



**PRÉFET
DE LA RÉGION
OCCITANIE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Comment optimiser l'opérationnalité des Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) et transcrire leurs objectifs dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) ?

GUIDE

décembre 2022



PLACE
Coopérative Conseil

05 56 31 29 28
Bègles / Toulouse
www.place-reflex.org
@place_cooperative_conseil

SOMMAIRE

PRÉAMBULE

CLE n°1

TERRITORIALISER-PROGRAMMER

l'offre de logement à produire,
avec réalisme et pédagogie

A

Définir de manière partagée avec les communes
la territorialisation des besoins en logement

B

Développer une approche contextualisée
(et pas « hors sol ») :

- de la structure et du fonctionnement des parcs,
- du niveau et de la nature des besoins.

C

Diffuser, faire connaître et rappeler les objectifs
de production de logement du PL(Ui)H

CLE n°2

MIEUX CONNAITRE LES GISEMENTS FONCIERS

pouvant relayer la programmation-logement

A

Partir du potentiel de production envisagé
et évaluer sa capacité à couvrir les objectifs du PLH

B

Identifier les gisements clés
de la reprise requalifiante de l'habitat ancien

CLE n°3

ASSURER LA LIBÉRATION ET L'USAGE DU FONCIER

repéré stratégique au service des priorités du PL(Ui)H

A

Mobiliser « à propos » les outils réglementaires
de l'urbanisme et du droit des sols

B

Croiser Habitat & Urbanisme
en « mode projet »

PREAMBULE

1

De la question de départ...

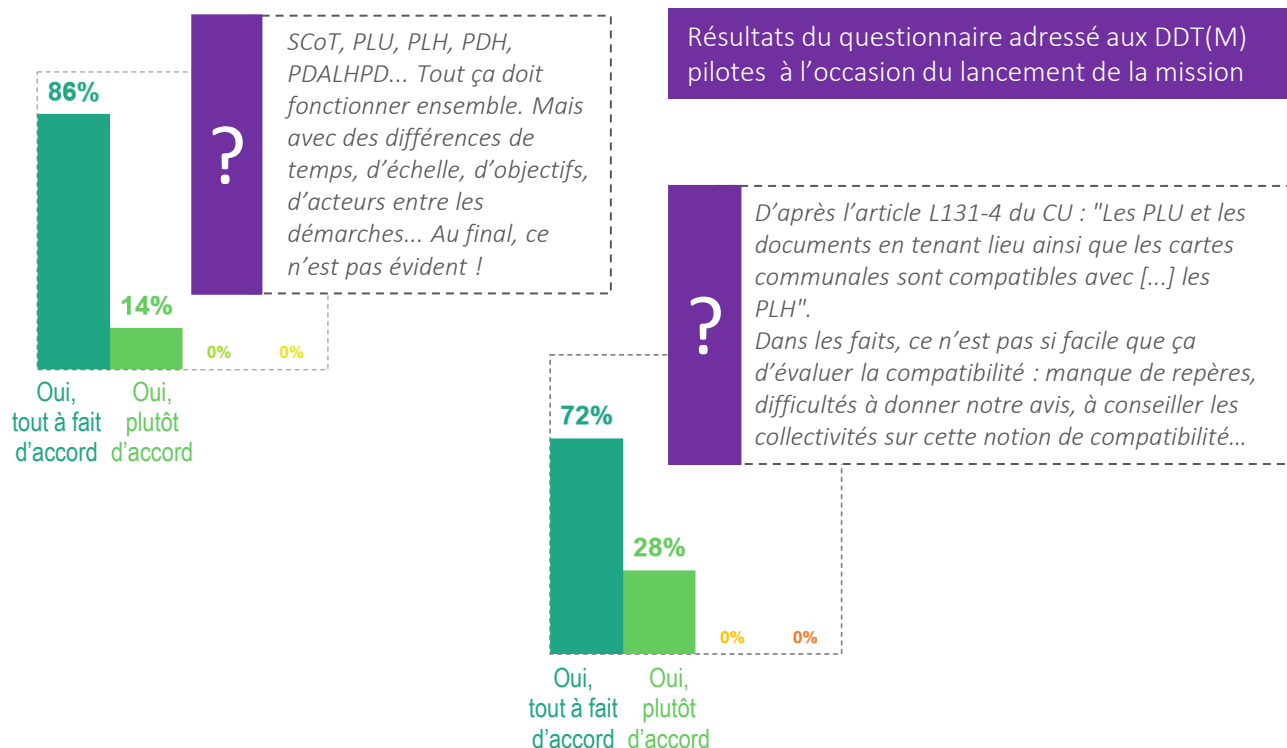
La démarche est partie d'une question de départ : « *Comment optimiser l'opérationnalité des Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) et transcrire leurs objectifs dans les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) ?* ».

Si la question est posée par la DREAL Occitanie, c'est parce qu'y répondre représente un intérêt stratégique : l'habitat et l'urbanisme-foncier gagnent à jouer de pair. Pour « ancrer » leurs objectifs, les PLH-PLUiH ont besoin des relais des documents d'urbanisme et du droit des sols. Lesquels sont eux-mêmes en attente des appuis des PL(Ui)H, pour adapter leur zonage et leur réglementation à la prise en compte de la géographie et du rythme de développement de l'habitat que fixe le PL(Ui)H.

Mais le fait qu'il y ait question, sous-tend aussi qu'il n'est pas évident de répondre. Les premiers échanges avec les 7 DDT(M)* mobilisées dans le cadre de la mission l'ont confirmé : l'habitat ne va pas sans l'urbanisme-foncier et inversement... Mais tout en étant compliqué à articuler, en raison :

- de l'appréciation difficile à évaluer du rapport de comptabilité,
- de différences de temps, d'échelle, d'objectifs entre les documents,
- d'écart de « culture », de préoccupations-priorités entre les acteurs...

* DDT(M) de l'Ariège, des Pyrénées Orientales, des Hautes Pyrénées, du Gers, du Gard, de l'Aude et de la Haute-Garonne. Pour croiser les regards et les avis, ce sont à la fois des représentants du service Habitat et du service Urbanisme-Aménagement de chaque DDT(M) qui ont participé au Groupe technique.



2

... en passant par la rencontre de territoires

Les intercommunalités forment avec les communes le binôme opérationnel de l'action foncière locale au service des politiques de l'habitat. C'est donc naturellement vers elles que l'on s'est tourné. Six EPCI, dotés de PLH ou PLUIH, ont été rencontrés, en compagnie de représentants de la DDT(M). L'objectif de ces échanges : aborder de façon concrète la manière dont leur PLH ou PLUIH s'attache à consolider les liens entre l'habitat et l'urbanisme-foncier pour gagner en opérationnalité.



PLUIH

CC de la Ténarèze [32]
CC de la Haute Ariège [09]
(en cours d'élaboration)

PLH

Grand Narbonne [11]
Alès Agglomération [30]
CC Cœur de Garonne [31]
CC Albères – Côte Vermeille – Illibéris [66]

3

... pour aboutir aux **clés** privilégiées par les PL(Ui)H pour mieux s'articuler avec l'urbanisme-foncier.

Avec pour chacune de ces clés...



La proposition d'« **ingrédients** » favorables à la consolidation des liens entre Habitat & Urbanisme.



La suggestion d'« **outils / pratiques** » qui introduisent ces ingrédients.



L'apport de « **retours d'expériences** » des territoires sur leur mobilisation-appropriation de ces outils-pratiques.





Les clés, ingrédients, outils et retours d'expérience ont été présentés lors du séminaire "Politiques Locales de l'Habitat" du 22 novembre 2022 organisé par la DREAL Occitanie à Carcassonne, en présence à la fois des services Logement-Habitat des DDT(M) et d'intercommunalités impliquées dans l'habitat. La présentation a fait réagir sur les avancées / difficultés rencontrées dans la consolidation des liens entre l'habitat et l'urbanisme.



La synthèse des échanges du séminaire figure à la fin de chaque clé, sous la forme de "bulles de paroles" des participants.

**Séminaire
DREAL Occitanie
"Politiques
Locales de l'Habitat"
Carcassonne
22/11/2022**



Les « clés » , les « ingrédients » , les « outils »  et les « retours d'expérience »  qui sont proposés dans ce guide, constituent des ressources vers lesquelles orienter les élus, les services de l'Etat et les agents des collectivités locales. Non pas pour les appliquer mécaniquement mais pour que chacun les « dose » et les adapte en fonction :

- de l'ancienneté-maturité des politiques locales de l'habitat,
- du niveau de portage-relais politique
- et des moyens dédiés à l'animation-suivi.

Des clés, des ingrédients et des outils à mobiliser-doser en fonction de "là où en est" l'EPCI

Nature de la

DEMARCHE

Posture de

L'EPCI

OBLIGATOIRE

AUTONOME ET ENGAGEE

- Entente politique à l'échelle intercommunale
- Equipe technique structurée, outillée et expérimentée
- Une démarche qui s'inscrit dans une continuité, des habitudes de travail

CONTRAINTE ET FORCEE

- Mécontentes intra-EPCI (ville-centre/communes rurales...)
- Equipe technique dotée de peu de moyens (humains, financiers, techniques...)
- Une démarche vécue comme une contrainte, parfois réalisée à marche forcée

VOLONTAIRE

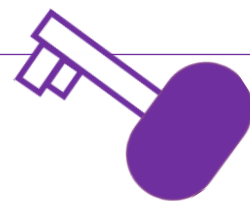
ENGAGEANTE ET MOTIVEE

- Un(e) ou des élu(e)s moteurs,
- Equipe technique mature ou avec une volonté forte de le devenir
- Une démarche qui s'inscrit majoritairement dans un PLUI-H

PASSIVE ET ELOIGNEE

- Prédominance de l'échelon communal,
- Equipe technique peu ou pas structurée,
- Des territoires dotés de problématiques habitat qu'il a fallu convaincre de la nécessité de se lancer dans cette démarche

3 clés pour consolider les liens avec l'urbanisme-foncier



HABITAT
LOGEMENT
PL(Ui)H

Appuis réciproques



URBANISME
FONCIER
PLU(i)

1

TERRITORIALISER- PROGRAMMER

l'offre de logement à
produire, avec réalisme
et pédagogie



Amélioration de
l'appropriation-déclinaison
des objectifs de production
dans les PLU(i)

2

MIEUX CONNAITRE LES GISEMENTS FONCIERS

pouvant relayer
la programmation-logement



Consolidation de
l'« atterrissage » foncier
de la production diversifiée
de logement

3

ASSURER LA LIBÉRATION ET L'USAGE DU FONCIER

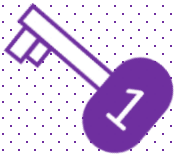
repéré stratégique
au service des priorités
du PLH-PLUiH



Utilisation
appropriée et optimisée
de l'urbanisme
réglementaire et « négocié »

TERRITORIALISER-PROGRAMMER

l'offre de logement à produire, avec réalisme et pédagogie



Evaluer les besoins en logement pour les répartir de manière équilibrée sur le territoire, c'est la vocation première des PLH, au point d'être devenue leur « marque de fabrique ».

La finalité est programmatique : il revient au PLH (et aujourd'hui au volet Habitat du PLUiH) de cadrer le volume (raisonnable) et la géographie (équilibrée) des logements à produire pour les 6 prochaines années. La quantification localisée à la commune de la production (diversifiée) de logement est souvent considérée comme la pièce maîtresse du PLH : c'est elle qui fixe les objectifs de production qui seront à traduire dans les PLU(I).





