

n°- 007337-01

Juin 2010

# AUDIT THÉMATIQUE D'INITIATIVE LOCALE PLANIFICATION ET OFFRE DE LOGEMENT

*Rapport de synthèse*

Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**





**CONSEIL GÉNÉRAL**  
**DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**  
**MIGT 6**

**Rapport n° : 007337-01**

**AUDIT THÉMATIQUE D'INITIATIVE LOCALE**  
**PLANIFICATION ET OFFRE DE LOGEMENT**

*Rapport de synthèse*

établi par

**Bernard DURU,**

Inspecteur général de l'administration du développement durable

**Jean LALOT**

Conseiller de l'administration du développement durable

**Catherine MARCQ,**

Conseillère de l'administration du développement durable

**François MARIE**

Inspecteur de l'administration du développement durable

**Gérard VALERE**

Ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts

**Juin 2010**



## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>2</b>
<b>1. DES RÉSULTATS TANGIBLES MAIS CONTRASTÉS.....</b>	<b>4</b>
1.1. Le « terreau » a changé.....	4
1.2. Les services ont resserré leurs priorités territoriales .....	4
1.3. Cependant, ils constatent le défaut d'opérationnalité des nouveaux outils.....	4
<b>2. UN BON EXEMPLE DE MOBILISATION ET D'INTÉGRATION DE POLITIQUES PUBLIQUES.....</b>	<b>6</b>
2.1. Les services travaillent ensemble !.....	6
2.2. Mais des marges de progrès existent encore.....	6
<b>3. ASSURER LA CONTINUITÉ .....</b>	<b>8</b>
3.1. Le conseil aux collectivités, gage d'efficacité.....	8
3.2. Assurer la poursuite de l'effort dans la durée.....	8
3.3. Jouer complètement l'échelle intercommunale.....	8
<b>EN GUISE DE CONCLUSION, DES PRÉCONISATIONS POUR AVANCER.....</b>	<b>10</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>11</b>
La liste des personnes rencontrées figure dans chacun des rapports des services audités .....	12
Références documentaires.....	12
1. Glossaire des acronymes.....	13



## INTRODUCTION

Depuis un certain nombre d'années, un effort important a été réalisé en faveur du logement social, notamment dans le cadre du plan de cohésion sociale, mais persistent sur certains territoires des tensions sur le marché du logement qui sont révélatrices d'une inadéquation de l'offre par rapport aux besoins.

Dans ce contexte, de crise territorialisée et d'efforts de relance de la production, des mécanismes législatifs et réglementaires ont été institués par différentes lois intervenues ces dernières années (SRU, UH, ENL, DALO, MLE) pour favoriser l'implantation de logements locatifs sociaux par l'introduction de règles spécifiques dans les documents d'urbanisme réglementaire, pour objectif augmenter la production de logements sociaux.

Il est apparu utile de faire le point de la part prise par cette voie de l'urbanisme réglementaire, avec pour objectif l'augmentation de la production de logements sociaux.

L'objectif de l'audit est d'apprécier :

- la prise en compte, par les collectivités, de ces dispositifs dans leurs documents de planification,
- la mobilisation et l'action des services de l'État pour faire connaître ces nouveaux outils et promouvoir leur mise en œuvre,
- et d'évaluer les résultats obtenus, ainsi que l'efficacité des outils mis en place, sans pour autant prétendre à une approche quantifiée.

Il s'agit d'un audit léger, réalisé au travers d'entretiens avec les équipes en charge de l'aménagement de l'urbanisme et de la politique de l'habitat au sein des trois DREAL et de DDT en Rhône-Alpes (Rhône et Haute-Savoie), Bourgogne (Côte d'Or) et Franche-Comté (Doubs) dont les agglomérations présentent de gros enjeux en la matière, soit au niveau de la région urbaine large (cas de Lyon), soit au niveau de l'agglomération dans le cas de départements moyens (cas de Dijon en Côte d'Or, de Besançon dans le Doubs) ; ce choix était délibéré pour évaluer l'impact des outils là où leur utilisation apparaît a priori la plus nécessaire. Des entretiens au CERTU et au CETE de Lyon ont été menés pour apprécier l'apport du réseau technique dans ce domaine.

Il a examiné plus particulièrement :

- l'articulation des PLH avec les documents de planification et d'urbanisme (SCOT et PLU)
- la mise en œuvre dans les documents d'urbanisme de niveau communal des outils à la disposition des collectivités : emplacements réservés, majorations de densité, secteurs de mixité sociale, et les difficultés rencontrées.

Chaque service nudité a fait l'objet d'un rapport spécifique ou d'un compte-rendu d'entretien.

En dépit de la période de réorganisation et de mise en place des nouveaux services départementaux, nous avons constaté une grande continuité dans l'action conduite, qui explique pour une grande part, avec l'évolution favorable des collectivités, les résultats atteints. Par contre, certaines des DREAL rencontrées semblent avoir plus de mal à dépasser cette phase car elles ont à reconstituer des équipes qui se sont désagrégées, avec le handicap, passager, (il faut l'espérer) de reconstruire des compétences avec des agents nouveaux dans le domaine du logement.

Trois dispositifs, issus des différentes lois logement, ont été investigués :

- les majorations de densité (art-127-1 du CU), qui permettent d'augmenter séparément ou ensemble le COS, la hauteur, l'emprise au sol en cas de réalisation de programmes de logements sociaux,

- les emplacements réservés (art-L 123-2 b du CU) pour permettre l'appropriation publique de terrain pour y construire des logements sociaux (à l'instar d'équipements publics).
- Les secteurs de mixité sociale (art-L 173-1 16 b du CU) qui imposent, par secteur identifié, un pourcentage de logements sociaux dans les programmes qui y sont réalisés ;
- enfin, les entretiens dans les services ont permis de constater que certains couplaient ces dispositions réglementaires récentes avec le dispositif antérieur des orientations d'aménagement (art-L 123-1 et R 123-1 du CU).

# 1. DES RÉSULTATS TANGIBLES MAIS CONTRASTÉS

## 1.1. LE « TERREAU » A CHANGÉ

Le message concernant le logement social est maintenant passé et les objectifs de production sont compris et acceptés – sauf exception - par les collectivités : il aura fallu du temps depuis la loi SRU ! Cela explique le succès relatif de l'utilisation des documents d'urbanisme pour faciliter et augmenter la production des logements sociaux. C'est le fruit d'une prise de conscience par les élus des besoins, que la crise économique récente a amplifié ; c'est aussi la conséquence du travail pédagogique de longue haleine des services qui ont donc maintenant des interlocuteurs politiques au niveau des collectivités.

En dépit des vicissitudes et difficultés (réorganisations successives), cela illustre la nécessité de la durée et de la continuité de l'effort de promotion du logement social par les services, et l'importance et la constance de la pédagogie et du conseil. Ainsi, même dans le cas très « régalién » de la loi SRU et son art. 55 qui présente un cadre de contrainte, l'exemple de la DDT du Rhône illustre l'importance du conseil associé à la fermeté pour obtenir des résultats significatifs.

## 1.2. LES SERVICES ONT RESSERRÉ LEURS PRIORITÉS TERRITORIALES

L'ampleur de l'utilisation des outils législatifs favorisant l'implantation de logements sociaux dans les documents d'urbanisme, et les résultats obtenus, sont étroitement liés au contexte local : agglomération/périphérie/reste (rural) du département, et au degré de tension sur ces différents territoires.

Les services ont su dégager les priorités territoriales et « mettre le paquet » là où les besoins sont les plus importants : agglomérations, communes soumises à l'art. 55 de la loi SRU. Ainsi, pour le Rhône qui a concentré son action, non seulement sur l'ouest lyonnais mais aussi sur la COURLY où la DDT, en dépit de la capacité technique de la collectivité, a su s'imposer dans un dialogue au niveau de la stratégie ; ainsi la DDT de la Côte d'Or qui a axé ses efforts sur le SCOT du Dijonnais hors agglomération et les communes art. 55 de cette dernière, et dispose de tous les éléments pour progresser dans l'affichage des besoins territorialisés ; ainsi aussi à Besançon où le % de logements sociaux imposés par la ville dans les programmes de logement contribue pour une part importante au nombre total de logements construits par l'office et en Haute-Savoie où la couverture en PLH et une remarquable connaissance des besoins territorialisés a permis de faire progresser de manière considérable la production de logements sociaux dans un département où les prix sont facteurs d'exclusion.

## 1.3. CEPENDANT, ILS CONSTATENT LE DÉFAUT D'OPÉRATIONNALITÉ DES NOUVEAUX OUTILS

D'abord, il faut souligner combien leur promotion a bénéficié de l'environnement amont : PLH-SCOT (cf. II ci-dessous). Mais ils sont mis en œuvre de manière très différenciée.

En effet, dans la panoplie, les majorations (de densité, de COS, de hauteur) ne sont pas utilisés en tant que telles : les communes ont plutôt pratiqué des augmentations de densité globale par zone (ex. de Lyon, de Dijon le long de la ligne du futur tramway).

L'emplacement réservé pour du logement social a couvert pour l'essentiel des terrains qui étaient la propriété de la collectivité (sauf en Haute Savoie); bien que le dispositif n'ait pas été institué pour cela, on peut noter qu'il a constitué un effet d'affichage à défaut de

permettre des acquisitions nouvelles. Les difficultés contentieuses que rencontrent les collectivités qui veulent constituer des réserves foncières ne sont pas là pour encourager cette voie de l'appropriation publique... sauf à préconiser une évolution législative qui serait la bienvenue.

Au total, c'est bien le secteur de mixité sociale qui apparaît être le plus utilisé (dans le Rhône, le CRH le conseille pour la mise en œuvre des PLH, et en fait une mesure de l'engagement des communes concernées à l'atteinte des objectifs de l'art. 55). Mais la question récurrente, posée par l'ensemble des services, est : comment les met-on en œuvre, au niveau du permis de construire, comment peut-on s'assurer ensuite de la réalisation des logements prévus ?

Jusqu'à la modification de l'article R 431-16-1 du CU par le décret du 22 mars 2010 (application de la loi MLLE), le dossier de permis ne permettait pas de vérifier les objectifs annoncés par le pétitionnaire. A l'avenir, dans les secteurs avec prescriptions relatives aux programmes de logements, le dossier devra comporter un tableau indiquant la SHON des logements créés par catégorie. Si le tableau n'est pas fourni, le dossier sera déclaré incomplet et ne sera pas instruit. Si le tableau est correctement rempli, reste la question du contrôle du respect effectif de son engagement par le pétitionnaire, sur la quelle le CU reste muet.

La réponse réside également dans l'articulation avec d'autres outils, telles les orientations d'aménagement, citées par les DDT du Rhône et de la Côte d'Or, ou encore les conventions d'aménagement collectivité-promoteur, pour en faciliter et sécuriser la mise en œuvre, sans préjudice d'une fiabilisation juridique de l'outil « secteur de mixité sociale » que tous, collectivités comme services appellent de leurs vœux.

Des instructions de la DGALN sur ce point seraient bienvenues, car si dans les agglomérations puissantes, les promoteurs sont bien amenés à jouer le jeu, en périphérie, élus et services apparaissent démunis et dans l'incapacité juridique de faire respecter l'engagement du demandeur.

Les services eux-mêmes n'ont pas encore pris les dispositions pour suivre dans le temps la concrétisation des dispositions inscrites dans les PLU, mais les exemples rencontrés (cf. l'antenne territoriale ouest de la DDT du Rhône, cf. la DDT de Haute-Savoie) montre que cette exigence fondamentale peut être satisfaite : là encore, c'est la continuité qu'il faut organiser.

Pour reprendre l'avis recueilli à la DREAL Rhône-Alpes, l'apport de ces nouveaux outils législatifs à la production de logement social apparaît (pour l'instant ?) peu significatif, mais la pédagogie et leur promotion déployée par les services ont été déterminantes, ainsi que le travail amont (PLH, SCOT) effectué. Si l'on peut se féliciter du résultat global atteint, on ne peut se satisfaire de dispositions dont personne ne semble en capacité de savoir comment cela marche, au risque de décrédibiliser et la démarche et les services eux-mêmes !

## 2. UN BON EXEMPLE DE MOBILISATION ET D'INTÉGRATION DE POLITIQUES PUBLIQUES

### 2.1. LES SERVICES TRAVAILLENT ENSEMBLE !

C'est une bonne nouvelle, car ce n'était pas forcément le cas auparavant !

Les équipes urbanisme et habitat des DREAL et surtout des DDT ont appris à travailler ensemble, sauf exception, et se sont mobilisées pour informer les collectivités, les conseiller et utiliser l'ensemble des démarches, y compris celle de la contrainte régalienne (art. 55).

C'est d'abord le fruit de progrès indéniables dans la connaissance des territoires (études et diagnostics), et dans l'analyse des besoins en logement et la territorialisation des besoins. Cela se traduit globalement par l'amélioration de la qualité des portés à connaissance et des notes d'enjeux.

L'effort a porté également sur la mise en cohérence des objectifs quantitatifs des différents documents de stratégie, SCOT et PLH, qui pouvaient parfois antérieurement diverger...même si les décalages chronologiques entre ceux-ci ne facilitent pas toujours la tâche. Nous avons noté également que cette volonté de cohérence s'est exprimé au travers d'autres thèmes de planification, notamment en matière de transports : c'est l'exemple de l'étude des gares en Côte d'Or et dans le Rhône (cf ci-dessous).

Les équipes ont appris également à travailler à toutes les échelles, SCOT-PLH-PLU – sauf à celle de l'urbanisme opérationnel. Elles ont assuré un chaînage des différents documents avec les objectifs des PLH, facilité par leur meilleure connaissance territoriale, la synergie des équipes habitat-urbanisme du siège, et la pratique d'un dialogue continu avec les élus, en mobilisant également, fait nouveau dans ce domaine, leur réseau territorial.

La mise à disposition délibérée de celui-ci pour porter cette politique publique de l'augmentation de l'offre de logement locatif – cf. l'exemple particulièrement probant de la DDT du Rhône – permet d'amplifier la pédagogie et l'accompagnement auprès des collectivités, d'assurer un « service après-vente » (continuité du conseil et de la « pression ») et peut permettre d'assurer un suivi de terrain de la mise en œuvre concrète des dispositions inscrites dans les documents de planification (cf. l'exemple de l'antenne territoriale ouest de la DDT du Rhône et celui de la Haute-Savoie).

### 2.2. MAIS DES MARGES DE PROGRÈS EXISTENT ENCORE

D'abord en mobilisant encore plus largement les études et analyses qui existent : c'est le cas des études des gares (Côte d'Or et Rhône), lesquelles, recoupées avec les objectifs de polarisation des SCOT, donnent l'occasion d'affiner la territorialisation des besoins et/ou de prendre l'initiative pour faire avancer un travail en commun avec les collectivités délégataires (cas de la Côte d'Or où le Département n'a pas engagé le PDH en dépit de la délégation des aides à la pierre dont il bénéficie).

Ensuite, en utilisant les données issues des fichiers de demande de logement, qui peuvent illustrer concrètement la localisation des besoins et faire toucher du doigt aux élus la provenance la plupart du temps locale des ménages demandeurs.

Enfin, en jouant sur des partenariats qui demandent à être activés – les bureaux d'étude d'urbanisme, les CAUE, pour qu'ils puissent également constituer, un relais de la politique menée en la matière par l'État – ou « territorialisés » ; à cet égard, la réunion des opérateurs HLM avec les élus par territoire contribuerait puissamment à une meilleure connaissance des opportunités des uns et des autres.

L'échelle de l'urbanisme opérationnel semble manquer dans la pratique des **services**

pour que ceux-ci puissent utilement conseiller les collectivités jusqu'à la phase de mise en oeuvre proprement dite. Cette compétence a disparu, alors que c'est à ce niveau que les collectivités (hormis les grandes agglomérations) ne savent pas (pas encore) faire. Cela concerne précisément les périphéries d'agglomérations qui recèlent les plus grands enjeux d'augmentation de la part du logement social. On a vu dans les exemples des départements visités que c'est bien à ce niveau – outre la question de la fiabilité juridique du secteur de mixité sociale – que l'absence de savoir faire peut mettre en cause tout le travail réalisé en amont.

Et si le RST était mobilisé pour cela ? Les entretiens réalisés au CERTU et au CETE de Lyon ont montré qu'ils ont – selon leur spécificité – été actionnés par l'administration centrale en amont (volet habitat des SCOT, objectifs des PLH,...) ; aucune commande de l'administration centrale n'a porté sur le sujet qui nous intéresse (ils ont été missionnés pour les relations PLU-paysage-environnement,...), bien qu'il s'agisse d'une orientation majeure pour la mise en oeuvre de la relance de la production de logements locatifs sociaux.

Par ailleurs, l'activité du CETE s'est orientée, logiquement vers la réponse aux services qui manquent de compétence pour faire eux-mêmes, ce qui l'a conduit à intervenir dans des secteurs peu tendus. Cela interroge sur sa capacité à capitaliser les expériences des agglomérations et services confrontés aux enjeux de marchés du logement tendus, et d'être en mesure de jouer son rôle en matière de méthodologie et d'échanges d'expérience. Ce point mérité examen. Si l'on veut compléter le dispositif qui s'est mis en place - les services ont su organiser les synergies régional/départemental-urbanisme/habitat - il reste largement à construire la synergie DAC/Services/RST.

### 3. ASSURER LA CONTINUITÉ

La prise de conscience des collectivités et la mobilisation des services ont permis incontestablement de faire progresser la prise en compte du logement social dans la planification urbaine, mais en s'appuyant sur des outils dont la mise en œuvre juridique incertaine peut fragiliser à terme la dynamique enclenchée.

Les services n'ont pas besoin d'outils réglementaires supplémentaires mais aspirent à la stabilité des dispositions existantes qu'ils souhaitent voir fiabiliser sur le plan juridique (c'est aussi le cas pour les réserves foncières) ; préciser leur articulation avec des dispositifs opérationnels (orientations d'aménagement, conventions d'aménagement,...) apparaît tout autant nécessaire.

Au-delà de ce constat « technique », trois éléments de fond transparaissent.

#### 3.1. LE CONSEIL AUX COLLECTIVITÉS, GAGE D'EFFICACITÉ

Dans le contexte de relance, et de resserrement territorial, de la production de logements locatifs sociaux, la politique de promotion de la planification urbaine pour contribuer à cette relance s'apparente à une politique régaliennne. Comme pour d'autres domaines, cette démarche n'a de chances de succès et ne peut être efficace – y compris dans le cadre de « contrainte » que constitue la mise en application de l'art. 55 de la loi SRU – que si elle est accompagnée par un dispositif soutenu d'information et de conseil : les pratiques des services rencontrés en attestent. A l'inverse aussi, le bon usage des « pénalités » est un puissant facteur d'évolution (cf. le cas du Rhône avec la commission art. 55). L'un ne va pas sans l'autre, et l'État régalien recentré doit être aussi l'État conseil et ce, même pour les grosses agglomérations (cf. le cas de Lyon).

A cet égard, maintenant que la double culture des équipes urbanisme et habitat facilite le déploiement de ce couple régalien-conseil, il faut insister sur le fait que les services doivent aller jusqu'au bout de leur capacité de conseil, et combler leurs lacunes en urbanisme opérationnel pour être complètement en mesure d'accompagner les collectivités dans la mise en œuvre de leurs projets.

#### 3.2. ASSURER LA POURSUITE DE L'EFFORT DANS LA DURÉE

Le rattrapage du déficit en logements sociaux dans les marchés les plus tendus, comme l'atteinte des objectifs de la loi SRU dans les communes soumises à l'art. 55 vont nécessiter du temps et impliquer la poursuite des actions engagées sur le moyen terme.

Au-delà du souhait de la stabilité des outils législatifs et de la nécessité d'assurer un suivi rigoureux des réalisations des collectivités, la question de la pérennité des équipes se pose dans certains cas : les départs en retraite d'agents expérimentés, les non remplacements... rendent vulnérables certains services. Il nous semble essentiel de veiller au maintien des effectifs – et des compétences – là où se joue l'efficacité et la réussite de cette politique publique prioritaire, au niveau des équipes de terrain des DDT.

#### 3.3. JOUER COMPLÈTEMENT L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE

L'action des services se heurte à une difficulté intrinsèque. Si la politique du logement, dans la définition de sa stratégie spatiale (SCOT), dans la définition de ses objectifs (PLH) et, quand c'est le cas, dans sa mise en œuvre opérationnelle (délégations des aides à la pierre) s'inscrit à une échelle intercommunale, il n'en va **pas de même de**

l'urbanisme « réglementaire » qui, sauf exception (PLU intercommunal du grand Lyon) se définit à l'échelle communale. Il est clair que, lorsqu'un PLH a été élaboré, cette démarche devrait s'accompagner nécessairement de l'institution d'un PLU à la même échelle territoriale pour assurer la cohérence de ces deux politiques. Le fait que les élus des EPCI commencent à relancer leurs collègues maires sur l'atteinte des objectifs en matière de logement montre que les esprits évoluent et en illustre la nécessité.

A défaut de PLU intercommunal, on relèvera que le programme d'actions territorialisés, qui constitue l'une des composantes du PLH, doit indiquer les modalités de suivi du PLH et les conditions de mise en œuvre d'un dispositif d'observation de l'habitat. Il revient ainsi à l'EPCI maître d'ouvrage du PLH d'organiser au mieux le suivi opérationnel du programme d'actions, en particulier la remontée d'information sur les opérations réalisées par les communes notamment sur les emplacements réservés et les secteurs de mixité sociale.

Les DDT de part leurs missions en matière d'observation, et leurs implications dans les permis de construire, peuvent jouer un rôle utile auprès des collectivités pour organiser ce suivi.

Pour conforter ce mouvement, il serait par ailleurs utile que les services suscitent le renforcement des équipes techniques en charge des PLH : s'ils ont bien constaté la mise en place de techniciens logement, ils regrettent l'absence de techniciens compétents en urbanisme opérationnel et montage d'opération auprès des élus responsables des EPCI. Le « hiatus » des compétences logement-urbanisme au niveau communal et intercommunal l'explique bien évidemment. Mais la montée en puissance souhaitable des équipes des DDT en urbanisme-opérationnel devrait précisément leur permettre d'accompagner les collectivités en ce sens pour préparer l'avenir car, l'exemple des grandes agglomérations le montre, c'est ce qui leur permettra de mieux piloter ces politiques à la bonne échelle, sans préjudice d'un rôle de conseil et de définition de stratégie par les services de l'État.

## EN GUISE DE CONCLUSION, DES PRÉCONISATIONS POUR AVANCER

- à l'administration centrale :

- apporter les réponses nécessaires relative à la fiabilisation juridique des outils et à leur articulation avec des procédures opérationnelles,
- structurer un dispositif d'information et d'échange d'expériences,
- dans une période de forte contrainte sur les effectifs, prioriser les emplois et les compétences qui contribuent à la pédagogie et au conseil, par rapport aux tâches d'instruction, pour la politique de développement de l'offre de logement locatif social.

- aux services :

- créer les partenariats utiles (organismes HLM-Collectivités) par territoire, et mobiliser les professionnels de l'urbanisme (bureau d'études, CAUE,....) ; saisir l'opportunité de la mise en place des conventions d'utilité sociale (CUS) pour articuler leurs dispositions avec les objectifs territoriaux de production ,
- construire l'appui régional à cette politique : outre l'échange d'expériences indispensable à organiser, faire prendre position les CRH à l'occasion des PLH sur le type de logement social à promouvoir,
- réinvestir l'urbanisme opérationnel,
- généraliser le suivi des dispositions inscrites dans les PLH et des autorisations de construire pour s'assurer, dans le temps, de la réalisation effective des objectifs.

- et mobiliser le RST : pour qu'il contribue à constituer un référentiel d'expériences en s'intéressant aux pratiques des agglomérations et secteurs en tension, et à éclairer les articulations à trouver entre urbanisme réglementaire et urbanisme opérationnel.



