



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

Transcription dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) des besoins de logements prévus dans les programmes locaux de l'habitat (PLH)

Rapport n° 010372-01
établi par

Jean-Louis HELARY, Alain LECOMTE (coordonnateur), Françoise SEIGNOUX et Alain WEBER

Mars 2016



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport.

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Résumé..... | 3 |
| Liste hiérarchisée des recommandations..... | 7 |
| Recommandations de niveau 1..... | 7 |
| Recommandations de niveau 2..... | 7 |
| Recommandations de niveau 3..... | 8 |
| Introduction..... | 9 |
| 1. Les outils de la territorialisation des politiques de l'habitat s'appliquent à des situations locales très différentes..... | 11 |
| 1.1. Les documents de programmation et de planification ont été progressivement renforcés, mais le dispositif est devenu plus complexe..... | 11 |
| 1.1.1. <i>Les programmes locaux de l'habitat sont obligatoires dans les agglomérations les plus importantes et leur contenu couvre tout le champ du logement et de l'hébergement.....</i> | <i>11</i> |
| 1.1.2. <i>Les plans locaux de l'urbanisme se veulent davantage opérationnels en matière d'habitat.....</i> | <i>13</i> |
| 1.1.3. <i>D'autres documents participent à la politique locale de l'habitat.....</i> | <i>14</i> |
| 1.1.4. <i>Les permis de construire sont in fine le critère d'application des PLH.....</i> | <i>14</i> |
| 1.2. La répartition des responsabilités de l'État et des collectivités est complexe voire confuse..... | 14 |
| 1.3. L'ingénierie territoriale publique et privée est très inégalement répartie sur le territoire national..... | 16 |
| 1.4. La gestion des données disponibles en matière d'habitat est hétérogène..... | 17 |
| 1.5. Les régions pilotes ont des situations très contrastées entre elles et en leur sein.... | 18 |
| 2. L'articulation entre PLH et PLU est moins à rechercher dans l'évolution de leur contenu que dans le jeu des acteurs locaux..... | 26 |
| 2.1. L'articulation entre PLH et PLU ne justifie pas une refonte de ces documents..... | 26 |
| 2.1.1. <i>Le PLH : le seul outil incontesté à la disposition des EPCI, qui balance entre pédagogie et opérationnalité, mais reste souvent encore peu approprié par les élus.....</i> | <i>26</i> |
| 2.1.2. <i>Le PLU : le droit des sols qu'il définit peut-il à lui seul traduire les orientations programmatiques du PLH ?</i> | <i>31</i> |
| 2.2. Une meilleure articulation entre PLH et PLU suppose une plus grande collaboration entre les acteurs locaux..... | 35 |
| 2.2.1. <i>L'État doit autant accompagner les acteurs locaux que faire appliquer la loi..</i> | <i>35</i> |
| 2.2.2. <i>L'EPCI doit affirmer son rôle.....</i> | <i>37</i> |
| 2.2.3. <i>L'articulation de la commune avec l'EPCI est à renforcer.....</i> | <i>40</i> |
| 2.2.4. <i>L'ingénierie est à mobiliser dans son double rôle de pédagogue et d'expert extérieur.....</i> | <i>40</i> |
| 2.2.5. <i>Les professionnels de la production de logements doivent être mieux associés.....</i> | <i>41</i> |

| | |
|--|---------------------------|
| Conclusion..... | 44 |
| Annexes..... | 45 |
| 1. Lettre de mission..... | 46 |
| 2. Le programme local de l’habitat (PLH) : évolutions réglementaires..... | 52 |
| 3. Le PLU : contexte réglementaire..... | 59 |
| 4. Extraits du CGCT sur les compétences..... | 70 |
| 5. Grille de lecture du programme local de l’habitat..... | 72 |
| 6. Liste des personnes rencontrées..... | 73 |
| 7. Glossaire des sigles et acronymes..... | 83 |

Résumé

Par lettre du 23 octobre 2015, la directrice de cabinet de la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable de conduire une mission sur l'articulation entre programmes locaux de l'habitat (PLH) et plans locaux d'urbanisme (PLU).

Cette mission constitue le deuxième volet d'une démarche nationale sur la territorialisation des besoins en logements et les conditions de sa mise en œuvre. Les deux autres volets portent d'une part sur la conception d'outils méthodologiques destinés aux services déconcentrés de l'État et aux collectivités territoriales pour mieux estimer les besoins de logements en fonction des caractéristiques des territoires, d'autre part sur la dynamisation des filières de production de logements.

La mission s'est appuyée sur l'expérience acquise par deux régions, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Pays de la Loire, fortement contrastées en termes de tension locative, d'organisation et de fonctionnement institutionnel. L'Ouest est profondément ancré dans l'intercommunalité depuis des décennies, impliquant une forte volonté de coopération, le Sud ayant accompli à l'instar de la métropole de Nice un important effort en ce sens dans les quinze dernières années.

La difficulté d'articuler les objectifs de production de logements fixés par le PLH et le projet urbain porté par la commune dans le PLU justifie que l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) élabore le PLU. En effet, il apparaît que l'appropriation du PLH par les élus communaux reste très insuffisante, ce qui se traduit par une reprise incertaine des objectifs de production.

La mission préconise que les objectifs du PLH soient intégrés systématiquement dans le rapport de présentation et le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU. Dans le même esprit de donner une plus grande cohérence entre l'EPCI et ses communes membres, la mission recommande de rendre obligatoire l'élaboration de feuilles de route entre le premier et les secondes, ces documents reprenant les objectifs du PLH déclinés pour chaque commune et d'en présenter un bilan annuel à chacun des conseils municipaux.

Le caractère opérationnel du PLH pourrait être renforcé par une meilleure appropriation par les populations grâce une consultation préalable.

La mise en œuvre de la programmation définie par le PLH implique de donner au PLU un caractère plus opérationnel. Cela passe notamment, si possible, par l'intégration dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) d'un échéancier prévisionnel de réalisation des opérations prévues à moyen terme dans les secteurs géographiques concernés. Une telle mesure est en effet cohérente avec la récente réforme mise en place par le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 modifiant le code de l'urbanisme qui donne une priorité à l'urbanisme de projet.

Il apparaît également indispensable d'inscrire dans la loi l'obligation d'élaborer une stratégie foncière dans le PLH, destinée à être traduite en droit des sols dans le PLU.

Toutefois, l'articulation entre PLH et PLU passe davantage par une meilleure organisation des acteurs locaux que par l'édiction de règles nouvelles concernant le contenu des documents.

La mission préconise enfin que les services déconcentrés équilibrent leur action locale entre le rappel de la loi et l'accompagnement des collectivités dans l'élaboration et le suivi de leurs responsabilités en matière de PLH et de PLU.

Liste des recommandations

- 1.Élaborer un cadre pour homogénéiser les dispositifs locaux d'observation du foncier et de l'habitat.....18
- 2.Améliorer l'accès direct des collectivités locales aux données nationales.....18
- 3.Modifier l'article L. 302-1 du CCH pour rendre obligatoire l'inscription dans le PLH d'une stratégie foncière construite conjointement par l'EPCI et par les communes.....29
- 4.Inscrire dans la loi l'obligation d'établir des feuilles de route entre l'EPCI porteur du PLH et les communes membres, portant notamment sur la déclinaison des objectifs de construction de logements, la politique foncière et l'ingénierie mise à disposition des communes par l'EPCI.....30
- 5.Modifier le II de l'article L. 302-4-2 du CCH pour porter à 12 ans la durée de validité des nouveaux PLH.....30
- 6.Reprendre dans les PLU (PADD, rapport de présentation) les orientations en matière de logements du PLH (logement neuf et existant, hébergement) et les objectifs de création de logements par catégorie....33
- 7.Prévoir si possible un échéancier prévisionnel pour les opérations décrites dans les OAP des PLU.....34
- 8.Prévoir une instruction aux services déconcentrés pour leur donner des orientations sur leur rôle de conseil aux collectivités locales pour l'élaboration des PLH et des PLU.....37
- 9.Proposer aux collectivités d'engager, simultanément, toutes les fois que cela est possible, l'élaboration d'un nouveau PLH et la révision du PLUI ou des PLU.....38
- 10.Proposer aux collectivités, en absence de modification de la loi, d'inscrire dans le PLH la stratégie foncière à appliquer par l'EPCI et par les communes.....38
- 11.Rendre possible par la loi l'organisation d'une consultation des habitants préalable à l'élaboration du PLH.....39
- 12.Proposer à l'EPCI, dans le cadre de l'association de l'État, que le PLH prévoie un bilan annuel présenté par chaque commune au conseil municipal.....39
- 13.Préconiser l'élaboration par les collectivités locales d'un guide de lecture des PLH et PLU.....39

- 14. Inciter les établissements publics fonciers (EPF) à rappeler leur rôle auprès des communes et donner instruction aux services déconcentrés de promouvoir les outils de l'urbanisme opérationnel.....40**
- 15. Organiser périodiquement soit par la DHUP en lien avec le CEREMA soit au plan régional voire interrégional par les DREAL, toujours avec le concours du CEREMA, des rencontres avec l'ingénierie privée intervenant dans le domaine de l'habitat pour faire un bilan des problèmes rencontrés.....41**
- 16. Organiser par le CEREMA des rencontres nationales et/ou régionales avec les collectivités territoriales sur le thème de l'habitat à l'initiative de la DHUP et/ ou des DREAL.....41**
- 17. Prévoir une consultation sinon une association étroite des professionnels de l'immobilier (bailleurs sociaux, promoteurs, constructeurs de maisons individuelles, EPF...) pour la définition des objectifs de production de logements par communes et par catégorie...42**

Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

Recommandations de niveau 1

| | |
|--|----|
| Modifier l'article L. 302-1 du CCH pour rendre obligatoire l'inscription dans le PLH d'une stratégie foncière construite conjointement par l'EPCI et par les communes | 29 |
| Inscrire dans la loi l'obligation d'établir des feuilles de route entre l'EPCI porteur du PLH et les communes membres, portant notamment sur la déclinaison des objectifs de construction de logements, la politique foncière et l'ingénierie mise à disposition des communes par l'EPCI | 30 |
| Reprendre dans les PLU (PADD, rapport de présentation) les orientations en matière de logements du PLH (logement neuf et existant, hébergement) et les objectifs de création de logements par catégorie | 33 |
| Prévoir si possible un échéancier prévisionnel pour les opérations décrites dans les OAP des PLU | 34 |
| Rendre possible par la loi l'organisation d'une consultation des habitants préalable à l'élaboration du PLH | 39 |
| Proposer à l'EPCI, dans le cadre de l'association de l'État, que le PLH prévoi.e un bilan annuel présenté par chaque commune au conseil municipal | 39 |

Recommandations de niveau 2

| | |
|--|----|
| Élaborer un cadre pour homogénéiser les dispositifs locaux d'observation du foncier et de l'habitat | 18 |
| Modifier le II de l'article L. 302-4-2 du CCH pour porter à 12 ans la durée de validité des nouveaux PLH | 30 |
| Prévoir une instruction aux services déconcentrés pour leur donner des orientations sur leur rôle de conseil aux collectivités locales pour l'élaboration des PLH et des PLU | 37 |
| Proposer aux collectivités d'engager, simultanément, toutes les fois que cela est possible, l'élaboration d'un nouveau PLH et la révision du PLUI ou des PLU | 38 |
| Proposer aux collectivités, en absence de modification de la loi, d'inscrire dans le PLH la stratégie foncière à appliquer par l'EPCI et par les communes | 38 |

Organiser périodiquement soit par la DHUP en lien avec le CEREMA soit au plan régional voire interrégional par les DREAL, toujours avec le concours du CEREMA, des rencontres avec l'ingénierie privée intervenant dans le domaine de l'habitat pour faire un bilan des problèmes rencontrés 41

Prévoir une consultation sinon une association étroite des professionnels de l'immobilier (bailleurs sociaux, promoteurs, constructeurs de maisons individuelles, EPF...) pour la définition des objectifs de production de logements par communes et par catégorie 42

Recommandations de niveau 3

Améliorer l'accès direct des collectivités locales aux données nationales 18

Préconiser l'élaboration par les collectivités locales d'un guide de lecture des PLH et PLU 39

Inciter les établissements publics fonciers (EPF) à rappeler leur rôle auprès des communes et donner instruction aux services déconcentrés de promouvoir les outils de l'urbanisme opérationnel 40

Organiser par le CEREMA des rencontres nationales et/ou régionales avec les collectivités territoriales sur le thème de l'habitat à l'initiative de la DHUP et/ ou des DREAL 41

Introduction

Par lettre du 23 octobre 2015, la directrice de cabinet de la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable de conduire une mission sur l'articulation entre programmes locaux de l'habitat (PLH) et plans locaux d'urbanisme (PLU).

Cette mission constitue le deuxième volet d'une démarche nationale sur la territorialisation des besoins en logements et les conditions de sa mise en œuvre. Les deux autres volets portaient d'une part sur la conception d'outils méthodologiques destinés aux services déconcentrés de l'État et aux collectivités territoriales pour mieux estimer les besoins de logements en fonction des caractéristiques des territoires, d'autre part sur la dynamisation des filières de production de logements.

Cette démarche méthodologique est pilotée par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) avec l'assistance du secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP). Elle est menée dans deux régions expérimentales, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Pays de la Loire.

Le comité de pilotage, présidé par le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, comprend des représentants de l'administration centrale de l'État, du SGMAP, des services déconcentrés et des collectivités territoriales dans les deux régions concernées, du CEREMA, ainsi que des personnalités qualifiées.

L'équipe de la mission du CGEDD était composée de Jean-Louis Héлары, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, d'Alain Lecomte, inspecteur général de l'administration du développement durable, coordonnateur, de Françoise Seignoux, attachée principale d'administration de l'État et d'Alain Weber, inspecteur général de l'administration du développement durable. Elle a fait trois déplacements dans les deux régions pilotes : les 13 et 14 janvier 2016 à Avignon, Toulon, Fréjus et Saint-Raphaël, les 21 et 22 janvier à Laval, la Roche-sur-Yon et Nantes et les 1^{er} et 2 février à Nice et Marseille.

La mission du CGEDD a pour objet d'analyser comment les besoins de logements identifiés par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dans un PLH se traduisent dans les PLU des communes de cet EPCI ou dans le PLU intercommunal. Cette analyse était à faire aussi bien dans les zones détendues dans lesquelles la production de logements peut être supérieure aux besoins, se traduisant par des phénomènes à la fois de vacance en centre-ville et d'étalement urbain, que dans les zones tendues où la production est insuffisante pour couvrir les besoins de logements de la population. Il n'était pas demandé d'analyser cette adéquation par grande catégorie de logements (locatif social, locatif privé, accession à la propriété).

La mission porte aussi sur le rôle des collectivités territoriales et des services de l'État. Pour les premières, il s'agissait d'identifier les conditions d'élaboration des PLH et des PLU (compétences techniques mobilisées, formes juridiques de la prestation, débat dans les instances de gouvernance), en identifiant les problèmes rencontrés. Pour les seconds, il fallait évaluer le rôle de l'État d'un point de vue qualitatif (capacité à conseiller les collectivités territoriales, à cibler les communes à enjeux) et quantitatif (mesure de l'activité requise au titre des PLH et des PLU, en référence aux inducteurs et indicateurs de la méthode budget base zéro - BBZ). Il était aussi demandé de produire une grille d'analyse des PLH par les comités régionaux de l'habitat et de

l'hébergement (CRHH), qui soit plus ou moins normalisée à l'échelle nationale ou régionale.

Les enjeux de cette mission sont :

- la territorialisation de la politique du logement : il est nécessaire de définir une politique locale de l'habitat, non seulement dans les territoires où le marché est tendu, mais aussi dans les autres où, en particulier, la revitalisation des centres bourgs est une priorité ;
- le rôle des services déconcentrés de l'État : il leur appartient d'abord de porter les enjeux de politique publique de l'État, mais aussi d'accompagner les collectivités locales dans la définition de leurs stratégies territoriales.

Le présent rapport comprend deux parties. La première partie rappelle la nécessité et les difficultés d'une territorialisation des politiques de l'habitat. La seconde partie présente un diagnostic sur l'articulation entre PLH et PLU à partir d'une lecture de quelques PLH et PLU et des entretiens dans les deux régions qui permettent d'identifier les pratiques et les postures des acteurs locaux.

Il ne s'agissait pas de porter un jugement qualitatif sur les PLH et les PLU examinés dans le cadre de la mission mais d'en tirer des enseignements, à partir de quelques exemples, sur les forces et les faiblesses que peuvent présenter ces documents.

L'équipe de mission remercie les représentantes du SGMAP qui l'ont accompagnée au cours des déplacements et apporté, sous différentes formes, leur contribution aux travaux de la mission.

1. Les outils de la territorialisation des politiques de l'habitat s'appliquent à des situations locales très différentes

Après les années de construction massive de logements dans les années 1970 et 1980, il est apparu à l'État qu'il était nécessaire de mieux tenir compte des besoins territoriaux en promouvant les politiques locales de l'habitat. La traduction juridique en était les programmes locaux de l'habitat créés dès 1983 et renforcés par la loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991 qui en précisait le contenu et surtout qui encourageait leur élaboration par les intercommunalités.

Il n'est pas possible d'évaluer la portée et la qualité de ces PLH si on ne les inscrit pas dans l'architecture juridique complexe des documents de planification et de programmation, prévus par le code de l'urbanisme et par celui de la construction et de l'habitation (1.1), si on n'examine pas les conditions dans lesquels les acteurs locaux, publics et privés, y contribuent (1.2 et 1.3), si enfin on n'évalue pas la disponibilité et la qualité des données locales sur l'habitat (1.4).

1.1. Les documents de programmation et de planification ont été progressivement renforcés, mais le dispositif est devenu plus complexe

La mission porte sur l'articulation entre les PLH et les PLU, mais ne pouvait ignorer en amont les deux documents établis sur un périmètre plus large que sont les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans départementaux de l'habitat (PDH) et en aval les autorisations d'urbanisme, en particulier les permis de construire. Le volume et la localisation de ces derniers permettent en effet de mesurer in fine le caractère opérationnel des documents établis par les intercommunalités et les communes.

Une présentation rapide sera faite ci-après de ces différents documents et des relations qui existent entre eux.

1.1.1. Les programmes locaux de l'habitat sont obligatoires dans les agglomérations les plus importantes et leur contenu couvre tout le champ du logement et de l'hébergement

Pour l'historique détaillé de l'évolution législative des programmes locaux de l'habitat (régis par les articles L. 302-1 à L. 302-4-2 du code de la construction et de l'habitation), il est proposé de se référer à l'annexe 2 du rapport.

On rappellera ici les étapes qui sont les plus significatives :

- *loi du 13 janvier 1991 d'orientation pour la ville :*

Création des PLH intercommunaux, d'une durée de 5 ans ; « moyens, notamment fonciers, qui seront mis en œuvre » par les communes ou les EPCI à indiquer dans le PLH ; association de l'État et possibilité pour le représentant de l'État de demander des modifications en l'absence de répartition équilibrée de l'offre de logements ; délibération de l'EPCI au moins une fois par an sur l'état de réalisation du PLH ;

- *loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville :*
Prise en compte de la mixité sociale ;
- *loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification intercommunale :*
PLH obligatoire dans les communautés urbaines et dans les communautés d'agglomération ;
- *loi du 13 décembre 2000 de solidarité et de renouvellement urbains :*
Échéancier (devenu annuel en 2006) et conditions de réalisation des logements sociaux au titre de l'article 55 à préciser ;
- *loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales :*
Durée portée à 6 ans ; contenu fortement développé (habitat existant, hébergement, renouvellement urbain...) ; dispositif d'observation de l'habitat ; délégation de compétence des aides à la pierre réservée aux EPCI disposant d'un PLH exécutoire ;
- *loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement :*
PLH obligatoire dans les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants ;
- *loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion :*
30 000 et 10 000 habitants au lieu de respectivement 50 000 et 15 000 habitants ; PLH obligatoires pour les communes de plus de 20 000 habitants non membres d'un EPCI ; prise en compte de la lutte contre l'étalement urbain ; typologie des logements à construire ; programme détaillé par commune ; possibilité pour le représentant de l'État de demander une modification motivée au titre de l'accroissement du nombre de logements ; bilan présenté au comité régional de l'habitat trois ans après l'adoption du PLH ;
- *loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement :*
Les dispositions sur l'habitat dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) d'un PLU intercommunal tiennent lieu de PLH ;
- *loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales :*
PLH obligatoires dans les métropoles ;
- *loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové :*
Le PLU intercommunal peut tenir lieu de PLH (article L. 151-44 du code de l'urbanisme).

Ainsi, le contenu des PLH est mis en place dans ses grandes lignes en 2004 et est complété depuis pour couvrir tout le champ des politiques du logement et de l'hébergement. Tous les EPCI d'une certaine taille doivent maintenant élaborer un PLH ; les pouvoirs du préfet sont progressivement renforcés.

Les PLH doivent être compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs des SCoT (article L. 142-1 du code de l'urbanisme) et les PLU avec les PLH (article L. 131 -4 du même code).

1.1.2. Les plans locaux de l'urbanisme se veulent davantage opérationnels en matière d'habitat

L'annexe 3 du rapport présente l'évolution détaillée des PLU.

Quelques étapes peuvent être rappelées ici :

- *loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains* :
Création des PLU exposant un diagnostic, exprimant des besoins répertoriés notamment en matière d'équilibre social de l'habitat, présentant un projet d'aménagement et de développement durables, fixant les règles générales et servitudes d'utilisation des sols, notamment pour réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements ;
- *loi du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat* :
Création des PLU intercommunaux ;
- *loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion* :
Possibilité pour le règlement de délimiter, sous la forme de servitudes de mixité sociale, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion de logements d'une taille minimale qu'il fixe ;
- *loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement* :
Architecture du PLU composé d'un rapport de présentation, d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) qui arrête notamment les orientations générales concernant l'habitat, des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) qui peuvent comporter un échéancier prévisionnel des zones à urbaniser, un règlement et des annexes ;
- *loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social* :
Possibilité pour le PLU d'autoriser la construction de plus de logements que les obligations minimales du PLH ne le prévoient ;
- *loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové* :
PLUi obligatoire sauf opposition de 25 % des communes de l'EPCI représentant 20 % de la population ; si le PLU tient lieu de PLH, programme d'orientations et d'actions et OAP précisant les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre les objectifs relevant d'un PLH ; caducité des plans d'occupation des sols (POS) non mis en forme de PLU au plus tard le 21 décembre 2015 ;
- *décret du 28 décembre 2015* :
Réforme du règlement du PLU.

Il faut aussi signaler l'ordonnance du 3 octobre 2013 relative à la procédure intégrée pour le logement (PIL) : procédure facilitant d'une part la mise en compatibilité d'un PLU lorsque le nécessite la réalisation dans une unité urbaine d'une opération d'aménagement ou d'une construction comportant principalement des logements et présentant un caractère d'intérêt général et permettant d'autre part l'adaptation en particulier du PLH (L. 300-6-1 du code de l'urbanisme).

