¹³ CAA Paris 2 avr. 2009, Ville de Paris, Préfet de Paris, req. n°07PA03868 et CE 8 juin 2010, Sàrl Immo Concept c/ Commune de Maisons-Laffitte, req. n°317469 à propos de dispositions du PLU de Paris qui interdisaient la transformation de locaux commerciaux et artisanaux en logements. En revanche, l'article L. 631-7 du CCH soumet à autorisation préalable le changement d'usage des locaux d'habitation dans les agglomérations les plus importantes.

¹⁴ Le Conseil d'État considère que les limitations apportées aux possibilités de divisions de constructions en plusieurs logements, y compris dans les zones réservées à l'habitat individuel, sont sans portée juridique : CE 22 juill. 1992, Comité de sauvegarde de Maurepas-Village, req. n°78196. Les POS se référaient couramment à cette distinction que certains PLU reprennent encore.

¹⁵ Voir les articles 2 de la zone urbaine générale des PLU de Montpellier (mars 2006) et de Paris (juin 2006).

¹⁶ Loi n°2003-590, art. 17 et décret n°2004-531 du 9 juin 2004, art. 2-VII, 1°.

- **Stationnement (art. 12)** Afin de limiter les exigences de réalisation d'aires de stationnement, plusieurs documents d'urbanisme font varier le nombre de places de stationnement à réaliser en fonction de la dimension des logements. Concernant les logements financés avec un prêt aidé par l'État, l'article L. 123-1-13 limite le nombre d'emplacements à une place par logement lors de la construction de logements. Le PLU peut aller plus loin en n'exigeant la réalisation d'aucune aire de stationnement lors de la construction de ces logements. En outre, l'obligation de réalisation d'aires de stationnement n'est pas applicable aux travaux de réhabilitation de bâtiments affectés à des logements locatifs aidés, y compris dans le cas où ces travaux s'accompagnent de la création de surface de plancher. Ce mécanisme vise à alléger la charge foncière. Sa mise en œuvre doit être coordonnée avec une amélioration de la desserte en transports collectifs prévue par le PDU (cf. fiche n°2).

2.3. Dispositions relatives aux possibilités maximales d'occupation des sols

Les utilisations du COS sont encadrées par l'article R. 123-10 qui maintient la faculté de fixer dans les zones U et AU des COS différents suivant les catégories de destination définies à l'article R. 123-9, mais qui supprime les COS alternatifs dont le maniement était complexe. La réglementation actuelle, suite au décret du 27 mars 2001, ne permet plus de diversifier les COS applicables aux constructions ayant la même destination pour tenir compte de « la nature des constructions »¹⁷.

Le COS est donc essentiellement conçu comme un dispositif d'incitation à la mixité fonctionnelle pouvant favoriser la protection et le développement de l'habitat en fonction des situations locales et des objectifs d'aménagement de la commune. Ainsi, dans la zone urbaine générale (UG) du PLU de Paris, l'équilibre entre les destinations « habitation » et « emploi » est assuré principalement par l'institution d'un COS différencié, combiné avec une limitation des droits à construire en cas de division du terrain à bâtir.

En revanche, le COS ne permet pas de privilégier tel ou tel type d'habitation ou de contrôler le nombre ou la taille des logements réalisés à l'intérieur d'une habitation. Quant aux normes de densité exprimées autrement que par un COS, telles que la fixation d'une surface minimale de plancher par logement¹⁸ ou d'un nombre maximum de logements et de pièces habitables à l'hectare¹⁹, elles n'ont aucun fondement légal.

Toutefois, la loi SRU et les législations ultérieures ont ménagé et développé des possibilités de dépassement, sans contrepartie financière, du volume constructible résultant du COS, ou des règles de gabarit, de hauteur et d'emprise au sol édictées par le PLU, pour inciter à la construction de logements sociaux ou à l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments dans certains secteurs. Ainsi, les dépassements des règles volumétriques autorisés dans la limite de 50 % par l'article L. 127-1²⁰ permettent d'assurer une diversité de

¹⁷ Certaines constructions destinées à l'habitation, telles que les hébergements légers de loisirs par exemple, se distinguent des autres par leur nature particulière qui pouvait, dans le cadre des POS, justifier une adaptation des règles de densité. De même, les POS instaurent fréquemment des COS alternatifs ou différenciés en fonction de la nature des opérations, habitat groupé ou individuel notamment.

¹⁸ CE 9 juill. 1997, Commune de Megève, req. n° 146-06 1, concl. L. Touvet.

¹⁹ CE 11 déc. 1998, Commune de Barthenheim, req. n° 155 143, concl. E. Honorat.

²⁰ La loi du 25 mars 2009 a modifié la rédaction de cet article en portant de 20 % à 50 % la possibilité de dépassement, pérennisant une mesure transitoire instituée par l'article 4 de la loi ENL.

l'habitat en favorisant la production de logements sociaux²¹ dans des secteurs délimités par délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de PLU. L'utilisation de ces bonifications de densité n'est pas indépendante de l'existence d'un PLU et des choix d'aménagement qui y sont exprimés : elles ne doivent pas porter atteinte à l'économie générale du PADD. Certaines communes les associent d'ailleurs à une servitude de logement pour renforcer les effets de cet outil de mixité (PLU de Paris).

Le dépassement est possible à deux conditions :

- que la partie de la construction en dépassement soit affectée à du logement social ;
- que le coût foncier imputé à ces logements sociaux n'excède pas un montant variable suivant les zones géographiques (c. urb., art. R. 127-2).

Le respect de ces prescriptions est assuré lors de l'instruction des demandes de permis de construire : l'article R. 431-17 du code de l'urbanisme exige la production de pièces complémentaires permettant de contrôler l'affectation de la SHON au logement social, parmi lesquelles figure l'engagement du demandeur de conventionner le logement. Après l'obtention du permis de construire, l'administration pourra sanctionner le non-respect de cet engagement par le retrait du permis.

Les possibilités de majoration de volume constructible prévues en faveur du logement social peuvent être combinées avec une majoration jusqu'à 30 % en faveur de la performance énergétique et des énergies renouvelables sans pouvoir entraîner globalement un dépassement supérieur à 50 % (c. urb., art. L. 128-1 à L. 128-3).

3. La complémentarité des orientations d'aménagement et du règlement

Les *orientations d'aménagement* et le règlement sont deux modes de traduction des objectifs du PADD autonomes l'un vis-à-vis de l'autre. Ils peuvent être utilisés complémentaires sans qu'il y ait de prééminence de l'un vis-à-vis de l'autre²².

Plusieurs des PLU étudiés font une utilisation complémentaire des orientations d'aménagement et du règlement pour définir un même projet ou une même opération²³. Cette complémentarité est parfois prévue par les textes, par exemple en ce qui concerne l'ouverture à l'urbanisation des zones AU : l'article R. 123-6 précise que lorsque la capacité des voies et réseaux existant à la périphérie immédiate de ces zones le permet, les orientations d'aménagement et le règlement définissent leurs conditions d'aménagement et d'équipement. Cette utilisation complémentaire peut également être mise en œuvre par les collectivités qui souhaitent imposer des contraintes fortes aux propriétaires des terrains.

Dans ce cas, il convient de dissocier clairement ce qui relève des orientations d'aménagement et ce qui doit être mentionné dans le règlement :

²¹ Au sens du 3° de l'article L. 351-2 du CCH.

²² Voir Henri Jacquot, *Les orientations d'aménagement et de programmation*, Fiche 1, GRIDAUH, *Écriture du PLU*.

²³ *Le PLU*, Fiche pratique n°2, *Les orientations d'aménagement*, CERTU, mars 2006.

