

PRÉFET DE LA GIRONDE

Direction Départementale des Territoires
et de la Mer de la Gironde
Service Habitat, Logement, Construction Durable
Unité Développement des Politiques de l'Habitat Durable

Bordeaux, le 11 avril 2016

Affaire suivie par : Emmanuelle Rouault
emmanuelle.rouault@gironde.gouv.fr

Tél. : 05 56 93 91 60

Fax : 05 56 93 31 11

LE CHEF DE SERVICE

à

SUAT/SAU

Objet : Porter à connaissance – PLUi H du Créonnais – Volet Habitat
PJ :

- Annexe références juridiques

Dans le cadre de la préparation du porter à connaissance préalable à l'élaboration du Plan Local de l'Urbanisme intercommunal valant PLH du Créonnais, vous trouverez ci après, des observations relatives à la prise en compte dans ce document de la politique territoriale de l'habitat.

La communauté de commune du Créonnais compte 15 058 habitants (INSEE 2012) pour 13 communes et connaît une croissance démographique soutenue depuis 1999 avec une augmentation de 31 %. Certaines communes de la CdC ont connu des taux de croissance très forts notamment à Créon qui affiche une croissance de 49 %, mais aussi sur des plus petites commune comme Loupes et Le Pout.

La CdC compte 6536 logements (INSEE 2012) dont 91 % de résidences principales. Le taux de vacance est de 6,5 %.

I. Le cadre juridique

1.1 Les finalités et le contenu du volet habitat du PLUi

Le volet habitat du PLUi est le document de définition de la politique locale de l'habitat et de programmation des actions et investissements en matière de logement.

La démarche d'élaboration d'un PLUi valant PLH répond à plusieurs objectifs :

- Définir un projet territorial en matière d'habitat à court et moyen termes :

- Coordonner les acteurs et les projets mobilisés autour de la problématique habitat :

Le PLUi valant PLH propose une articulation de l'ensemble des politiques sectorielles du logement et de l'hébergement et assure une cohérence avec les projets de développement locaux en matière d'urbanisme, de déplacements, de développement économique et de développement durable.

Le volet habitat du PLUi doit comporter obligatoirement :

- Un diagnostic sur le fonctionnement local des marchés du logement et sur la situation de l'hébergement. Ce diagnostic comprend outre l'analyse quantitative et qualitative des besoins en logements, une évaluation du plan précédent ou des politiques locales d'habitat menées ainsi qu'un exposé des conséquences en matière d'habitat du SCOT.
- Un document d'orientations comprenant l'énoncé des principes et des objectifs du programme retenu pour assurer la satisfaction des besoins en logement et en hébergement et la diversité de l'habitat.
- Un programme d'actions détaillé pour l'ensemble du territoire, avec une territorialisation des objectifs à minima par commune et une évaluation des moyens financiers nécessaires à sa mise en oeuvre.

1.2 L'articulation du PLUi-H avec les autres documents de planification

1.2.1. Les plans et schémas d'échelle départementale

1.2.1a) Le Plan Départemental de l'Habitat (PDH)

Un PDH a été validé le 25 juin 2015 et signé par l'État et le Conseil Départemental le 17 mars 2016. Cette démarche s'inscrit dans la co-construction des enjeux et des actions avec les professionnels, les associations et les acteurs des territoires. Elle s'appuie également sur une large concertation citoyenne.

S'il n'est pas un document coercitif, le PDH cherche à donner un cadre partagé pour la mise en œuvre des politiques publiques de l'habitat dans le département. En ce sens, il constitue le support de la délégation de compétence pour la gestion des aides à la pierre de l'État au Département depuis le 1^{er} janvier 2014.

Les orientations cadres à l'échelle départementale s'articulent ainsi autour de trois grands défis :

a) Le logement pour tous :

- Augmenter le rythme de production de logements pour détendre les marchés et développer une offre accessible en termes de coûts, accès aux services, et typologie du logement.
- Requalifier l'habitat existant.
- Accompagner les parcours résidentiels.

b) Mettre en œuvre une stratégie habitat qui s'appuie et affirme l'organisation polycentrique de la Gironde :

- Faire face en priorité à l'intensité des besoins des secteurs tendus et engager des réponses qualifiantes pour soutenir l'armature girondine.
- Promouvoir la géographie préférentielle des territoires comme socle du PDH.

c) Mettre en capacité à agir les acteurs et collectivités :

- Organiser, animer des réseaux locaux de l'habitat pour accroître l'opérationnalité du PDH.
- Partager les priorités de l'action publique dans le cadre d'approches contractualisées.

La déclinaison du PDH à l'échelle du Créonnais entend que le territoire, situé aux franges de l'agglomération bordelaise, doit participer à la dynamique d'accueil de population, dans une logique de maîtrise du développement résidentiel, axé sur les pôles structurants de l'armature territoriale, et en réponse à la pluralité des besoins. Par ailleurs, le PDH identifie un enjeu fort de rénovation et de remise en attractivité du parc ancien, en particulier dans les centres-bourg.

1.2.1b) Le Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées

Le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) 2010- 2014 a pris fin le 31 décembre 2014. L'État et le Conseil Général procèdent à l'évaluation de ce plan et à l'élaboration d'un nouveau plan, élargi aux questions d'hébergement. Il s'agira du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.