# Annexes



## **La liste des personnes rencontrées figure dans chacun des rapports des services audités**

### **Références documentaires**

- Étude DRE Rhône-Alpes : « la prise en compte de l'habitat dans les documents d'urbanisme » - mai 2007
  
- Étude DRE Languedoc-Roussillon : « les freins à la production du logement social en LR » – juillet 2009
  
- Circulaire du 1er février 2006 : Rôle de l'État pour favoriser la prise en compte des besoins en logement dans les documents d'urbanisme
  
- Les cahiers de l'USH :
  - \* Maîtrise d'ouvrage, les PLU pour favoriser le logement social, n° 131, septembre 2009,
  - \* Aménagement, partenariats, montages : guide de l'aménagement opérationnel, n° 132.
  
- CERTU, Le PLU : les orientations d'aménagement, fiche pratique n°2 – mars 2006



## 1. Glossaire des acronymes

Acronyme	Signification
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADS	Application du droit des sols
CAUE	Conseil (départemental) d'aménagement, d'urbanisme et d'environnement
CETE	Centre d'études techniques de l'Equipement
CERTU	Centre d'études et de recherches sur les transports et l'urbanisme
COFIL	Comité de pilotage
COS	Coefficient d'occupation des sols
COURLY	Communauté urbaine de Lyon
CRH	Comité régional de l'habitat
CU	Code de l'Urbanisme
DAC	Direction d'administration centrale
DALO	(loi) Droit au logement
DDT	Direction départementale des Territoires
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DREAL	Direction régionale de l'environnement, l'aménagement et le logement
ENL	(loi) Engagement national pour le logement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
EPORA	Établissement public de l'ouest Rhône-Alpes
FNPC	Fédération nationale des promoteurs-constructeurs
MLLE	(loi) Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
PAC	Porter à connaissance
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PDH	Plan départemental de l'habitat
PLA-I	Prêt locatif aidé-insertion
PLH	Plan local de l'habitat
PLS	Prêt locatif social

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUS	Prêt locatif d'utilité sociale
POS	Plan d'occupation des sols
RNU	Règlement national d'urbanisme
RST	Réseau scientifique et technique
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SRU	(loi) Solidarité-renouvellement urbain
TD CAUE	Taxe départementale CAUE
TER	Train express régional
TLE	Taxe locale d'équipement
UH	(loi) Urbanisme-habitat

n°- 007337-01

Juin 2010

# AUDIT PLANIFICATION ET OFFRE DE LOGEMENT

*DREAL Franche-Comté et DDT du Doubs*

Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**





**CONSEIL GÉNÉRAL**  
**DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

**Rapport n° : 007337-01**

**AUDIT PLANIFICATION ET OFFRE DE LOGEMENT**

*DREAL Franche-Comté et DDT du Doubs*

établi par

**Jean LALOT**

Conseiller de l'administration du développement durable

**François MARIE**

Ingénieur de l'administration du développement durable

**Juin 2010**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>2</b>
<b>1. LA PRISE DU LOGEMENT DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION .....</b>	<b>4</b>
1.1. Les SCOT et PLU .....	4
1.2. Les PLH .....	5
<b>2. LES OUTILS EN FAVEUR DE LA CONSTRUCTION LOCATIVE SOCIALE DANS LES PLU .....</b>	<b>6</b>
2.1. Les emplacements réservés et les secteurs de mixité sociale .....	6
2.2. Les enseignements à tirer.....	6
<b>3. LA MOBILISATION DES SERVICES .....</b>	<b>7</b>
<b>CONCLUSION-SYNTÈSE.....</b>	<b>8</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>9</b>
1. Liste des personnes rencontrées.....	10
2. Organigramme de la DRAL Franche-Comté .....	11
3. Analyse de cas.....	13

## INTRODUCTION

Le droit de l'urbanisme dont l'objet est de règlementer l'utilisation du sol et de planifier l'aménagement de l'espace et qui offre donc la possibilité de produire du logement, est venu progressivement à travers une succession de lois (SRU,UH,ENL,DALO,MLLE) appuyer les politiques publiques de financement du logement. Différents dispositifs ont été ainsi institués pour favoriser la construction de logements sociaux sur les parties du territoire qui en manquent, et pour essayer d'influer sur l'occupation des logements d'habitation en organisant une répartition des logements sociaux dans les nouveaux programmes de logements.

Il est apparu utile de faire le point sur la mise en œuvre de ces nouveaux outils en analysant diverses situations locales.

L'objectif de l'audit est d'apprécier :

- la prise en compte, par les collectivités, de ces dispositifs dans leurs documents de planification,
- la mobilisation et l'action des services de l'État pour faire connaître ces nouveaux outils et promouvoir leur mise en œuvre,
- d'évaluer les résultats obtenus, ainsi que l'efficacité des outils mis en place, sans pour autant prétendre à une approche quantifiée.

Il s'agit d'un audit léger, réalisé au travers d'entretiens avec les équipes en charge de l'aménagement de l'urbanisme et de la politique du logement au sein de DREAL et de DDT en Rhône-Alpes, Bourgogne et Franche-Comté, dont les agglomérations présentent de gros enjeux en la matière.

Il a examiné plus particulièrement :

- l'articulation des PLH avec les documents de planification et d'urbanisme (SCOT et PLU)
- la mise en œuvre dans les documents d'urbanisme de niveau communal des dispositifs à la disposition des collectivités : emplacements réservés, majorations de densité, secteurs de mixité sociale, et les difficultés rencontrées.

Les entretiens à la DREAL Franche-Comté et la DDT du Doubs se sont déroulés les 22 et 23 avril 2010.

En Franche-Comté, le contexte local en matière de logement est celui d'une région peu tendue ; le rythme de construction moyen est plutôt faible (après une certaine poussée en 2009).

La politique du logement est essentiellement portée au niveau de l'État par les DDT, la DREAL n'ayant que des moyens limités d'animation et d'observation.

Pour autant, l'ADIL 25 qui dispose d'un service études, l'établissement public foncier du Doubs, ainsi que les trois agences d'urbanisme de Belfort, Besançon et Montbéliard sont particulièrement impliqués en la matière.

La part du logement social dans le parc global du logement a tendance à diminuer, passant de 16,7% à 14,7% des résidences principales entre 1999 et 2006 (mais la part de propriétaires a augmenté). Le parc privé est important et joue en raison du niveau des loyers pratiqués, un rôle de parc social de fait. La ville même de Besançon comporte près de 26 % de logements sociaux, assez bien répartis géographiquement, et même entre public et privé. En fait il n'y a pas véritablement de problème quantitatifs de logements, sauf pour les logements de petites dimensions. Le manque de logements locatifs pour cadres est également signalé dans le secteur de Belfort-Montbéliard.

La principale difficulté en Franche-Comté en matière de logement est le foncier, non pas sa disponibilité mais son coût. Autre sujet de préoccupation, la qualité des logements qui fait souvent défaut, en particulier en milieu rural.

L'article 55 de la loi SRU n'est applicable que sur Besançon et la communauté d'agglomération du grand Besançon. La communauté d'agglomération du Pays de Montbéliard est également concernée mais vu la décroissance démographique de ce secteur du département, de fait, l'article 55 n'est pas mis en œuvre. La disposition serait utile sur Pontarlier, en raison des problèmes de logement générés par la proximité de la Suisse, avec le cas particulier des frontaliers.

# 1. LA PRISE DU LOGEMENT DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION

## 1.1. LES SCOT ET PLU

Le SCOT du Grand Besançon est en cours ; la démarche a été lancée en 2003. L'objectif est d'arrêter le projet fin 2010, pour une approbation mi-2011. En fait, après que la question du périmètre en ait retardé la mise en route, c'est le sujet de l'habitat qui a été le principal frein.

Les élus se sont opposés aux techniciens qui souhaitaient « spatialiser » l'habitat, le « territorialiser » à une époque où les élus étaient peu à l'écoute de cette problématique en particulier dès lors qu'étaient concernées des communes rurales. Les municipales de 2008 ont amené le renouvellement de 60 % du syndicat mixte, et permis de reprendre les études du SCOT. De fait, un nouveau PADD a été adopté fin 2009, et les orientations générales sont en voie de validation (pour octobre 2010 a priori).

Selon l'AUDAB (agence d'urbanisme du grand Besançon), en matière d'habitat, l'enjeu du SCOT est celui de la densité de construction, notamment dans les petites communes où l'impact foncier n'est pas perçu comme un problème. Il faut faire preuve de beaucoup de pédagogie... A ce jour, quelques facteurs positifs peuvent être cités : ainsi l'obligation de territorialiser les objectifs aide à faire passer les choses, de même que la prise en compte du Grenelle. Une hypothèse d'une progression de 1000 habitants par an a été retenue au niveau du SCOT, sur cette base ont été déclinés les besoins en logements par EPCI, avec détermination de la part affectée au logement social.

Dans la pratique, il y a désormais accord de la quasi-totalité des communautés de communes sur le projet de répartition géographique du logement social. Pour certaines localités la réflexion a intégré le lien avec les transports collectifs notamment la desserte ferroviaire.

Une difficulté rencontrée pour traiter la question du logement au niveau communal réside dans le fait qu'un grand nombre de communes sont dépourvues de POS ou PLU (près de la moitié des communes dans le périmètre du SCOT). Certaines sont dotées d'une carte communale mais il s'agit d'un simple document de zonage.

A la DDT du Doubs, les « porters à connaissance » (PAC) peuvent être qualifiés de « classiques », dans la mesure où ils se limitent au contenu réglementaire (art R 121-1 du code de l'urbanisme) sans être accompagnés d'un « point de vue de l'État » exposant les enjeux, en particulier en matière de logement.

A l'occasion de la mise en place de la mission « connaissance, animation territoriale et planification » une réflexion a été engagée sur le contenu des PAC, avec le souci de mieux expliciter les dispositifs législatifs (« expliquer ce qu'il y a dans la boîte à outils »), et également de mieux prendre en compte les données habitat ainsi que les données agricoles.

Le nouveau PAC devrait être prêt pour à l'automne 2010.

## 1.2. LES PLH

Le PLH du Grand Besançon a été voté en 2006 et sa révision en cours a été lancée en 2010 ; les communes ont déjà été invitées à délibérer sur les objectifs. Le PLH a permis d'affiner en lien avec le SCOT la spatialisation du développement de l'offre en logement au niveau communal.

Les PLH sont en phase d'actualisation pour mise en conformité avec la loi MLE de 2009.

A l'occasion des PLH, les points essentiels débattus concernent l'acceptation du logement « très social » (PLAI), le foncier, l'équilibre des opérations.

Les préoccupations de la densité de l'habitat et de la mixité sociale sont difficiles à faire partager par les élus des communes rurales (alors que le discours passe très bien à Besançon).

Dans le cadre du SCOT un travail a été entrepris sur la question des collectifs, et sur les densités.

## **2. LES OUTILS EN FAVEUR DE LA CONSTRUCTION LOCATIVE SOCIALE DANS LES PLU**

### **2.1. LES EMPLACEMENTS RÉSERVÉS ET LES SECTEURS DE MIXITÉ SOCIALE**

Les emplacements réservés, majorations de densité, sont peu utilisés. Le dispositif des « secteurs de mixité sociale » n'existe que sur la ville de Besançon. Le PLU de Besançon, prévoit des pourcentages (adaptés à chaque quartier) de logements sociaux à réaliser dans les opérations nouvelles de construction de logements collectifs, ces pourcentages peuvent varier de 10 à 20 % selon les quartiers.

Une bonne partie de la production est réalisée en VEFA, le bailleur social achetant des logements dans une opération privée.

S'agissant des programmes réalisés en propre par les bailleurs sociaux en règle générale 25 % des logements sont des PLAI.

### **2.2. LES ENSEIGNEMENTS À TIRER**

Le dispositif de mixité sociale permet aux bailleurs sociaux d'aller sur des quartiers qui leur sont peu accessibles. Il induit par contre un surcoût foncier évalué par la directrice de l'OPHLM Grand Besançon Habitat à 1 000€ HT le m<sup>2</sup> de surface utile. Cette surcharge foncière est financée par l'Etat, l'agglomération, et à hauteur de 15% par l'office sur ses fonds propres.

Les opérations réalisées en partenariat avec les promoteurs ont fait monter en puissance la qualité énergétique des programmes privés.

L'exonération de taxes (raccordement et CAUE) dont viennent de bénéficier les promoteurs privés pour les logements cédés en VEFA à des bailleurs sociaux est appréciée et a un effet incitatif pour ce type d'opération.

Il n'en demeure pas moins que les promoteurs sont naturellement enclins à faire directement du PLS plutôt qu'à monter des programmes mixtes avec des bailleurs sociaux. Les VEFA sont réalisées dans des programmes PLS et (ou) loi Cellier.

Pour autant, le PLS n'est pas toujours adapté à la demande sociale. Il est ainsi souhaitable que la commune définisse ce qu'elle entend par logement social en fonction des caractéristiques socioéconomiques des ménages en attente de logement. Cette analyse est prévue au niveau du PLH mais en l'absence de cet outil, les catégories de logement devraient pouvoir être définies au niveau du PLU.

Les services rencontrés ont également fait remarquer qu'il n'y avait actuellement pas de disposition réglementaire permettant de vérifier au niveau de l'instruction des demandes de permis de construire la destination sociale ou non d'un logement.

### 3. LA MOBILISATION DES SERVICES

La DRE Franche-Comté avait engagé peu de réflexions sur le thème du logement faute de réels moyens en terme d'expertise ou d'évaluation. En pratique, l'habitat était partagé dans la DRE entre plusieurs services selon que le thème était considéré sous l'angle de la programmation, des statistiques ou des études, et ceci jusqu'en 2006, date de création d'un service habitat à l'occasion de la mise en œuvre du plan de cohésion sociale. Le PCS prévoyant une augmentation de 30 % des objectifs de production de logements locatifs sociaux, la DRE a lancé en 2007 une étude sur la définition des besoins en logements sur les différents secteurs géographiques de programmation. Cette étude est en train de se terminer. Les premiers éléments présentés avec les services départementaux aux collectivités et acteurs locaux de l'habitat n'ont pas suscité d'états d'âmes particuliers et ont contribué au débat sur la périurbanisation.

La DREAL souhaite renforcer son rôle d'animation et d'observation, mais dispose de peu de moyens : 5 ETP, tandis que le domaine occupe 65 ETP dans l'ensemble des DDT de Franche-Comté. Il s'agit par ailleurs pour l'essentiel d'une équipe nouvelle sans expérience dans le domaine de l'habitat. La DREAL dispose aujourd'hui juste d'une analyse des lotissements (coûts, rythme des ventes...). Elle a entrepris de finaliser l'étude sur la définition des besoins en logements lancée en 2007 (voir supra).

A la DDT du Doubs, a été mise en place outre un service urbanisme-habitat-ville, une mission « connaissance animation territoriale et planification ». Cette mission transversale, a notamment en charge l'élaboration (et l'enrichissement) des porter à connaissance. Il faudra attendre un peu pour qu'elle soit pleinement opérationnelle, le chef de la mission, et les deux cadres rencontrés ayant tous trois moins d'un an de pratique dans le domaine.

## **CONCLUSION-SYNTHESE**

Dans le département du Doubs la question du logement social est bien intégrée par les différents acteurs, naturellement là où les enjeux sociaux sont les plus prégnants, en l'occurrence l'agglomération bizontine. En secteur rural les enjeux sont différents et concernent principalement la réhabilitation du parc privé.

Le logement est un sujet prégnant dans les documents de planification territoriale relatifs à l'agglomération et les opérations de logement réalisées sur la ville de Besançon tiennent compte des objectifs de mixité sociale définis pour chaque quartier par la collectivité.

Les services de l'Etat, DREAL et DDT du Doubs sont confrontés au renouvellement des équipes ayant en charge ces problématiques ; la plupart des agents sont en découverte et apprentissage des lois et des enjeux. Le travail engagé sur le renouvellement du contenu du porter à connaissance contribuera sans aucun doute à asseoir le positionnement des services auprès d'acteurs locaux déjà fortement mobilisés sur le sujet

**Jean LALOT**

**François MARIE**

Conseiller d'administration de  
l'écologie, du développement et  
de l'aménagement durables

Inspecteur de l'administration  
du développement durable



# Annexes

## 1. Liste des personnes rencontrées

Joël PRILLARD – DREAL Franche-Comté, Directeur adjoint

Jean-Marie ROUX – DREAL Franche-Comté, Chef du Service Logement Bâtiment Énergie

Guillaume ROTROU – DREAL Franche-Comté, adjoint au Chef du Service Logement Bâtiment Énergie

Pascale HUMBERT – Directrice de la DDT du Doubs

Gérard COULOT - DDT du Doubs, Chef du Service Urbanisme Habitat Ville

Annette POTIN - DDT du Doubs, Service Urbanisme Habitat Ville, Chef de l'Unité gestion des aides à la pierre

Estelle SHENTON – DDT du Doubs, Service Urbanisme Habitat Ville, chargée de mission Lutte contre l'habitat indigne et Observatoire de l'habitat

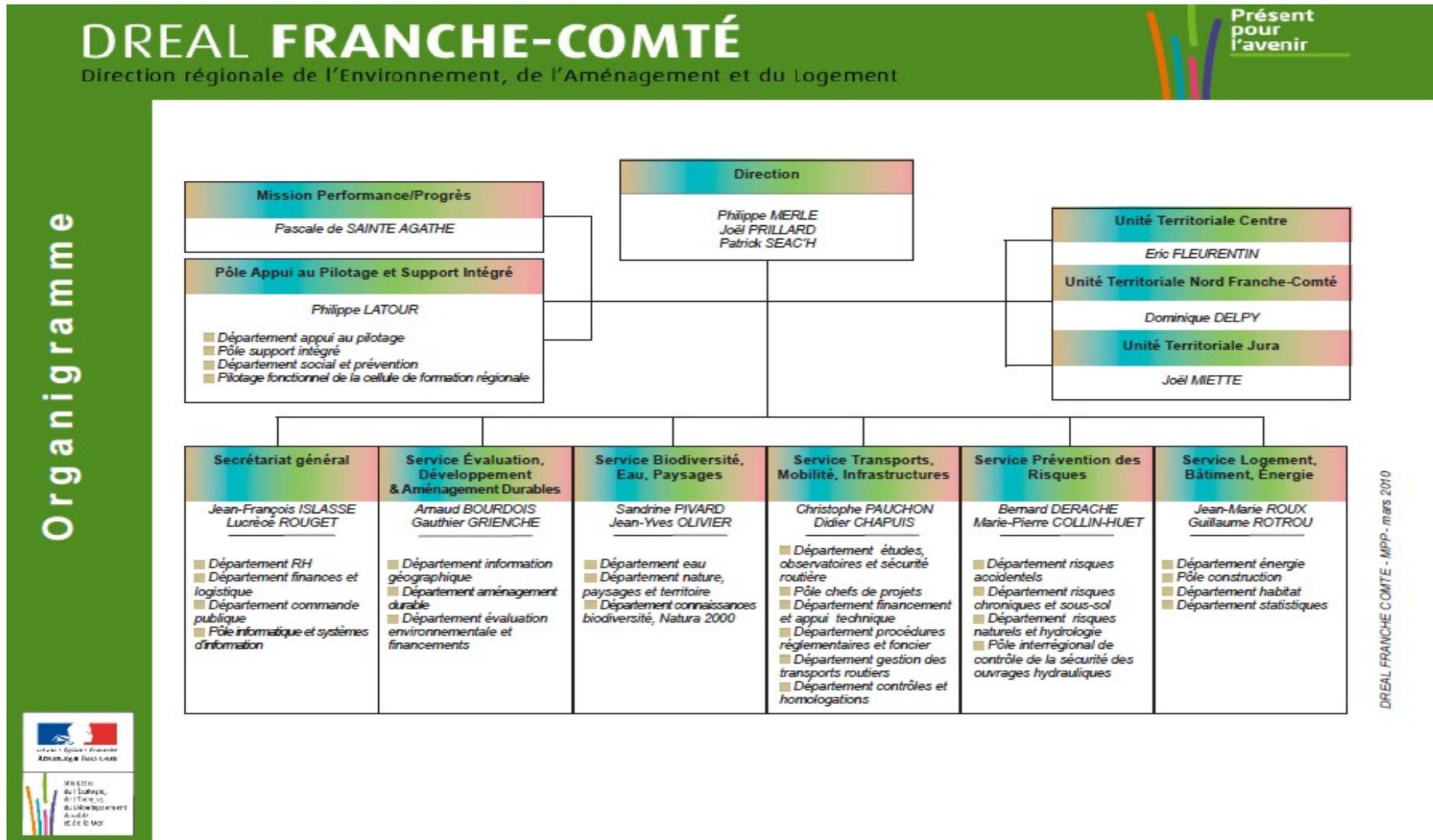
Jean-Marc BOUVARD - DDT du Doubs, Chef de la Mission connaissance animation territoriale et planification

Virginie LEMAIRE et Valérie THOMAS - DDT du Doubs, Mission connaissance animation territoriale et planification, Unité Planification

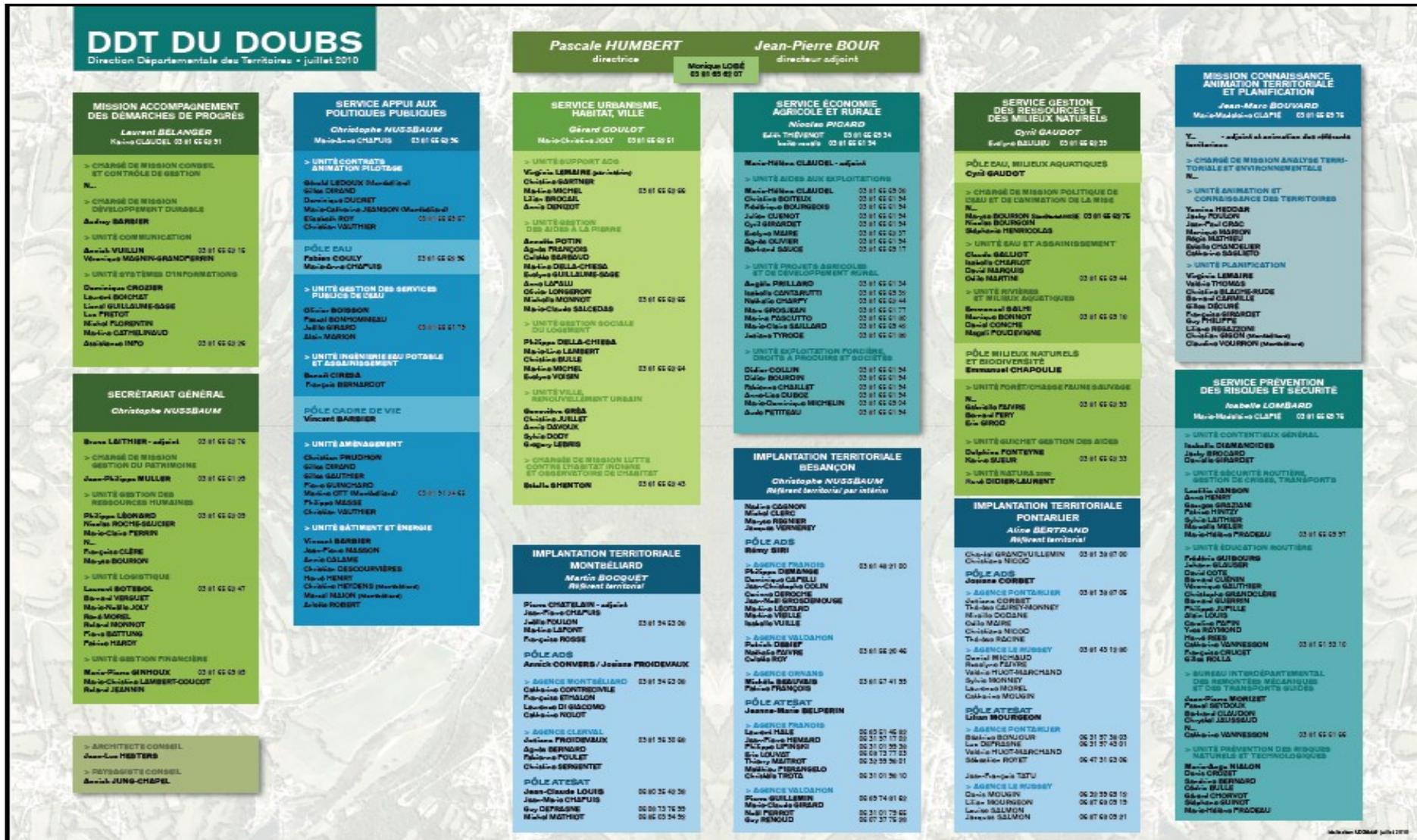
Sylvie FOUCHER - Directrice de l'OP HLM Grand Besançon Habitat

Michel ROUGET - Directeur de l'Agence d'Urbanisme du Grand Besançon  
et Isabelle MARQUET – Directrice adjointe de l'Agence d'Urbanisme du Grand Besançon

## 2. Organigramme de la DRAL Franche-Comté



# Organigramme de la DDT du Doubs



### 3. Analyse de cas

La pratique de l'OPHLM « Grand Besançon Habitat »

Grand Besançon Habitat (GBH), c'est 5600 logements + 700 logements en foyers ; GBH acquiert des logements dans les programmes de promotion immobilière via l'obligation d'un pourcentage de logements sociaux inscrit dans le PLU de la ville de Besançon. Ce dispositif « entre dans les mœurs » ; il représente actuellement environ 200 logements (sur les 500 en cours) réalisés via les dispositifs des lois sociales SRU et suivantes (9 opérations d'achat en VEFA pour un total de 138 logements, et ou acquisition de terrains pour réalisation de 68 logements) . Grâce à ce dispositif, GBH réalise la moitié de ce qui se fait dans des quartiers où antérieurement il n'aurait pas pu construire : le dispositif, qui est de facture récente puisque datant de 2007 à l'occasion de la mise en place du PLU, et qui permet de réaliser la moitié des constructions annuelles nouvelles de l'organisme, lui paraît donc « un vrai outil de mixité sociale » (au surplus, il y a 20% de PLAI) . La première mise sur le marché de logements issus de ce dispositif aura lieu fin 2010. A noter que la ville est réticente vis à vis du PLS qu'elle considère comme étant peu lié au logement social ; elle souhaite des PLUS ou des PLAI.