1.1.3. D'autres documents participent à la politique locale de l'habitat

Sur un périmètre plus large que celui d'un EPCI, le schéma de cohérence territoriale (SCoT), par son projet d'aménagement et de développement durables, fixe les objectifs en matière de politique publique du logement et de lutte contre l'étalement urbain. Son document d'orientation et d'objectifs (DOO) précise : « 1° Les objectifs d'offre de nouveaux logements, répartis, le cas échéant, entre les établissements publics de coopération intercommunale ou par commune ; 2° Les objectifs de la politique d'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existant public ou privé. » (article L. 141-12 du code de l'urbanisme).

Les PLU et les PLH doivent être compatibles avec le DOO.

Des directives territoriales d'aménagement (DTA) peuvent déterminer les objectifs et orientations de l'État en matière de logement. Mais seules celles qui ont été approuvées avant le 13 juillet 2010 sont opposables aux SCoT par un lien de compatibilité. Sur les six DTA qui ont toutes été approuvées avant cette date, trois sont en vigueur dans les deux régions pilotes : celles de l'estuaire de la Loire, des Bouches-du-Rhône et des Alpes-Maritimes ;

Les plans départementaux de l'habitat (PDH), institués par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, doivent assurer la cohérence entre les politiques de l'habitat menées dans les territoires couverts par un PLH et celles menées dans le reste du département. Ils ne sont pas opposables aux PLH, ni a fortiori aux PLU.

1.1.4. Les permis de construire sont in fine le critère d'application des PLH

Quelle que soit la qualité de la programmation prévue par le PLH et de sa déclinaison dans le PLU, ce sont bien les autorisations d'urbanisme et, en particulier, les permis de construire qui témoignent de la volonté réelle des élus locaux de mettre en œuvre les objectifs du PLH. Certes, le maire qui délivre le permis de construire a une marge limitée d'appréciation par rapport aux règles inscrites dans le PLU, si l'on excepte le volet paysager. Mais cette marge de manœuvre lui permet de négocier en amont sur les programmes de logements qui lui sont présentés par les professionnels de l'immobilier.

1.2. La répartition des responsabilités de l'État et des collectivités est complexe voire confuse

L'imbrication des compétences respectives de l'État et des collectivités locales en matière de logement et d'urbanisme est génératrice de confusion quant à l'exercice de leurs responsabilités respectives. Cette complexité crée notamment pour les services déconcentrés de l'État des difficultés dans leur mission principale qui est de faire appliquer les politiques publiques.

Avant de voir en quoi consistent ces difficultés, il convient de rappeler la répartition de ces compétences.

- En matière d'urbanisme, le partage est simple entre les collectivités territoriales et l'État : tout ce qui a trait à l'élaboration des documents de planification et à la délivrance des autorisations d'urbanisme est complètement décentralisé. La répartition des compétences est plus complexe entre les collectivités elles-mêmes :
 - Les schémas de cohérence territoriale sont élaborés dans le cadre de syndicats mixtes créés à cet effet, car leur périmètre ne coïncide que très rarement avec celui d'un seul établissement public de coopération intercommunale ;
 - Les plans locaux d'urbanisme sont désormais de la compétence des EPCI sauf si une minorité de blocage (25 % des communes d'un EPCI représentant 20 % de la population) s'y oppose ; actuellement la généralisation des PLU intercommunaux semble s'amorcer puisqu'on recense à ce jour environ 550 EPCI qui auront à terme un tel document de planification intercommunal ;
 - Les autorisations individuelles d'urbanisme sont de la compétence des communes ;
 - Les programmes locaux de l'habitat sont élaborés par les EPCI.
- En matière de logement, la compétence n'est pas décentralisée et l'État reste seul compétent pour les politiques générales intéressant ce domaine. Cependant les EPCI peuvent engager des actions qui entrent dans le cadre de leurs compétences obligatoires mais dont la somme ne constitue en rien la compétence logement qu'on leur prête bien souvent à tort. La liste des actions entrant dans ce cadre est globalement toujours la même avec toutefois la mention de l'intérêt communautaire comme critère de compétence pour les EPCI communautés d'agglomération (CA) et de communes (CC), alors que cette notion n'est reprise ni pour les communautés urbaines, ni pour les métropoles ; on peut en inférer que pour les CA et les CC ces actions ne sont pas obligatoires sauf si elles sont reconnues d'intérêt communautaire par l'assemblée délibérante ; on trouvera en annexe 4 les articles du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui décrivent ces actions sous forme de compétences ; la liste est la suivante :
 - a) Programme local de l'habitat ;
 - b) Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; action en faveur du logement des personnes défavorisées ;
 - c) Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre.

Des variantes spécifiques existent dans le cas des trois métropoles que sont Paris, Lyon et Marseille, mais l'esprit reste globalement identique.

On peut enfin noter que la délégation de compétences dans le domaine des aides à la pierre, y compris les dispositifs propres à l'Agence nationale de l'habitat (Anah), ne figure pas dans le CGCT.

Le rôle de l'État peut être présenté de quatre façons distinctes :

- le « porter à connaissance » des obligations découlant de l'application des lois. Par exemple, dans le cas des PLU, elles concernent les servitudes publiques qui grèvent les sols ou dans celui des PLH les objectifs de production de logements

sociaux pour les communes relevant de l'article 55 de la loi SRU ;

- le « porter à penser » qui rassemble les « dires » de l'État sur les principaux enjeux des territoires qu'il hiérarchise ;
- l'association aux travaux d'élaboration des plans et programmes, cette phase pouvant revêtir des formes diverses de collaboration allant de l'assistance à la rédaction d'un cahier des charges de consultation de sous-traitants, à la fourniture de données ou encore à l'accompagnement dans l'élaboration de scénarios d'évolution sans, toutefois, prendre en charge de véritables études ;
- le PLH ne devient exécutoire qu'après prise en compte des demandes motivées de modifications exprimées par le préfet ;
- l'État intervient en dernier ressort au titre du contrôle de légalité pour les documents de planification après avoir émis un avis sur les PLH et PLU arrêtés.

Si les services déconcentrés continuent d'agir dans le cadre juridique, leur mode d'intervention a fortement changé depuis quelques années. En effet, d'une posture d'accompagnement et de négociation avec les acteurs locaux, dont une part consistait à suppléer l'absence d'ingénierie locale propre, l'État s'est progressivement mais assez rapidement recentré sur un rôle de « comptable » des objectifs des politiques nationales. C'est vrai dans le domaine de l'urbanisme avec la protection des espaces naturels, la gestion économe de l'espace, l'intégration des plans de prévention des risques naturels et technologiques ou la lutte contre l'étalement urbain. Ce l'est tout autant dans le domaine du logement avec le portage des politiques en matière de réalisation de logements locatifs sociaux.

Cette évolution rapide s'est aussi traduite par l'abandon de l'ingénierie publique et l'arrêt de l'assistance pour l'application du droit des sols. Ce vaste mouvement de réformes faites dans des délais assez courts (de l'ordre de 7 ans) a sans doute désorienté des élus, habitués au confort d'un État déconcentré qui, tout en les assistant, les contraignait dans l'application des lois alors même que celle-ci relevait de leur propre responsabilité. Ce système reflétait un jeu de rôles bien compris et huilé où il fallait faire évoluer les situations locales en douceur et dans la recherche de consensus.

Face aux exigences engendrées par nombre de lois nouvelles, qui sont à la fois fortes et ressenties de façon parfois brutale par les acteurs locaux, le rôle de l'État s'est donc considérablement transformé. Cette situation a pu conduire certains élus à affirmer qu'il y a un mouvement de recentralisation des compétences de la part de l'État.

Ce recentrage sur la stricte application des politiques publiques votées par le Parlement a bouleversé les relations des services déconcentrés avec les acteurs locaux. Il serait souhaitable que les services de l'État gère de façon plus équilibrée ces relations entre le rappel des lois et règlements et l'accompagnement des élus.

1.3. L'ingénierie territoriale publique et privée est très inégalement répartie sur le territoire national

Les capacités propres d'ingénierie des territoires sont pour le moins inégalement réparties sur le plan géographique. Cette situation a été en partie révélée par la suppression de l'ingénierie publique de l'État, même si, depuis de nombreuses années déjà, elle n'intervenait plus dans les domaines de l'urbanisme pour l'élaboration des documents de planification, ni du logement au-delà de la fourniture de données consolidées sur le plan national.

Cette inégalité de présence se traduit également dans la qualité des compétences à mobiliser. Si, pour l'élaboration des documents de planification urbaine et de programmation de l'habitat, la sous-traitance auprès de l'ingénierie privée semble être devenue une norme commune à de très nombreux territoires, il n'en est pas de même pour des domaines plus opérationnels tels que la définition et le suivi des politiques foncières, ou l'urbanisme opérationnel dont l'importance dans les processus d'aménagement des territoires est fondamentale compte tenu de la complexité croissante des procédures et des montages d'opérations.

Ce n'est donc pas à une simple inadéquation quantitative et qualitative des compétences à laquelle les territoires sont confrontés, mais à une carence de certaines compétences « métiers » qui est souvent préjudiciable à la mise en œuvre des documents d'urbanisme et des PLH.

Dans de telles situations, les collectivités sont souvent démunies soit pour impulser de leur propre initiative des opérations d'aménagement, soit plus simplement pour gérer leurs processus de développement plus ou moins prévus par leur document de planification. De ce fait, une certaine asymétrie apparaît alors dans les négociations avec les professionnels de la construction.

L'urbanisme de projet, qui sous-tend la réforme du PLU mise en place par le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la modernisation du plan local d'urbanisme, permet certes d'assouplir la gestion des processus d'urbanisation, mais il requiert davantage d'échanges entre les élus et les professionnels.

Face à cette répartition géographique très inégale des compétences en matière d'ingénierie, les territoires se sont structurés de façon plus ou moins adéquate, notamment pour l'urbanisme et les politiques de l'habitat. Cela prend des formes très diverses, mais l'essentiel a consisté pour les EPCI à mettre en place des services mutualisés intervenant à la demande dans la gestion des autorisations individuelles d'urbanisme. Cependant ces nouveaux services mutualisés proposant aux communes membres des EPCI des prestations rémunérées en matière d'application du droit des sols restent déconnectés des services qui gèrent les politiques de l'habitat comme c'est le cas dans les services déconcentrés de l'État. En outre, le suivi des PLH par ces services appartenant aux EPCI n'est pas facilité par un manque d'interlocuteurs au sein même des communes.

On peut constater que de bons PLH (au moins dans leur contenu) rencontrent des difficultés dans leur mise en œuvre par les communes périphériques. Cette situation se rencontre bien plus souvent dans les EPCI autour de villes moyennes. Il ne s'agit donc pas tant d'améliorer leur contenu que d'agir sur les modalités d'application au plus près des territoires au sein des EPCI.

C'est pourquoi l'ingénierie à mobiliser localement est un facteur essentiel de réussite des prescriptions des PLH au moins autant que leur articulation avec les PLU.

1.4. La gestion des données disponibles en matière d'habitat est hétérogène

Dans le rapport du CGEDD n° 008916-01 relatif à une première évaluation des PLH, avait été évoquée la problématique de la multiplication des observatoires locaux liés à la forte appropriation par les EPCI de l'élaboration de ces documents. Cette situation a pu conduire dans nombre de cas à une certaine hétérogénéité des dispositifs

d'observation qui ont été créés bien souvent sur la base des études menées par des sous-traitants privés extérieurs.

Une telle dispersion ne permet pas de faire des consolidations successives, ni de réaliser par les services déconcentrés de l'État un suivi régulier des PLH approuvés.

Aussi la mission recommande à nouveau qu'un cadre souple soit construit avec les principaux bureaux d'études qui interviennent sur le marché d'études des PLH et un panel de collectivités afin de pouvoir donner une certaine homogénéité à ces outils d'observation indispensables localement.

| |
|--|
| 1. <i>Élaborer un cadre pour homogénéiser les dispositifs locaux d'observation du foncier et de l'habitat</i> |
|--|

Dans le même ordre d'idée il conviendrait également d'améliorer l'accès direct des collectivités aux informations issues des différentes bases de données nationales, dont notamment celles qui proviennent des administrations fiscales. Une telle action passe sans doute par l'élaboration d'une forme d'agrément permettant des usages admis par la CNIL, afin notamment de sauvegarder l'anonymat des informations.

Pour les collectivités locales les plus démunies en matière d'ingénierie publique, un accompagnement par les services déconcentrés (DREAL et/ou DDT) avec le concours éventuel du CEREMA devrait être étudié.

| |
|--|
| 2. <i>Améliorer l'accès direct des collectivités locales aux données nationales</i> |
|--|

1.5. Les régions pilotes ont des situations très contrastées entre elles et en leur sein

1.5.1.1. Pays de la Loire

Globalement, le marché du logement en Pays de la Loire ne présente pas de forts déséquilibres. La situation n'en reste pas moins contrastée :

- entre zones de tension (littoral, agglomération nantaise) et zones détendues (départements ruraux de l'intérieur de la région) ;
- entre une agglomération métropolitaine et un tissu de communes moyennes ;
- entre des zones géographiquement contraintes (littoral, rives de la Loire) et des zones sans grandes contraintes, favorables à l'étalement urbain.

Les Pays de la Loire sont très majoritairement une région de propriétaires de maisons individuelles, et notamment le département de la Vendée.

Le climat général en matière de politiques du logement est celui de la coopération. C'est ainsi que :

- les cinq départements sont tous dotés d'un plan départemental de l'habitat (PDH) ;
- l'estuaire de la Loire dispose depuis l'origine d'un SCoT métropolitain qui réunit les agglomérations de Nantes et de Saint-Nazaire ;
- les PLU intercommunaux (PLUi) devraient devenir la règle, y compris en zone

rurale (cf. dans la Mayenne, tous les EPCI devraient passer en PLUi sauf un).

En revanche, la région a échoué dans la construction d'un établissement public foncier d'État (EPFE) à l'échelle régionale, et la couverture par des EPF est imparfaite (un EPF d'État départemental en Vendée, une « agence foncière » en Loire-Atlantique, un tout récent EPF local (EPFL) en Mayenne qui est pour l'instant hébergé par le conseil départemental. Cette méfiance vis-à-vis de l'État se retrouve dans l'appréciation pour le moins circonspecte de l'utilité de la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire, considérée par les acteurs locaux comme n'engageant que l'État.

La métropole nantaise est en train de réviser ses documents d'urbanisme et, pour cela, coordonne les calendriers de révision du SCoT, du PLH, du PDU et du futur PLU métropolitain (PLUM) ; en revanche, elle n'a pas souhaité en faire un document unique avec le PLH.

1.5.1.1.1. *Communauté d'agglomération de Laval*

Laval agglomération rassemble 95 000 habitants de 20 communes autour du chef-lieu du département de la Mayenne.

Si le marché du logement est globalement détendu dans le département, l'agglomération de Laval reste une zone dynamique, avec même une tension sur la première couronne.

La Mayenne est un département de maisons individuelles et l'aspiration de la population est majoritairement d'accéder à la propriété. C'est le SCoT qui essaie d'assurer la limitation de la consommation de terres agricoles. La Commission départementale de consommation de l'espace agricole (CDCEA, devenue CDPENAF) est très active et écoutée dans l'élaboration des SCoT. Le SCoT de Laval couvre le territoire de la communauté d'agglomération ainsi qu'une petite communauté de communes voisine : il est « défensif » face à l'effet d'aspiration du territoire par l'agglomération rennaise, et, dans une moindre mesure, mancelle. Les acteurs s'accordent à juger les perspectives démographiques du SCoT (beaucoup) trop « optimistes », ce qui semble avoir été fait sciemment pour laisser des perspectives d'urbanisation généreuses, et donc non contraignantes, pour la petite communauté de communes voisine, et faciliter une adoption avant les élections de 2014.

Des PLUi sont en cours d'élaboration dans la quasi-totalité des EPCI de Mayenne, grâce à un fort investissement du préfet.

Laval agglomération est dotée d'un PLH dont l'État considère qu'il correspond aux enjeux tels qu'il les a analysés.

La ville de Laval concentre 30 % de logements locatifs sociaux. Cinq communes de l'agglomération sont déficitaires mais le retard semble possible à rattraper d'ici 2025. Le risque est plutôt d'accentuer globalement la vacance.

Le conseil départemental a élaboré un PDH, dont les thématiques sont surtout la revitalisation des centres-bourgs, la précarité énergétique et la lutte contre la vacance. Le PDH dessine une territorialisation des besoins en logements jugée intéressante, mais n'apparaît pas suffisant pour que l'État délègue les aides à la pierre au conseil départemental, d'autant qu'avec la fin de la compétence générale les départements s'interrogent sur la légitimité de leur action en direction du logement et, accessoirement, sur les moyens financiers qu'ils pourront y consacrer.

1.5.1.1.2. Communauté de communes (CC) du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie

La communauté de communes (CC) du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie rassemble 50 000 habitants de 14 communes de la côte vendéenne. La croissance démographique (comme pour l'ensemble du département) est forte. Les deux tiers des logements sont des résidences secondaires. Le territoire de la CC est contraint par la loi littoral ; depuis la catastrophe de la tempête Xynthia, les élus considèrent cependant que cette contrainte est désormais comprise et acceptée.

Le PLH et le SCoT ont été élaborés en même temps en 2015. Le principal enjeu en matière de logement sur le territoire de la CC est d'attirer des jeunes ménages. Cela passe maintenant par un renforcement de l'offre de logements locatifs (sociaux, mais aussi privés, d'où des demandes de changement de zonage de certaines communes de façon à attirer des investisseurs), les jeunes ménages n'ayant plus les moyens d'acheter. Le PLH a fait l'objet (9 mois après avoir été envoyé en préfecture...) de réserves (notamment sur le logement locatif social) qui ont nécessité des ajustements. Le SCoT a connu une aventure mouvementée. Élaboré en 2005, le SCoT a reçu en 2008 un avis défavorable à cause de l'insuffisante prise en compte des transports au regard de la création de zones d'activité et de zones commerciales, de la consommation de terrains et de la loi littoral. Il a été repris en 2014. Les élus trouvent que les éléments demandés dans le SCoT sont trop précis et nombreux pour un document qui doit rester stratégique, chaque personne associée rajoutant un degré de complexité.

Il est en revanche considéré comme prématuré de passer en PLUi alors que certaines communes sont encore en POS. La position de l'ancien président du département (aujourd'hui président de la région) a longtemps été hostile aux PLUi (dans un département où le conseil départemental a une très grande influence politique), mais sa position a évolué. Aujourd'hui, 7 PLUi sont engagés dans le département, dont 5 procédures de PLUi valant PLH.

La part de logement locatif social (LLS) est très faible (2,7 %) sur le territoire de la CC. Les communes anticipent l'application des nouvelles règles au titre de l'article 55 de la loi SRU et engagent un plan ambitieux de rattrapage. C'est par ailleurs la CC qui gèrera le futur plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs.

La Vendée est couverte par un EPF d'État. L'étude de gisement foncier va nourrir le SCoT, le PLH et les prochains PLU, par exemple sur la définition de l'enveloppe urbaine¹.

Le département de la Vendée est doté d'un PDH, essentiellement tourné vers l'accession à la propriété (72 % de propriétaires-occupants) et la réhabilitation des logements existants. Tout le département est fortement marqué par la prépondérance des maisons individuelles.

¹ L'enveloppe urbaine d'une commune s'appuie sur la notion de "parties actuellement urbanisées" au sens de l'art. L.111-4 du code de l'urbanisme. La loi "Engagement national pour l'environnement" (ENE), dite Grenelle II du 12 juillet 2010, s'inscrivant dans la continuité de la loi SRU, promeut le principe d'une « utilisation économe de l'espace ». La loi Alur renforce les dispositions relatives à la lutte contre l'étalement urbain et favorables à la densification dans les SCoT et dans les PLU en intégrant systématiquement l'étude de la densification dans les rapports de présentation des SCoT et PLU et en précisant les obligations du PLU en matière d'analyse et d'objectifs relatifs à la consommation d'espace.

1.5.1.1.3. *Points communs aux deux territoires*

Certains points communs se dégagent des deux territoires étudiés, pourtant contrastés.

Politiquement, les habitudes de travail en commun, d'une part entre collectivités au-delà des différences partisanes, d'autre part avec l'État déconcentré, ainsi qu'un certain « légitimisme » à l'égard de l'État, font que les enjeux et contraintes en matière d'urbanisme et d'habitat sont progressivement pris en compte. Les intercommunalités renforcent leur position et les départements continuent à jouer un rôle important.

Géographiquement, ces terres sont peu contraintes, ce qui facilite l'étalement urbain, d'autant que le taux de propriétaires est élevé, lesquels sont propriétaires de maisons individuelles. Les SCoT jouent un rôle important pour contenir cet étalement, d'autant plus que leur élaboration associe une représentation des agriculteurs très écoutée. Les contraintes de la loi littoral sont comprises et acceptées.

Le mouvement vers les PLUi est fort, porté par les élus et par un État écouté et mobilisé. A tout le moins, l'élaboration de nouveaux documents est coordonnée et la nécessité de mise en compatibilité est bien intégrée.

Dans les PLH, la montée en régime du logement locatif social (longtemps rejeté car assimilé au collectif) est de mieux en mieux prise en compte, les jeunes ménages ayant de plus en plus de mal à accéder à la propriété en maison individuelle. Les acteurs sont aussi traditionnellement tournés vers la réhabilitation des bâtiments existants en centres-bourgs, notamment à usage locatif, mais le repli de l'État (Anah) et les incertitudes sur le rôle et les finances des départements sont des freins puissants à un plus ample déploiement.

1.5.1.2. *Provence-Alpes-Côte d'Azur*

Avec 4,9 millions d'habitants, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) est fortement contrastée aussi bien dans sa géographie qui allie littoral, plaine du Rhône et sud du massif alpin, que dans son peuplement, avec une part importante de sa population aux revenus faibles qui la place au 4ème rang des régions françaises les plus pauvres².

Dotée d'un parc d'un peu moins de 2,1 millions de logements dont 12,8 % de logements sociaux, loin derrière la moyenne nationale de 16,8 %, PACA est avec l'Île-de-France l'une des régions les plus tendues sur le marché locatif. Cependant ce caractère ne vaut essentiellement que sur le littoral, les territoires de l'intérieur ne connaissant pas les mêmes difficultés.

En matière d'évaluation des besoins en logements, la direction régionale de l'Insee a produit en février 2014 une analyse prospective des besoins à l'horizon 2030. Cette étude aboutit à la nécessité de construire entre 30 600 et 36 400 logements par an, alors que la production annuelle ne dépasse pas depuis plusieurs années environ 25 000 logements.