Pour jouer ce rôle de « pierre angulaire » qui fonde l'articulation avec les documents d'urbanisme, le calibrage et la territorialisation des besoins en logement doivent éviter d'apparaître irréalistes (et donc inatteignables) voire incantatoires. C'est tout l'enjeu de développer une approche objective et réaliste, autant que contextualisée et partagée de la programmation en logement. Le diagnostic joue ici un rôle décisif.

INGRÉDIENTS



Définir de manière partagée avec les communes la territorialisation des besoins en logement

Pourquoi c'est utile aux liens Habitat / Urbanisme-Foncier ?...

-  Pour que les communes s'approprient et se retrouvent dans la démarche de territorialisation de l'offre et n'aient pas le sentiment d'être dépossédées de leur choix aussi bien en matière d'habitat que d'urbanisme.
-  Pour qu'elles comprennent l'intérêt de voir le PLH fixer les objectifs de développement-répartition de l'offre de logement... Et aussi qu'elles saisissent la portée de la programmation du PLH sur les décisions qui seront à prendre en matière d'urbanisme (pour les anticiper et mieux s'y préparer).
-  Pour qu'elles prennent conscience et partagent ensemble les risques que font courir sur l'attractivité et la cohérence d'ensemble du territoire, un développement de l'habitat trop (ou plus rarement, pas assez) rapide, mal ou inégalement réparti, monolithique et pas suffisamment diversifié.
-  Pour qu'elles fassent part de leurs projets et intentions mais aussi qu'elles aient connaissance de ceux des autres... Et s'entendent collectivement sur la géographie de la programmation.



BOITE A OUTILS

*Pour définir de manière partagée avec les communes
la territorialisation des besoins en logement*

Un questionnaire qui « prend le pouls » des communes sur leur perception des enjeux de l'habitat

Lancé au démarrage du PLH-PLUi(H) pour recueillir les avis des élus sur :

- les facilités / difficultés rencontrées par les différents profils d'habitants de la commune pour se loger,
- les avantages / inconvénients des solutions-logement proposées sur la commune (prix, confort...),
- les intentions / ambitions en termes d'accueil de la population, de rythme de développement de l'habitat, de consolidation de la diversité...

Réalisation / diffusion d'un feuillet « le PLH : quésaco ? »

(format 4 pages) qui présente de manière pédagogique :

- le contenu et l'intérêt du PLH, en insistant sur son positionnement et ses articulations avec les autres documents de planification,
- la méthode et les grandes étapes de son élaboration, en soulignant les occasions qui sont prévues pour permettre à chaque commune de s'exprimer.

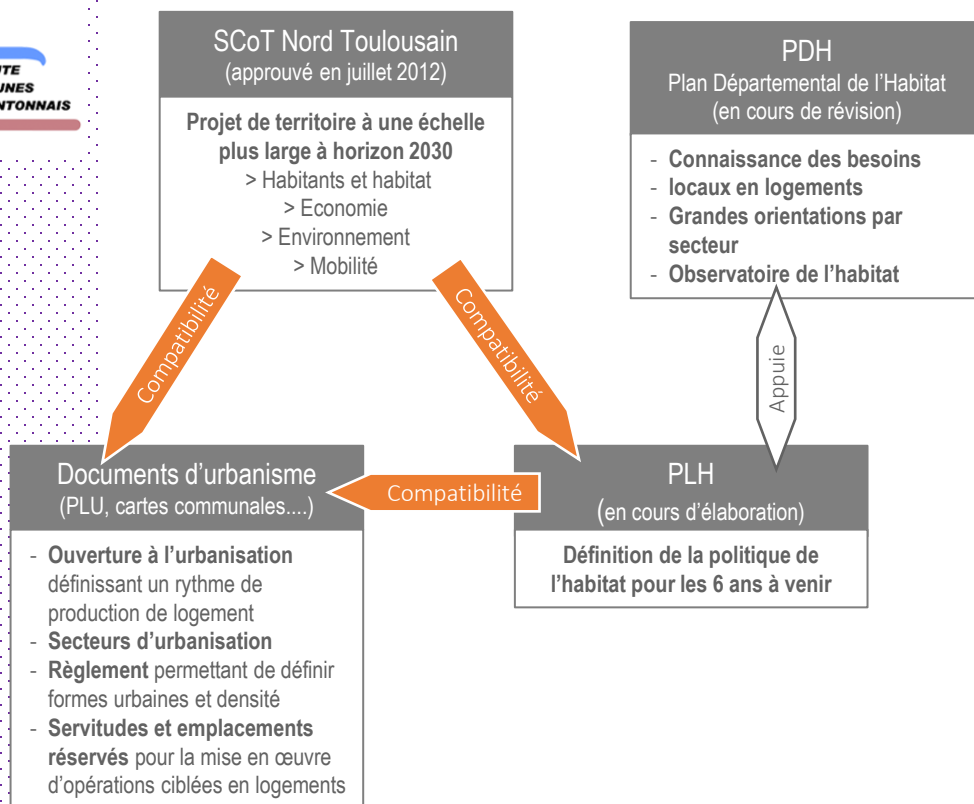
Organisation / animation d'instances de partage

qui combinent temps d'« appropriation technique » et de « validation politique », sous des formats pédagogiques et participatifs.

PLH [2017-2022]



De la planification aux documents d'urbanisme communaux :
état de la situation actuelle et positionnement du futur PLH






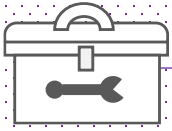
INGRÉDIENTS

**Développer une approche contextualisée (et pas « hors sol ») :**

- de la structure et du fonctionnement des parcs,
- du niveau et de la nature des besoins.

Pourquoi c'est utile aux liens Habitat / Urbanisme-Foncier ?...

-  Pour montrer l'expression plurielle des besoins et des trajectoires résidentielles des habitants (ceux qui sont là et ceux qui arrivent, sans négliger ceux qui sont partis).
...Et questionner la capacité des différentes réponses-logement proposées sur le territoire à couvrir la diversité d'attentes et de profils.
-  Pour comprendre la structure du marché local du logement (prix, confort, attractivité...) par segment (locatif / accession, neuf / ancien...) mais aussi pour souligner les mouvements de recomposition / déplacement qui s'opèrent entre les différents parcs (par exemple, le délaissement du parc ancien des cœurs de ville ou de bourg face à la concurrence exercée par les extensions urbaines récentes).
-  Pour pointer les impacts du mode actuel de développement de l'habitat sur d'autres domaines et préoccupations. Et illustrer concrètement ces répercussions, par exemple en montrant comment localement :
 - la localisation des opérations récentes contribue à consolider l'armature des équipements, des services et des commerces (ou à l'inverse, la fragilise, en l'enjambant...);
 - les produits et les prix du marché favorisent l'équilibre emploi-habitat (ou à l'opposé, obligent à des déplacements domicile-travail, coûteux pour les actifs et préjudiciables à l'environnement).



BOITE A OUTILS

Pour développer une approche contextualisée (et pas « hors sol ») :

- de la structure et du fonctionnement des parcs,
- du niveau et de la nature des besoins.

Mobilisation de données multi-thématiques

Evidemment celles liées à l'habitat mais aussi celles qui concernent la consommation foncière, la structure de l'emploi, le niveau et la répartition des services et des équipements, le niveau de vie et la composition des ménages...

Rencontres des acteurs / opérateurs de l'appareil immobilier local

Pour recueillir leur perception des dynamiques du marché (produits prisés / dépréciés, attentes-solvabilités des candidats à la location / achat...) ainsi que leurs modalités d'intervention (facilité / difficulté dans l'accès au foncier, dans la recherche de clientèles...)

Elaboration de scénarios contrastés de quantification-répartition de la production de logement

En pointant leurs effets plus ou moins correctifs sur les risques / fragilités constatés (fragilisation de l'armature de services, accentuation des spécialisations sociales, déséquilibres emploi-habitat...)

Mise en correspondance / croisement entre les profils des ménages et les offres de logements

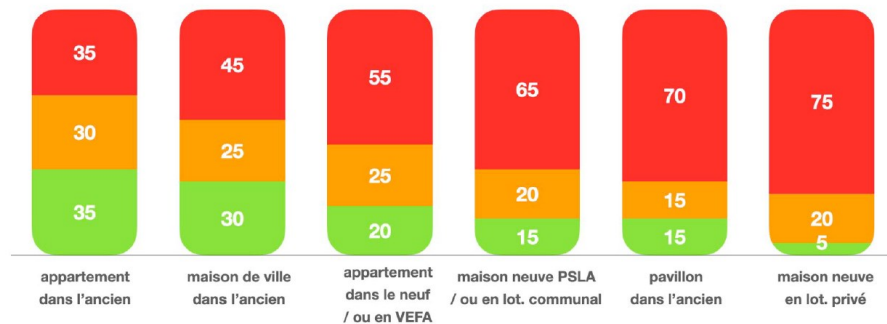
Donnant à voir de manière dynamique l'adéquation/ inadéquation des « produits » aux besoins pluriels des habitants (accessibilité financière des parcs selon les profils, couverture des différentes étapes des parcours résidentiels...).

PLH
[2022-2027]



Les portes ouvertes aux locataires qui chercheraient à accéder à la propriété...

- La porte est fermée
- La porte est entre-ouverte
- La porte est ouverte




Filocom, MCT d'après DGIip 2020, CAF66 - Observatoire du PLH - CCACVI - Aurca ©


INGRÉDIENTS



Diffuser, faire connaître et rappeler les objectifs de production de logement du PLH-PLUiH

Pourquoi c'est utile aux liens Habitat / Urbanisme-Foncier ?...

-  Pour que les communes aient en tête le cap fixé par le PLH et s'en saisissent lors de l'élaboration-révision de leur document d'urbanisme :
 - comme repère technique qui donne le cadre programmatique dont les modalités d'application et de retranscription seront à décliner dans le PLU(I),
 - comme point d'appui politique qui rappelle l'exigence de diversité dont l'intérêt n'est pas toujours compris ou partagé par l'ensemble des administrés.

-  Pour qu'une fois passé le temps mobilisateur de l'élaboration du PLH, ses intentions et ses objectifs ne soient pas « perdus de vue ».



BOITE A OUTILS

Pour diffuser, faire connaître et rappeler les objectifs de production de logement du PLH-PLUiH

Déclinaison par année des objectifs de production du PLH

pour pouvoir projeter leur volume à l'horizon temporel plus lointain du PLU (10-15 ans), ce qui rend plus facile à la fois leur prise en compte et l'appréciation de leur respect.

Réalisation de « fiches communales »

de transcription des objectifs de réalisation de logements (totaux et sociaux) du PLH, dont l'intérêt est de remplir plusieurs rôles :

- servir de repère aux communes, en leur donnant le cap à atteindre¹,
- favoriser (ou entretenir) les liens entre les communes et l'intercommunalité, en partant des objectifs attendus pour évaluer leur niveau de réalisation, comprendre ce qui fonctionne ou bloque²...

¹ En même temps que fixer le cap, il est utile que les « fiches communales » rappellent d'où l'on part, en faisant figurer les dynamiques récentes qui aident à mesurer le pas à franchir pour être dans les clous de la programmation.

² Pour pouvoir servir de « document de liaison », les « fiches communales » demandent à être actualisées régulièrement.

