

Comment mieux intégrer la mixité sociale dans les PLU ?



Introduction

De nombreuses collectivités sont conduites à développer des logements sociaux pour diversifier leur offre de logements afin d’être en capacité de répondre aux besoins de leurs habitants tout au long de leur vie : jeunes ménages, familles monoparentales, personnes âgées, ménages modestes.

Certaines d’entre elles sont en outre soumises à des obligations fixées par la loi SRU ou aux objectifs déterminés par les documents de planification supra-communaux (SCoT, PLH).

Le PLU apporte des outils permettant de prévoir la création de logements sociaux et de faciliter leur réalisation. Cependant, ces outils ne garantissent pas la sortie effective des opérations, qui dépend de facteurs divers et complexes : mobilisation du foncier à un coût raisonnable, état du marché immobilier, financement du logement social, capacité d’intervention des bailleurs, acceptation sociale...

Les collectivités ne peuvent atteindre leurs objectifs qu’en mettant en place un environnement favorable, tenant compte des dimensions foncière, technique, et économique, et en s’assurant de la mobilisation des opérateurs intéressés.

Quels sont les outils offerts par le PLU pour favoriser la création de logements sociaux, et quelles sont leurs limites ? Comment les utiliser de manière pertinente au regard du contexte local ? Quels sont les leviers à mobiliser en complément ? Enfin, de quels acteurs doivent s’entourer les élus locaux pour mener à bien leur politique de création de logements sociaux ?

L’ambition de ce guide est d’aider les collectivités à mettre en place une stratégie globale, et à la décliner en actions, parmi lesquelles le PLU trouve sa place.

Sommaire

COMMENT FAIRE UN PLU EFFICACE ?

- 1. Les outils de mixité sociale du PLU
 - 1.1 Les emplacements réservés (ER) pour la construction de logements locatifs sociaux
 - 1.2 Les secteurs de mixité sociale (SMS)
- 2. Les autres prescriptions réglementaires
 - 2.1 La majoration de volume constructible
 - 2.2 Les règles de stationnement
- 3. Un outil qualitatif : l’OAP

COMMENT PASSER DU PLU À L’OPÉRATION ?

- 1. La maîtrise foncière
- 2. Les outils de la maîtrise foncière et les modes d’acquisition
 - 2.1 L’acquisition amiable
 - 2.2 Le droit de préemption urbain (DPU)
 - 2.3 La zone d’aménagement différé (ZAD)
 - 2.4 La déclaration d’utilité publique (DUP)
 - 2.5 L’expropriation
- 3. Les logiques des acteurs du logement social
 - 3.1 Mixité sociale et répartition des logements
 - 3.2 Effets de seuils et taille critique
 - 3.3 Modalités de collaboration avec les bailleurs sociaux et diversité des montages
 - 3.4 Les autres leviers pour la réalisation des opérations intégrant de la mixité sociale
 - 3.5 Un point clé, la perception du logement social
 - 3.6 Le défi de la qualité architecturale et urbaine... en perpétuelle réinvention

CONCLUSION
ANNEXES

Lexique

ANAH : agence nationale pour l’amélioration de l’habitat

CU : code de l’urbanisme

DUP : déclaration d’utilité publique

DPU : droit de préemption urbain

EPF : établissement public foncier

ER : emplacement réservé

OAP : orientations d’aménagement et de programmation

PLH : programme local de l’habitat

PLU : plan local d’urbanisme (par souci de simplicité, ce document intègre également sous ce sigle le Plan local d’urbanisme intercommunal)

POS : plan d’occupation des sols

PUP : projet urbain partenarial

SCoT : schéma de cohérence territoriale

SMS : secteur de mixité sociale

SRU : solidarité et renouvellement urbain

TA : taxe d’aménagement

VEFA : vente en l’état futur d’achèvement

ZAC : zone d’aménagement concerté

ZAD : zone d’aménagement différé

La Terrasse-La Petite Chartreuse,
maîtrise d’ouvrage : Pluralis Société
d’Habitation des Alpes,
maîtrise d’œuvre : V.Rigassi



Comment faire un PLU efficace ?

Pour déterminer les outils à mettre en place favorisant la réalisation de logements sociaux, la collectivité doit avant tout disposer d'un diagnostic foncier identifiant le foncier stratégique pour les opérations de logements.

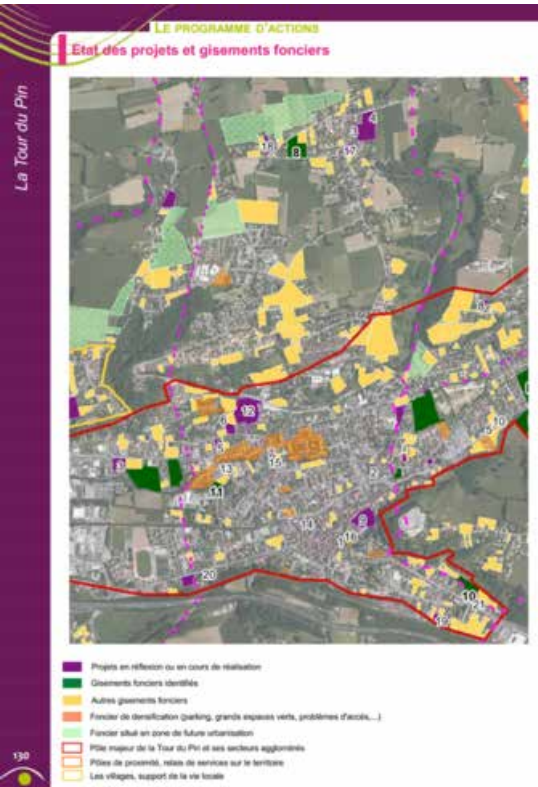
Le volet foncier du programme local de l'habitat (PLH) peut apporter ces éléments, et la réalisation du diagnostic du PLU, qui doit analyser "les capacités de densification et de mutation des espaces bâtis" (L 151-4 du CU) permet de l'approfondir et de l'actualiser. Pour constituer une réelle aide à la décision, ce diagnostic doit mettre en évidence "la dureté foncière" (capacité du terrain à muter facilement ou non), l'équipement des terrains, les contraintes et servitudes qui s'y appliquent. Il doit estimer leur potentiel de constructibilité. Compte tenu des publics du logement social, il est important de privilégier des terrains ou des bâtiments situés à proximité des équipements publics, des commerces et des transports collectifs, ainsi que des zones d'emploi. Ainsi,

forte de la connaissance de son foncier stratégique pour le logement social, la commune pourra décider des dispositions à inscrire dans son PLU.

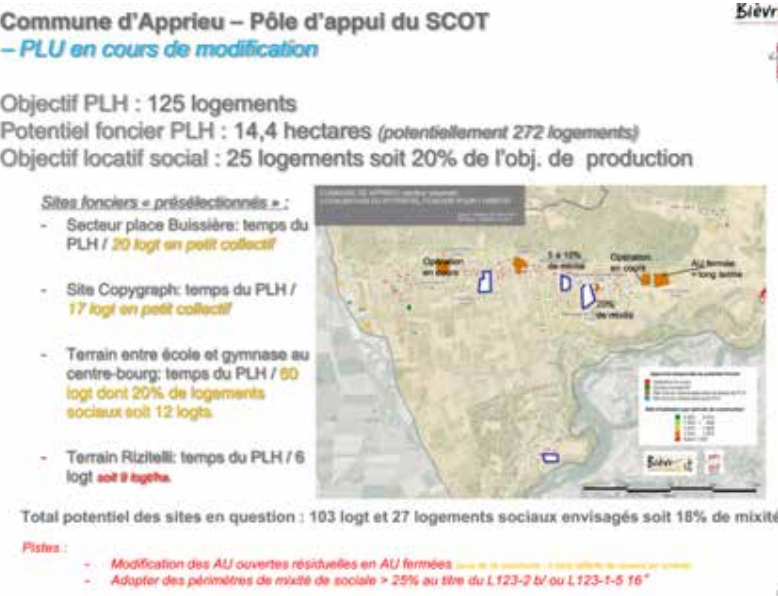
L'IDENTIFICATION DES GISEMENTS FONCIERS DANS LES PLH

Le PLU doit, s'il y a lieu, être compatible avec le PLH. Certains PLH vont assez loin dans l'identification des gisements fonciers disponibles : les programmes d'actions identifient les caractéristiques des programmes à développer sur ces secteurs, et évoquent les pistes d'évolution du document d'urbanisme nécessaires pour prendre en compte les orientations et objectifs des PLH.

Extrait du PLH des Vallons-de-la-Tour 2016-2022



Extrait du PLH Bièvre Est 2012-2017



1. Les outils de mixité sociale du PLU

1.1 Les emplacements réservés (ER) pour la construction de logements locatifs sociaux

En vertu de l'article L 151-41 4° du code de l'urbanisme, les collectivités peuvent réserver dans leur PLU, en zone U ou AU, des terrains en vue de la réalisation de logements, notamment sociaux, dans le respect des objectifs de mixité sociale. L'ER a pour objet de développer une offre locative sociale dans les communes et quartiers déficitaires, ou au contraire, de rééquilibrer l'offre de logements par la création de logements privés dans les secteurs ayant un fort taux de logements sociaux.

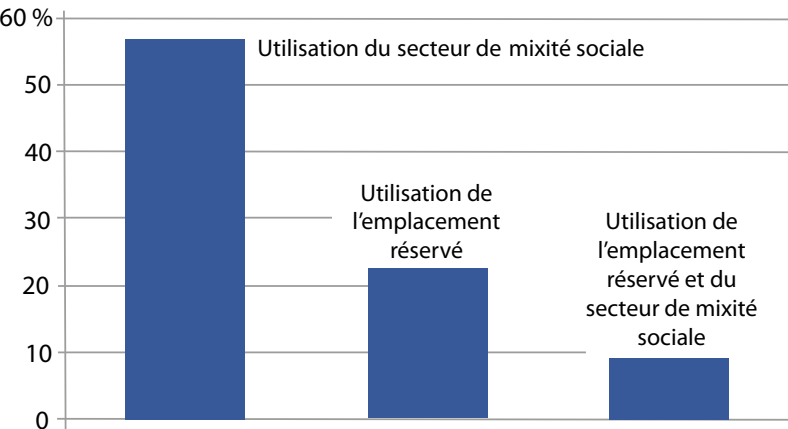
Les programmes de logements prévus sur les ER doivent être définis dans le règlement. Les documents graphiques font apparaître les ER et précisent la nature du programme prévu (R 151-38 1° du CU).