Avec près de 180 communes concernées par la loi SRU, dont 88 déclarées en carence, PACA voit une part importante de ses objectifs en matière de production de

² Rapport n° 010042-01 audit de la politique du logement mise en œuvre par les services de l'État en région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

logements locatifs sociaux (LLS) ciblés géographiquement. Il apparaît clairement que les besoins d'ici à 2025 pour ces communes sont totalement déterminés par les contingents de production destinés à rattraper le quota de 25 % fixé en matière de logements sociaux. De ce fait, pour une part importante des communes en carence, plus aucune construction autre que de logement social n'est envisageable afin de respecter la loi.

Le tableau 1 illustre les efforts accomplis par les acteurs locaux mais également les difficultés récurrentes auxquelles ils sont confrontés. Il est remarquable d'observer les résultats exprimés en agréments délivrés par l'État et les collectivités délégataires, qui passent de 7 900 en 2010 à 10 300 logements financés en 2015. Cette forte augmentation est due essentiellement au recours à la VEFA qui représentait, en 2015, 51 % du total financé et qui est en constante augmentation depuis 2010. Ce résultat découle directement de l'application dans les PLU des servitudes de mixité sociale (SMS), mais aussi d'une inscription volontaire d'emplacements réservés comme c'est le cas pour la commune de Saint-Raphaël, qui grâce à ses efforts est sorti du classement en carence pour la période triennale actuelle. Il traduit aussi un engagement volontaire des bailleurs sociaux avec les professionnels de la promotion immobilière d'accroître la production de logements sociaux en dépassant les clivages traditionnels entre le secteur social et le secteur privé.

Tableau 1 Evolution de la production de logements sociaux en PACA

| Année de programmation | Total logements notifiés par le ministère | Total logements programmés par le CRH | Total logements financés | % de l'objectif |
|------------------------|---|---------------------------------------|--------------------------|-----------------|
| 2010 | 10 190 | 9 801 | 7 904 | 78 % |
| 2011 | 10 190 | 10 036 | 7 434 | 73 % |
| 2012 | 10 280 | 8 280 | 6 327 | 76 % |
| 2013 | 12 490 | 9 224 | 8 363 | 70 % |
| 2014 | 14 170 | 12 500 | 8 275 | 66 % |
| 2015 | 16 000 | 12 500 | 10 300 | 82 % |

Source : Sisal -DREAL PACA.

Ce tableau met en évidence l'exceptionnel effort de production de logements sociaux entre 2014 et 2015 pour s'aligner sur les nouveaux objectifs découlant de la loi ALUR pour les communes concernées par l'article 55 de la loi SRU

Une autre caractéristique de PACA est la contrainte induite par les restrictions d'urbanisation liées aux nombreux plans de prévention des risques : inondations, ruissellement dans certains cas, incendies de forêts auxquels il faut ajouter la sismicité.

PACA connaît par ailleurs une situation complexe résultant d'une forte production de logements individuels en secteur diffus. Le manque de recours à des procédures

d'aménagement participe du renchérissement du prix du foncier qui est en moyenne presque le double de la moyenne nationale (140 € par m² contre moins de 80 €).

Enfin on constate un retard dans la mise en œuvre des lois récentes pour l'élaboration de documents de planification adaptés. Seul un tiers du total des PLU est approuvé. Le reste est constitué de PLU en révision ou en élaboration de POS et de cartes communales. En revanche, l'élaboration des PLH a connu un fort essor en PACA puisque ce sont 21 programmes qui sont approuvés sur les 29 obligatoires dans la région.

Ce constat a conduit le préfet de région en 2014 à élaborer une charte régionale impliquant dans leurs domaines d'action tous les acteurs concernés, dont les bailleurs sociaux. À cet égard les collectivités ont été bien plus réticentes à s'inscrire dans ce mouvement.

La mission a examiné les PLH et PLU des collectivités suivantes :

- Fréjus et Saint-Raphaël rassemblées au sein de la communauté d'agglomération Var Estérel Méditerranée (CAVEM) ;
- Nice au sein de la métropole Nice Côte d'Azur ;
- Avignon au sein de la communauté d'agglomération du Grand Avignon.

1.5.1.2.1. La CAVEM

Sans entrer dans une description trop longue, on peut affirmer que pour les communes du littoral le respect de la loi SRU prend le pas sur toute autre considération. À cet égard la carence apparaît aux communes comme une situation repoussoir dont il convient de sortir au plus vite. Cependant les modifications introduites par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 sont de nature à transformer de façon radicale les programmes de construction au sein des communes au point de ne plus mobiliser les capacités de développement qu'au seul profit du logement social. La nouvelle municipalité de Fréjus, qui a fait de la production de logements sociaux l'une de ses priorités, semble s'engager dans une logique de concentration du logement social dans un projet urbain global qui reste flou. À l'inverse, la commune de Saint-Raphaël, qui a fait de grands efforts dans les années passées et qui est sortie de la carence, risque d'être pénalisée à l'avenir par une mobilisation réduite de fonciers rapidement disponibles, d'autant qu'il faut aussi compter avec la pression du marché des résidences secondaires. On comprend alors que la dynamique réelle impulsée par la CAVEM en matière de politique de l'habitat peut s'amoinrir face à des logiques productivistes.

Si la mécanique des servitudes de mixité sociale (SMS) fonctionne bien, créant ainsi des liens renforcés entre la promotion privée et les bailleurs sociaux, elle ne peut à elle seule répondre à la nécessité d'accroître l'offre. Elle doit aussi s'appuyer sur l'acquisition-amélioration qui reste un mode de production cher.

La CAVEM engage son troisième PLH qui devra intégrer les trois nouvelles communes qui l'ont rejointe en 2013. Il est à signaler, par ailleurs, que Saint-Raphaël a vu son PLU annulé et est de nouveau régi par le PLU de 2005.

1.5.1.2.2. *La métropole Nice Côte d'Azur*

La métropole de Nice Côte d'Azur a pour particularité de s'étendre du littoral jusqu'au nord du département et de ne correspondre que partiellement au bassin d'habitat qui comprend aussi les communes littorales à l'ouest et à l'est de la métropole.

Dès son deuxième PLH 2010-2015, la métropole de Nice a inscrit des objectifs ambitieux de production de logements, dont 40 % de logements locatifs sociaux, sur la base d'une véritable stratégie foncière. Elle engage son troisième PLH qui sera encore plus concret et surtout sera en cohérence avec le futur PLU métropolitain, mais pourra difficilement prendre en compte les nouvelles exigences de l'article 55 de la loi SRU. Le PLH devrait être adopté fin 2017.

Dans le PLU de Nice, pour répondre à l'objectif de production annuelle de 1 620 logements dont 780 logements sociaux prévu par le PLH sur la Ville de Nice, sept orientations particulières d'aménagement définissent des principes permettant d'orienter et de maîtriser l'évolution des territoires.

Cinq des sept sites concernés par les OAP sont situés dans la basse plaine du Var, dans le périmètre de l'opération d'intérêt national (OIN) dans lequel sont envisagés les projets d'aménagement spécifiques lancés par Nice Côte d'Azur et la Ville de Nice. La 6^e OAP concerne le cœur de ville avec un projet d'aménagement de parc urbain sur le tracé du Paillon et la 7^e se rapporte à certains collets de Bellet (zones viticoles).

Ces orientations d'aménagement et de programmation sont ambitieuses. Les projets de développement du territoire sont de nature très variée : ZAC Nice-méridia, OIN de la Plaine du Var et opération de rénovation (ANRU) sur le quartier des Moulins.

Toutefois, elles ne comportent pas d'échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements.

Par ailleurs, le PLU n'affiche pas précisément la typologie des logements sociaux ni leur répartition et localisation au regard des dispositions du PLH qui prévoit 20 % en prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), 60 % en prêt locatif à usage social (PLUS) et 20 % en prêt locatif social (PLS).

La liste des servitudes de mixité sociale du PLU précise seulement que, sauf cas exceptionnel, les servitudes de mixité sociale contribueront principalement à la réalisation de PLUS et de PLAI et qu'elles permettront également la réalisation en rez-de-chaussée de commerces et de locaux d'artisanat afin de développer la mixité fonctionnelle.

Enfin, l'annexe 5.5.7. du PLU délimite les secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion de logements locatifs sociaux en application de l'art. L. 151-15 du CU.

Cette servitude de mixité sociale est reprise dans le règlement des zones à urbaniser (zones AU) et prévoit dans les programmes de logements d'au moins 1 500 m² de surface de plancher que 30 % minimum de la surface de plancher de ces programmes soient affectés à des catégories de logement social dans le respect des objectifs de mixité sociale.

La situation actuelle pour les documents d'urbanisme dans l'ensemble de la métropole est très disparate. Sur 49 communes, on compte 27 PLU approuvés, 8 POS, 8 cartes communales, le reste du territoire étant régi par le règlement national d'urbanisme (RNU).

Mais la métropole de Nice, s'appuyant sur un consensus politique, est désormais engagée fermement sur une démarche intercommunale qui s'est développée de façon forte dans les 15 dernières années. Le PLU métropolitain qui devrait être en vigueur en 2018 tiendra compte des limites communales à partir d'une réflexion par bassin d'habitat.

La métropole ne souhaite pas fusionner le PLH et le PLU. Elle s'interroge, par ailleurs, sur l'intérêt d'un SCoT dont le périmètre est le même que celui du PLU métropolitain.

1.5.1.2.3. La communauté d'agglomération du Grand Avignon

La situation d'Avignon est différente des villes précédentes car c'est une ville moyenne qui est dotée d'un centre historique contraint abritant une population fortement en voie de paupérisation avec un nombre déjà très important de logements sociaux (environ 30 %). Elle se vide, comme nombre d'autres villes moyennes françaises, au profit de sa couronne appartenant ou pas au périmètre de la communauté d'agglomération, où les conditions d'accès à la propriété sont bien plus aisées. La répartition des logements locatifs sociaux est déséquilibrée entre ville centre et les autres communes dont plusieurs relèvent de l'article 55. C'est donc à la recherche d'un nouvel équilibre entre territoires voisins sur tous les segments de l'habitat que doit s'atteler l'agglomération. Or, si le PLH est de qualité, son appropriation individuelle par les communes reste très inégale. De fait l'émergence d'un PLU intercommunal n'apparaît pas dans les urgences locales. Au-delà de la traduction des objectifs du PLH dans les termes des PLU existants, c'est bien plus un projet urbain global que l'agglomération doit définir en priorité.

La ville d'Avignon, qui a changé de majorité politique aux dernières élections municipales, ressent un décalage important entre ses ambitions en matière de politique locale de l'habitat et le contenu du PLU qui ne lui semble pas pouvoir les traduire et qu'elle a donc mis en révision. Elle a adopté, dans l'attente, une délibération-cadre qui, bien que non opposable, présente un programme d'action sur cinq ans et exprime ainsi sa politique vis-à-vis des acteurs locaux.

Pour contrer les effets des prix prohibitifs en matière de foncier, l'action indispensable des EPF régionaux reste cependant limitée dans cette agglomération qui a pour particularité d'être dans deux régions, PACA et Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées. Cette situation tient autant au positionnement géographique d'Avignon dont la communauté d'agglomération s'étend sur les deux régions qu'à un certain manque de l'EPCI à actionner de façon efficace l'un ou l'autre des deux EPF.

Il faut enfin signaler que les services de la DTT doivent faire face à une adaptation massive des documents d'urbanisme dans le département du Vaucluse et définir des priorités en fonction des enjeux des territoires. Sur 158 communes, on compte seulement 55 PLU ; 81 des 82 POS sont en cours de révision.

2. L'articulation entre PLH et PLU est moins à rechercher dans l'évolution de leur contenu que dans le jeu des acteurs locaux

2.1. L'articulation entre PLH et PLU ne justifie pas une refonte de ces documents

2.1.1. Le PLH : le seul outil incontesté à la disposition des EPCI, qui balance entre pédagogie et opérationnalité, mais reste souvent encore peu approprié par les élus

Les PLH ont fait l'objet d'un rapport du CGEDD en novembre 2013 « Une première évaluation des programmes locaux de l'habitat ». L'analyse et les propositions restent d'actualité. Le présent rapport s'y référera à plusieurs reprises.

Les PLH peuvent être examinés selon un triple angle de vue : leur périmètre, leur contenu, les conditions de leur mise en œuvre.

2.1.1.1. Le périmètre des PLH

Le périmètre du PLH élaboré par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ne correspond pas, en règle générale, à un bassin d'habitat.

En effet, les EPCI comprenant une agglomération urbaine pour lesquels le PLH est obligatoire ont un territoire qui est inférieur à l'aire urbaine³. Cela veut dire concrètement que de nombreux actifs qui travaillent dans le territoire de l'EPCI, en particulier dans la ville centre, habitent en dehors, soit dans des agglomérations voisines, soit dans des zones péri-urbaines ou rurales. Il peut en résulter une répartition de l'offre de logement mal équilibrée entre les territoires conduisant à un étalement urbain, un allongement des trajets travail-domicile et un encombrement des voies de liaison, encore que dans de nombreuses villes moyennes les conditions de circulation dont la qualité est satisfaisante ne constituent pas vraiment une contrainte aux déplacements quotidiens.

Le territoire de l'EPCI peut même être inférieur à l'unité urbaine⁴. Il n'est pas alors assuré que les politiques menées dans une même agglomération au sens géographique du terme mais par des communes appartenant à des EPCI distincts soient cohérentes entre elles.

Les schémas de cohérence territoriale peuvent jouer un rôle de coordination des politiques de l'habitat des différents EPCI faisant partie du syndicat porteur du SCoT. Le SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire joue effectivement ce rôle en s'attaquant à l'étalement urbain. Si les résultats n'ont pas été à la hauteur des espérances au cours des dernières années, le nouveau SCoT devrait être plus

³ Selon l'INSEE, « une aire urbaine ou « grande aire urbaine » est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. »

⁴ Selon l'INSEE, « l'unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres. En outre, chaque commune concernée possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie. »

efficace, permettant de franchir une étape supplémentaire : la construction de logements devrait être concentrée sur les deux grandes villes et sur quelques agglomérations de plus petite taille. Mais, au-delà de cet objectif global, il faudra aussi construire des logements correspondant davantage aux besoins et aux revenus des familles dans ces villes. La recherche de la densité en ville ne doit pas exclure l'habitat individuel au risque de voir se poursuivre l'étalement urbain au-delà des limites de l'agglomération.

Les démarches inter-ScoT sont à encourager mais n'auront, dans un avenir proche, qu'un impact négligeable sur les politiques locales.

Les PDH à une échelle encore plus large que celle des SCoT sont un outil à priori intéressant. La couverture des territoires résiduels ne disposant pas d'un PLH renforce la nécessité d'une forte articulation des politiques territoriales, ce qui n'est pas toujours une priorité locale. Ainsi, la portée des PDH reste modeste, au moins dans les deux régions visitées.

Le rapport précité du CGEDD de novembre 2013 suggérait que les élus locaux puissent « mener leurs études de PLH sur un territoire pertinent au regard des dynamiques des marchés de l'habitat, correspondant à un regroupement d'EPCI, en recourant par exemple à un syndicat d'études » et également « développer des réflexions inter-PLH, sur le modèle des inter-SCoT pour la planification spatiale. »

Cette suggestion n'est pas éloignée d'une disposition votée en 2009, mais abrogée en 2014 qui figurait au dernier alinéa de l'ancien article L. 302-1 du code de l'urbanisme : « Lorsque les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat diffèrent de ceux des bassins d'habitat ou des pays, un syndicat mixte visé au livre VII de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales peut réaliser des études de cadrage sur l'habitat servant de base à l'élaboration du programme local de l'habitat par le ou les établissements publics de coopération intercommunale ou les communes concernés. »

Il semble que cette disposition résultant d'un amendement parlementaire et motivée par une situation locale ne soit pas ultérieurement apparue utile.

Rien n'empêche les élus de travailler à une échelle plus large que le PLH - le SCoT peut, au moins partiellement, répondre à ce besoin - voire à une échelle encore plus large avec le risque que l'exercice devienne de plus en plus académique.

Il n'est pas apparu utile à la mission de proposer de légiférer sur ce point, préférant laisser aux élus locaux la possibilité de choisir, en fonction du contexte et de la « maturation des esprits », la ou les échelles qui leur semblent pertinentes.

2.1.1.2. Le contenu des PLH

Au fur et à mesure des lois successives qui ont été adoptées sur le logement, le contenu des PLH s'est enrichi. Le code de la construction et de l'habitation présente, selon un plan précis, les objectifs et les moyens qui doivent figurer dans les PLH.

L'examen par la mission de quelques PLH adoptés dans les deux régions pilotes fait apparaître que toutes les parties prévues par le code de la construction et de l'habitation ne sont pas renseignées.

La présentation générale fournit bien les données démographiques et économiques justifiant les besoins en logements et les objectifs de construction. Elle comprend parfois un bilan du PLH précédent.

Le **diagnostic** sur le fonctionnement des marchés du logement, et notamment l'analyse des différents secteurs de l'offre de logement, reste généralement insuffisant, voire inexistant pour l'offre d'hébergement et l'offre foncière, ainsi que pour le « mal-logement ».

Les PLH contiennent les objectifs en matière de **construction de logements** en distinguant entre les catégories, sans qu'on les retrouve toujours dans le programme détaillé par commune, ni que l'on soit toujours assuré de la bonne adéquation de ces logements aux revenus des habitants.

Le PLH 2010-2015 de la métropole de Nice a une approche réaliste en prévoyant une montée en puissance progressive de la production de logements sur les 6 ans du PLH : 2 700 à 3 200, tout en fixant un objectif à terme de 3 500 nouveaux logements. Constatant le déficit important du parc social, le PLH prévoit que les logements locatifs sociaux (LLS) représenteront 40 % de l'offre nouvelle. La métropole ne souhaite pas favoriser particulièrement les logements PLS parce qu'ils ne sont adaptés qu'à une faible partie de la population et les réserve aux foyers logements, aux logements étudiants et aux opérations de la Foncière logement.

Les objectifs sont bien répartis entre communes, mais aussi entre grands secteurs pour la ville de Nice. Une mutualisation est prévue pour l'article 55 puisque le rattrapage pour les 12 communes en relevant est prévu dans la limite de 60 % des LLS de l'offre nouvelle, le solde du rattrapage étant réparti entre les 13 autres communes. Il est à noter qu'il ne doit pas y avoir plus de 20 % de résidences secondaires dans les programmes de construction.

Le PLH de la communauté du pays d'Aix présente une répartition par segment avec un pourcentage élevé de LLS et de conventionnements privés (39 %) mais pas entre les communes.

Celui de la CAVEM qui ne portait que sur deux communes est peu significatif. Les LLS représentent 30 % du total de l'offre nouvelle, mais avec une distinction entre les communes : 25 % à Fréjus et 40 % à Saint-Raphaël.

Il faut noter le poids de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)⁵ dans les communes carencées qui peut conduire le PLH à focaliser le diagnostic sur ce sujet, sans qu'en soient suffisamment analysées les conséquences sur la production générale de logements.

Les **moyens fonciers** à mettre en œuvre sont décrits avec précision par le PLH de Nice métropole, mais celui de Marseille les renvoie sur la compétence des communes.

Après accord des acteurs fonciers dans le cadre des ateliers du PLH, le PLH de Nice promeut une politique foncière à l'échelle de l'agglomération et la traduction des objectifs du PLH dans les droits à construire qui doivent être suffisants dans les PLU. Il est intéressant de citer le PLH : « pour un grand nombre de PLU en cours d'élaboration dont celui Nice, il s'agit bien de modifier les règles d'urbanisme au sein des tissus

⁵ Instaurée par un texte du 13 décembre 2000, renforcée par la loi du 18 janvier 2013, la loi SRU « Solidarité et renouvellement urbains » comporte un article devenu célèbre, l'article 55. Son non-respect entraîne des sanctions annuelles et triennales. C'est tous les trois ans que certaines communes sont dites "carencées".

existants, encourager la mutation et la densification des tissus, identifier et réserver des secteurs prioritaires pour le logement, se donner les moyens d'une intervention publique en faveur du logement ». L'agglomération prend sa part dans cette politique par son organisation : service foncier avec moyens financiers et humains, suivi des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) et du recours à la DUP, offre d'ingénierie aux communes.

La communauté d'agglomération de Fréjus Saint-Raphaël identifie un potentiel dans des sites à enjeux qui donnent lieu à des emplacements réservés pour des opérations d'au moins 100 LLS et un potentiel, évidemment plus incertain, correspondant à la production en foncier diffus.

Les établissements publics fonciers sont parfois cités : en effet, comme le prévoit l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme (CU), « Les établissements publics fonciers mettent en place des stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces stratégies contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat. »

En pratique, il semble que les communes fassent davantage appel à l'EPF en PACA qu'en Pays de la Loire, étant rappelé que cette région n'est pas entièrement couverte par des EPF comme dans la région PACA.

Ainsi, dans le PLH du pays d'Aix, une intervention de l'EPF est prévue pour 40 sites identifiés en annexe du PLH et représentant 470 ha.

Aucun programme détaillé des PLH examinés n'inclut « l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement de compétence communautaire » tel que mentionné dans l'article L. 302-1 du CHH.

Le texte du CCH qui évoque « les moyens, notamment fonciers... » et qui est d'origine est insuffisant, car trop imprécis. Le PLH devrait comprendre une stratégie foncière avec toutes ses composantes : rôle des EPF, identification des fonciers mobilisables, suivi des DIA, assistance de l'EPCI porteur du PLH aux communes sous forme d'ingénierie et d'aides financières.

3. Modifier l'article L. 302-1 du CCH pour rendre obligatoire l'inscription dans le PLH d'une stratégie foncière construite conjointement par l'EPCI et par les communes

Il n'est pas proposé d'autre modification du contenu du PLH qui doit rester un document de programmation dont la traduction doit se faire au plus proche du terrain dans le PLU.

2.1.1.3. Les conditions de mise en œuvre des PLH

Les meilleurs PLH font apparaître une méthode de suivi entre l'EPCI porteur du projet et les communes qui en font partie. Il peut s'agir de documents quasi contractuels, les « feuilles de route », comme c'est le cas dans la métropole de Nice. Ils permettent d'inscrire les engagements des communes et de l'EPCI.

4. *Inscrire dans la loi l'obligation d'établir des feuilles de route entre l'EPCI porteur du PLH et les communes membres, portant notamment sur la déclinaison des objectifs de construction de logements, la politique foncière et l'ingénierie mise à disposition des communes par l'EPCI*

A Nantes, l'accord des élus sur le PADD du futur PLU métropolitain est le socle sur lequel non seulement le PLU mais aussi le PLH vont se fonder. Il apparaît ainsi que l'opérationnalité d'un PLH ne dépend pas tant de son contenu que du portage politique d'un projet territorial.

En règle générale, le PLH, même si son contenu est conforme à la loi, est encore un document peu approprié par les élus et encore moins par les populations. Un professionnel de PACA a utilisé l'expression de « figures imposées » : l'intérêt communautaire est peu pris en compte et le PLH est alors la somme de « PLH communaux ».