« Fiche communale »

LE MONASTERE

Dynamiques récentes

Objectifs PLH 2021-2026

1 - Démographie

(source INSEE-RGP)

En 2017	Entre 2012 et 2017...
Population	Evolution démographique 2012-2017
Poids de la population dans Rodez Agglomération	Soide naturel
4%	Soide migratoire
	Contribution au développement démographique de Rodez Agglomération
	8%

2 - Composition familiale

(source INSEE-RGP)

	Poids dans la population 2017	Evolution 2012-2017
Jeune de 15 - 24 ans	2%	7
Personne seule 25-39 ans	5%	-2
Couple sans enfant	36%	93
Famille avec enfants	30%	-17
Famille monoparentale et personnes seules de 40 à 65 ans (conjoint séparé)	18%	24
Retraité seul de plus de 65 ans	8%	7
Autre sans famille	1%	-15
	Evolution total ménage 2012-2017	97

3 - Ressources des ménages

(source INSEE-FILOSOFI)

Médiane (€) des revenus annuels par unité de consommation	Ensemble	Propriétaire	Locataire
RA	21 770	25 320	15 160
Le Monastère	22 930	24 370	17 740
Allocataires CAF	Nombre allocataires RSA 20		

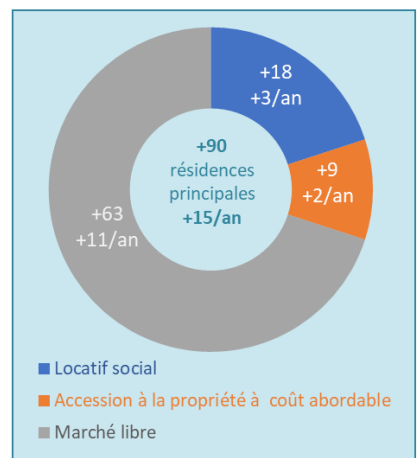
4 - Habitat

En 2017... (source INSEE-RGP)

Nombre de logements	1 071
Nombre de résidences principales	976
Taux de résidence principales	91%
Nombre de logements vacants	64
Taux de vacance	6%
Taux de propriétaire	82%
Taux de locataire privé	16%
Taux de locataire HLM	1%
Part des petits logements (1/2 pièces)	9%
Part des grands logements (5/6 pièces)	43%

En 2015... (source FILOCOM)

Nombre de PPPI des RP privés	23
Nombre de RP privé (louée ou occupée propriétaire)	914
Taux de PPPI dans RP privé	3%
En 2020... (source DDT inventaire)	
Logements SRU	59
Logements sociaux	43
Foyers	0
Logements privés conventionnés	16
Taux SRU (source diagnostic)	6%
Aire d'accueil Gens du voyage	
La Briane	6 places



PLH [2021-2026]



L'évaluation du PLH (annuelle et à mi-parcours)

figure dans l'article L302-3 du Code de la Construction et de l'Habitation (CHH) :

« L'établissement public de coopération intercommunale délibère au moins une fois par an sur l'état de réalisation du programme local de l'habitat et son adaptation à l'évolution de la situation sociale et démographique, en s'appuyant notamment sur les observatoires [...].

L'établissement public de coopération intercommunale communique pour avis au représentant de l'Etat et au comité régional de l'habitat et de l'hébergement un bilan de la réalisation du programme local de l'habitat et de l'hébergement trois ans après son adoption [...]. »

Ces temps d'évaluation méritent d'être respectés et les services de l'Etat ont intérêt à insister sur leur importance. Les bilans-évaluations servent en effet différents objectifs :

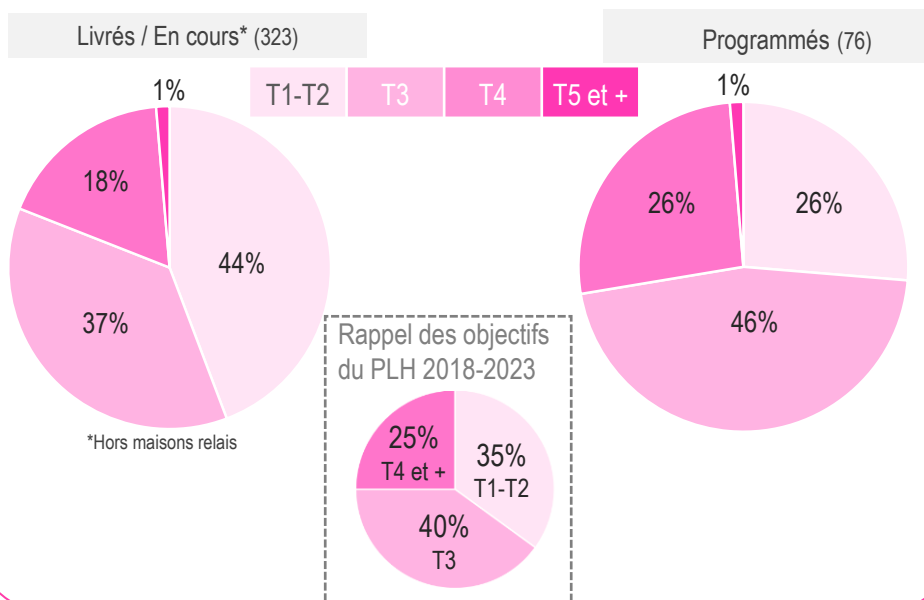
- conforter voire relancer la dynamique (politique et partenariale) de mise en œuvre du PL(Ui)H,
- ajuster l'intervention, en revenant sur les mécanismes à l'origine des premiers résultats (les avancées qui méritent d'être valorisées) autant que comprendre ce qui bloque ou tarde à être réalisé (les freins qui restent à lever),
- s'accorder le temps d'une prise de recul par rapport aux exigences que pose l'urgence du quotidien, pour s'ouvrir à de nouvelles réflexions, (re)fonder des collaborations...

En Occitanie, le passage en CRHH des évaluations à mi-parcours donne un caractère « officiel » à la démarche. La gouvernance locale se sent davantage concernée et s'implique.

La fonction d'observation est utile pour alimenter les bilans-évaluations. Inversement, ces moments, s'ils sont partagés, permettent d'enrichir les éléments issus de l'observation du point de vue des élus et des partenaires du PL(Ui)H.

Pour accompagner les évaluations, et plus particulièrement lorsque le PLH arrive à mi-parcours, certaines intercommunalités choisissent de recourir à un prestataire. Son rôle : apporter un regard extérieur, organiser une dynamique d'échange partenariale autour de l'évaluation... Sa mobilisation est facilitée si elle est prévue dès le budget du PL(Ui)H.

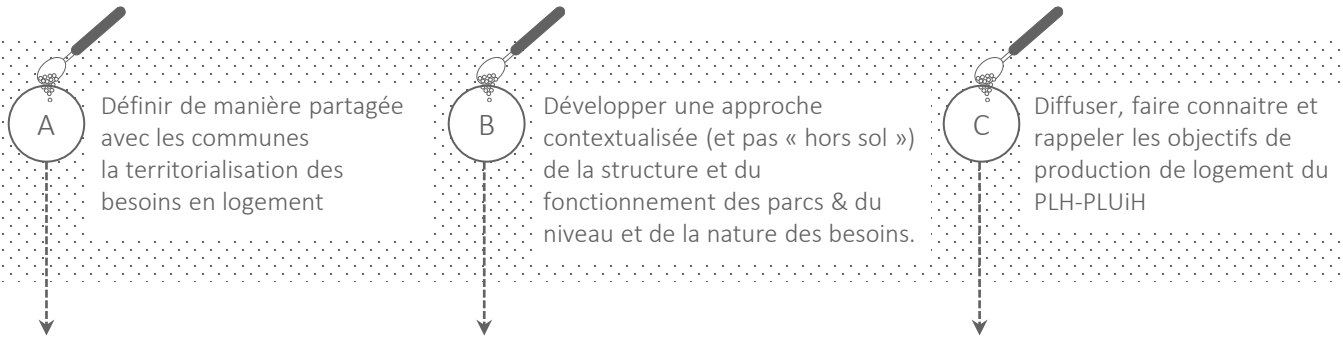
La production HLM récente s'adapte à la réduction de la taille des ménages.





TERRITORIALISER-PROGRAMMER

l'offre de logement à produire, avec réalisme et pédagogie



RETOURS D'EXPÉRIENCE

PLUi(H), SCoT, PLH, PDH... Les territoires sont plus ou moins « rodés » à ces démarches de planification et leurs élus ont plus ou moins l'habitude d'aborder et de partager à l'échelle communautaire les enjeux liés à l'utilisation économe de l'espace, à la consolidation de l'armature de services ou encore au maintien ou à la restauration des grands équilibres (notamment, entre l'emploi et l'habitat).

Selon le degré d'appropriation de ces enjeux, le PLH-PLUiH est amené à jouer un rôle différent dans la démarche de territorialisation-programmation du développement de l'habitat. Rien de comparable dans les ambitions de départ (et la méthode déployée pour les atteindre) entre :

- un EPCI pour lequel le lancement du premier PLH-PLUiH donne l'occasion de mettre à l'ordre du jour les questions d'équilibre et de diversité de l'habitat,
- et une intercommunalité dans laquelle le précédent PLH ou d'autres documents-cadre (SCoT, PLU(i)...) ont permis a minima de s'entendre sur les grandes clés de la répartition équilibrée et diversifiée de l'habitat voire de fixer et territorialiser les objectifs de production.



Le lancement du PLH saisi pour alimenter la vision stratégique d'une intercommunalité « naissante »

La décision de lancer le PLH est intervenue très peu de temps après la création de la Communauté de Communes Cœur de Garonne, née de la fusion de trois anciennes intercommunalités. Lesquelles s'étaient structurées en privilégiant le développement de services aux habitants. L'ensemble d'entre eux ont été intégrés par la nouvelle Communauté de Communes. Sous l'impulsion d'une élue motrice et de manière volontaire, ce fut aussi le cas de la compétence « équilibre de l'habitat » que seul l'un des trois précédents EPCI avait choisi d'exercer en se dotant d'un PLH.

Dans ce contexte de fusion, dominé par les questions organisationnelles liées à l'intégration-reprise de compétences tournées vers l'offre de services à la population, le lancement du PLH a été saisi comme l'occasion de « *prendre un peu de recul* », pour apprendre à mieux se connaître et à se fédérer autour d'une vision partagée du positionnement / projet de la nouvelle intercommunalité en matière d'habitat.

L'accent mis sur les échanges et la pédagogie

Le 1^{er} PLH n'est pas complètement parti de rien. Le SCoT du Pays Sud Toulousain avait permis de poser un premier cadre des priorités et des objectifs à faire valoir dans le domaine de l'habitat mais à une échelle toutefois plus large que la seule CC Cœur de Garonne puisque son périmètre englobe deux autres intercommunalités. Sans compter que le cadre de référence du SCoT, s'il inclut l'habitat, couvre d'autres politiques publiques dont le développement économique et commercial auquel « *les élus sont toujours plus sensibles que le logement !* ».

Face à ce constat, la CC Cœur de Garonne et le bureau d'études désigné pour accompagner l'élaboration du PLH ont ressenti le besoin d'expliquer aux élus le sens et l'intérêt de la démarche (« *pour les rassurer et ne trop les effrayer !* »).

- Le PLH a été présenté en conférence des maires, en insistant sur son élaboration partagée avec les communes.
- Un « guide du PLH » a été diffusé à l'ensemble des communes, accompagné d'une annexe juridique, précisant les enjeux réglementaires du PLH sur les communes (mise en compatibilité des PLU...).
- Deux permanences ont été organisées pour répondre aux questionnements des élus.
- 15 communes (sur 48) ont été rencontrées et toutes ont pu répondre à un questionnaire destiné à recenser leurs avis et préoccupations en matière d'habitat.
- Des « portraits statistiques » ont été mis à la disposition de chaque commune.