Les promoteurs (dont une majorité viennent de Dijon qui pratique de même qu'à Besançon) se sont habitués au système après avoir rechigné pendant un an ou deux, puis s'être faits une raison devant la volonté des élus qui exigent à présent un courrier d'un bailleur social en accompagnement de la demande de permis de construire ; ainsi un promoteur devant satisfaire à une obligation de réalisation de logements sociaux élabore son projet, puis propose une cage d'escalier, quelques fois un rez-de-chaussée, pour les logements sociaux ; ce sont évidemment les logements qu'il aurait eu le plus de mal à vendre ; GBH accepte, ou refuse, ou négocie... Dans ce genre de situation, un aspect positif pour GBH est d'obtenir des logements d'une bonne qualité énergétique, voire BBC.

Le dispositif permet de négocier à 1700-1800 €/m<sup>2</sup> de surface utile, soit 1000 € en dessous des prix de vente usuels, étant précisé qu'État et CAGB sont sollicités à parts égales pour la surcharge foncière, auxquels s'ajoutent un investissement de GBH d'environ 15% sur fonds propres. Une contrepartie non négligeable pour le promoteur : il bénéficie d'une exemption de taxes de raccordement, de la taxe CAUE correspondant aux logements HLM, ainsi qu'une TLE minorée au prorata.

Pour GBH, l'expérience le mixité sociale se passe bien ; il n'y a pas de conflit profond, et même plutôt moins qu'ailleurs (« ça tire vers le haut ») ; en réalité, l'occupation sociale n'est pas visible, ni même connue... ; ceci dit, l'attribution des logements fait l'objet d'une attention particulière.

Dans le PLU de Besançon, il y a un traitement par quartier ; en fonction de la situation du logement social, l'obligation varie entre 10 et 20% selon le quartier ; le dispositif est opérationnel.

Le dispositif n'existe pas hors de Besançon ville ; GBH construit plus sur Besançon qu'en périphérie (à l'inverse d'un passé antérieur) ; de ce fait, c'est une forme de lutte contre l'étalement urbain.



n°- 007337-01

Mai 2010

# AUDIT PLANIFICATION ET OFFRE DE LOGEMENT

*DREAL Bourgogne et DDT de la Côte d'Or*

Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**





**CONSEIL GÉNÉRAL**  
**DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

**Rapport n° : 007337-01**

**AUDIT PLANIFICATION ET OFFRE DE LOGEMENT**

*DREAL Bourgogne et DDT de la Côte d'Or*

établi par

**Bernard DURU**

Inspecteur général de l'administration du développement durable

**Catherine MARCQ**

Conseillère de l'administration du développement durable

**Mai 2010**

# TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>2</b>
<b>1. ARTICULATION PLH ET DOCUMENTS D'URBANISME : ÉLÉMENTS FAVORISANT L'OFFRE DE LOGEMENT SOCIAL .....</b>	<b>3</b>
1.1. Le SCOT du syndicat mixte du dijonnais et le PLH du grand Dijon .....	3
1.2. Les PLU.....	4
<b>2. LA MOBILISATION DES SERVICES .....</b>	<b>6</b>
2.1. L'organisation du niveau départemental .....	6
2.2. Relations DREAL-DDT.....	6
2.3. Relations avec les partenaires extérieurs.....	7
<b>CONCLUSION – SYNTHÈSE.....</b>	<b>8</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>9</b>
1. Liste des personnes rencontrées.....	10
2. Organigramme de la DREAL Bourgogne .....	11
3. Organigramme de la DDT de Côte d'Or .....	12
4. L'habitat dans le SCOT du Dijonnais – diagnostic et enjeux de l'Etat-2006....	13
5. Référentiel d'association de la commune d'Athée (extraits).....	16
6. Carte de territorialisation des besoins en logement – périmètre du SCOT ...	22
7. Remarques de la DDT de la Côte d'or sur le rapport d'audit.....	23

# INTRODUCTION

## **Le territoire bourguignon et la problématique du logement en Côte d'Or**

La Bourgogne, région peu urbanisée, avec une densité moyenne de 51 habitants/m<sup>2</sup>, compte 1,63 millions d'habitants, dont 506 000 en Côte d'Or et 229 000 dans l'agglomération dijonnaise. Le Sud-Est du département, à dominante urbaine, est très dynamique, alors que l'Ouest et le Nord sont des secteurs ruraux beaucoup moins actifs. Sur les 15 unités urbaines de plus de 10 000 habitants, 3 ont une importance significative : Beaune, Nuits-Saint-Georges et Montbard.

Au 1er janvier 2008 <sup>1</sup>, le parc social bourguignon comptait 105 000 logements (13 % du parc), dont 30 000 en Côte d'Or et 21 628 dans l'agglomération dijonnaise.

De 2000 à 2007, le parc social de la Côte d'Or a augmenté de 2,7 % (6,9 % au niveau national), plus dans les communes rurales (8 %) qu'en secteur urbain (1,4 %). La situation est particulièrement tendue sur l'agglomération dijonnaise. En effet, même si le nombre de logements sociaux financés annuellement a pratiquement doublé entre 2000 et 2006 (passant de 300 à 600), les 20 % de logements sociaux de la loi SRU ne seront pas atteints avant 2029 avec un rythme de construction identique à celui de 2008.

Le logement social en Côte d'Or est donc caractérisé par le poids des besoins de l'agglomération dijonnaise.

Celle-ci est dotée d'un SCOT (89 communes) arrêté le 12 novembre 2009 et d'un PLH, le premier de la Côte d'Or, adopté le 25 juin 2009 (périmètre différent de celui du SCOT - uniquement les 22 communes de la communauté d'agglomération du Grand Dijon). Le PLU de Dijon a été arrêté le 9 novembre 2009. Enfin, le Grand Dijon a créé en 2003 un EPFL des collectivités de Côte d'Or, ouvert à toutes les communes, mais aussi au département et à la région.

Deux délégations de compétence ont été signées en Côte d'Or :

- l'une avec le Grand Dijon (2006-2008), provisoire en l'absence de PLH lors de sa signature. Une nouvelle convention de 6 ans (2010-2016) est en cours de préparation sur la base du PLH.
- l'autre avec le Conseil général (2007-2013), pour les communes hors communauté d'agglomération dijonnaise (Grand Dijon) ; les objectifs de production de logements ont été quantifiés par bassin d'habitat sur la base d'une étude DRE-DDEA. Il n'y a pas de PDH.

Deux PLH sont en cours d'élaboration (premiers COPIL en février 2010) : communauté d'agglomération de Beaune et communauté de communes de Nuits-Saint-Georges.

Pour les 3 dernières années, les objectifs de production PLU-PLAI ont été atteints globalement par les 2 délégataires : 89 % en 2007, 87 % en 2008 et seulement 67 % en 2009. L'effort du Grand Dijon a été particulièrement important en 2007 et 2008 (95 et 91 % des objectifs).

La Côte d'Or concentre la majorité des dossiers DALO de la Bourgogne (292 sur 424) et ceci sur Dijon, seul point de tension. Le relogement a été obtenu dans la quasi-totalité des cas dans le parc social.

Enfin, au 1er janvier 2010, sur 707 communes, 225 sont couvertes par un document d'urbanisme (POS : 69 communes, PLU : 123, Carte communale : 33, RNU : 482).

---

<sup>1</sup> Source : DDE 21 – Filicom 2007

# 1. ARTICULATION PLH ET DOCUMENTS D'URBANISME : ÉLÉMENTS FAVORISANT L'OFFRE DE LOGEMENT SOCIAL

Les auditeurs ont comparé les documents produits par la DDT (ou l'ex-DDE) et la DREAL : porters à connaissance (PAC), référentiels d'association, avis de la DREAL à la DDT ou au Préfet, avec les documents produits par les collectivités locales, ceci pour le SCOT du Dijonnais, le PLH du Grand Dijon, le PLU de Dijon, et d'autres PLU en milieu rural.

## 1.1. LE SCOT DU SYNDICAT MIXTE DU DIJONNAIS ET LE PLH DU GRAND DIJON

SCOT, PLH et PLU ont donné lieu à l'établissement par la DDE des PAC<sup>2</sup>. Ils rappellent les textes applicables en matière de développement de l'offre de logements, ceci avec une précision variable, qui peut s'expliquer par la nature du document de planification et le degré d'avancement des procédures.

- Ainsi, le premier PAC du SCOT du Dijonnais énumère les principales lois en matière d'habitat, en rappelant succinctement le contenu. Le 2<sup>e</sup> PAC (29 juillet 2009) est plus précis et mentionne les objectifs de production prévus dans les délégations de compétence, sans toutefois rappeler l'obligation de leur territorialisation.

Ce point est abordé par la DDT dans son avis du 15 février 2010 sur le SCOT arrêté : elle signale au syndicat mixte que l'absence de règle de répartition des objectifs entre les communes rendra difficile l'appréciation de la compatibilité des PLU avec une prescription du SCOT chiffrée pour des groupes de communes.

Antérieurement, le référentiel d'association du SCOT spécifique à l'habitat (2006), avait abordé en termes stratégiques le thème de l'offre de logement : ce document très bien fait préconise de densifier l'urbanisation de Dijon (promotion de l'habitat collectif, lutte contre le gaspillage foncier), et de « territorialiser les objectifs du PLH par commune pour mieux répartir le logement locatif social ».

Ces termes très clairs du référentiel de 2006 auraient pu être utilement rappelés dans les PAC de 2009 et 2010.

Enfin, la DREAL a produit deux documents sur le projet de SCOT arrêté : un avis au DDE délégué (29 décembre 2009) et le projet d'avis du préfet autorité environnementale (10 février 2010). Ils ne traitent pas d'habitat en tant que tel, mais examinent des sujets comme les capacités résidentielles selon la hiérarchie des pôles ou la réduction de la consommation d'espace. Ces points auraient pu être repris dans l'avis de la DDT du 15 février 2010.

Le SCOT du Dijonnais prend en partie en compte le référentiel d'association de 2006 ; il prévoit un développement du parc de logements variable en fonction de 4 pôles : Dijon, le Grand Dijon sans Dijon, 2 pôles relais, des pôles de proximité et les autres communes. L'utilisation d'emplacements réservés dans les PLU est mentionnée. Les densités/ha et la répartition de l'offre locative publique sont calibrées en fonction de ces pôles, mais sans chiffrage par commune comme on l'a vu.

Le SCOT arrêté se réfère aux objectifs du PLH du Grand Dijon ; les objectifs de la convention de délégation de compétence Etat/Grand Dijon ont été recadrés dans le PLH du Grand Dijon 2009–2014.

- Le PLH prévoit une production annuelle de 1 900 logements (1 700 en neufs, 200 en acquisition-amélioration), chiffre considéré comme ambitieux par la DDE, qui en

---

<sup>2</sup>(articles R121-1 du code de l'urbanisme et L302-2 du code de la construction et de l'habitation)

préconisait 1500 dans le PAC de l'État.

Le référentiel d'association et le PAC sont dans le même document, très complet, mais qui rappelle assez brièvement (et en dernière page) la possibilité d'instituer des emplacements réservés pour développer le logement social.

Le PLH est construit sur la même logique que le SCOT, bien que leur périmètre soit différent. Les 22 communes du PLH sont réparties en 4 catégories : Dijon, les 3 autres communes relevant de l'article 55 de la loi SRU, les 6 communes ayant un parc locatif social important et les 12 autres communes.

Pour chaque groupe, le PLH fixe un pourcentage de logement social d'autant plus fort que le taux actuel est faible. Inversement, l'accession sociale est privilégiée dans les communes présentant un parc locatif important. Sauf pour Dijon, l'action n'est pas plus déclinée par commune que dans le SCOT.

Les 4 communes n'atteignant pas le taux de 20% de logement social fixé par la loi SRU appartiennent toutes à l'agglomération dijonnaise.

Les obligations annuelles de rattrapage a minima fixées par l'État pour ces communes sont les suivantes :

- Dijon : 340 portés à 440 par la commune
- Fontaine-les-Dijon : 65
- Marsannay-la-Côte : 25
- Saint Apollinaire : 18 portés à 25 par la commune

Les cas de Dijon et Saint Apollinaire ne posent pas de problème, compte-tenu de la politique volontariste de ces communes. Les deux autres sont réticentes à l'accueil de logements sociaux sur leur territoire.

Deux actions font le lien PLH/PLU : révision et modification des PLU pour engager les projets prévus au PLH, traduction des orientations du PLH dans les documents d'urbanisme et « mise en place des outils réglementaires en faveur du logement à loyer modéré ». Le Grand Dijon va créer une mission spécifique PLH et documents d'urbanisme pour piloter cette deuxième action.

Le PLH du Grand Dijon concrétise ainsi dans son plan d'actions les indications très générales données par l'État dans ses PAC et référentiel d'association sur le PLH. Ces documents n'évoquent pas la cohérence PLU/PLH. Cependant, le service habitat et mobilité est consulté par le service urbanisme à chaque modification de PLU ; cette bonne pratique pourrait être complétée par un contrôle de cohérence entre documents d'urbanisme et besoins en logement tels que chiffrés dans les études existantes.

## **1.2. LES PLU**

Les PAC et référentiels d'association des PLU rappellent la nécessité de prévoir dans certains secteurs un pourcentage de logements locatifs sociaux, et les outils existants : servitudes, emplacements réservés, orientations d'aménagement dans les PAC des PLU de Dijon, Savigny-le-Sec et Athée par exemple.

Le PLU de Dijon n'utilise que la servitude de logement social. La mise en œuvre du PLH devrait nuancer ce constat. Mais actuellement, c'est le règlement qui a été utilisé pour augmenter progressivement les logements : suppression du COS, densification à proximité du tracé du futur tramway (en service début 2013), pas de règles de surfaces minimales des terrains.

Seules une dizaine d'autres communes utilisent la servitude de logement social en l'inscrivant dans les orientations d'aménagement et (ou) dans le règlement de leur PLU. Ainsi, la commune d'Athée, retenant les préconisations de la DDE, a prévu des orientations d'aménagement couvrant notamment un secteur 1 AU, où le règlement du PLU admet les constructions destinées à l'habitation « à la condition que toute opération d'ensemble comporte au minimum 20 % de logements locatifs sociaux ».

Les autres outils ne sont pas utilisés, sauf l'emplacement réservé mais qui couvre dans tous les cas une propriété communale (cf. ci-dessous).

Cela ne tient pas à une méconnaissance des dispositifs, la DDT faisant correctement son travail d'information au travers des PAC et référentiels d'association, comme on l'a vu ; mais les communes sont souvent très réticentes vis-à-vis du logement social, et sur l'inscription de terrains privés en emplacements réservés. Les communes ont réalisé toutes les opérations qu'elles souhaitaient sur les terrains dont elles étaient déjà propriétaires en les inscrivant en emplacement réservé, alors que c'est d'abord sur terrains privés que cette procédure est utile. Elle n'ont donc plus de foncier facilement disponible, ce qui traduit une absence de volonté politique affirmée.

## 2. LA MOBILISATION DES SERVICES

### 2.1. L'ORGANISATION DU NIVEAU DÉPARTEMENTAL

La DDT a conservé un service urbanisme (service préservation et aménagement de l'espace -SPAÉ) et un service habitat (service Habitat et mobilité - SHM). Mais chaque chargé d'études des deux services territoriaux réalise désormais l'ensemble des tâches réparties auparavant entre eux et le siège.

Une mission SCOT, dirigée par l'ex-responsable de la cellule planification de la DDE a été créée. Un bureau planification et prévention des risques technologiques de la DDT suit les autres documents de planification. Il est piloté par l'ex-chargé d'études d'urbanisme du Dijonnais, qui connaît parfaitement ce secteur. Il a de plus une expérience approfondie des problématiques de l'habitat.

En termes de structure, les conditions sont donc réunies pour que celles-ci soient intégrées dans les documents d'urbanisme plus fortement qu'auparavant, ceci malgré un contexte local peu favorable en dehors de Dijon.

Par exemple, la DDT pourrait adresser aux 3 communes en article 55 des PAC complémentaires pour les amener à introduire dans leur PLU des dispositions appliquant le plan d'action du PLH.

Les conditions sont également présentes pour améliorer la communication entre le SHM et le SPAÉ. En effet, des « réunions de transversalité » sont organisées pour que les chargés d'études de chaque domaine se familiarisent avec les attentes de leurs collègues de l'autre domaine. Y sont également examinés les dossiers en cours.

Ces réunions de transversalité pourraient servir de cadre (ou être complétées par des réunions spécifiques) pour la vérification de la cohérence PLU/PLH, ceci pour permettre à la DDT de confronter ses analyses avec celles de la mission PLU/PLH créée par le Grand Dijon.

Une formation des chargés d'études urbanisme au contenu des PLH et une formation des référents habitat aux questions environnementales pourrait être organisées avec l'appui de la DREAL en complément des réunions de transversalité.

### 2.2. RELATIONS DREAL-DDT

Elles doivent être replacées dans le contexte de la reconstruction des services.

Au niveau des études habitat, la répartition des tâches entre ex-DRE et ex-DDE 21 était claire : la DRE a piloté différentes études pour les 4 départements bourguignons (notamment livre blanc de l'habitat en Bourgogne, évaluation des besoins en logements à l'horizon 2015, enquête sur le parc locatif social 2008).

Des études concernant spécifiquement la Côte d'Or sont en cours : péri-urbanisation dans la zone d'influence de Dijon, urbanisation autour des gares péri-urbaines de Côte d'Or, effets du tramway de Dijon.

La DDE a réalisé en collaboration avec la DRE les études nécessaires aux référentiels d'association, et notamment 8 diagnostics territoriaux établis par les arrondissements en liaison avec le siège. Le volet habitat de ces diagnostics a servi de base à la territorialisation des besoins en logement préalable à la délégation de compétence au Conseil général : hiérarchisation des besoins en logement social pour les communes les plus importantes du SCOT du Dijonnais, chiffrage des besoins par bassin d'habitat sur l'ensemble du département.

Le Conseil général n'a pas engagé de PDH depuis la signature de la convention pour

prolonger et s'approprier les réflexions menées par la DDE. La raison avancée est le manque de moyens humains.

L'étude en cours sur l'urbanisation à proximité des gares peut être un point d'entrée pour inciter le Conseil général à faire un PDH.

La DDT pourrait associer le Conseil général (et le Conseil régional) à cette étude et faire de cette collaboration une introduction aux études sur le PDH.

Plusieurs de nos interlocuteurs de la DREAL s'interrogent sur leur rôle dans l'articulation PLH/documents d'urbanisme. Si la DREAL joue un rôle important dans les délégations de compétence – arbitrages financiers, vigilance sur le respect des engagements pris par les délégations – elle n'a pas de vision sur le contenu des PLU. Selon eux, seule la DDT est en mesure d'intervenir sur le terrain en ce qui concerne le développement de l'offre de logement.

Le DREAL peut les appuyer par une mise en réseau.

Le Document de Stratégie Régionale (DSR) prévoit explicitement la poursuite des réflexions DREAL-DDT sur la territorialisation des besoins en logement, et le développement du dialogue avec les collectivités locales pour les inciter à prendre en compte dans leurs documents d'urbanisme les dispositifs prévus pour favoriser le logement social. Ces points ont été abordés lors d'une réunion post-CAR animée par la DREAL le 11 mars 2010 sur le thème de la stratégie régionale du logement.

Pour concrétiser ces actions, DREAL et DDT pourraient utilement déterminer conjointement qui fait quoi et comment en matière de développement de l'offre de logements dans les documents d'urbanisme, et pour garantir la cohérence avec les PLH et les diagnostics de territoire existants.

### **2.3. RELATIONS AVEC LES PARTENAIRES EXTÉRIEURS**

Les bailleurs sociaux jouent souvent le rôle d'opérateurs pour les petites communes, mais ne sont pas réunis par la DDT par territoire. Il en va de même des bureaux d'études d'urbanisme (une dizaine interviennent régulièrement en Côte d'Or) ; leurs prestations sont de qualité inégale, certains « vendant » aux communes des PLU ramenés au niveau des POS, d'autres ayant réellement un rôle de conseil objectif.

La DREAL, interlocutrice privilégiée de partenaires régionaux comme l'Union Sociale pour l'Habitat, l'ADEME ou ALTERRE (agence pour l'environnement et le développement soutenable en Bourgogne) doit pouvoir fournir une vision transversale des problématiques de l'habitat.

La DDT et la DREAL pourraient réunir régulièrement les bailleurs sociaux et les bureaux d'études en urbanisme pour des échanges sur l'habitat, avec parmi les premiers sujets développement de l'offre de logement et planification

Enfin, tous les représentants du corps préfectoral en Côte d'Or sont très sensibilisés aux enjeux en matière d'habitat et appuient leurs services quand cela s'avère nécessaire.

## CONCLUSION – SYNTHÈSE

Dans un département où les tensions en matière de logement affectent pour l'essentiel l'agglomération de Dijon, l'enjeu de promotion du logement locatif social concerne le Grand Dijon, hors la commune centre laquelle fait de gros efforts en la matière, et le territoire du SCOT hors la communauté d'agglomération. Dans le reste du département, le non engagement du PDH, alors que le Conseil Général dispose d'une délégation des aides à la pierre, ne facilite pas la définition d'objectifs ciblés territorialement alors que les PLH engagés sur les villes moyennes n'ont pas encore débouché.