L'élaboration de ce nouveau plan devra :

- répondre aux obligations légales, en particulier celles résultant de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR),
- définir, à l'échelle du territoire les besoins en matière d'accès et de maintien dans le logement et en matière d'hébergement pour les personnes défavorisées,
- développer une offre de logements et d'hébergements correspondant aux besoins des personnes défavorisées,
- définir les priorités de traitement des situations des personnes et familles sans logement, menacées d'expulsion sans relogement, hébergées ou relogées temporairement, exposées à des situations d'habitat indigne, en incluant les personnes reconnues prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO) et du droit à l'hébergement opposable (DAHO).

Pour la mise en œuvre locale du PDALHPD, le PLUi-H devra identifier dans son diagnostic les besoins spécifiques des publics les plus fragiles et proposer des solutions de logement, d'hébergement et d'accompagnement.

1.2.1c) Le Schéma Départemental d'Accueil des Gens du Voyage (SDAGDV)

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage a imposé l'élaboration d'un schéma départemental d'accueil des gens du voyage. Ce schéma prévoit, en fonction d'une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante, les aires permanentes d'accueil ainsi que les aires de grand passage à réaliser, leur capacité et les communes d'implantation.

Les besoins en terrains familiaux ou en habitat adapté destinés aux sédentaires doivent également y figurer. Une commission départementale consultative comprenant des élus et des représentants des associations de gens du voyage participe à l'élaboration et à la mise en oeuvre du schéma départemental.

En Gironde, le schéma départemental d'accueil des gens du voyage 2011-2017 a été adopté par arrêté préfectoral du 24 octobre 2011.

La CdC est tenue de réaliser une aire d'accueil d'une capacité de 24 places.

Une analyse foncière a été produite par la DDTM permettant d'identifier un nombre conséquent de parcelles mobilisables. La CdC devra approfondir cette analyse pour définir les terrains les plus appropriés et intégrera au PLUi-H un emplacement réservé pour réaliser cet équipement.

1.2.1d) Le SCoT

Le Plui devra respecter le ScoT en termes :

- d'armature territoriale

Le développement urbain doit être organisé en priorité autour des centralités qui constituent les lieux prioritaires de développement, notamment à Créon qui a été identifiée comme étant une centralité périphérique principale.

En effet, la polarisation du développement résidentiel autour de l'offre de transports, d'équipements, de commerces et services doit être recherchée afin de permettre une bonne accessibilité aux futurs habitants à cette offre et de conforter, par là-même, les activités en place.

- de projet démographique

la croissance démographique doit faire l'objet de stratégies volontaristes, différenciées et complémentaires dans chacun des territoires de l'aire métropolitaine bordelaise et proposer ainsi une organisation globale harmonieuse et cohérente, en favorisant prioritairement le développement des territoires urbains déjà structurés en matière de diversité et de mixité urbaine.

- de construction de logements

le ScoT prévoit à l'échelle des bassins de vie périphériques une production de 800 logements d'ici 2030. A l'échelle de la CdC du Créonnais, il est prévu de produire 1470 logements d'ici 2030 avec une moyenne de 70 logements par an. D'autre part, il prévoit que les centralités périphériques doivent produire 15% de logements sociaux dans la production globale de logements, à l'échelle de la Communauté de communes.

II. Méthodologie pour élaborer le plan et principaux enjeux

2.1 Méthodologie

La CdC du Créonnais connaît une forte attractivité et une dynamique d'installations de nouveaux habitants liée à la proximité de l'aire urbaine de Bordeaux, à un développement économique lié aux activités sur place, mais surtout la disponibilité et aux coûts peu élevés du foncier (123 €/m² pour les terrains nus à bâtir en 2013). Il faut donc prévoir une offre en logement (développement et adaptation de l'existant) pour maintenir les populations sur place et garantir les conditions d'accueil raisonné de nouvelles populations.

Le rythme de développement résidentiel devra être canalisé et respecter l'armature territoriale souhaitée qui aura été définie par le PLUi-H. Cette organisation territoriale pourra utilement s'appuyer sur les pôles structurants existants (Créon, Sadirac, La sauve).

Il ne s'agit donc pas seulement de traiter la demande de logements de ceux qui viennent s'installer sur le territoire et dont le portrait-type semble être la maison individuelle, mais bien de prendre en compte tous les besoins, dont les besoins endogènes.

Une analyse fine du marché du logement est donc indispensable. La comparaison des demandes exprimées et des demandes satisfaites, dans le parc public et dans le parc privé, permettra par exemple d'étudier l'adéquation du marché du logement aux besoins des habitants du territoire et des nouveaux arrivants.

L'analyse des disponibilités foncières et des prix d'achat (terrains nus et maisons neuves) permettra de plus de mettre en exergue quelques hétérogénéités du territoire pouvant impacter les actions à mettre en oeuvre.

Dans un souci de densification et de maintien de l'attractivité des centres, l'identification du foncier facilement mutable est également une étape incontournable du PLUiH.

A ce titre, un examen circonstancié des potentialités du foncier public, dans toutes les communes sans exception, serait utile pour initier ce mouvement de transformation.

2.2 La mixité sociale et les équilibres territoriaux

2.2.1. Les enjeux de la loi ALUR relatifs au droit d'information, à la simplification des demandes et à la politique de gestion de la demande

L'article 97 de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) vise à introduire plus de lisibilité, de simplification, de transparence et d'efficacité dans les processus d'attribution des logements sociaux. Cette réforme doit notamment permettre de simplifier les démarches des demandeurs de logement social et renforcer leur droit à l'information.