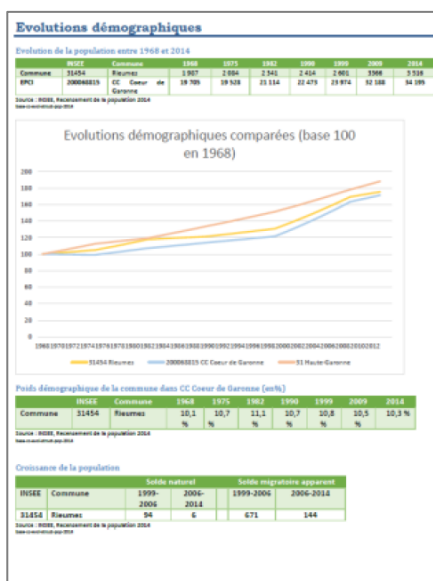
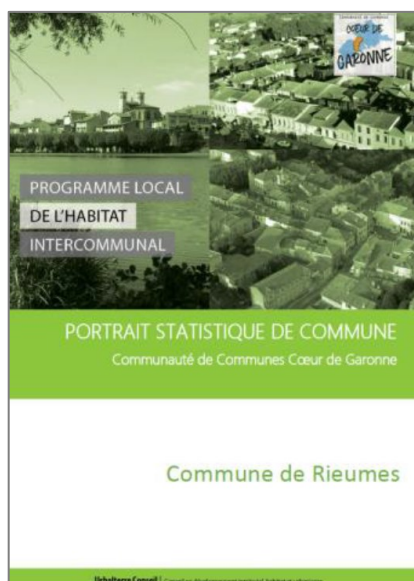
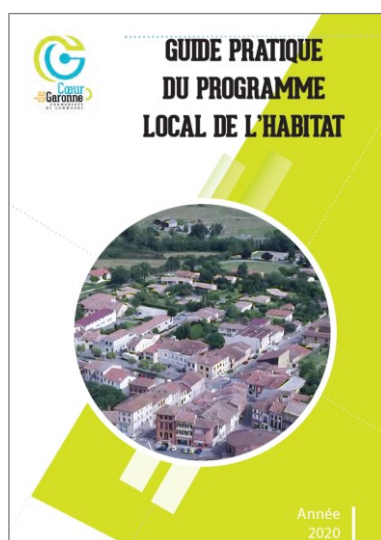
Ce recours à des indicateurs de cadrage « Démographie – Emploi - Habitat » et leur déclinaison à l'échelle communale ont été appréciés tout particulièrement par les communes : elles ont pu disposer d'informations qu'elles connaissaient peu ou mal et aussi prendre conscience d'enjeux communs.

Consensus autour de la territorialisation de l'offre à produire

Le cadre d'élaboration pédagogique du PLH a porté ses fruits :

- les communes se sont entendues sur le rythme de développement de l'habitat ;
- elles ont retenu le principe de diversifier l'offre et de voir chacune d'entre elles y contribuer (de manière graduée selon leur niveau d'équipements et de services) ;
- leurs avis ont convergé pour mettre l'accent sur l'amélioration du parc existant.

Ce premier pas franchi, le PLH a eu un peu plus de mal à trouver sa portée opérationnelle : « on se rend compte que notre PLH a joué beaucoup sur l'information-sensibilisation, qu'il pose des intentions mais qu'il manque sans doute de déclinaisons en actions concrètes qui permettraient d'« accrocher » les élus et de les mobiliser davantage ».



PLH :
<https://www.cc-coeurdegaronne.fr/urbanisme-habitat/programme-local-habitat>

Contact :
 Mélissa DAVID
 Directrice
 du Développement
 Territorial
 m.david@cc-coeurdegaronne.fr



Quand la territorialisation de la production de logement bénéficie des emboitements entre SCoT et PLH

PLH [2022-2027]



Des conditions favorables au dialogue entre SCoT et PLH

Approuvé en 2014, le SCoT Littoral-Sud a été révisé en 2020. Quelques mois plus tard, la CC Albères Côte Vermeille Illibérés s'est lancée dans l'élaboration de son 2^{ème} PLH (2022-2027). Cette concordance de calendrier a représenté une aubaine pour favoriser la prise en compte de « l'un dans l'autre ». La direction du syndicat mixte en charge du SCoT est assurée par la DGA de la CC. Sa « double casquette » facilite aussi les porosités entre le SCoT et le PLH.

Les objectifs du SCoT en référence et le bilan du PLH en point intermédiaire

Pour dresser le bilan du précédent PLH et définir les objectifs du nouveau, la CC est partie des objectifs du SCoT. Lesquels s'avèrent très précis et « cadrants » en matière de logement : définition, par commune et par grands secteurs, du nombre de logements locatifs sociaux, de logements en accession sociale, de logements vacants à remettre sur le marché, de logements collectifs, d'objectifs de densité, de consommations foncières...

Si la révision du PLH s'est appuyée sur les objectifs du SCoT, elle a été l'occasion d'établir un 1^{er} bilan de la réalisation de ses objectifs. Cette sorte de « point intermédiaire » du PLH par rapport à l'échéance plus lointaine du SCoT a notamment révélé des écarts dans le niveau de consommation des « enveloppes » de production de logements que fixe le SCoT pour chaque commune. Si certaines affichaient de l'avance, d'autres étaient en retard.

Deux documents-cadre qui s'alimentent mutuellement

L'idée de faire jouer la mutualisation des objectifs de production de logement entre communes avait été envisagée par le SCoT. Le constat établi à l'occasion de la révision du PLH l'a remise à l'ordre du jour et est quelque part venu la légitimer. L'idée s'est transformée en principe que vient d'acter une récente délibération du SCoT : il est désormais possible qu'une commune dépasse ses objectifs de production de logements neufs, à condition de s'être assurée de l'adhésion des autres communes de l'EPCI à renoncer à une partie de leur potentiel pour permettre son projet de développement.

Rapport de compatibilité au SCOT Littoral Sud

	Production immobilière Comptabilité SCOT (1)			Mixité sociale Comptabilité SCOT/SRU/PLH (2)	
	Objectifs alloués par le SCOT (3) (pour 15 ans)	PC autorisés avant le PLH2 (4) (en 6 ans)	PC à autoriser à compter du PLH2 (5) (pour 9 ans)	Comptabilité SRU-LLS	Comptabilité PLH-LAS
CCACVI	7450 log.	42 %	4286 log.	30 %	15 %
secteur « Côte Vermeille »	1500 log.	34 %	995 log.	20 %	25 %
Banyuls-sur-Mer	525 log.	40 %	316 log.	20 %	50 %

SCoT Littoral-Sud :
<https://www.scot-littoralsud.fr/revison-du-scot/>

PLH CC ACVI :
<https://www.cc-acvi.com/vivre-et-habiter/habitat/programme-local-de-lhabitat-plh/>

Contact : Esthel Marzo, chargée de mission Habitat,
esthel.marzo@cc-acvi.com

ET VOUS ?

CLE n°1

TERRITORIALISER-PROGRAMMER

l'offre de logement à produire,
avec réalisme et pédagogie

“

Cadrer les besoins et les traduire en objectifs

Pour rassurer les élus, les PLH ont longtemps été présentés comme des politiques d'objectif minimum... Aujourd'hui, les techniciens portent davantage la notion de cadrage des besoins et de respect des objectifs de production. Les SCoT nous aident là-dessus.

Paroles de DDT(M)

“

Connaître le niveau et la nature de (tous) les besoins

Pour définir les “ vrais ” besoins en logement, on connaît à peu près bien ceux des habitants qui sont déjà sur le territoire. Techniquement, c'est plus compliqué de savoir les profils et les attentes des habitants qui arrivent... Comme d'ailleurs, de ceux qui partent.

Paroles de TERRITOIRES

“

Territorialiser les besoins

Le nombre de logements à réaliser dans les 6 ans, c'est ce à quoi les communes sont très attentives, ce qu'elles regardent le plus ! Elles ont tendance à oublier que le PLH, ce n'est pas que ça ! Mais aussi des actions, un partenariat, des possibilités d'aides et de conseil...

Paroles de DDT(M)

Six logements, c'est le seuil minimum pour qu'un opérateur HLM réalise une opération. Du coup, pour les communes de petite taille, cela n'a pas vraiment de sens d'afficher la réalisation d'un voire d'un demi logement locatif social par an. Dans notre PLH, on a préféré retenir l'échelle des secteurs géographiques pour les objectifs de production HLM. C'est moins bloquant et plus réaliste.

Paroles de TERRITOIRES

MIEUX CONNAITRE LES GISEMENTS FONCIERS pouvant relayer la programmation-logement



Pour passer d'objectifs chiffrés à la réalisation d'opérations, la territorialisation-programmation du PLH/PLUiH exige de disposer de foncier (nu ou bâti). Mais pas de n'importe quel potentiel foncier :

- celui qui soutient les principes de développement durable et accompagne la transition écologique (optimisation des ressources foncières, intensification des tissus existants...);
- et plus particulièrement s'agissant de la diversité de l'habitat, celui au coût (encore) abordable et à la situation favorable à l'inclusion des occupants dans leur environnement (proximité des équipements et des services...).

Il a longtemps été reproché aux PLH d'aborder insuffisamment ou diversement cet « atterrissage » foncier de leurs objectifs ou de le renvoyer (un peu facilement) aux documents d'urbanisme. En « musclant » le volet foncier des programmes locaux de l'habitat, le décret n° 2022-1309 du 12 octobre 2022 relatif aux observatoires de l'habitat et du foncier, est venu changer la donne. Mieux connaître le foncier pour mieux le mobiliser dans le sens des priorités quantitatives et qualitatives du PLH est désormais posé comme une étape indispensable pour fonder le caractère crédible de la programmation et plus encore, pour préparer et engager son opérationnalité.




Atlas, tableaux de bord des potentialités et des projets se généralisent dans les PLH pour répondre à cette exigence. Ils se complètent de plus en plus de démarches davantage tournées vers les potentialités de reprise-requalification du centre ancien, pour lesquelles l'intérêt est croissant sur fond d'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN).

INGRÉDIENTS



Partir du potentiel de production envisagé et évaluer sa capacité à couvrir les objectifs du PLH

Pourquoi c'est utile aux liens Habitat / Urbanisme-Foncier ?...

-  Pour sécuriser le caractère tenable et réaliste de la programmation, après s'être assuré que les projets envisagés et les potentialités foncières disponibles sont bien susceptibles de répondre aux objectifs du PLH/PLUiH (en termes de volume, de géographie, de rythme, de prise en compte de la diversité...).
-  Ou inversement, pour alerter sur le décalage entre les potentialités-intentions et le cap fixé par la programmation... Et pointer les besoins d'ajustement :
 - soit à la baisse, en cas d'identification d'une offre foncière dédiée à l'habitat surabondante et largement supérieure aux besoins évalués par le PLH/PLUiH,
 - soit à la hausse, en cas de recensement de gisements/projets insuffisants ou inadaptés (en termes de prix, de localisation...) pour répondre aux objectifs de production du PLH/PLUiH (le plus souvent, dans sa composante sociale).
-  Pour disposer d'un état des lieux initial des projets / gisements fonciers mobilisables par la suite comme :
 - tableau de suivi de la programmation en logements au regard des objectifs du PLUiH ;
 - support d'échange avec les communes-opérateurs sur les avancées / difficultés rencontrées (attitude-intention des propriétaires fonciers, mobilisation-motivation des opérateurs, impact-effet de la réglementation de l'urbanisme adossée au gisement...)