L'accord sur le PLH se fait donc d'autant plus facilement entre les élus que ce document peut afficher des objectifs ambitieux sans s'assurer qu'ils seront atteints. À cet égard, il serait souhaitable que les professionnels qui connaissent le mieux le marché du logement soient associés, selon des formes souples, le plus en amont de la démarche pour lui donner le plus de réalisme.

Toutefois, la maturation diffère selon les territoires et dépend de l'ancienneté de l'EPCI et de la démarche PLH : le contenu du premier PLH est souvent très insuffisant mais joue un rôle pédagogique vis-à-vis des élus, le second PLH a déjà un contenu d'une meilleure qualité avec une définition des besoins en logement et des objectifs répartis entre communes pour constituer une stratégie territoriale en matière d'habitat, le troisième peut alors devenir un document beaucoup plus opérationnel. C'est ce que font apparaître les exemples de l'agglomération de Nice et de la CAVEM, à la différence de celle du Grand Avignon. La maturité de l'agglomération de Nantes, qui s'inscrit en outre dans une coopération ancienne avec d'autres EPCI dans le SCoT permet de donner un caractère stratégique au PLH.

Le PLH constitue sans doute un excellent témoin du mode de fonctionnement et de maturité de l'intercommunalité. Le rapport du CGEDD de 2013 l'exprimait fort bien : « La succession de PLH dans une intercommunalité traduit une acculturation progressive des élus et des acteurs locaux, souvent nombreux, aux problématiques de l'habitat » et « Les PLH témoignent de la plus ou moins grande maturité des établissements de coopération intercommunale qui les portent ».

Dès lors qu'un PLH de troisième génération est devenu un véritable outil de programmation opérationnelle, se pose la question de l'intérêt de limiter sa durée de validité à 6 ans. L'article L. 304-4-2 du CCH prévoit certes la possibilité de proroger le PLH de deux ans mais seulement en cas d'engagement d'un nouveau PLH et après accord du préfet. La durée maximale du PLH pourrait être portée à 12 ans pour constituer un document de stratégie, tout en conservant son caractère de programmation : les objectifs de construction de logement resteraient prévus pour 6 ans et seraient adaptés à mi-parcours, par modification du PLH dans les conditions prévues par l'article L. 302-4. Cette durée permettrait éventuellement de correspondre à deux mandats municipaux.

5. *Modifier le II de l'article L. 302-4-2 du CCH pour porter à 12 ans la durée de validité des nouveaux PLH*

Le bilan du PLH est prévu à mi-parcours par l'article L. 302-3 du CCH et communiqué pour avis au préfet et au comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH). Le bilan des PLH reste sans doute le point faible. Par exemple, celui de Nice n'a pas fait l'objet d'un bilan à mi-parcours.

L'allongement de la durée à 12 ans conduit à prévoir une présentation au CRHH tous les trois ans.

La mission n'a pu, dans le temps imparti, proposer une grille d'analyse harmonisée des PLH pour les CRHH. Mais elle a elle-même utilisé une grille de lecture simplifiée (annexe 5) qui ne reprend pas l'ordre des rubriques du PLH tel que prévu par le code de la construction et de l'habitation dans la mesure où les PLH examinés ne suivent pas précisément cet ordre.

La mission suggère que cette même grille de lecture puisse être utilisée pour les bilans des PLH qui doivent non seulement présenter les résultats, comme cela se fait dans les bilans qui ont été produits, mais expliquer les raisons pour lesquelles les objectifs n'ont pas été ou que partiellement atteints.

2.1.2. Le PLU : le droit des sols qu'il définit peut-il à lui seul traduire les orientations programmatiques du PLH ?

2.1.2.1. L'enrichissement progressif du contenu des PLU

Introduit par la loi « Solidarité et Renouvellement Urbains » (SRU) du 13 décembre 2000 en remplacement des précédents plans d'occupation des sols (POS) et modifié par les lois « Urbanisme et Habitat » du 2 juillet 2003 puis « Engagement National pour le Logement » du 13 juillet 2006, le plan local d'urbanisme (PLU) est un document qui, à l'échelle du groupement de communes ou de la commune, doit traduire un projet global d'aménagement et d'urbanisme et fixer en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols.

Les lois qui se sont succédé ont progressivement à la fois enrichi le contenu des PLU mais l'ont également alourdi. De ce fait il n'est pas certain que ces documents de planification, qui demeurent encore trop inscrits dans le périmètre communal, aient gagné en qualité. Au fur et à mesure des contenus qui s'enrichissent, bien souvent les moyens dont disposent les collectivités, qui traitent leur PLU sur leur seul territoire, n'ont pas connu une croissance équivalente. En outre comme il a été souligné pour le PLH, la qualité du PLU évolue, mais, au gré des alternances politiques locales, la nature plus ou moins précise des projets urbains qui sont à la base des orientations et des prescriptions induit des inflexions dans le contenu et par conséquent dans la qualité produite.

Il convient d'ajouter que compte tenu d'une part des multiples modifications et révisions qu'ils connaissent et d'autre part des contentieux qui aboutissent souvent à des annulations partielles ou totales, il est difficile de suivre la vie complexe d'un PLU. Dans ces conditions il n'est pas étonnant que la rédaction de ses différentes parties soient de très inégale valeur, traduisant simplement l'état instantané des réflexions et des projets urbains des équipes municipales présentes à l'époque de leur rédaction. Prenons l'exemple du PLU de Saint-Raphaël, qui a été récemment annulé. De ce fait, il faut en revenir au PLU qui date de 2005. Parler de la qualité intrinsèque de ce document n'a alors pas beaucoup de sens. En outre il ne peut pas transcrire comme tels les objectifs du dernier PLH. On est donc de facto dans une situation où il y aura nécessairement un décalage fort entre le PLH et le PLU.

Avec la loi ALUR l'intégration du PLH dans le PLU devient facultative. Dans ce cadre la loi crée, au sein du PLU intercommunal tenant lieu de PLH, un nouveau document permettant de faciliter la formalisation des mesures et des éléments d'information nécessaires à la mise en œuvre de la politique de l'habitat.

Ce nouveau document est le programme d'orientations et d'actions. Mais il est également précisé que l'ensemble des documents composant le PLU intercommunal a vocation, selon leur objet, à compléter en tant que de besoin les éléments et objectifs relevant du PLH.

Le décret du 28 décembre 2015 a modifié en profondeur le contenu du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) en l'adaptant aux nouvelles contraintes tenant à l'urbanisme de projet, aux exigences environnementales et de mixité fonctionnelle et sociale. Ce nouveau texte apporte une approche différente de celle qui a prévalu jusqu'alors, dans l'élaboration du droit des sols. Ce n'est plus au projet de se conformer aux prescriptions manquant parfois de souplesse, mais bien au droit des sols de prendre en compte les caractéristiques des projets d'aménagement, le tout s'inscrivant cependant dans le cadre d'une négociation entre le porteur d'un projet de construction et la municipalité. C'est là un changement fondamental de paradigme dans la conception du PLU puisque de 14 articles par zone bien délimitée et définissant sur tous les registres le droit des sols (infrastructures de desserte, taille des parcelles, volumétrie et implantation des constructions, normes en matière d'espaces verts, de stationnement, clauses de protection de la biodiversité,...), on passe à l'édition en trois rubriques des éléments de prescriptions applicables à la zone. Il ne s'agit plus tant de figer les possibilités de construire, traduites souvent d'ailleurs sous la forme d'interdictions, que de donner des orientations permettant la réalisation de projets d'aménagement sur la base d'un urbanisme négocié.

En ce sens, le PLU, outre son rapport de présentation, son projet d'aménagement et de développement durable et ses orientations d'aménagement et de programmation, devra concrétiser la promotion d'un projet urbain d'ensemble. Cette réforme accompagne l'érection du PLU au niveau intercommunal. Il apparaît en effet inconcevable de gérer un droit des sols pointilliste sur des périmètres qui vont désormais rassembler, surtout dans les zones les plus rurales, plusieurs dizaines de communes, voire plusieurs centaines. Compte tenu des caractéristiques géographiques locales, il n'est pas impossible de voir le droit des sols dépasser largement les périmètres traditionnels des communes pour aller vers la définition de secteurs redessinant les territoires administratifs. Il faut noter à titre d'exemple que le PLU de la métropole de Lyon s'inscrit depuis 2000 en 5 secteurs rassemblant les 58 communes la composant.

La mission souhaite souligner combien la maîtrise de la temporalité est essentielle. C'est par le biais d'une acculturation progressive à la gestion commune des grands enjeux d'aménagement dans le cadre d'une coopération intercommunale que la nécessité de passer rapidement à une élaboration intercommunale pourra se concrétiser. C'est d'ailleurs une phase complémentaire de la mise en place d'une mutualisation en matière d'instruction du droit des sols, les deux devant se combiner pour faire émerger un intérêt communautaire dans la gestion de l'urbanisme. Il y a là un champ de réflexions à développer sans pour autant le traduire en obligation législative.

On est ainsi passé en quinze ans d'un document juridique sur le droit des sols à un document exprimant un projet territorial.

L'évolution très rapide des PLU depuis leur création en a transformé la portée et a créé une disparité entre communes qui en sont restées au POS, nombreuses en Provence-Alpes-Côte d'Azur, et d'autres qui se sont engagées dans des PLU intercommunaux. Il n'est donc pas surprenant qu'il y ait un certain temps de retard entre la réforme et sa mise en œuvre sur le terrain.

2.1.2.2. En quoi le PLU peut-il être compatible avec le PLH ?

Le PLU ne peut reprendre que partiellement les objectifs du PLH.

Cela tient tout d'abord à ce que l'un est un programme (le PLH) qui établit sur la base de besoins plus ou moins bien définis des objectifs territorialisés de production, de réhabilitation de logements dans tous les segments de l'habitat.

L'autre est un plan (le PLU) qui définit des règles d'occupation des sols, sachant que le décret du 28 décembre 2015 facilitera la réalisation des projets par les souplesses qu'il introduit.

De ce fait, les zones de recouvrement de l'un à l'autre sont peu nombreuses.

En se basant sur les nouvelles rubriques donnant les prescriptions en matière d'urbanisme, on peut distinguer au moins quatre lieux où peuvent s'exprimer les articulations entre PLU et PLH.

Tout d'abord il apparaît nécessaire que dans le rapport de présentation, ou le cas échéant dans le plan d'aménagement et de développement durable (PADD), les objectifs territorialisés de production de logements selon divers critères (localisation, types...) soient rappelés.

Une telle mesure assure le respect de la compatibilité du PLU au PLH, mais a aussi une vertu pédagogique de rappel. C'est là un moyen sans doute de dépasser le caractère parfois lointain que revêt le PLH, dont la non opposabilité au public peut le rendre « technocratique » et donc moins accessible.

6. Reprendre dans les PLU (PADD, rapport de présentation) les orientations en matière de logements du PLH (logement neuf et existant, hébergement) et les objectifs de création de logements par catégorie

En second lieu, dans les règlements de zones, il apparaît utile de souligner la traduction des objectifs du PLH dans :

- la partie I, avec la désignation de prescriptions sans doute minimales en matière de densité urbaine s'appuyant sur une batterie de quelques indicateurs pertinents (nombre de logements à l'hectare, surfaces maximales des terrains à bâtir pour les maisons individuelles, normes de stationnement sachant qu'il s'agit là d'un sujet souvent délicat à traiter, hauteur des constructions...) ou encore la destination des sols avec la délimitation des secteurs d'interdiction de la maison individuelle.

À ce titre une attention particulière doit être portée à la problématique de la division parcellaire qui peut apparaître comme une excellente solution pour densifier des zones d'habitat individuel. Mais les règles permettant ce type de pratiques peuvent sans réflexion globale d'une part engendrer des désordres dans la gestion des réseaux publics de desserte et d'autre part rendre un peu plus illisibles, au sens de

l'organisation urbaine, des zones déjà défigurées. Certains acteurs locaux soulignent que l'affichage trop précis des densités dans le PLU peut renchérir le foncier. Cependant dans des contextes tendus, comme c'est le cas en PACA, on peut douter de cette observation dans la mesure où les prix atteints sont déjà très largement prohibitifs. La mission présente dans le paragraphe 2.2.5 des éléments de méthode de travail pour permettre d'évaluer les blocages créés par des règlements de PLU trop contraignants, aussi bien dans les dispositions concernant la densité mais aussi d'autres plus difficiles à déceler tels que les normes de stationnement, les hauteurs de construction ou les marges de recul par rapport à l'espace public.

- La partie II, avec des prescriptions pouvant porter sur les formes urbaines, la qualité et l'intégration paysagère et architecturale.

S'agissant du seul logement locatif social, l'usage des servitudes de mixité sociale s'est fortement développé depuis son introduction dans la loi du 25 mars 2009. Généralement le pourcentage de logements sociaux est de l'ordre de 30 % du nombre total de logements à produire avec une taille minimale d'opérations concernées par ce type d'obligation. Cela répond à l'objection souvent formulée par les bailleurs sociaux d'éviter ainsi les effets de dispersion de leur patrimoine pouvant leur créer des difficultés de gestion locative. L'usage des emplacements réservés demeure moins courant car il donne clairement la destination des terrains généralement propriété de la collectivité. Cependant l'un des effets pervers peut être la multiplication d'opérations de taille immédiatement inférieure à la taille minimale imposée.

Dans ces deux dispositifs, de nombreuses collectivités, soucieuses de développer sur leur territoire des possibilités d'accès à la propriété pour des catégories de population aux revenus moyens (4ème et 5ème déciles), prévoient une production spécifique dite de logements à prix maîtrisés ou abordables. Ce n'est pas là une obligation au sens de la loi, mais une pratique qui s'inscrit davantage dans un urbanisme négocié. Le développement de telles demandes peut cependant se heurter à une difficulté économique provenant du report sur le marché du neuf des charges induites par le moindre coût de vente des logements locatifs sociaux et de ceux à prix abordables ou maîtrisés.

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLU permettent de préciser les objectifs définis par le PLH. Concernant des secteurs géographiques bien délimités, les OAP doivent impérativement rappeler les objectifs de production. Mais elles doivent aussi contribuer à apporter des éléments opérationnels sur la mobilisation du foncier ou des informations sur l'échéancier prévisionnel de réalisation. À titre d'illustration, les fonciers publics de l'État concernés par la production de logements, sociaux ou non, doivent d'abord être classés dans une zone la permettant. C'est d'ailleurs l'une des conditions incontournables à leur cession dans la mesure où la détermination de la décote ne peut se faire que sur la base d'un programme lui-même compatible avec le PLU. Or, force est de constater que ce genre de négociations donne lieu à d'après et souvent longues discussions entre l'État et la collectivité maîtresse du PLU.

La mission exprime une recommandation visant à mieux traduire certaines dispositions du PLH dans le PLU. Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent prendre la forme de schéma d'aménagement et porter sur des quartiers ou secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. Elles peuvent alors comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.

7. Prévoir si possible un échéancier prévisionnel pour les opérations décrites dans les OAP des PLU

Trois remarques sont encore à faire sur les limites de compatibilité entre PLH et PLU :

- la maîtrise de l'étalement urbain relève plus du SCoT que de la somme des PLU d'un même EPCI, à fortiori de plusieurs EPCI. Le centre-ville, dont le parc existant est en voie d'obsolescence, se dépeuple dans nombre d'agglomérations moyennes à cause de la concurrence de territoires proches à très bas prix pour l'accession à la propriété sur des zones très détendues. Dans cette situation, seule une approche très restrictive des possibilités d'ouverture sur certains secteurs à l'échelle du SCoT peut limiter les effets négatifs de cette concurrence. Dans le rapport sur « une première évaluation des PLH », l'exemple développé de l'agglomération de Chalon-sur-Saône était significatif de la difficulté rencontrée localement pour non pas la maîtrise de l'étalement urbain, mais la survie du centre-ville.
- le PLU par définition ne concerne que le droit du sol pour de futures constructions ; il ne peut donc pas prendre en compte les problématiques des logements existants. Or la réhabilitation, voire la reconstruction de logements anciens des centres constitue autant de leviers à actionner pour permettre l'émergence d'une offre adaptée aux besoins locaux. Il revient au PLH et non au PLU de prévoir les actions nécessaires plus précisément qu'aujourd'hui.
- le poids de l'article 55 de la loi SRU sur les communes carencées peut conduire à remettre en cause la répartition équilibrée de l'habitat entre les différentes catégories de logements telle que prévue par le PLH.

2.1.2.3. Prise en compte du volet habitat dans les PLU couvrant les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Pays de la Loire

D'une manière générale, la traduction du volet habitat dans le contenu des PLU est très hétérogène suivant les spécificités des territoires (territoires situés en zones tendues ou détendues) et la volonté qu'ont les élus à s'inscrire dans une réelle démarche d'élaboration de projet de territoire.

La cohérence entre les différentes pièces constitutives du PLU est globalement assurée dans le respect du cadre réglementaire. Cependant, la prise en compte de la politique de l'habitat au travers des objectifs fixés par le PLH ne trouve pas toujours de traduction opérationnelle dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et la stratégie foncière est rarement définie dans le rapport de présentation.

On constate que les élus privilégient davantage les dispositions de l'article L. 151-15, sur les servitudes de mixité sociale, que celles de l'article L. 151-41,4° du CU relatives aux emplacements réservés pour éviter l'augmentation du coût du foncier.

2.2. Une meilleure articulation entre PLH et PLU suppose une plus grande collaboration entre les acteurs locaux

2.2.1. L'État doit autant accompagner les acteurs locaux que faire appliquer la loi

L'article L. 302-2 du CCH précise le rôle de l'État dans l'élaboration des PLH :

- le représentant de l'État porte à la connaissance de l'EPCI « toutes informations utiles ainsi que les objectifs locaux à prendre en compte [...] 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 » ;

- l'État est associé à l'élaboration du PLH ;
- le représentant de l'État adresse à l'EPCI des demandes motivées de modifications s'il estime que le projet de PLH ne répond pas aux objectifs susmentionnés et peut aussi lui en faire en cas d'avis défavorable ou de réserves émises par le comité régional de l'habitat et de l'hébergement.

Pour les PLU, le rôle de l'État tel que prévu par le code de l'urbanisme est à la fois plus large et plus restreint. Comme pour les PLH, l'État est associé à l'élaboration (L. 132-7) et, à ce titre, donne son avis sur le projet de PLU (L. 153-16). Le « porter à connaissance » (PAC) est limité au cadre législatif et réglementaire à respecter et aux projets des collectivités territoriales et de l'État en cours d'élaboration ou existants, ainsi qu'à la production des études techniques dont il dispose (L. 132-2). L'État intervient pour assurer la mise en comptabilité du PLU avec les documents supérieurs ou leur prise en compte (L. 153.49 et L. 153-50). Les services déconcentrés peuvent être mis gratuitement, en tant que de besoin, à la disposition des collectivités pour les PLU (L. 132-5).

Les services déconcentrés de l'État se retrouvent dans une position ambiguë. Ils sont chargés de faire appliquer les politiques publiques de l'État et se doivent d'aider les acteurs locaux qui en ont besoin.

Sur le premier point, le PAC est l'outil dont disposent les services pour rappeler les objectifs ou les règles qui, sur le terrain, peuvent d'ailleurs apparaître comme contradictoires.

Ainsi, au titre de l'article 55 de la loi SRU, les services de l'État dans la région PACA, sont fortement mobilisés pour son application, au premier chef auprès des communes carencées, au risque de perdre de vue les perspectives démographiques ou économiques qui pèsent sur les besoins de logements et pourraient justifier une moindre construction de logements. Plusieurs élus se plaignent que le passage de 20 % à 25 % du taux de logements locatifs sociaux rend illusoire l'atteinte de l'objectif dans le délai imparti, sauf à ne plus produire que des logements sociaux, ce qui serait contraire à l'objectif de mixité sociale au niveau de chaque opération.

Par ailleurs, les services se doivent de rappeler les différentes contraintes qui pèsent sur le territoire au titre des risques, de la gestion économe de l'espace ou de la biodiversité, et qui réduisent les possibilités de mobilisation de foncier pour de nouvelles opérations.

Alors que le « porter à connaissance » au titre du PLH peut être assez facilement préparé par les services, il n'en est pas de même pour les PLU.

Le nombre de POS à transformer en PLU (exemples nombreux dans la région PACA, mais il en reste aussi en région Pays de la Loire) et le nombre de PLU à réviser pour les adapter régulièrement aux nouvelles règles du code de l'urbanisme conduisent nécessairement les services à exprimer explicitement ou implicitement des priorités dans le « dire » de l'État ».

Ce « dire » de l'État a été défini par le rapport du CGEDD de mai 2013 « Qualité du "dire" de l'État au regard des enjeux du Grenelle dans les domaines de la planification spatiale, du logement et des transports » comme « les différents éléments d'expression de l'État à l'attention d'une collectivité territoriale dans le cadre de procédures de planification territoriale décentralisées ». Pour les rapporteurs, la territorialisation des

politiques publiques implique « la responsabilité de l'État pour mettre à disposition les données, les analyses et les outils qui permettent aux collectivités de conduire leur exercice de planification ».

Ce « dire de l'État » lui permet « d'aller au-delà du territoire sur lequel les collectivités territoriales sont légitimes à s'exprimer, notamment par une mise en perspective de ce territoire dans un cadre plus large » et de suivre les « objectifs des documents de planification territoriale, y compris dans leur dimension programmatique », lorsque les notes d'enjeux des services joignent des propositions d'indicateurs.

Il appartient donc aux services de l'État de tenir compte des enjeux propres aux territoires pour développer plus ou moins son « porter à connaissance ».

Mais les services de l'État peuvent aussi être amenés à apporter des conseils aux collectivités, et notamment à celles qui sont les plus démunies en compétences techniques. Il leur appartient aussi d'être des « facilitateurs ».

Ils doivent donc tenir un équilibre de leurs activités entre l'application de la loi et le conseil aux communes.

8. Prévoir une instruction aux services déconcentrés pour leur donner des orientations sur leur rôle de conseil aux collectivités locales pour l'élaboration des PLH et des PLU

2.2.2. L'EPCI doit affirmer son rôle

2.2.2.1. l'EPCI joue un rôle croissant au regard des PLU

Depuis la décentralisation, les EPCI sont les collectivités dont les compétences en matière d'habitat et d'urbanisme n'ont pas cessé de s'accroître. Responsables des PLH, ils ont vu leur rôle encore renforcé par la loi Alur qui a systématisé les PLU intercommunaux (PLUi), sauf minorité de blocage.