Pour rendre effectif ce nouveau droit, le législateur a également prévu que la gouvernance de la politique d'attribution des logements locatifs sociaux soit confiée aux intercommunalités, en lien avec les politiques locales de l'habitat qu'elles définissent sur leur territoire.

Ces réflexions à mener à l'échelle intercommunale doivent également viser à favoriser la mixité sur les territoires. Elles doivent notamment conduire à réinterroger les pratiques en matière d'attribution de logements locatifs sociaux pour veiller à une répartition équilibrée des populations à l'échelle des communes et des quartiers sur l'ensemble du territoire intercommunal.

2.2.2 Les dispositions de l'article 97 de la loi ALUR

Cet article rend obligatoire pour les EPCI dotés d'un PLH ou d'un PLUI-h approuvé la mise en œuvre de l'information relative aux modalités de dépôt de la demande et les pièces justificatives qui peuvent être exigées, les caractéristiques du parc social et le niveau de satisfaction des demandes de logements locatifs sociaux (LLS) exprimé sur leur territoire.

Il prévoit aussi la réalisation d'un plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs afin de permettre une gestion partagée à l'échelon intercommunal de la demande de logement social entre les acteurs.

La CdC du Créonnais sera donc prochainement tenue de mettre en œuvre ces dispositions.

Les nouveaux droits des demandeurs :

- le renforcement de l'information du demandeur : droit à l'information (en amont de la demande et sur l'avancement du traitement de sa demande) et accueil du demandeur,
- la simplification de la demande de logement social : dossier unique (partage des pièces justificatives nécessaires à l'instruction de la demande entre les guichets enregistreurs) et dépôt et renouvellement en ligne.

Les nouveaux moyens et outils pour les EPCI pour piloter et organiser les politiques de gestion de la demande de logement social et d'attribution sur le territoire :

- **le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs**, qui organise la gestion partagée des demandes de logement sur le territoire, précise :
 - les orientations et actions pour assurer la gestion partagée de la demande et le droit à l'information
 - les modalités d'organisation et de fonctionnement du service d'information et d'accueil des demandeurs qui doit comporter au moins un lieu d'accueil des personnes bénéficiant du droit à l'information. Le plan partenarial fixe un délai maximal d'accueil de tout demandeur qui souhaite être reçu après sa demande d'enregistrement, délai qui ne peut excéder un mois.
- le traitement de la demande des ménages.

La gestion des attributions en faveur de la mixité sociale :

Le plan devra s'attacher à diagnostiquer l'état d'occupation du parc social et déterminer les causes éventuelles de déséquilibre ou ségrégation. Il devra ensuite proposer des actions permettant de gommer ces déséquilibres :

- politique partenariale des attributions,
- système de cotation de la demande,
- politiques patrimoniales des bailleurs (développement, réhabilitation)
- loyers,
- gestion locative,
- ...

Ce document d'une durée de 6 ans est construit avec l'ensemble des acteurs concernés (État, collectivités, bailleurs, réservataires, associations...), validé par le préfet de département et mis en œuvre par convention.

- **le dispositif partagé de gestion de la demande**, qui permet le partage des dossiers de demandes de logements sociaux et des informations relatives à la situation du demandeur et à l'évolution de son dossier :
 - le fonctionnement, le rôle et la participation (notamment financière) des acteurs au dispositif est fixée par convention annexée au plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs.

NB : le raccordement au Système National d'Enregistrement (SNE), adapté pour répondre aux exigences de la loi ALUR, vaut respect de l'obligation d'information ; il n'y a donc pas d'obligation de créer un outil informatique dédié localement.

- **la conférence intercommunale du logement (CIL)**, outil de pilotage des politiques d'attribution de logements sociaux sur le territoire, qui constitue le lieu d'échanges entre les différents partenaires et dont la co-présidence est assurée par l'EPCI et le préfet de département. Cette instance n'est pas obligatoire pour la CdC du Créonnais, mais sa constitution apparaît nécessaire pour piloter de manière efficace cette politique, notamment :
 - préparer, négocier et adapter la politique locale des attributions
 - définir des objectifs d'attributions et de mutations (mobilités internes au parc public), des modalités de relogement des personnes prioritaires (DALO ; PDALHPD), la coopération bailleurs / réservataires (État ; Collectivités ; Action Logement)...
 - l'animation et le suivi du « plan de gestion de la demande » et des conventions afférentes aux politiques d'attribution et de mixité sociale

2.3. Enjeux particuliers sur Créonnais

2.3.1. Le parc public

Le parc public est composé de 363 logements dont 246 à Créon.

Aucune commune de la CdC n'est soumise aux obligations SRU toutefois une part de développement du parc social est à prévoir au vu des enjeux et de la pression exercée sur ce territoire proche de l'aire métropolitaine bordelaise.

Données sur la demande et les attributions de LLS (source SNE) :

Au 31 décembre 2015, on comptait 225 demandes de logement social en cours pour 41 attributions sur l'année 2015 ce qui donne un taux de tension de 5,5 alors qu'en Gironde il est de 4. Les plus fortes demandes concernent les personnes isolées (102) et les personnes isolées avec 2 personnes à charge (37).