BOITE A OUTILS

Pour partir du potentiel de production envisagé et évaluer sa capacité à couvrir les objectifs du PLH

Recensement cartographié des potentialités-disponibilités foncières / intentions-projets en matière de logement

En recourant à des méthodes qui croisent travail d'identification technique (croisement des PLU et des fichiers fonciers) et approche de terrain (recueil des projets affichés par les municipalités...), pour repérer les assises foncières et immobilières susceptibles d'asseoir les objectifs du PLH et leur mobilisation possible dans le temps (dans les 6 ans et au-delà).

Caractérisation-qualification des sites porteurs de projet-logement

En collectant (dans la mesure du possible) des renseignements qui concernent autant la programmation envisagée (ou envisageable) que les conditions-modalités d'accès au foncier (réunies / à réunir) :

- le nombre de logements (total / logement locatif social / accession sociale à la propriété...)
- la propriété foncière (privée, communale, intercommunale, bailleur social, EPF...)
- le niveau de maîtrise foncière (en cours / acquise)
- la mobilisation d'un opérateur (oui / non)
- la temporalité



Formatage et suivi de cette connaissance socle au moyen de tableaux de bord et/ou d'une cartographie en ligne

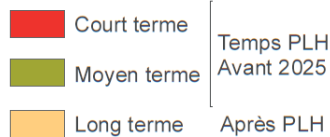
Pour faciliter l'actualisation et disposer d'un outil dynamique.

PLH [2019-2024]
Programme
d'actions
territorialisées



Cartographie du potentiel des projets identifiés sur la durée du PLH et au-delà

Gisements fonciers et projets de logements



Périmètres de protection environnementale

Site Natura 2000




Plan de Prévention des Risques d'Inondations

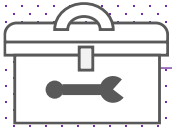
Secteurs inconstructibles (Zones F-NU, F-u, F-UCU, M-NU et R-NU)



INGRÉDIENTS

Identifier les gisements clés
de reprise requalifiante de l'habitat ancien*Pourquoi c'est utile aux liens Habitat / Urbanisme-Foncier ?...*

-  Pour élargir la focale du potentiel de densification des cœurs de ville-bourg-village : en englobant dans l'évaluation du développement de l'offre de logement, non seulement les parcelles non-construites (« dents creuses »), mais aussi les possibilités de reprise-requalification du bâti ancien dégradé et souvent « délaissé ».
-  Pour changer le regard porté sur un patrimoine bâti à la reprise-transformation exigeante (en termes de temps, de moyens...) mais qui a l'avantage d'être « déjà là », au moment où :
 - l'accent est mis plus que jamais sur la réduction du rythme d'artificialisation et de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers,
 - le plan « Action cœur de ville » et le programme « Petites villes de demain » mettent à l'agenda des priorités la redynamisation des centres anciens, avec l'appui de moyens renforcés.
-  Pour valoriser ce potentiel et lui redonner de la valeur, mais sans non plus pouvoir « tout faire partout », au risque de se disperser ou encore de neutraliser et stériliser trop longtemps les gisements, faute de projet précis et/ou de moyens suffisants. Ce qui invite à cibler les secteurs, pour retenir en priorité les plus stratégiques.



BOITE A OUTILS

*Pour identifier les gisements clés
de la reprise requalifiante de l'habitat ancien*

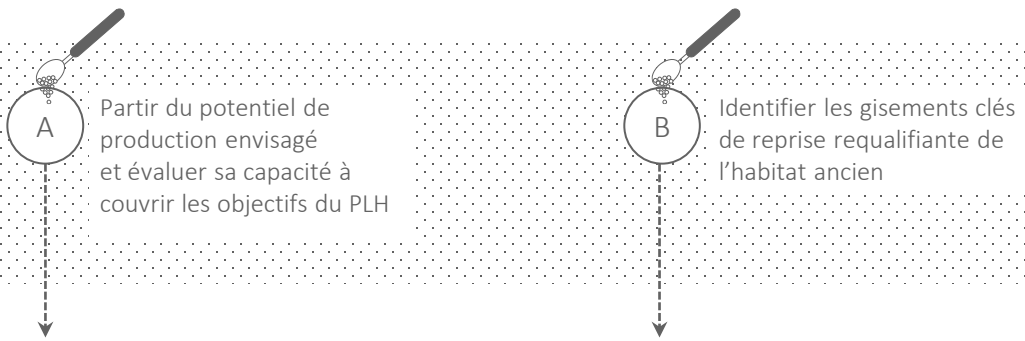
Croisement de données-informations pour pré-identifier les secteurs qui concentrent les difficultés

- 1) Traitement cartographique des fichiers fonciers MAJIC (à l'échelle de la parcelle) pour cerner les secteurs du parc ancien à l'attractivité problématique. En ciblant les données qui éclairent à la fois sur :
 - les fragilités de l'occupation (sur-représentation des locataires, niveau de ressources modeste des occupants, taux élevé de la vacance « structurelle », multipropriété...)
 - la dégradation du bâti (classement cadastral en catégories 7 et 8...).
- 2) Collecte d'informations complémentaires issues de sources diverses et qui apportent des repères aussi bien sociaux que patrimoniaux et techniques sur la « qualité d'habiter » du cœur de ville-bourg :
 - inventaire réalisé à l'occasion du Plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV),
 - signalements transmis au Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI)...

Vérification de terrain et priorisation politique

Organisation de visites et déambulations de terrain, en compagnie d'élus et de techniciens, pour :

- affiner l'approche statistique – basée sur des données déclaratives et plus ou moins récentes – d'une connaissance de « terrain » (par exemple quant au caractère avéré ou non de la vacance),
- tenir compte de projets qui ouvrent des opportunités (la réfection d'une place susceptible de redonner de la valeur au bâti qui l'entoure),
- et parfois aussi intégrer des hésitations ou réticences à l'égard de sites qui ne figurent pas à l'agenda politique.



Hier, le positionnement de « gommettes » de couleurs sur des planches de photos aériennes. Aujourd'hui, la possibilité de recourir à des outils de cartographie en ligne... En quelques années, les méthodes de repérage du foncier support aux futures opérations de logement ont gagné en technicité. Laquelle ne dispense pas d'une approche de terrain et n'a de sens et d'intérêt que si elle sert l'action.

Ces conditions sont réunies par les deux expériences qui sont ici présentées. L'une comme l'autre poursuivent une visée pré-opérationnelle.

- La première part d'une connaissance affinée des gisements fonciers pour en faire un outil de dialogue / conseil qui appuie les communes dans l'identification précise des parcelles qui donneront lieu à la réalisation d'opérations de logement social.
- La seconde mobilise le diagnostic du PLH pour désigner les secteurs d'intervention prioritaire dans le parc ancien, et ainsi pouvoir ouvrir plus rapidement sur l'action.



Pour respecter les obligations de l'article 55 de la loi SRU, l'exigence de produire des logements locatifs sociaux...et de trouver le foncier adapté

Dans l'Agglomération d'Alès, les retards par rapport aux obligations de l'article 55 de la loi SRU ont conduit l'Etat à prononcer des arrêtés de carence à l'encontre des 4 communes n'ayant pas atteint leurs objectifs de rattrapage. C'est sur l'une d'entre elles qu'a été initiée une démarche de repérage du foncier nécessaire pour intensifier la production locative sociale. Sur la base de ce repérage, ont été établis les secteurs d'intervention de la convention opérationnelle dite de « carence »*.

Démarrée dans l'une des communes, le repérage-observatoire du foncier nécessaire et propice à l'accélération de la dynamique de production HLM a été étendue aux autres communes « carencées ». Le déploiement de la démarche est en cours pour les communes sur le point de rentrer dans le champ d'application de la loi SRU et il est prévu pour l'ensemble des pôles de centralité de l'Agglomération. A terme, ce sont 27 communes qui seront concernées.

* Cette dernière définit les modalités et les principes encadrant la délégation du droit de préemption du préfet au profit de l'EPF d'Occitanie.

Un observatoire à vocation opérationnelle

L'extension de l'initiative est significative de son intérêt. L'agglomération estime que cette nouvelle forme d'observation apporte une plus-value par rapport à des atlas fonciers plus « classiques ». Lesquels inventorient le potentiel foncier restant dans les documents d'urbanisme, reprennent les objectifs des OAP et recensent les projets envisagés par les communes, « *avant tout pour s'assurer, en interne et aussi à l'égard du CRHH, que la programmation-logement tient la route et semble faisable* ».

L'observatoire du foncier en cours de déploiement franchit un cap supplémentaire : il passe du repérage plus ou moins précis de ce qui est envisageable / envisagé à l'identification fine des gisements qui ressortent comme les plus opportuns / adaptés pour relayer la programmation locative sociale. « *On n'est plus dans le déclaratif ou dans l'intention. Là, on regarde de près là où l'on va pouvoir développer des logements sociaux. On est dans l'opérationnel !* ».

Un mélange de technicité, d'approche de terrain et de dialogue avec les communes

L'observatoire est animé par l'agence d'urbanisme de la région nîmoise et alésienne, dans le cadre du partenariat qui la lie à l'agglomération d'Alès. La méthode part du recensement des disponibilités foncières, établi à partir des documents d'urbanisme. Ce 1^{er} repérage est complété de visites de terrain qui permettent d'affiner la connaissance des gisements, notamment pour porter un regard plus précis sur le potentiel de division parcellaire ou encore la prise en compte des potentialités restantes dans les secteurs faiblement densifiés.

L'ensemble des potentialités repérées sont portées à la connaissance des maires et la pertinence de les mobiliser pour y réaliser du logement social, discutée avec eux. Les échanges avec les communes s'organisent dans un positionnement qui ne cherche pas à forcer la main des élus mais plutôt à les conseiller sur la base de constats factuels : « *Vous avez quelle intention sur cette parcelle ? Techniquement, elle nous semble particulièrement adaptée pour du logement locatif social. Mais on peut aussi dire l'inverse ! Ce n'est peut-être pas une bonne idée de partir sur du logement social à cet endroit. Il y a déjà pas mal d'autres opérations HLM dans le coin. En termes de mixité, ça questionne un peu, non ?* ».



Un projet de PLH qui met le parc ancien au centre de ses priorités

Après une délibération intervenue en décembre 2019, le lancement du premier PLH de la Communauté de Communes de l'Albret s'est fait de manière concomitante à celui de l'élaboration du PLUi. La volonté politique et technique était alors d'aborder les questions habitat avec force et en direct, tout en les coordonnant avec l'urbanisme et le droit du sol. La motivation d'engager un PLH s'est aussi beaucoup nourrie du constat d'une déqualification de l'habitat qui, sans en être la seule cause, pesait sur la perte d'attractivité des bourgs structurants du territoire, dont plusieurs présentent pourtant un aspect identitaire fort et des qualités patrimoniales remarquables qu'il convient de (re)valoriser.

Dans ce contexte, le diagnostic du PLH a donc rapidement mis le parc ancien au centre de ses investigations. Il s'est agi de mieux connaître les raisons à l'origine des fragilités et d'identifier les secteurs plus particulièrement concernés. Si la démarche a concerné les 9 pôles de centralité de l'Opération de Revitalisation de Territoire (ORT), elle a plus particulièrement ciblé la commune-centre, Nérac. Laquelle renvoie le plus des signes de dégradation du bâti, couplés à des situations de « mal-logement ».

