

Le logement dans les plans locaux d'urbanisme

Service logement-construction

DEAL, sept. 2014

En matière de logement, le code de l'urbanisme encadre les collectivités territoriales en leur laissant une importante marge de manœuvre dans l'élaboration de leur PLU. Certaines exigences sont cependant imposées, en particulier par les articles L. 121-1 et L. 123-1-5. Après avoir mentionné les dispositions obligatoires en matière de logement dans les PLU, il est intéressant d'examiner leurs implications concrètes sur le travail de rédaction de ces documents.

En termes de connaissance du territoire, la Déal met à disposition des communes :

- Son expertise dans le suivi des études, par sa participation au comité de pilotage, sur demande de la commune,
- Les données dont elle dispose et l'analyse qu'elle en fait. Ces fiches sont élaborées par le service Logement - Construction (LC) à la demande des communes et mises en ligne sur le site Internet.

I. Les obligations imposées par le code de l'urbanisme en matière de logement :

L'article L121-1 du code de l'urbanisme impose aux plans locaux d'urbanisme de déterminer « les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable, (...) la diversité des fonctions urbaines et rurales et la **mixité sociale dans l'habitat**, en prévoyant des **capacités de construction et de réhabilitation suffisantes** pour la satisfaction, sans discrimination, des **besoins présents et futurs** en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des **objectifs de répartition géographiquement équilibrée** entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ; »

L'article L123-1-2 du code de l'urbanisme impose d'**appuyer le rapport de présentation du PLU sur un diagnostic établi** au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière (...) d'équilibre social de l'habitat (...)

L'article L.123-1-5 du code de l'urbanisme prévoit que « le règlement

- **fixe**, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, **les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1**, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire,
- délimite les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définit, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions. »

Le législateur est un peu plus exigeant lorsque le PLU est établi à l'échelle de l'intercommunalité. Dans cette hypothèse, l'article L.123-1-4 du code de l'urbanisme impose aux « orientations d'aménagement et de programmation » de définir « les objectifs et les principes d'une politique visant :

- à répondre aux besoins en logements et en hébergements,
- à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale
- et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées
- en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. »

Dans cette hypothèse, les orientations obligatoires relatives à l'habitat tiennent lieu de programme local de l'habitat pour la commune.

À noter que la commune non-membre d'un EPCI ayant compétence en matière de PLU peut choisir de se conformer à ces dispositions dans la rédaction de son PLU.

D'autre part, les orientations relatives à l'aménagement qui doivent être prévues dans le PLU en application du 1° de l'article L. 123-1-4 doivent indirectement prendre en compte la problématique habitat pour traduire la stratégie de mixité urbaine du quartier ou du secteur à aménager.

II. Le travail de fond nécessaire à la rédaction du PLU

Question clé : quel est le besoin en logement ?

Objectif : définir des orientations à traduire dans le PLU

Méthode :

- Dresser l'état des lieux de départ
 - Attractivité du territoire au regard de son dynamisme économique et démographique
 - État du parc de logement
- Expliciter les objectifs fixés par le schéma d'aménagement régional (SAR) et déclinés localement
- Identifier les principes à intégrer dans le PLU

Sources : sites de [l'INSEE](#), de [l'IEDOM](#) et de [la DIECCTE](#). Les liens, ainsi que de nombreuses données sont disponibles sur le site de la [DéAL Guadeloupe](#)

Le préalable du diagnostic :

- Accompagner l'état des lieux d'un diagnostic qui explicite les causes et les conséquences, perceptibles ou prévisibles, des phénomènes constatés.
- Un véritable diagnostic, même synthétique, des actions et documents précédents doit être intégré à la réflexion sur les nouveaux outils à mettre en place.
- L'objectif est de permettre aux élus de construire leur politique en fonction de **leurs ambitions** pour la ville et des **objectifs fixés par la réglementation et par le SAR**. La situation constatée devrait systématiquement être mise en perspective avec ces objectifs.

L'intégration du PLU dans une politique d'ensemble :

- Faire un rapide tour d'horizon des actions en cours, des documents déjà adoptés et des principes qu'ils mettent en avant pour dessiner les premiers éléments de l'ambition politique qu'ils traduisent et les perspectives qu'ils annoncent.
- L'intégration de la ville dans une communauté d'agglomération devrait conduire à mettre en lumière les interactions avec les autres communes et à mettre en cohérence leurs vocations actuelles et les grands traits de leurs perspectives d'évolution en fonction de leurs options de développement.
- Cette réflexion à l'échelle de l'agglomération et du département ne doit pas exclure un zoom sur les quartiers pour mettre en lumière leur identité et leurs vocations spécifiques, ainsi que leurs conséquences en termes d'organisation du territoire, d'affectation des espaces et de logement.

Le service LC de la Déal pourra apporter son appui à la commune sur ce point.