Dans ce contexte, les services de l'État disposent d'une base solide de connaissance et d'études, de diagnostics territoriaux, qui doivent leur permettre de progresser encore dans la territorialisation des objectifs de construction de logements sociaux, qu'ils ont en charge de faire connaître au travers des porter à connaissance :

- d'une part, en articulant les différents documents de planification (polarisation des SCOT) avec les analyses de besoins qu'ils ont conduites,
- d'autre part, en prenant des initiatives en direction des collectivités locales sur ces bases et en utilisant des études comme celle sur l'urbanisation autour des gares TER pour afficher les objectifs à atteindre par territoire (dans le SCOT, au titre du PDH dont le préfet assure la co-présidence) ainsi qu'en utilisant les fichiers de demande de logement.

En dépit d'une bonne mobilisation pour faire connaître et valoriser les outils législatifs de promotion du logement locatif social dans les documents d'urbanisme, les résultats se révèlent assez modestes : les emplacements réservés couvrent des terrains communaux, les secteurs de mixité sociale ont été mis en œuvre dans une dizaine de communes seulement. Le dispositif des orientations d'aménagement est complémentaire à ces derniers.

Le développement du partenariat avec les professionnels (bureaux d'études, CAUE,...) ainsi que la mise en relation par territoire des collectivités et des organismes HLM devraient permettre d'amplifier ces premiers résultats.

C'est dans ce sens que s'inscrivent nos suggestions :

### **à la DREAL Bourgogne :**

- pour progresser dans la mise en synergie des études dont elle a la responsabilité, les PLH (qu'elle fait valider en CRH) et les SCOT,

### **à la DDT de Côte d'Or :**

- réunir régulièrement les bureaux d'étude d'urbanisme et le CAUE pour les informer et les impliquer dans la démarche de promotion des outils,
- réunir collectivités et organismes HLM par territoire, pour confronter les analyses de besoins, les disponibilités des documents d'urbanisme et les capacités d'intervention des opérateurs, et progresser dans l'atteinte des objectifs,
- avancer dans la territorialisation des besoins : par la mise en synergie des études et des diagnostics, en prenant les initiatives nécessaires pour avancer en ce sens (dans le SCOT de Dijon ; au titre du PDH pour le reste du département), en s'organisant en conséquence comme l'a fait le Grand Dijon avec la création d'une mission PLU/PLH et en assurant la continuité de la pression de l'État pour obtenir des résultats satisfaisants, par des PAC complémentaires, tout particulièrement dans les communes soumises à l'art.55 de la loi SRU.



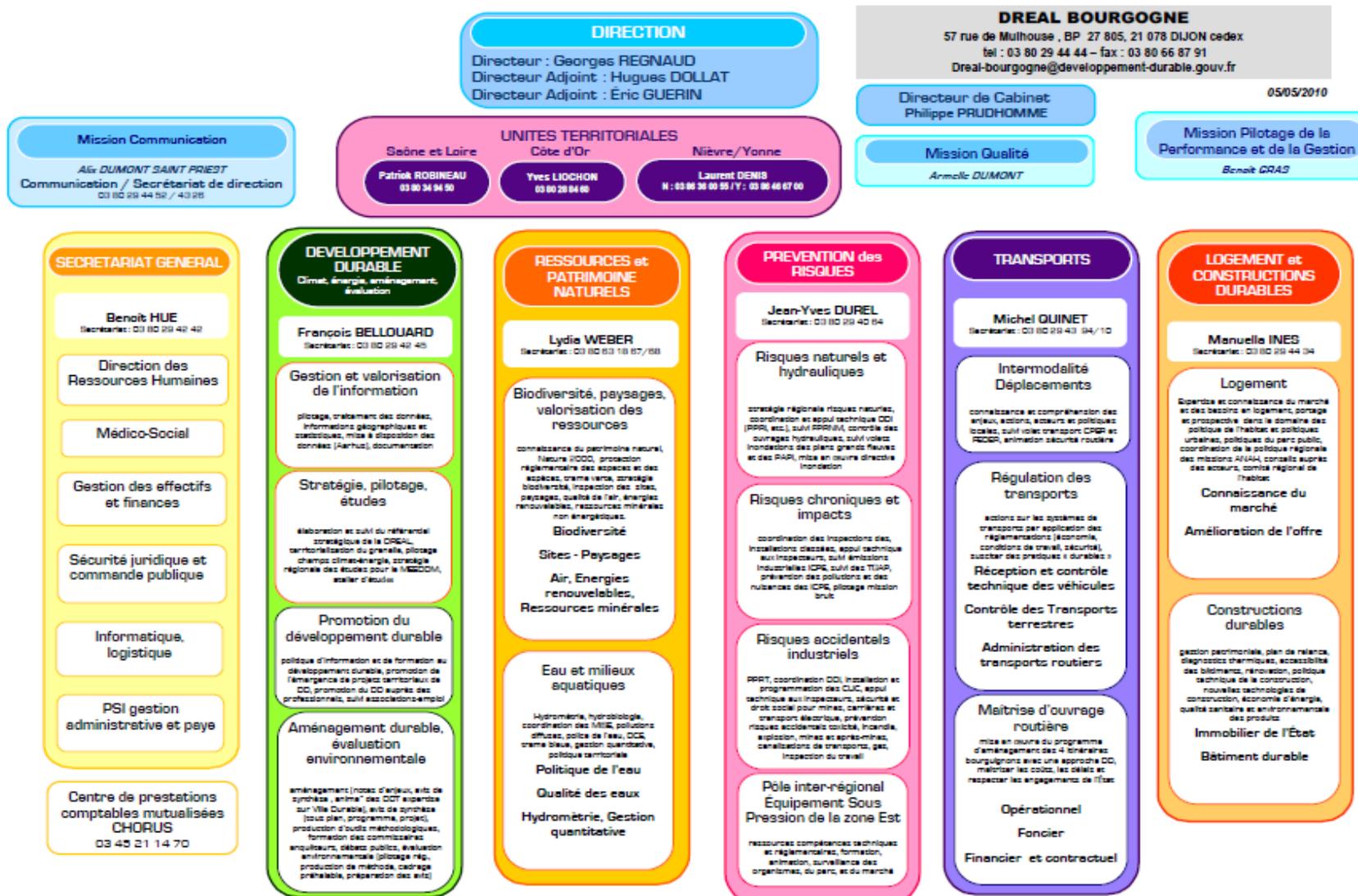
# Annexes

- 1- Liste des personnes rencontrées
- 2- Organigramme de la DREAL Bourgogne
- 3- Organigramme de la DDT de la Côte d'Or
- 4- L'habitat dans le SCOT du Dijonnais – diagnostic et enjeux de l'État – 2006 (extrait)
- 5- Référentiel d'association de la commune d'Athée (extraits)
- 6- Carte de territorialisation des besoins en logement – périmètre du SCOT
- 7- Remarques de la DDT de la Côte d'or sur le rapport d'audit

## 1. Liste des personnes rencontrées

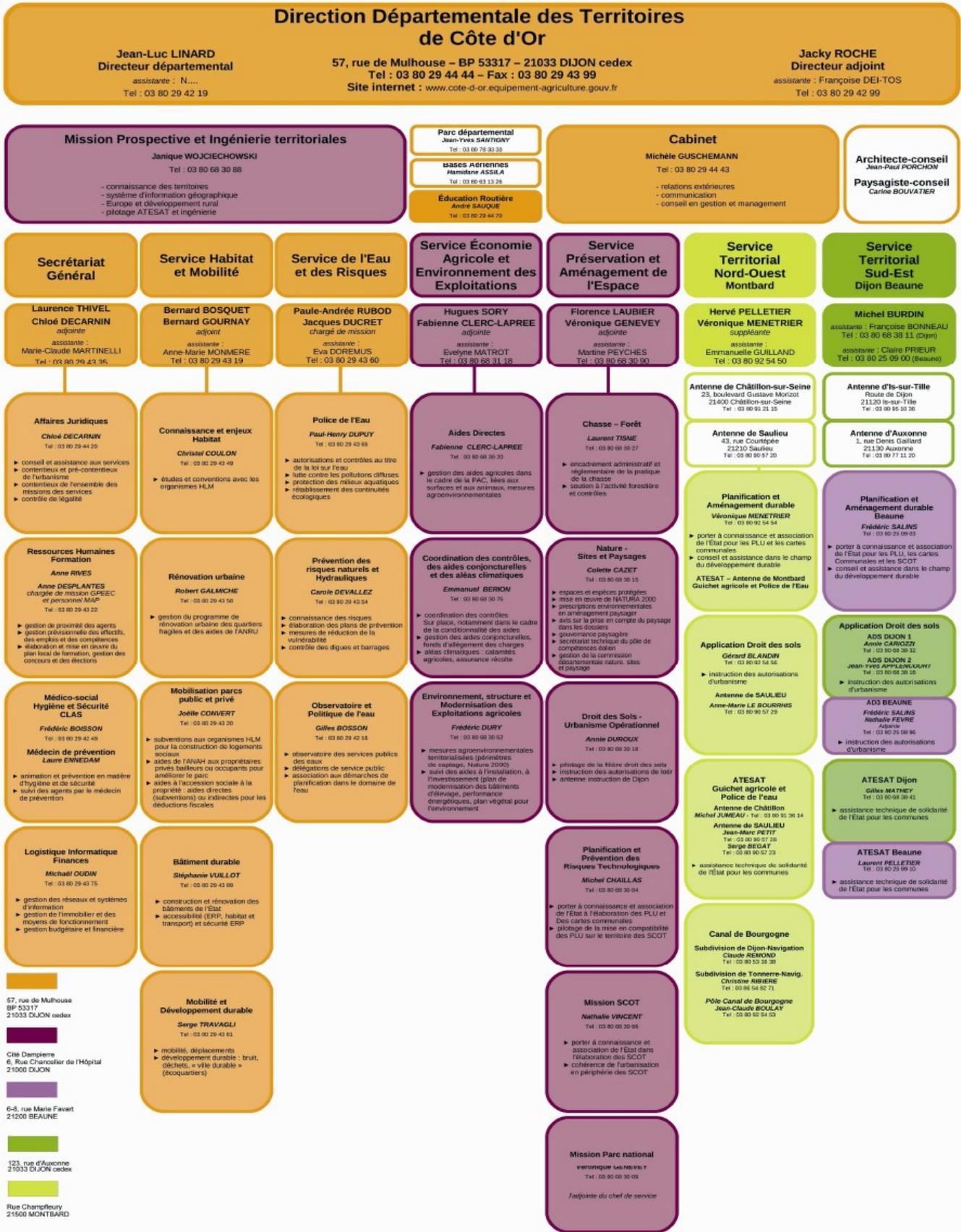
<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
REGNAUD	Georges	DREAL Bourgogne	Directeur	18/3/2010
BELLOUARD	François	DREAL Bourgogne	Chef du service développement durable	25/3/2010
INES	Manuella	DREAL Bourgogne	Chef du service logement et constructions durables	25/3/2010
BOUGENOD	Nelly	DREAL Bourgogne	Chargée de mission programmation et évaluation des mécanismes financiers	18/3/2010
LE CORVIC	Christian	DREAL Bourgogne	Chargé de mission études habitat	18/3/2010
GAIDE	Paul-André	DREAL Bourgogne	Responsable du groupe aménagement durable et évaluation environnementale	18/3/2010
LINARD	Jean-Luc	DDT Côte d'Or	Directeur	18/3/2010
ROCHE	Jacky	DDT Côte d'Or	DDT adjoint	18/3/2010
LAUBIER	Florence	DDT Côte d'Or	Chef du SPAE	18/3/2010
CHAILLAS	Michel	DDT Côte d'Or	Chef du bureau planification et prévention des risques technologiques	19/3/2010
VINCENT	Nathalie	DDT Côte d'Or	Responsable de la mission SCOT	19/3/2010
BOSQUET	Bernard	DDT Côte d'Or	Chef du service habitat et mobilité	19/3/2010
COULON	Christel	DDT Côte d'Or	Chef du bureau connaissance et enjeux de l'habitat	19/3/2010
BURDIN	Michel	DDT Côte d'Or	Chef du service territorial sud-est	19/3/2010
PELLETIER	Hervé	DDT Côte d'Or	Chef du service territorial nord-ouest	19/3/2010
SALINS	Frédéric	DDT Côte d'Or	Chargé d'études planification	19/3/2010
ROUYER	Pascal	DDT Côte d'Or	Chargé d'études planification	19/3/2010

## 2. Organigramme de la DREAL Bourgogne



### 3. Organigramme de la DDT de Côte d'Or

04/03/2010



#### 4. L'habitat dans le SCOT du Dijonnais – diagnostic et enjeux de l'État-2006 (extrait)



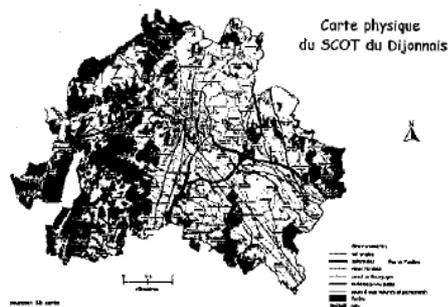
direction  
départementale  
de l'Équipement  
Côte d'Or



service habitat ville

## L'habitat dans le SCOT du Dijonnais

### Diagnostic et enjeux de l'Etat : l'essentiel



Avec 110 communes, l'aire du SCOT du Dijonnais constitue un périmètre intermédiaire entre la Communauté d'Agglomération du Grand Dijon (21 communes) et l'aire urbaine définie par l'INSEE (214 communes).

300 000 habitants, soit 60% de la population départementale, vivent en 1999 dans le périmètre du SCOT (18,5% de la population régionale), donnée conférant à ce dernier une forte influence sur les territoires qui l'entourent, au caractère rural très marqué, à l'exception du triangle Dijon-Beaune-Auxonne au sud-est.

Avec une croissance annuelle de population de 0,46% durant la décennie 1990-99, dans une Bourgogne qui est à peine parvenue à maintenir sa population au cours de la même période, et en l'absence de tout cadre de planification générale (procédure de schéma directeur non aboutie dans les années 1970), l'aire du SCOT a connu un développement de son habitat porteur de contrastes importants, qui sont la source d'enjeux forts y compris pour l'Etat, garant des grands équilibres.

document de travail JUIN 2006

### **3 préconisations de l'Etat**

#### **Endiguer le phénomène d'éloignement géographique des ménages travaillant sur la ville centre et la première couronne**

Développer des programmes de construction correspondant à la totalité des besoins liés à la croissance des ménages sur la première et la seconde couronne, soit 1700 logements par an. Développer une offre permettant des parcours résidentiels sans éloignement de l'aire de résidence d'origine.

Développer l'accession à la propriété (y compris l'accession sociale) sur la ville centre et la première couronne, en s'appuyant sur la charte de la maison à 100 000 euros.

Développer une offre locative accessible (intermédiaire) dans le centre de l'agglomération.

#### **Développer une politique d'usage maîtrisé du foncier sur l'ensemble de l'aire du SCOT**

Supprimer les freins à une urbanisation dont la densité est en rapport avec la vocation urbaine du secteur concerné, non justifiés par des servitudes d'utilité publique : promouvoir un habitat principalement collectif sur la ville centre et la première couronne, et principalement intermédiaire sur la seconde couronne (ex : individuel accolé de type maison de ville / maison de village, avec des terrains n'excédant pas 1 à 2 ares par logement).

Abandonner le mode d'urbanisation "classique" de la seconde couronne par lots constructibles de 5 à 10 ares générateur de gaspillage foncier.

Etendre l'action de l'établissement public foncier local à la totalité de l'aire du SCOT, afin de maîtriser pour le long terme du foncier encore abordable aujourd'hui.

Accélérer la montée en charge de l'EPFL sur le domaine de l'habitat.

#### **Elaborer et mettre en oeuvre une politique locale de l'habitat en adéquation avec les nouveaux enjeux**

Prendre en compte la croissance des besoins dans les objectifs de production du programme local de l'habitat.

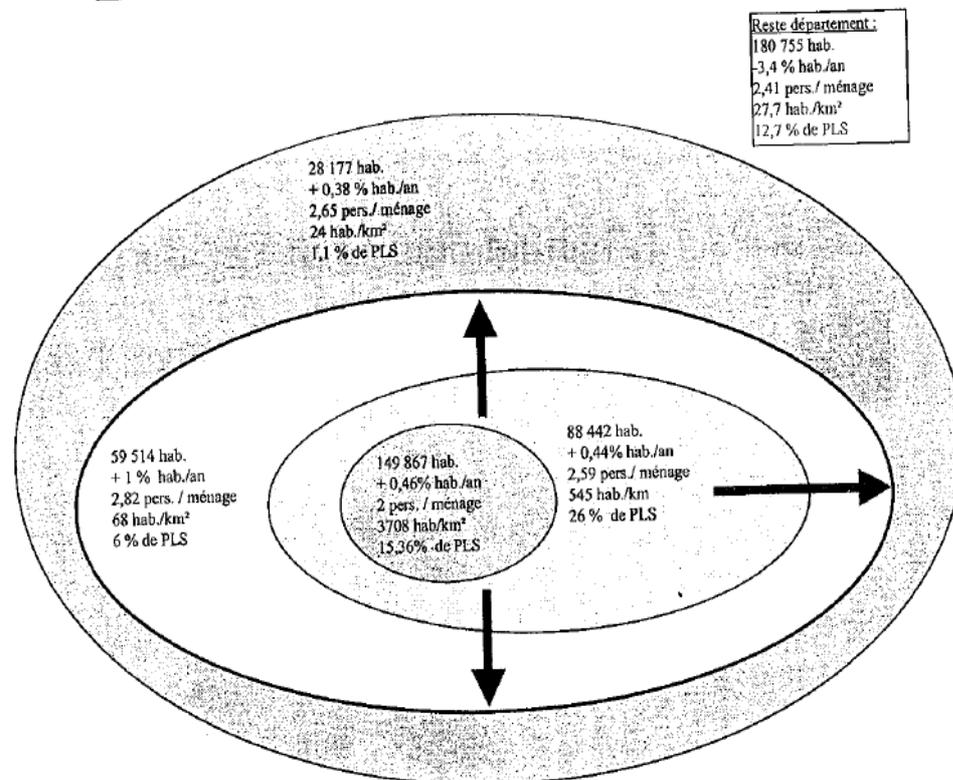
Territorialiser les objectifs du PLH par commune pour mieux répartir le logement locatif social.

Etendre le périmètre du PLH aux communes périphériques du Grand Dijon voire à l'ensemble du SCOT.

Mettre en place une structure pérenne d'observation et de prospective dans le domaine de l'habitat à l'échelle de l'aire du SCOT.

Transférer la compétence urbanisme (planification et application du droit des sols) à l'échelon intercommunal afin de mettre cette dernière au service de la politique de l'habitat.

## L'aire du SCOT : carte d'identité



-  **Ville centre (Dijon)**
  -  **Première couronne (7 km) : CA Grand Dijon – ville centre (20 communes)**
  -  **Seconde couronne (16 km) : aire du SCOT – CA Grand Dijon (89 communes)**
  -  **Troisième couronne (25 km) : aire urbaine INSEE – aire du SCOT (104 communes)**
-  **Flux migratoire**

PLS : parc locatif social

Le dynamisme démographique de l'aire du SCOT (+0,46 % d'hab./an) est assuré par un solde naturel de 0,58 %, qui annule l'impact d'un solde migratoire négatif ⇒ territoire au mode de développement endogène.

A l'intérieur de l'aire étudiée, on constate toutefois un mouvement des ménages du centre vers la périphérie (y compris au delà du périmètre du SCOT), caractérisant une recherche d'accession à la propriété moins chère qu'au centre, qui conserve une vocation locative et sociale (ville centre et première couronne).

⇒ développement de la péri-urbanisation et extension de la pression foncière, malgré une baisse rapide de la densité de population en s'éloignant de la ville centre.

## 5. Référentiel d'association de la commune d'Athée (extraits)

Direction  
Départementale  
de l'Équipement  
Côte d'Or



Arrondissement  
Territorial et  
d'Aménagement  
de DIJON

Pôle Aménagement  
et Développement  
Territorial



*Liberté • Égalité • Fraternité*  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFECTURE DE LA COTE D'OR

# REFERENTIEL D'ASSOCIATION

*« Le dire de l'ÉTAT »*

**Commune d'  
ATHÉE**

123, rue d'Auxonne  
21033 Dijon cedex

téléphone :  
03 80 68 38 00

télécopie :  
03 80 68 38

mél :  
dde-

21@equipement.gouv.fr

ménagement\Affaires\01-Communes\Athée\Planification\Réf d'association\référentiel d'association.doc

le 09/04/2008

1

## **A - Préambule : La présentation du territoire**

### **A1 / Les données « fondamentales » du territoire :**

#### **○ Situation :**

La commune d'Athée est située à 35 km au sud-est de Dijon, à 8 km au sud de Pontailler sur Saône et à 5 km au nord d'Auxonne. .

Cette commune rurale est située en rive droite de la Saône et elle est traversée par la RD 976, du sud au nord en direction de Pontailler, et la RD 24, d'est en ouest en direction d' Auxonne. Elle est située à proximité de la RD 905 (ancienne RN5) et de l'autoroute A39, échangeur de Soirans.

Son territoire est aussi traversé par la voie ferrée Gray-St Jean de Losne et la future ligne TGV Rhin-Rhône. La gare la plus proche est celle d' Auxonne, et il y a aussi un arrêt à Villers les Pots.



#### **○ Démographie : (source INSEE)**

Au recensement de 1999, la commune comptait 600 habitants. Athée a connu une augmentation régulière de sa population depuis 1968, mais avec une forte accélération ces 5 dernières années de près de 15% (694 habitants en 2004). On peut expliquer ce phénomène par l'augmentation des

## **C – Le diagnostic: état des lieux du territoire**

### **C1 : Les grandes problématiques du territoire :**

#### **- Le logement :**

Comment développer l'offre de logement locatif ou social pour faire vivre les équipements présents et offrir une réponse à une population aux moyens modestes ?

#### **- L'assainissement :**

Comment résoudre le problème de la capacité insuffisante de la STEP ?

#### **- L'eau :**

Comment protéger les ressources en eau de la pollution ?

#### **- L'étalement urbain**

Comment ralentir l'étalement urbain et la consommation importante de l'espace ?

### **C2 : Les tendances observées :**

- **l'étalement urbain** : Le village s'est urbanisé le long des axes principaux, tout en laissant de grands espaces agricoles au milieu de zones bâties. Ceci pose des problèmes de sécurité dans la traversée du village car les distances sont importantes et il est difficile de faire respecter longtemps les vitesses limites.

Par ailleurs, l'urbanisation nouvelle a consommé beaucoup d'espace agricole : ainsi, entre 1995 à 2005, les 64 nouvelles résidences principales ont utilisé 13,6 ha soit 2100 m<sup>2</sup> de terrain en moyenne pour un logement.

### **C3 : Les enjeux du territoire :**

#### **- Le Logement :**

Développer l'offre en logement locatif et social, afin de permettre aux personnes âgées, aux jeunes et aux personnes modestes de rester sur Athée.

Poursuivre la reconquête du parc des logements vacants ou inconfortables .

#### **- Les transports en commun :**

Valoriser sa position géographique en développant l'utilisation des transports en commun, notamment ferroviaire.

#### **- L'assainissement :**

Les surcharges constatées à la STEP vont conduire soit à envisager une augmentation de la capacité, soit à développer des stations individuelles localisées dans les activités polluantes.

#### **C4 : La « caisse à outils » du territoire :**

- Les *leviers* (atouts, opportunités, avantage, forces, etc.) :  
**Atouts et forces :**
  - accès rapide aux axes structurants,
  - proximité de la gare d'Auxonne (5 km) et de l'arrêt à Villers-les-Pots (2km)
  - présence de commerces et de services médicaux
  - paysages naturels prédominants et préservés  
**Opportunités :**
  - Grâce à son cadre naturel préservé et à la proximité de la Saône, la commune peut jouer la carte tourisme vert.
- Les *freins à l'action* :  
**Problèmes :** capacité insuffisante de la STEP, manque de logements locatifs, typologie des logements inadaptée à une population variée.  
**Faiblesses :** développement basé sur l'utilisation de la voiture individuelle alors que 2 gares sont situées juste à proximité.  
**Menaces :** - consommation d'espaces agricoles due à l'urbanisation
- Les *pistes d'actions* possibles pour résoudre les "*dysfonctionnements constatés*", ou pour répondre aux "*grandes problématiques*", et "*enjeux de territoire*".