- des périmètres d'emplacements ou de secteurs réservés à des programmes de logements peuvent faire l'objet d'une indication approximative dans les orientations d'aménagement. Ces emplacements réservés figurent dans des schémas de principe opposables seulement en termes de compatibilité et laissant donc une importante marge d'appréciation aux futurs aménageurs ;
- en revanche, seuls le règlement et ses documents graphiques peuvent contenir des règles d'occupation des sols précises, **comme l'a rappelé le Conseil d'État dans l'arrêt « Dos Santos » du 26 mai 2010, notamment la localisation exacte des emplacements et des secteurs faisant l'objet des servitudes de logement (art. L. 123-1, 15° et 16° et L. 123-2 b) et les prescriptions applicables à l'intérieur de ces emplacements, par exemple l'obligation de consacrer une partie des surfaces constructibles à l'habitat ou au logement social, qui peuvent être détaillées dans les articles 1 et 2 du règlement. Ces obligations précises de mixité sociale s'imposent alors aux propriétaires des terrains inclus dans ces emplacements qui peuvent faire valoir leur droit de délaissement, et à tous les demandeurs d'autorisation d'urbanisme, qu'il s'agisse de particuliers ou de professionnels de l'immobilier.**

La complémentarité des OAP ayant un objet de *programmation* et du règlement fonctionne sur un mode différent. En effet, eu égard à l'obligation de compatibilité entre PLU et PLH, la création d'orientations de programmation renforce l'obligation de cohérence entre les pièces du dossier de PLU, que le juge contrôle au titre de l'erreur manifeste d'appréciation. Le règlement étant le principal vecteur de la mise en œuvre des objectifs et du programme d'actions en matière d'habitat, ses prescriptions doivent s'inscrire dans le cadre des choix de programmation des OAP et traduire à l'échelle de chaque zone les objectifs de renouvellement et d'extension urbaine visés par ces orientations. Le PLU intercommunal du Grand Poitiers qui comporte des orientations portant spécifiquement sur les zones à urbaniser illustre ce que pourrait être ce type d'articulation renforcée entre OAP et règlement. Ces orientations définissent schématiquement la superficie et la vocation (habitat, activité, mixte) de chaque zone et précisent éventuellement le nombre de logements envisagés, ainsi que les formes urbaines attendues (habitat individuel, petits collectifs, habitat groupé). La marge d'autonomie du règlement vis-à-vis des orientations est alors plus restreinte, l'ensemble des prescriptions relatives à la nature, aux modalités et aux possibilités maximales d'occupation des sols étant sollicitées²⁴.

²⁴ Chaque article du règlement des zones AU du PLU du Grand Poitiers renvoie au schéma de composition des formes urbaines et d'organisation spatiale, intégré aux orientations d'aménagement de la zone AU, en lui apportant au besoin des précisions complémentaires.

>> **PLU ET LOGEMENT**

Françoise Zifouni, maître de conférences à l'Université d'Aix-Marseille

Fiche 4

SERVITUDES DE LOGEMENT

Dans le respect des objectifs de mixité, le PLU peut instituer en zone urbaine ou à urbaniser **trois** sortes de servitudes consistant :

- à réserver des emplacements en vue de la réalisation de programmes de logements qu'il définit (c. urb., art. L. 123-2 b) ;
- à délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements locatifs qu'il définit (art. L. 123-1-5, 16°) ;
- à délimiter des secteurs comportant un pourcentage de logements d'une taille minimale (art. L. 123-1-5, 15°).

Ces servitudes d'urbanisme ont vocation à s'appliquer dans toutes les communes dotées d'un PLU, qu'elles soient ou non soumises à l'obligation de logements sociaux de l'article 55 de la loi SRU. Elles facilitent la réalisation des programmes d'action définis par le PLH sans constituer un outil suffisant à lui seul pour atteindre les objectifs de mixité sociale fixés à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert par le PLU. C'est pourquoi elles sont généralement associées à d'autres mesures d'incitation à la diversité de l'habitat.

1. Les emplacements réservés pour le logement de l'article L. 123-2 b du code de l'urbanisme

1.1. Objet et modalités d'inscription dans le PLU

La création d'emplacements réservés au titre du *b* de l'article L. 123-2 répond à des objectifs de mixité sociale : elle a pour objet de développer une offre locative sociale dans les communes et quartiers déficitaires, ou, au contraire, de rééquilibrer l'offre de logements par la création de logements intermédiaires ou de standing dans les secteurs ayant un fort taux de logements sociaux. Ces emplacements réservés incluent des terrains réservés en totalité ou même en partie à des programmes de logements. De nombreux PLU¹ tiennent compte du taux de logements locatifs sociaux présents dans les communes ou les quartiers où ils sont institués. Certains d'entre eux (CU de Bordeaux, Paris), afin de préserver la diversité des destinations à l'intérieur de certaines zones, allient exigences de mixité fonctionnelle et de diversité de l'habitat dans chaque programme : affectation d'un pourcentage des surfaces constructibles à l'habitation et d'un pourcentage des surfaces d'habitation au logement social.

¹ Par exemple, le PLU de la CUB instaure environ 80 emplacements réservés sur les 27 communes associées, celui de Paris en compte 107.

Les emplacements réservés doivent figurer dans les documents graphiques du règlement (c. urb., art. R. 123-12 c) : les terrains concernés y sont repérés par une trame particulière et un numéro renvoyant à une liste qui précise pour chaque emplacement réservé la situation du projet, le zonage du PLU, les références cadastrales et la superficie des terrains ainsi que la part de la **surface de plancher** réservée au logement social ou à d'autres types de logements². Les critères retenus pour l'inscription des servitudes de mixité sociale, leurs effets et leurs modalités d'application sont explicités dans le rapport de présentation (exposé des motifs des règles applicables). Les orientations d'aménagement (PLU de Paris), peuvent préciser le contenu de l'aménagement de ces emplacements réservés. Le choix de leur localisation, la détermination des catégories de logements³ et du pourcentage des surfaces à affecter à ces catégories sont déterminés librement par la collectivité⁴.

Les dossiers de demande de permis de construire portant sur des constructions situées dans ces emplacements réservés doivent être complétés par un tableau indiquant la surface de plancher des logements dont la construction est imposée par le PLU (c. urb., art. R. 431-1-1).

1.2. Contrepartie : droit de délaissement

La servitude, qui s'applique seulement aux constructions neuves, est levée après la réalisation des programmes définis par le PLU ou après la cession de la partie du terrain sur lequel sera réalisé le programme à un opérateur social.

En contrepartie de la réservation, un droit de délaissement est ouvert aux propriétaires dans les conditions posées par les articles L. 230-1 et suivants du code de l'urbanisme. Il compense les restrictions apportées par la servitude à l'exercice de leur droit de propriété⁵ en contraignant la collectivité locale à acquérir leurs terrains lorsqu'ils ne sont pas en mesure de réaliser ou de faire réaliser les logements sociaux ou intermédiaires exigés. Les PLU qui s'appuieraient sur d'autres dispositifs (les orientations d'aménagement notamment) pour fonder de telles obligations de réalisation seraient entachés d'illégalité car ils conduiraient à priver les propriétaires des garanties attachées à ce mécanisme.

² Les pourcentages de logements de différents types varient généralement en fonction de l'importance des programmes de logements mesurée en nombre de mètres carrés de surface de plancher plutôt qu'en nombre de logements, l'indication du nombre de logements dans les permis de construire étant devenue facultative suite à la réforme des autorisations d'urbanisme. Les dispositions du b de l'article L. 123-2 qui permettent de fixer un pourcentage de surface de plancher affecté à la réalisation de logements sociaux n'interdisent pas par elles-mêmes aux auteurs du PLU de fixer, dans le cadre du programme de logements qu'ils définissent, la surface minimale à construire et le nombre minimum de logements à édifier dans l'emplacement réservé (CAA Nantes 15 juill. 2011, Communauté urbaine de Nantes Métropole, req. n° 10NT2554).

³ Les catégories de logements sociaux sont établies en fonction de leurs conditions de financement : PLUS, PLAI, PLS. Le code de l'urbanisme ne renvoie pas, comme en matière de surdensité (art. L. 127-1), à la définition de l'article L. 351-2 du CCH. Le programme de logements est suffisamment défini, au sens de l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme, lorsque les catégories de logements sont déterminées (CAA Paris, 12 févri. 2012, Assoc. de sauvegarde Auteuil-Bois-de-Boulogne, req. n° 07PA03886).

⁴ Celle-ci s'appuie sur des études préalables et en particulier sur une carte des secteurs « Iris » établie par l'INSEE à une échelle infra-communale, qui font apparaître les pourcentages de logements privés et conventionnés. Toutefois, la réalisation d'une étude préalable à l'institution d'emplacements réservés portant notamment sur la proportion de logements sociaux dans chaque quartier de la commune concernée n'est exigée par aucun texte : CAA Bordeaux 26 nov. 2009, M. Etienne Darcos, req. n° 08BX00396.

⁵ CAA Bordeaux 12 nov. 2009, M. Lucien Garcia, req. n° 08BX03233.

41

2. Les secteurs de mixité sociale de l'article L. 123-1-5 16° du code de l'urbanisme

2.1. Modalités d'inscription dans le PLU

La servitude de mixité sociale de l'article L. 123-1-5, 16° diffère de la précédente sur trois principaux points :

- elle s'applique à l'intérieur de secteurs beaucoup plus étendus que les emplacements réservés ;
- elle consiste à affecter un pourcentage d'un programme de logements déterminé par le PLU à des logements locatifs ou en accession à la propriété, sociaux, intermédiaires ou privés ;
- elle ne joue que dans le cas où les propriétaires des terrains inclus dans ces secteurs décident de réaliser des programmes de logements et non de bureaux ou de commerces.