Ainsi, 70 % des demandes portent sur les T2 et T3, cette caractéristique s'explique vraisemblablement par la structure du parc social qui comprend peu de petits logements (cf « clés du territoire »).

Par ailleurs, 141 demandes concernent des personnes dont les ressources sont en dessous des plafonds PLAI pour seulement 20 attributions.

Le PLU devra prévoir un développement du parc social en accord avec les besoins en volume et en typologie et ceci prioritairement à proximité des centres-villes structurants qui bénéficient de la proximité des commerces, transports, équipements...

L'effort de production locative sociale est à cibler sur les produits PLUS et PLAI qui représentent une offre abordable insuffisante à ce jour.

L'accession sociale semble également correspondre à un produit à même de répondre aux besoins des populations, étant donné également la forte propension du territoire à attirer des propriétaires occupants.

Le PLUiH doit :

- fixer des objectifs chiffrés et localisés de LLS par taille et par financement,

- prévoir les outils d'urbanisme adéquats :

- **Un programme d'actions foncières.** Ce volet pourra prévoir les modalités d'usage du droit de préemption urbain, la réalisation d'études foncières à mettre à disposition des opérateurs ou encore la mobilisation du foncier public.
- **L'urbanisme réglementaire** qui prévoira des dispositions favorisant la densification, l'ouverture à l'urbanisation nécessaire et la diversification de l'habitat.

En effet le règlement peut :

- délimiter des terrains sur lesquels sont institués, dans les zones urbaines et à urbaniser, des emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit (art L.151-41 4ème al).
- délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels les programmes de logements comportent une proportion de logements d'une taille minimale qu'il fixe (art L.151-14).
- délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme est affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale (art. L.151-15 du CU).
- délimiter des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux bénéficie d'une majoration du volume constructible qui ne peut excéder 50% (art. L.151-28 du CU).
- ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement lors de la construction de logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'État (article L.151-34).
- **L'urbanisme opérationnel** : dans le cadre des opérations d'aménagement à venir ou en cours, il s'agit de préciser la part des logements et des logements sociaux à réaliser et leur échéancier. Ces éléments pourront être utilement être intégrés dans les OAP.

2.3.2. Le parc privé

Le parc de logement du Créonnais comprend une part de logements anciens situés dans les centres bourg. Une étude pré-opérationnelle à une OPAH a été livrée en 2011 et a permis d'identifier :

- 1500 logements datant d'avant 1948, notamment des logements locatifs privés,
- 2500 maisons et appartements construits entre 1950 et 1980 avec de fort enjeux d'amélioration thermique et énergétique, notamment chez les propriétaires occupants.

En 2011, le parc privé potentiellement indigne du Créonnais (PPPI catégories 7 et 8) comptait 91 logements.

Ces données, croisées avec les caractéristiques de la population, ont permis de faire état d'un potentiel de logements à réhabiliter à hauteur de 340 logements que l'OPAH doit permettre de traiter, avec des objectifs variés concernant la lutte contre l'habitat indigne, le confort des logements, l'amélioration des performances thermiques et énergétiques, la mise aux normes des assainissements individuels, le maintien à domicile de personnes âgées, offre supplémentaire de logements,...

Au terme de trois années de mise en oeuvre de l'OPAH, le bilan s'établit comme suit : 58 dossiers, dont 54 de propriétaires occupants et 4 de propriétaires bailleurs ont été financés ; parmi eux, 9 dossiers concernent des travaux d'amélioration énergétique, 11 l'adaptation au vieillissement/handicap et 2 la sortie d'insalubrité. 770 000€ de subvention publique, dont 568 000€ de l'ANAH, ont été distribuées pour un investissement de près de 1,5M€ de travaux.

Le Créonnais a reconduit son OPAH jusqu'en février 2017

Les propriétaires des logements identifiés dans le cadre de l'OPAH peuvent bénéficier d'aides de l'ANAH et du Conseil Départemental pour les réhabiliter ou les améliorer. Des subventions peuvent être accordées sous conditions aux propriétaires occupants et bailleurs.

Le PLUI devra prévoir un développement urbain qui ne contredit pas l'amélioration du parc existant et qui s'attache à réhabiliter le parc existant avant d'axer le développement sur l'offre nouvelle.

2.3.3 Répondre aux besoins spécifiques

Le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) 2010- 2014 a pris fin le 31 décembre 2014. L'État et le Conseil Général procèdent à l'évaluation de ce plan et à l'élaboration d'un nouveau plan, élargi aux questions d'hébergement. Il s'agira du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.

L'élaboration de ce nouveau plan devra :

- répondre aux obligations légales, en particulier celles résultant de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR),
- définir, à l'échelle du territoire les besoins en matière d'accès et de maintien dans le logement et en matière d'hébergement pour les personnes défavorisées,
- développer une offre de logements et d'hébergements correspondant aux besoins des personnes défavorisées,
- définir les priorités de traitement des situations des personnes et familles sans logement, menacées d'expulsion sans relogement, hébergées ou relogées temporairement, exposées à des situations d'habitat indigne, en incluant les personnes reconnues prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO) et du droit à l'hébergement opposable (DAHO).

Pour la mise en œuvre locale du PDALHPD, le PLUi-H devra identifier dans son diagnostic les besoins spécifiques des publics les plus fragiles et proposer des solutions de logement, d'hébergement et d'accompagnement.