La priorisation des secteurs d'intervention

Pour identifier les secteurs les plus concernés par la combinaison entre « dégradation-délaissement-difficultés sociales », un premier travail a consisté à traiter les fichiers fonciers, en le complétant d'éclairages du Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur. Sur cette base, l'analyse s'est attachée à repérer :

- les secteurs locatifs – où pouvaient se concentrer les situations de « mal logement »,
- les secteurs de logements vacants – où pouvaient se poser des enjeux de recomposition-recyclage du parc,
- les secteurs patrimoniaux – qui pouvaient être concernés par des objectifs de préservation-valorisation.

Sept secteurs stratégiques se sont dégagés. Une déambulation de terrain a été organisée, en compagnie d'élus et de techniciens. Leur présence a permis de fiabiliser le caractère déclaratif des données. Surtout, leur connaissance des sites, des situations des occupants voire des intentions des propriétaires ainsi que pour certains secteurs, les commentaires apportés sur les projets d'aménagement urbain en cours ou envisagés (embellissement des espaces publics, réfection de la voirie...) ont permis de mieux qualifier les secteurs (aussi bien leurs potentiels que leurs contraintes).

Au final, ce sont 7 îlots prioritaires qui ont été retenus au sein des secteurs identifiés. Avec le pas d'avance pris grâce au diagnostic du PLH, la future étude pré-opérationnelle de l'OPAH-RU de la CC de l'Albret, dont l'appel d'offre est en cours, va pouvoir se concentrer sur la proposition de scénario d'évolution-transformation des îlots désignés et ouvrir sur le choix de la stratégie et des moyens d'intervention.

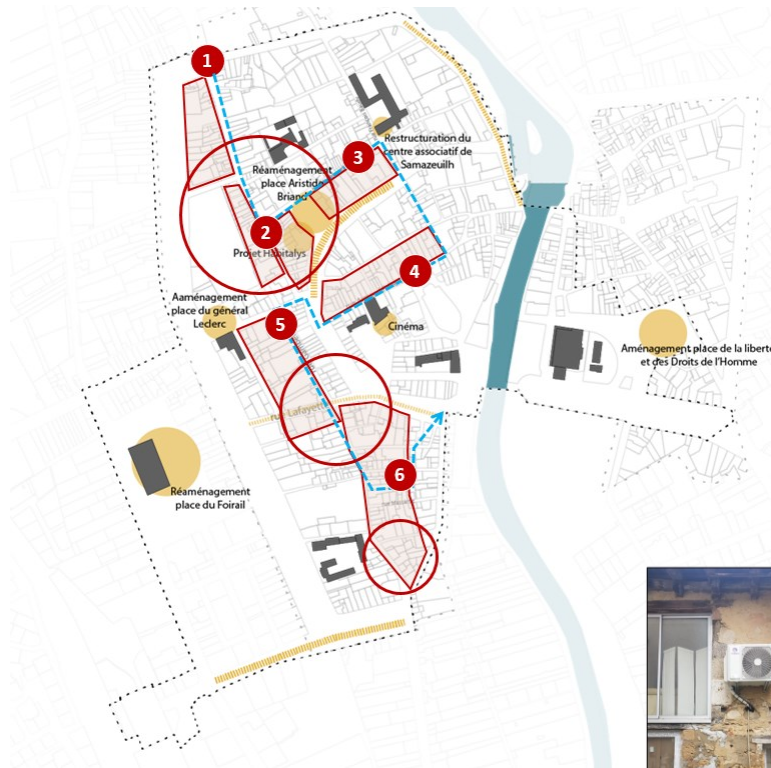


Première identification des périmètres où se concentrent les fragilités

Sources : fichiers fonciers - PSMV



Priorisation et qualification des situations suite à la déambulation Elus-Techniciens



6 Bas rue Gambetta
118 logements
33 logements vacants
17 logements insalubres

Un quartier historique de « ruelles » qui concentre de multiples difficultés :

- de nombreux logements vacants (rue Gambetta, sud de l'îlot)
- des logements très dégradés/insalubres (rue de l'angle droit, sud de l'îlot)
- des immeubles abandonnés et/ou en ruine



Parcelle 451



Parcelle 451

Contact :
Marie GALAND
Responsable service
habitat
magaland@albretco
mmunaute.fr

ET VOUS ?

CLE n°2

MIEUX CONNAITRE LES GISEMENTS FONCIERS

pouvant relayer la programmation-logement

“

Partager davantage l'élaboration des atlas fonciers

Côté Etat, on regrette un peu que les atlas des gisements fonciers ne nous soient transmis qu'une fois réalisés, en général au moment de l'adoption du PLH. Même si ces documents ont un caractère un peu « confidentiel » – parce que les riverains et parfois les opérateurs ne sont pas encore au courant des projets –, c'est un peu dommage : cela ne nous permet pas d'accompagner les EPCI, d'apporter nos conseils et notre expertise.

Paroles de DDT(M)

“

Repérer la pluralité des opportunités foncières

Pendant longtemps, on a raisonné en termes de construction neuve et d'extension urbaine, en se calant beaucoup sur ce qui était prévu dans les PLU. Avec l'objectif de “zéro artificialisation nette”, on va devoir regarder le foncier dans sa diversité et de plus en plus, du côté de l'habitat vacant, des “dents creuses”, des divisions parcellaires...

Paroles de TERRITOIRE

“

Consolider l'assise technique des observatoires-atlas

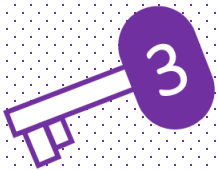
Les atlas sont des bons outils, pour suivre l'avancement des projets, pour dialoguer avec les communes... Après, les intercos n'en sont du tout au même niveau pour les élaborer ! Elles n'ont pas toutes des compétences de SIGistes ! On a parfois un peu l'impression qu'on nous parle d'un bateau, dont on n'a même pas encore les rames !

Paroles de TERRITOIRES

Les SIG sont utiles pour constituer les atlas et ensuite pour faciliter leur actualisation-suivi. Au niveau national, le CEREMA est en train de développer l'application UrbanSIMUL. Laquelle s'adresse plus particulièrement aux collectivités de taille et d'ingénierie modestes.

Paroles de DDT(M)

ASSURER LA LIBÉRATION ET L'USAGE DU FONCIER repéré stratégique au service des priorités du PL(Ui)H



Une fois ciblés les sites stratégiques pour relayer la géographie préférentielle du développement futur de l'habitat, il reste à s'assurer que leur libération et leur usage s'opèrent dans le sens des priorités du PLH.

L'urbanisme propose une palette d'outils réglementaires et fiscaux qui permet d'encadrer la production de logements. L'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme sont perçus comme des moments clés pour réfléchir au « bon » outil à privilégier au regard du contexte et de l'objectif poursuivi.

Au-delà de ces temps forts, le « U » de l'Urbanisme et le « H » de l'Habitat gagnent à se croiser au quotidien :

- pour faire preuve de réactivité (face à la décision de mise en vente d'un site potentiellement stratégique, face à la proposition de contenu d'un programme par un opérateur...);
- pour anticiper la capacité à agir (face à un gisement qui présente du potentiel mais pour lequel le projet et donc la stratégie d'intervention restent à définir).






INGRÉDIENTS



Mobiliser « à propos » les outils réglementaires de l'urbanisme et du droit des sols qui permettent d'orienter la production de logements.

Pourquoi c'est utile aux liens Habitat / Urbanisme-Foncier ?...

-  Pour optimiser la possibilité d'orienter-encadrer la libération et l'usage du foncier stratégique à vocation Habitat au moyen de la palette des outils juridiques et des dispositions réglementaires que proposent l'urbanisme et le droit du sol (notamment dans les relais à la diversité de l'habitat).
-  Pour décliner et préciser, de manière à la fois souple et suffisamment cadrée, le contenu et les intentions attendus des opérations de logement à réaliser dans des secteurs majeurs et bien définis de développement (formes, volumétrie, liaisons-intégration...).
-  Pour éviter de « laisser filer » faute de repères-règles suffisants (ou inversement de « geler » à cause de principes trop stricts) des opportunités foncières-immobilières à la mobilisation décisive pour appuyer les ambitions quantitatives et qualitatives du PL(Ui)H.



BOITE A OUTILS

Pour mobiliser « à propos » les outils réglementaires de l'urbanisme et du droit des sols

Mise à disposition-diffusion de fiches de synthèse des principaux outils de l'urbanisme-aménagement au service de la maîtrise / qualité / mixité de l'habitat

Permettant d'éclairer les communes, notamment au moment de l'élaboration-révision de leurs documents d'urbanisme, sur les outils (réglementaires ou fiscaux) mobilisables pour orienter l'usage du foncier et la production de logements en adéquation avec les priorités du PL(Ui)H. Avec pour chaque outil :

- l'énoncé de l'objectif (encadrer et orienter la constructibilité des terrains, favoriser la production de logements aidés, lutter contre la rétention foncière...)
- l'identification de la portée (prescriptive, incitative...),
- l'explication des modalités d'application mais aussi des précautions de mise en œuvre,
- l'appui d'illustrations-exemples de mise en œuvre...

Guide pratique

DE MISE EN ŒUVRE DU PLH

PLH

Thème 2
Juin
2014

Thème 2 L'urbanisme réglementaire

Mettre en œuvre les orientations et les actions approuvées dans le Programme Local de l'Habitat, au travers du PLU et de la fiscalité. Différents outils sont possibles pour orienter, inciter ou normer la création de logements.



Mettre à profit les outils réglementaires appropriés à la réalité du terrain et aux besoins et objectifs identifiés en termes de logements (Commune de Bruebach)

SOMMAIRE

La problématique	2
Les acteurs	3
Les outils	4
2A - Le PADD	
2B - Les OAP	
2C - Le règlement	
2D - Les servitudes de mixité sociale	
2E - Les emplacements réservés	
2F - Le périmètre d'attente	
2G - La majoration des droits à construire	
2H - La majoration de la taxe foncière sur terrains non bâtis	
2I - Le Versement pour Sous Densité	
2J - La déclaration de projet et la PIL	

Retour d'expérience : Richwiller

Quels outils réglementaires et fiscaux pour favoriser la production de logement ?

Pour traduire les orientations du PLH à l'échelle communale et encadrer la production de logements, la commune peut utiliser l'urbanisme réglementaire.

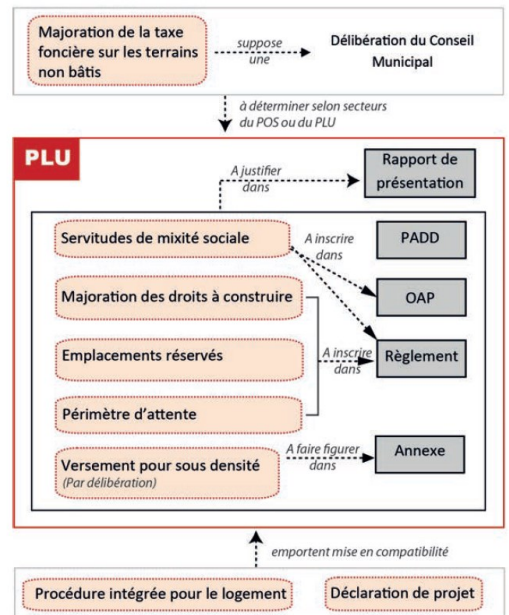
Il s'agit avant tout, d'établir une stratégie globale de planification de l'habitat sur le territoire communal, afin d'utiliser les outils appropriés pour la réalisation des objectifs. Des outils réglementaires ou fiscaux permettent à la fois d'orienter l'usage du foncier et la production de logements.