Cette servitude a été créée par la loi ENL pour favoriser la réalisation de logements locatifs, notamment sociaux, dans des secteurs où l'offre était insuffisante. Elle présente un intérêt pour les communes qui souhaitent traduire dans leur document d'urbanisme les principes d'une politique de l'habitat volontariste et pour lesquelles les possibilités offertes par les emplacements réservés au logement étaient insuffisantes. C'est pourquoi la loi ENL l'avait intégrée à l'article L. 123-2 comme une variante des emplacements réservés en l'assortissant d'un droit de délaissement spécifique. Dans le but d'en faciliter l'utilisation par les collectivités locales et leurs groupements, la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009 a ouvert la possibilité de programmer toutes les catégories de logements tout en supprimant le droit de délaissement afférent à ce dispositif. À ces communes, le 16° de l'article L. 123-1-5 offre une base légale pour introduire dans leur PLU des obligations de mixité qu'elles incluaient par défaut dans d'autres pièces du dossier telles que les orientations d'aménagement complétées par l'article 2 du règlement⁶. En cohérence avec le contenu du PADD et des OAP, la servitude est inscrite dans le règlement et dans ses documents graphiques. L'article R. 123-12 dans sa rédaction issue d'un décret d'application de la loi de mobilisation pour le logement⁷ est venu préciser qu'il appartenait aux documents graphiques de délimiter les secteurs concernés et de préciser les pourcentages et les catégories de logements prévus⁸ (c. urb., art. R. 123-12, 4° f). En règle générale, les PLU présentent ces informations dans un document graphique spécifique rattaché aux pièces réglementaires⁹.

⁶ Voir par exemple le PLU de Paris ou celui de Grenoble.

⁷ Décret n° 2010-304 du 22 mars 2010.

⁸ Article 2 du décret n°2010-304 du 22 mars 2010 pris pour l'application des dispositions d'urbanisme de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion insérant le f du 4° dans l'article R. 123-12 relatif au contenu des documents graphiques.

⁹ Dans le PLU de Grenoble, la servitude est inscrite dans un document graphique spécifique intitulé « plan de la mixité sociale » et les prescriptions applicables dans ces secteurs sont indiquées à l'article 2 du règlement. Le PLU de Brest Métropole Océane comporte une planche graphique présentant la « zone de déficit de logements sociaux » et les pourcentages de logements sociaux à réaliser figurent dans les dispositions générales du règlement. Dans le PLU de la Communauté Urbaine de Bordeaux, les « secteurs de diversité sociale » sont repérés, au même titre que les emplacements réservés au logement, aux plans de zonage et les prescriptions réglementaires qui les accompagnent figurent à l'article 2 du règlement...

Les demandes de permis de construire portant sur des constructions à usage d'habitation situées dans ces secteurs doivent être complétées par un tableau indiquant la surface de plancher des logements appartenant aux catégories dont la création est imposée (c. urb., art. R. 431-16-1). En revanche, l'administration n'a pas la possibilité de vérifier le caractère effectif de la prise en compte de cette obligation. Afin de remédier à cette lacune, les Communautés urbaines du Grand Lyon et de Bordeaux ont élaboré des chartes pour la mise en œuvre des secteurs de mixité sociale à destination des opérateurs.

2.2. **Suppression du droit de délaissement spécifique**

Contrairement à celle du b de l'article L. 123-2, la nouvelle servitude ne s'imposait que dans la mesure où le propriétaire des terrains situés dans son périmètre envisageait d'y réaliser une opération de logements. Elle conditionnait l'exercice d'un droit de délaissement spécifique (c. urb., art. L. 230-1 et L. 230-3) qui n'obligeait pas la commune ou l'EPCI, mis en demeure par le propriétaire, à acquérir ces terrains. Lorsque la collectivité renonçait à l'acquisition, cette servitude « à éclipse »¹⁰ cessait d'être opposable aux demandes d'autorisation de construire pendant un délai de deux ans, à l'issue duquel elle s'appliquait à nouveau.

Moins contraignant pour les collectivités comme pour les propriétaires fonciers, ce mécanisme a suscité des interrogations et des réserves qui portaient essentiellement sur le bien-fondé du droit de délaissement dans un cas où le préjudice subi par les propriétaires est limité puisque leurs terrains ne sont devenus ni inconstructibles, ni invendables du fait de l'institution de cette servitude. En réalité, les garanties attachées à cette procédure étaient moins avantageuses que celles relatives à l'institution d'emplacements réservés¹¹. S'il ne trouvait pas de montage financier pour réaliser l'opération, le propriétaire pouvait faire jouer son droit de délaissement ; si la commune ne se portait pas acquéreur, il pouvait réaliser son opération immobilière sans avoir à respecter les obligations de création de logements locatifs imposées par le PLU. L'institution d'un droit de délaissement **restait** néanmoins justifiée par le fait que le constructeur devait, pour s'acquitter des obligations qui lui incombait, compenser la vente des logements sociaux inclus dans l'opération à des bailleurs sociaux en vendant plus cher la partie non sociale de son programme ou en acquérant moins cher le terrain sur lequel il devait réaliser l'opération.

Ce dispositif a été peu utilisé par les communes en raison de son impact sur les finances locales. Pour faciliter son utilisation, la loi du 25 mars 2009 a supprimé le droit de délaissement, ce qui revient à soumettre la servitude de logement au principe général de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme posé par l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme et à l'inclure dans l'article L. 123-1 relatif au contenu du PLU (actuellement art. L. 123-1-5).

¹⁰ J.-P. Lebreton, La mobilisation du droit de l'urbanisme pour le logement, *AJDA* 2006, p. 1543.

¹¹ En cas d'acquisition du bien délaissé, le propriétaire n'avait pas droit aux indemnités accessoires ; la possibilité de saisir le juge de l'expropriation était réservée à la collectivité locale ou à l'EPCI.

3. Les secteurs de logements de taille minimale de l'article

L. 123-1-5 15° du code de l'urbanisme

Introduite dans le PLU par un amendement au projet de loi de mobilisation pour le logement, cette nouvelle catégorie de secteurs dans lesquels la collectivité peut imposer des logements d'une taille minimale vise à lutter contre la prolifération des petits logements provoquée par la mise en place de dispositifs d'aide aux investissements locatifs (régimes d'amortissement « Robien » et « Borloo ») dans les zones de marchés tendus. Il est apparu très vite que si ces dispositifs ont permis de relancer la production de logements locatifs, ils n'ont pas favorisé le développement d'une offre adaptée aux besoins réels des différents marchés de l'habitat. En effet, le plafonnement des aides à l'investissement locatif a provoqué sur certains territoires une surproduction de logements de petite dimension¹² qui ne correspondaient pas à la demande. Parallèlement au recentrage des dispositifs « Robien » et « Borloo » sur les zones géographiques connaissant les tensions immobilières les plus importantes, le législateur propose aux collectivités territoriales un instrument qui leur permet de corriger les effets pervers de ces mesures fiscales en rééquilibrant l'offre de logements en fonction des besoins locaux.

Comme la précédente, cette servitude d'urbanisme, actuellement régie par les articles L. 123-1-5, 15° et R. 123-9 du code de l'urbanisme, ne s'impose qu'aux constructions à usage d'habitation, mais son champ d'application est plus restreint :

- Elle ne concerne que les logements locatifs (le bénéfice de l'amortissement fiscal étant subordonné à un engagement de location), mais il peut s'agir de logements privés ou même publics, aucune disposition n'excluant les logements sociaux ;
- Elle devrait trouver à s'appliquer préférentiellement dans les secteurs situés principalement dans les zones géographiques caractérisées par un déséquilibre accentué entre l'offre et la demande de logement¹³ mais elle peut être instituée sans restriction dans toutes les communes et tous secteurs situés en zones U ou AU où existe une pénurie de logements familiaux, indépendamment du champ d'application des dispositifs fiscaux¹⁴.

Les documents graphiques du règlement délimitent les secteurs concernés et précisent la taille minimale des logements (c. urb., art. R. 123-12, 4°, e).

¹² Logements de 3 pièces en moyenne dont la surface est inférieure à celle des logements de même type en accession à la propriété.

¹³ Zones A, B1, B2 et C pour les dispositifs « Robien recentré » (CGI, art. 31 h) et « Borloo neuf » (CGI, art. 31 f).