Dès lors que le PLU devient intercommunal, une possibilité nouvelle s'ouvre : c'est la même collectivité qui a la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre du PLH et du PLU. Plusieurs situations se présentent :

- le dispositif le plus intégré est celui du PLUiH, PLUi valant PLH. C'est dans cette voie que s'engage le Grand Lyon, par exemple ;
- un dispositif moins intégré est la coordination de l'élaboration d'un PLUi et du PLH : modalité choisie par Nantes métropole par exemple. Il suppose souvent de mettre en phase les périodes de début des deux documents, donc de proroger le PLH, qui n'a qu'une durée de 6 ans (les PLU n'étant, eux, pas limités dans le temps). À noter que Nantes s'efforce aussi de coordonner ces chantiers avec celui du SCoT de la métropole Nantes Saint-Nazaire.

Même lorsqu'il est décidé de ne pas passer à un PLUi, l'EPCI peut rester le pivot de l'élaboration des PLU :

- grâce à son ingénierie propre,
- parce que c'est souvent lui qui dispose des moyens humains nécessaires pour mener à bien une politique foncière,
- parce que c'est souvent lui qui assure le dialogue avec les professionnels.

9. Proposer aux collectivités d'engager, simultanément, toutes les fois que cela est possible, l'élaboration d'un nouveau PLH et la révision du PLUi ou des PLU

Le passage aux PLUi va être lent, encore que les prévisions de sa montée en charge semblent être d'ores et déjà dépassées, et sans doute variable d'un territoire à l'autre. En attendant, les compétences vont rester largement partagées, notamment, pour ce qui concerne le logement, le foncier et l'urbanisme, entre EPCI et communes.

10. Proposer aux collectivités, en absence de modification de la loi, d'inscrire dans le PLH la stratégie foncière à appliquer par l'EPCI et par les communes

2.2.2.2. L'EPCI est un acteur pivot vis-à-vis des autres politiques publiques et de leurs responsables

L'EPCI s'inscrit comme acteur central entre les communes et les acteurs des documents de niveau supérieur :

- l'État (prescriptions en matière de risques, directives territoriales d'aménagement (DTA), opérations d'intérêt national (OIN), contrats de développement territorial (CDT) en région parisienne) ;
- les régions (chargées de l'élaboration de nombreux schémas régionaux, avec le cas particulier du SDRIF en Île-de-France) ;
- les départements (pour leur rôle en matière de logement des personnes défavorisées) ;
- les syndicats des SCoT (le périmètre des SCoT est souvent peu différent de celui des EPCI).

Le rôle central de l'EPCI lui donne une responsabilité particulière au regard de domaines dont la prise en compte est souvent encore perfectible :

- risques, et notamment la responsabilité liée à la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI) ;
- intégration de la dimension financière dans le PLH : coût des équipements publics, des voiries nécessaires en cas de construction de logements, par exemple.

2.2.2.3. L'EPCI doit devenir plus proche du terrain

L'EPCI reste encore souvent un échelon peu connu des citoyens, ne serait-ce que parce que ses conseillers ne sont pas élus au suffrage universel direct. Dès lors, comme on l'a dit plus haut, le PLH est lui aussi mal connu des citoyens. C'est d'autant plus vrai que la possibilité d'une enquête publique, non obligatoire contrairement au PLU ou au SCoT, n'est que rarement utilisée.

Or les enjeux en matière de logement sont une composante essentielle de la vie publique. Les élus que la mission a rencontrés ont souvent exprimé le sentiment « d'être en avance sur leurs électeurs » : le travail de pédagogie qui se manifeste par l'amélioration de la qualité d'un PLH à l'autre ne concerne guère les citoyens, ce qui, à la fin, handicape l'action publique. C'est ainsi qu'en zone tendue, la somme des objectifs en matière de logement qui transparaissent dans les PLU est souvent inférieure aux objectifs des PLH, plus (trop ?) ambitieux, et que c'est le contraire qui

s'observe en zone détendue, les élus se montrant plus volontaristes que ne le permet la réalité de leur marché.

Si la mission ne préconise pas de rendre l'enquête publique obligatoire, elle pense qu'il est nécessaire de rapprocher le PLH du citoyen, et cela à deux moments-clés :

- au moment de l'élaboration, l'EPCI devrait d'une part rendre obligatoire l'établissement de feuilles de route établissant les relations entre l'EPCI et chaque commune ; d'autre part il faudrait rendre possible l'organisation par l'EPCI d'une concertation préalable facultative, du type de celle de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme⁶. Le résultat de la concertation préalable et les feuilles de route feraient l'objet d'une présentation en conseil communautaire et dans chacun des conseils municipaux (cf. 2.1.2.3 recommandation 4) ;

11. Rendre possible par la loi l'organisation d'une consultation des habitants préalable à l'élaboration du PLH

- chaque année, un bilan devrait être présenté aux conseils municipaux, en particulier pour vérifier l'application des feuilles de route.

Il pourrait être objecté que les habitants peuvent être défavorables à la construction de nouveaux logements. Les maires ont la possibilité de faire valoir les besoins des jeunes générations qui veulent rester dans la commune et la nécessité d'assurer un développement économique qui favorise l'emploi.

12. Proposer à l'EPCI, dans le cadre de l'association de l'État, que le PLH prévoie un bilan annuel présenté par chaque commune au conseil municipal

La compréhension des PLH et PLU par les habitants pourrait être facilitée par des guides de lecture, comme ceux du Grand Avignon pour le PLH et de Marseille pour le PLU. En effet, la mission a pu tester la difficulté d'accéder aux documents mis en ligne sur les sites des collectivités. Le caractère souvent confus de la gestion des modifications et des révisions des PLU ne permet pas de connaître l'historique de documents dont l'origine est souvent ancienne.

13. Préconiser l'élaboration par les collectivités locales d'un guide de lecture des PLH et PLU

⁶ L. 300-2 : « Les projets de travaux ou d'aménagements soumis à permis de construire ou à permis d'aménager, autres que ceux mentionnés au 3° de l'article L. 103-2, situés sur un territoire couvert par un schéma de cohérence territoriale, par un plan local d'urbanisme ou par un document d'urbanisme en tenant lieu ou par une carte communale peuvent faire l'objet de la concertation prévue à l'article L. 103-2. »

L. 103-2 : « Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées :

1° L'élaboration ou la révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ;

2° La création d'une zone d'aménagement concerté ;

3° Les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'État ;

4° Les projets de renouvellement urbain. »

2.2.3. L'articulation de la commune avec l'EPCI est à renforcer

Le rapport entre communes et EPCI est en train d'évoluer très fortement en matière d'urbanisme et d'habitat, en « faveur » des EPCI. Néanmoins, si les communes restent le lieu principal d'expression démocratique (cf. 2.2.2.3), la plupart d'entre elles conservent aussi une très forte capacité à agir.

C'est notamment le cas des politiques foncières et d'aménagement. En matière foncière, ce sont les communes qui sont les mieux placées pour repérer les fonciers mutables et mettre en branle les outils d'intervention foncière, à la fois stratégiques (études) et opérationnels (EPF par exemple). En matière d'aménagement, la plupart des zones à aménager restent de compétence communale, seules les zones déclarées « d'intérêt communautaire » étant du ressort de l'EPCI.

14.*Inciter les établissements publics fonciers (EPF) à rappeler leur rôle auprès des communes et donner instruction aux services déconcentrés de promouvoir les outils de l'urbanisme opérationnel*

Enfin, c'est au niveau des communes que se définissent les objectifs en matière de logement social (article 55 de la loi SRU), que s'évalue l'atteinte de ces objectifs et éventuellement qu'est déclarée une carence générant majoration de prélèvement.

2.2.4. L'ingénierie est à mobiliser dans son double rôle de pédagogue et d'expert extérieur

Dans la plupart des cas et notamment celui des villes moyennes, dont il convient une fois encore de souligner la vulnérabilité face aux mutations économiques et sociétales que nous connaissons, la sous-traitance à des bureaux d'études extérieurs est devenue une nécessité.

Malheureusement compte tenu du caractère parfois insuffisant des compétences des collectivités maîtres d'ouvrage, il faut souligner combien leur rôle s'est complexifié depuis une dizaine d'années.

En effet, si leur mobilisation répond à un besoin d'expertise extérieure, les prestataires en ingénierie privée ont acquis un rôle important de pédagogue pour accompagner les élus locaux dans une acculturation des mécanismes du logement et dans la connaissance objectivée des marchés locaux de l'habitat.

L'importance des prestations qu'ils rendent s'exprime donc en termes de médiation reposant sur l'exploitation de données fiables, mais aussi sur leur capacité de conviction dans l'accompagnement des élus.

Ils contribuent également à la mise en place des principaux outils de suivi des PLH à l'élaboration desquels ils participent, et à la définition des actions des politiques financières d'aides, que ce soit en faveur de la construction ou sur le foncier.

Il apparaît donc nécessaire que la DHUP puisse les associer à périodicité régulière à des rencontres permettant de faire un bilan de leurs activités et ainsi recueillir leurs avis sur des évolutions dans le domaine du logement.

La mission souhaite également souligner combien le CEREMA doit renforcer sa capacité d'échanges des bonnes et mauvaises pratiques dans le secteur du logement.

C'est là une action qui doit compléter la fourniture aux collectivités de données de base nécessaires à l'élaboration de leur PLH.

15. *Organiser périodiquement soit par la DHUP en lien avec le CEREMA soit au plan régional voire interrégional par les DREAL, toujours avec le concours du CEREMA, des rencontres avec l'ingénierie privée intervenant dans le domaine de l'habitat pour faire un bilan des problèmes rencontrés*

16. *Organiser par le CEREMA des rencontres nationales et/ou régionales avec les collectivités territoriales sur le thème de l'habitat à l'initiative de la DHUP et/ ou des DREAL*

2.2.5. Les professionnels de la production de logements doivent être mieux associés

Depuis une dizaine d'années le monde des professionnels de la construction de logements privés et sociaux connaît de profondes évolutions dans l'exercice de ses activités. Les raisons d'une telle situation sont multiples, mais on peut discerner indépendamment de leur famille de rattachement plusieurs traits communs à ces transformations :

- le clivage traditionnel entre les secteurs public et privé a relativement disparu dans la mesure où la production de logements locatifs sociaux en VEFA qui était marginale avant 2007, est en passe de devenir, au moins dans les zones les plus tendues, majoritaire ; de ce fait les cloisonnements qui existaient entre eux ont progressivement fait place à des relations négociées de nature contractuelle ;
- la production de logements, quelle qu'en soit la nature, est désormais plus le fruit d'une négociation avec les collectivités territoriales que le résultat d'un rapport de forces locales où les promoteurs, sans doute moins les bailleurs sociaux, parvenaient à imposer leurs projets ;
- le poids des contentieux abusifs s'applique autant pour les uns que pour les autres et oblige les professionnels à mieux gérer les relations avec les populations riveraines de leurs opérations ;
- la gestion de la problématique foncière les place dans une situation parfois débridée de concurrence entre eux, ce qui dans tous les cas aboutit à un renchérissement des prix grevant ainsi les équilibres financiers d'opérations ;
- les frontières, autrefois bien définies, entre des métiers comme la production immobilière, l'aménagement et d'une façon plus générale les relations entre tous les acteurs de l'habitat se sont rapidement estompées au point que seuls les systèmes de production intégrant toutes les dimensions de l'acte de construire des logements sont capables de s'adapter aux réalités économiques de l'habitat.

La relative pénurie de logements au moins dans les zones tendues implique donc une association étroite des professionnels, bailleurs sociaux, mais également promoteurs, constructeurs de maisons individuelles et aménageurs dans l'élaboration des programmes locaux de l'habitat. Mais la plupart des professionnels de la production, rencontrés notamment dans le cadre des entretiens en PACA, ont déploré que bien souvent les PLU ne correspondent pas aux objectifs de programmation définis dans les PLH. Cela tient, semble-t-il, aux règlements de zones, aux orientations d'aménagement et de programmation et aux rapports de présentation qui ne reprennent ni ne traduisent les objectifs des PLH. Tout se passe comme s'il n'y avait pas réellement de passage du PLH aux PLU.

Ce constat renforce donc la nécessité de l'élaboration du PLU au niveau intercommunal, la cohérence des documents au sein d'un même EPCI étant plus facile à assurer. Le nombre de PLUi engagés couvre déjà un tiers des communes.

Mais au-delà il apparaît que ce n'est pas tant la qualité des PLH auxquels les professionnels se déclarent plus nettement attachés, quel que soit le secteur d'activités auxquels ils appartiennent, que le contenu des PLU qui souffre trop de clauses de règlement sibyllines, donc sujettes à interprétation et susceptibles de réduire les capacités réelles de construction.

À titre d'illustration, le PLH de la CAVEM fait douter, de façon implicite, de la capacité du droit des sols de certaines de ses communes membres à satisfaire les objectifs donnés à chacune d'entre elles, pour les secteurs géographiques prioritaires, à fortiori sur le reste du territoire dans lequel il est prévu une production « diffuse ».

Il serait utile qu'une évaluation du potentiel de constructions des PLU puisse être réalisée par les EPCI et par l'État, afin de vérifier la cohérence avec les objectifs assignés par le PLH à chaque commune.

Il pourrait être intéressant de faire faire par les prestataires d'études chargés d'élaborer les PLH d'une part un bilan précis des permis de construire délivrés sur une période d'environ 4 à 5 ans et d'autre part un recensement des permis et des opérations de constructions connus également par commune pour une période équivalente de l'ordre de 4 à 5 ans. Un tel exercice permettrait d'aider à la détermination d'objectifs réalistes indépendamment de toutes autres contraintes.

Enfin en matière de connaissance fine des marchés locaux de l'habitat, d'identification des fonciers disponibles, l'ensemble des promoteurs et sans doute une majorité de bailleurs sociaux, notamment ceux appartenant à la famille des ESH, disposant d'équipes dédiées à la prospection foncière, détiennent des informations essentielles pour compléter celles des élus locaux.

Ce sont des partenaires importants qui doivent être consultés sinon associés de façon étroite à l'élaboration des PLH, mais sans doute également à celle des PLU au moins pour une vérification du caractère opérationnel des prescriptions. En cela on rejoint l'objectif qui a présidé à la réforme du PLU avec la publication du décret de décembre 2015.

17. Prévoir une consultation sinon une association étroite des professionnels de l'immobilier (bailleurs sociaux, promoteurs, constructeurs de maisons individuelles, EPF...) pour la définition des objectifs de production de logements par communes et par catégorie

Une mention particulière doit être faite des professionnels de location et de la vente en matière d'immobilier. Dans les zones tendues notamment, la production de logements doit s'inscrire dans une adaptation permanente aux revenus des ménages. La connaissance et la gestion géographique des loyers sont un facteur essentiel de l'élaboration d'un bon PLH. Là encore l'association de ces professionnels d'une part sur le fonctionnement du marché locatif, d'autre part sur le marché de l'immobilier - la vente de logements neufs ne constituant pas à elle seule un indicateur du marché réel des transactions dans l'immobilier - est un élément déterminant pour la capacité des PLH à définir les besoins au plus près de la demande locale.

Conclusion

Le contenu des PLH, tel que prévu par le code de la construction et de l'habitation est suffisamment complet et ne mérite qu'une amélioration à la marge en fonction des opportunités législatives. Il en est de même pour le contenu du PLU, surtout depuis la réforme de décembre 2015 qui inscrit le PLU comme document d'expression d'un projet territorial.

L'atteinte des objectifs des PLH passe par :

- des PLH mieux appropriés par les élus et donc plus réalistes au regard des évolutions démographiques et économiques et des contraintes géographiques,
- des PLU qui reprennent tels quels les objectifs territorialisés des PLH,
- une stratégie foncière de l'EPCI et des communes définie dans le PLH et reprise dans les PLU,
- un consensus politique au niveau du territoire qui peut se traduire par un PLU intercommunal,
- une collaboration opérationnelle entre l'EPCI et les communes.

Les exemples vus dans les deux régions pilotes montrent que les esprits évoluent, mais qu'il faut encore beaucoup de pédagogie, qui peut venir des services de l'État à condition qu'ils sachent équilibrer leur rôle régalien et leur rôle de conseil lorsque les enjeux du territoire le justifient.

Jean-Louis HELARY



Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Alain LECOMTE




Inspecteur général de
l'administration du développement durable

Françoise SEIGNOUX



Attachée principale d'administration de
l'État

Alain WEBER



Inspecteur général de
l'administration du développement durable

Annexes

1. Lettre de mission

CGEDD n° 010372-01



436/2015

MINISTÈRE DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ

Paris, le **23 OCT. 2015**

La directrice du cabinet

à

Monsieur le Vice-président du Conseil général
de l'environnement et du développement
durable

D15020204

Objet : Mission d'inspection sur l'articulation entre PLU et PLH

L'objectif de satisfaire les besoins en logement, tant en terme quantitatif qu'en terme de mixité sociale et d'accessibilité financière, de la population des territoires qu'ils couvrent est un point commun entre les documents de planification urbaine et les programmes locaux de l'habitat (PLH).

En effet, le code de l'urbanisme l'impose à chaque document de planification (article L. 121-1) :

« Les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme(PLU) et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

[...]

2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, [...] ; »

En outre les documents d'urbanisme doivent être mis en conformité avec les PLH (articles L. 123-1-9 et L. 123-14-1).

Cependant, malgré des objectifs communs et une articulation juridique précisément prévue par les textes, les PLH et les PLU ne sont pas toujours cohérents en ce qui concerne les besoins en logements : les territoires dits « tendus » ayant tendance à disposer de documents d'urbanisme qui ne permettent pas, de facto, d'accueillir suffisamment de nouveaux logements tandis que les territoires détendus prévoient un développement qui peut être supérieur aux besoins.

Dans ce contexte, la démarche de territorialisation de l'offre de logements¹ qui comprendra un recensement des méthodes d'estimation des besoins et une évaluation de ces méthodes prévoit d'approfondir le chaînage entre besoins en logement, PLH et PLU et, dans ce cadre, de missionner votre conseil sur l'articulation PLU/PLH.

Cette démarche prévoit de solliciter deux régions qui la mèneront à titre expérimental : Provence Alpes Côte d'Azur (PACA) et Pays de Loire (Pdl) car elles ne sont pas concernées par les fusions en cours, comportent une typologie variée de territoires en termes de marché du logement et ont l'expérience de la délégation de compétences des aides à la pierre. C'est pourquoi la mission que je souhaite vous confier sera menée dans ces deux régions.

La problématique est connue :

- en marché tendu, il est souvent constaté que les documents d'urbanisme, quand ils existent, ne permettent pas d'offrir le cadre nécessaire à la réalisation des objectifs du PLH. Ainsi les résultats obtenus en matière de construction de logements et de mixité sociale ne sont pas toujours à la hauteur des besoins identifiés dans les PLH et du niveau de mixité défini dans la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU), réaffirmé et précisé au fil des lois successives. Cette construction insuffisante conduit à une hausse importante des loyers de marché, hausse qui entraîne à son tour une demande très forte de logements locatifs sociaux ;
- a contrario, en marché plutôt détendu, il est souvent escompté que la réalisation de lotissements ou la construction de logements sociaux enrayer la déprise démographique alors que ces nouveaux logements conduisent généralement à une augmentation de l'étalement urbain et de la vacance dans le parc existant des centres villes et centres bourgs.

Dans la perspective d'étudier de manière approfondie les freins à la bonne transcription dans les PLU(i) des besoins prévus dans les PLH, la mission établira dans un premier temps, en articulation étroite avec les acteurs de chacune des deux régions, un **état des lieux précis de la planification dans un échantillon de territoires représentatifs de différentes tensions sur le marché du logement**, en particulier dans des communes carencées au titre de l'article 55 de la loi SRU et dans des communes membres d'un EPCI disposant d'un PLUI. En effet les conséquences du changement d'échelle du PLU, qui doit, à terme, devenir intercommunal, et donc être élaboré par la même structure que le PLH, est également une nouvelle donne à prendre en compte dont on attend une meilleure articulation entre PLU et PLH. Cependant les conditions de réussite doivent sans doute être précisées.

Par ailleurs il serait intéressant, si possible sur des exemples concrets, de tester l'intérêt et la plus value mais aussi les risques et les fragilités du PLUIH. La mission pourra à cet effet tirer partie de l'atelier du club PLUI en cours de construction et qui traitera plus largement de l'enjeu de mixité sociale dans les PLUI selon deux axes : comment bien traduire les politiques de l'habitat dans les pièces du PLUI (PADD, OAP, règlement et POA pour le PLUI-H) ? Comment anticiper cette articulation dans la rédaction du PLH ?

Cet état des lieux comporterait :

- un point sur les documents d'urbanisme (nature, date d'approbation ou de révision) et les PLH (date du caractère exécutoire) existants ; ainsi que les raisons pour lesquelles ces documents programmatiques n'ont pas été élaborés lorsque le territoire communal ou intercommunal est considéré comme un territoire à enjeux (cf ci-dessous) ;
- l'examen de leur contenu dans le domaine du logement en vue de repérer de bons exemples d'articulation ; il est en effet probable que la manière dont sont rédigés les PLH, et notamment les obligations relatives à la construction de nouveaux logements et au respect de la mixité sociale au niveau communal, a une influence sur la bonne transcription de leurs enjeux dans les PLU(i) ;

¹ Cf note de présentation de la démarche de territorialisation de l'offre de logements

- l'analyse rétrospective des processus (porters à connaissance, association, le cas échéant, demandes de modification) qui ont conduit à s'assurer, ou non, de la prise en compte des besoins en logement ;
- le cas échéant, en cas de contentieux, l'examen de l'interprétation du lien de compatibilité entre PLU et PLH par le juge ;
- le recensement et l'appréciation des « méthodes » à la disposition des services permettant d'apprécier concrètement cette compatibilité.

Dans un deuxième temps il s'agirait d'évaluer les **moyens mobilisés par les collectivités** à l'initiative desquelles ces documents ont été élaborés : quelles compétences techniques ? En régie, au niveau des intercommunalités ou par recours à des prestataires autres tels que bureaux d'études, ou agences d'urbanisme ; sous quelle maîtrise d'ouvrage ? ; comment ces sujets ont été débattus par les instances de gouvernance ? Dans le contexte actuel du renforcement de la contrainte budgétaire, l'analyse du plus ou moins grand degré de mutualisation de ces questions au sein des intercommunalités sera d'un grand intérêt.

Enfin la mission examinera la **capacité des services de l'Etat** à inciter, à conseiller et à s'assurer de la prise en compte par les collectivités territoriales dans la déclinaison sur leur territoire de ces deux politiques publiques prioritaires, satisfaction des besoins en logements et mixité sociale. En effet, compte tenu des contraintes d'effectifs que subissent les services depuis plusieurs années, la mission analysera dans quelle mesure leur activité est bien ciblée sur les communes à enjeux, par quels processus ces communes à enjeux sont déterminées et à quelle échelle de territoire (départemental ou régional). Par ailleurs la question d'une grille d'analyse des PLH par les CRHH, plus ou moins « normalisée », à l'échelle régionale, voire nationale, pourrait utilement être examinée par la mission, d'autant plus que les CRHH ont à se prononcer sur de plus en plus de domaines (des listes sur le foncier public aux plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées) et en ce sens, ils doivent s'assurer de la cohérence des PLH qui traduisent « sur le terrain » les objectifs des politiques du logement en les intégrant au sein d'un seul document.