Le Conseil d'État retient une conception très large des pouvoirs des auteurs du PLU en matière de définition de programme de logements à réaliser sur un ER, ce programme pouvant être entièrement contraint (nombre de logements, type de logements, surface à construire).

L'instauration d'un ER suppose que le programme soit précisément défini, en nombre de logements et/ou en m² de surface plancher à construire. Le PLU ne peut pas se contenter de faire état d'une volonté de "création de logements sociaux".

La création d'un ER "dans le respect des objectifs de mixité" n'impose pas

un programme de logements mixte : le programme peut se composer de 100 % de logements locatifs sociaux.



Ces emplacements réservés s'appliquent en général à une localisation très précise, réservés en totalité ou en partie, à des programmes de logements. Ces terrains peuvent être bâtis ou non. On constate souvent l'usage de cet outil sur des parcelles en "dents creuses", plutôt destinées à la réalisation d'une opération mono-bailleur, 100 % destiné au logement social, et d'ampleur limitée.

À la différence des ER dédiés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général et aux espaces verts (L 151-41 1° à 3° du CU), il n'est pas nécessaire de préciser le bénéficiaire de l'ER. Seul le programme de logement doit être défini.

La servitude est levée après la réalisation des programmes définis, ou après la cession de la partie du terrain sur laquelle seront réalisés ces derniers. L'opération peut être réalisée par toute personne physique ou morale dès lors que les dispositions de l'ER sont respectées.

Quels outils sont instaurés dans le PLU pour réaliser du logement social ?

Echantillon de 44 PLU approuvés entre mars 2013 et avril 2014



Comment mieux intégrer la mixité sociale dans les PLU ?

Comment faire un PLU efficace ?

1. Les outils de mixité sociale du PLU

1.1 Les emplacements réservés (ER) pour la construction de logements sociaux

1.2. Les secteurs de mixité sociale (SMS)

En contrepartie de la réservation, un droit de délaissement est ouvert aux propriétaires fonciers dans les conditions posées par les articles L 230-1 et suivants du CU. Il compense les restrictions apportées par l'ER à l'exercice de leur droit de propriété, en contraignant la collectivité à acquérir leurs terrains, lorsque les propriétaires ne sont pas en mesure de réaliser ou de faire réaliser les logements exigés. La collectivité peut renoncer à acquérir le terrain, elle doit alors supprimer l'ER.

À noter, la mise en place de cet outil ne garantit pas la réalisation du projet car le propriétaire n'est pas dans l'obligation de vendre. Par ailleurs, l'emplacement réservé ne donne pas un droit de préemption à la collectivité bénéficiaire, sauf s'il est inscrit dans une zone couverte par le DPU ou une ZAD.

1.2 Les secteurs de mixité sociale (SMS)

En vertu de l'article L 151-15 du code de l'urbanisme, les collectivités peuvent mettre en place un secteur de mixité sociale, sur tout ou partie des zones U ou AU, consistant à affecter un pourcentage d'un programme de logements déterminés par le PLU à des logements locatifs ou en accession, sociaux ou privés.

Les SMS permettent à la collectivité d'imposer, unilatéralement et sans contrepartie, un certain pourcentage de logements de la catégorie qu'elle définit, dans toutes les opérations immobilières, qu'elles soient d'initiative publique ou privée, dans des secteurs identifiés dans le PLU. Cela peut contribuer à rééquilibrer l'offre de

logements en fonction des enjeux du territoire. Les promoteurs privés, qui souhaitent développer un projet sur ces secteurs, sont obligés de solliciter des bailleurs sociaux en vue de répondre à l'obligation qui leur est faite d'intégrer une part de logements sociaux.

La délimitation de ces secteurs se traduit nécessairement, au niveau du règlement graphique, par la création de sous-zones U ou AU (trame ou indice) dans lesquelles des dispositions spécifiques s'appliquent (R 151-38 3° du CU).

Le SMS se caractérise le plus souvent par :

- un seuil d'application, qui peut être fonction du nombre de m² de surface plancher de l'opération et/ou du nombre de logements construits,
- un taux de logements sociaux et/ou en accession, éventuellement différencié en fonction de la catégorie de financement.

Il n'y a pas de droit de délaissement associé à ces secteurs.

Il convient d'être vigilant sur ces critères, en fonction du contexte local :

- en zone tendue, le seuil de déclenchement de la servitude doit être bien calibré pour éviter les phénomènes de "contournement" de la règle (multiples divisions parcellaires pour échapper aux seuils).

- en zone moins tendue, il convient d'être vigilant :

- sur le taux de logements sociaux souhaité (répondant aux besoins identifiés), en cohérence avec la programmation des aides financières,

→ et permettant la faisabilité de l'opération : financière d'une part, avec l'équilibre de l'opération, et patrimoniale d'autre part, avec la question de la gestion du parc à long terme.

Dans les secteurs de développement futur (zone AU), le SMS doit être associé à une ouverture de la zone, conditionnée à une opération d'aménagement d'ensemble, afin de garantir l'atteinte de l'objectif de mixité sociale, le risque étant dans les zones ouvertes au fur à mesure de l'équipement de la zone, que les autorisations d'urbanisme échappent individuellement au seuil de la servitude.

Les SMS peuvent être délimités à l'intérieur de secteurs beaucoup plus étendus que les ER, et la servitude ne s'applique que dans le cas où les propriétaires des terrains inclus dans ces secteurs décident de réaliser des programmes de logements (et non des bureaux ou commerces).

Remarques communes aux deux outils

Le rapport de présentation du PLU doit exposer de manière précise les motifs pour lesquels un ER ou un SMS est institué, de même que l'objet et la localisation de la servitude.

Les demandes de permis de construire portant sur des constructions situées dans les ER ou les SMS doivent être complétées par un tableau indiquant la surface de plancher des logements créés correspondant aux catégories de logements dont la construction sur le terrain est imposée par le PLU (R 431-16-1 du CU).



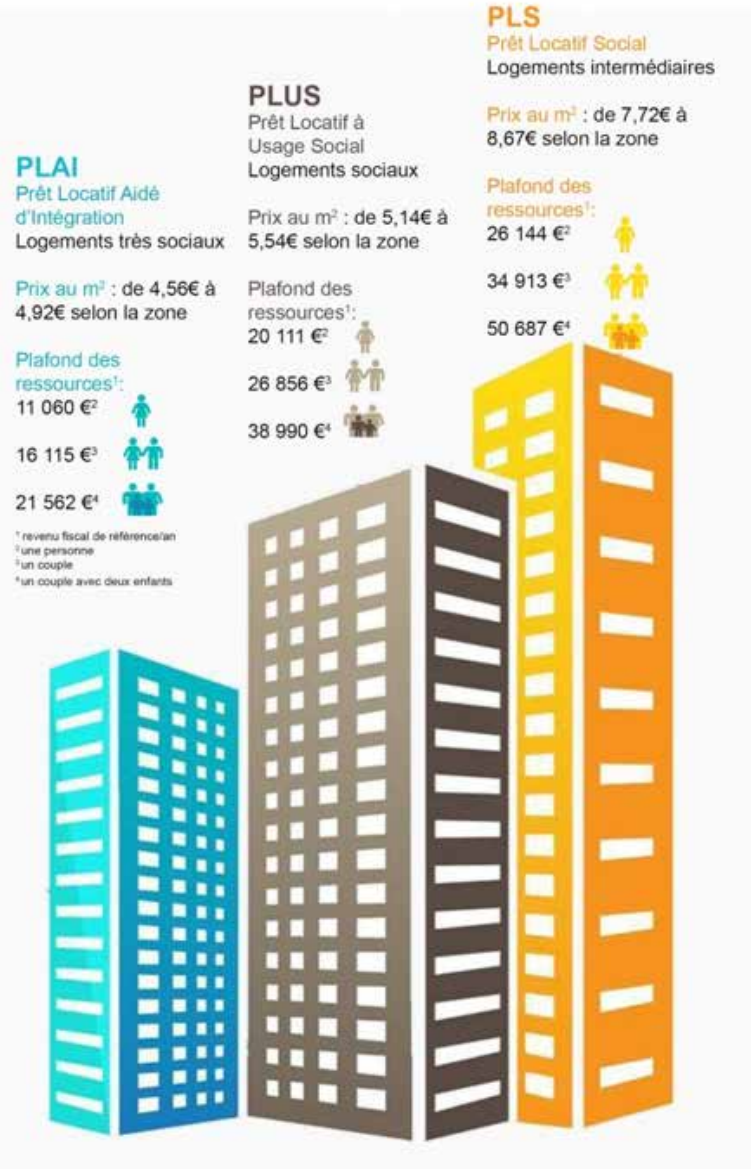
Extrait du PLU de Pont-de-Claix



- ① Secteur à programme de logements / mixité sociale (30 % LLS mini)
- ② Secteur à programme de logements / mixité sociale (100 % Accession)

Comment mieux intégrer la mixité sociale dans les PLU?

- Comment faire un PLU efficace ?
- 1. Les outils de mixité sociale du PLU
 - 1.2 Les secteurs de mixité sociale (SMS)



LA VEFA ET LA MIXITÉ SOCIALE

Le secteur de mixité sociale se traduit souvent en phase opérationnelle par la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) d'une partie des logements par un promoteur à un bailleur social. Or, ces deux acteurs suivent des logiques divergentes : celle de la valorisation à court terme pour le promoteur, et celle de la gestion patrimoniale à long terme pour le bailleur (voir partie "comment passer du PLU à l'opération").

Le secteur de mixité sociale ne constitue donc pas une solution idéale pouvant être généralisée à tous les contextes de densification urbaine. De plus la production de logements sociaux est directement liée à la production privée et au marché. Si ces derniers sont moins dynamiques, les collectivités risquent de ne pas atteindre leurs objectifs de production de logements sociaux.