De quelles manières les documents du PLU peuvent intégrer les problématiques foncières de l'habitat et y apporter des solutions ? Quels sont les outils et procédures PLU pour cela ? Quelles taxes spécifiques existent ? Comment combiner PLU et fiscalité dans le cadre d'une stratégie de production de logements ?

Ce second volet du guide pratique présente les enjeux, les acteurs et les outils existants concernant la traduction de la problématique logement dans l'urbanisme réglementaire. Elle renvoie à une série de fiches présentant les outils du PLU et de la fiscalité qu'il est possible d'utiliser.

Guide de mise en œuvre du PLH Thème 2 – L'urbanisme réglementaire

agence d'urbanisme de la région mulhousienne



Au moment de l'identification des potentialités-disponibilités foncières, appréciation de la capacité des dispositions prévues par les PLU à répondre aux objectifs du PLH.

Au regard de cette analyse, apport de suggestions-conseils sur les outils-mesures à introduire (ou compléter) pour améliorer la transcription des orientations du PLH dans les documents d'urbanisme.

> Projets qui permettront d'atteindre les objectifs

Dénomination	Surface	Programme	
		Nombre total de logements	Nbre de LLS
Réinvestissement urbain			
-	-	-	-
Opérations en extension			
Lotissement LUXOR		Aménageur LUXOR. Projet de 19 lots : maisons individuelles privées	
Lotissement SEGAS		Aménageur SEGAS. Projet de 8 lots : maisons individuelles privées	
Capacité de production de logements dans les projets identifiés		27	-
Capacité de production de logements par mobilisation du parc vacant (15% du parc vacant)		9	2
Total des capacités de production de logements sur la durée du PLH 2015-2021		36	2



PLH [2015-2021]
Fiches communales

> Outils et moyens mobilisables en faveur de la production de logements et de la mixité sociale

1/ Outils réglementaires

Inscrire une servitude de mixité sociale à minima à hauteur de 20% de logements locatifs sociaux sur l'ensemble des zones d'urbanisation future délimitées par le PLU et éventuellement en zone urbaine (au-delà d'un seuil de logements à définir) dans l'objectif de production de logements locatifs sociaux. Veiller à la réalisation effective des logements locatifs sociaux imposés par le PLU dans les opérations privées.

2/ Outils d'aménagement opérationnel

Privilégier les opérations d'ensemble de type ZAC sur les futures zones d'extension pour favoriser la diversification de l'offre.

Développement des collaborations entre les services « Habitat » et « Urbanisme »

Selon des configurations variées (... et à l'impact-efficacité variables) :

- Sollicitations « à la carte », en fonction des besoins d'appui-conseil des communes (souvent plus fréquents de la part de communes de taille modeste, faiblement outillées pour se repérer dans l'arsenal juridique et réglementaire disponible pour guider la production de logements),
- A l'occasion des démarches d'élaboration-révision des documents d'urbanisme
A minima au moment des réunions destinées aux personnes publiques associées ;
« idéalement » à travers des liens techniques plus étroits, noués dès le lancement et qui se prolongent tout au long de la démarche.
- Par le biais de chargé(e) de mission au sein des EPCI dont les fonctions sont dédiées spécifiquement au développement des articulations-mises en cohérence entre les politiques d'aménagement-planification intercommunales (SCoT, PLH, Plan Climat Air Énergie Territorial-PCAET...) et leurs déclinaisons à l'échelle des communes.
Exemple des chargées de mission-gestion Urbanisme de l'agglomération du Grand Narbonne.
- Rencontres à un rythme régulier, avec un ordre du jour fluctuant selon les priorités-urgences du moment...

La "revue de projet"

- L'examen partagé entre l'intercommunalité et les communes des projets-logement en amont de leur réalisation
- La possibilité de conseiller et si besoin, d'ajuster le contenu des programmes aux priorités quantitatives et qualitatives du PLH

Fonctionnement de la revue de projets

La revue de projet est une instance de travail et de conseil technique en faveur de la politique locale de l'habitat. Elle se réunit à minima tous les trimestres, avec pour objet d'examiner en amont de leur réalisation les projets concourant à la réalisation de logements communaux, les permis d'aménager ainsi que :

- Pour les communes de Pamiers, Mazères et Saverdun, les permis de construire qui pourraient concurrencer les projets issus des programmes ANRU, ACV, PVD et/ou l'ORT mutli-sites
- Pour les communes du secteur stratégique central et des pôles relais, les projets qui permettent la réalisation de 6 logements ou plus
- Pour les communes des maillages villageois, les projets qui conduisent à la création de 4 logements ou plus

Instance d'échanges, de conseil et d'accompagnement, elle est animée par la CCPAP, en tant que chef de file de la politique de l'habitat. Selon la nature des projets, elle associe les élus (1 élu représentant pour chacun des 6 secteurs de l'intercommunalité), les services de l'Etat, des techniciens et des experts locaux (CAUE, ABF...). La revue de projets périodique est complémentaire du Comité technique urbanisme animé par le SCoT de la Vallée de l'Ariège.

La revue de projets permet à toutes les communes du territoire de bénéficier d'un apport d'ingénierie, au service de la qualité des projets d'habitat. Etape préalable avant le dépôt d'une autorisation d'urbanisme, cet examen permet à la CCPAP de s'assurer de la cohérence de l'offre produite au regard des objectifs quantitatifs et qualitatifs du PLH et des objectifs poursuivis dans son projet de territoire. Elle veille également à ce que les projets d'habitat respectent les orientations du PLH, notamment en termes de diversification de l'offre, de non-concurrence entre les opérations dans leur phasage, etc.

Un relevé de conclusions est systématiquement adressé à chaque commune et porteur de projet après chaque revue de projets.

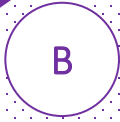
A l'issue de sa première année de mise en œuvre, la revue de projet fera l'objet d'un bilan et son fonctionnement pourra faire l'objet d'ajustements.

Extrait de l'action 1.3 du PLH de la CCAP

Document en cours de validation






INGRÉDIENTS



Croiser Habitat & Urbanisme en « mode projet »

Pourquoi c'est utile aux liens Habitat / Urbanisme-Foncier ?...

-  Pour se mettre d'accord sur la stratégie d'intervention, les objectifs et le contenu des opérations-logement... Avant de puiser et de choisir dans la boîte à outils des règles de l'urbanisme, la disposition la plus adaptée (et efficace) pour orienter et soutenir le projet.
-  Pour avoir une idée précise de ce qui est à la fois souhaitable et possible, de manière à être réactif face à une possibilité d'achat-préemption, à la proposition de programme d'un opérateur...
-  Pour poser des règles qui ne soient pas dans l'injonction (au risque de chercher à les contourner ou de rendre leur application impossible) mais ouvrent sur des négociations et un dialogue constructif avec les opérateurs du logement et/ou les propriétaires fonciers.



BOITE A OUTILS

*Pour croiser Habitat & Urbanisme
en « mode projet »*

Qualification du potentiel de construction-reprise de gisements fonciers (ou immobiliers) clés

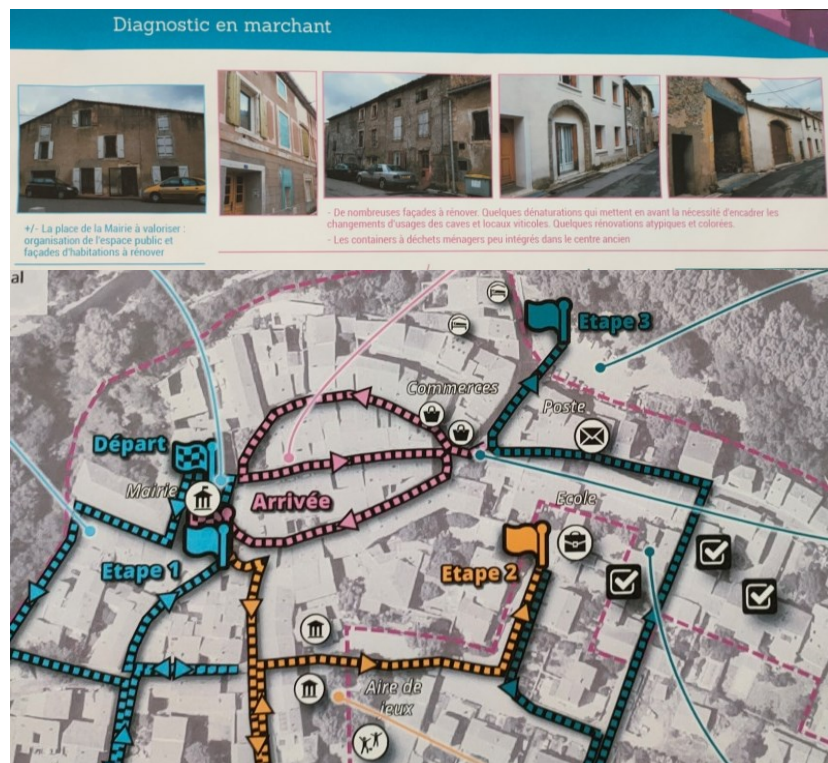
Permettant de passer de la perception (un peu vague) de l'intérêt que semble présenter un site pour y développer (ou y requalifier) des logements, à la définition (plus précise) de sa stratégie de développement-requalification.

Et de là, se projeter sur les conditions permettant d'asseoir la faisabilité-réussite du projet (en termes de maîtrise foncière, de calibrage du contenu du programme, de mobilisation des opérateurs...).

Deux grandes catégories d'investigation sont ici repérées :

- Recours à des « **diagnostics marchant** » qui associent élus, acteurs et habitants autour de l'examen de situations concrètes, pour croiser leurs regards, échanger autour des causes des dysfonctionnements mais aussi des potentiels et des ressources. Cette base ouvre sur la construction d'une démarche de projet se traduisant par un programme et un échancier de travail partagé et pouvant se prolonger d'un travail d'études plus approfondi (études pré-opérationnelles, diagnostics immobiliers / commerces / déplacements...).
- Réalisation d' « **expertises à visée programmatique** » qui éclairent les potentialités résidentielles d'un site (projet de ZAC, par exemple) et sa capacité à répondre aux besoins et à la demande repérés localement. La finalité est de préciser les produits que le site pourrait accueillir et les « clientèles » cibles du programme. La démarche s'appuie en général sur des moyens dédiés qui permettent de solliciter l'ingénierie de spécialistes.

*Réalisation de
"Diagnostics en
marchant"
dans le cadre de la
mission
centres-anciens*



Recueil du positionnement et de l'avis des opérateurs du logement sur l'usage-pertinence des règles d'urbanisme favorables à l'orientation-diversification de l'habitat

Etablissement des règles (notamment d'appui à la diversité) en lien avec les opérateurs, pour tenir compte de leurs contraintes (seuil minimum de réalisation des programmes HLM, formes urbaines denses permettant d'atteindre l'équilibre financier...).

Plutôt que d'imposer des règles à application complexe ou trop contraignante... Et s'exposer à leur « contournement ».



PAU BÉARN PYRÉNÉES
Communauté d'Agglomération

Atelier de travail avec les organismes HLM autour de la définition partagée du seuil de déclenchement des servitudes de mixité sociale

Constat des difficultés

- Des situations de blocage rencontrées dans la mise en œuvre des servitudes
- Un équilibre financier difficile dans le cadre d'une opération mixte
- La caractéristique des fonciers, dont la taille ou la configuration rendent difficile l'accueil de plus de 6 logements sociaux, seuil minimum pour que l'opérateur social réalise le programme
- Un environnement parfois peu propice à l'insertion d'une opération d'habitat social : les servitudes s'appliquent sur des fonciers insérés dans un tissu résidentiel dont les formes pavillonnaires supportent parfois mal la cohabitation avec un habitat plus dense ;
- Une constructibilité limitée ou des règles d'urbanisme trop contraignantes pour l'émergence de programme mixte, qui suppose souvent de recourir à des formes urbaines plus denses.