Dans ce contexte il sera intéressant de comparer la réalité de l'activité des services sur ces items avec les inducteurs et indicateurs retenus dans l'exercice Budget Base Zéro (BBZ).

Il conviendra également de mettre en évidence les bonnes pratiques en matière d'organisation des services ainsi que de stratégie d'actions. Pour ce faire la mission pourra s'appuyer sur les comptes rendus d'entretiens menés dans le cadre de l'audit qui vient d'être effectué en PACA.

Ces analyses concrètes devront permettre de dégager des recommandations visant à une articulation efficace entre ces documents et à identifier des leviers d'action. **Le rapport final est attendu pour mars 2016.** Un point d'étape devrait pouvoir être fait fin janvier.

Outre la démarche de territorialisation de l'offre de logements, les résultats de cette mission seront également valorisés à l'occasion de la mise à jour du guide de 2009 "les PLU pour favoriser le logement social" et la production du « guide d'écriture de la rénovation du règlement des PLU » prévus au 1^{er} semestre 2016.

Ils pourront être également utiles pour les orientations à donner dans le cadre des dialogues de gestion et de l'évolution du modèle BBZ en lien avec la revue des missions de l'Etat.

Ils seront enfin utilisés par la DHUP qui devra exploiter à la fin de l'année les plans d'action qui seront transmis par les préfets de région, suite à la diffusion de l'instruction du 30 juin 2015 relative au renforcement de l'accompagnement des communes soumises à l'article L. 302-5 du CCH à l'issue du bilan de la quatrième période triennale 2011-2013.

La sous-direction des politiques de l'habitat et la sous direction de la qualité du cadre de vie sont à votre disposition pour la conduite de cette mission ainsi que les services déconcentrés des deux régions PACA et Pays de Loire.



Emilie PIETTE



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

*Conseil général de l'environnement
et du développement durable*

Paris, le **3 NOV. 2015**

Le vice-président

Note à l'attention de

Monsieur Alain Lecomte
Inspecteur général de l'administration
du développement durable

Monsieur Jean-Louis Hélaré
Ingénieur général des ponts, des eaux
et des forêts

Référence CGEDD n° 010372-01

Monsieur Alain Weber
Inspecteur général de l'administration
du développement durable

Madame Françoise Seignoux
Attachée principale d'administration de
l'équipement

Par lettre du 23 octobre 2015, la directrice du cabinet de la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de diligenter une mission sur la transcription dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) des besoins de logements prévus dans les programmes locaux de l'habitat (PLH).

Je vous confie cette mission dont le superviseur est M. Emmanuel Rébeillé-Borgella. Sa coordination sera assurée par M. Alain Lecomte. Elle est enregistrée sous le n° 010372-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

J'attire votre attention sur le souhait de la directrice du cabinet de disposer d'un rapport d'étape pour le 31 janvier 2016 et du rapport final pour le 31 mars 2016 au plus tard.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de me les adresser afin que je puisse les lui transmettre.

Patrice PARISÉ

Copies :

M. le secrétaire général du CGEDD

M. le président et Mme la secrétaire de la section « Habitat, cohésion sociale et développement territorial »

M. le coordonnateur de la MIGT Lyon



CGEDD - Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex - tél. +33 (0)1 40 81 21 22 - www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

*Conseil général de l'environnement
et du développement durable*

Paris, le - 3 NOV. 2015

Le vice-président

à

Madame la ministre du logement, de l'égalité
des territoires et de la ruralité

à l'attention de Madame la directrice du cabinet

Référence CGEDD n° 010372-01

Par lettre du 23 octobre 2015, vous avez demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de diligenter une mission sur la transcription dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) des besoins de logements prévus dans les programmes locaux de l'habitat (PLH).

Je vous informe que j'ai désigné MM. Alain Lecomte et Alain Weber, inspecteurs généraux de l'administration du développement durable, M. Jean-Louis Hélyary, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, et Mme Françoise Seignoux, attachée principale d'administration de l'équipement, pour effectuer cette mission.



Patrice PARISÉ

Copies :

M. le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature
M. le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages



CGEDD - Tour Séquoia - 92055 La Défense cedex - tél. +33 (0)1 40 81 21 22 - www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

2. Le programme local de l'habitat (PLH) : évolutions réglementaires

Les grands principes qui guident l'élaboration d'une politique de l'habitat sont contenus dans les différents textes législatifs suivants :

la loi du 7 janvier 1983 « relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État ».

Elle instaure le PLH pour permettre aux communes de fixer de manière prévisionnelle pour 5 ans leurs priorités en matière d'habitat et de prendre l'initiative de leur mise en œuvre. À l'origine, tandis que les communes peuvent se saisir des compétences d'urbanisme, ce document facultatif cherche à articuler leur réflexion en matière d'habitat et la programmation des aides à la pierre de l'État par le préfet, à laquelle il apporte un éclairage territorialisé. Il s'agit de rompre avec une programmation automatique via un outil d'administration négociée. Guidée par une circulaire du 7 mai 1985, la procédure du PLH, peu formalisée, traduit alors une volonté d'initiative par le bas et d'expérimentation. La seule obligation de contenu concerne la définition de leurs opérations prioritaires, notamment en faveur des personnes « mal-logées ou défavorisées ». Les plans d'occupation des sols doivent seulement prendre le PLH en considération.

La loi relative à la mise en œuvre du droit au logement dite « loi Besson » du 31 mai 1990

Elle instaure les Plans d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALP).

Une intercommunalité incitée

La « loi d'orientation pour la ville » (LOV) du 13 juillet 1991 a fait du PLH un instrument prospectif

Doté d'une procédure, il devient l'instrument privilégié de la mise en œuvre des principes de mixité et de diversité de l'habitat qu'elle introduit dans l'urbanisme et de réponse à une obligation d'un quota de 20 % de logement sociaux qu'elle impose à certaines communes. Il doit être assorti d'un programme d'actions immobilières et foncières. Elle incite son élaboration à l'échelle intercommunale, en réservant à ce niveau le bénéfice d'une convention de 3 ans renouvelable qui garantit une priorité dans la programmation des aides de l'État. Afin de contribuer à la mise en œuvre du droit au logement, le PLH doit prendre en compte les dispositions du Plan Départemental d'Action Pour le Logement des Plus Défavorisés (PDALPD).

La loi du 21 janvier 1995 relative à la diversité de l'habitat assouplit les contraintes introduites par la LOV et simplifie leur procédure. Elle a pour objectif de faire en sorte que les communes possédant un parc social important puissent diversifier leur parc de logements (Amendement Larcher).

La loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville oblige les communes qu'elle classe en Zone Urbaine Sensible (ZUS) à se doter de cet outil avec pouvoir de substitution du préfet pour l'établir en cas de défaillance des communes. Le PLH possède un contenu obligatoire : diagnostic, objectifs quantitatifs, principes et programmes d'actions, moyens financiers.

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998

Elle abaisse le seuil à partir duquel les communes sont tenues de satisfaire à un quota de logements sociaux. Elle oblige les préfets à tenir compte du périmètre des PLH lors de la délimitation des bassins d'habitat et elle introduit des représentants des EPCI compétents dans les conférences intercommunales du logement qu'elle crée.

Une compétence intercommunale

La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi Chevènement) du 12 juillet 1999

Elle fait du PLH une compétence obligatoire pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomération et une compétence optionnelle pour les communautés de communes. Elle donne au PLH une portée institutionnelle. Elle inscrit en droit la compétence PLH dans les statuts des intercommunalités.

La loi « Solidarité et Renouvellement Urbains » (SRU) du 13 décembre 2000

Elle rappelle la nécessité d'une approche transversale et cohérente des différentes politiques sectorielles de l'aménagement du territoire.

Elle fixe de nouveaux objectifs visant la mise en œuvre du droit au logement. L'article 55 (modifiant les articles L. 302-5 et suivants du CCH) réaffirme la nécessité de produire davantage de logements sociaux et mieux répartis sur le territoire des agglomérations.

Il impose aux communes ayant plus de 3 500 habitants et appartenant à une agglomération de plus de 50 000 habitants comportant au moins une commune de plus de 15 000 habitants et qui, sur leur territoire, disposent de moins de 20 % de logements locatifs sociaux, d'atteindre ce taux dans un délai maximum de 20 ans. La commune a l'obligation de réaliser, par période de 3 ans, 15 % au moins de son déficit en logements sociaux par rapport au taux cible de 20 %.

La loi SRU renforce notamment la portée juridique des PLH en instaurant un rapport de compatibilité entre le PLH et les documents d'urbanisme. Le PLH doit être compatible avec le Schéma de cohérence Territorial (SCot) (art. L. 122-01 du CU). En revanche, le PLH s'impose au plan local d'urbanisme (PLU) qui doit être compatible, s'il y a lieu, avec les dispositions du PLH.

La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004

Cette loi, qui s'inscrit dans l'acte II de la décentralisation, renforce la place du PLH comme document cadre de la politique locale de l'habitat. Le décret n° 2005-317 du 4 avril 2005 précise son contenu avec la mise en place obligatoire d'un observatoire de l'habitat et l'élaboration d'un programme d'actions par secteurs géographiques. Elle conditionne les conventions de délégation de compétences d'aides à la pierre, entre l'État et l'EPCI, à la présence d'un PLH adopté ou en cours d'élaboration.

une mise en œuvre obligatoire

La loi portant Engagement National pour le Logement (loi ENL) du 13 juillet 2006

Elle oblige toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de

15 000 habitants, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines à se doter d'un programme local de l'habitat, qui doit être adopté dans un délai de 3 ans à compter du 13 juillet 2006.

Elle supprime les règlements d'attribution, mais permet, en contrepartie, aux EPCI dotés de ce document de conclure avec les organismes HLM un accord collectif de 3 ans définissant un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes défavorisées.

Elle impose la prise en compte de la problématique de la lutte contre l'habitat indigne et le repérage des copropriétés dégradées.

Créé par cette loi, le Plan Départemental de l'Habitat dont chaque département doit se doter pour 6 ans, sous l'autorité conjointe du Préfet et du Président du Conseil Général, constitue un document de référence pour une cohérence des politiques exprimées dans les PLH.

Une intégration progressive au champ de l'urbanisme

Avec la **loi de Mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009** (dite loi « MOLLE »), le programme d'actions du PLH doit indiquer l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et les moyens fonciers mis en œuvre et être détaillé par commune ou secteur géographique. L'avis du CRH doit être pris en compte et intégré au PLH pour qu'il devienne exécutoire. Un bilan triennal doit être établi, à l'issue duquel peut être dénoncée la convention de délégation des aides à la pierre.

La loi étend l'obligation d'élaboration de ce document aux communautés de communes de plus de 30 000 habitants compétentes en matière d'habitat et comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, ainsi que les communes de plus de 20 000 habitants qui ne sont pas membres d'un EPCI, réintroduisant donc de manière circonstanciée la possibilité d'un PLH communal.

Toutefois, afin de renforcer la cohérence de la politique de l'habitat et de faciliter sa mise en œuvre, elle ouvre la faculté d'intégrer le PLH au sein du PLU dès lors que celui-ci est élaboré et approuvé par un EPCI compétent dont il couvre l'intégralité du territoire.

À la suite de la loi Engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010, le PLU intercommunal devient le principe et le PLU communal l'exception. Il doit désormais couvrir l'intégralité du territoire intercommunal et tient lieu de PLH et de plan de déplacements urbains (PDU) si l'intercommunalité est, pour ce dernier, également autorité organisatrice de transports urbains (AOTU).

Cette démarche est a priori favorisée par la **loi de réforme des collectivités locales du 16 décembre 2010** qui vise à généraliser la couverture du territoire national par des EPCI à fiscalité propre et qui ajoute la Métropole à la liste des EPCI compétents de plein droit en matière de PLH et de PLU.

À défaut de faire une obligation de cette intégration, la **loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014** en favorise la démarche par l'inter-communalisation de principe des PLU, sauf opposition d'une minorité de blocage de certaines communes. Le législateur n'a pu en effet imposer une inter-communalisation obligatoire ; les communautés existantes se voient transférer automatiquement la compétence trois ans après la promulgation de la loi, sauf si 25 %

des communes représentant 20 % de la population s'y opposent les trois mois précédant ce délai. Par contre, ce transfert peut être opéré à tout moment volontairement dans les 3 mois qui précèdent ce délai et par la suite la communauté devient compétente à l'issue de l'année suivant l'élection de son président, sauf expression de la minorité de blocage précédemment définie.

Enfin, à tout moment la communauté peut engager le débat sur ce transfert au risque de l'expression de la minorité de blocage des communes. La fusion PLU/PLH/PDU en un PLUIHD est facilitée, mais elle demeure facultative.

***La loi ALUR** résout certaines difficultés juridiques apparues à l'occasion des premiers PLUIH par l'introduction d'un programme d'orientations et d'action dans le PLUIH, tandis que c'est désormais le PLUI dans son ensemble et non plus seulement les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), qui tient lieu de PLH lorsque cette intégration est décidée.*

Par ailleurs, rappelons que la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social (loi Duflot 1) met en place, pour la part des programmes destinés aux logements sociaux, un système de décote du foncier public pouvant aller jusqu'à 100 % de la valeur vénale du terrain.

Elle renforce le dispositif de réquisition de logements vacants.

Elle relève le taux minimum de logements sociaux de 20 à 25 % dans les communes dans le cadre de l'article 55 de la loi SRU en quintuplant les pénalités dont sont passibles les communes qui ne respectent pas leurs objectifs triennaux (procédure de constat de carence) ; il est prévu toutefois que ce taux soit maintenu à 20 % pour les communes dans certains cas.

L'objet et le contenu du PLH : un instrument prospectif et pré opérationnel

Le Programme Local de l'Habitat est établi par un EPCI compétent pour l'ensemble de ses communes membres sur la totalité de son périmètre. Il définit, pour 6 ans, les objectifs et les principes d'une politique locale de l'habitat. Elle vise à répondre aux besoins en logements et en hébergements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées, en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logement entre les communes et entre les quartiers d'une même commune.

Ces objectifs et ces principes tiennent compte :

- d'une part, des dynamiques territoriales et de la structuration territoriale : évolution démographique et économique, évaluation des besoins des habitants actuels et futurs, desserte en transports, des équipements publics, nécessité de lutter contre l'étalement urbain. Il permet ainsi la définition et la mise en œuvre d'une politique fondées sur la compréhension des marchés locaux de l'habitat dans leur relation avec les problématiques de déplacement ;
- d'autre part, des dispositifs politiques locaux : options d'aménagement déterminées par le schéma de cohérence territoriale ou le schéma de secteur lorsqu'ils existent, ainsi que du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées et, le cas échéant, de l'accord collectif intercommunal signé entre l'EPCI et les organismes disposant d'un patrimoine locatif social.

Il indique les moyens, notamment fonciers, mis en œuvre par les communes et par les EPCI pour y parvenir et définit les conditions de mise en œuvre d'un dispositif d'observation de l'habitat.

Contenu du PLH :

Le PLH comporte un diagnostic, un document d'orientation et un programme d'actions détaillé par secteurs géographiques.

Le diagnostic :

Il porte sur le fonctionnement des marchés du logement et sur la situation de l'hébergement et analyse les différents segments de l'offre de logements, privés et sociaux, individuels et collectifs, de l'offre d'hébergement, ainsi que l'offre foncière.

À ce titre :

- il analyse la situation existante, les évolutions en termes d'adéquation entre offre et demande de logements et d'hébergement sur les différents segments du marché local de l'habitat, en prenant en compte les enjeux liés aux déplacements et aux transports. Le diagnostic du PLH peut également inclure une analyse de la situation sur l'habitat indigne et des copropriétés dégradées, notamment grâce aux informations obtenues sur le parc privé potentiellement indigne (PPPI). Le PLH fait l'analyse des dysfonctionnements constatés en matière d'équilibre social de l'habitat ;
- L'analyse de l'offre inclut le foncier, l'offre publique et privée de logements et d'hébergement, l'état du parc existant, un repérage des situations d'habitat indigne. L'analyse de la demande doit comporter une estimation quantitative et qualitative des besoins en logement des jeunes à partir, notamment, des besoins prévisibles, des besoins répertoriés dans le PDALPD, des besoins en logements sociaux et en places d'hébergement, y compris en foyers logements, des besoins des étudiants ou ceux propres à certaines catégories de population en particulier en matière d'accessibilité et de logements adaptés. En lien avec le schéma départemental d'accueil des gens du voyage (SDAGDV), le PLH précise les enjeux liés aux gens du voyage en matière de sédentarisation et de production d'une offre adaptée ;
- il évalue les résultats et effets des politiques de l'habitat mises en œuvre au cours des dernières années sur le territoire du PLH ou du précédent PLH, notamment les actions et moyens mis en œuvre et leur bilan au regard des objectifs et leurs effets sur le marché du logement ;
- il expose les conséquences en matière d'habitat des perspectives de développement et d'aménagement des SCoT et schémas de secteurs. En l'absence de SCoT il indique comment le PLH prend en compte l'objectif de mixité sociale. Cette étude peut intégrer des données sur une échelle d'agglomération débordant éventuellement l'aire du PLH.

le document d'orientation, énonce des principes et objectifs en matière de :

- mixité et d'offre suffisante, diversifiée et équilibrée, des différents types de logements ;
- personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;
- politique d'attribution de logements sociaux ;

- requalification du parc public et privé existant, de lutte contre l'habitat indigne et de renouvellement urbain, en particulier de rénovation urbaine et d'actions de requalification des quartiers anciens ;
- adaptation de l'habitat en faveur des personnes âgées et handicapées ;
- logement des jeunes, notamment des étudiants.

Il indique les secteurs géographiques et les catégories de logements sur lesquels les interventions publiques sont nécessaires.

Le programme d'actions

Il indique les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, dans le respect du droit au logement et de la mixité sociale et en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Il précise :

- les modalités de suivi et d'évaluation du PLH et les conditions de mise en œuvre d'un dispositif d'observation de l'habitat ;
- les objectifs quantifiés et la localisation de l'offre nouvelle de logement et d'hébergement dans chaque commune, voire secteur géographique défini, en précisant la répartition prévisionnelle des logements locatifs sociaux entre les communes membres de l'EPCI dans les agglomérations assujetties par la loi à un quota de logements sociaux (25 % ou 20 %) ;
- les actions à mener en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc existant, qu'il soit public ou privé, et les actions à destination des copropriétés dégradées en difficulté, notamment les actions de prévention et d'accompagnement. À cette fin, il précise les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et les Projets d'intérêt général (PIG), le cas échéant, les opérations de requalification des copropriétés dégradées et les actions de lutte contre l'habitat indigne et la précarité énergétique ;
- les actions et opérations de requalification des quartiers anciens dégradés ;
- les actions et opérations de rénovation urbaine et de renouvellement urbain, notamment celles impliquant la démolition et la reconstruction de logements sociaux, la démolition de logements situés dans des copropriétés dégradées, assorties d'un plan de revalorisation du patrimoine conservé et des mesures envisagées pour améliorer la qualité urbaine des quartiers intéressés et des services offerts aux habitants ainsi que de la prise en compte du relogement des habitants et des objectifs des politiques de peuplement ;
- la typologie des logements à construire au regard d'une évaluation de la situation économique et sociale des habitants et futurs habitants et de son évolution prévisible. Cette typologie doit notamment préciser l'offre de logements locatifs sociaux (PLS et PLUS) et très sociaux (PLAI) ainsi que l'offre privée conventionnée ANAH sociale et très sociale. Cette typologie peut également préciser l'offre de logements intermédiaires, dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements et dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique, toutes définies par décret (cf. L. 302-16 du CCH). Pour l'application de cette disposition, les logements appartenant à un organisme d'habitation à loyer modéré ou à une société d'économie mixte de gestion de logements sociaux agréée par le ministre chargé du logement dont le loyer prévu au bail est au plus égal aux plafonds fixés au titre IX du livre III du CCH, et destinés à des personnes de revenu intermédiaire dont les ressources ne dépassent pas les plafonds fixés au titre IX du livre III, ainsi que les logements

financés à l'aide d'un prêt mentionné à ce même titre IX, sont assimilés à des logements intermédiaires au sens de l'article L. 302-16 lorsqu'ils ont été achevés ou ont fait l'objet d'une demande de permis de construire déposée avant le 1^{er} mars 2014 ;

- les réponses apportées aux besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ;
- les réponses apportées aux besoins particuliers des étudiants.

Le programme local de l'habitat comprend un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique qui indique pour chaque commune ou secteur :

- le nombre et les types de logements à réaliser ;
- les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés ;
- l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement de compétence communautaire ;
- les orientations relatives aux emplacements réservés pour des servitudes de mixité sociale, aux secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux bénéficie d'une majoration du volume constructible tel qu'il résulte des règles relatives au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol, aux secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion de logements d'une taille minimale que le PLU fixe, aux 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 que le PLU définit dans le respect des objectifs de mixité sociale.

Le Programme d'actions indique le cas échéant ses incidences sur les PLU et les cartes communales par communes, voire secteurs géographiques définis. Il évalue enfin les moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre et indique à quelle catégorie d'intervenants incombe sa réalisation par type d'actions.

3. Le PLU : contexte réglementaire

Introduit par la loi « Solidarité et Renouvellement Urbain » (SRU) du 13 décembre 2000 en remplacement des précédents « Plans d'Occupation des Sols », et modifié par les lois « Urbanisme et Habitat » du 2 juillet 2003 puis portant « Engagement National pour le Logement » du 13 juillet 2006, le Plan Local d'Urbanisme (PLU) est un document qui, à l'échelle du groupement de communes ou de la commune, traduit un projet global d'aménagement et d'urbanisme et fixe en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols.

La loi Grenelle 2, ou « Engagement National pour l'Environnement » (ENE), en date du 12 juillet 2010, complète ce dispositif législatif en assignant aux PLU de nouvelles missions, en leur permettant de mobiliser de nouveaux instruments d'intervention et en renforçant leur articulation avec les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT). Elle modifie leur composition et incite à l'élaboration de PLU d'échelle intercommunale (PLUi) aux prérogatives élargies.

Par ailleurs, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi ALUR du 26 mars 2014 porte réforme du droit de l'urbanisme afin de réaliser « *l'engagement de construire 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux* », tout en assurant « *la transition écologique des territoires* ». Le texte propose à cet effet « *des mesures en matière d'urbanisme visant à accroître l'effort de construction de logements, tout en freinant l'artificialisation des sols et en luttant contre l'étalement urbain* ».

Au premier rang de ces mesures figure la rénovation des règles d'urbanisme. La loi ALUR modifie sensiblement le régime juridique des documents d'urbanisme : schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, carte communale...