La VEFA est intéressante dans les secteurs où le foncier est cher. Il est alors souhaitable de privilégier une division du terrain (VEFA "horizontale") ou d'affecter une montée complète aux logements sociaux.

ANNE TRILLAT, URBANISTE À GRENOBLE ALPES MÉTROPOLE (RESPONSABLE DU SERVICE URBANISME DE MEYLAN LORS DE L'ÉLABORATION DU PLU)

"Le choix de secteurs de mixité sociale, la commune de Meylan l'a vraiment décidé pour que tous les quartiers participent à l'effort. Les terrains sur lesquels la commune avait une visibilité à court terme de sortie de logements, ou de sortie d'opérations, ont plutôt été accompagnés par des OAP. Dans certains secteurs, ont été définis des gabarits supplémentaires, dont nous savions en ayant fait les calculs que c'était là que nous pouvions avoir la volumétrie intéressante pour les majorations de droit à construire. Par contre en termes de faisabilité, c'est à partir de 10 logements ou de 4 000 m² de terrain, non divisé à la date d'approbation du PLU, que la servitude est déclenchée(...). La règle du nombre de logements est efficace dans des secteurs de forte densité, compte tenu des prix du foncier. Quand il faut acheter un bâtiment, démolir et reconstruire, les opérations sont bien souvent sur des densités importantes. Savoir comment nous pouvons tisser un réseau de règles en habitat pavillonnaire, c'était moins facile [...]. L'idée, c'était plutôt d'avoir un outil global qui permette de ne pas laisser échapper les opérations qui pouvaient être intéressantes, plutôt que de travailler sur des outils de type emplacement réservé qui ne nous semblaient pas pertinents par rapport à la problématique de la commune. Les projets très précis avaient été travaillés avec les porteurs de projet dans les OAP."

Crenoble-Blanche Monier, maîtrise d'ouvrage : Bouygues, maîtrise d'œuvre : P.Meunier





2. Les autres prescriptions réglementaires

Deux outils de prescription réglementaire favorisent la sortie des opérations de mixité sociale en permettant de moduler leur équilibre financier par la majoration de leur volume constructible, et par la minoration du nombre d'aires de stationnement par logement sous certaines conditions.

2.1 La majoration de volume constructible

Selon l'article L 151-28 du code de l'urbanisme, le règlement du PLU peut prévoir l'établissement de secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux bénéficie d'une majoration du volume constructible (limitée à 50 %). Cette majoration permet d'équilibrer les opérations par un effet d'économie d'échelle, en augmentant le nombre de logements réalisés.

En pratique, cet outil apparaît peu ou pas utilisé. Il interroge notamment sur l'acceptabilité de cette majoration puisqu'en milieu dense les droits à construire sont généralement dimensionnés sur l'acceptabilité maximale des constructions par la population, et qu'en milieu peu dense (rural et périurbain) les droits à construire sont rarement exploités en totalité.

2.2 Les règles de stationnement

Le stationnement représente une part non négligeable dans l'équilibre financier des opérations. Celui-ci peut fortement pénaliser leur montage lorsqu'il se situe en sous-sol ou pour des opérations de réhabilitation. Le nombre de logements peut ainsi parfois être défini par le nombre de places de stationnement réalisables.

L'obligation de réaliser des aires de stationnement est encadrée lors de la construction de logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'État, pour la réalisation d'établissements assurant l'hébergement des personnes âgées et des résidences universitaires (articles L 151-34 et 35 du CU). Pour ces trois catégories d'opérations, le nombre de places de stationnement est limité à 1 par logement. Cette limite est portée à 0,5 lorsque l'opération se situe à moins de 500 m d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre, et que la qualité de desserte le permet. Le PLU peut aller jusqu'à ne pas imposer de places de stationnement pour ces catégories de logements.

Attention toutefois, ces limitations risquent de s'accompagner d'un report du stationnement sur l'espace public. Les modes de déplacements alternatifs à la

voiture doivent être suffisants, et l'espace public en capacité d'accueillir un report de stationnement éventuel.

3. Un outil qualitatif : l'OAP

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) du PLU fixent les principes d'aménagement souhaités par la collectivité en secteur d'extension urbaine, mais aussi en renouvellement urbain ou en densification de "dents creuses". Elles sont obligatoires en zone à urbaniser.

Elles comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements (article L 151-6 du CU). Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics (article L 151-7 du CU).

Elles peuvent ou non s'appuyer sur les dispositions du règlement. Dans le cas où le secteur couvert par l'OAP ne dispose pas d'un règlement, elle doit comporter un schéma d'aménagement qui précise les principales caractéristiques d'organisation spatiale du secteur, et elle doit porter a minima sur :

- La qualité de l'insertion architecturale, urbaine et paysagère,
- La mixité sociale et fonctionnelle,
- La qualité environnementale et la prévention des risques,

- Les besoins en matière de stationnement,
- La desserte par les transports en commun,
- La desserte des terrains par les voies et réseaux.

Les OAP peuvent établir des éléments de composition spatiale permettant de qualifier les opérations, tels que l'orientation des volumes bâtis, l'exposition et les vues des logements, la localisation des programmes de logements dans le secteur d'aménagement et leur articulation avec les espaces publics internes et périphériques à l'opération. Pour leur conférer

BORYANA PEEVA, CHARGÉE DE MISSION EPORA

"Un des freins dans les documents d'urbanisme que nous avons pu rencontrer, c'est le nombre de places de stationnement définies par m² ou par logement. Sur des emprises foncières réduites, la règle du document de planification peut flécher une superficie importante du tènement de projet pour les stationnements. Cela peut également exiger beaucoup trop de surface de parking à défaut de logements. Sur une commune qui rencontre une problématique de requalification d'un îlot dégradé dans son centre-ville avec une emprise réduite, nous procédons à des acquisitions pour démolir et constituer une emprise suffisante pour proposer un projet cohérent. Nous détruisons plus de 25 logements, et avec les

règles de stationnement que nous devons appliquer, nous n'arrivons pas à en reconstruire plus d'une quinzaine. C'est une vraie difficulté. Pour l'instant, ce projet n'est pas faisable suivant les prescriptions du PLU. Si la commune veut réaliser un projet à cet endroit, elle doit revoir sa réglementation sur le stationnement. Sur le logement social avec l'obligation liée de faire une place, l'enjeu est un peu moindre. Mais quand on parle de logements sociaux, sur des territoires ruraux ou périurbains, on sait que les habitants ont deux véhicules et cela pose question dans le montage de projet. Par ailleurs, il faut être vigilant sur les stationnements, pour ne pas déplacer cette problématique sur l'espace public."

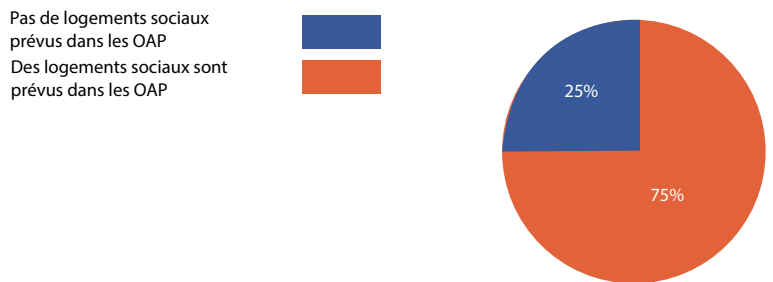
LOÏC GARAIX, ATELIER URBA-SITE

"Cela nécessite vraiment d'avoir des compétences spécifiques en urbanisme de projet et en montage d'opération, avec des moyens d'études adaptés. C'est l'idée que nous défendons d'OAP pré-opérationnelles. C'est une démarche que nous menons en ce moment dans le cadre de l'élaboration des PLU de Vernas, Four, Chamagnieu, où ces communes ont été sensibilisées en amont par le CAUE pour mettre les moyens sur le volet OAP. En fait, la fabrication d'une OAP s'opère sur la base d'une étude d'urbanisme pré-opérationnelle. Cette dernière nécessite l'assemblage de compétences

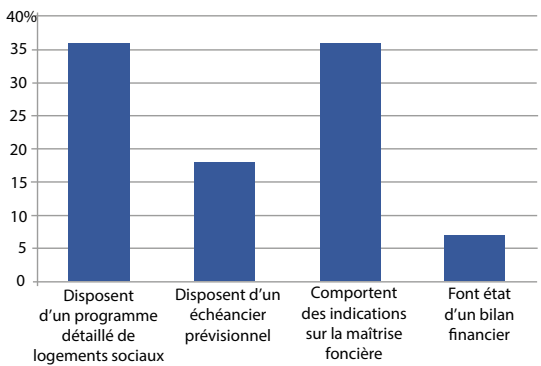
diversifiées comprenant a minima celles d'un urbaniste et d'un spécialiste du montage d'opération d'aménagement et immobilière. Ces compétences minimales sont rendues nécessaires car il va s'agir de définir un programme et un projet urbain en phase avec le marché immobilier et foncier local, de chiffrer l'ensemble des dépenses (foncier, travaux, études) et d'estimer les recettes de manière à vérifier que le projet est attractif pour un opérateur et qu'il est supportable vis-à-vis de la collectivité et de ses capacités financières."



Quelle utilisation des OAP pour répondre aux objectifs de réalisation de logements sociaux ?



Quelle précision dans les OAP ?



une portée réglementaire, il est nécessaire d'y superposer d'autres outils tels que les emplacements réservés, les secteurs de mixité sociale, ou encore la servitude de pré-localisation des espaces publics.

Le degré de précision des OAP est à apprécier au regard de la maîtrise foncière et de la maturité du projet :

- Si la collectivité maîtrise les terrains concernés, l'OAP peut se limiter à quelques grands principes d'aménagement pour afficher une intention vis-à-vis de la population,
- Si le foncier est majoritairement privé, il conviendra de trouver un équilibre entre des dispositions suffisamment précises pour garantir la qualité du projet et la souplesse

nécessaire pour permettre aux futurs opérateurs de s'adapter aux contraintes techniques et économiques,

- Enfin, indépendamment de la maîtrise foncière, si le projet a fait l'objet d'une étude pré-opérationnelle en vue d'une mise en œuvre à court terme, l'OAP pourra fixer avec davantage de précision les dispositions applicables au secteur d'aménagement.

