

APPLICATION DES DISPOSITIONS DU SCoT DE LA RUG EN MATIERE DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS NEUFS

Afin de répondre aux enjeux de production d'une offre en logements suffisante, accessible et répartie de façon équilibrée sur l'ensemble du territoire, le SCoT de la région urbaine grenobloise a défini des objectifs quantitatifs de construction de logements neufs. Ces objectifs sont établis au prorata de la population, pour chaque secteur du SCoT et en fonction de la place de chaque commune dans l'armature territoriale. Ils sont progressivement traduits au niveau des PLH.

La mise en compatibilité des documents d'urbanisme locaux (PLU, cartes communales) avec le SCoT et les nouveaux PLH s'est, elle aussi, engagée. Se pose dès lors **la question de la traduction des objectifs du SCoT (et, le cas échéant, des PLH) lorsque les temporalités de démarrage de ces documents diffèrent.** En particulier, les collectivités peuvent s'interroger sur la manière de prendre en considération les opérations déjà engagées entre l'entrée en vigueur du SCoT le 21 mars 2013 et l'approbation des projets de documents locaux.

Rappel des dispositions du SCoT (section 4.2.2 du DOO)

Rappel du sens : les orientations du SCoT

La définition d'un objectif de production de logements neufs (résidences principales) à l'échelle des communes a pour fonction la maîtrise de la périurbanisation. La répartition de l'offre nouvelle en logements doit ainsi conforter une structuration territoriale maîtrisant les besoins en déplacements, créant les conditions favorables à un rapprochement entre habitat et lieu de travail, à l'accompagnement du développement économique et à l'augmentation de l'usage des transports en commun et modes actifs.

Ces objectifs doivent contribuer à un infléchissement de la croissance démographique des secteurs hors de l'agglomération grenobloise, tant que ces derniers n'ont pas "rattrapé" leur déficit d'emplois et de services par rapport à la population résidente (voir PADD). En cela, en portant sur 12 ans, **ils sont un premier pas vers le rééquilibrage des territoires, souhaité à l'horizon 2030.**

Objectifs quantitatifs de construction de logements neufs

Les élus de l'EP SCoT se sont donnés comme ambition de rompre avec les tendances du passé en termes de production de logement. Les objectifs moyens de construction de logements neufs fixés par le SCoT (exprimés par année et pour 1 000 habitants) varient en fonction de la place de chaque commune dans l'armature territoriale (carte de structuration des polarités pour le développement urbain et l'habitat du DOO). Ils ont été conçus dans le but :

- d'accroître l'offre de logements dans les villes centres et les pôles principaux (et leurs pôles d'appui) : valeur minimale à atteindre indexée au nombre d'habitants de la commune (en général plus élevé) ;
- de modérer le développement résidentiel des pôles secondaires et locaux, « à un niveau leur permettant toutefois de maintenir et développer leur offre de commerces, services et équipements nécessaires aux besoins de leurs habitants » : valeur maximale à ne pas dépasser indexée au nombre d'habitants de la commune (en général peu élevé).

Ces objectifs participent par ailleurs à la lutte contre l'étalement urbain car ils contribuent à dimensionner l'enveloppe de surfaces constructibles nécessaire au développement résidentiel envisagé à inscrire dans les documents d'urbanisme locaux (PLU et cartes communales). Ils jouent ainsi également un rôle dans la réduction de la consommation d'espace qui constitue un objectif immédiat pour les PLU Grenelle.

Durée

Le DOO précise que les objectifs de construction de logements sont à apprécier sur une durée de 6 ans dans les documents de programmation (tels que les PLH) et à 12 ans dans les documents de planification et d'urbanisme locaux.

Rappel des conditions d'application des objectifs de production de logements neufs

- Les objectifs de construction de logements, lorsqu'ils définissent un maximum à ne pas dépasser, comprennent l'ensemble de l'offre nouvelle en logement à construire, qu'elle soit en accession privée ou sociale et en locatif privé ou social hormis :
 - les logements réalisés par densification parcellaire des unités foncières déjà bâties < ou = à 3 000 m² ;
 - les logements sociaux qui sont réalisés en plus des objectifs d'accroissement de l'offre fixés par secteur par le SCoT ;
 - les logements liés à l'activité touristique (réponses aux besoins) et logements spécifiques (foyers logements, les maisons pour personnes âgées, les logements de fonction, les lits spécialisés...) ;
 - les logements issus de la réhabilitation ou du changement de destination du bâti existant.
- Des conditions particulières de capacités supplémentaires sont définies pour les pôles d'appui, secondaires et locaux pour leur permettre :
 - le rattrapage progressif de l'offre en logement social «manquante» (communes astreintes SRU) ;
 - le renouvellement de la population (atteindre le taux de croissance démographique moyen de la région grenobloise) ;
 - le relogement des ménages dans les communes qui ont subi des démolitions en raison notamment de la présence de risques naturels et/ou technologiques ;
 - la prise en compte des temps d'élaboration et d'approbation des PPRT (pour les communes en attente de l'élaboration et la validation d'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT), les objectifs annuels moyens de construction peuvent être supérieurs aux objectifs plafonds fixés. Dans le cadre des PLH, les objectifs de construction seront appréciés sur une durée de 9 ans et non de 6 ans, dans le cadre des PLU, ces objectifs seront appréciés sur 15 ans au lieu de 12 ans.
- Lorsqu'ils définissent un minimum à atteindre, les objectifs de construction de logements comprennent l'ensemble de l'offre nouvelle en logements à construire.