De nouvelles dispositions réglementaires en matière de PLU intercommunal

La loi ALUR franchit un cap que la loi « Grenelle II » n'avait pas voulu franchir puisqu'elle transfère la compétence des PLU aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Le « II » de l'article 136 de la loi ALUR prévoit en ce sens que « *La communauté de communes ou la communauté d'agglomération existant à la date de publication de la présente loi, ou celle créée ou issue d'une fusion après la date de publication de cette même loi, et qui n'est pas compétente en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale le devient le lendemain de l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la publication de ladite loi* ».

Après d'âpres discussions, les parlementaires se sont accordés pour aménager une possibilité de « blocage » en prévoyant que « *si, dans les trois mois précédant le terme du délai de trois ans mentionné précédemment, au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent, ce transfert de compétences n'a pas lieu.* »

Par ailleurs, après chaque renouvellement municipal, la loi ALUR oblige les EPCI à débattre à nouveau du transfert de compétence puisque selon l'article 136 de cette loi : « *Si (...) la communauté de communes ou la communauté d'agglomération n'est pas devenue compétente en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme*

en tenant lieu ou de carte communale, elle le devient de plein droit le premier jour de l'année suivant l'élection du président de la communauté consécutive au renouvellement général des conseils municipaux et communautaires, sauf si les communes s'y opposent dans les conditions » indiquées précédemment.

C'est dans ces circonstances que sont réformés en profondeur non seulement les procédures d'élaboration, de révision et de modification d'un PLU par un EPCI mais encore le contenu des plans locaux d'urbanisme intercommunaux.

L'obligation est supprimée d'intégrer dans le PLU intercommunal le programme local de l'habitat (PLH) et le plan de déplacement urbain (PDU). Cette intégration devient facultative. La loi crée, au sein des PLU intercommunaux tenant lieu de PLH et de PDU, un nouveau document permettant de faciliter l'intégration des mesures et des éléments d'information nécessaires à la mise en œuvre de la politique de l'habitat et des déplacements.

Ce nouveau document est le programme d'orientations et d'actions. Il ressort aussi des nouvelles dispositions du code de l'urbanisme modifiées par la loi ALUR que ce ne sont plus les orientations d'aménagement et de programmation qui, seules, tiennent lieu de PLH et de PDU, mais que l'ensemble des documents composant un PLU intercommunal ont vocation, selon leur objet, à tenir lieu de PLH et de PDU.

De nouvelles dispositions réglementaires pour s'inscrire dans un urbanisme de projet

Le décret du 28 décembre 2015 a modifié en profondeur le contenu du règlement du plan local d'urbanisme (PLU) en l'adaptant aux nouvelles contraintes tenant à l'urbanisme de projet, aux exigences environnementales et de mixité fonctionnelle et sociale.

L'innovation majeure est de poser les principes d'un urbanisme de projet permettant à la règle de s'adapter au projet.

Les termes du règlement national d'urbanisme (RNU) seront désormais définis par un lexique national d'urbanisme pris par arrêté (nouvel article R. 111-1 du CU).

Le nouvel article R. 151-09 précise que le règlement contient exclusivement les règles générales pour mettre en œuvre le projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

Le code de l'urbanisme consacre désormais une section au règlement du PLU (art. R. 151-9 et s.).

Par ailleurs, l'article R. 151-12 du CU pose désormais le principe que « les règles peuvent consister à définir de façon qualitative un résultat à atteindre, dès lors que le résultat attendu est exprimé de façon précise et vérifiable ». Cette disposition permettra de définir dans un secteur ou dans une opération d'aménagement le résultat attendu de l'opération.

Toujours dans une logique d'urbanisme de projet, le nouvel article R. 151-40 permet au règlement de définir des secteurs de plans masse cotés en trois dimensions.

En outre, l'article R. 151-39 permet au règlement de définir des règles maximales et minimales d'emprise au sol et de hauteur des constructions. Et s'agissant de la qualité architecturale du bâtiment, le règlement du PLU peut désormais prévoir des règles

alternatives afin d'adapter la volumétrie du bâtiment et d'assurer son insertion dans son contexte urbain.

Ces dispositions, combinées à l'application de l'article R. 151-21, permettront de projeter au sein du règlement du PLU des secteurs avec des projets d'ensemble sur plusieurs unités foncières contiguës, qui pourront bénéficier de règles alternatives adaptées aux conditions locales particulières. Ce secteur pourra même prévoir le pourcentage des programmes de logements qui seront affectés à ces catégories spécifiques.

Toutes ces dispositions constituent notamment des outils parfaits pour définir un écoquartier au sein du PLU.

Afin d'assurer la mise en œuvre des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle, le règlement pourra permettre d'imposer une mixité sociale des destinations ou des sous-destinations au sein d'une même construction ou d'une unité foncière (art.151-37 nouveau du CU).

De même, le règlement pourra définir des secteurs dans lesquels les programmes de logements locatifs sociaux ou de logements intermédiaires bénéficieront d'une majoration de volume constructible.

Enfin, l'article R. 151-19 permet de rendre compatible la mise en place d'un PLU intercommunal dont une partie du périmètre serait régie par le RNU. Cette disposition facilite la mise en place d'un PLUⁱ sur un territoire intercommunal où l'une des communes n'avait pas encore adopté de PLU.

Au final, le nouveau règlement du PLU devrait donner naissance à la fois à un urbanisme de projet, ce qui pourrait contribuer à une meilleure traduction du PADD au sein du règlement et limiter les recours contentieux. Indirectement, il pourrait également permettre une plus grande expression architecturale, du fait des règles adaptées aux conditions locales.

Le risque est néanmoins de donner naissance à un PLU désignant très précisément ce que doit accueillir chaque unité foncière, ce qui portera une atteinte évidente au droit de propriété dit « inviolable et sacré » et de jouir librement de son bien - laquelle unité sera dans l'obligation d'accueillir un programme de logement social ou un type de commerce spécifique alors que l'unité foncière voisine sera libre de toutes contraintes.

Le PLU : objectifs et contenu

L'objectif principal d'un PLU réside dans l'émergence d'un projet de territoire partagé et concerté, conciliant les politiques nationales et territoriales d'aménagement avec les spécificités d'un territoire.

Le code de l'urbanisme (article L. 121-1 du Code de l'Urbanisme) structure ce document au regard des politiques publiques, de manière à permettre leur intégration dans les orientations et les règles retenues pour l'aménagement et l'urbanisation.

La loi Grenelle 2 a particulièrement renforcé les obligations du PLU en matière de diminution des obligations de déplacement, de réduction des émissions de gaz à effets de serre et de gestion économe de l'espace.

À l'exception des parties couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur, le PLU doit couvrir l'intégralité du territoire de la collectivité compétente pour son

élaboration. Il doit comprendre un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables (PADD), un règlement, des orientations d'aménagement (OAP) et des annexes.

Le rapport de présentation assure la cohérence de l'ensemble du document, des principes jusqu'aux règles d'urbanisme, en s'appuyant sur un diagnostic territorial et en expliquant les choix retenus pour établir le PADD, les OAP et le règlement. Désormais doit également y figurer le diagnostic sur le fonctionnement du marché du logement et sur les conditions d'habitat compris dans le PLH (CU : art. R. 123-2)

Il doit aussi justifier les objectifs de modération de l'espace fixés dans le document.

Le PADD expose le projet d'urbanisme de l'EPCI ou de la commune, et définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques.

Il arrête les orientations générales concernant l'habitat et fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Il doit également énoncer les axes principaux susceptibles de guider les politiques d'attribution des logements locatifs sociaux, ainsi que les principes et objectifs mentionnés dans le PLH (CCH : art. R. 302-1-2), ceux retenus pour permettre une offre suffisante, diversifiée et équilibrée des différents types de logements et ceux retenus pour répondre à certains besoins (notamment des personnes mal logées ou défavorisées).

Dans le respect du PADD, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) permettent à la collectivité de prévoir, par quartier ou par secteur, des actions et opérations d'aménagement particulières (CU : art. R. 123-3) pour assurer le renouvellement et le développement urbain.

Si le PLH est intégré au PLU, les OAP doivent également intégrer les objectifs du PLH, c'est-à-dire les secteurs géographiques prioritaires, la politique envisagée en matière de requalification du parc existant, de lutte contre l'habitat indigne et de renouvellement urbain, les réponses à apporter aux besoins particuliers des étudiants ainsi que le programme d'actions issu du PLH.

En cohérence avec le PADD, le règlement et ses documents graphiques délimitent les zones urbaines, les zones à urbaniser, les zones agricoles et les zones naturelles et forestières, et fixent les règles générales d'urbanisation et les servitudes d'utilisation des sols. Le règlement est opposable à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux ou constructions.

Les documents graphiques du PLU doivent faire apparaître les prescriptions relatives aux programmes de logements et à la taille minimale des logements (CU : art. L. 123 1, 15° et 16°).

La politique de l'habitat dans le PLU

Dans le cadre d'un PLUi valant PLH, le PLU peut tenir lieu de PLH et comprend une pièce supplémentaire sous la forme d'un « programme d'orientations et d'actions » en plus du rapport de présentation, du PADD, des orientations d'aménagement et de programmation, du règlement et des annexes. Toutefois, c'est l'ensemble du PLU qui vaut PLH.

Le programme d'orientations et d'actions (POA) comprend toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat du PLU. Les orientations d'aménagement et de programmation précisent, quant à elles, les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre les objectifs énoncés à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitat (CCH) pour les PLH.

Le projet de PLU tenant lieu de PLH est soumis au CRHH pour avis, réputé favorable en cas de silence de plus de 3 mois après la transmission du PLU.

Lors du contrôle de légalité, le préfet peut demander des modifications lorsque les dispositions tenant lieu de PLH ne répondent pas aux objectifs de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, de renouvellement du parc immobilier et d'accroissement du nombre de logements et de places d'hébergement nécessaires, en application des dispositions de l'article L. 302-2-2 du CCH, ou ont fait l'objet d'un avis défavorable ou de réserves émises par le CRHH.

Le PLU, et notamment le PADD, doit préciser les objectifs de la commune en matière d'habitat et contribuer à leur mise en œuvre par un règlement adapté et la mise en place d'outils. Ceci demande au préalable d'analyser finement le marché du logement et de détailler les besoins spécifiques communaux.

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (dite « ENL ») définit quatre grands objectifs :

- aider les collectivités à construire ;
- soutenir l'accession sociale à la propriété ;
- développer l'offre locative à loyer maîtrisé ;
- favoriser l'accès de tous à un logement.

Pour atteindre ces objectifs, la loi ENL introduit des outils en matière d'urbanisme et de foncier, à savoir :

dans les zones urbaines ou à urbaniser, la possibilité de :

- délimiter des secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion de logements d'une taille minimale qu'il fixe (**L. 151-14** du code de l'urbanisme) ;
- 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 que le PLU définit dans le respect des objectifs de mixité sociale (article **L. 151-15**) ;
- **réserver des terrains en vue de la réalisation de programmes de logement** qu'il définit, **dans le respect des objectifs de mixité sociale**, (articles **L. 151 - 41-4°** et **R. 151-38-1°** du code de l'urbanisme). Cette servitude comporte un droit de délaissement de droit commun codifié sous l'article L 152-2 CU : le propriétaire du terrain réservé peut soit réaliser les programmes de logements définis par le PLU, soit mettre la commune en demeure d'acquérir le terrain ;

- **interdire**, sous réserve d'une justification particulière, **dans un périmètre qu'il**

délimite et pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement ; les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes sont toutefois autorisés (article **L. 151-41-5°** du code de l'urbanisme).

Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent prendre la forme de schéma d'aménagement et porter sur des quartiers ou secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. **Elles peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants.**

Ces outils sont des réponses possibles aux enjeux d'habitat identifiés sur le territoire communal, tels que :

- favoriser la mixité sociale à l'échelle des quartiers et des programmes de logements ;
- satisfaire des besoins de logements spécifiques identifiés lors du diagnostic territorial :
 - en développant une offre de logements sociaux dans les quartiers qui en sont déficitaires ;
 - en construisant des logements adaptés à des publics spécifiques en réponse aux objectifs fixés par un PLH (logements pour étudiants, pour personnes âgées, handicapées...) ;
 - en réalisant des logements intermédiaires dans les quartiers accueillant majoritairement des logements sociaux ; réaliser des opérations mixtes à l'échelle de l'immeuble ;
- réorienter les projets qui ne répondent pas aux objectifs de mixité sociale définis sur le site ;
- anticiper l'acquisition de terrain par la commune.

En outre, conformément aux dispositions de l'article **L. 153-28** du code de l'urbanisme et ceci, dans l'hypothèse d'un PLU « tenant de lieu de PLH » (PLU intercommunal), l'autorité compétente doit, dans les 6 ans à compter de l'approbation du plan, procéder à une « évaluation des résultats » du PLUi au regard des objectifs de l'article L. 302-1 du CCH. Cette analyse est suivie d'une délibération de l'organe délibérant sur l'opportunité de réviser ou non le document d'urbanisme. À cette obligation s'ajoute dans les trois ans suivant l'approbation du PLUi la nécessité de procéder, conformément au **L. 153-29 CU**, à un « bilan de l'application » des dispositions du PLUi relatives à l'habitat, au regard du même article L. 302-1 du CCH. Ce bilan est transmis au préfet du département. Il est organisé tous les 3 ans dès lors que le plan n'a pas été mis en révision.

Les outils à disposition

Outre ce volet relatif à l'adaptation des documents d'urbanisme, **la loi MOLLE est venue modifier les dispositifs de la loi ENL** visant à encourager et à faciliter la réalisation de logements par certaines mesures.

L'ordonnance 2012-11 du 5 janvier 2012 portant clarification et simplification des procédures d'élaboration, de modification et de révision des documents d'urbanisme a simplifié la procédure de mise en œuvre de ces dispositions.

Elles sont récapitulées dans le tableau ci-dessous :

| | Majoration en faveur de l'adaptation et de diversification de l'habitat | Majoration du volume constructible en faveur de la diversité de l'habitat | Majoration en faveur de l'exemplarité énergétique ou environnementale |
|----------------------------|--|--|---|
| | Art. L. 151-28-1° | Art. L. 151-28-2° | Art. L. 151-28-3° |
| Objectifs | Favoriser la construction en zone humide | Favoriser la création de logements sociaux | Favoriser les constructions à énergie positive ou exemplaires au plan énergétique ou environnemental |
| Champ d'application | <ul style="list-style-type: none"> - secteurs en zone U - pour bâtiments à usage d'habitation - pour chaque règle relative au gabarit, à la hauteur et à l'emprise au sol | <ul style="list-style-type: none"> - secteurs en zone U ou AU - sur le volume constructible tel qu'il résulte des règles de gabarit, hauteur et emprise au sol | <ul style="list-style-type: none"> - secteur en zone U ou AU - constructions faisant preuve d'exemplarité énergétique ou environnementale ou qui sont à énergie positive - sur les règles de gabarit - la limitation en hauteur des bâtiments dans un PLU ne peut avoir pour effet d'introduire une limitation du nombre d'étages plus contraignante d'un système constructif à l'autre |
| Dépassement | <p>20 % maximum pour chacune des règles concernées</p> <p>Ce dépassement ne peut créer une surface de plancher supérieure de plus de 20 % à la surface de plancher existante</p> | 50 % maximum | <ul style="list-style-type: none"> - 30 % maximum et dans le respect des autres règles du PLU - mais restrictions du L. 151-29 CU : seulement 20 % dans les secteurs sauvegardés, les AMVAP, ZPPAUP, MH classé ou inscrit, sites inscrits ou classés, immeubles protégés au titre du L. 151-19 CU) |

| | | | |
|--------------------------------|---|--|--|
| Mise en œuvre | Introduit dans le règlement du PLU et délimitation au zonage (cf. R. 151-37-5°) | Introduit dans le règlement du PLU et délimitation au zonage (cf. R. 151-37-6°) Pour chaque opération, la majoration ne peut être supérieure au rapport entre le nombre de logements locatifs sociaux et le nombre total des logements de l'opération | Introduit dans le règlement du PLU Modulation possible du dépassement sur tout ou partie du territoire Majoration peut être supprimée (modification simplifiée) dans des secteurs limités sous réserve d'une justification motivée par la protection du patrimoine bâti, des paysages et des perspectives monumentales |
| PLD | | La partie de la construction en dépassement n'est pas assujettie au versement résultant du dépassement du plafond légal de densité | |
| CUMUL | Ne peut être cumulée avec la majoration prévue aux articles L. 151-28-2°, 3° et 4° (*) | L. 151-29 : L'application combinée des articles L. 158-2° à 4° ne peut conduire à autoriser un dépassement de plus de 50 % du volume autorisé par le gabarit de la construction | |
| Exclusion cf. L. 151-29 | Zones A, B et C des plans d'exposition au bruit | | |

(*) L'article **L. 151-28- 4°** du code de l'urbanisme est issu de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité, et l'égalité des chances économiques (*loi dite Macron*). Cet article, complété par l'article R. 151-37-7°, dispose que le règlement (zonage) du PLU, peut délimiter des secteurs ou la réalisation de programmes de logements, comportant des « **logements intermédiaires** », bénéficie d'une majoration maximum de 30 % du volume constructible résultant des règles de gabarit, hauteur et emprise au sol. Cette majoration ne peut être supérieure au rapport entre le nombre de logements intermédiaires et le nombre total de logements de l'opération.

Par ailleurs, il existe des mesures fiscales, incitatives pour aider les communes et les EPCI dans la programmation d'opérations de logements sociaux, et répressives, pour lutter contre la spéculation foncière :

- compensation des pertes de recettes, pour les communes, les communautés de communes, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, résultant du régime d'exonération de la taxe foncière en faveur des logements locatifs aidés par l'État et ce jusqu'au 31 décembre 2014 (**dispositif prorogé en 2015**) ;
- possibilité de majorer les valeurs locatives cadastrales des terrains constructibles situés en zones urbaines pour le calcul de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (mesure qui vise à lutter contre la rétention spéculative du foncier non bâti) ;
- possibilité pour les communes d'instituer une taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux des terrains nus rendus constructibles par un document d'urbanisme ;
- possibilité de recourir à l'établissement public foncier (EPF) pour soutenir la commune dans son action dans le logement.

Le PLU dans la hiérarchie des documents d'urbanisme

Le plan local d'urbanisme constitue un document d'urbanisme réglementaire venant s'inscrire dans une hiérarchie établie des plans et schémas ayant un impact sur l'aménagement du territoire.

Le PLU doit pour sa part respecter les orientations fixées par les différents documents de planification de rang supra-communal ou de politiques sectorielles élaborés par l'État ou les autres collectivités territoriales. Il se trouve ainsi dans un rapport de compatibilité ou de prise en compte avec les principaux documents de norme supérieure.

Le PLH dans l'ordonnancement juridique et son lien de compatibilité avec le PLU

Le PLH prend en compte les dispositions du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALPD) et celles de l'accord collectif intercommunal d'attribution des logements sociaux et du Protocole d'occupation du patrimoine social (POPS).

Le PLH doit être compatible avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale (SCoT).

Lorsqu'un SCoT est approuvé après l'approbation d'un programme local de l'habitat, ce dernier est, le cas échéant, rendu compatible dans un délai de trois ans.

À défaut de compatibilité entre un PLH et un SCoT, leurs dispositions peuvent être harmonisées dans le cadre de la procédure de l'article L. 122-16 du code de l'urbanisme où la révision du SCoT et l'approbation du PLH font l'objet d'une enquête publique commune organisée par le Président de l'EPCI chargé du SCoT.

La carte communale doit être compatible avec le PLH.

Sauf cas particulier, le périmètre du PLH est intercommunal ; par contre, si l'intercommunalité de principe du PLU est légalement affirmée aujourd'hui, dans les faits un PLH recouvre plusieurs PLU communaux, même si cette situation devrait devenir plus exceptionnelle après 2017. Par ailleurs, le PLU doit être compatible avec le PLH, ce qui amène à considérer deux types de situations :

PLH précédant un PLU

La délibération qui prescrit l'élaboration du PLU est notifiée au président de l'EPCI compétent en matière de PLH. Le PLU doit être compatible avec le PLH mais n'est pas illégal du seul fait qu'il autorise la construction de plus de logements que les obligations minimales du programme local de l'habitat n'en prévoient.

S'il y a lieu, le préfet adresse à l'EPCI compétent ou à la commune un dossier indiquant les motifs pour lesquels il considère que le PLU n'est pas compatible avec le PLH ainsi que les modifications qu'il estime nécessaires de lui apporter pour le mettre en compatibilité. Dans un délai d'un mois, l'EPCI ou la commune fait connaître au préfet s'il entend opérer la mise en compatibilité nécessaire. À défaut d'accord dans ce délai ou, en cas d'accord, à défaut d'une délibération approuvant la mise en compatibilité dans un délai de six mois à compter de la notification initiale du préfet, ce dernier engage et approuve cette mise en compatibilité.

PLU précédant un PLH

Lorsqu'un PLH est approuvé après l'approbation d'un PLU, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans. Ce délai est ramené à un an pour permettre la réalisation d'un ou plusieurs programmes de logements prévus dans un secteur de la commune par le PLH et nécessitant une modification du plan. À l'issue du délai d'un an, si le PLU n'a pas été rendu compatible, le préfet adresse à l'EPCI compétent ou à la commune un dossier indiquant les motifs pour lesquels il considère que le PLU n'est pas compatible avec l'autre document ainsi que les modifications qu'il estime nécessaire de lui apporter pour le mettre en compatibilité.

Dans un délai d'un mois, l'EPCI ou la commune fait connaître au préfet s'il entend opérer une mise en compatibilité nécessaire. À défaut d'accord dans ce délai ou, en cas d'accord, à défaut d'une délibération approuvant la mise en compatibilité dans un délai de six mois à compter de la notification initiale du préfet, ce dernier engage et approuve cette mise en compatibilité.

L'adaptation d'un PLH pour mettre en compatibilité un SCOT ou un PLU peut se faire dans le cadre particulier de l'article L. 306-1 du code de l'urbanisme.

PLUi valant PLH

Lorsqu'il est élaboré par un EPCI, le PLU peut tenir lieu de PLH. Dans ce cas, il poursuit les objectifs énoncés dans le PLH (art L. 302-1 du CCH). Cette configuration, qui devrait monter en puissance dans le futur, introduit des spécificités dans le contenu et dans la procédure du PLU.

Composition

Lorsque le PLU tient lieu de PLH, il comprend une pièce supplémentaire sous la forme d'un « programme d'orientations et d'actions » en plus du rapport de présentation, du PADD, des orientations d'aménagement et de programmation, du règlement et des annexes. Toutefois, c'est l'ensemble du PLU qui vaut PLH.

Le programme d'orientations et d'actions (POA) comprend toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat du PLU. Les orientations d'aménagement et de programmation précisent, quant à elles, les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre les objectifs énoncés à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation pour les PLH.