Dans tous les cas, les OAP constituent un outil essentiel de la traduction du projet politique de la collectivité, d'autant plus important lorsque celle-ci ne maîtrise pas le foncier concerné. Elles sont opposables aux autorisations d'occupation du sol dans un rapport de compatibilité (et non de conformité).

En pratique, les OAP sont un réel outil qualitatif de projet, plébiscités par l'ensemble des acteurs, dont il faut s'assurer de la faisabilité technico-financière.

Afin de favoriser la mixité sociale, l'enjeu lors de l'élaboration du PLU est de combiner les différents outils à disposition. Il s'agit alors, en fonction du contexte local, de choisir les règles les plus pertinentes afin de permettre la production de logement social sans entraver le développement de la commune.

1 C'est-à-dire les communes de plus de 3500 habitants appartenant à un EPCI ou une agglomération de plus de 50000 habitants et comprenant au moins une commune de plus de 15000 habitants

LES CONTRATS DE MIXITÉ SOCIALE

Afin de favoriser la production de logements sociaux dans les communes astreintes au titre de la loi SRU¹, un contrat de mixité sociale peut être proposé par l'État à la commune. Les communes ciblées sont en priorité celles qui ont du mal à atteindre les objectifs de production de logement social fixés par la loi. Établis en concertation entre la commune, l'établissement de coopération intercommunal (EPCI), l'État et éventuellement l'EPF, ces contrats dressent l'ensemble des engagements pris par chacun des signataires dans les domaines du foncier, de

l'urbanisme réglementaire et opérationnel, de la programmation et des attributions de logements sociaux. Ils permettent ainsi de s'assurer que tous les outils juridiques, financiers et opérationnels sont bien mobilisés pour enclencher des dynamiques adaptées au contexte local. La durée des contrats est de trois à six ans. Le suivi des réalisations est annuel. Le contrat de mixité sociale permet ainsi de baliser le chemin permettant d'atteindre le taux de 20 ou 25 % de logements sociaux en 2025.



Revel,
maîtrise d'ouvrage : Opac 38,
maîtrise d'œuvre : Dedales Architectes

Comment passer du PLU à l'opération ?

1. La maîtrise foncière

L'inscription des outils présentés dans la partie précédente ne suffit pas à concrétiser les objectifs de réalisation de logements sociaux. En parallèle, les collectivités doivent mettre en œuvre une politique volontariste qui s'appuie à la fois sur la maîtrise foncière et sur un réseau de partenaires (établissements publics fonciers, bailleurs sociaux, promoteurs) qui peuvent l'aider à atteindre le stade opérationnel. La mise à disposition d'un foncier à un prix raisonnable constitue un déclencheur fondamental pour l'ensemble des acteurs opérationnels de l'aménagement. Elle pose la question de la stratégie foncière des collectivités territoriales. Les ambitions de

cette stratégie seront adaptées en fonction des moyens dont elles disposent et de leur volonté politique.

Nécessité de mettre en place une stratégie foncière

Les intercommunalités constituent le niveau territorial adéquat pour mettre en place une stratégie foncière avec les communes, en lien notamment avec le PLH. Les collectivités, y compris celles de taille modeste, peuvent se doter d'une stratégie foncière qui s'appuie sur une analyse foncière plus ou moins approfondie. Cette stratégie permet de surveiller la dynamique du marché,

d'avoir connaissance des prix et de repérer les tènements stratégiques (terrains nus, friches et opérations de renouvellement urbain...).

A l'occasion de l'élaboration ou de la révision du PLU, l'analyse foncière qui est menée aide la collectivité à identifier les secteurs à enjeux, le foncier mobilisable dans l'enveloppe urbaine, à proximité des équipements et réseaux déjà financés par la collectivité, et ceux non équipés destinés à s'inscrire dans les zones d'urbanisation future (AU). Elle peut ainsi repérer les terrains ou immeubles qu'elle souhaite maîtriser et décider des outils les plus pertinents à mobiliser.

Les collectivités ont tout intérêt à disposer d'un portefeuille foncier qui s'avérera utile pour réaliser des équipements publics, des logements sociaux ou encore pour réaliser, si besoin, des échanges avec des propriétaires privés. Il serait dommageable que la multiplication des secteurs de mixité sociale et le recours conjoint à la VEFA, qui ne garantissent pas la sortie effective des opérations de logement social, constituent un prétexte

à la réduction des acquisitions foncières des communes, voire à l'absence de stratégie foncière de leur part.

La constitution de réserves foncières par les communes est de plus en plus difficile. En effet, l'acquisition de foncier mobilise de l'argent public qui prive momentanément la satisfaction d'autres investissements, notamment pour le portage à long terme. Les collectivités peuvent s'appuyer sur les établissements publics fonciers (EPF) pour porter le foncier durant une période fixée par avance, et sur les bailleurs pour l'acquérir directement aux propriétaires privés.

ALEXANDRE BOLLEAU, MAIRE DE SERMERIEU

"Notre POS était antérieur à la loi SRU de décembre 2000 donc il n'y avait pas de prise en compte des critères sociaux ou de mixité. Il n'y avait ni emplacement réservé ni secteur de mixité sociale. Dans le cadre de la révision du PLU, on ne l'a pas mis en place parce que le projet

SEMCODA était déjà lancé, donc nous n'avons pas eu besoin d'outil d'urbanisme spécifique (...). Si la commune a le terrain et qu'il y a une volonté politique, il suffit de trouver le porteur qui va répondre à cette logique de restructuration, de logements sociaux et de projet de qualité."

SYLVAIN LAIGNEL, MAIRE D'ESTRABLIN

"Des acquisitions de terrain datent du mandat de mon prédécesseur. Il avait une vraie vision pour le développement de la commune en se concentrant sur des acquisitions à proximité du centre-village plutôt qu'à l'extérieur. Nous avons la chance d'avoir ce foncier communal à proximité du centre-bourg, derrière la mairie et sur la place. Aujourd'hui les acquisitions de terrain sont toujours à couteaux tirés avec les propriétaires, on ne leur offre jamais le bon prix, ce que je veux bien comprendre, mais c'est un combat. Pour faire des acquisitions de terrain en passant par une DUP, cela prend 18 mois. Ce sont

ces acquisitions de terrain qui sont proposées aux opérateurs dix ans après (...). C'est vrai qu'il faut toujours être visionnaire sur l'acquisition de foncier pour développer son village dans le temps. En fin de compte, le maire qui est en place procède aux acquisitions, mais ce n'est jamais lui qui porte les projets, c'est son successeur qui le fera. Les acquisitions sont souvent réalisées sur du foncier agricole qui devient ensuite constructible. Nous partons du principe que l'on a des trous dans l'enveloppe urbaine sur la commune, des "dents creuses", et c'est sur ces secteurs que l'on se concentre."

LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS, PARTENAIRES DES COLLECTIVITÉS

L'EPFL du Dauphiné, l'EPORA, et plus marginalement l'EPFL de Savoie, sont présents sur le territoire de l'Isère. Ces établissements publics fonciers s'implantent sur un territoire à la demande d'un EPCI compétent en matière de PLH ou de communes isolées, en contrepartie de la mise en place d'une taxe spéciale d'équipement (TSE) imputée aux ménages et aux entreprises via les impôts locaux. Leur vocation est d'acquérir et de porter du foncier en vue de constituer des réserves foncières ou de réaliser des opérations d'aménagement, dans des conditions fixées par leur programme pluriannuel d'intervention. Ils développent également le conseil aux collectivités et une ingénierie d'accompagnement des projets. Ils peuvent être mobilisés par les collectivités pour acquérir un terrain pour leur compte, et peuvent se voir déléguer le droit de préemption.

PHILIPPE FAGES, DIRECTEUR DE L'EPFL DU DAUPHINÉ

"Ce n'est pas forcément la peine d'aller solliciter le budget de la commune dont le rôle est de conduire le projet, de l'animer, de le valider, plutôt que de porter financièrement ce qui est inutile qu'elle porte (...). Donc les collectivités nous désignent les opérateurs et la cession est réalisée avec eux au prix

conventionnel. Il faut préciser que l'EPFL ne fait pas de plus-value et n'est pas là pour faire de la plus-value. La cession s'effectue au prix de revient. Si l'EPFL achète un terrain et qu'au terme du portage sa valeur a augmenté, la revente du terrain est réalisée à sa valeur initiale plus les frais portage."



Crolles-ClosMasson,
maîtrise d'ouvrage : Actis,
maîtrise d'œuvre : A.Rimet





2. Les outils de la maîtrise foncière et les modes d'acquisition

Les collectivités disposent d'un panel d'outils et de modes d'acquisition fonciers spécifiques pour la réalisation de logements sociaux, qui vont de l'acquisition amiable à l'expropriation.

2.1 L'acquisition amiable

Elle représente la grande majorité des acquisitions réalisées par les collectivités. Elle peut être utilisée "au coup par coup", qu'il y ait ou non un outil de maîtrise foncière mis en œuvre par la collectivité (ER, DPU, ZAD, DUP). Elle ne requiert pas de formalité administrative particulière mais certaines précautions s'imposent : le budget de la collectivité doit prévoir la somme à régler au vendeur et l'ordonnateur doit bénéficier d'une délégation spécifique de l'assemblée délibérante. La commune doit obligatoirement consulter France Domaine pour les biens dont la valeur est supérieure à 75000 €.

Les fonciers, dans une perspective de projet d'aménagement, n'ont de valeur économique que par rapport à leur destination. De manière générale, un m² de terrain agricole vaut moins cher qu'un m² de terrain à urbaniser, qui lui-même vaut moins cher qu'un terrain en zone urbaine où l'ensemble des réseaux sont déjà réalisés. De la même manière, un foncier constructible public ou privé, grevé par

des servitudes de mixité sociale a une valeur économique réduite du fait de sa destination, à savoir la réalisation de logements sociaux.