¹⁴ A titre d'exemple, la communauté urbaine Lille Métropole a approuvé en février 2012 une modification de son PLU portant sur le territoire d'une commune-membre pour y créer une servitude de taille de logements minimum. Cette modification avait pour objet de préserver l'équilibre démographique de la commune en maintenant la production de logements de grande taille. Par conséquent, la servitude couvre l'ensemble des zones U et AU de la commune en distinguant deux périmètres : un périmètre à 25% au moins de T3 et un périmètre à 50% au moins de T3 (dont 25% de T4 et plus) pour tous les programmes d'au moins 16 logements.

Les demandes de permis de construire portant sur ces secteurs doivent être complétées par un tableau indiquant la proportion de logements de la taille minimale dont la construction est imposée (c. urb., art. R. 431-16-2).

Une bonne connaissance de la demande locale, du niveau d'équipements et de services, de la desserte par les transports collectifs et des possibilités de réalisation des constructions est nécessaire pour garantir l'efficacité de ces instruments d'intervention au profit d'une offre de logements en corrélation avec les besoins du territoire.

**LES PROCEDURES D'AMENAGEMENT
ZONE D'AMENAGEMENT CONCERTÉ (ZAC)
ZONE D'AMENAGEMENT DIFFÉRE (ZAD)**

FICHES CERTU

**Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports et
l'Urbanisme et les Constructions publiques**

Version initiale 2006
Réactualisation 2011

LA ZONE D'AMENAGEMENT DIFFERE (ZAD)

Définition et finalité d'une ZAD

Une ZAD est un secteur à l'intérieur duquel s'applique, au bénéfice de la collectivité publique, un **droit de préemption** sur toutes les cessions à titre onéreux de biens immobiliers ou de droits sociaux (art. L.213-1) et dont l'**objet** – aux termes de l'article L.210-1 1er alinéa du code précité – est :

« la réalisation, dans l'intérêt général, des actions ou opérations répondant aux objets définis à l'article L.300-1, à l'exception de ceux visant à sauvegarder ou à mettre en valeur les espaces naturels,

ou pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement

Article L.300-1 du code de l'urbanisme
« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations ».

Champ d'application et procédure de création

Les ZAD peuvent être créées dans des communes dotées ou non d'un document d'urbanisme, et lorsqu'il existe un POS ou un PLU sur l'ensemble des zones, agricoles, naturelles ou urbaines. Les zones urbaines (U) ou à urbaniser (AU) délimitées par un plan local d'urbanisme (PLU), sur lesquelles s'applique le droit de préemption urbain (DPU), ne sont plus soumises à cette prérogative dès lors qu'elles sont comprises dans le périmètre d'une ZAD (article L.212-1).

La création d'une ZAD doit être compatible avec les orientations du SCOT, s'il en existe un.

La ZAD est créée par « décision motivée » du préfet de département, sur proposition ou après avis de la commune concernée ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent. En cas d'avis défavorable de la commune ou de l'EPCI compétent, la ZAD ne peut être créée que par décret en Conseil d'Etat (L.212-1).

L'acte créant la ZAD – arrêté préfectoral ou décret –, auquel est annexé le périmètre de la zone clairement délimité, désigne le titulaire du droit de préemption qui peut être :

- soit une collectivité publique (Etat, région, département, commune) ou un établissement public y ayant vocation,
- soit le concessionnaire d'une opération d'aménagement (L.212-2).

Durée de validité de la ZAD :

La loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris (publiée au Journal Officiel du 5 juin 2010) a réduit la durée du droit de préemption dans les ZAD de 14 ans à « **six ans renouvelable** » à compter de la publication de l'acte de création de la zone, ou de son périmètre provisoire (cf ci-après). Désormais une ZAD ne sera caduque qu'en l'absence de renouvellement.

Le périmètre provisoire de ZAD

Le préfet de département peut prendre un arrêté délimitant un périmètre provisoire de la zone avant la création effective d'une ZAD (L.212-2-1) :

- soit lorsqu'il est saisi d'une proposition de création de ZAD par la commune ou l'EPCI compétent,
- soit lorsqu'il demande l'avis de la commune ou de l'EPCI sur un tel projet.

Dans ce cas, un droit de préemption est ouvert à l'Etat dans le périmètre provisoire jusqu'à la publication de l'acte créant la ZAD, sauf si l'arrêté préfectoral désigne un autre titulaire du droit de préemption.

L'acte créant la ZAD doit être publié dans un délai de 2 ans à compter de la publication de l'arrêté délimitant le périmètre provisoire. A défaut, ce dernier devient caduc.

Date de référence pour l'évaluation des biens (article L.213-4)

La loi précitée n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris modifie substantiellement la date de référence prise pour l'évaluation des biens inclus dans une ZAD ou un périmètre provisoire de ZAD.

Ainsi la **date de référence pour les biens compris dans le périmètre d'une ZAD** est, selon le cas :

- la date de publication de l'acte créant la ZAD si aucun périmètre provisoire n'a été délimité,
- la date de publication de l'acte délimitant le périmètre provisoire si le bien est situé dans un tel périmètre ou lorsque l'acte créant la zone est publié dans le délai de validité d'un périmètre provisoire, dans tous les cas, la date du dernier renouvellement de l'acte créant la ZAD.

LA ZONE D'AMENAGEMENT CONCERTÉ (ZAC)

Définition et finalité d'une ZAC

La ZAC est une procédure, initiée par une personne publique, en vue de la réalisation de constructions de toute nature. Elle permet de produire du foncier prêt à bâtir : réorganisation du parcellaire, viabilisation des terrains, aménagement et équipement de la zone.

DEFINITION

La zone d'aménagement concerté (ZAC) est une procédure d'urbanisme opérationnel, qui permet à une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation, de **réaliser ou de faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains**, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés (art. L311-1 CU).

Une ZAC est toujours lancée **sur l'initiative d'une personne publique**.

La loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement a unifié les deux anciens régimes (convention publique d'aménagement et convention ordinaire) en un régime de concession unique.

Une ZAC peut être créée sur plusieurs emplacements territorialement distincts (art. L311-1 CU).

On parle de ZAC « multi-sites ».

OBJET DE LA ZAC

Les ZAC ont pour objet l'aménagement ou l'équipement de terrains bâtis ou non bâtis, notamment en vue de la réalisation de :

- constructions à usage d'habitation, de commerce, d'industrie ou de service ;
- installations et équipements collectifs publics ou privés.

TERRITOIRES CONCERNES

La ZAC peut être créée sur le territoire de la commune qu'elle soit ou non dotée d'un PLU (art. R311-6 CU), sous réserve du respect des normes supérieures du SCOT s'il existe (art. L122-1 CU) et des règles de constructibilité limitée (art. L122-2 et L111-1-2 CU) :

Pour les communes disposant d'un PLU ou d'une carte communale, une ZAC peut être créée sur toutes les parties du territoire :

Pour les communes non pourvues d'un document d'urbanisme, une ZAC ne peut être créée en principe que dans les espaces déjà urbanisés (art. L111-1-2 CU).

CREATION DE LA ZAC

Comme pour la plupart des opérations d'aménagement, la ZAC nécessite de mettre en place une concertation durant toute la durée de l'élaboration du projet, avec les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées (art. L300-2 CU).

Le dossier de création de la ZAC doit préciser si la Taxe d'Aménagement est maintenue dans la zone d'aménagement.

En vue de la décision de création, le périmètre et le programme de la ZAC doivent être approuvés :

- soit par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'EPCI (art. L311-1 CU) ;
- soit par le préfet, pour les ZAC créées à l'initiative de l'État, d'une Région, d'un Département ou de leurs établissements publics et les ZAC créées dans le périmètre d'une opération d'intérêt national (OIN).

LA REALISATION DE LA ZAC

Élaboration et approbation d'un dossier de réalisation qui définit le programme prévisionnel des constructions et des équipements publics, et décrit le bilan financier de l'opération ;

Les cessions de terrains à l'intérieur des ZAC font l'objet d'un cahier des charges qui est approuvé lors de chaque cession ou concession d'usage, selon les cas, par le maire ou le président de l'EPCI ou le préfet.

ZAC et PLU

Le PLU doit préciser la localisation et les caractéristiques des espaces publics, la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts.

Il a en outre la possibilité de déterminer la SHON dans chaque îlot. (art. L123-3 du CU) ;

Le cahier des charges doit indiquer le nombre de mètres carrés de SHON dont la construction est autorisée. Il peut en outre fixer des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales (art.L311-6 du CU). Ainsi il peut être plus contraignant que le PLU ;

Au stade de la création, il n'est pas nécessaire que le programme de la ZAC respecte les règles fixées par le PLU, mais il doit être compatible avec les orientations du SCOT.

En revanche, si les dispositions du PLU ne permettent pas la réalisation de la ZAC, il est nécessaire de réviser ou de modifier ce document.