#### **Pour le logement :**

- diversifier l'offre du logement en créant du locatif et du social et des petits logements
- intégrer des actions dans le PLU , avec les outils de la loi ENL (emplacements réservés, servitude) pour créer du logement locatif et social
- mettre en place, à travers le PLH, une véritable politique concertée sur l'habitat, les objectifs étant de réaliser 20 logements sociaux publics et 10 en privé par an sur le Pays.

#### **Pour la ressource en eau :**

- développer la politique de protection des captages : après la protection légale, mettre en oeuvre une protection physique, soit par des plantations ayant un rôle de filtre, soit par l'instauration d'une agriculture durable.

#### **Pour l'assainissement :**

- Diagnostiquer précisément les causes des pollutions qui arrivent en surcharge sur la STEP puis engager rapidement des travaux correctifs, soit par augmentation de la capacité de la STEP, soit par création de nouveaux moyens de traitement sur les activités les plus polluantes.

### **D – Les enjeux territorialisés de l'Etat**

Le « dire de l'Etat » est un croisement entre le territoire, les grandes politiques publiques, et les documents stratégiques de l'État (Schémas de Services Collectifs, DNO, DOCUP, CPER, PASER, PASSED notamment),

Les politiques publiques à mettre en oeuvre sur le territoire d'Athée se réfèrent aux grands principes de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (articles L110 et L121-1 du code de l'urbanisme) : « équilibre, diversité, mixité de l'habitat, protection de l'environnement », en particulier, « assurer sans discrimination des conditions d'habitat répondant à la diversité des besoins, d'assurer la protection des paysages ».

- **Diversifier le parc de logements et augmenter le nombre de logements locatifs et sociaux :**

Ce travail devra être mené localement en cohérence avec les orientations du PLH de Saône – Vingeanne. Pour l'État, Athée est une commune bien située pour développer du logement locatif et social car elle dispose d'une bonne accessibilité tant routière que ferroviaire. De plus, les populations locales ont un besoin important de ce type de logement et leur réalisation permet de conforter les services présents sur la commune.

Le PLU devra être l'occasion de mettre en oeuvre cette diversification qui ne peut que contribuer au développement de l'ensemble du Val de Saône. Le PLU devra ainsi être l'occasion de décliner quantitativement des objectifs de mixité, en utilisant les outils de la loi ENL pour le logement locatif et social (inscription d'emplacements réservés et servitudes).

A l'horizon du PLU, la commune peut ainsi se donner comme objectif de **réaliser entre 10 et 20 logements locatifs**, privés ou sociaux, et de veiller à réaliser une typologie plus adaptée aux besoins que les grands logements familiaux construits traditionnellement.

- **Résoudre, au sein de l'intercommunalité, les problèmes de surcharge constatés sur la STEP d'Auxonne :**

Tant que ces problèmes ne sont pas résolus, la position de l'État consiste à dire que la commune devra **limiter son urbanisation aux parties actuellement urbanisées**. Les zones qui sont dans le périmètre actuellement urbanisé, servant de jonction entre les différents espaces bâtis et correctement desservies pourront ainsi être classées en 1 AU, mais toutes les autres, qui conduiraient à étendre les limites communales, devront être classées en 2 AU et jouer simplement un rôle de réserve foncière.

## **E – Le point de vue de l'Etat**

**-Améliorer la protection de la ressource en eau :**

La pollution aux nitrates sur les puits de Poncey-les-Athée et Flammerans s'est stabilisée. Il serait néanmoins intéressant de continuer cet effort par la mise en place de mesures telles que la plantation d'arbres permettant de diminuer significativement la pollution mesurée sur les captages. Cette mesure peut être mise en place par le biais d'inscription d'emplacements réservés au PLU, ou par convention de gestion avec les agriculteurs exploitants et la Lyonnaise des Eaux, concessionnaire du captage.

Ces mesures devront être complétées par une limite ferme à l'urbanisation à l'est du village, de façon à ne pas aller dans le périmètre rapproché du captage.

Des mesures similaires pourraient être lancées dans les périmètres du puits de Villers, qui constitue une ressource d'avenir pour les 2 communes.

**- Enrayer l'étalement urbain :**

Afin de conserver l'identité des villages et de favoriser la sécurité routière, il est important que la commune d'Athée arrête son développement le long des routes départementales, notamment en direction de Villers les Pots ou de Poncey. Le PLU pourra être l'occasion de marquer des limites naturelles et de re-crée une véritable centralité, d'autant que le village a la chance d'avoir son noyau historique préservé des inondations de la Saône. Le PLU sera aussi l'occasion de mettre fin à l'étalement urbain en limitant la surface des zones à urbaniser et en permettant de la densité sur les zones déjà bâties.

**- Valoriser les transports en commun :**

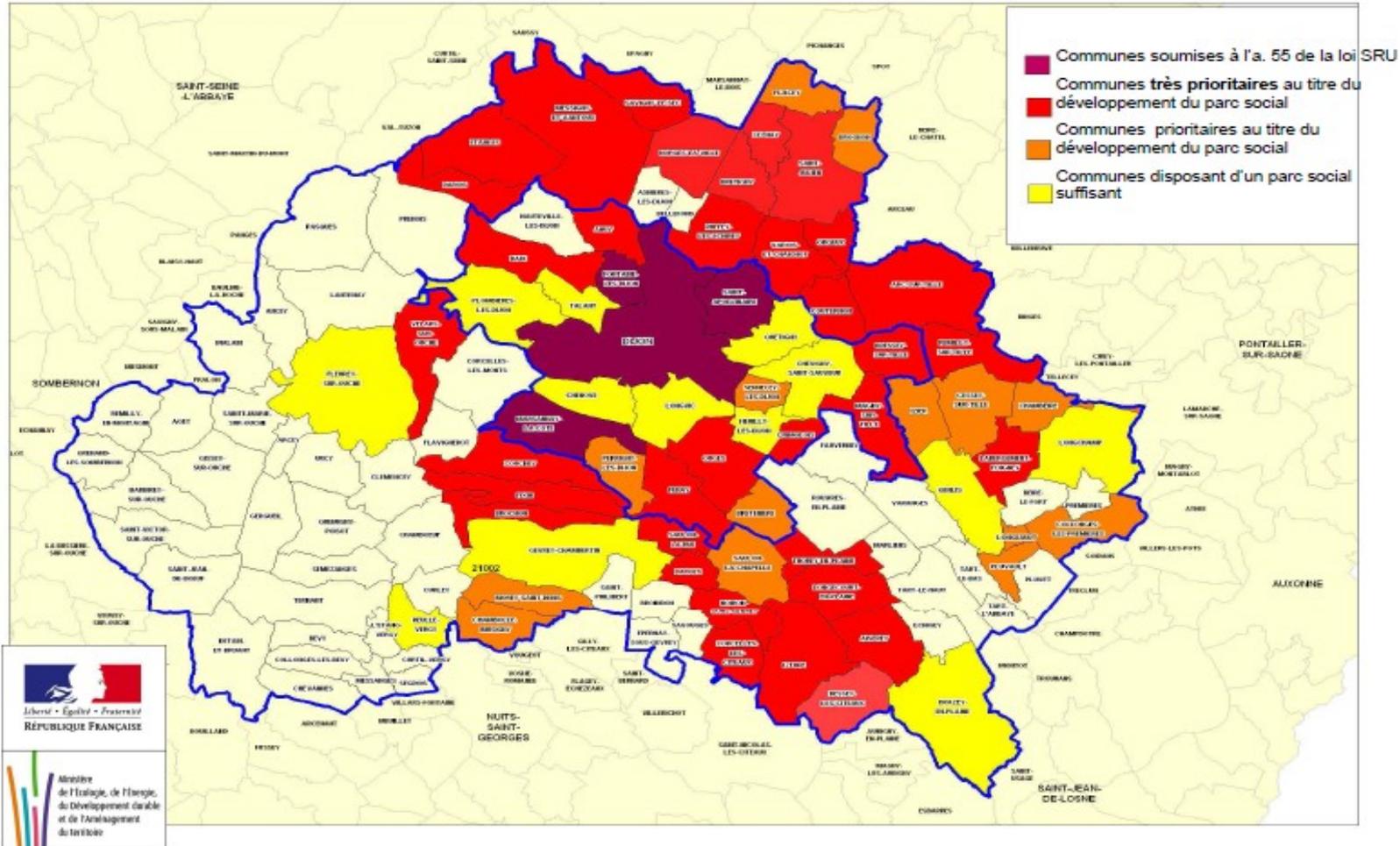
La commune doit réfléchir, au sein de la CC d'Auxonne et avec le Pays, aux moyens de valoriser la présence d'une gare très bien desservie sur son territoire : création de parking relais, organisation de transports en commun à la demande, actions d'accompagnement...

**- Développer le tourisme :**

Il serait intéressant de creuser la piste du développement touristique en raison de l'accessibilité de la commune, de son caractère paysager et de la présence de projets locaux. Ici aussi, ces perspectives devront être envisagées dans le cadre de la communauté de communes ou du pays. Le PLU d'Athée pourra cependant répertorier et préserver les différents chemins de randonnée existants.

6. Carte de territorialisation des besoins en logement – périmètre du SCOT

## Territorialisation des besoins



Version du 24/06/2009

DDE Côte d'Or

13

## 7. Remarques de la DDT de la Côte d'or sur le rapport d'audit

L'équipe d'audit a pris acte de ces remarques qui précisent le rapport sur certains points mais ne conduisent pas à en modifier le texte.

**Page 3 point 1.1, 5e § "Ces termes très clairs du référentiel de 2006 auraient pu être utilement rappelés dans les PAC de 2009 et 2010".**

Après analyse, il nous semble plus opportun de faire apparaître ces chiffres dans le référentiel d'association plutôt que dans le PAC, qui recense les éléments à caractère plus juridique (rappel des textes ou déclinaisons locales de ces textes). A noter également qu'il n'y a pas eu de PAC en 2010.

**Page 4 dernier § avant le point 1.2 : cohérence entre PLU et PLH et contrôles de cohérence entre documents d'urbanisme et besoins de logement tels que chiffrés dans les études existantes.**

La cohérence PLU/PLH est examinée de 2 façons :

- au moment de l'association : la réalisation de logements sociaux est un des enjeux de l'État (utilisation pour ce faire de la carte de territorialisation des besoins qui avait été élaborée par le service habitat et cadre de vie de la DDE 21) ;
- au moment de l'arrêt des PLU : il s'agit de vérifier que le document arrêté ne contient pas d'obstacle à la réalisation de logements sociaux ⇒ examen du contenu du rapport de présentation, des orientations d'aménagement et du règlement. Toutefois, ce travail n'est que partiel car il n'intègre pas la possibilité de réalisation de logements par acquisition amélioration (dans le bâti existant) et cette question n'est que rarement traitée dans les PLU. Enfin, dans les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU, le délai de réalisation (2020) ne permet pas de vérifier que sont effectivement prévus un nombre donné de logements, mais seulement d'apprécier une tendance.

**Page 6 point 2.1 : « la DDT pourrait adresser aux 3 communes en article 55 des PAC complémentaires pour les amener à introduire dans leur PLU des dispositions appliquant le plan d'action du PLH ».**

Si l'information est effectivement portée dans le PAC, le PAC (initial ou complémentaire) intervient dans le cadre d'une procédure en cours (élaboration ou révision). Fontaine les Dijon devrait engager une procédure de révision à la rentrée 2010 et Marsannay est en train d'achever une procédure de révision simplifiée pour construire des logements sociaux boulevard Eiffel. Saint-Apollinaire n'a, quant à elle, aucune procédure en cours. Ces informations seront données dans le PAC dès que les documents d'urbanisme évolueront.

Le service habitat et mobilité veille avec une attention particulière à ce que le PLH du

Grand Dijon soit mis en œuvre et à ce que les communes concernées par l'article 55 de la loi SRU remplissent leurs obligations le plus rapidement possible. Leurs PLU devront être rendus compatibles avec le PLH au plus tard le 26 juin 2012.

**Page 7 dernier § avant le point 2.3 « DREAL et DDT pourraient utilement déterminer conjointement qui fait quoi en matière de développement de l'offre de logements dans les documents d'urbanisme ».**

La DREAL n'intervenant pas directement, il n'y a pas lieu de revoir la ligne de partage DDT/DREAL en la matière.

**Page 7 point 2.3 avant dernier § : « La DDT et la DREAL pourraient réunir régulièrement les bailleurs sociaux et les bureaux d'étude en urbanisme ».**

La DDT n'organise pas de réunion avec les bureaux d'études.

En effet, lors de l'élaboration du document d'urbanisme, le chargé d'étude DDT a l'occasion d'exposer le PAC ; le bureau d'étude prend ainsi connaissance des éléments attendus par l'État en matière de production de logements.

En revanche, il serait aisé d'en faire une transmission au CAUE, relais utile auprès des collectivités.

Les rencontres entre collectivités et organismes HLM sont fréquentes sur le Grand Dijon. Sur l'agglomération de Beaune, des contacts étroits existent aussi, mais moins larges compte tenu du moindre nombre d'opérateurs. Sur le reste du département, Orvitis (ex OPH 21) étant très souvent seul présent en milieu rural, il apparaît délicat d'organiser une rencontre avec cet opérateur, qui se verrait ainsi conférer « de facto » un monopole par l'État.

n°- 007337-01

Mai 2010

## AUDIT PLANIFICATION ET OFFRE DE LOGEMENT

*Direction Départementale des Territoires  
de la Haute-Savoie*

Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**





**CONSEIL GÉNÉRAL**  
**DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

**Rapport n° : 007337-01**

**AUDIT PLANIFICATION ET OFFRE DE LOGEMENT**

*Direction Départementale des Territoires  
de la Haute-Savoie*

établi par

**Jean LALOT**

Conseiller d'administration de l'écologie,  
du développement et de l'aménagement durables

**François MARIE**

Inspecteur de l'administration du développement durable

**Mai 2010**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>2</b>
<b>1. LA PROBLÉMATIQUE DU LOGEMENT DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION</b>	<b>4</b>
1.1. La prise en compte du logement social dans les SCOT et PLU.....	4
1.2. LES PLH.....	4
<b>2. LA MISE EN ŒUVRE DES OUTILS EN FAVEUR DE LA CONSTRUCTION LOCATIVE SOCIALE DANS LES PLU.....</b>	<b>5</b>
2.1. Les emplacements réservés et les secteurs de mixité sociale.....	5
2.2. Les enseignements à tirer .....	5
<b>3. LA MOBILISATION DES SERVICES.....</b>	<b>7</b>
<b>CONCLUSION-SYNTÈSE.....</b>	<b>8</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>9</b>
1. Liste des personnes rencontrées.....	10
2. Organigramme du service.....	11
3. Etat des PLH en Haute-Savoie.....	12

## INTRODUCTION

Le droit de l'urbanisme dont l'objet est de règlementer l'utilisation du sol et de planifier l'aménagement de l'espace et qui offre donc la possibilité de produire du logement, est venu progressivement à travers une succession de lois (SRU,UH,ENL,DALO,MLLE) appuyer les politiques publiques de financement du logement. Différents dispositifs ont été ainsi institués pour favoriser la construction de logements sociaux sur les parties du territoire qui en manquent, et pour essayer d'influer sur l'occupation des logements d'habitation en organisant une répartition des logements sociaux, dans les nouveaux programmes de logements.

Il est apparu utile de faire le point sur la mise en œuvre de ces nouveaux outils en analysant diverses situations locales.

L'objectif de l'audit est d'apprécier :

- la prise en compte, par les collectivités, de ces dispositifs dans leurs documents de planification,
- la mobilisation et l'action des services de l'Etat pour faire connaître ces nouveaux outils et promouvoir leur mise en œuvre,
- d'évaluer les résultats obtenus, ainsi que l'efficacité des outils mis en place, sans pour autant prétendre à une approche quantifiée.

Il s'agit d'un audit léger, réalisé au travers d'entretiens avec les équipes en charge de l'aménagement de l'urbanisme et de la politique du logement au sein de DREAL et de DDT en Rhône-Alpes, Bourgogne et Franche-Comté, dont les agglomérations présentent de gros enjeux en la matière.

Il a examiné plus particulièrement :

- l'articulation des PLH avec les documents de planification et d'urbanisme (SCOT et PLU)
- la mise en œuvre dans les documents d'urbanisme de niveau communal des dispositifs à la disposition des collectivités : emplacements réservés, majorations de densité, secteurs de mixité sociale, et les difficultés rencontrées.

Les entretiens à la DDT de la Haute-Savoie se sont déroulés les 6 et 7 avril 2010.

Le département de la Haute-Savoie, outre son attractivité touristique exceptionnelle, connaît une croissance démographique et économique des plus dynamiques tirée par la proximité de Genève. En contre point de ce dynamisme le département est confronté en matière de logement, à une péri urbanisation accrue et à un coût élevé du foncier.

Les services de l'Etat ont toujours été en pointe sur ces problématiques. La DDT mène l'action en s'appuyant sur une étude produite en avril 2005 par la DDE avec le CILSE (1% employeur), sur « *Les besoins en logement en Haute-Savoie sur la période 2005-2010* », étude en cours de réactualisation pour la période 2010-2015. Cette étude définit les besoins en logement par bassin de vie et par EPCI. En parallèle de cette étude a été publié en décembre 2005 un rapport parlementaire établi sous l'égide du député Martial SADDIER, élu de la Haute-Savoie, intitulé « *Foncier-logement : les territoires touristiques et frontaliers sous haute pression* ».

# 1. LA PROBLÉMATIQUE DU LOGEMENT DANS LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION

## 1.1. LA PRISE EN COMPTE DU LOGEMENT SOCIAL DANS LES SCOT ET PLU

La DDT observe que l'évolution est manifeste depuis 4 années. Les documents d'urbanisme prévoient très fréquemment des dispositions relatives au logement. La prise en compte de la loi ENL a été à l'origine d'une révision du contenu des « Porter à connaissance » des PLU qui comportent désormais un « focus logement », de même pour la note d'« enjeux de l'Etat » qui accompagne systématiquement le PAC, et qui est un document unique préparé conjointement par le service chargé du logement et celui responsable de l'urbanisme. Et c'est même dès le SCOT que la question du logement est abordée. La thématique logement donne souvent lieu à des réunions spécifiques avec les élus.

Si la question du logement est dorénavant bien intégrée dans les documents de planification, la problématique de l'étalement urbain reste un sujet majeur dans le département de la Haute-Savoie.

Le travail accompli par les élus et les services sur le territoire de l'Albanais est exemplaire tant pour ce qui concerne la prise en compte du logement au niveau des différents documents de planification que l'articulation de ces différents outils entre-eux. En effet le SCOT de l'Albanais comporte des orientations très précises en matière de logement, les objectifs sont ainsi territorialisés par communes. Les opérations d'habitat sont spatialisées au niveau des PLH (PLH des communautés de communes du canton de Rumilly et du pays d'Alby-sur-Chéran), et des emplacements réservés ont été mis en place dans les PLU pour faciliter la réalisation des opérations.

## 1.2. LES PLH

Les PLH sont nombreux, (19 sont engagés ou approuvés à ce jour), et sont considérés par le service comme de bonne qualité. Ils ont permis de progresser en terme de réalisation de logements sociaux : le financement annuel de l'offre nouvelle en LLS est ainsi passé entre 2002 et 2009 de moins de 900 à 2100 logements. Cependant le département, avec 12% de logements sociaux, reste en dessous du pourcentage régional qui est de 17%. Il faut souligner que la Région Rhône-Alpes a joué le jeu du PLH en conditionnant ses subventions à l'existence d'un PLH.

Les PLH traduisent l'intérêt porté par un grand nombre d'élus à la question du logement. C'est ainsi que même des communes qui de longue date ne prenaient pas en compte les besoins de logements sociaux, comme Chamonix longtemps exclusivement tournée vers le tourisme, ont pris conscience des conséquences de cette politique, notamment de la baisse de population autochtone qui en découle, et se sont lancées dans la réalisation d'un PLH. La direction constate qu'en 4 ans, il y a eu une forte évolution des esprits sur la question du logement social, et il n'est pas rare aujourd'hui de voir afficher des taux de 25% de logements sociaux dans un PLH, la fourchette se situant entre 20% et 30%.

## **2. LA MISE EN ŒUVRE DES OUTILS EN FAVEUR DE LA CONSTRUCTION LOCATIVE SOCIALE DANS LES PLU**

### **2.1. LES EMPLACEMENTS RÉSERVÉS ET LES SECTEURS DE MIXITÉ SOCIALE**

Le nombre de PLU prévoyant des emplacements réservés (ER) et (ou) des secteurs de mixité sociale (SMS) tend à devenir significatif après un démarrage lent : 5 communes en avaient inscrit en 2005, contre 67 en 2010 (sur les 253 disposant d'un PLU). Il n'y a pas (ou plus) de réticences des élus à l'égard de ces outils, en particulier pour mettre en emplacements réservés pour du logement social des terrains appartenant à des propriétaires privés ; ceci peut être constaté lors des révisions de PLU, qui sont assez nombreuses depuis 2008. Le dispositif de majoration du coefficient d'occupation du sol pour favoriser la construction de logements sociaux est par contre rarement utilisé.

La DDT dispose depuis deux ans d'une base de données lui permettant de suivre les emplacements réservés et secteurs de mixité sociale à la parcelle : 291 ER et SMS sont ainsi géoréférencés avec indication de la SHON potentielle. Cet outil est intégré au SIG qui est utilisé comme outil de connaissance et de suivi en matière de logement et de foncier. Il ne permet cependant pas, dans son état actuel, de suivre les permis de construire délivrés sur les terrains concernés ni a fortiori de s'assurer de la conformité des opérations réalisées aux engagements pris par les promoteurs avec les communes.

A noter que certaines communes (telles Annecy et Annecy Le Vieux) n'ont pas attendu ces outils pour imposer, dans le cadre d'une libre négociation avec les promoteurs, en prenant appui sur le PLH, la réalisation d'un pourcentage de logements sociaux dans les programmes de construction.

La ville d'Annecy quant à elle a conservé le PLD (qui ne peut plus être instauré, mais peut être conservé), en tant qu'il permet de percevoir une taxe pour son dépassement, dont le produit permet des acquisitions foncière.

### **2.2. LES ENSEIGNEMENTS À TIRER**

Il est indiscutable que le fondement de ces outils est la recherche d'une meilleure mixité sociale dans les différentes parties du territoire communal. Pour autant les échanges avec les agents rencontrés ont permis de soulever plusieurs interrogations.

La première tient à la justification dans les documents de planification de l'objectif de mixité sociale. Les choix de la commune en la matière s'appuient pour l'essentiel sur les analyses faites dans le PLH. Mais les échelles géographiques de ces analyses ne sont pas toujours les mieux adaptées, ainsi la liaison avec le PLH paraît difficile à opérer pour expliciter les enjeux de mixité sociale au niveau d'un quartier ou d'un îlot d'habitation. En l'absence de PLH la justification des outils s'avère plus délicate et demande une réflexion poussée au niveau du PLU.

La mise en œuvre des outils de la mixité sociale exige ainsi une connaissance fine des données socio-économiques d'un secteur donné, dont les communes et les services ne disposent pas toujours.

La DDT a fait remarquer que la connaissance fine du territoire par les services de l'agglomération d'Annemasse-Les Voirons leur permettait d'avoir une analyse pointue en matière de financement des logements aidés.