Il s'agit, en particulier, d'assurer le démarrage du parcours résidentiel des jeunes ménages, de répondre aux besoins des personnes âgées concernant l'adaptation du logement au handicap ou à la perte d'autonomie pour le maintien à domicile, et de permettre aux ménages modestes de se loger dans le Créonnais.

III. La gouvernance du PLUi-H

Le volet habitat du PLUi est un outil au service des élus et des techniciens du territoire. Son rôle est d'évaluer la politique en cours, d'agir sur les projets à venir et de communiquer les résultats auprès des partenaires et de la population. Pour s'assurer de son efficacité, une gouvernance et une animation investie sont des pré-requis indispensables.

3.1. La constitution d'instances de pilotage et de suivi du PLUi H

La CdC du créonnais doit constituer un comité de pilotage qui associe des élus référents en charge du PLUi H, les maires et les principaux référents de l'habitat sur le territoire.

Il est nécessaire que les décideurs se rassemblent régulièrement pour s'assurer de la mise en oeuvre des actions décidées et de leurs résultats.

Il convient également d'assurer une animation dynamique de la démarche tout au long de la période d'exécution, en capacité de fédérer l'ensemble des parties prenantes. Cela paraît indispensable à l'appréciation de l'efficacité de la politique conduite et à l'ajustement continu de l'action publique.

La fréquence de réunion de cette gouvernance devra être définie en amont et devra minima prévoir un bilan annuel du volet habitat du PLUi ainsi qu'une évaluation à mi-parcours et finale (à 6 ans).

L'identification d'élus communautaires référents sur la question est également un élément facilitateur pour la diffusion d'information et la déclinaison locale du PLUiH.

3.2. La définition d'un échéancier et une estimation des coûts des actions (financiers et humains)

Un échéancier réaliste de mise en oeuvre des différentes actions doit être élaboré afin de faciliter le suivi et l'évaluation du PLUiH.

Une estimation du coût de la mise en oeuvre de la politique définie devra être indiquée dans le PLUiH. Elle est indispensable pour garantir la faisabilité des actions programmées. Elle peut ainsi entraîner un phasage de ces actions pour assurer leur financement

3.3. La mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation continue du document

Dans le cadre du PLUiH, il convient d'organiser dès l'origine la vérification régulière de la mise en oeuvre des actions décidées et de leurs résultats. Pour cela, il sera nécessaire de fédérer et de finaliser les différents outils d'observation existants ou en développement. Ces indicateurs de suivi et d'évaluation doivent également être complétés afin de couvrir l'ensemble des thématiques traitées par le PLUiH.

Cela paraît indispensable à l'appréciation de l'efficacité de la politique conduite et à l'ajustement continu de l'action publique voire privée. L'observatoire permettra également d'éclairer les débats intermédiaires sur les résultats de l'application du PLUiH au regard de la satisfaction des besoins en logements et de l'évolution des marchés locaux fonciers et immobiliers.

Annexe – Le contexte juridique

■ **La loi pour la mise en œuvre du droit au logement du 31 mai 1990 (« loi Besson »)** consacre le droit au logement et crée les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage.

■ **La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 (LOV)** vient compléter le dispositif destiné à lutter contre la ségrégation sociale dans la ville en créant le « droit à la ville » qui fixe comme objectif des politiques publiques le fait d'assurer, sans discrimination, aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de service et de transport répondant à la diversité de leurs besoins et de leurs ressources. Elle crée les programmes locaux de l'habitat.

■ **La loi relative à la lutte contre les exclusions du 31 juillet 1998** est une actualisation de la loi Besson ; elle tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance.

■ **La loi relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage du 5 juillet 2000** établit le principe d'équilibre entre, d'une part, la liberté constitutionnelle d'aller et venir et l'aspiration légitime des gens du voyage à pouvoir stationner dans des conditions décentes et, d'autre part, le souci des élus locaux d'éviter des installations illicites qui occasionnent des difficultés de coexistence avec leurs administrés. Elle modifie le dispositif départemental d'accueil des gens du voyage et renforce les dispositions relatives aux schémas départementaux qui deviennent le pivot du dispositif.

■ **La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000 (SRU)** réaffirme les principes de diversité et de mixité sociale et urbaine. Elle s'articule autour de 3 axes :

- la réforme des documents d'urbanisme, dans un souci de cohérence ;
- l'intégration des déplacements dans la réflexion urbaine, au service du développement durable, avec le renforcement du rôle des Plans de Déplacements Urbains (PDU) ;
- la lutte contre la ségrégation spatiale, avec notamment la création du dispositif de l'article 55 qui impose à toutes les communes de plus de 3 500 habitants - comprises dans une unité urbaine (agglomération) de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants - de disposer d'au moins 20% de logements locatifs sociaux parmi leurs résidences principales.

■ **La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003** instaure un programme national de rénovation urbaine et crée l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU) qui constitue le guichet unique de financement du programme.

■ **La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004** vient renforcer les pouvoirs des collectivités dans de nombreux domaines. Outre la possibilité pour les EPCI dotés d'un PLH de se voir déléguer par convention la compétence des aides à la pierre, la loi transfère aux départements la gestion du Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL). Elle crée par ailleurs les conventions de patrimoine que les organismes d'habitation à loyer modéré peuvent conclure avec l'État, contenant les éléments de la politique patrimoniale et sociale de l'organisme.