La personne publique qui a pris l'initiative de la ZAC doit définir le mode de réalisation :

- soit l'aménagement et l'équipement de la zone est conduit directement par l'initiateur de la zone (régie) ;
- soit il est confié à une personne publique ou privée, par le biais d'une concession d'aménagement.

Dans ce cas, le concessionnaire assure les acquisitions foncières par voie amiable, d'expropriation ou de préemption (art.L300-4 et L300-5 CU).

DROIT DE DELAISSEMENT

La création de la ZAC ouvre, pour tous les propriétaires de terrains situés dans son périmètre, le droit de mettre en demeure la personne publique de procéder à l'acquisition de leur terrain non bâti (art.L311-2 CU)

la Gazette

des communes ● des départements ● des régions

EXTRAITS

FONCIER PUBLIC ET PRODUCTION DE LOGEMENTS

quelles alternatives ?

Etude réalisée par le Centre d'études et de recherches en droit de l'environnement,
de l'aménagement et de l'urbanisme de l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne
(IRJS - André Tunc) - Février 2012

Sommaire

Avant-propos	4	III. La dissociation du droit de construire et de la propriété du sol	13
Présentation	4	1. Le cas où le terrain accueillant les logements sociaux appartient à une commune	13
L'Agence nationale du logement et des droits de construire ..	4	1. Les avantages de la dissociation du droit de construire et de la propriété des communes sur leurs terrains	13
Des propositions complémentaires ou moins ambiteuses	5	1.1. La conservation par les communes de la propriété de leurs terrains	13
Mieux connaître le patrimoine disponible	5	1.2. La possibilité de récupérer la propriété des ouvrages	13
Contraire les personnes publiques à construire des logements, notamment sociaux	5	1.2.1. Le coût de l'opération	13
Préserver les intérêts financiers des personnes publiques	5	1.2.2. L'incompatibilité avec la politique de l'accession à la propriété	13
Pour réduire le coût de la construction	5	1.2.3. Les complications politiques en cas de destruction des logements	13
Faciliter la construction de logements sociaux	5	1.3. La conservation des plus-values	14
Dépasser le niveau communal	6	1.4. Un contrôle par le propriétaire du fonds	14
Alourdir la fiscalité des terrains non construits des personnes privées	6	2. Les outils juridiques au soutien de ce mécanisme	14
I. Cession de patrimoine public et intérêt général	7	2.1. Le bail emphytéotique	14
1. Des obligations de cession ?	7	2.2. Le bail à construction	14
Valorisation et patrimoine de droit commun	7	2.3. Le bail emphytéotique administratif (BEA)	14
Le droit de rétrocession des biens expropriés ou préemptés ..	8	2. Le cas où le terrain accueillant les logements sociaux appartient à l'État	14
2. Vendre sous conditions	9	1. Les avantages pour l'État	14
II. La création d'un dispositif de gestion des conflits fondé sur des « lois particulières » et un pilotage institutionnel indépendant	10	2. Les outils	14
Introduction	10	3. Le cas où le terrain décide de l'utilisation des droits à construire d'une collectivité territoriale	14
1. L'outil proposé : l'édition de « lois particulières » applicables à un projet	10	1.1. Un nouveau moyen de substitution à la disposition de l'État	14
2. Les conditions de mise en œuvre d'un tel dispositif	11	1.2. Le prolongement des mutations domaniales	15
A. Un constat de « carence »	11	1.2.1. Une solution déjà juridiquement possible sur le domaine public local	15
B. Des objets circonscrits	11	1.2.2. Les modalités de l'exercice de ces droits	15
C. Une administration indépendante chargée d'en assurer le pilotage	11	1.2.3. Précisions sur les titres constitutifs de droits réels	15
3. Les obstacles juridiques à lever	11	1.2.4. Les contraintes juridiques	15
A. Les obstacles tenant au respect de la libre administration des collectivités locales	11	1.2.5. La nécessité d'une réforme législative	15
B. Les obstacles tenant à des contraintes environnementales supra nationales	11	2.1. L'exercice impossible de ce mécanisme sur le domaine privé des collectivités locales	15
Conclusion	12	2.2. La possibilité d'une réforme législative	15
		3.1. L'attribution de droits de construire supplémentaires	15
		3.2. Le critère de mise en œuvre	16
		IV. Production de logements sociaux par les collectivités locales. Dispositions financières et fiscales	16
		1. Bilan de l'existant	16
		1.1. Dispositions financières	16
		1.1.1. Aides et subventions de l'État	16

Aides à la construction ou à l'acquisition de logements sociaux

Les subventions et prêts pour la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs sociaux, dites les « aides à la pierre » font l'objet du Livre III - Titre III - section 1 « Subventions et prêts pour la construction, l'acquisition et l'amélioration des logements locatifs aidés » du Code de la construction et de l'habitation ⁽⁸⁾.

Les subventions ou prêts sont attribués à des offices ou des sociétés d'HLM, à des sociétés mixtes ayant pour objet la réalisation de logements, à des collectivités territoriales ou leurs groupements sous certaines conditions ⁽⁹⁾, à des organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement, pour les opérations de construction ou d'acquisition de logements, destinés à être occupés par des personnes dont les ressources sont comprises dans les plafonds de ressources déterminés par un arrêté conjoint des ministres chargés de la construction et de l'habitation et des finances ⁽¹⁰⁾.

L'autorité compétente pour l'octroi de la subvention est soit le représentant de l'État dans le département, soit le représentant de l'EPCI ou du département, lorsqu'une délégation de compétence est mise en œuvre :

- l'octroi des subventions est subordonné à l'obtention d'une décision favorable du ministre chargé de la construction et de l'habitation ⁽¹¹⁾, l'instruction de la demande étant assurée par le directeur départemental de l'équipement au vu d'un dossier joint à la demande et dont la composition est fixée par un arrêté conjoint des ministres chargés du logement et des finances; la décision est prise par le représentant de l'État dans le département et notifiée au demandeur ⁽¹²⁾;
- lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale ou un département a conclu avec l'État une convention de délégation de compétence ⁽¹³⁾, son représentant est substitué au représentant de l'État dans le département pour prendre toutes les décisions relatives aux aides concernant la réalisation de logements ou d'immeubles situés dans le périmètre de la convention de délégation; l'instruction des

demandes peut être assurée par la direction départementale de l'équipement ou par le délégataire ⁽¹⁴⁾.

Les subventions sont associées à des prêts, qui sont accordés par la CDC en fonction des catégories sociales des occupants des logements définies par des plafonds de ressources ⁽¹⁵⁾ :

- PLUS (prêt à usage social): le principal dispositif de financement du logement social, l'ensemble des ressources des personnes, à la date d'entrée dans les lieux, devant être au plus égal à des montants déterminés par un arrêté conjoint des ministres chargés de la construction et de l'habitation et des finances;
- PLA-I (prêt locatif aidé d'intégration): finance les logements destinés aux personnes qui rencontrent des difficultés d'insertion et dont le plafond de ressources ne peut excéder 60% du montant du PLUS;
- PLS (prêt locatif social) ⁽¹⁶⁾: le prêt sans subvention réglementé, qui concerne les opérations destinées à accueillir les ménages dont les ressources sont supérieures à celles des ménages des deux catégories précédentes, mais qui rencontrent des difficultés d'accès au secteur libre, les plafonds de ressources étant majorés de 30% ⁽¹⁷⁾.

Pour le calcul du montant de la subvention de l'État ou du prêt, des valeurs de base sont fixées par mètre carré de surface utile par arrêté conjoint des ministres chargés de la construction et de l'habitation et des finances ⁽¹⁸⁾. Les logements construits à l'aide des subventions ou des prêts doivent présenter un niveau minimum de qualité ⁽¹⁹⁾.

Ne peuvent être financés les logements faisant l'objet d'une autre aide de l'État à l'investissement. L'octroi des prêts est subordonné à la condition de respecter l'occupation sociale des constructions. Les montants des PLUS et des PLA-I peuvent couvrir la totalité du prix de revient de l'opération, sous déduction des subventions de l'État et des autres financements. La durée maximale d'amortissement est en principe de 40 ans.

Les subventions et des prêts peuvent notamment être attribués à des collectivités locales et leurs groupements, à condition que lesdits collectivités et groupements ne soient pas délégataires des aides à la pierre, et sauf pour les opérations pouvant être réalisées sur leur territoire par les offices et sociétés d'HLM et des SEM ⁽²⁰⁾.

Les collectivités peuvent réaliser des opérations d'anticipation foncière, d'acquisition-amélioration ou des opérations de construction neuve destinées aux personnes défavorisées (PLAI), ainsi que, depuis 2007 ⁽²¹⁾, avoir accès aux financements PLUS.

Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale

L'article L. 2334-17 du Code général des collectivités territoriales ⁽²²⁾ fait entrer le logement social ⁽²³⁾ dans le calcul de l'indice synthétique servant de base au classement des communes de 10 000 habitants et plus, éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, dotation qui a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie

dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées ⁽²⁴⁾.

1.1.2. Dispositif coercitif

D'autre part, un dispositif coercitif vient sanctionner les collectivités ne remplissant pas les objectifs assignés en matière de production de logements sociaux.

Prélèvement sur les ressources fiscales des communes

La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 a mis en place un dispositif coercitif visant à la réalisation de logements sociaux dans certaines communes où ces logements n'atteignaient pas 20% des résidences principales, dispositif modifié à plusieurs reprises avant d'être entièrement réformé par l'article 55 de la loi SRU ⁽²⁵⁾. Les communes urbaines ne satisfaisant pas à l'objectif de 20% sont soumises à un prélèvement sur leurs ressources fiscales ⁽²⁶⁾, à l'exception de celles qui bénéficient de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale lorsque le nombre des logements sociaux y excède 15% des résidences principales ⁽²⁷⁾. Le produit du prélèvement est affecté à des acquisitions foncières et immobilières destinées à la réalisation de logements sociaux, ainsi qu'à des opérations de renouvellement et de requalification urbains. Lorsque les communes soumises à l'obligation de réaliser 20% de logements sociaux appartiennent à un EPCI doté d'un PLH et compétent pour effectuer les réserves foncières en vue de la réalisation de logements sociaux, le prélèvement effectué sur leurs ressources fiscales est versé à l'EPCI ⁽²⁸⁾. Pour atteindre l'objectif de 20%, les communes ont l'obligation de réaliser, par périodes de 3 ans, au moins 15% de la différence entre le nombre de logements sociaux correspondant à l'objectif fixé et le nombre de logements sociaux existants sur le territoire communal ⁽²⁹⁾. Lorsqu'une commune n'a pas respecté ses obligations en matière de réalisation de logements sociaux, au terme de la période triennale échue, le préfet peut initier à son encontre une procédure de constat de carence, par arrêté motivé pris après avis d'une commission départementale, puis de la Commission nationale. Par le même arrêté, il fixe, pour une durée maximale de 3 ans, la majoration du prélèvement fiscal prévu à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation ⁽³⁰⁾. Le prélèvement majoré ne peut excéder 5% des dépenses de fonctionnement de la commune ⁽³¹⁾.

1.1.3. Actions des collectivités

Le dispositif actuel autorise les collectivités locales à intervenir en matière de financement des logements sociaux soit indépendamment de l'État, soit dans le cadre des conventions de délégation de compétence.

Actions propres des collectivités

En complément ou indépendamment des aides de l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics de coo-

pération intercommunale peuvent apporter des aides destinées à la réalisation de logements locatifs sociaux ⁽³²⁾.

Les départements, les communes et leurs groupements peuvent soit garantir les emprunts contractés par des sociétés ou organismes ayant pour objet la construction d'immeubles à usage principal d'habitation, soit exceptionnellement leur allouer des avances ⁽³³⁾. Les communes peuvent, par dérogation aux principes de spécialité et d'exclusivité des compétences des EPCI, octroyer des aides aux logements sociaux, nonobstant le transfert de leurs compétences en matière de politique du logement à une structure intercommunale ⁽³⁴⁾.

Les régions, les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent accorder des prêts et concours financiers divers aux organismes d'habitations à loyer modéré ⁽³⁵⁾.

Le département peut compléter les aides étatiques ou accorder indépendamment des aides par le biais des garanties d'emprunts et de cautionnements ⁽³⁶⁾, d'acquisition d'actions et d'obligations de sociétés d'économie mixte ⁽³⁷⁾; ainsi que par l'octroi de prêts et de subventions, apports de terrains ou de constructions à des organismes d'HLM ⁽³⁸⁾ ou à des SEM ⁽³⁹⁾, tout comme les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale.

La région peut compléter l'aide de l'État par des subventions, des prêts, des bonifications d'intérêts ou des garanties d'emprunt. Elle peut accorder des subventions à l'acquisition et à l'aménagement de terrains à bâtir pour faciliter la réalisation des opérations d'habitat à caractère essentiellement social proposées par les collectivités territoriales. Elle peut, enfin, engager, seule ou par voie contractuelle, notamment avec l'État, un programme d'aides destinées à favoriser notamment l'équipement de terrains à bâtir, la qualité de l'habitat et l'utilisation des énergies renouvelables dans l'habitat social comme dans le parc privé ⁽⁴⁰⁾.

Les communautés urbaines, comme les communautés d'agglomération exercent de plein droit, en lieu et place des communes membres, des compétences en matière d'équilibre social de l'habitat incluant les actions et les aides financières au logement social d'intérêt communautaire ⁽⁴¹⁾.

Délégations de compétence

L'attribution des aides publiques en faveur de la construction ou de l'acquisition des logements locatifs sociaux peut être déléguée aux collectivités territoriales et à leurs groupements ⁽⁴²⁾. La dotation régionale pour le financement des aides dont l'attribution est susceptible d'être déléguée est notifiée au préfet de région. Son montant est déterminé en fonction des données sociales et démographiques, de l'état du patrimoine de logements ainsi que de la situation du marché locatif.

Le préfet de région, après avis du comité régional de l'habitat répartit le montant des crédits publics entre les différents établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et, pour le reste du territoire, entre les départe-

tements. Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les départements peuvent demander à conclure une convention avec l'État, par laquelle celui-ci leur délègue la compétence pour décider de l'attribution des aides et procéder à leur notification aux bénéficiaires ⁽⁴³⁾. Lorsqu'un EPCI ou un département a signé une convention, son président prononce l'agrément des opérations de logement social. Lorsqu'un département n'a pas conclu de convention avec l'État, le préfet de région détermine le montant des crédits directement affectés à des opérations situées en dehors des périmètres des EPCI ayant conclu la convention avec l'État.

La convention est conclue pour une durée de six ans renouvelable. Elle fixe, d'une part, dans la limite des dotations ouvertes en loi de finances, le montant des droits à engagement alloués à l'établissement public de coopération intercommunale et, d'autre part, le montant des crédits que celui-ci affecte sur son propre budget à la réalisation des objectifs de la convention. Elle précise annuellement, au sein des droits à engagement alloués, les parts affectées au logement social ou à l'hébergement d'une part, à l'habitat privé d'autre part ⁽⁴⁴⁾. Dans le cadre de ces conventions, les délégataires peuvent adapter, pour des secteurs géographiques déterminés, dans les limites fixées par décret en Conseil d'État, les plafonds de ressources pour l'attribution de logements sociaux.

La convention peut être dénoncée par le représentant de l'État lorsque les résultats du bilan triennal d'exécution du programme local de l'habitat sont manifestement insuffisants par rapport aux objectifs définis dans la convention.



▲ Inauguration du centre d'animation de logements sociaux et de la crèche Montgallet (Paris 12)

© Marc Verhille/Alc, rue de Paris

Les villes « régulatrices » ?

La crise du logement touche essentiellement les grands centres urbains. Les villes se mobilisent pour tenter d'imposer aux promoteurs et aux bailleurs des règles du jeu pour éviter de surenchérir sur le prix du foncier. Christian Estrosi, président de la métropole Nice Côte d'Azur (Alpes-Maritimes), a récemment signé une charte de régulation des prix de l'immobilier avec trente-sept promoteurs immobiliers et bailleurs sociaux. L'objectif est de créer plus de logements sociaux, en invitant bailleurs et promoteurs à ne plus se livrer de concurrence dont la conséquence est une hausse des prix. Dominique Estrosi-Sassone, adjointe au logement à la ville de Nice, livre le mode d'emploi :

Signature de la charte de partenariat public/privé au sein de Nice Côte d'Azur. ▼



ville de Nice

« On fixe un prix plafond pour l'achat du foncier (entre 300 et 450 euros le mètre carré de plancher) pour éviter la surenchère ». Les promoteurs achètent les terrains à construire et revendent la production aux bailleurs sociaux à des tarifs plafonnés. Les tarifs s'adapteront donc : 2 500 euros le mètre carré habitable en cas de « vente en l'état futur d'achèvement » (pour les bailleurs sociaux), 2 900 euros pour de l'accession sociale à la propriété, 3 600 euros pour de l'accession intermédiaire; on est bien loin des 4 300 euros du marché libre... Le même casse-tête se pose à Toulouse (Haute-Garonne). Le prix moyen d'un terrain constructible se situe entre 400 et 600 euros le mètre carré mais certains promoteurs surenchérissent jusqu'à 1 000 euros du mètre carré. Les collectivités locales ont donc décidé de créer un établissement foncier local. Ce qui permettra par exemple à la ville de Toulouse de préempter, par le biais des Domaines, des ventes de maisons ou de terrains dans des secteurs jugés stratégiques. Autre outil classique, la création de ZAC, où le recours aux outils de régulation est facilité. À Saint-Ouen (Seine-Saint-Denis), la mairie a fait signer en 2004 une « charte promoteur » à vingt-neuf professionnels, leur imposant des prix du foncier 10 % moins élevés que ceux du marché. Un engagement mutuel qui a porté ses fruits, d'après la municipalité, et que les villes n'usent pas assez de leur pouvoir d'influence pour faire baisser le prix du foncier.