Autre sujet d'interrogation, les nouvelles relations qui s'établissent entre le maire et le promoteur. Le dispositif de secteur de mixité sociale a en effet conféré aux élus un pouvoir de négociation avec les opérateurs, qui se situe en dehors de la procédure réglementaire du permis de construire. Ce pouvoir de négociation n'est pas contesté par les opérateurs dès lors que la règle du jeu est affichée au niveau du PLU. Par contre la DDT a fait observer que les difficultés apparaissent souvent dès lorsqu'il s'agit de définir les obligations concrètes pesant sur le programme de logements.

La détermination des catégories de logements locatifs est appréhendée en pratique à partir des types de financement (PLS, PLUS, PLAI, etc), dont l'accès repose sur le critère du revenu des ménages. Or si les opérateurs sont le plus souvent prêts à accepter du locatif intermédiaire PLS, voire du PLUS, ils sont en règle générale très réticents à faire du PLAI.

La maîtrise publique du foncier peut faciliter les choses. Ainsi la DDT a pu imposer un pourcentage significatif de PLAI, pour des opérations prévues sur des terrains de l'État, ou de la SNCF, ceci parfois malgré quelques réticences des élus.

La DDT a souligné par ailleurs la difficulté qui réside dans l'évolution des attentes de l'État, qui peut par exemple demander au regard des priorités nationales et des financements disponibles que l'accent soit mis sur les PLAI. Cela montre toute l'importance pour les services de pouvoir s'insérer le plus tôt possible dans la négociation entre la collectivité et le promoteur.

Le montage de l'opération n'est pas toujours aisé. Ainsi, hors le PLS dont peut bénéficier le privé, les autres financements nécessitent la recherche d'un partenariat avec un bailleur social auquel les promoteurs privés ne sont pas toujours ouverts. Il apparaît bien souvent que le montage d'un programme mixte, avec deux opérations distinctes, associant promoteur privé et bailleur social serait une solution. Mais comme l'a fait observer la DDT, aucun outil ne permet de l'imposer.

Le suivi des opérations soulève également des interrogations. Le contournement des outils paraît en effet possible : ainsi des programmes de logements pourraient être autorisés sans tenir compte des obligations du PLU, ou être mis en service sans respecter les engagements pris avec la collectivité. La DDT a évoqué la difficulté d'exercer un contrôle au niveau du permis de construire depuis que la réglementation n'impose plus de détailler la SHON et donc les catégories de logements. En fait, c'est par le biais de la fiscalité de l'urbanisme qu'on peut avoir des informations sur la destination des logements en fonction du régime fiscal revendiqué, mais l'intervention peut s'avérer complexe et tardive.

### 3. LA MOBILISATION DES SERVICES

Le service Habitat de la DDT a connu ces derniers temps un renouvellement important de ses cadres mais cela n'a pas affecté le travail engagé depuis plusieurs années avec le service chargé de la prospective et de la connaissance des territoires (celui-ci intervient notamment sur les SCOT et les observatoires) et avec le service aménagement, qui gère en particulier les PLU, ni la collaboration de l'architecte conseil sollicitée très en amont des opérations.

Le partenariat exceptionnel développé avec les organismes HLM et le 1% employeur a été précédemment souligné.

La loi ENL a été le support de nombreuses actions d'information et formation, en interne, mais également en externe. Ainsi l'un des thèmes des « Rencontres des professionnels de l'aménagement » de début 2007 était « les outils de la mixité sociale ».

La réalité du terrain s'est également imposée. Ainsi nombre d'élus se sont rendus compte que même les enfants de leurs communes ne parvenaient plus à se loger sur place, en raison du coût du foncier et de celui de l'immobilier, et qu'il était donc nécessaire de mettre en place des dispositifs d'accès au logement.

La difficulté actuelle évoquée par la DDT est, outre de maintenir le niveau quantitatif des financements, de rester une force de proposition. Le service s'attache en effet à dépasser son rôle de financeur, pour développer celui de conseil en montage d'opérations.

Le service considère, à juste titre, que sa présence auprès des communes peut faciliter le montage d'opérations qui au regard des situations locales, peut s'avérer complexe. Il s'agit en effet à la fois de définir un programme de logements, des modalités de réalisation (promoteur unique ou multi opérateurs), sans oublier le volet urbanistique de l'opération.

Cette complexité s'explique par la double dimension des outils de la loi ENL qui touchent à la fois à l'urbain (construire des terrains) et au social (accueillir de nouveaux ménages en tenant compte de critères socio-économiques). Leur mise en œuvre nécessite d'élargir le champ de la réflexion, de penser les opérations dans leur globalité, en les resituant par exemple dans l'environnement urbain et social d'un quartier.

Cela suppose une technicité particulière qui existe à la DDT en raison de la qualité des agents en place mais qui est fragile en soi. Comme tous les services, la DDT de la Haute-Savoie est confrontée à la problématique du maintien et du développement des compétences.

## CONCLUSION-SYNTHESE

La question du logement est bien intégrée dans l'état d'esprit des élus du département de la Haute-Savoie et est prégnante dans les documents de planification.

Ceci est le fruit du travail des services de la DDT qui depuis de nombreuses années ont su mobiliser un partenariat que l'on peut qualifier d'exceptionnel avec les organismes HLM et le 1% patronal pour expliquer les enjeux, promouvoir les outils

Les différents outils issus de la loi ENL ont indéniablement conféré aux élus un pouvoir de négociation sur le contenu des programmes de construction de logements indépendant de la procédure du permis de construire. Il paraît utile de renforcer la sécurité juridique de ces outils et de pouvoir assurer un suivi dans le temps de leur mise en œuvre.

Il nous paraît en premier lieu nécessaire que les choix communaux en matière de logement et de mixité sociale soient précisément explicités dans les PLU, en particulier en l'absence de PLH.

En second lieu il nous paraît judicieux que les engagements pris par le promoteur concernant les différentes catégories de logements locatifs soient matérialisés par une convention, qui pourrait faire l'objet d'une mention « à titre d'information » dans l'arrêté de permis de construire.

En matière de suivi, il serait utile que la DDT de la Haute-Savoie promeuve dans le réseau le dispositif de géoréférencement qu'elle a mis en place, et qu'elle intègre rapidement les données des permis de construire afin de renforcer l'efficacité de l'outil.

Enfin la mise en œuvre des outils de la loi ENL, vient conforter la nécessité d'une synergie entre les équipes habitat et urbanisme des services, et d'une présence active auprès des élus pour le montage opérationnel des projets.

**Jean LALOT**

**François MARIE**

Conseiller d'administration de  
l'écologie, du développement et  
de l'aménagement durables

I

Inspecteur de l'administration  
du développement durable



# Annexes

## 1. Liste des personnes rencontrées

M. Gérard JUSTINIANY, Directeur de la D.D.T

M. Philippe LEGRET, Chef du Service Aménagement Risques

Mme Sylvia CHARPIN, Chef du Service Habitat (par intérim)

M. Jacky RICARDEAU, Service Habitat,  
Bureau de la politique de l'habitat et de la ville

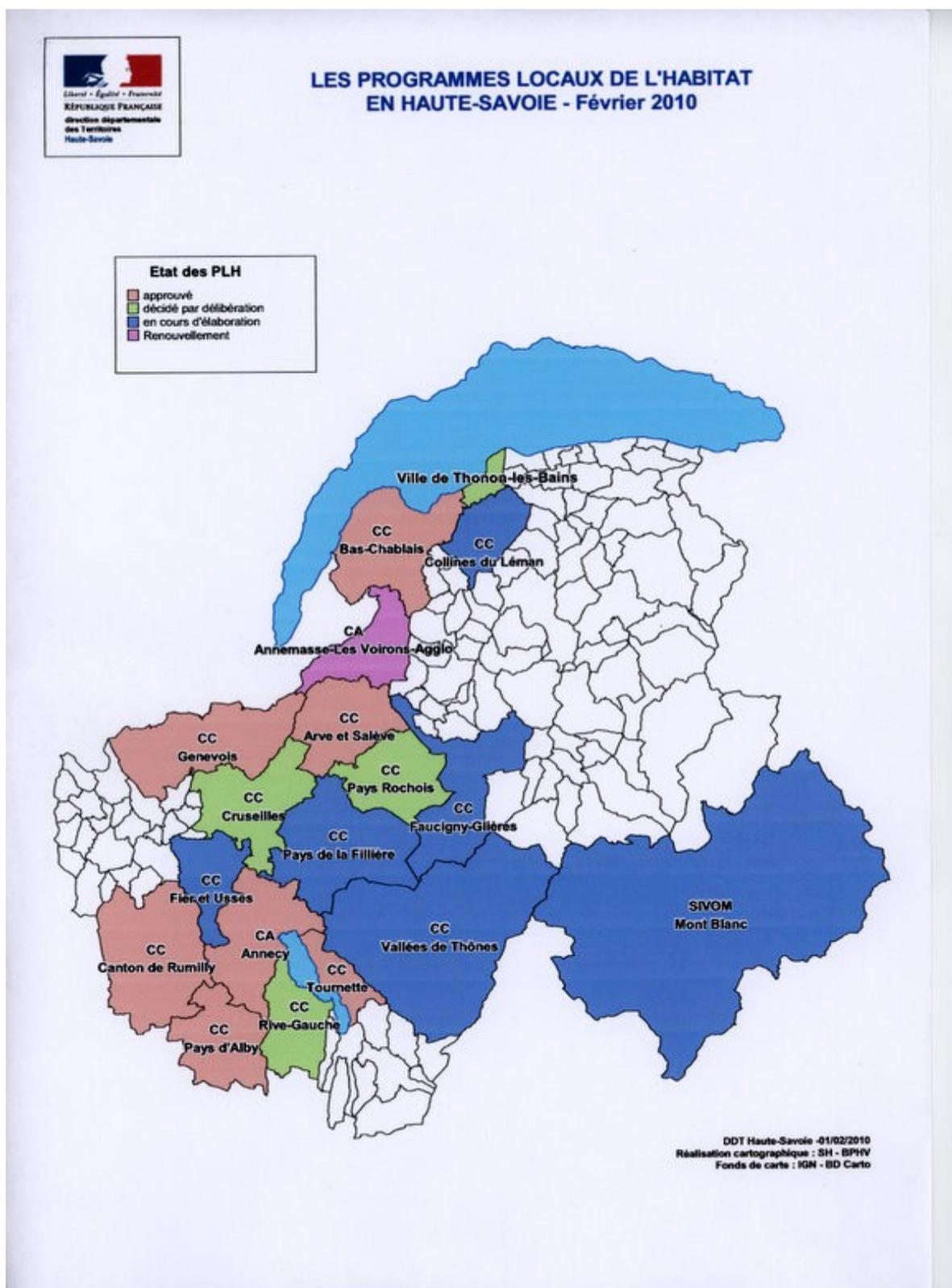
M. Jean-Claude DECOT, Service Aménagement Risques,  
Cellule planification

Mme Anne-Marie FAVRE-LORRAINE, Service Aménagement Risques,  
Cellule planification

## 2. Organigramme du service



### 3. Etat des PLH en Haute-Savoie



n°- 007337-01

juin 2010

## AUDIT PLANIFICATION ET OFFRE DE LOGEMENT

*Direction départementale  
des territoires du Rhône*

Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**





**CONSEIL GÉNÉRAL**  
**DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

**Rapport n° : 007337-01**

**AUDIT PLANIFICATION ET  
OFFRE DE LOGEMENT**

*Direction départementale  
des territoires du Rhône*

établi par

**Bernard DURU**

Inspecteur général de l'administration du développement durable

**Gérard VALÈRE**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**juin 2010**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>2</b>
<b>1. PLH ET PLANIFICATION .....</b>	<b>4</b>
1.1. La prise en compte du logement social dans les SCOT.....	4
1.2. La mise à jour des PLH.....	4
<b>2. LA MISE EN OEUVRE DES OUTILS DANS LES PLU.....</b>	<b>5</b>
2.1. Le point de l'utilisation des nouveaux outils législatifs : .....	5
2.2. Un nécessaire suivi .....	6
<b>3. LA MOBILISATION DES SERVICES .....</b>	<b>7</b>
3.1. Une forte implication relayée par le réseau territorial... ..	7
3.2. ... Complétée par un accompagnement des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU 7	
<b>CONCLUSION-SYNTÈSE.....</b>	<b>9</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>10</b>
1. Liste des personnes rencontrées.....	11
2. Organigramme du service.....	12
3. Tableau de suivi .....	13
4. Note « prise en compte de l'habitat dans les SCOT.....	15
5. Lettres d'avis du CRH sur les PLH.....	22
6. Relevé de décision de la Commission art. 55.....	25

## INTRODUCTION

Depuis un certain nombre d'années, un effort important a été réalisé en faveur du logement social, notamment dans le cadre du plan de cohésion sociale, mais persistent sur certains territoires des tensions sur le marché du logement qui sont révélatrices d'une inadéquation de l'offre par rapport aux besoins. Dans ce contexte, de crise territorialisée et d'efforts de relance de la production, des mécanismes législatifs et réglementaires ont été institués par différentes lois intervenues ces dernières années (SRU, UH, ENL, DALO, MLE) pour favoriser l'implantation de logements locatifs sociaux au travers des documents d'urbanisme et améliorer la prise en compte des PLH par ces derniers.

Il est apparu utile de faire le point de la part prise par cette voie de l'urbanisme réglementaire, et notamment par ces nouveaux outils, dans l'objectif d'augmentation de la production de logements sociaux.

L'objectif de l'audit est d'apprécier :

- la prise en compte, par les collectivités, de ces dispositifs dans leurs documents de planification,
- la mobilisation et l'action des services de l'Etat pour faire connaître ces nouveaux outils et promouvoir leur mise en oeuvre,
- d'évaluer les résultats obtenus, ainsi que l'efficacité des outils mis en place, sans pour autant prétendre à une approche quantifiée.

Il s'agit d'un audit léger, réalisé au travers d'entretiens avec les équipes en charge de l'aménagement de l'urbanisme et de la politique du logement au sein de DREAL et de DDT en Rhône-Alpes, Bourgogne et Franche-Comté, dont les agglomérations présentent de gros enjeux en la matière.

Il a examiné plus particulièrement :

- l'articulation des PLH avec les documents de planification et d'urbanisme (SCOT et PLU)
- la mise en oeuvre dans les documents d'urbanisme de niveau communal des dispositifs à la disposition des collectivités : emplacements réservés, majorations de densité, secteurs de mixité sociale, et les difficultés rencontrées.

Les entretiens à la DDT du Rhône se sont déroulés les 6 et 9 avril 2010.

La tension sur le marché du logement, dans le Rhône, peut se mesurer à travers deux chiffres :

- celui des demandeurs du DALO qui a atteint 1000 dès 2008 et s'est établi à 1500 en 2009, avec une forte augmentation des demandes d'hébergement.<sup>1</sup>
- celui des fichiers de la demande (55.190 en 2008)

La mobilisation des acteurs a permis une augmentation significative de la production de logements locatifs sociaux : 5200 en 2009 (à comparer avec 2008 : 4250, 2007 : 3220).

Pour autant, la situation est contrastée entre les besoins importants de l'agglomération et de sa périphérie, et le reste du département, rural. La priorité du service va clairement à l'agglomération, (le Grand Lyon qui dispose par ailleurs de la délégation des aides à la pierre), et au secteur de l'ouest lyonnais. C'est sur celui-ci que la DDT du Rhône concentre ses efforts, en maximisant la collaboration du réseau territorial avec les collectivités, dont les

---

<sup>1</sup> En augmentation constante de 3 % environ depuis 2006 ; 81 % sont des revenus inférieurs aux PLA-I : 86 % proviennent de l'agglomération.

EPCI sont pour la plupart récents ; ils abordent la 2e génération de PLH, et, après une 1ère qui s'est avérée non pilotée, on voit clairement émerger l'enjeu d'une articulation des politiques de l'habitat avec la planification et l'urbanisme. A cet égard, la DDT fait le constat d'un investissement plus fort des EPCI en ce sens. C'est aussi un enjeu interne pour les services de l'Etat qui doivent s'organiser pour promouvoir et accompagner cette dynamique.

Dans le département du Rhône, il y a aujourd'hui 5 SCOT et 12 PLH, et la couverture en documents d'urbanisme communaux est complète, la plupart des POS ayant été maintenant transformés en PLU.

Le second enjeu, parallèle, est celui du foncier. Les organismes HLM commencent à manquer de terrains. L'Etat a réussi à mobiliser son foncier (principalement celui de la Défense), permettant de financer 5200 logements (dont 67 % sont livrés ou en cours de livraison, soit 37 opérations). Un travail fructueux engagé avec l'EPORA a conduit celui-ci à engager des études de gisement foncier.

Dans ce contexte, il était donc particulièrement intéressant d'évaluer l'apport des outils de l'urbanisme réglementaire à la dynamique de la politique de croissance de la production de logement sociaux.

# 1. PLH ET PLANIFICATION

## 1.1. LA PRISE EN COMPTE DU LOGEMENT SOCIAL DANS LES SCOT

La DDT a du conduire un difficile exercice à double front :

- pour une prise en compte plus forte du logement dans le SCOT de l'agglomération lyonnaise,
- pour une diminution des objectifs totaux de logement tout en augmentant la part du logement social, dans les SCOT des territoires ruraux pour éviter un élargissement de l'étalement urbain (Villefranche, ouest du département).

Les objectifs des SCOT ont été mis en cohérence avec ceux des PLH et sont territorialisés par commune.

## 1.2. LA MISE À JOUR DES PLH

- Les réunions concernant les PLH ont donné l'occasion d'une part de présenter les outils disponibles après la loi MLE et d'autre part de rappeler les liens PLH/PLU.

Le service planification (SPAR) a été associé à la préparation des réunions avec les élus, et l'antenne y a systématiquement participé. Une lettre du DRDE, en juin 2009 (avec une relance en mars 2010), aux présidents des EPCI concernés, les a informés de la nécessité d'une mise en conformité de leur PLH, tout particulièrement l'obligation de disposer d'un programme d'action par commune, et l'intérêt de disposer d'un observatoire du logement, à partager sur une échelle large dans le cas des petits territoires.

Suite à la présentation des PLH devant le CRH, le DRE a par ailleurs rappelé la nécessité que les PLH mentionnent expressément que les PLU devront prescrire des secteurs de mixité sociale et plus globalement celle d'une déclinaison des objectifs du PLH dans les documents d'urbanisme communaux.

Deux exemples de ces lettres figurent en annexe.

Globalement, même dans l'ouest lyonnais, les communes – sauf exception – sont maintenant plus réceptives et favorables au logement social : les équipes municipales ont changé et elles ont pris conscience du risque du vieillissement des populations ; la crise économique les a sensibilisées au logement de leurs concitoyens.

Les EPCI qui pilotent les PLH se sont maintenant dotés d'un comité de suivi actif (ce qui n'était pas le cas pour la première génération), et les EPCI s'impliquent donc plus fortement sur le sujet ; les présidents, et cela est nouveau, en viennent à reprocher à certains maires leur inaction. Cependant, le service constate qu'il est souvent difficile d'avoir une personne dédiée au logement auprès des EPCI.

L'autre difficulté concerne les différences de temporalité entre SCOT et PLH, ce qui appelle à une grande vigilance et une continuité de la pédagogie dans le temps.



## 2. LA MISE EN OEUVRE DES OUTILS DANS LES PLU

### 2.1. LE POINT DE L'UTILISATION DES NOUVEAUX OUTILS LÉGISLATIFS :

**Un succès relatif dans la prise en compte, des interrogations quant à la mise en œuvre opérationnelle.**

Si la ville de Lyon utilise tous les dispositifs et dispose, de par son poids politique et technique, des moyens pour faire aboutir les projets découlant des dispositions des PLU, le paysage est plus nuancé en dehors de la ville centre.

La quasi-totalité des communes est couverte par un PLU, seuls 35 sur 293 relèvent encore d'un POS dans lequel les outils législatifs ne peuvent être mis en œuvre dans ce cas.

• En effet, **les majorations de densité**, dont le suivi est difficile, sont peu utilisées en tant qu'outil ciblé sur le logement locatif social ; en fait, les PLU ont évolué largement vers la prise en compte d'une densification globale, ne spécifiant pas le logement social (lutte contre l'étalement urbain).

• **L'emplacement réservé** pour réalisation de logement social n'a pas été beaucoup utilisé. Dans la plupart des cas, où les communes en ont prévu, il couvre un terrain dont la commune maîtrise la propriété foncière. Il s'agit donc plus d'un affichage que d'un outil d'urbanisme.

On doit signaler au passage, les difficultés rencontrées par les communes qui mobilisent un emplacement réservé ou plus généralement qui exercent leur droit de préemption urbain social pour réaliser une opération de logement social qui se voient confrontées à des recours et opposer une jurisprudence restrictive sur les réserves foncières, appelant à construire un argumentaire solide, voire à disposer d'un projet alors qu'il s'agit souvent d'opportunités... ! Pour le tribunal administratif en effet, le DPU ne peut être utilisé pour du logement social en s'appuyant uniquement sur le PLH, il faut justifier d'un projet sur la parcelle.

• **Les secteurs de mixité sociale** sont, parmi les nouveaux outils réglementaires, ceux qui sont le plus utilisés. Ils sont qualifiés par le service « d'outils de conviction et de pédagogie » mais leur mise en œuvre se heurte à une difficulté juridique.

Maintenant que les premiers permis de construire arrivent pour les propriétaires privés, comment s'assurer que la partie logement social sera réalisée ? Telle est la question que se posent ceux que nous avons rencontré, au siège comme dans les antennes territoriales. Que se passe-t-il si le promoteur ne remplit pas ses obligations ? Comment obliger à mettre en œuvre les engagements en matière de logement social d'un lotissement ? Que fait-on à partir du moment où il a été vendu « normalement » aux deux tiers ?

La communauté d'agglomération de Lyon elle-même se pose la question et a engagé une étude juridique sur ce point ; sachant par ailleurs que la DDT instruit toujours les autorisations d'urbanisme pour 27 communes de la COURLY – en dépit du PLU intercommunal – elle est donc amené à conseiller les collectivités de l'agglomération et pas seulement dans le reste du département, et en l'absence de solution juridique estime que sa crédibilité, celle du ministère, est mise en jeu.

En effet, elle ne peut rien exiger au niveau du dossier d'autorisation, et s'il y a un conflit avec le promoteur, comment refuser alors que les intentions de réaliser du logement social sont du domaine du déclaratif ? Les antennes en charge de l'instruction de l'ADS, en bout de chaîne – alors que l'ensemble de la structure de la DDT a poussé les collectivités à inscrire ces dispositifs dans leur document d'urbanisme – n'ont pas de moyen d'imposer

Autre question, il y a souvent un affichage de la part des promoteurs de réaliser le pourcentage de logements sociaux exigé en PLS même si la plupart des PLH ont prévu d'en limiter la production, (bien que les objectifs nationaux restent importants en la matière) ; sur ce point, la DDT souhaiterait une prise de position du CRH pour conforter leurs efforts de persuasion de voir réaliser du locatif « véritablement » social (PLUS, PLA-I).

Sur ces points, il est à noter que la FNPC a écrit pour émettre des réserves et avoir des éclaircissements sur le mode d'emploi des secteurs de mixité sociale dans le Grand Lyon.

•La DDT du Rhône relève également l'efficacité du système des orientations d'aménagement que l'on fait figurer dans le PADD, le zonage et le règlement du PLU. Quand les deux dispositifs d'**orientations d'aménagement** et de secteur de mixité sociale sont articulés ensemble, ils « passent bien » auprès des élus et sont un bon support opérationnel, permettant notamment une meilleure négociation amont.

## 2.2. UN NÉCESSAIRE SUIVI

Face à ces difficultés, et eu égard à l'intérêt de mesurer l'apport de ces différents outils à la réalisation des objectifs d'augmentation de la production de logement social et d'améliorer sa répartition territoriale, le dispositif de suivi n'est pas encore complètement organisé à la DDT du Rhône.