Lorsqu'une communauté de communes de moins de 30 000 habitants élabore un PLU tenant lieu de PLH, ce plan comprend donc un programme d'orientations et d'actions et, si nécessaire, des dispositions relatives à l'habitat dans les orientations d'aménagement et de programmation.

Le projet de plan local d'urbanisme tenant lieu de programme local de l'habitat est soumis au CRHH pour avis, réputé favorable en cas de silence de plus de 3 mois après la transmission du PLU.

Lors du contrôle de légalité, le préfet peut demander des modifications lorsque les dispositions tenant lieu de PLH ne répondent pas aux objectifs de répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements, de renouvellement du parc immobilier et d'accroissement du nombre de logements et de places d'hébergement nécessaires, en application des dispositions de l'article L. 302-2-2 du Code de la construction et de

l'habitation (CCH) ou ont fait l'objet d'un avis défavorable ou de réserves émises par le CRHH.

Même en présence d'un SCoT approuvé, le PLU n'est exécutoire que dans un délai d'un mois suivant sa transmission au préfet, sous réserve des demandes de modifications de celui-ci.

Trois ans au plus tard à compter de la délibération portant approbation ou révision du PLU tenant lieu de PLH, l'organe délibérant de l'EPCI réalise un bilan de l'application des dispositions de ce plan relatives à l'habitat au regard des objectifs prévus à l'article L. 302-1 du code du CCH. Ce bilan est transmis au préfet de département. Il est organisé tous les trois ans dès lors que le plan n'a pas été mis en révision.

Six ans au plus tard après la délibération portant approbation ou révision du plan local d'urbanisme, l'organe délibérant de l'EPCI procède à une analyse des résultats de l'application de ce plan, notamment au regard des objectifs l'article L302-1 du CCH.

Dans la pratique, la réalisation d'un PLUiH, à fortiori d'un PLUiHD, avec l'intégration d'un plan de déplacements urbains, constitue une petite révolution culturelle par le rapprochement des cultures techniques qu'elle nécessite.

4. Extraits du CGCT sur les compétences

Article L5215-20 du CGCT

I. - La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

a) programme local de l'habitat ;

b) politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; action en faveur du logement des personnes défavorisées ;

c) opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre.

Article L5216-5 du CGCT

I. - La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes :

3° En matière d'équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en oeuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

Article L5214-16 du CGCT

II. - La communauté de communes doit par ailleurs exercer, au lieu et place des communes, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, les compétences relevant d'au moins trois des neuf groupes suivants :

2° Politique du logement et du cadre de vie.

Article L5217-2 du CGCT

3° En matière de politique locale de l'habitat :

a) programme local de l'habitat ;

b) politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ;

c) amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;

d) aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

Article L5219-1 du CGCT Métropole paris

2° A compter du 1er janvier 2017, en matière de politique locale de l'habitat :

- a) programme local de l'habitat ou document en tenant lieu ;
- b) politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ;
- c) amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt métropolitain, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre d'intérêt métropolitain ;
- d) aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;

Article L5219-5 du CGCT EPT paris

d) conjointement avec la métropole du Grand Paris, signature de la convention intercommunale mentionnée à l'article [8](#) de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, et, dans le cadre de son élaboration et du suivi de sa mise en œuvre, participation à la conférence intercommunale du logement mentionnée à l'article L. 441-1-5 du code de la construction et de l'habitation ;

II. - L'établissement public territorial élabore de plein droit, en lieu et place des communes membres, un plan local d'urbanisme intercommunal, dans les conditions prévues aux [articles L. 134-1 à L. 134-9](#) du code de l'urbanisme.

Article L. 5218-7 du CGCT Marseille conseil de territoire

II. - Sauf délibération expresse adoptée à la majorité des deux tiers du conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, celui-ci délègue, jusqu'au 31 décembre 2019, à chaque conseil de territoire, dans le respect des objectifs et des règles qu'il fixe, l'exercice des compétences qui lui ont été transférées par ses communes membres, à l'exception des compétences en matière de :

6° Programmes locaux de l'habitat ; schémas d'ensemble de la politique de l'habitat, du logement et des actions de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre.

5. Grille de lecture du programme local de l'habitat

EPCI

Date d'adoption du PLH

Période concernée par le PLH

1. Diagnostic

11. bilan de la période précédant celle du PLH considéré

12. fonctionnement des marchés du logement

121. offre foncière

122. offre de logements

2. Objectifs

21. évolution démographique et économique, évaluation des besoins des habitants actuels et futurs, desserte des transports, lutte contre l'étalement urbain

22. foncier

23. logement neuf

233. globalement

234. par secteur (commune ou groupe de communes) et catégorie de logement

24. logement existant

3. Moyens

31. études et observation de l'habitat

32. foncier

33. opérations d'aménagement

34. autres outils d'urbanisme

34. aides au logement

341. neuf

342. existant

6. Liste des personnes rencontrées

| <i>Nom</i> | <i>Prénom</i> | <i>Organisme</i> | <i>Fonction</i> | <i>Date de rencontre</i> |
|----------------------|-------------------|--|---|--------------------------|
| VISITES PACA | | | | |
| GONZALEZ | Bernard | Préfecture Vaucluse | Préfet | 13/01/2016 |
| ROUSSEL | Jean-Louis | DDT Vaucluse | Directeur | 13/01/2016 |
| BOILEAU | Jean-Marc | DDT Vaucluse | Directeur adjoint | 13/01/2016 |
| CARRETON | Marlène | DDT Vaucluse | Responsable du service urbanisme et risques | 13/01/2016 |
| TRISSON-RIBES | Dominique | DDT Vaucluse | Responsable du service habitat, observatoire et rénovation urbaine | 13/01/2016 |
| SOTTIEZ | Fabien | DDT Vaucluse | Responsable du service Ville, Logement et Habitat | 13/01/2016 |
| BONNEAUD | Carole | DDT Vaucluse | Chargée du suivi des PLU | 13/01/2016 |
| CLOZEL | Aline | Communauté d'agglomération Grand Avignon | du Responsable du service habitat | 13/01/2016 |
| ULLMANN | Michel | Communauté d'agglomération Grand Avignon | du Elu communautaire et adjoint au maire en charge des travaux à la commune | 13/01/2016 |
| BELAIDI | Darida | Commune d'Avignon | Adjointe au logement et à l'urbanisme | 13/01/2016 |
| CHASTANIER | Denis | Commune d'Avignon | Directeur des politiques urbaines | 13/01/2016 |
| CARDEN | Stéphane | Commune d'Avignon | Responsable du service habitat logement | 13/01/2016 |

| <i>Nom</i> | <i>Prénom</i> | <i>Organisme</i> | <i>Fonction</i> | <i>Date de rencontre</i> |
|-----------------------|--------------------|-------------------|--|--------------------------|
| VISITES PACA | | | | |
| MAURIN | Jean-Michel | DDTM Var | Directeur | 14/01/2016 |
| KAUFFMANN | Michel | DDTM Var | Chef de service aménagement et habitat | 14/01/2016 |
| RUDA | Francisco | DDTM Var | Responsable du service habitat et rénovation urbaine | 14/01/2016 |
| DUFOND | François | DDTM Var | STEV | 14/01/2016 |
| DROZ-VINCENT | Daniel | AUDAT | Directeur | 14/01/2016 |
| ESPONDA | Marc | AUDAT | Directeur adjoint | 14/01/2016 |
| CABITEN | Nadine | CAVEM | Elue logement / membre communautaire | 14/01/2016 |
| NEVEU | Fabienne | CAVEM | Directrice du service de l'habitat | 14/01/2016 |
| DEFRANCE | Philippe | CAVEM | Directeur général des services | 14/01/2016 |
| SERT | Richard | Commune de Fréjus | 1er adjoint à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire | 14/01/2016 |
| LOTTIAUX | Philippe | Commune de Fréjus | DGS | 14/01/2016 |
| MARCO | Jacqueline | Commune de Fréjus | DGS technique et aménagement | 14/01/2016 |
| GAUTRAUD | Cécile | Commune de Fréjus | Responsable du service affaires foncière | 14/01/2016 |
| DUMOULIN | Laurence | Commune de Fréjus | Service urbanisme | 14/01/2016 |
| BOURRAINDELOUP | Gérard | Commune de Fréjus | Service urbanisme | 14/01/2016 |

| Nom | Prénom | Organisme | Fonction | Date de rencontre |
|------------------------|------------------|-----------------------------|---------------------------------|--------------------------|
| VISITES PACA | | | | |
| PAPIN | Guillaume | Commune de Fréjus | Chargé d'études | 14/01/2016 |
| BERTORA | Roland | Commune de Saint-Raphaël | 1er adjoint | 14/01/2016 |
| GEISLER | Alfred | Commune de Saint-Raphaël | Adjoint à l'urbanisme | 14/01/2016 |
| LECOT – LEVI | Anne | Commune de Saint-Raphaël | Directrice du service urbanisme | 14/01/2016 |
| GUIERO | Mireille | Commune de Saint-Raphaël | Responsable urbanisme | 14/01/2016 |
| COLRAT | Adolphe | Préfecture Alpes-Maritimes | Préfet | 01/02/2016 |
| SITBON | Jérémie | DDTM Alpes-Maritimes | STEM | 01/02/2016 |
| VOLPE-MIRA | Caroline | DDTM Alpes-Maritimes | STEM | 01/02/2016 |
| NECAS | Béatrice | DDTM Alpes-Maritimes | STEM | 01/02/2016 |
| FREDEFON | Arnaud | DDTM Alpes-Maritimes | STO | 01/02/2016 |
| NICOLAS | Laure | DDTM Alpes-Maritimes | SHL | 01/02/2016 |
| DELANGLE | Christian | DDTM Alpes-Maritimes | SHL | 01/02/2016 |
| ROUSSEL | Frédéric | DDCS Alpes-Maritimes | Directeur | 01/02/2016 |
| LIAUTAUD | Stéphane | DDCS Alpes-Maritimes | Chef de service | 01/02/2016 |
| ESTROSI-SASSONE | Dominique | Métropole / commune de Nice | Adjointe au maire | 01/02/2016 |
| JACQUIER | Laurence | Métropole de Nice | Directrice service urbanisme | 01/02/2016 |

| Nom | Prénom | Organisme | Fonction | Date de rencontre |
|----------------------|--------------------|--|--|--------------------------|
| VISITES PACA | | | | |
| FEUILLADE | François | Métropole / commune de Nice | DGA | 01/02/2016 |
| DELMOTTE | Hélène | Métropole / commune de Nice | Directrice service habitat | 01/02/2016 |
| TORDO | Christian | Commune de Nice | Elu aménagement planification | 01/02/2016 |
| CESARI GEIGER | Céline | ADAAM | Directrice | 01/02/2016 |
| BIAU | Géraldine | DREAL PACA | Adjointe du Chef du SEL | 02/02/2016 |
| WATTEAU | Hervé | DREAL PACA | Chef d'unité politique de l'habitat (SEL) | 02/02/2016 |
| BOSC | Jérôme | DREAL PACA | Chef d'unité politique des territoires, (SCADE) | 02/02/2016 |
| GEX | Nicolas | Fédération des Promoteurs Immobiliers de Provence | Président | 02/02/2016 |
| FAUCHER | Patrick | Chambre régionale PACA-Corse du Syndicat national des aménageurs lotisseurs (SNAL) | Président | 02/02/2016 |
| LE CORFEC | Yann | SNAL | Responsable service juridique | 02/02/2016 |
| RICHAUD | Jean-Pierre | Chambre régionale des Géomètres-Experts de PACA-Corse | Président | 02/02/2016 |
| GUERRA | Bruno | Union des Maisons françaises PACA-Corse | Président | 02/02/2016 |
| BEHR | Aurélié | AGAM | Responsable du pôle aménagement et urbanisme de projet | 02/02/2016 |

| Nom | Prénom | Organisme | Fonction | Date de rencontre |
|---------------------|------------------|-----------------------|-------------------|--------------------------|
| VISITES PACA | | | | |
| ROUSSELOT | Peggy | AGAM | Chef de projet | 02/02/2016 |
| MINELLI | Olivier | AUPA | Directeur | 02/02/2016 |
| MORETEAU | Maxence | ADEUS | Gérant | 02/02/2016 |
| GOSSE | Fanny | Urbanis | Chef de projet | 02/02/2016 |
| SAINT-PIERRE | Stéphane | NICAYA conseil | Directeur | 02/02/2016 |
| BOYER | Christian | Urbalterre conseil | Directeur | 02/02/2016 |
| OLIVER | Bernard | ARHIm PACA & Corse | Président | 02/02/2016 |
| FRIQUET | Pascal | Logis Familial Varius | Président | 02/02/2016 |
| PINATEL | Eric | LOGIREM | Président | 02/02/2016 |
| BONNOIS | Stéphane | Groupe Unicil | Directeur général | 02/02/2016 |

| Nom | Prénom | Organisme | Fonction | Date de rencontre |
|---------------------|------------------|------------------|--|--------------------------|
| VISITES PdIL | | | | |
| PRIOL | Alain | DDT Mayenne | Directeur | 20/01/2016 |
| BARBERA | Pierre | DDT Mayenne | Directeur adjoint | 20/01/2016 |
| RENOUX | Jean-Marc | DDT Mayenne | Responsable service urbanisme | 20/01/2016 |
| PAPIN | Jean-Yves | DDT Mayenne | Responsable service habitat | 20/01/2016 |
| POISSON | Gwenaël | CD Mayenne | Vice-président, chargé de l'habitat | 20/01/2016 |
| COLLET | Sophie | CD Mayenne | Service habitat insertion | 20/01/2016 |
| TABURET | Aurélien | CD Mayenne | Chef de service habitat logement | 20/01/2016 |
| CHUNIAUD | Alban | EPFL | Directeur | 20/01/2016 |
| BAZUREAU | Nadia | EPFL | Directrice économie et développement local | 20/01/2016 |
| PEIGNER | Michel | Laval agglo | Vice-président habitat | 20/01/2016 |
| LAFEUILLE | Jean-Luc | Laval agglo | Responsable du service habitat et cadre de vie | 20/01/2016 |
| LEGAY | Marion | Mayenne Habitat | Responsable du pôle montage d'opérations | 20/01/2016 |
| DURET | Dominique | Méduane Habitat | Directeur général | 20/01/2016 |
| DESVAUX | Benoist | CAUE | Directeur | 20/01/2016 |
| DUBOURG | Xavier | Laval | Adjoint chargé de l'urbanisme | 20/01/2016 |
| PERSIN | Christian | Laval | Directeur de l'urbanisme | 20/01/2016 |

| Nom | Prénom | Organisme | Fonction | Date de rencontre |
|---------------------|--------------------|---|--|--------------------------|
| VISITES PdIL | | | | |
| BOUGARDIER | | Procivis | Directeur promotion immobilière et aménagement | 20/01/2016 |
| PINEAU | Roger | COOP LOGIS | Président | 20/01/2016 |
| VIGNES | Philippe | Préfecture de la Mayenne | Préfet | 20/01/2016 |
| JUMEZ | Jean-Michel | Préfecture Vendée | Secrétaire général | 21/01/2016 |
| BURON | Stéphane | DDTM Vendée | Directeur | 21/01/2016 |
| JOSSIER | Michèle | DDTM Vendée | Responsable habitat et logement (SHC) | 21/01/2016 |
| VELOT | Anthony | DDTM Vendée | Chef du service habitat construction (SHC) | 21/01/2016 |
| BAUDOIN | Valérie | DDTM Vendée | Adjointe à la responsable habitat et logement (SHC) | 21/01/2016 |
| LIMOUSIN | Damien | DDTM Vendée | Responsable planification urbaine (SUA) | 21/01/2016 |
| SPIETH | Pierre | DDTM Vendée | Chef du service urbanisme et aménagement (SUA) | 21/01/2016 |
| GUILLET | Christophe | DDTM Vendée | Chargé de mission SCOT (SUA) | 21/01/2016 |
| DAVID | Gaëtan | Communauté de communes du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie | Chargé de la planification (SCOT) et de l'instruction de l'Application des Droits des Sols (ADS) | 21/01/2016 |
| REMAUD | Christian | Communauté de communes du pays de Saint-Gilles-Croix-de-Vie | Directeur transport, habitat et gestion contractuelle | 21/01/2016 |

| Nom | Prénom | Organisme | Fonction | Date de rencontre |
|---------------------|----------------------|----------------------------------|--|--------------------------|
| VISITES PdIL | | | | |
| NAULET | Loïc | Commune de L'Aiguillon-sur-Vie | Maire | 21/01/2016 |
| DELANAUD | Jean-François | Commune de Saint-Hilaire-de-Riez | Adjoint à l'aménagement et à l'urbanisme | 21/01/2016 |
| ROUSTAN | Sophie | Commune de Saint-Hilaire-de-Riez | Directrice de l'aménagement, de l'économie et du développement durable | 21/01/2016 |
| JEAN | Guillaume | EPF | Directeur | 21/01/2016 |
| WATTIEZ | Hubert | EPF | Responsable développement | 21/01/2016 |
| DURAND | Elodie | Vendée Habitat | Service aménagement prospective et accession | 21/01/2016 |
| REAUD | Vanessa | CD Vendée | Chargée d'études habitat | 21/01/2016 |
| COUTEREEL | Marc | CAUE | Directeur | 21/01/2016 |
| LAPEYRE | Olivier | CAUE | Architecte conseil | 21/01/2016 |
| GODFROID | Sandrine | SGAR | Secrétaire générale | 22/01/2016 |
| JACQUEMIN | Benoit | SGAR | Adjoint à la secrétaire générale | 22/01/2016 |
| VIROULAUD | Philippe | DREAL | Directeur adjoint | 22/01/2016 |
| DUBUS | Koulm | SGAR | Chargée de mission | 22/01/2016 |
| PERROQUIN | Christophe | DDTM Loire-Atlantique | Chef du service aménagement durable (SAD) | 22/01/2016 |

| Nom | Prénom | Organisme | Fonction | Date de rencontre |
|---------------------|-------------------|------------------------------------|--|--------------------------|
| VISITES PdIL | | | | |
| PRENVEILLE | Isabelle | DDTM Loire-Atlantique | Chef de l'unité planification et aménagement du territoire (SAD) | 22/01/2016 |
| SATTLER | Anne-Marie | DDTM Loire-Atlantique | Chef de l'unité politique territoriale de l'habitat (SBL) | 22/01/2016 |
| BARNETTE | Michel | DDTM Loire-Atlantique | Chef du service bâtiment logement (SBL) | 22/01/2016 |
| GONNORD | Thomas | DDTM Loire-Atlantique | Chef de l'unité littoral forêt (SAD) | 22/01/2016 |
| CRETIN | Bénédicte | DREAL Pays de la Loire | Chef de la division évaluation environnementale | 22/01/2016 |
| BOIS | Stéphane | SCoT métropolitain | Directeur | 22/01/2016 |
| MOULINIE | Claire | SCoT métropolitain | Chargée de mission | 22/01/2016 |
| VIROULAUD | Philippe | DREAL Pays de la Loire | Directeur adjoint | 22/01/2016 |
| LE MEUR | Annaïg | DREAL Pays de la Loire | Responsable habitat durable et marché du logement | 22/01/2016 |
| PRAS | Pascal | Nantes Métropole | Vice-président habitat | 22/01/2016 |
| CHEVALIER | Eric | Nantes Métropole | DGD cohérence territoriale | 22/01/2016 |
| GARNIER | Hélène | Nantes Métropole | Directrice planification | 22/01/2016 |
| BLAU | Audrey | Nantes Métropole | Directrice habitat | 22/01/2016 |
| BETTE | Alain | CARENE Saint-Nazaire agglomération | DGA – habitat | 22/01/2016 |

| <i>Nom</i> | <i>Prénom</i> | <i>Organisme</i> | <i>Fonction</i> | <i>Date de rencontre</i> |
|---------------------|--------------------|--|--------------------|--------------------------|
| VISITES PdIL | | | | |
| HEBRARD | Jean-Pascal | Agence d'urbanisme de l'agglomération nantaise | Directeur d'études | 22/01/2016 |
| BRILLET | Sylvain | Agence foncière de Loire-Atlantique | Directeur | 22/01/2016 |
| LE DENMAT | Lise | Agence foncière de Loire-Atlantique | Chargée de mission | 22/01/2016 |

7. Glossaire des sigles et acronymes

| <i>Acronyme</i> | <i>Signification</i> |
|-----------------|---|
| ANAH | Agence nationale de l'Habitat |
| CA | Communauté d'agglomération |
| CAUE | Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement |
| CC | Communauté de communes |
| CC | Carte communale |
| CD | Conseil départemental |
| CDPENAF | Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers |
| CU | Code de l'urbanisme |
| CU | Communauté urbaine |
| DDTM | Direction départementale des territoires et de la mer |
| DIA | Déclaration d'intention d'aliéner |
| DOO | Document d'orientation et d'objectifs |
| DPU | Droit de préemption urbain |
| DREAL | Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement |
| DUP | Déclaration d'utilité publique |
| EPF | Établissement public foncier |
| EPFL | Établissement public foncier local |

| Acronyme | Signification |
|-----------------|---|
| EPCI | Établissement public de coopération intercommunale |
| ER | Emplacement réservé |
| HLM | Habitation à loyer modéré |
| LLS | Logement locatif social |
| Loi SRU | Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains |
| OIN | Opération d'intérêt national |
| OAP | Orientation d'aménagement et de programmation |
| OPAH | Opération programmée d'amélioration de l'habitat |
| PA | Permis d'aménager |
| PADD | Projet d'aménagement et de développement durable |
| PC | Permis de construire |
| PDU | Plan de déplacements urbains |
| PIG | Programme d'intérêt général |
| PLAI | Prêt locatif aidé d'intégration |
| PLH | Programme local de l'habitat |
| PLU | Plan local d'urbanisme |
| PLUI | Plan local d'urbanisme intercommunal |
| PLUS | Prêt locatif à usage social |
| PLS | Prêt locatif social |

| Acronyme | Signification |
|-----------------|---|
| PPA | Personnes publiques associées |
| POS | Plan d'occupation des sols |
| PPRI | Plan de protection des risques d'inondation |
| PPRN | Plan de prévention des risques naturels |
| PTZ | Prêt à taux zéro |
| RNU | Règlement national d'urbanisme |
| SCOT | Schéma de cohérence territoriale |
| SEM | Société d'économie mixte |
| SMS | Servitude de mixité sociale |
| SPLA | Société publique locale d'aménagement |
| SRADT | Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire |
| SUP | Servitudes d'utilité publique |
| TFPB | Taxe foncière sur les propriétés bâties |
| TFPNB | Taxe foncière sur les propriétés non bâties |
| TH | Taxe d'habitation |
| ZAC | Zone d'aménagement concerté |
| ZAD | Zone d'aménagement différé |
| Zone A | Zone agricole du PLU |
| Zone AU | Zone à urbaniser du PLU |

| Acronyme | Signification |
|-----------------|-------------------------------------|
| Zone N | Zone naturelle et forestière du PLU |
| Zone U | Zone urbaine du PLU |