1. Analyse du dynamisme démographique :

- Structure démographique de la population :
 - Évolution de la part des moins de 20 ans et des 65 ans et plus.
 - La comparer avec ceux du bassin d'habitat et du département.
 - Solde migratoire (dans la mesure du possible par classe d'âge)
 - Envisager les impacts sur la définition des politiques publiques, en matière d'aménagement, de logement et de formation notamment.
- Identification de populations spécifiques :
 - Étudiants,
 - Touristes,
 - Personnes handicapées et/ou à mobilité réduite,
 - Personnes défavorisées...
- Taille moyenne des ménages :
 - Comment évolue-t-elle ?
 - La comparer avec celle du bassin d'habitat et du département.
- Perspectives d'évolution de la population (scenarii)

Le service LC de la Déal pourra apporter son appui à la commune sur la réalisation de cette analyse.

2. Analyse du dynamisme économique :

- Variation de l'emploi à comparer à celle du bassin d'habitat et du département.
- Concentration de l'emploi
 - Migrations pendulaires, des actifs travaillant notamment. Expliciter le sens des indices et les conséquences de la situation en termes de transports et d'équipements (restauration, crèches, écoles...),
 - Profil social et économique des ménages (répartition par catégorie socioprofessionnelle),
 - Revenus des foyers, information à compléter par les indicateurs de précarité sociale : données de la CAF présentes dans la fiche de synthèse communale proposée sur le site de la Déal (nombre d'allocataires CAF, dont aide au logement, dont bénéficiaires d'un revenu garanti, dont ressources constituées à 50% ou plus des prestations servies par la CAF). Ces chiffres sont mis en perspectives avec ceux de l'intercommunalité et du département.

La Déal pourra apporter son appui à la commune sur la réalisation de cette analyse.

Question clé : la commune est-elle attractive ?

- En particulier, quelles sont les conditions d'attractivité du centre (dynamisme économique, convivialité, sécurité, fiscalité...) pour les résidents et les visiteurs (affaires ou loisirs) :
 - Pertinence de la mise en place de zones piétonnes, conditions de stationnement des résidents / visiteurs...
 - Rappeler les axes pertinents du plan de déplacement urbain à ce sujet, s'il existe.
 - Comment attirer des populations plus aisées au centre-ville et y assurer la mixité sociale ?
 - Conséquences de la répartition des implantations des petits et grands commerces sur l'animation du centre-ville ?

La Déal pourra apporter son appui à la commune sur la réalisation de cette analyse.

- Préoccupation à intégrer dans la construction de la politique de la commune même comme dans ses discussions avec ses partenaires au sein de l'intercommunalité qu'elle va rejoindre pour assurer la complémentarité et la solidarité entre les territoires.

Une fiche synthétisant les atouts / défis de la commune pourrait clore la présentation.

3. Parc de logements :

- État du parc :
 - vétusté,
 - confort (thermique, acoustique, accessibilité),
 - Renouvellement urbain¹ (RU) : présenter une synthèse sur le réalisé, ce qui est en cours et l'insalubrité qui reste à résorber. Une analyse qualitative sur les opérations réussies (bâti vieillissant bien, sécurité, mixité...) / non, pourquoi... serait très utile.
- Exposition aux risques,
- Résidences principales / secondaires, propriétaires / locataires, part de logements sociaux (actuels et en cours de construction ou en projet), mise en rapport avec le volume de la demande et des indicateurs issus du numéro unique d'enregistrement de la demande de logement social (ancienneté de la demande, profil social des demandeurs...),
- Taille des résidences principales et adéquation au regard de la taille et de la typologie des ménages,
- Densité de logements :
 - Son évolution devrait être précisée : volume, comparaison avec la moyenne départementale, les villes proches, facteurs.
 - À comparer à l'objectif fixé par le SAR :
 - zone U : 50 logements / ha,
 - zones NA et AU : 30 logements / ha,
 - zone NB, rurale : 10 logements / ha.
 - Disponibilités en renouvellement urbain (dents creuses, friches urbaines).
- Mixité sociale et fonctionnelle :
 - Sens² et implications concrètes des concepts sur la politique mise en œuvre : attirer des activités économiques et commerciales, varier les types de constructions en fonction des populations cibles (logement social / de standing / étudiant)...
 - Le SAR mentionne le principe de répartition de l'espace suivant : 1/3 de logements, 1/3 d'activités et 1/3 de services et équipements.
 - Exemples de bonnes pratiques dont s'inspirer, d'écueils à éviter.
 - Déterminer les zones où des logements devraient être construits (au regard des équipements publics existant et en projet et de l'accessibilité et des dimensionnements des réseaux, transports, assainissement et alimentation en

¹ Le concept de renouvellement urbain est entendu dans son sens général incluant la rénovation urbaine, la réaffectation d'espaces et le remplacement de logements vétustes ou insalubres.