Les premiers dossiers de permis de construire ont donné lieu à concertation des antennes avec le service habitat. Seule l'antenne ouest a mis en place un tableau , permettant d'assurer par commune, un suivi de l'ensemble des décisions du PLH aux demandes d'autorisation ; compte tenu de son grand intérêt , il figure en annexe. Ailleurs, cela n'a pas été fait, et même si les PLH y sont moins avancés, il convient de préconiser d'y préparer activement le dispositif. Le service planification lui-même a du mal à suivre, car la priorité est donnée à la production des documents d'urbanisme nouveaux.

Pour les communes art. 55, le suivi apparaît d'autant plus indispensable compte tenu des réunions de la commission ad hoc. (cf. ci-après).

Nous avons rappelé la possibilité de réaliser des PAC complémentaires, indépendants de la procédure des PLU. Compte-tenu de la charge de travail, le service préfère utiliser l'opportunité du bilan logement à trois ans exigé pour les PLU pour procéder à cet exercice, à une phase de mise en œuvre du document d'urbanisme qui peut permettre, outre la formalisation par un PAC, un dialogue approfondi avec la collectivité sur ses objectifs, les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus.

### 3. LA MOBILISATION DES SERVICES

#### 3.1. UNE FORTE IMPLICATION RELAYÉE PAR LE RÉSEAU TERRITORIAL...

- La DDT du Rhône dispose, dans le domaine qui nous intéresse, d'un service Habitat et Renouvellement urbain (SHRU), d'un service Planification et Risques (SPAR), et de 4 antennes territoriales (Ouest-lyonnais, Villefranche-Beaujolais, Sud-est lyonnais et Haut-Beaujolais), la représentation territoriale étant par ailleurs assurée sur l'agglomération de Lyon par l'arrondissement urbain. Le périmètre des antennes (et de l'arrondissement) est en cohérence globale avec les SCOT.

- Les services habitat et planification ont intensifié leur travail en commun. Le SPAR intervient en amont, pour les SCOT, et en aval, pour les PLU, et les PLH, en quelque sorte intermédiaires, sont pilotés par le SHRU. En dehors de la réunion annuelle d'un comité de pilotage, le service habitat est associé systématiquement à la préparation des réunions PLU. Les deux services ont également procédé à l'harmonisation des perspectives des besoins en logement pour éviter les hiatus entre SCOT et PLH.

Le SPAR assure l'ensemble de la démarche PLU (PAC, enjeux, associations, avis de l'Etat), c'est lui qui assure la promotion des outils à la disposition des collectivités pour favoriser la production de logements locatifs sociaux. Le service vise à simplifier les PAC, en mettant plus l'accent sur les objectifs et les moyens opérationnels de mise en oeuvre.

Les antennes sont systématiquement présentes aux réunions PLU et aux réunions PLH.

Des réunions de revue de projet sont organisées par antenne par le SPAR et le SHRU (mais pas ensemble).

- Les antennes voient leur rôle valorisé dans l'organisation DDT, avec l'objectif principal de pilotage de projet. Elles n'ont pas de mission dédiée en matière d'habitat, mais sont de fait chargées, dans ce domaine comme dans d'autres, d'un portage en continu. Elles ont désigné un référent logement, mais la promotion de cette politique repose pour l'instant sur l'implication personnelle des chefs d'antennes. Deux sur les quatre sont maintenant A+ et ont un cursus antérieur logement.

Sur le territoire du Grand Lyon, l'arrondissement assure, outre le suivi des grands projets (rôle d'ensemblé), le pilotage des SCOT et des PLU, et la politique de l'habitat est portée par le SHRU, qui y consacre la grande majorité de son énergie, en partenariat avec une collectivité qui allie volonté politique et force de frappe technique.

#### 3.2. ... COMPLÉTÉE PAR UN ACCOMPAGNEMENT DES COMMUNES SOUMISES À L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU

Le cas des communes soumises à l'art-55 de la loi SRU - qui disposent pour la plupart d'un PLU - est illustratif de l'effort à accomplir pour promouvoir le logement social et de l'intérêt du rôle joué par l'administration de proximité s'élargissant au conseil dans ce contexte de forte incitation administrative.

Globalement, si le retard en locatif social est rattrapé sur Lyon, (22 communes sur les 59 du Grand Lyon), il se creuse ailleurs (12 communes). Entre 2005 et 2007, la communauté d'agglomération de Lyon a diminué son déficit de 4000 logements (plus de 50 % étant réalisés cependant sur la commune de Lyon), dans le reste du département, 263 logements l'ont été, par rapport à un objectif de 425. Un constat de carence a été dressé pour 11 communes et les pénalités augmentées.

La préfecture du Rhône a, conformément à la loi, activé la commission

départementale « art-55 SRU ». Il est intéressant de souligner comment cette commission fonctionne dans le département du Rhône.

Sous la présidence du Secrétaire général ou du DDT, chaque commune concernée est auditionnée pour faire le point de l'avancement des dispositions qu'elle a prise pour atteindre l'objectif qui lui est assigné. Les communes exposent, dans le dossier produit, les décisions prises au niveau de leur PLU (notamment la mise en oeuvre des nouveaux outils législatifs) et en matière d'acquisitions foncières. Les résultats s'avèrent très positifs.

L'antenne ouest de la DDT a par ailleurs pris l'initiative de conseiller la commune dans la préparation de leur dossier, complétant ainsi de manière opérationnelle et fructueuse (puisque le conseil porte bien évidemment sur le déploiement des outils) l'impact de l'obligation juridique.

Le service anticipe également l'application de l'article 55 à de nouvelles communes, soit du fait de la loi DALO (très peu), soit du fait des évolutions démographiques (c'est le cas des communes du secteur de Satolas, à l'est, et de la vallée du Garon, à l'ouest). Sans attendre, les chiffres de l'INSEE, la DDT incite vivement les communes à prendre immédiatement des mesures pour développer leur parc social compte-tenu du délai qui sépare la décision de la mise en service.

## CONCLUSION-SYNTHESE

La mobilisation du service auprès des collectivités et le travail en commun entre les services urbanisme et habitat et les antennes territoriales ont porté leurs fruits, et cela illustre un exemple réussi d'intégration de politiques publiques.

Le problème cependant n'est plus seulement de convaincre, même si la pédagogie doit se poursuivre dans le temps, mais ce sont les difficultés d'application, et la non fiabilité juridique des outils – tout spécialement celle des secteurs de mixité sociale – met la DDT en difficulté. Ce constat se double du problème rencontré par les collectivités qui exercent leur droit de préemption et qui se heurtent à une jurisprudence restrictive.

L'exemple de la DDT du Rhône illustre par ailleurs l'intérêt et l'importance du conseil indispensable complètement à l'action régaliennne :

- dans l'appui à la contribution des dossiers des communes art-55 pour présenter l'avancement de la réalisation de leurs objectifs devant la commission départementale article 55,
- en amont de l'ADS (au moment du permis il est souvent trop tard pour réagir, sans préjudice du fait que les réponses concrètes pour imposer la réalisation de leur engagement par les promoteurs manquent), en développant les réponses opérationnelles et ce surtout dans les communes de taille petite et moyenne : l'efficacité des secteurs d'aménagement l'illustrent parfaitement ; cela pose clairement la capacité et la compétence des antennes pour s'engager dans ce sens, ce qui est d'ailleurs l'objectif affiché par la direction.

L'action engagée avec l'EPORA apparaît bien sûr par ailleurs déterminante.

Il est donc enfin essentiel de tenir dans le temps, d'assurer la continuité de l'action.

C'est dans ce sens que s'inscrivent nos suggestions :

- à la **DGALN**, de renforcer l'opérationnalité juridique des nouveaux outils législatifs notamment le secteur de mixité sociale, de donner des instructions sur le mode de faire, et de constituer un dispositif d'information et d'échange d'expériences,
- à la **DREAL**, d'organiser l'échange sur ces sujets au niveau régional, et appuyer l'action du service par une prise de position claire du CRH sur le type de financement social à réaliser dans les secteurs de mixité sociale,
- à la **DDT** du Rhône :
  - pour conforter le dispositif, de réunir les collectivités et les organismes HLM dans les secteurs à enjeux pour faire connaître les efforts conduits et les opportunités et la sagacité de réponse des opérateurs dans le cadre des chiffrages PLH et SCOT,
  - bien sur, de généraliser le suivi (dont celui mis en place par l'antenne ouest est une base solide),
  - d'élaborer, selon sa propre suggestion, là où cela s'avère possible un PADD mis en cohérence à l'échelle intercommunale, en l'absence de PLU intercommunal, pour mieux coordonner les actions des collectivités.



# Annexes

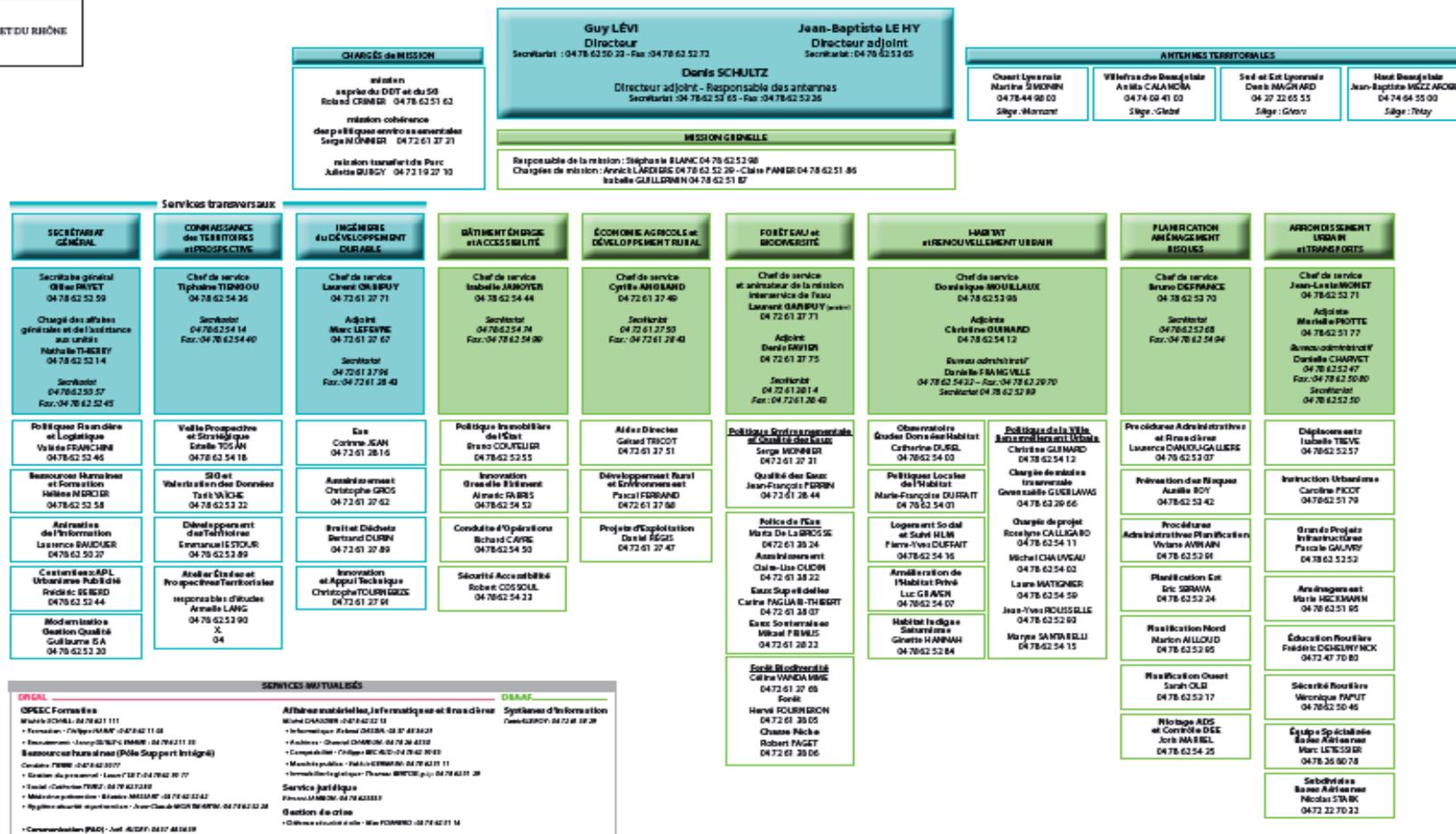
## 1. Liste des personnes rencontrées

- Guy Lévi, Directeur départemental des Territoires
- Dominique Mouillaux, Chef du Service habitat et renouvellement urbain (SHRU)
- Bruno Defrance, Chef du service planification, aménagement, risques (SPAR)
- Jean-Louis Monet, Responsable de l'arrondissement urbain et transports
- Marie-Thérèse Duffait, Responsable de l'unité politiques locales de l'habitat (SHRU)
- Marion Ailloud, Responsable de l'unité planification nord (SPAR)
- Sarah Olei, Responsable de l'unité planification ouest (SPAR)
- Eric Sbrava, Responsable de l'unité planification est (SPAR)
- Martine Simonin, Responsable de l'antenne territoriale ouest.

## 2. Organigramme du service



# Direction Départementale des Territoires du Rhône (DDT) Organigramme 2010



DDT du Rhône - 165 rue Garibaldi - 69421 Lyon cedex 03



### 3. Tableau de suivi

#### Commune de MORNANT

##### Rappel des objectifs 2008-2013 du PLH

Nb de logements à produire PLH actualisé : 204

Nb de L.S. PLH initial : 90

Nb de logements à produire SCOT : 630

PLU approuvé le 21 janvier 2008 (révision en cours)

##### Tableau de recensement des actions

Type d'actions	Dispositions			Observations	Échéance
	Localisation	Prescriptions	Etat d'avancement		
PADD		- maîtriser l'accroissement démographique à moins de 2 % - garantir l'équilibre social en favorisant la diversité au niveau de l'offre de logements			
Orientations d'aménagement	- zone du Peu (30 ha)	- 20 % de L.S. Sur l'ensemble de la zone		Projet de création d'une ZAC avc 20 à 25 % de LS	2015
	- la Grange Dodieu	- opération d'aménagement comprenant entre autre de promouvoir une offre d'habitat entre collectifs et habitat groupé		Projet d'équipements publics dans la révision du PLU	
Emplacements réservés (L.123-2.b)	- ancien centre aéré des PTT (parcelles 1035, 188, 189, 191 et 192 section C2) 10835 m <sup>2</sup>	- 30 logements dont au moins 9 L.S. (mini 850 m <sup>2</sup> de SHON)	Réalisé		
	- le bourg (parcelles 459, 456, 462, 488, 476, 852, et 855 section H2) 8100 m <sup>2</sup>	- 12 à 15 L.S. (SHON de 1200 m <sup>2</sup> ) et 12 à 15 logements en accession	En cours de réflexion	Opération Chambry Boiron : projet de LS, accession sociale et résidence PA	2011-2012

Servitude mixité sociale (L.123-1.16°)	- centre bourg (parcelles 67, 68, 69, 684, 813, 815, 816, 836 et 837 section H) 8290 m²	- 40 % de L.S. sur tout programme de logements		Secteur derrière la Poste : pas de projet dans l'immédiat	
DPU	oui	Zones U et AU			
Dépassement COS (L.127-1)	non				
Autres	néant				

Communauté de communes du Pays Mornantais

DDE69/antenne Ouest lyonnais/GP/septembre 2009

## 4. Note « prise en compte de l'habitat dans les SCOT

### Audit MIOT « planification et offre de logement »

#### 1. Prise en compte de l'habitat dans les SCOT

##### • SCOT du Beaujolais

SCOT approuvé le 29 juin 2009 et exécutoire depuis le 7 octobre 2009.

137 communes du nord du département.

A signaler en matière d'habitat (cf. extraits du DOG ci-dessous) :

- Le SCOT donne des objectifs en matière de **production de logements** territorialisés (suivant le niveau de polarité de la commune et en fonction de sa distance à la gare la plus proche)
- Le SCOT donne des objectifs en matière de **production de logements locatifs sociaux**

#### 3.3 Mixité générationnelle, sociale ou familiale

Afin d'aboutir à un meilleur équilibre social du territoire, le SCOT se fixe l'objectif de permettre la réalisation d'environ 7 000 à 8 000 logements sociaux (y compris l'accession sociale) ou abordables de 1999 à 2030, soit environ 2 400 logements entre 2009 et 2019 à répartir suivant les polarités :

Niveau de polarité	% de logements sociaux (logements sociaux/nbre logements à créer)	Le logement social ou abordable : les PLAI, PLUS, PLS, PSLD, l'accession sociale, les logements produits continues dans le cadre de PLG
1	minimum 20%	
2	minimum 20%	
3	minimum 15%	
4	minimum 10%	
Autre	souhaitable 10%	

Pour les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU, elles doivent, en plus du respect de cette règle, rattraper leur retard éventuel. Dans les pôles dotés d'un PLH, la règle est celle définie par ce dernier.

Les schémas de secteurs ou les PLH pourront adapter ces objectifs à la réalité locale, notamment en fonction du parc social existant

On peut souligner que le SCOT du Beaujolais est ambitieux en matière de production de logements sociaux. Cf. extrait de l'avis de l'Etat du 13 mars 2009 sur le projet arrêté, page 2 :

#### « 2) Des objectifs ambitieux en matière de production de logements sociaux

Dans l'optique de parvenir à une meilleure mixité sociale, le DOG prescrit pour chaque type de commune, y compris les communes hors polarités, des objectifs en matière de production de logements sociaux. Cette démarche est pertinente pour ce territoire dans lequel l'offre sociale est dans l'ensemble encore à développer et à mieux répartir géographiquement. Elle constitue un prolongement logique des dispositifs issus de la loi SRU en faveur de la mixité sociale. »

## **2. Prise en compte de l'habitat dans la politique foncière**

Création de l'établissement public foncier de l'ouest Rhône-Alpes (EPORA) fin 1998.

Initialement, cette création s'inscrivait dans un contexte de reconversion industrielle lourde qui justifiait le périmètre de compétence de l'établissement et ses priorités d'actions (traitement des sites dégradés notamment).

Aujourd'hui, le cadre d'intervention a évolué. L'action de l'EPORA s'inscrit en fonction de priorités et dans un cadre contractuel. Pour la période 2009-2013, l'intervention de l'EPORA est animée par deux priorités (cf. programme pluriannuel d'intervention 2009-2013 daté de novembre 2009) :

### **Priorité 1 : favoriser le développement durable des territoires**

Il s'agit de prioriser le recyclage foncier, de reconquérir la ville sur la ville, de privilégier les interventions sur les territoires ayant des projets urbains autour de pôles gares ou disposant d'une desserte en transport collectif...

### **Priorité 2 : agir pour la cohésion sociale**

*« L'EPORA doit par son action favoriser cette mixité en accompagnant les collectivités dans leurs démarches de politiques locales de l'habitat et de politiques de renouvellement urbain, en ciblant la maîtrise foncière sur des localisations intéressantes et en ajustant les prix si nécessaire par un système de décote financée en partie par les subventions et en partie sur ses fonds propres. »*

*« L'établissement se fixe pour objectif d'acquérir dans le cadre du PPI entre 66 et 100 hectares afin de contribuer à réaliser entre 2200 et 3300 logements tout en optimisant l'usage du foncier soit une densité moyenne de 33 logements par hectare. »*

*« L'établissement interviendra sur les secteurs dotés d'un PLH existant ou en cours d'étude. »*

*« Dans le cadre de cette production de logements neufs, une attention toute particulière sera portée à la proportion de logements sociaux qui devra correspondre aux objectifs des PLH ».*

*« L'action de l'établissement interviendra prioritairement sur les communes déficitaires et notamment les communes visées par l'article 55 de la loi SRU. Un minimum de 20% de logements sociaux devra être réalisé au sein de chaque programme. Ce seuil sera porté à 30% dans les zones déficitaires au titre de l'article 55 de la loi SRU. »*

### **Exemples de réalisations**

#### • **Cas de la commune de Lancié (au nord de Belleville-sur-Saône)**

##### Caractéristiques de la commune :

La commune de **Lancié** fait partie du territoire du Beaujolais et compte **713 habitants** en 2006. Elle est située en limite départementale Rhône / Saône et Loire.

La commune s'étend de la plaine de la Saône aux coteaux du Beaujolais. La vigne occupe une surface importante sur la commune.

La commune connaît une pression foncière assez importante et caractéristique du Val de Saône, elle est située à proximité de Belleville sur Saône.

La commune est concernée par le SCOT du Beaujolais. Il n'y a pas de PLH sur la communauté de communes.

Le PLU récent (opposable depuis le 4 février 2009) a utilisé les servitudes de mixité sociale et les orientations d'aménagement.

Sur **deux zones 1AUa (3 hectares au total)** situées au centre-bourg (**zone des Pasquiers et zone des Terres Dessus**), l'article L.123-2 d) a été utilisé (en vigueur alors) :

« Au titre de l'article L.123-2 d) du code de l'urbanisme, les nouveaux programmes de logements doivent comporter au moins 15% de logements locatifs aidés. »

Des orientations d'aménagement ont également été utilisées : elles décrivent la trame viaire, l'implantation des bâtiments, les espaces publics, les cheminements piétons...

Les règles de la zone 1AUa permettent un habitat dense :

- implantations peu règlementées aux articles 6, 7 et 8
- une hauteur permettant des constructions R+1 et R+2
- pas de COS

Mise en œuvre, « concrétisation » de la servitude de mixité sociale :

Arrêté du maire du 23 décembre 2009 accordant un permis d'aménager pour la réalisation d'un lotissement de **34 lots** sur la zone 1AUa de 1,6 hectares (zone des Terres Dessus). La SHON maximale est de 8 550 m<sup>2</sup>.

Sur les 34 lots, 9 seront obligatoirement de type R+1.

Un lot (superficie de 832 m<sup>2</sup> pour une SHON de 1000 m<sup>2</sup>) sera réservé pour des logements locatifs aidés.

Selon l'antenne territoriale de la DDT, l'OPAC du Rhône aurait acquis 6/8 logements locatifs sociaux.

#### • **Cas de la commune de Chasselay (en limite Nord des Monts d'Or, au nord de l'agglomération lyonnaise)**

##### Caractéristiques de la commune :

La commune de **Chasselay** compte **2 678 habitants** en 2006.

Elle fait partie de l'aire urbaine de Lyon. Elle n'est pas incluse dans l'agglomération lyonnaise mais est située en limite nord.

Elle possède les caractéristiques d'une commune péri-urbaine où le dynamisme agricole reste fort, où l'habitat n'est aujourd'hui pas diversifié (l'habitat dominant est l'individuel en propriété). La commune compte des espaces naturels de qualité (limite des Monts d'Or).

Elle est concernée par la DTA de l'agglomération lyonnaise et par le SCOT du Beaujolais. Il n'y a pas de PLH sur la communauté de communes.

Le PLU récent (opposable depuis le 20 juillet 2009) a utilisé les servitudes de mixité sociale et les orientations d'aménagement.

Un secteur UF (zone urbaine d'intérêt général) de 1,4 hectare situé en centre-ville est réservé à du logement social et à l'installation d'un équipement public (bibliothèque / cantine scolaire).

Le programme de la servitude de mixité sociale est précisé ainsi sur le plan de zonage :  
« En cas de réalisation d'un programme de 4 logements et plus, 25% de ce programme doit être affecté à des logements locatifs sociaux composés pour 50% de logements de type PLA et pour 50% de logements de type PLUS ».

Les règles de la zone UF permette un habitat dense :

- implantations peu réglementées aux articles 6, 7 et 8
- hauteur maximum fixée à 12 mètres
- COS de 0,35 (important par rapport à la faible densité constatée sur la commune)

Mise en œuvre, « concrétisation » de la servitude de mixité sociale :

Demande de permis de construire déposée par l'OPAC du Rhône le 18 janvier 2010 portant sur un terrain de 4 000 m<sup>2</sup> concernant un projet de :

- **15 logements locatifs sociaux (12 PLUS et 3 PLAI)** qui s'organisent sur 2 niveaux (1 190 m<sup>2</sup> de SHON habitation : 3 T2, 6 T3, 5 T4, 1 T6) et 24 garages en sous-sol,
- **un restaurant municipal** en rez-de-chaussée (720 m<sup>2</sup> SHON).