L'ecoquartier des Docks à Saint-Ouen a une superficie de 100 hectares. C'était auparavant un grand secteur industrialisé à 95 % qui s'est peu à peu désindustrialisé à partir des années 1990. Au départ des grands groupes, en 2004, la SNCF et la ville de Paris se sont emparées du site. Par ailleurs, est présent un site de traitement des déchets. ▼



EXTRAITS

2 Maîtriser le foncier pour anticiper la construction de logements sociaux

Depuis quelques années, le renchérissement du prix des terrains soulève des problèmes aigus pour la construction de logements. Les hausses des prix de l'immobilier et du foncier se sont mutuellement renforcées dans un effet «boule de neige», dont la conséquence est une véritable flambée des prix. Naturellement, ce phénomène a incité à la recherche de terrains moins chers, souvent éloignés des villes et a contribué à l'étalement urbain, dont nous constatons au-

Une politique foncière se détermine et se gère dans la durée et permet d'anticiper les besoins en logements.

jourd'hui les conséquences: inflation du coût des infrastructures et réseaux pour la collectivité, du coût des transports et de l'énergie pour les particuliers, etc. Par ailleurs, ce renchérissement des coûts constitue un obstacle particulièrement important pour l'équilibre financier des opérations de logement social. Les collectivités locales, principalement les communes et EPCI, peuvent et doivent mener une politique foncière qui se détermine et se gère dans la durée, et anticiper les besoins en logement. Les collectivités locales peuvent agir pour aider à produire du foncier disponible pour la construction de logements sociaux.

a. Actions et outils à long terme pour constituer des réserves foncières

Les Etablissements Publics Fonciers Locaux (EPFL): Les Etablissements publics fonciers locaux, instaurés par la Loi d'Orientations pour la Ville de 1991, peuvent être créés à l'initiative des collectivités locales, généralement les régions, les départements ou encore les intercommunalités. Il existe aujourd'hui une quinzaine d'Etablissements Publics



Fonciers Régionaux (EPFR), qui sont appelés à se développer. Leur vocation est le développement d'une maîtrise foncière axée sur des thèmes prédéfinis, notamment l'habitat mais aussi les déplacements, l'environnement... L'EPFL réalise des acquisitions foncières à moyen et long terme pour le compte de la collectivité, en supportant les coûts de portage. Les ressources de l'EPFL émanent d'emprunts, de subventions de l'Etat et des collectivités locales, ainsi que d'une ressource propre issue de la taxe spéciale d'équipement. Les collectivités membres de l'EPFL siègent au Conseil d'administration. Outre les EPFL, les Etablissements publics fonciers d'Etat, créés par décret après avis des collectivités locales et des

FOCUS

PLU et logement social

La commune, si elle le souhaite, peut orienter son PLU de façon à faciliter la réalisation de logements sociaux:

- le PLU peut permettre la réservation de terrains en vue de la construction de logements sociaux, à condition que ceux-ci contribuent aux objectifs de mixité sociale;
- le PLU peut délimiter des «secteurs de mixité» dans lesquels un pourcentage des logements d'un programme privé sera affecté au logement social. Le promoteur peut vendre une partie des logements en VEFA à un organisme de logement social ou lui rétrocéder une partie du terrain;
- le PLU peut permettre de majorer le COS de 20 % pour des programmes prévoyant plus de 50 % de logements sociaux;
- enfin, il peut exempter l'organisme de logement social de participation aux voiries et réseaux et alléger l'obligation de places de stationnement pour toutes les opérations de logement social.

Photo page 20.
Logévie, Castas (33),
architecte F. Pichet.



intercommunalités concernées, interviennent également sur les politiques foncières. Ils sont généralement régionaux, et pour certains départementaux.

Les Zones d'Aménagement Différé (ZAD), créées par arrêté préfectoral, sur proposition ou après avis de la com-

mune ou de l'EPCI en ayant compétence, permettent la préemption par le maire sur une durée longue (14 ans), dans la perspective de réaliser un projet urbain à moyen ou long terme. C'est une procédure d'anticipation, utile non seulement pour constituer des réserves foncières, acquises progressivement, mais aussi pour éviter la spéculation. Elle permet également l'expropriation lorsque cela revêt un caractère d'utilité publique.

Le Droit de Préemption Urbain (DPU), Une fois institué sur tout ou partie des zones urbaines ou à urbaniser du POS ou du PLU, le DPU offre la possibilité pour le maire de se porter acquéreur d'un bien immobilier, dès lors qu'une Déclaration d'Intention d'Aliéner (DIA) a été transmise à la Commune par le vendeur d'un bien.

b. Actions à court terme pour rendre le foncier plus accessible pour les opérations de logement social

La mise à disposition de terrains : une collectivité locale peut décider de céder un terrain (ou de réaliser une forte dé-

cote) pour un opérateur HLM. Dans ces cas, cet apport autorise à des droits de réservation supplémentaires sur les logements construits. Par ailleurs, des terrains publics ou d'Etat peuvent aussi être cédés avec une forte décote pour la construction de logements sociaux.

Les avantages fiscaux pour les terrains cédés en vue de réaliser des logements sociaux. La commune peut faire connaître certains avantages fiscaux et inciter les entreprises et les particuliers à bénéficier du dispositif avantageux concernant l'impôt sur la plus-value réalisée en cas de vente à un organisme HLM : exonération d'impôt partielle pour les entreprises et exonération totale pour les particuliers.

A travers le PLU, la commune précise le droit des sols, leur destination, et fixe un cadre pour les actions d'aménagement. Ainsi, elle peut faciliter l'accès au foncier ou la construction de logements sociaux sur certaines parcelles (voir encadré).

La mobilisation des outils favorise la rapidité, le financement et la réalisation d'opérations de logements dans la commune. Toutefois, à plus long terme, il est important de veiller à l'articulation entre droit des sols, urbanisme et logement, à travers des documents de planification, d'échelles différentes. Ils aident à définir une stratégie globale pour l'habitat à l'échelle d'un territoire, en lien avec sa stratégie de développement.

LORRAINE

L'Etablissement public foncier régional (EPFR) au service des collectivités locales

En Lorraine, l'EPFR travaille avec les collectivités locales, et peut, par convention avec celles-ci, intervenir sur quatre types de missions.

- Il peut apporter son soutien à la réalisation d'études dans le cadre de la définition d'une politique foncière de la collectivité à court, moyen et long terme.
- Il intervient dans le cadre de missions d'anticipation foncière pour une collectivité qui n'a pas encore défini ses projets d'aménagement. L'EPFR s'assure de la maîtrise de parcelles ou d'immeubles présentant un intérêt stratégique.
- Dans le cadre d'un projet d'aménagement préparé par la collectivité, l'EPFR réalise une veille active sur le secteur et procède à des acquisitions amiables ou par préemption.
- Enfin, pour des projets d'aménagement en cours de mise en œuvre par la collectivité, l'EPFR peut mener une mission de maîtrise foncière opérationnelle, par la mise en œuvre des outils juridiques d'acquisition (acquisition amiable, préemption ou expropriation avec DUP).

L'ESSENTIEL

La problématique du foncier doit être bien prise en compte pour permettre d'anticiper sur la réalisation d'opérations de logement. A long terme, des dispositifs existent pour réaliser des anticipations et du partage foncier, via un Etablissement Public Foncier (EPF), ou par les dispositifs de Zones

d'Aménagement Différé (ZAD), de Droit de Préemption Urbain (DPU) menés par la commune). A court terme, la collectivité locale peut favoriser la réalisation d'opérations de logement en facilitant l'accès des opérateurs au foncier (terrains mis à disposition, avantages fiscaux pour

des terrains cédés en vue de la construction de logements sociaux). A travers le PLU, une commune ou une intercommunalité peut également faciliter la construction de logements sociaux (réservation de terrain, délimitation de secteurs avec un certain pourcentage de logements sociaux, etc.).