² Le principe de diversité fonctionnelle répond à l'objectif de favoriser une meilleure intégration dans tous les quartiers de l'ensemble des fonctions urbaines. Il se traduit par une diversité dans l'offre de logements (types de logements et statut d'occupation). Il interdit de réserver une zone de façon exclusive à un seul usage. Doivent coexister des usages variés : habitat, activités économiques, notamment commerciales ou de services, les activités sportives ou culturelles et d'intérêt général et les équipements publics (L. 121-1 c.urb.).

L'article L. 123-1-5, 1° 1 indique que les PLU « peuvent préciser l'affectation des sols suivant les usages principaux qui peuvent en être faits ou la nature des activités qui peuvent y être exercées ».

eau potable notamment), celles où le foncier libéré doit au contraire être destiné à des aménagements (espaces verts, stationnement, aire de jeux...) ou à l'installation de services publics.

- Identification des freins à la diversification du parcours résidentiel.
- Analyse foncière : exploiter les résultats de l'étude conduite par la DEAL sur le foncier disponible.
- Vacance :
 - Proportion de logements vacants, à mettre en perspective avec les différents types de vacance (frictionnelle, technique, « pathologique »), à comparer avec la moyenne nationale et la moyenne départementale,
 - Sa répartition entre le parc public et le parc privé, selon l'âge du bâti, sa localisation...
 - Il serait utile, lorsque c'est possible, de distinguer les logements habitables mais vacants de ceux qui ont vocation à être détruits vu leur vétusté.
 - Les causes de la vacance doivent être indiquées, lorsqu'elles sont connues : coûts des travaux disproportionnés par rapport aux moyens des propriétaires et aux perspectives de location (montant des loyers, solvabilité des locataires potentiels, ce qui suppose une analyse qualitative de la demande), inadéquation des dispositifs publics d'aide à l'amélioration³...
- Qualité environnementale des logements :
 - Diagnostic des formes urbaines
 - Diagnostic énergétique de l'habitat

L'objectif final du diagnostic du rapport de présentation : l'évaluation du besoin en logement, social notamment :

- L'étude préparatoire à la rédaction du PLU doit comporter **une évaluation du besoin en logement et en hébergement**, au plan qualitatif (taille, aménagement, accessibilité...) et quantitatif, en fonction des perspectives du territoire concerné dans le moyen terme.
- Cette évaluation permettra d'estimer la tension observée sur le marché immobilier et son ouverture aux personnes défavorisées ou à revenus modestes.

Les analyses et estimations dont dispose la Déal pourront éclairer utilement ces travaux.

³ Amélioration du logement :

- Propriétaire occupant : travaux financés par le budget de l'Etat
- Propriétaire bailleur : travaux financés par l'ANAH,
- Attention, en principe, le subventionnement public des travaux est plafonné à 80% du coût des travaux (règle ANAH, appliquée aussi aux propriétaires occupants, sauf exception pour les ménages les plus démunis).
- L'évolution du logement, avec sa modification pour accueillir un logement supplémentaire n'est pas éligible aux aides Etat / ANAH, à ce jour.

4. Les orientations doivent se traduire dans le PLU⁴ :

- Le règlement peut « délimiter⁵, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels :
 - Les programmes de logements doivent comporter une proportion de logements d'une taille minimale qu'il fixe ; (...)
 - Un pourcentage du programme de réalisation de logements doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale. »

- La combinaison des règles de densité et de gabarit ne doit pas produire des charges foncières dissuasives susceptibles d'aller à l'encontre de l'objectif de densité et de diversité de l'habitat.

- Le rapport de présentation ou⁶ les orientations d'aménagement et de programmation peuvent comporter :
 - Un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants,
 - L'obligation, pour le conseil municipal, d'effectuer, au plus tard trois ans après son approbation, une analyse des résultats de l'application du PLU au regard de la satisfaction des besoins en logements et du calendrier d'ouverture à l'urbanisation des zones AU (art. L. 123-12-1),
 - Reclassement des zones NB des POS,
 - Développement, dans les zones de transition entre espaces centraux denses et secteurs périurbains faiblement densifiés, de formes d'habitat intermédiaire entre habitats collectifs et individuels favorisant à la fois la continuité du tissu urbain et la mixité urbaine et sociale.

⁴ Art. L. 121-1 du code de l'urbanisme.

⁵ « (...) outils susceptibles de favoriser une offre adaptée à la demande : zones U et AU, localisation de ZAC, règles de gabarit, coefficients d'occupation des sols, servitudes de logements... Le choix de ces outils est contraint par l'existence de disponibilités foncières suffisantes et par l'observation des principes guidant l'occupation des sols : équilibre entre espaces naturels et espaces urbanisés, utilisation économe de l'espace, respect des caractéristiques de l'urbanisation. » (document méthodologique du GRIDAUH)

⁶ Le choix repose sur la valeur que l'on confère à l'objectif cité : simple recommandation s'il est mentionné dans le rapport de présentation ou prescription avec laquelle les décisions d'urbanisme doivent être compatibles s'il apparaît dans les orientations d'aménagement.