• **Cas de la commune de Anse (pôle local du Val de Saône entre Villefranche et Lyon)**

Caractéristiques de la commune :

La commune de Anse compte **4 996 habitants** en 2006.

Elle est située dans l'aire urbaine de Lyon, dans le territoire du SCOT du Beaujolais. C'est un pôle local entre Villefranche et Lyon. Elle est repérée en tant que pôle de niveau 2 dans le SCOT du Beaujolais. Elle est soumise à l'article 55 de la loi SRU.

PLU opposable depuis novembre 2007 avec des servitudes de mixité sociale sur les zones AU (la commune devait rattraper son retard article 55 SRU).

Exemple d'un permis d'aménager accordé le 30 octobre 2008 sur une zone 1AU couverte par une servitude de mixité sociale. Le plan d'ensemble du PA montre bien qu'un des lots à l'angle d'entrée du lotissement (de 800 m<sup>2</sup>) est réservé à des logements sociaux.

Ce permis d'aménager a été suivi d'un permis de construire accordé le 26 mars 2010 portant sur la construction d'un immeuble de **7 logements (maîtrise d'ouvrage SFHE – société française habitations économiques)** : 1 T5, 5 T4, 1 T3 + 10 places de stationnement en R+1+combles.

**Exemple de dossier de demande de modification de l'urbanisme (CO) SCOT**

**Dossiers en pièces-jointes**

**Dans le cadre des PLU :**

- **Le porter à connaissance (PAC)**
  - PAC de L'Arbresle, révision PLU, communiqué le 30/11/09 à la commune
  - PAC de Genas, révision PLU, communiqué le 24/02/2009
  
- **L'association**
  - contribution de l'Etat à la révision du PLU de la commune de Genas, communiquée le 10/07/2009
  - contribution de l'Etat à la révision du PLU de la commune de Saint-Symphorien d'Ozon (en cours de finalisation)
  - contribution de l'Etat à la révision du PLU de la commune de Saint-Laurent-de-Mure 27/04/2009
  
- **L'avis de l'État**

Exemple extrait de l'avis sur la commune de Vourles.

Dans le

- **Cas particulier : la demande de modification après approbation**

Exemple de la demande de modification du Préfet au titre de l'article L. 122-11 du code de l'urbanisme (en PJ) pour la première version du SCOT Ouest lyonnais approuvé (et retirée depuis par le SCOT) concernant la répartition des logements sociaux (point 3).

– Le SCOT donne des objectifs en terme de **renouvellement urbain**

2-2 Volume de reconstruction de la « ville sur la ville »

Pour limiter la consommation de terrain naturel, d'autres éléments sont à prendre en considération.

En fonction de l'état du bâti existant et en dehors de transferts possibles des vocations économiques ou de services vers des vocations résidentielles, une part importante des constructions nouvelles sera réalisée dans des opérations démolition/reconstruction ou dans des opérations de densification des centres existants. Cet objectif sera variable suivant les polarités et au minimum de :

% de logements (démolition reconstruction)/ logements à créer	
- Pôle 1	20%
- Pôle 2	15%
- Pôle 3	10%
- Pôle 4	
- Autres communes	5 à 7%

Les schémas de secteurs ou PLH pourront adapter ces pourcentages à la réalité locale.

– Le SCOT donne des objectifs en terme de **densité**

3.2 Répartition des formes d'habitat (cf. Illustration page 19)

Cet objectif sera variable suivant les polarités.

En pôle 1 le collectif et le groupé seront prépondérants. Dans le pôle 2, le collectif et le groupé resteront majoritaires, dans les pôles 3 sensiblement à l'équilibre entre collectif, groupé et individuel. Dans les pôles 4 et le reste l'individuel prédomine, tout en laissant une part au collectif et au groupé.

Les schémas de secteurs ou PLH pourront adapter ces objectifs à la réalité locale, en respectant le principe de compatibilité.

Pour les communes hors pôle, la densité minimale est :

- d'au moins **10 logements par hectare** si elles ne sont pas concernées par la DTA,
- d'au moins **15 logements par hectare** si elles sont concernées par la DTA.

• **SCOT de l'Ouest Lyonnais**

SCOT en cours d'élaboration, arrêt prévu le 7 avril 2010.

48 communes (4 communautés de communes) de l'Ouest du département.

A signaler que pour l'habitat (cf. extraits du pré-projet de DOG ci-dessous), le pré-projet de SCOT donne des objectifs notamment en matière de :

- **production maximale de logements et de production minimale de logements locatifs sociaux**, déterminées suivant le niveau de polarité de chaque commune (fixé au regard de la desserte en transports en commun et du rayonnement de la commune -niveau de services et d'emplois).
- **localisation de la construction** de logements, qui s'appuie sur le concept du « village densifié » au cœur du projet de SCOT : pour l'application de ce concept :

« Les documents d'urbanisme locaux devront donc pour l'application de ce concept **privilégier réglementairement le renouvellement urbain plutôt que les extensions urbaines** [et] encadrer réglementairement et strictement ces dernières : [...] »

- Les documents d'urbanisme locaux rendent prioritaires, afin de privilégier la "centralité" et préalablement à toute extension urbaine, les opportunités foncières identifiées à l'intérieur du noyau urbain central : espaces libres, dents creuses, réhabilitation, démolition/reconstruction ».

- Lors de l'élaboration, de la modification ou de la révision des documents d'urbanisme locaux, afin de mettre en œuvre le concept de village densifié, les extensions urbaines éventuelles sont réalisées en greffe sur le noyau urbain central. »

- **densité** : les constructions en zone urbaine comme dans les zones à urbaniser devront respecter les densités suivantes, en fonction du niveau de polarité de la commune :

o <b>Entre 40 et 50 logements à l'ha en polarité 1</b>	o <b>Entre 25 à 30 logements à l'ha en polarité 3</b>
o <b>Entre 30 à 40 logements à l'ha en polarité 2</b>	o <b>Entre 20 à 25 logements à l'ha en polarité 4</b>

- **diversification de l'habitat** :

Niveau de polarité	% individuel (1) 10 à 20 lgts/ha	% groupé 20 à 50 lgts/ha	% collectif (2) 50 lgts/ha et au-delà
1	20	40	40
2	25	45	30
3	25	45	30
4	40	35	25

(1) Le taux mentionné pour le logement individuel constitue un **taux maximum**. Si le choix communal conduit à privilégier un taux inférieur, le différentiel doit être transféré sur le groupé et/ou le collectif.

(2) Le taux mentionné pour le logement collectif constitue un **taux minimum**.

#### • **SCOT de l'Agglomération Lyonnaise**

SCOT en cours d'élaboration, projet arrêté le 14/12/2009  
72 communes, 1,3 million d'habitants.

Concernant la problématique du développement résidentiel, le projet de SCOT arrêté a fait l'objet d'un avis de l'Etat en date du 2 avril 2010 relevant notamment une réserve importante sur l'ambition démographique considérée comme trop mesurée au regard des objectifs de ré-équilibre de la croissance démographique à l'échelle métropolitaine. (cf. pièces-jointes)



## 5. Lettres d'avis du CRH sur les PLH



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

Direction régionale de l'Équipement  
Rhône-Alpes

Service  
HABITAT-LOGEMENT-STATISTIQUES

Reçu le

24 JUN 2009

Lyon, le

23 JUN 2009

Service Habitat-Ville

Référence : 2009/VF/BR.130

Affaire suivie par : Valérie FRANCHINI  
tél : 04 78 62 11 88 ; fax : 04 72 61 94 73  
mél : valerie.franchini@developpement-durable.gouv.fr

Objet : Avis du Comité Régional de l'Habitat sur le projet de PLH

Monsieur le Président,

Le bureau du comité régional de l'habitat a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du projet de Programme Local de l'Habitat qui lui a été présenté lors de la séance du 8 juin dernier.

Ce premier PLH traduit dans ses orientations et son programme d'actions la volonté de la communauté d'agglomération de mettre en place une politique de l'habitat mieux coordonnée et plus volontariste.

Aussi j'ai le plaisir de vous informer que le bureau du CRH a rendu un avis favorable sur votre projet. Cet avis s'accompagne néanmoins des réserves et observations suivantes dont l'objectif est d'améliorer la mise en oeuvre de la politique définie.

1) S'agissant du parc privé qui constitue un domaine d'intervention fort de l'intercommunalité, une synthèse devra être faite afin de mieux mettre en évidence l'ensemble des actions entreprises (PIG sur les logements vacants, MOUS) et des objectifs fixés en matière de développement de logements à loyers maîtrisés. Dans le cadre du PIG, la politique de subvention très incitative de la CAVIL a permis d'obtenir des résultats supérieurs aux objectifs initiaux, mais pose aujourd'hui le problème du maintien d'un tel niveau d'intervention dans la durée.

Monsieur le Président de la communauté  
d'Agglomération de Villefranche-sur-Saône  
115 rue Paul Bert  
69400 VILLEFRANCHE-SUR-SAONE

Copie DDE 69

Ressources, territoires et habitats  
Énergie et climat  
Prévention des risques  
Développement durable  
Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**

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

33 rue Moncey 69421 LYON cedex 03  
Tél : 04 78 62 50 50 – fax : 04 78 60 66 32  
Horaires d'ouverture Part-Dieu : 8h30-12h00 / 13h30-16h30  
accueil du public : Cité administrative-Bâtiment A  
165 rue Garibaldi 69003 LYON  
Tél : 04 78 62 50 50 – fax : 04 78 63 21 34

Afin de ne pas enrayer la dynamique de mobilisation en cours tout en augmentant le volume des logements à loyers maîtrisés, les membres du bureau rappellent qu'outre la modulation des subventions, il est possible d'allonger la durée du conventionnement des logements (de 9 à 12 ans par exemple).

Une fiche-action particulière devra récapituler la politique en faveur du parc privé et l'harmonisation des différents dispositifs opérationnels à mobiliser. Elle précisera les opérations à conduire pour la résorption de l'habitat indigne.

2) L'articulation entre le PLH et le PLU communautaire constitue un autre point à renforcer. Le PLH mentionne la volonté de distinguer des zones de densification de l'urbanisation plus ou moins importantes, auxquelles seraient conditionnées les aides intercommunales. Le PLH doit mentionner expressément que le PLU devra prescrire la définition de ces secteurs afin que leur mise en oeuvre opérationnelle soit effective. La révision en cours du POS communautaire est à cet égard un atout pour transcrire les volontés contenues dans le PLH.

3) S'agissant des outils de suivi du PLH :

- le fichier commun de la demande de logements sociaux devra intégrer le dispositif départemental initié sur le territoire du Grand Lyon, mais qui va s'élargir avec la participation du Conseil Général.
- l'observatoire de l'habitat devra s'inscrire dans un contexte plus large correspondant au bassin d'habitat y compris en rive gauche de la Saône, en lien avec les intercommunalités riveraines de la CAVIL. Un suivi particulier des logements défiscalisés « de Robien » devra être mis en place compte tenu de leur difficile commercialisation.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le Directeur Régional et Départemental

  
V. AMIOT



COPIE

direction  
régionale  
de l'Équipement  
Rhône-Alpes

service  
Habitat  
Logement  
et Statistiques

Lyon, le - 5 DEC. 2007

*in 90 → 9. Atypic,  
par joint-annexé*

Monsieur le Président de la  
Communauté de communes de L'Arbresle  
117 rue Pierre Passemard  
BP 41  
69592 L'Arbresle cedex

objet : Avis du CRH sur le projet de PLH

référence : 2007/VF/BR.264

affaire suivie par : Valérie FRANCHINI  
tél : 04 78 62 11 88 ; fax : 04 72 61 94 73  
mél : valerie.franchini@equipement.gouv.fr

Monsieur le Président,

J'ai le plaisir de vous informer que le bureau du Comité Régional de l'Habitat a rendu un avis favorable sur le projet de PLH dont vous nous avez présenté les principales orientations lors de la réunion du 15 novembre dernier sous les réserves explicitées ci-après.

L'important travail de réflexion menée à cette occasion a manifestement permis de faire émerger une mobilisation collective en faveur du logement accessible. Le bureau demande toutefois que la mise en oeuvre de cette orientation soit renforcée sur deux points suivants :

- inclure dans le PLH, en cohérence avec les orientations du projet de SCOT, une obligation d'au moins de 20 % de logements sociaux dans les opérations d'aménagement et de construction ;
- étoffer les actions en faveur du parc privé notamment en approfondissant les potentialités sur certains secteurs.

Veuillez agréer, monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

cité administrative  
bâtiment B  
185, rue Garibaldi  
69401 Lyon cedex 03  
téléphone :  
04 78 62 50 50  
télécopie :  
04 72 61 94 73  
mél. dre-rhone-alpes  
@equipement.gouv.fr

Le Directeur Régional et Départemental

*V. Amiot*  
V. AMIOT

## 6. Relevé de décision de la Commission art. 55....



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

Direction Départementale de l'Équipement  
Rhône-Alpes

Lyon, le 30 octobre 2008

Service Habitat-Ville  
Politiques Locales de l'Habitat

### Relevé de décision de la Commission « article 55 SRU » du 24 octobre 2008

Référence : AM/PLH-1-24/10/08

Vos réf. :

Affaire suivie par : Dominique Mouillaux et Monique Artique

Tél. 04 78 63 39 61 – Fax : 04 78 63 39 70

#### OBJET DE LA COMMISSION :

Examen du bilan triennal 2005-2007 de l'article 55 de la loi SRU de la commune de  
CHARBONNIERE-LES-BAINS

#### Présents : Les membres de la commission

- Représentant de l'Etat
- M. Stéphane CHIPPONI , Secrétaire Général Adjoint Préfecture du Rhône  
Représentant de la Commune
- M. Maurice FLEURY, Maire de Charbonnière  
Représentant de l'EPCI
- M. Olivier BRACHET, Vice-président de la Communauté urbaine de Lyon  
Représentant des organismes HLM
- Mme Cécile FERRARA, Opac du Rhône
- M. Patrice TILLET, Alliade-Habitat  
Représentant des Associations
- M. Philippe PAQUET, URRA FAPIL
- M. Paul LATREILLE, FONDA

#### Assistaient également à la réunion

- M. MOUILLAUD, DDE du Rhône/SHV
- Mme Monique ARTIQUE, DDE du Rhône
- Mme Catherine CLERC-REYBIER, mairie de Charbonnière
- M. Michel ROUGE, Communauté urbaine de Lyon
- Mme Sandrine SANCHEZ, Communauté urbaine de Lyon
- Mme Elisabeth DEVALMONT, Alliade-Habitat

Ressources, territoires et habitats  
Énergie et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**

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

M. CHIPPONI ouvre la séance. M. MOUILLAUD rappelle les dispositions de l'article 55 de la loi SRU et la procédure de constat de carence faisant suite au bilan triennal 2005-2007. Il présente la commission créée par la loi ENL, constituée par arrêté préfectoral du 24 juillet 2008.

Il précise que la commune de CHARBONNIERES-LES-BAINS a fait l'objet d'un arrêté de constat de carence en date du 16 juillet 2008 (déficit de 43 logements par rapport à un objectif triennal de 36 logements) et d'une majoration de 100% de son prélèvement.

M. CHIPPONI constate que tous les membres de la commission sont représentés ; il indique que la commission est chargée d'entendre les communes pour examiner les difficultés de production de logements sociaux et d'envisager les solutions à mettre en place. La commission peut également décider de doubler la majoration du prélèvement effectué sur les recettes de la commune inscrite dans l'arrêté préfectoral.

Élu en 2006, en cours de mandat, M. FLEURY constate la situation et présente les arguments d'une faible rotation du parc de logements sociaux, d'un foncier cher et d'un recours juridique en 2006 sur un programme de l'Immobilier Rhône-Alpes (IRA) (23 logements). Il réaffirme malgré les difficultés rencontrées, la volonté de la commune de remplir les objectifs SRU.

- M. FLEURY présente les projets de logements sociaux de sa commune :
  - ➔ 22 PLUS rte de Paris/ch.des Rivières – IRA (relance du programme financé en 2006) – démarrage en 2009
  - ➔ 3 PLS en VEFA – ALLIADE (financés en 2007) – démarrage en 2009
  - ➔ 25 logements rue du Dr Girard (financés en 2008) – IRA – terrain du GL
  - ➔ 16 logements – le bourg – ALLIADE (programmation 2008) – démarrage en 2009
  - ➔ 25 logements communaux devraient également être conventionnés dont 16 en 2009
  - ➔ 4/5 logements sur un terrain cédé par la Courly (vendu à 50% de sa valeur)
- Sur le diffus, la commune envisage d'exiger 30% de logements sociaux – ex : programme de 3 maisons sur un terrain de 4000 m<sup>2</sup> (centre ville) dont une maison sera du logement social. De même, sur un terrain situé au nord de la commune : projet de 7 villas dont 3 seront du logement social.
- Le PLU sera par ailleurs modifié début 2010 afin de délimiter des secteurs de mixité sociale, et à plus long terme des opportunités importantes vont se libérer sur les terrains occupés par le Conseil Régional (objectif de 30% de logements sociaux).

Patrice TILLET, représentant ALLIADE et Cécile FERRARA, représentant l'OPAC du Rhône confirment leurs participations pour les projets engagés ou envisagés et réaffirment leur appui à la commune pour poursuivre le développement de logements sociaux.

M. Olivier BRACHET, représentant la Communauté Urbaine de Lyon confirme également son soutien et sa collaboration aux projets de la commune et notamment à l'inscription du secteur de mixité dans le PLU ainsi qu'à la nécessité de renforcer la prospection foncière.

Les représentants des associations insistent sur la nécessité de produire des PLAI et sur les actions d'information et de pédagogie vis-à-vis des habitants.

M. Stéphane CHIPPONY, représentant M. Le préfet du Rhône constate que les perspectives affichées vont dans le bon sens. Il demande que ces différents projets soient confirmés par un engagement politique de la commune et validés par une délibération municipale. L'État soutiendra la démarche de la commune.

### **Conclusion**

Au regard des arguments évoqués ci-dessus, de la proposition du président de la commission et du vote des membres autorisés, la commission décide que le taux de majoration de prélèvement de l'arrêté de carence du 16/07/08, concernant la commune de CHARBONNIERES-LES-BAINS, sera doublé pour une durée limitée à un an avec suspension au bout d'une année si les engagements sont tenus. Elle recommande la formalisation du programme d'action proposé par la commune.

## ATIL – Planification et offre de logement

### Compte-rendu d'entretien au CETE de Lyon, le 22 avril 2010

- CETE de Lyon : Anne Grandguillot, Sabine Mathonnet
- MIGT 6 : Gérard Valère, Bernard Duru.

Trois points abordés lors de l'entretien :

- la réorganisation du CETE et la place de l'habitat
- la commande habitat
- les productions du CETE dans le champ de notre audit.

#### 1- La réorganisation :

- actuellement, le département « ville et territoires » (effectif 85 agents en 2008, + de 100 en 2010) comprend : transports, communication, habitat-urbanisme, construction, pollutions, anti-bruit, éco-quartiers, territoires et changement climatique.  
en fait l'équipe habitat est peu nombreuse (capacité de production limitée).
- la réorganisation prévoit (en dehors des labos), trois départements :
  - mobilité
  - environnement, territoire, climat,
  - projets (Anne Grandguillot ; grands projets, voirie urbaine, éco-quartiers, construction),
- la mise en place de la polarisation a eu pour effet d'augmenter la part de la commande centrale, commande de court terme, d'où une inquiétude sur le maintien de la compétence à long terme,  
le CETE de Lyon est « polarisé » pour : montagne, éco-quartiers/ville durable, accessibilité, et en association avec le CETE Méditerranée : voirie-espaces publics.

#### 2- La commande habitat

- elle est plus tournée vers le processus d'aide à la décision, en amont  
l'habitat ne ressortait pas des priorités du DREAL lors des entretiens préparatoires à la réorganisation...  
la commande de la DGALN se porte actuellement sur les PDH,
- polarisation : habitat indigne : CETE Est  
marchés de l'habitat : CETE de Lille

#### 3- Les productions dans le champ de l'audit

- les équipes ont beaucoup travaillé sur les SCOT, le développement résidentiel, le foncier, notamment sur le gisement de terrains disponibles ; on peut citer :
  - la DTA Rhône-Alpes,
  - les gares en Bourgogne,
  - le PLH de Lons-le-Saunier,
  - le foncier à Aubenas,

mais elles ont de fait peu travaillé sur des territoires comme celui du Grand Lyon, d'où un décalage par rapport à notre perception : par ex, dans l'Ain, l'étude du PDH a conduit à analyser des SCOT où l'on aurait du mal à comprendre ce qui est inscrit en habitat,

les territoires les plus avancés sont ceux qui travaillent depuis longtemps sur le sujet (capitalisation de PLH successifs ; ex. de Grenoble avec une pratique antérieure de « secteurs de mixité sociale »)

- le lien PLH-PLU n'a pas été investigué (pas de commande) et le CETE n'a pas d'exemples à nous citer qui intéresserait directement notre audit.

---

Enseignements à en tirer :

- une interrogation à renvoyer aux DREAL sur leur commande habitat : quels besoins de méthodologie, d'analyse de fond, d'échange d'expérience ?
- le souhait (le vœu ?) que le CETE, à travers son département projet, réinvestisse l'opérationnel,
- l'absence de suivi de politique comme celle qui nous intéresse...
- un investissement sur des territoires à enjeu faible et une absence sur ceux à fort enjeu.

## **THÉMATIQUE**

### **Audit d'initiative locale « Planification et offre de logement »**

#### **Compte-rendu d'entretien au CERTU**

Auditeurs : B. Duru et F. Marie

Date : 14 avril 2010

Mise en forme des notes de réunion

- Les collectivités attendent que l'Etat joue son rôle de partenaire de l'aménagement, et non plus celui de maître de jeu
- Le CERTU dispose d'un travail récent (2006) sur le volet habitat des Scot ; il y a peu de choses sur les PLH (notamment en l'absence de commande de la centrale sur ce thème) ; en revanche, sur les PLU, il y a beaucoup de productions, mais peu sur PLH + habitat,
- C. Gaffar confirme qu'il y a une difficulté à passer du réglementaire à l'opérationnel ; au surplus, les outils disponibles sont des outils juridiques, avec en arrière-plan des sanctions potentielles, ce qui ne correspond pas forcément à la stratégie souhaitable. De plus, il signale les différences de temporalité entre les différents documents PLU, PLH, ... ce qui induit une difficulté pour avoir une continuité dans la poursuite des objectifs.
- Dans la perspective du Grenelle 2, on devrait aller vers la fusion des PLH-PLU-PDU en cas d'intercommunalité ; il faudra donc préparer la méthodologie correspondante (une étude en projet avec ECF et ETD)
- Sur la question des orientations d'aménagement, dont la promotion du logement, le CERTU dispose de fiches de cas (mais pas spécialement sur la promotion du logement social)
- Beaucoup de choses peuvent être engagées via des conventions d'aménagement (dont la portée et les implications juridiques restent à évaluer), conventions qui doivent être tripartites commune + promoteur + organisme de logement social.

A voir : documents de l'USH, notamment les numéros 131 et 132.

#### **Observations :**

Le CERTU dispose d'une équipe habitat légère et récente. Le CERTU n'a pas de cas illustrant les démarches mixtes planification - logement, encore planification – logement social.

Ils sentent la problématique, mais ne la connaissent pas de façon intrinsèque ; ils pourraient s'en emparer au reçu de l'audit qui leur permettra de disposer d'une base de départ.

#### **Annexe 1 :Liste des personnes rencontrées**

M.Jean-François GUET, Chef du département Urbanisme

Mme Catherine POIRIEUX, Chef du groupe Habitat – Politique de la Ville

M. Chahoul GAFFAR, groupe Aménagement - Urbanisme