■ **La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 (MOLLE)** qui prévoit une réforme substantielle des programmes locaux de l'habitat notamment :

- l'extension du champ d'application du PLH qui devient obligatoire pour les communes isolées de plus de 20 000 habitants et pour les Communautés de communes qui ont pris la compétence habitat et qui comptent plus de 30 000 habitants avec une ville centre de plus de 10 000 habitants ;
- le renforcement de l'opérationnalité du PLH : territorialisation des objectifs par commune, précision du nombre et de la typologie des logements, échéancier prévisionnel, orientations en matière de servitudes ;
- le renforcement des pouvoirs du Préfet ;
- une articulation renforcée du PLH avec le PLU. Lorsqu'un PLH est approuvé après le PLU, le délai de mise en compatibilité par la commune passe de 3 ans à 1 an. Lorsque le PLU est élaboré et adopté par un EPCI ayant la compétence habitat, il doit désormais intégrer les dispositions du PLH et en tenir lieu.

Cette loi contient des mesures concernant notamment :

- les acteurs du logement : réforme du 1% logement, création des conventions d'utilité sociale (CUS), évolution des statuts et missions de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) ;
- la création du plan national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) ;
- l'urbanisme et l'offre foncière, avec l'objectif de faciliter la construction de logements ;
- l'accession sociale à la propriété ;
- l'investissement locatif et le conventionnement ANAH ;
- l'accès au logement et la location tant dans le parc privé que social : simplification des démarches, facilitation de la mobilité dans le parc social... ;
- le logement des personnes défavorisées, le traitement de l'habitat indigne et le droit au logement opposable, avec notamment la première définition légale de la notion d'habitat indigne ;
- l'instauration obligatoire par le Préfet et le président du Conseil général des commissions départementales de coordination des actions de préventions des expulsions ;
- une refonte de la planification de l'hébergement, avec l'instauration d'obligations chiffrées pour certaines communes, assorties d'un prélèvement sur leurs ressources fiscales en cas de non atteinte de ces objectifs.

■ **La loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010 (Grenelle 2)**, second volet du Grenelle de l'environnement, fixe de nouvelles règles environnementales dans de nombreux domaines : bâtiment, urbanisme, transports, eau, mer, énergie, climat, biodiversité...

Concernant plus spécifiquement la question du logement, elle comporte plusieurs mesures :

- amélioration de la performance énergétique : information obligatoire, rôle accru du diagnostic de performance énergétique, élargissement de la réglementation thermique, compétence des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) élargie à la lutte contre la précarité énergétique ;
- important volet dans le domaine de l'urbanisme : meilleure prise en compte du développement durable dans les documents d'urbanisme, l'incompatibilité manifeste avec le PLH devient un motif d'opposition, dans le cadre du contrôle de légalité, à l'approbation du PLU, possibilité pour le PLU de délimiter des secteurs avec densité minimale de construction, renforcement du caractère opérationnel des SCOT (objectifs chiffrés de consommation d'espace notamment) ;
- climat : les collectivités de plus de 50 000 habitants sont tenues d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre, l'objectif étant d'adopter un plan climat-énergie avant le 31 décembre 2012.

■ **La loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social du 18 janvier 2013** prévoit les réformes suivantes :

- une mesure visant à favoriser la mise à disposition du foncier de l'État et de ses établissements publics en faveur du logement en permettant une cession au profit d'opérations de logement social pouvant aller jusqu'à la gratuite ;

- une augmentation du seuil de logements locatifs sociaux à 25% des résidences principales à l'échéance de 2025 avec des taux de rattrapages de logements locatifs sociaux manquants suivants : 25% sur la période triennale 2014-2016 ; 33% pour 2017-2019 ; 50% pour 2020-2022 ; 100% pour 2023-2025 (modification de l'article 55 loi SRU) ;
- un renforcement des contraintes à l'égard des communes en état de carence de logements sociaux : possibilité pour le Préfet de multiplier par cinq les prélèvements ; relèvement du plafond du prélèvement à 7,5% pour les communes à fort potentiel fiscal ; obligation d'inclure dans toute opération de taille significative au moins 30% de logements locatifs sociaux ;
- une redéfinition du circuit de reversement des prélèvements opérés sur les communes en état de carence : reversement des majorations de prélèvement à un fonds national ; versement prioritaire des prélèvements aux intercommunalités délégataires des aides à la construction de logements et à défaut, à l'établissement public foncier local ou d'État compétent sur le périmètre communal ou au FAU.

■ **La loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction du 1^{er} juillet 2013**

Par ces ordonnances, le gouvernement entend :

- mettre en place une procédure intégrée pour le logement, qui rassemble l'ensemble des procédures d'autorisation nécessaires pour un projet, afin d'aboutir plus rapidement à la délivrance des permis de construire, dans le respect de la protection de l'environnement ;
- accroître la densification en favorisant la transformation de bureaux en logements, en limitant les obligations en matière de places de stationnement, en autorisant un alignement sur la hauteur d'un bâtiment contigu ou la surélévation d'immeubles pour la création de logements ;
- réduire le délai de traitement des recours contentieux et lutter contre les recours abusifs ;
- encourager le développement de logements intermédiaires à prix maîtrisé, entre logement social et parc privé, par la création d'un statut spécifique et d'un bail de longue durée dédié ;
- créer un portail national de l'urbanisme pour améliorer l'accès aux documents d'urbanisme ;
- augmenter le taux maximal de garantie d'emprunt que les collectivités territoriales peuvent consentir pour faciliter le financement de projets d'aménagement ;
- supprimer progressivement la possibilité de garantie intrinsèque pour les opérations de logements en l'état futur d'achèvement (VEFA) afin de protéger les accédants en cas de défaillance du promoteur en cours de chantier ;
- faciliter la gestion de la trésorerie des entreprises du bâtiment.