2.2 Le droit de préemption urbain (DPU)

Cet outil permet aux communes qui l'ont instauré de bénéficier d'une priorité en matière d'acquisition lors de chaque mutation foncière ou immobilière effectuée à titre onéreux. Les établissements publics de coopération intercommunale peuvent également y prétendre par délégation ou de plein droit s'ils sont compétents pour l'élaboration des documents d'urbanisme et la réalisation de ZAC (art. L.211-2 CU). Le DPU ne permet pas d'obliger un propriétaire à vendre son bien mais il donne la priorité à la collectivité en cas de vente.

Modalités d'institution

Pour pouvoir instaurer le DPU, le PLU doit être approuvé. Une délibération de la collectivité en fixe le périmètre, pour une durée illimitée, sur tout ou partie des zones urbaines (U) et d'urbanisation future (AU). Il peut à tout moment être modifié ou supprimé. Si la révision du PLU étend les zones U ou AU, il est nécessaire qu'une délibération étende le périmètre du DPU à ces zones, même si le DPU a été institué sur l'ensemble des zones urbaines et d'urbanisation future. Les communes dotées d'une carte communale peuvent aussi instituer un droit de préemption dans un ou des périmètres délimités par la carte. La délibération instituant le droit de préemption doit préciser l'équipement ou l'opération projetée. Le titulaire du droit de préemption peut, par délibération, le déléguer de manière

ponctuelle ou permanente (par exemple à l'EPCI, un EPF ou un bailleur social).

Objectifs du DPU et motivation

L'objet du DPU est la réalisation, dans un but d'intérêt général, des actions ou opérations visées par l'article L300-1 du Code de l'Urbanisme, à savoir :

- La mise en œuvre d'un projet urbain,
- Une politique locale de l'habitat (dans le cadre d'un programme local de l'habitat),
- Le maintien, l'extension ou l'accueil d'activités économiques,
- Le développement des loisirs et du tourisme,
- La réalisation d'équipements collectifs,
- La lutte contre l'insalubrité,
- Le renouvellement urbain.

Il peut également être utilisé afin de constituer des réserves foncières pour la réalisation desdites actions ou opérations d'aménagement. La motivation doit apparaître dans chaque décision de préemption. La réalisation de logements locatifs sociaux, relevant de l'intérêt général, constitue une de ces motivations. En cas de constitution de réserve foncière, le titulaire du droit de préemption doit justifier de la réalité d'une action ou d'une opération d'aménagement et indiquer dans sa décision la nature du projet.

Intérêts et limites du DPU

Le DPU permet à la collectivité de saisir les opportunités pour acquérir les terrains ou immeubles dont elle a besoin, en évitant la procédure contraignante de l'expropriation. En cas de fixation judiciaire du prix, et pendant un délai de 2 mois après que la décision juridic-

PHILIPPE FAGES ET CHRISTOPHE BARDET DE L'EPFL DU DAUPHINÉ

"Si un maire part trop vite et pose la question de l'évaluation de façon non élaborée à France Domaine (FD), il ne faudra pas reprocher à FD de répondre à la question qu'il lui a été posée. Si vous avez une maison et que vous appelez FD pour savoir combien vaut la maison, FD va faire des comparaisons et va répondre que la maison d'à côté a été vendue à tel prix donc votre maison vaut tant. FD lui aussi s'est ouvert à d'autres méthodes d'évaluation telle que la méthode du "compte à rebours" et au réalisme d'un prix constitué, et l'ensemble des inspecteurs connaissent ce genre de démarche. Suivant le secteur dont ils sont responsables, ils ont plus ou

moins l'occasion de l'utiliser. Il peut arriver que l'EPFL ait préalablement fait avec la commune ce compte à rebours (...). Notre démarche consiste alors à dire : la négociation est établie sur cette base de prix, et après, parce qu'on y est contraint comme la commune, demander la validation de la valeur par FD. Mais l'EPFL comme les communes ne sont pas soumis à cette estimation, contrairement à ce que beaucoup de maires pensent. Cela fait quelques années que les mairies ont pour obligation, pour l'information du conseil municipal et dans notre cas pour l'information de notre conseil d'administration, de disposer d'un avis de FD de moins d'un an."

BORYANA PEEVA, CHARGÉE DE MISSION EPORA

"Par exemple si le secteur de mixité est appliqué sur un périmètre restreint, pour une maison avec un grand terrain dans la périphérie lyonnaise, sur des communes avec une certaine pression foncière, l'opérateur qui viendra construire sur ce terrain estimera le coût d'achat sur la base de ce qu'il peut construire. S'il estime qu'il peut développer 1000 m² de surface de plancher, il sait qu'il va vendre 3000 € au m² de surface de plancher. Donc il fera un compte à rebours, en enlevant ses recettes potentielles, les coûts de construction et coûts divers, il trouvera ainsi le coût d'achat du foncier. Si 50 %, donc 500 m² doivent être dédiés aux logements sociaux avec les prix de sortie du logement

social qui sont moindres que les prix de sortie du libre, l'opérateur devra acheter le foncier moins cher que si le programme comportait uniquement des lots libres. Les choix qu'il fera dépendront de la tension du marché. Soit, il est capable d'absorber ce surcoût en le répercutant notamment sur le prix de vente du libre, soit il devra moins valoriser le foncier. Ainsi, cela peut amener à la rétention foncière de la part du propriétaire, mais aussi à la conclusion de la part de l'opérateur de l'infaisabilité de l'opération sur ce terrain. L'outil de planification sera alors inefficace pour la production de logements sociaux car trop contraignant et la construction de neuf se reportera sur des secteurs moins contraints.

Sur un secteur élargi (...) dans un contexte de tension du marché, cet outil (en fonction du taux retenu) peut permettre de contenir dans une certaine mesure les prix du foncier (...). Dans tous les cas, il est important de noter que ces différents outils impactent la valeur foncière des biens. Il faut donc que les collectivités jaugent en même temps les différents paramètres (échelle de la servitude, marché, taux de production imposé) ce qui leur permettra d'utiliser de façon efficiente les outils de planification. Elles devront également anticiper les impacts possibles en se dotant d'outils complémentaires, notamment pour assurer la maîtrise foncière publique quand cela s'avère nécessaire."

Comment mieux intégrer la mixité sociale dans les PLU ?

Comment passer du PLU à l'opération ?

2. Les outils de la maîtrise foncière et les modes d'acquisition

2.2 Le droit de préemption urbain (DPU)

2.3 La zone d'aménagement différé (ZAD)

2.4 La déclaration d'utilité publique (DUP)

tionnelle est devenue définitive, la commune peut encore renoncer à la préemption si elle estime le prix fixé trop élevé.

L'autre intérêt du DPU réside dans la constitution d'un observatoire local des mutations et des prix du foncier et de l'immobilier.

Le droit de délaissement implique que la collectivité dispose des fonds nécessaires à cet achat. Toutefois elle peut déléguer le droit de préemption à des partenaires (EPF, bailleur...). La collectivité ne peut acquérir le bien que lorsque le propriétaire décide de le vendre. Le DPU ne lui donne pas la possibilité de choisir le moment de l'acquisition, contrairement à la procédure d'expropriation. Il donne lieu à des acquisitions émietées territorialement, au gré des mises en vente sur le marché.

Enfin, la décision de préempter doit être prise très rapidement. Cela peut nécessiter la conduite d'étude de faisabilité de projet dans des délais très resserrés. Il convient alors d'être très réactif... et d'assumer nécessairement une certaine prise de risque.

2.3 La zone d'aménagement différé (ZAD)

La ZAD est un périmètre créé par l'État sur proposition de collectivités locales à l'intérieur duquel s'applique un droit de préemption spécifique, qui permet d'acquérir progressivement des biens immobiliers lors de leur vente.

Les objectifs de la ZAD sont similaires à ceux du DPU. Contrairement au DPU, les ZAD peuvent être instituées dans toutes les communes, qu'elles soient ou non dotées d'un document d'urbanisme, dans les zones urbaines, agricoles ou naturelles.

Les zones urbaines (U) ou d'urbanisation future

(AU) du PLU, sur lesquelles s'applique le DPU, n'y sont plus soumises dès lors qu'elles sont comprises dans le périmètre d'une ZAD.

Les ZAD doivent être compatibles avec les orientations du SCoT. Par contre aucune compatibilité n'est exigée vis-à-vis des PLU.

Modalités de création

Les ZAD sont créées par arrêté préfectoral motivé, sur proposition ou après avis de la collectivité compétente.

Si la collectivité émet un avis défavorable (ou en l'absence d'avis), la création de la ZAD doit être prononcée par décret en Conseil d'État.

L'acte créant la ZAD doit désigner le titulaire du droit de préemption qui peut être l'État, la Région, le Département, la commune, un établissement public y ayant vocation ou le concessionnaire d'une opération d'aménagement.

La commune, titulaire du droit de préemption, peut déléguer son droit aux collectivités et personnes citées ci-dessus. Cette délégation peut porter sur une ou plusieurs parties des zones concernées ou être accordée à l'occasion de l'aliénation d'un bien.

Intérêt et limite de la ZAD

L'un des principaux intérêts de la ZAD réside dans l'étendue de son champ d'application qui concerne toutes les zones, que la collectivité soit couverte par un document d'urbanisme ou non.

C'est également une procédure simple et éprouvée. Son temps de création peut constituer une contrainte mais la possibilité de création d'une pré-ZAD peut compenser cet inconvénient.

Elle permet de contenir la spéculation

foncière en limitant les phénomènes d'anticipation, bien que sa durée soit plus limitée depuis 2010 (6 ans renouvelables une fois contre 14 ans auparavant). Cependant, cet avantage est contrebalancé par la possibilité pour les propriétaires d'attendre un éventuel renouvellement pour mettre leur bien à la vente, ce qui limite le caractère anti-spéculatif de la ZAD.

Par ailleurs, la ZAD ne peut permettre que la constitution d'un patrimoine morcelé pouvant limiter la cohérence du projet d'aménagement, qui nécessitera éventuellement un recours ultérieur à l'expropriation.