Illustrations par des cas pratiques



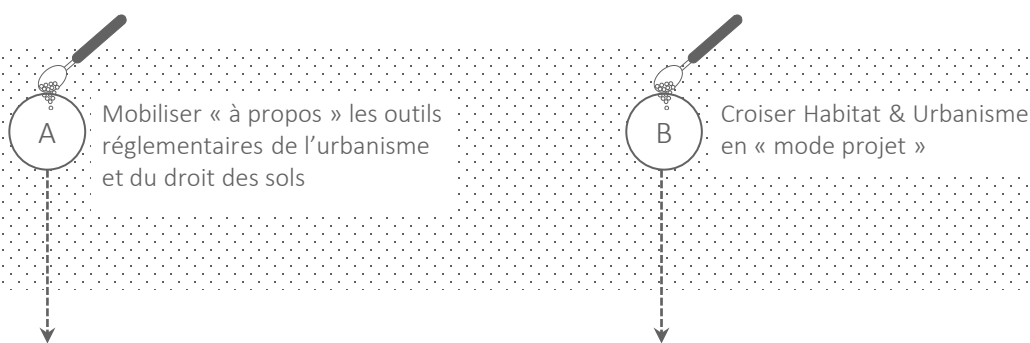
1361 m² de terrain
Etude de capacité = 6 logements individuels accolés
Pb : pas d'équilibre financier de l'opération, pétitions des riverains

Proposition de modulation du seuil de déclenchement des servitudes

Distinguer les obligations en fonction de la **FORME URBAINE**

Pour les opérations à dominante <u>collective</u>	Seuil de déclenchement de la servitude
Opération en LLS OU en accession abordable	<u>1800 m²</u> de surface-plancher potentielle
Opération en LLS ET en accession abordable	<u>3000 m²</u> de surface-plancher potentielle
Pour les opérations à dominante <u>individuelle</u>	Seuil de déclenchement de la servitude
Opération en LLS OU en accession abordable	<u>6000 m²</u> d'assiette foncière
Opération en LLS ET en accession abordable	<u>1 ha</u> d'assiette foncière

Distinguer les obligations en lien avec la **TAILLE**



Impossible d'évoquer les articulations entre les politiques de l'habitat, de l'urbanisme et du foncier sans les illustrer par la possibilité qu'offre le PLUiH de les intégrer dans un document unique. Pour les deux retours d'expérience présentés, les intercommunalités font remonter que le dispositif correspond au « bon choix ».

Pour que ces deux situations gardent valeur d'exemple (sans prétendre en faire des standards ou des références), il convient d'en resituer le contexte, en insistant sur son caractère favorable au recours à un PLUiH. Pour au moins deux raisons :

- d'une part, peu de risque de voir le « H » se retrouver « noyé » dans les enjeux (plus larges) de l'urbanisme dans deux territoires dans lesquels l'habitat figure parmi les préoccupations fortes des élus ;
- d'autre part, la transversalité technique entre le « H » et le « U » préexistait et allait déjà de soi dans des EPCI dont les services expliquent eux-mêmes que « *peu nombreux, ils ne peuvent pas s'autoriser le luxe d'être cloisonnés* ».



Quand le PLUiH favorise les effets d'entraînement entre l'urbanisme et l'habitat



Un terreau favorable à l'inscription du volet Habitat dans le PLUi

Comme souvent, le contexte a joué dans le choix des Communautés de Communes de la Ténarèze et de la Haute Ariège de promouvoir une approche intégrée de l'urbanisme et de l'habitat au moyen d'un PLUiH. Pour deux intercommunalités dont les moyens en ingénierie ne sont pas pléthoriques, le principe d'aborder et d'inclure dans un seul document-cadre les enjeux liés à la fois à l'urbanisme et à l'habitat a joué : « *D'emblée, nous savions que le PLUi allait nécessiter des moyens techniques importants et une mobilisation forte des élus. Quitte à ouvrir les nombreuses questions que pose l'urbanisme, autant les pousser et les prolonger vers les réflexions sur l'habitat* ».

La perspective d'une économie de moyens (et d'énergie) n'a pas constitué le seul motif. L'un comme l'autre des deux EPCI présentait un terreau favorable à l'intégration du « H » dans les réflexions de planification.

- Dans un territoire de montagne à la vocation touristique mais aussi productive (extraction de talc et tout récemment embouteillage d'eau en emballage en carton), la CC de la Haute Ariège est confrontée à la concurrence forte que les locations saisonnières et les résidences touristiques exercent sur l'habitat permanent. « *Le développement de solutions qui permettent de loger les actifs du territoire est "LA" préoccupation des élus. En poussant un peu, on pourrait presque dire que c'est le volet Habitat qui est la raison d'être du PLUiH* ».
- Dans la CC de la Ténarèze, les communes se sont saisies elles-mêmes de la question du logement. Elles en ont fait un levier à la réponse au besoin de conforter la dynamique démographique (« *pour permettre aux jeunes de se loger, pour attirer de nouveaux ménages* »). Leurs formes d'intervention sont multiples : réalisation de lotissements communaux, développement d'un parc locatif de gestion communale (près d'une centaine de logements communaux, soit une moyenne de 4 par commune), cession gratuite (ou vente à prix modique) de foncier aux organismes HLM, participation voire prise en charge des travaux de viabilisation... La succession de programmes animés d'amélioration de l'habitat ancien a aussi contribué à forger une culture « habitat » sur le territoire.

Poser des règles au service d'un projet

Avec un peu de recul, la CC de la Ténarèze trouve largement bénéfique d'avoir imbriqué urbanisme et habitat dans une même réflexion stratégique. La démarche intercommunale a permis de mobiliser des outils juridiques et réglementaires que les communes auraient sans doute hésité à utiliser seules : « *Le PLUiH a instauré le droit de préemption, avec de nombreux emplacements réservés. Des OAP ont été élaborées dont quelques-unes concernent l'habitat. Aujourd'hui, on réfléchit à la mise en place d'une ZAD intercommunale* ».

Le cadre réglementaire s'est renforcé et surtout, les maires ont appris et progressé dans leurs pratiques en matière d'urbanisme. Ils ont pris conscience que la fixation de règles ne suffit pas à elle seule, mais que leur efficacité dépend de leur inscription au service d'un projet. « *C'est net à propos des DIA et de l'exercice du droit de préemption. Il faut être réactif. Pour ne pas « laisser filer » des opportunités, il faut avoir un projet. Les communes l'ont compris, elles ont pratiquement toutes deux ou trois projets en tête en matière de logement. Pas simplement des gisements pour lesquels elles se disent vaguement "tiens, ça pourrait être intéressant de les maîtriser" mais de vrais projets pour lesquels elles ont réfléchi aux objectifs et au contenu* ».

Contacts :

Pierre BARBIAN
Directeur de
l'urbanisme et de
l'habitat
pierre.barbian@cc-
tenareze.fr

Céline MARIANI
Chef de projet
PLUiH
c.mariani@cc-
hauteariege.fr

ET VOUS ?

CLE n°3

ASSURER LA LIBÉRATION ET L'USAGE DU FONCIER repéré stratégique au service des priorités du PL(Ui)H

“

Faire connaître (un peu plus) le rôle clé de l'EPF Occitanie

Pour maîtriser le foncier destiné à développer du logement social, les collectivités peuvent s'appuyer sur l'EPF. En assurant le portage foncier de sites stratégiques, il apporte une vraie plus-value. Son rôle est de plus en plus repéré. Les PLH ou les PLUi(H) donnent l'occasion de le faire connaître un peu plus.

Paroles de DDT(M)

“

Inclure dans le diagnostic l'analyse des règles de l'urbanisme existantes, pour interroger leur opérationnalité-pertinence

Les diagnostics sont de plus en plus précis sur l'état du parc, les besoins, le foncier disponible... Mais ils ne regardent jamais ou rarement du côté des règles qui sont mises en place pour favoriser notamment la diversité de l'habitat. Ils n'interrogent pas leurs effets, savoir si elles permettent d'aller dans le sens de ce qui est recherché ou au contraire, si elles génèrent des blocages néfastes. C'est un manque...

Paroles de DDT(M)

“

Cause commune entre l'habitat et l'urbanisme

La mise en place d'une géographie préférentielle des sites prioritaires de développement de l'habitat a apporté de la transversalité, dans la gouvernance comme dans le fonctionnement des services. Elle fait référence, elle permet au PLUi et au PLH de regarder dans la même direction, sans les fondre dans un même document... En tout cas, pour le moment.

Paroles de TERRITOIRES

Conseiller à un EPCI d'aller vers un PLUiH ou bien d'opter pour un PLH, c'est compliqué. Il n'y a pas de recette-miracle et on n'a pas encore suffisamment de recul sur l'impact des PLUiH. Dans nos échanges avec les territoires, on insiste surtout sur l'importance de rapprocher le "H" et le "U". La certitude, c'est que l'un et l'autre gagnent à se nourrir mutuellement.

Paroles de DDT(M)

On se dit quand même qu'un PLUi serait facilitateur pour articuler davantage Habitat et Urbanisme. Le PLUi place l'EPCI en « chef de file » aussi bien de l'habitat que l'urbanisme. La démarche effraie encore un peu les communes, elles craignent d'être dépossédées. Mais c'est dommage... A nous de les rassurer et de les convaincre de l'intérêt de passer à un PLUi.

Paroles de DDT(M)

Ce guide a été élaboré sous la responsabilité de la DREAL Occitanie, en collaboration avec les Directions Départementales des Territoires (et de la Mer) de l'Ariège, de l'Aude, du Gard, du Gers, de la Haute-Garonne, des Hautes Pyrénées et des Pyrénées Orientales, ainsi qu'avec les établissements publics de coopération intercommunale ci-après.



**Communauté de communes
Albères Côte Vermeille Illibérés**
Esthel MARZO
esthel.marzo@cc-acvi.com



**Communauté d'agglomération
d'Alès**
Catherine LOYRION
catherine.loyrion@alesagallo.fr



**Communauté de communes
Cœur de Garonne**
Mélissa DAVID
m.david@cc-coeurdegaronne.fr



**Communauté d'agglomération
du Grand Narbonne**
Stéphanie SURJUS
s.surjus@legrandnarbonne.com



**Communauté de communes
de la Haute-Ariège**
Céline MARIANI
c.mariani@cc-hauteariege.fr



**Communauté de communes
de la Ténarèze**
Pierre BARBIAN
pierre.barbian@cc-tenareze.fr

Conception : PLACE Coopérative conseil

Hélène LOTTON
Justine ETCHEBES
Marion HOEFLER



PLACE
Coopérative Conseil

05 56 31 29 28
Bègles / Toulouse
www.place-reflex.org
@ place_cooperative_conseil



Direction Régionale de l'Environnement de
l'Aménagement et du Logement / Direction
Aménagement / Département Habitat Logement

1 rue de la cité administrative – Bâtiment G
CS 80002 – 31074 TOULOUSE cedex 9

520 allée Henri II de Montmorency
CS 69007 – 34064 MONTPELLIER cedex 2

www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr

Isabelle CASTAGNEDE
Chargée de mission Etudes, Connaissances et
Politiques Locales de l'Habitat
Isabelle.castagnede@developpement-durable.gouv.fr