■ **L'ordonnance relative au contentieux de l'urbanisme du 18 juillet 2013** vise à accélérer les délais et le traitement des contentieux en matière d'urbanisme ainsi qu'à prévenir les recours « abusifs » dans l'objectif de faciliter la réalisation d'opérations d'aménagement et de construction de logements.

■ **L'ordonnance relative à la procédure intégrée pour le logement (PIL) du 3 octobre 2013**

Pourront faire l'objet d'une PIL, à compter du 01/01/2014, les opérations d'aménagement ou les constructions destinées principalement à l'habitation, à caractère public ou privé, présentant un caractère d'intérêt général dès lors qu'elles sont situées dans une unité urbaine au sens de l'INSEE (une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu - c'est-à-dire sans coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions – et qui comptent au moins 2 000 habitants). Les projets doivent en outre permettre d'assurer, à l'échelle de la commune, la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat.

Cette procédure permet de diviser par deux les délais nécessaires à la réalisation de projets de construction de logements en simplifiant et fusionnant les différentes étapes des procédures applicables en matière d'urbanisme. La PIL permet en effet de mettre en compatibilité les documents d'urbanisme (PLU, SCOT et le SAR) et d'adapter des normes supérieures (SDAGE et SAGE, ZPPAUP, SRCE, PCET, DTA, PPR, PDU et PLH). Elle peut être décidée soit par l'État ou ses établissements publics, soit par les collectivités territoriales ou leurs

groupements compétents pour élaborer les documents d'urbanisme.

■ L'ordonnance relative au développement de la construction de logement du 3 octobre 2013

Les possibilités de dérogations, présentées ci-dessous, sont ouvertes à la commune de CESTAS.

Pour favoriser la construction de logements en zone tendue, cette ordonnance vise à favoriser la densification des cœurs urbains afin de limiter la périurbanisation. Pour y parvenir, il est proposé d'accroître l'offre et de diminuer le coût des logements en agissant sur les obligations et les dérogations découlant des documents d'urbanisme dans des communes où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements (communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants figurant à l'article 232 du CGI et communes à forte croissance démographique au sens de l'article L. 302-5, 7ème alinéa du CCH).

L'autorité compétente pour délivrer les permis de construire peut ainsi déroger aux règles du PLU (ou du document en tenant lieu) relatives au gabarit et à la densité des constructions, ainsi qu'aux obligations de stationnement pour des projets destinés principalement à de l'habitation, qu'il s'agisse d'un projet de construction, de surélévation ou de transformation en habitation par reconstruction, rénovation ou réhabilitation. Il sera également possible d'exonérer de l'obligation de stationnement un projet de construction neuve situé à moins de 500 mètres d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre.

Le Préfet peut aussi accorder certaines dérogations aux règles de construction pour des projets de surélévation de constructions existantes à vocation de logements.

Le décret visant à favoriser la construction de logements du 3 octobre 2013 précise les modalités pratiques d'application de l'ordonnance précitée (consistance des dossiers de demande de dérogations, modalités d'instruction des demandes et de décision).

■ L'ordonnance n° 2014-159 du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire

Elle donne une définition générale des logements intermédiaires, laquelle repose notamment sur le respect d'un plafond du niveau de ressources de ses occupants et sur le respect d'un plafond du niveau de prix exigés à l'achat ou à la location. Plus précisément, il s'agit des logements qui répondent aux trois conditions suivantes :

- ils font l'objet d'une aide directe ou indirecte accordée par l'Etat, une collectivité locale ou l'un de ses groupements, ou par une personne morale de droit privé. Cette aide est conditionnée au respect, pendant une certaine durée, d'engagements quant à son occupation et à son prix ;
- ils sont destinés à une occupation à titre de résidence principale par des personnes physiques dont les ressources n'excèdent pas des plafonds déterminés en fonction de la typologie du ménage, la localisation et le mode d'occupation du logement ;
- ils font l'objet d'un prix d'acquisition ou un prix de location qui n'excède pas des plafonds déterminés en fonction de la localisation du logement, de son type et, le cas échéant, de son mode de financement.

Cette ordonnance prévoit également la prise en compte des logements intermédiaires dans la typologie des logements pouvant faire l'objet d'une programmation dans les PLH, permettant à la collectivité de compléter l'offre de logements pour répondre plus spécifiquement aux besoins identifiés sur ce créneau. Cette complémentarité de l'offre de logements au travers des logements intermédiaires constitue un levier pour agir sur la diversité de l'offre de logements et sur la mixité sociale des quartiers.

Le besoin de développement d'une offre intermédiaire apparaissant clair sur la commune au regard des prix du marché, il conviendra que le PLH définisse une programmation de cette typologie de produits.

Favoriser l'accession sociale à la propriété

De la même manière que pour le logement intermédiaire, le développement d'une offre de logement en accession sociale, permettant à des ménages modestes d'accéder à la propriété, viendra utilement compléter l'offre existante pour permettre des parcours résidentiels complets.