2.4 La déclaration d'utilité publique (DUP)

Elle sert à affirmer l'utilité publique d'un projet. Elle est prononcée par arrêté du préfet après enquête publique. C'est le premier maillon d'une éventuelle expropriation.

Avantages de la DUP

Elle facilite la rédaction des actes d'acquisition et la prise de possession des immeubles (dispense de purge des hypothèques, transformation des droits réels et personnels en droits à indemnité). Elle permet de mieux indemniser les préjudices subis par les exploitants (indemnité de réemploi). Elle comporte un certain nombre d'avantages fiscaux pour le vendeur (si l'indemnité est réinvestie dans les 6 mois, exonération des plus-values). Elle limite la spéculation. De plus, engager la démarche de DUP en parallèle des négociations à l'amiable permet d'avoir un calendrier précis pour l'acquisition du foncier en cas d'échec des négociations à l'amiable.

Grenoble, La Janotte,
maîtrise d'ouvrage : Actis,
maître-d'œuvre : Chapuis.Royer





Inconvénients de la DUP

Les délais de procédure sont à prendre en compte. Le coût du dossier et de l'enquête sont à la charge de la collectivité qui demande la DUP. Même si elle n'aboutit pas à l'expropriation, elle peut avoir un effet dissuasif pour les élus, au vu du délai d'acquisition et du risque politique à assumer.

2.5 L'expropriation

Il s'agit d'une opération administrative et judiciaire par laquelle une collectivité publique impose à un propriétaire privé la cession de sa propriété, moyennant indemnité, dans un but d'utilité publique.

L'expropriation portant atteinte au droit de propriété, elle est très strictement réglementée et soumise à un contrôle rigoureux du juge, afin que soient préservés à la fois l'intérêt de la collectivité et les droits des propriétaires

expropriés. Les juges considèrent que la notion d'utilité publique est atteinte dès lors que le projet d'expropriation est réellement justifié, qu'il ne peut être évité, et que l'atteinte à la propriété de la personne expropriée n'est pas disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

La procédure d'expropriation se déroule en deux temps :

- Une première phase d'ouverture de la procédure d'expropriation servant à démontrer l'utilité publique de l'opération. C'est la phase administrative.

- Une seconde phase de réalisation de l'opération d'expropriation garantissant le transfert de propriété à la personne expropriante et le paiement d'une indemnité à la personne expropriée. C'est la phase judiciaire de l'expropriation.

3. Les logiques des acteurs du logement social

Les PLU traduisent des projets d'aménagement qui viennent parfois se heurter aux réalités d'intervention des bailleurs sociaux et des promoteurs. Les professionnels rencontrés ont souligné plusieurs points allant dans ce sens.

3.1 Mixité sociale et répartition des logements

Dans les projets immobiliers, la mixité sociale peut être horizontale ou verticale.

Mixité verticale : dans une même montée d'escalier, certains logements sont destinés au locatif social, et d'autres à l'accession. Essentiellement rencontrée en VEFA, elle impose aux bailleurs d'entrer dans des copropriétés, ce qui ne leur permet pas d'optimiser leur gestion et induit des charges supplémentaires pour les locataires.

Dans un immeuble collectif, il est souhaitable, quand c'est possible, de disposer d'une montée en logement social et d'une montée en accession. Promoteurs et bailleurs privilégient les dispositifs permettant d'intervenir en maîtrise d'ouvrage directe avec un lot de terrain dédié.

Mixité horizontale : bâtiments différents avec un ou plusieurs volumes ciblés pour du logement social.

Une partie de l'assiette du foncier concernée peut être détachée, permettant au bailleur de réaliser en maîtrise d'ouvrage propre ses logements et d'en maîtriser pleinement la gestion.

3.2. Effets de seuils et taille critique

Il est difficile d'identifier des seuils et des pourcentages pour la mixité sociale qui puissent être transcrits in extenso dans les documents de planification, car les contextes varient d'une opération à l'autre. Toutefois, les opérations de logement comportent des coûts incompressibles, et les bailleurs recherchent des économies d'échelle, ce qui reste délicat dans les secteurs peu tendus.

Dans les secteurs tendus, les secteurs de mixité sociale ont montré leur efficacité, à condition d'arriver à définir un seuil et un pourcentage adaptés.

Ce dispositif peut cependant rencontrer des

JÉRÔME LAIR DIRECTEUR DU DÉVELOPPEMENT PLURALIS

"Premièrement la problématique pour la collectivité est que les logements sociaux sont très fortement dépendants du marché privé (...). Il y a des territoires en Isère où la production de logements sociaux a très fortement diminué quand il y a eu la crise économique et que les logements privés se sont moins vendus. La collectivité a moins de visibilité et elle est fortement dépendante du marché. La deuxième problématique concerne la qualité des logements. Nous avons une vision de gestionnaire à très long terme, et nous choisissons des produits et solutions pérennes contrairement à certains promoteurs qui ne regardent pas forcément le long terme et produisent des logements plus économiques."

Il y a le volet qualitatif à surveiller et surtout le volet gestion. Nous souhaitons gérer nos immeubles. Nous avons des contrats d'entretien qui sont négociés pour les ascenseurs, le nettoyage, le chauffage, etc. à l'échelle de notre patrimoine avec des conditions et des prix négociés. C'est le premier point, on est plus efficace en termes de charges. Deuxième point : la seule appartenance de nos logements à la copropriété génère un coût pour le propriétaire de 100 à 150 €/an et par lot de copropriété. On préfère gérer nos logements en direct parce que nous évitons ces charges directes induites. Systématiquement quand on fait une opération, l'idéal c'est le lot de terrain dédié."

Grenoble-Blanche Monier,
maîtrise d'ouvrage : Bouygues,
Maîtrise d'œuvre : P.Meunier

Comment mieux intégrer la mixité sociale dans les PLU ?

Comment passer du PLU à l'opération ?

3. Les logiques des acteurs du logement social

3.2 Effets de seuils et taille critique

3.3 Modalités de collaboration avec les bailleurs sociaux et diversité des montages



limites une fois le PLU approuvé. Opérateurs ou particuliers peuvent contourner l'obligation de mixité sociale en n'utilisant

pas la totalité du potentiel constructible de leur tènement, pour éviter de réaliser un ou plusieurs logements sociaux.

Pour que les collectivités ne soient pas pénalisées par ces effets de seuils, il est nécessaire de disposer de fonciers de taille importante, qui permettent la réalisation de ces programmes mixtes correspondant aux 20, 30 ou 40 % de logements sociaux imposés par le PLU. Dans le cas où les fonciers sont de taille réduite, une des réponses possibles, réside dans la mutualisation des projets de logements sociaux à l'échelle communale ou intercommunale qui permet aux opérateurs d'être plus efficaces.

3.3 Modalités de collaboration avec les bailleurs sociaux et diversité des montages

Les modalités de collaboration avec les bailleurs évoluent. Leur mise en concurrence par les collectivités est de plus en plus fréquente. Dans ces démarches, il est nécessaire d'adapter le processus de consultation et les temps d'ingénierie correspondant, à la taille et aux enjeux de l'opération, afin d'éviter une mobilisation trop importante des jours d'étude engagés par les bailleurs en amont des phases projet. Lors d'une mise en concurrence, la qualité du projet urbain peut être un critère de choix de l'opérateur, en plus de la valorisation financière du foncier.

Lors de l'écriture des documents de planification, il est intéressant qu'élus et bureaux d'étude identifient les conditions de réalisation des projets, grâce aux retours d'expérience des acteurs du logement de leur territoire. Cet urbanisme concerté permet de réunir autour des élus et techniciens, les opérateurs, mais aussi les propriétaires des fonciers en question. Ce recueil d'informations permet de nourrir la politique d'aménagement des collectivités et sa traduction dans le PLU, puis de faciliter le passage à des phases opérationnelles.

La concertation des différents acteurs est d'autant plus nécessaire dès lors que les outils du PLU seront précis et détaillés sur les types de logements souhaités : locatif social / accession sociale / privé. Il convient en effet de s'assurer de la faisabilité opérationnelle de la répartition définie.

Le rôle des élus

Les professionnels soulignent l'importance de disposer d'une feuille de route précise

de la part des élus. Les outils présentés en première partie permettent un véritable affichage politique auprès de la population,

SABINE SIRUGUE, URBANISTE À L'AGENCE D'URBANISME DE LA RÉGION GRENOBLOISE (AURG),

"Globalement, les outils de mixité sociale ont bien fonctionné quand le programme était connu préalablement. Une discussion était déjà engagée avec le propriétaire et/ou un opérateur. Quand le tour de table est constitué par le fameux triangle "opérationnel" réunissant la collectivité, l'opérateur et le propriétaire, il se discute la part de

logements sociaux, la densité de l'opération et les autres éléments de projet sont négociés. Les résultats de cette négociation sont ensuite entérinés dans le document d'urbanisme, à travers les outils réglementaires. Si le tour de table n'existe pas, il est nécessaire de mener des études préalables pour vérifier la faisabilité du projet."

ANNE TRILLAT, URBANISTE À GRENOBLE ALPES MÉTROPOLE (RESPONSABLE DU SERVICE URBANISME DE MEYLAN LORS DE L'ÉLABORATION DU PLU)

"La conjonction des deux règles, logement social et accession sociale à la propriété, est complexe en termes de montage opérationnel. Au moment où le PLU a été élaboré, à plusieurs reprises, la commune a discuté avec des coopératives, avec des promoteurs, pour voir si les uns et les autres se projetaient dans cette mise en œuvre. On a plutôt eu des retours positifs. Néanmoins, la sortie des projets a été compliquée, puisque ce n'est déjà pas forcément évident de faire de la VEFA avec un bailleur social, qui ne le souhaite pas toujours. Par contre

faire de la double VEFA en accession sociale, ce n'est juridiquement pas possible, donc ça voulait dire : comment faire des montages d'opérations dans lesquelles au départ la coopérative peut être maître d'ouvrage de sa propre construction ? Parce que le souhait de la commune était de voir intervenir des coopératives ou des filiales de bailleurs sociaux. [...] Puis des opérations dans lesquelles les promoteurs ont produit de l'accession sociale à la propriété ont été montées."