3 Aménager en lien avec la réalité du territoire



Photo page 21.
Société coopérative d'HBM
(1910), à Draveil (91).

La réalisation d'une opération de logements sociaux peut se dérouler suivant plusieurs modes d'intervention : en diffus (une opération isolée sur une parcelle disponible), en lotissement, en ZAC ou dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain.

Dans le cas d'une opération isolée sur une parcelle, la ville peut décider de faciliter l'opération en cédant le terrain au prix de l'euro symbolique ou des domaines.

Dans le cas d'un foncier disponible important et d'un projet plus complexe, une opération d'aménagement, notamment à travers l'outil de la Zone d'aménagement concerté (ZAC) ou du lotissement, peut être réalisée : réalisation

Les organismes HLM (OPH, ESH et les sociétés coopératives) sont compétents en matière d'aménagement et peuvent porter le projet pour la ville.

de logements plus nombreux, de commerces, d'équipements publics et privés, d'aménagements urbains en lien avec les logements...

Les organismes HLM (OPH, ESH et les sociétés coopératives) sont compétents en matière d'aménagement, tout comme

les SEM, et peuvent porter le projet pour la ville. Dans le cadre de la procédure d'aménagement, la ville peut dans certaines conditions déléguer son droit de préemption urbain à l'aménageur.

Dans le cadre d'un bail emphytéotique, la commune peut mettre à disposition des terrains pour une longue période (80 ans le plus souvent), pour la production d'une opération de logements. La commune en reste propriétaire pendant toute la durée du bail et reçoit un loyer ou prête le terrain à titre gratuit. À l'issue de la période, soit la commune récupère l'usage de son bien et la propriété des constructions réalisées dessus, soit elle cède le terrain au propriétaire des logements.

L'ESSENTIEL

Une opération de logements sociaux peut prendre plusieurs formes en fonction du projet local : une opération ponctuelle

de quelques logements sur un terrain disponible, une opération complexe d'aménagement, associant plusieurs

programmes et des équipements. Les organismes HLM peuvent mettre en œuvre ces différents types d'opérations.

4

Intégrer le logement social dans une stratégie urbaine de développement durable



© DAVID NUNES / D'HAUTERIX

Le projet de logements souhaité par la commune doit s'intégrer à la réalisation d'un projet de ville global, alliant les dimensions sociétales, économiques et environnementales. Les organismes HLM veillent à la qualité architecturale de l'opération, à son intégration urbaine

et à la prise en compte des contraintes et de l'environnement du terrain choisi. Du point de vue sociétal, ils recherchent les conditions d'un bon voisinage tant dans les espaces privés et publics, qu'en termes de peuplement et de mixité sociale et générationnelle.

Les organismes HLM sont des constructeurs et des gestionnaires. Ainsi, ils sont sensibles à la problématique de la gestion dès la conception, ce qui oriente leurs choix en termes de matériaux de qualité, de fonctionnement et d'usage. Cela implique une approche des opérations par coût global, mais suppose aussi de limiter les dépenses énergétiques et d'avoir recours à des énergies nouvelles.

a. Les caractéristiques et les spécificités du logement social aujourd'hui

Le logement social n'est pas contraint par des dispositifs réglementaires spécifiques qui dicteraient les caractéristiques des constructions, les surfaces ou les typologies. Chaque réalisation est unique et répond à un cahier des charges précis et concerté.

Les logements sociaux aujourd'hui, ce sont des logements qui doivent respecter l'identité architecturale des lieux et s'intégrer parmi les autres constructions. La qualité architecturale a fait l'objet d'une attention particulière par les organismes ;

EURE (27)

Des logements individuels en HLM

Dans le département de l'Eure, aujourd'hui, plus de 40 % des logements locatifs sociaux mis en location sont des maisons individuelles avec jardin, ou des maisons mitoyennes et en bande.

les logements sociaux actuels sont donc très éloignés des barres d'immeubles et des tours construites dans les années soixante.

Ce sont des opérations en collectif avec un nombre limité de logements. Les projets actuels des organismes HLM ne dépassent pas en moyenne une quinzaine de logements. Les immeubles respectent une hauteur maximale selon les lieux, et sont généralement dotés de balcons ou de terrasses. Certaines constructions collectives possèdent des entrées individualisées.

Des maisons mitoyennes ou en bande se développent dans les villes. Dans les territoires plus détendus, les organismes construisent des maisons individuelles disposant d'un jardin. Les maisons représentent une part importante de la production actuelle de logements sociaux, répondant aux désirs des habitants.

Ce sont des opérations mixtes associant du local social et de l'accès social à la propriété.

b. Le logement social bien inséré dans la ville

La localisation des logements fait aujourd'hui l'objet d'une attention soutenue. Il est essentiel que les logements soient bien insérés dans la ville, à proximité des équipements, des services publics et des lignes de transport en commun.

Certaines opérations de logements peuvent intégrer au pied des immeubles des projets à usage collectif et bénéficiant à la ville: commerces de proximité, équipements (crèches, PMI...) construits par l'organisme HLM. Durant la négociation préalable avec la collectivité, ces enjeux doivent être étudiés collectivement. Le choix de l'emplacement, par rapport aux possibilités en matière de foncier, de dé-



placements et de services, est fondamental pour que les logements jouent un rôle social dans la durée.

c. Des préoccupations environnementales

Les logements sociaux ont une longueur d'avance en matière technique et énergétique: la moyenne de tous les logements sociaux est aujourd'hui de 170 kWh/m²/an, contre 250 tous secteurs confondus. Dans les logements neufs, le label Haute Qualité Environnementale, sur les chantiers comme dans les logements, est pratiquement généralisé.

Concernant l'énergie, les labels Haute Performance Énergétique et Très Haute Performance Énergétique se développent très rapidement, réduisant fortement la consommation et donc la facture des locataires. Avec la loi Grenelle 1, la consommation énergétique des logements sociaux ne devra pas dépasser 50 kWh/m²/an en 2012 et, en 2020, ils devront produire autant d'énergie qu'ils en consomment (énergie passive).

L'expérience des organismes HLM en matière d'innovation et de maîtrise des charges est ancienne. La particularité des

REZÉ (44)

Un foyer de jeunes travailleurs exemplaire en matière d'efficacité énergétique

La Nantaise d'habitation (ESH) a réalisé à Rezé un foyer de jeunes travailleurs d'une surface totale de 3300 m² comprenant 83 logements. La recherche de qualité énergétique a poussé le bailleur à travailler sur la qualité de l'enveloppe et à privilégier les apports solaires. Ainsi, le tiers des séjours est orienté au sud, tandis qu'un triple vitrage est installé au nord. L'épaisseur de l'isolant extérieur est passée de 15 à 20 cm, pour gagner 1/5^e de la consommation de chauffage. Des chaudières collectives à condensation ont été installées, et des capteurs solaires permettent le chauffage de l'eau sanitaire.

LE CREUSOT (71)

Une résidence de 16 logements en BBC Effinergie

Dans le cadre du projet de rénovation urbaine de la communauté urbaine du Creusot-Monceau, l'OPAC 71 a construit 16 logements en R+3, lauréats de l'appel à projet basse énergie de la région Bourgogne. Cette opération est construite en ossature bois avec une isolation renforcée de 26 cm. Elle est orientée vers le sud avec un double vitrage. Des solutions techniques innovantes ont été mises en œuvre: panneaux solaires photovoltaïques pour la production d'électricité, système aérovoltaïque pour la production d'eau chaude sanitaire, pompe à chaleur pour le chauffage, avec un système de ventilation double flux.

organismes HLM, à la fois constructeurs et gestionnaires de leurs logements, les incite à rechercher la qualité dans la durée: choix de matériaux du gros œuvre aux finitions, choix des équipements, chaque produit est choisi selon sa durabilité, sa consommation énergétique, sa résistance, etc.

Ainsi, dans le logement ancien, les logements sociaux sont beaucoup moins « énergivores » que les logements privés. Pour ce qui concerne les 800 000 logements les moins économes, la profession s'est engagée à les rénover avant 2020. »

Photo page 22.
La Nantaise d'habitation,
Sainte-Luce-sur-Loire (44).

Photo page 23,
Habitat 13, Le Mellès,
Marseille (13).

L'ESSENTIEL

Le projet de logements de la collectivité doit faire partie intégrante d'un projet de ville global. Les organismes HLM travaillent à la production de logements correspondant à l'habitat existant (en termes de typologie,

de forme architecturale) et associés à des services (commerces et équipements en pied d'immeuble).

La prise en compte des enjeux en matière de développement durable est favorisée

par une expertise particulière des organismes HLM dans le champ des économies d'énergie, des énergies propres et de l'économie des ressources.