Le mécanisme de location-accession permet à des ménages sans apport personnel d'acquérir le logement qu'ils occupent avec un statut de locataires. Les opérations réalisées dans le cadre de ce dispositif comportent deux phases. Au cours de la première, le logement est financé, comme dans le cas d'une opération locative classique, par un opérateur Hlm. Le ménage qui occupe le logement acquitte une redevance composée d'une indemnité d'occupation incluant les frais de gestion, et d'une épargne (la « part acquisitive »). A l'issue de cette première phase, dont la durée peut être variable, le ménage a la possibilité d'opter pour le statut d'accédant à la propriété.

Afin de rendre la location-accession attractive pour des ménages dont les ressources sont modestes, un prêt conventionné dédié à ce type d'opérations sociales dans le neuf, le prêt social location-accession (PSLA), a été créé en 2004. Ce produit présente les mêmes avantages fiscaux que le PLS (TVA à taux réduit et exonération de TFPB) et est éventuellement transférable de l'opérateur à un ménage accédant. Il peut se cumuler, sous certaines conditions, avec un PTZ.

Il conviendra que le PLH détermine une programmation de PSLA

Mise en œuvre d'une stratégie de vente du patrimoine HLM

Au-delà des PSLA, la vente de patrimoine HLM est un important levier pour les opérateurs afin de constituer des fonds propres permettant d'investir pour la production de nouveaux logements.

La Commune doit, à travers son PLH, inscrire une stratégie de vente et de reconstitution du parc HLM dans une approche d'ensemble. Les principes suivants peuvent a minima être poursuivis :

- garantir la qualité du patrimoine vendu
- moduler la stratégie de vente et de compensations en fonction de la situation de la commune au regard de la loi SRU. Il est à ce titre rappelé que la vente de patrimoine HLM est interdite dans les communes en carence.

- La Loi pour l'accès au logement et à l'urbanisme rénové du 24 mars 2014.

Cette loi vise à combattre la crise du logement, marquée depuis de nombreuses années par une forte augmentation des prix, une pénurie de logements et une baisse du pouvoir d'achat des ménages. Structurée selon 3 axes complémentaires, le volet habitat de ce texte est porteur d'une démarche de régulation, d'une logique de protection et d'une dynamique d'innovation, répartis en 3 chapitres :

- l'accès de tous à un logement digne et abordable.
- la lutte contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées.
- l'amélioration de la lisibilité et l'efficacité des politiques publiques du logement.

La loi ALUR renforce également la place des EPCI dans la coordination locale des politiques de l'habitat. A ce titre, le PLH qu'il soit intégré ou non dans un PLUi, voit son champ d'intervention agrandi et sa politique partenariale renforcée.

Les EPCI dotés de PLH doivent élaborer un plan partenarial de gestion de la demande locative sociale et d'information des demandeurs (PPGDLSID : L.441-2-8 et L.441-2-9 du CCH) qui définit les orientations destinées à assurer la gestion partagée des demandes de logement social et à satisfaire au droit à l'information

des demandeurs.

Il fixe le délai maximal dans lequel tout demandeur qui le souhaite doit être reçu après l'enregistrement de sa demande de logement social (art.97- 6°-Art. L.441-2-8 nouv.-I-1er & 2è al.).

Le plan peut prévoir :

La mise en place et les modalités d'un système de cotation de la demande liée à un système de qualification de l'offre de logements (art.97-6° -Art. L;441.-2-8 nouv.-1-3è al.).

La mise en place et les modalités d'un système de location-choisie art.97-6°-Art.L.441-2-8.-I-4è al.).

A titre expérimental, il peut prévoir la participation des agents immobiliers à la collecte et à la diffusion d'informations sur l'offre de logements disponibles. Il détermine les actions auxquelles sont associés les organismes bailleurs, l'Etat et les autres réservataires de logements sociaux et, le cas échéant, d'autres personnes morales intéressées (ADIL).

- La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

Cette loi prévoit notamment le transfert automatique au président de l'EPCI des pouvoirs de polices spéciales de l'habitat. Ainsi, celui-ci sera compétent pour la sécurité des immeubles recevant du public, la sécurité des immeubles collectifs à usage principal d'habitation et celle des bâtiments menaçants ruine. Les Maires des communes membres de l'EPCI disposent d'un délai de 6 mois à compter de l'élection du Président de l'EPCI pour s'opposer à ce transfert (CGCT, art L.5211-9-2 I dernier alinéa).

- La loi du 18 juin 2014 portant nouvelle organisation territoriale de la république (Loi NOTRe).

La loi ajoute à la liste des compétences obligatoires des communautés de communes et des communautés d'agglomération l'aménagement et l'entretien des aires d'accueil des gens du voyage (article 18).

Les communautés de communes devront alors se doter de deux nouvelles compétences obligatoires parmi cinq compétences obligatoires avant le 31 décembre 2016 : l'aménagement de l'espace communautaire (dont le PLU), le développement économique, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des risques d'inondation (dés 2016), la promotion du tourisme, et les aires d'accueil des gens du voyage.

- La loi du 29 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

En matière d'attribution la loi permet notamment de fléchier une partie de logement locatif social en faveur des publics handicapés et âgés nécessitant un logement accessible.