JÉRÔME LAIR, DIRECTEUR DU DÉVELOPPEMENT PLURALIS

"Les OAP sont un des dispositifs que l'on utilise le plus. Les règles du jeu sont claires pour tout le monde, donc cela permet de définir des projets qui sont partagés (...). Cela permet, selon moi, de limiter la surenchère à court terme. Parce que les vendeurs savent

que sur leurs terrains, il y a quelques contraintes et les opérateurs qui viendront les solliciter auront tous les mêmes contraintes. Tout le monde vient avec les mêmes cartes en main pour négocier le foncier."

Comment mieux intégrer la mixité sociale dans les PLU ?

Comment passer du PLU à l'opération ?

3. Les logiques des acteurs du logement social

3.3 Modalités de collaboration avec les bailleurs sociaux et diversité des montages

3.4 Les autres leviers pour la réalisation des opérations intégrant de la mixité sociale

et également vis-à-vis des propriétaires fonciers concernés.

Le PLU offre les conditions pour l'écriture de cette feuille de route, constituant la base d'échanges avec l'acteur qui va réaliser les logements. C'est également l'opportunité de fédérer la maîtrise d'ouvrage autour d'objectifs communs sur lesquels les élus pourront s'appuyer pour réaliser des arbitrages lors des phases pré-opérationnelles (en ce qui concerne la densité, les formes urbaines, le pourcentage de logements sociaux, les ambitions en matière de développement durable...).

Les élus apportent leur connaissance des besoins sur le territoire, que ce soit le type de location ou la taille de logement recherchés, précisée par le PLH, rapportées par les commissions d'attributions de logements, les CCAS, ou grâce à

leurs échanges avec les administrés. Cela permet également d'éviter les effets de concurrence dans le parc locatif que l'on peut observer lorsqu'un nouveau projet amplifie les phénomènes de vacance de programmes plus anciens.

Il y a donc un enjeu à faire remonter l'étude de la faisabilité économique des projets de logements sociaux en amont, dans les démarches de planification. Enfin, c'est l'affirmation d'une forte volonté politique qui a permis à des équipes municipales de réaliser des opérations de logement social dans des contextes a priori défavorables, hors de toute procédure spécifique.

3.4 Les autres leviers pour la réalisation des opérations intégrant de la mixité sociale

Dans un contexte budgétaire contraint, les communes disposent de leviers pour favoriser la réalisation de ces opérations de logements sociaux.

La mise à disposition de foncier

La mise à disposition gratuite du foncier (essentiellement en secteur peu tendu) ou la minoration foncière pour le bailleur est souvent une condition nécessaire pour la réalisation des opérations.

La collectivité peut également choisir de conserver la propriété du terrain pour favoriser l'équilibre de l'opération sans se dessaisir totalement de son bien, en passant un bail à long terme avec le bailleur social :

- bail emphytéotique,
- bail à construction,
- bail à réhabilitation.

Ces baux, d'une durée de 12 à 99 ans (en pratique souvent de l'ordre de 60 ans), donnent

Grenoble,
maîtrise d'ouvrage :
GrenobleHabitat,
maîtrise d'œuvre :
C.Seraudie

GUILLAUME VELLET, CHARGÉ DE MISSION HABITAT AMÉNAGEMENT À BIÈVRE ISÈRE COMMUNAUTÉ

"La commune peut assurer toute la garantie d'emprunt. Les bailleurs empruntent auprès de la Caisse des Dépôts et Consignation qui se finance via les fonds du livret A. Comme ces fonds ne sont pas à eux, ils sont soumis à des garanties qui sont assez strictes. C'est pour cela que la totalité des emprunts contractés par les bailleurs sociaux doivent être garantis soit par les collectivités, soit par la caisse de garantie du logement locatif social. Mais cette dernière garantie est payante et renchérit de 1 000 ou 2 000 € de frais financiers par logement. C'est pour cela que les bailleurs sociaux ont tout intérêt à passer par la garantie gratuite des collectivités. Nous avons mis en place un travail en binôme inter-collectivités (commune et intercommunalité)

avec 35 % du montant de la garantie à chacun, cela venait compléter les 30 % qui étaient garantis par le département (ndlr qui a disparu au 1^{er} juillet 2016). Nous avons fait le choix de ne pas changer notre modèle donc cela va réinterroger l'équilibre des opérations avec ces 30 % en garantie payante. Néanmoins on ne peut pas condamner la position des collectivités, quand on voit les montants de prêts qui sont garantis, sur 40 ans ou 50 ans. Sur plusieurs années, on arrive à un montant de garanties assez important. Pour les logements sociaux, en théorie, il n'y a aucun ratio prudentiel. Nous nous sommes appliqués ces règles sur les logements sociaux. Cela nous permet de financer des logements sociaux sur encore plusieurs années."





un droit immobilier réel au preneur pendant la durée du bail en contrepartie de l'entretien, de la construction ou de la réhabilitation du bien. Un loyer, d'un montant pouvant être symbolique, est versé à la collectivité. A l'issue du bail, le bien revient à la collectivité sauf disposition contraire.

Les subventions d'équilibre

Ces apports de foncier sont parfois complétés par des subventions d'équilibre, qu'elles soient communales ou intercommunales. Dans les communes déficitaires en logements sociaux au titre de la loi SRU, ces subventions d'équilibre sont déductibles du prélèvement imposé à la commune. Cependant en zone tendue l'importance d'une telle aide n'apparaît plus nécessaire dès lors que les outils de mixité sociale sont intégrés dans le PLU.

Les outils fiscaux et financiers

Les bailleurs sociaux bénéficient d'une exonération de plein droit de la taxe d'aménagement sur les locaux d'habitation et d'hébergement pour les ménages qui rencontrent des difficultés d'insertion particulières (type PLAI). Une exonération facultative est possible pour les autres logements sociaux, sur décision de la collectivité compétente. De même, ils peuvent être exonérés d'une participation financière au titre d'un projet urbain partenarial (PUP).

3.5 Un point clé, la perception du logement social

Le logement social constitue parfois une étape dans le parcours résidentiel des familles. En effet, près de 70 % des ménages français y sont éligibles. Dans les territoires ruraux ou périurbains, qui ont connu un développement homogène de type pavillonnaire, il joue pleinement ce rôle pour les familles monoparentales, les jeunes actifs, ou encore des retraités souhaitant un logement, notamment pour se rapprocher des services et bénéficier d'un logement plus adapté. Par ailleurs, les élus soulignent que cette offre locative soutient le renouvellement de la population et le fonctionnement des équipements publics.

Comme les illustrations de ce guide en témoignent, la production actuelle de logement social propose une vraie diversité et une qualité architecturale qui correspondent à autant de contextes d'intervention. Que ce soit dans la réhabilitation de bâti existant ou dans la mise en place de nouvelles approches constructives, les bailleurs sociaux constituent des acteurs importants dans la production du logement et également dans des pratiques constructives. Les interviewés soulignent d'ailleurs que les prestations entre accession privée et logement social sont devenues proches. Cependant, il existe une vraie distorsion entre la production actuelle de logements sociaux et les représentations nourries par les réalisations passées. Cette vision négative peut constituer un frein dans les démarches de projet, et dans l'acceptation par la population de ces nouveaux logements. Par ailleurs, les bailleurs sociaux et promoteurs privés rencontrés font remarquer que la

rédaction dans les PLU de règles ambiguës, ou trop soumises à interprétation sont souvent génératrices de contentieux, lesquels peuvent paralyser leurs opérations pendant plusieurs années.

Quelle que soit la manière dont est traitée la mixité, une attention particulière doit être portée à la qualité des espaces publics. En effet, ils constituent un support important de mixité sociale, que ce soit à l'échelle de l'immeuble, du quartier ou de la commune.

3.6 Le défi de la qualité architecturale et urbaine... en perpétuelle réinvention

La question du logement et tout particulièrement celle du logement social constitue une des premières conditions de notre qualité de vie et de notre épanouissement.

La seconde partie du XX^{ème} siècle a favorisé nombre d'expérimentations destinées à répondre à l'urgence de loger décemment les ménages sortis de l'insalubrité des centres anciens ou de se loger au plus vite à proximité des villes génératrices d'emplois.

Les urbanisations massives des grands ensembles, comme des quartiers pavillonnaires, portées au départ par des intentions louables, montrent aujourd'hui leurs limites et constituent sans aucun doute des espaces à remettre en projet avec d'autant plus d'attention et de discernement qu'ils en ont parfois manqué lors de leur conception.

Bien que nous ayons changé d'époque, les besoins en logement social de qualité restent immenses dans tous les territoires. Le passage par le logement social fait partie, pour la très grande majorité de nos concitoyens, de leur parcours résidentiel.

En matière de planification, à l'heure de la lutte contre l'étalement urbain, les approches ont considérablement évolué. Des petits collectifs "d'habitat intermédiaire" entre immeuble et villa se développent de plus en plus, en cœur ou en frange de bourgs, à deux pas d'équipements publics, d'écoles ou de commerces. Chaque fois que cela est possible, leur programme généralement mixte, accueille logements sociaux, accessions sociales et privées, voire des locaux associatifs ou commerciaux conçus dans des architectures performantes sur le plan environnemental. Lorsque les études de programmation ont été bien menées, ces programmes s'insèrent avec bonheur dans le tissu existant, qui s'en trouve requalifié et redynamisé.

Loin des recettes ou des réponses standardisées, ne faut-il pas, avant toute opération, analyser le contexte de chaque site de projet, identifier ses atouts et limites, prendre le pouls du site, imaginer son habitabilité par rapport à sa géographie, son ensoleillement, ses services, son échelle et son acceptabilité par les riverains, sa propension à favoriser la biodiversité et le lien avec les espaces publics... ? Sans une analyse préalable qui identifie ses caractéristiques fondamentales et définit les orientations d'intérêt général pour les mettre si possible en débat... l'opération semble hasardeuse !

Le logement social est de longue date en France un laboratoire d'innovations architecturales urbaines et d'usages qui guide la qualité du logement y compris celle du parc privé. Généralement encadrée par l'initiative publique, la mise en projet relève la plupart du temps de concours d'architecture, occasion de débats avec les décideurs et usagers mais aussi de confrontations stimulantes pour

YANN NGUYEN, URBANISTE À LA COMMUNE DE SAINT-EGRÈVE

"Systématiquement, il y avait une aide communale pour équilibrer une opération de logement social. Depuis que nous avons mis des outils de mixité sociale dans les PLU, la question ne se pose plus. Nous ne sommes quasiment plus sollicités pour apporter des aides communales car les promoteurs doivent négocier le foncier en fonction de cet impératif."

les concepteurs autour de la qualité des logements comme de leur insertion architecturale et urbaine.

En quelques années, les opérateurs publics, soucieux de baisser durablement les charges des locataires et de requalifier l'image du logement social, ont multiplié les initiatives en engageant des programmes expérimentaux au-delà des obligations réglementaires (premiers immeubles de logements sociaux au standard passif sur la commune de La Terrasse, immeubles à très haute qualité environnementale à Crolles, Seyssins, Veurey-Veroise, dans les éco-quartiers grenoblois, etc...). De nouveaux défis sont relancés en sites très urbains pour atteindre le standard passif avec des matériaux "bio-sourcés"...

Ces dynamiques montrent que le logement social a résolument pris le virage des enjeux du XXI^{ème} siècle et qu'il propose des qualités de logements alternatifs entre le pavillonnaire, loin des services et du travail, et des immeubles banalisés, qui peuvent réconcilier les habitants avec un habitat collectif à la juste échelle.

Le rôle dévolu au PLU en matière de logement est de quantifier mais également qualifier leur réalisation à travers les orientations d'aménagement et de programmation (voir OAP réglementaire).

Plus qu'auparavant, ces approches sont nécessairement globales et intègrent les données programmatiques et fonctionnelles autant qu'environnementales et sociales.

Une opération doit désormais porter l'ambition de contribuer à améliorer la qualité de son environnement plutôt que de l'altérer.

Ces objectifs formulés constituent une "véritable feuille de route" de l'opération qui permettra aux collectivités de rencontrer en amont des projets des opérateurs, pour qu'ils en saisissent les enjeux et transforment le programme en projet.

La qualité du programme, la justesse de son échelle dans son contexte ainsi que la qualité architecturale, urbaine et paysagère du projet constituent les ingrédients indispensables à la réussite d'une opération qui s'enrichira au fil du dialogue que la collectivité aura su établir avec les différents acteurs.

La volonté politique, la mise en place de méthodes adaptées à chaque échelle de projet et le choix de professionnels créatifs et compétents constituent sans doute les clés pour réaliser des logements qui valorisent la création architecturale en créant les conditions d'un cadre de vie épanouissant pour tous ■

Porcieu-Amblagnieu
maîtrise d'ouvrage : Semcoda,
maîtrise d'œuvre : Espace Projet Architecture



Conclusion

Le logement social répond aux besoins de différentes catégories de population et doit être développé sur les territoires en fonction des besoins identifiés, en privilégiant les secteurs bien équipés, bien desservis notamment par les transports publics, et situés à proximité des pôles d'emplois.

Le PLU est l'un des moyens mobilisables pour favoriser la mixité sociale, mais il ne sera efficient qu'à condition de l'intégrer dans une démarche globale comprenant une stratégie foncière, la recherche active de partenaires, les conditions économiques de sortie des opérations...

De plus, l'utilisation des différents outils du PLU ne peut être similaire d'une commune à l'autre, car leur efficacité dépend étroitement du contexte local : caractéristiques des disponibilités foncières (taille, configuration, réseaux...), état du marché foncier et immobilier, connaissance quantitative et qualitative de la demande locale, conditions de financement du logement social, faisabilité économique des opérations, capacité de la collectivité à intervenir directement ou indirectement...

Il est donc vivement recommandé que les collectivités s'entourent des compétences nécessaires (bailleurs sociaux, EPF, EPCI, bureaux d'études...) pour élaborer leur stratégie de développement de la mixité sociale, avant de la traduire dans leur PLU.



Annexes

Annexe 1 - Compléments techniques sur le Droit de Préemption Urbain (DPU)

Nature des mutations soumises à préemption

Toutes les cessions de biens à titre onéreux (ventes, échanges, adjudications volontaires ou forcées, cessions de droits indivis ou de tantièmes) sont soumises au DPU, à l'exception des transactions exclues par l'article L.213-1 du CU.

La collectivité compétente peut instituer un droit de préemption urbain renforcé, par une délibération motivée, sur d'autres transactions en principe exclues du DPU, en application de l'article L.211-4 du CU.

Conséquences concrètes de l'institution du DPU

Chaque vendeur (ou son notaire dûment mandaté) doit en informer la collectivité, au moyen d'une déclaration d'intention d'aliéner (DIA). Celle-ci a deux mois suivant la réception de la DIA pour notifier sa décision de préempter le bien. Son silence vaut renonciation. Dans ce cas, le propriétaire peut vendre son bien durant une période illimitée au prix fixé dans la DIA, sans aucune révision possible. Toute modification des conditions de la vente nécessite une nouvelle DIA.

La collectivité peut décider de préempter :

- soit aux conditions fixées par le vendeur et dans ce cas la vente se fait à l'amiable,
- soit après demande de révision de prix et dans ce cas le vendeur a deux mois pour se prononcer.
- s'il accepte, la vente se fait à l'amiable
- en cas de refus du vendeur, la collectivité saisit le juge dans les 15 jours (suivant le refus) qui fixe le prix comme en matière d'expropriation. Celle-ci peut alors :

→ accepter le prix fixé par le juge et payer (ou consigner la somme en cas d'obstacle au paiement) dans les 6 mois, sinon le propriétaire pourra en demander rétrocession.

→ renoncer à acquérir le bien au prix fixé par le juge. Elle doit le faire dans les deux mois du jugement, le silence dans ce délai valant acceptation et transfert de propriété. En cas de renonciation à ce stade de la procédure, la collectivité ne pourra plus préempter le bien pendant un délai de 5 ans, si le propriétaire le vend au prix fixé par le juge, éventuellement réévalué selon les indices INSEE du coût de la construction.

Droit de délaissement et rétrocession

Tout propriétaire d'un bien soumis au DPU peut proposer, à la collectivité, l'acquisition de ce bien.

Son refus entraîne la disparition de ce droit pour une durée de 5 ans. À défaut d'accord amiable, le prix est fixé par le juge des expropriations.

Lorsque le titulaire du droit de préemption a renoncé à l'exercice de son droit avant fixation judiciaire du prix, le propriétaire peut réaliser la vente de son bien au prix indiqué dans sa déclaration.

Lorsque la collectivité souhaite vendre ou utiliser à d'autres fins que ceux prévus lors de son acquisition, le bien acquis par préemption depuis moins de 5 ans, il est tenu d'informer l'ancien propriétaire, afin de lui permettre de racheter son ancien bien ou de renoncer définitivement à cette acquisition.

Annexe 2 - Compléments techniques sur la Zone d'Aménagement Différé (ZAD)

Possibilité de créer une pré-ZAD

Pour éviter toute spéculation foncière entre l'annonce de la création d'une ZAD et sa création effective, le préfet peut créer une pré-ZAD qui permet d'ouvrir un droit de préemption au profit de l'État ou d'un autre organisme jusqu'à la création effective de la ZAD (et pendant 2 ans au maximum).

Exercice du droit de préemption et motivation

Comme en matière de DPU, la préemption s'exerce lors de la cession du bien au moyen d'une DIA transmise par le propriétaire au titulaire du droit de préemption.

La décision de préemption doit être motivée. Elle peut se référer aux motivations générales mentionnées dans l'acte créant la ZAD lorsque le droit de préemption est exercé à des fins de réserve foncière.

Si le titulaire du droit de préemption n'est pas tenu de prouver la réalité du projet d'aménagement, sa décision doit néanmoins indiquer précisément les motifs sur lesquels elle repose.

Evaluation du prix des biens préemptés

A l'instar du DPU, et au-delà du droit de priorité créé, le prix d'un bien préempté est à défaut d'accord amiable fixé par le juge de l'expropriation. En revanche, l'évaluation du bien préempté en ZAD, prendra en compte la date de création de la pré-ZAD ou, à défaut, la date de création de la ZAD ou du dernier renouvellement.

Droit de délaissement et rétrocession

Le propriétaire bénéficie d'un droit de délaissement dont les modalités d'application sont identiques à celles du DPU. Il en va de même des conditions d'utilisation et de revente à d'autres fins que celles prévues à l'origine de la préemption.



REMERCIEMENTS

**Nous tenons à remercier les personnes suivantes
pour le temps qu'elles nous ont consacré lors d'entretiens,
ainsi que pour leurs commentaires pertinents qui ont contribué à enrichir ce document.**

M. Alexandre Bolleau, Maire de Sermerieu
Mme Sonia Chidléric, conseil en aménagement urbain et immobilier
Mme Nathalie Ciclet, chargée de développement SEMCODA
M. Philippe Fages et M. Christophe Bardet, directeur et directeur adjoint de l'EPFL Dauphiné
M. Loïc Garaix, directeur de l'Atelier Urba-Site, élu municipal
M. Marc Goutille, directeur de Cogeco Promotion
M. Nicolet, Nicolet Promotion
M. Sylvain Laignel, Maire d'Estrablin
M. Jérôme Lair, directeur du Développement, Pluralis, membre d'Absise
M. Sébastien Lota, directeur de la Promotion Construction et Mme Karima Plancher,
responsable du développement, Opac38, membre d'Absise
M. Yann Nguyen, service urbanisme de la commune de Saint-Egrève
Mme Boryana Peeva, chargée de mission EPORA
Mme Sabine Sirugue, Urbaniste, Chargée d'étude Territoires/Habitat AURG
Mme Anne Trillat, urbaniste à Grenoble Alpes Métropole
M. Guillaume Vellet, chargé de Mission Habitat Aménagement à Bièvre Isère Communauté
M. Pierre-Jean Velluet, Directeur des opérations SOLIHA Isère-Savoie
M. Philippe Volpi, Maire de la Terrasse

Département de l'Isère
Direction du développement
7 rue Fantin Latour BP 1096
38022 Grenoble Cedex