Modalités d'application sur les territoires

Les modalités de transferts possibles d'objectifs à échelle intercommunale

Le SCoT prévoit que les objectifs qu'il fixe puissent être mutualisés à l'échelle intercommunale par un document de planification et/ou de programmation (schéma de secteur ou PLH). Cela doit permettre aux intercommunalités d'ajuster leur déclinaison à l'échelle communale en tenant compte des contextes urbains et fonciers locaux et de s'assurer ainsi de la réalité opérationnelle de mise en œuvre de ces objectifs. Des transferts sont ainsi rendus possibles entre pôles de même type ou entre des polarités différentes, dans des conditions prévues par le DOO. Les objectifs qui s'appliquent in fine aux communes au travers du PLH peuvent donc différer sensiblement des valeurs initiales affichées dans le SCoT.

Les contours de la compatibilité des PLU avec le SCoT

Dans le cadre de l'élaboration d'un PLU, l'estimation du nombre de logements à produire :

- **doit s'appuyer sur un véritable exercice prospectif et ne peut consister en une simple transcription "comptable" des objectifs du SCoT ou du PLH.** Les communes doivent en effet s'assurer que les objectifs retenus correspondent effectivement à leurs besoins. Les choix opérés doivent être cohérents avec l'analyse rétrospective de la production passée¹ et avec les objectifs de croissance exprimés par le SCoT pour chaque type de pôle ;
- **contribue au dimensionnement de l'offre foncière** : les objectifs de construction de logements neufs fixés par le SCoT et, traduits, le cas échéant, dans les PLH en matière de production de logements contribuent (avec les objectifs du SCoT en matière de diversification des formes bâties et de réduction de la consommation par type d'habitat) à une quantification des surfaces à ouvrir à l'urbanisation dans les documents d'urbanisme locaux.

Ces objectifs ne sont, en revanche, pas opposables directement aux autorisations d'urbanisme². Dès lors, une commune ayant atteint ses objectifs en matière de production de logements ne pourra se prévaloir du PLH ou du SCoT pour refuser un permis d'aménager ou un permis de construire. C'est l'évaluation régulière du document d'urbanisme local qui permettra de réajuster, le cas échéant, l'offre foncière en fonction du niveau d'atteinte des objectifs de production de logements, en adéquation avec les objectifs de limitation de la consommation d'espace.

L'appréciation de la compatibilité : pour rappel, les objectifs fixés par le SCoT et les PLH sont à apprécier dans un rapport de compatibilité au document, c'est-à-dire en tenant compte des contextes locaux et de la cohérence des projets dans leur ensemble.

Quelle mise en œuvre au niveau des documents d'urbanisme locaux ?

Les objectifs de production de logements définis par le SCoT et, traduits, le cas échéant, dans les PLH prennent effet dès l'entrée en vigueur de ces documents. Les documents de planification (PLU, cartes communales) doivent dès lors prévoir leur programmation de logements en tenant compte de l'ensemble des logements réalisés depuis le début de la période de mise en œuvre du SCoT et du PLH, afin d'apprécier l'effort de construction qu'il leur reste à réaliser. Cette démarche est en effet la seule qui permette d'assurer l'application des objectifs du SCoT de façon cohérente dans la durée et sur l'ensemble du territoire.

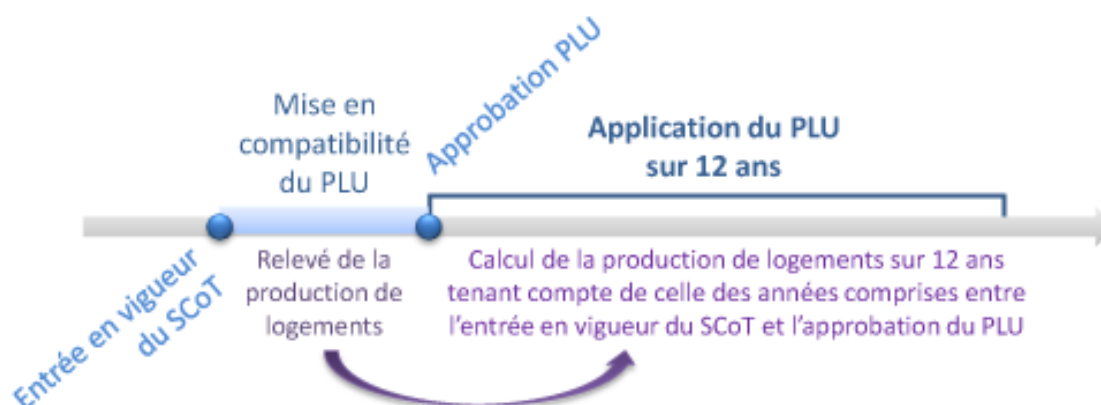
Sur quelle période prévoir la programmation de logements ?

Le SCoT confie aux documents d'urbanisme locaux le soin de « mobiliser les espaces urbains mixtes nécessaires pour répondre aux besoins en foncier à une échéance de 12 ans ». En raison des délais nécessaires pour mettre en compatibilité les documents d'urbanisme, plusieurs années peuvent néanmoins séparer la date d'entrée en vigueur du SCoT de celle d'approbation des PLU et des cartes communales. Peut alors se poser la question de la période effective de programmation à prendre en compte lors de la définition des objectifs de production de logements.

L'EP-SCoT propose que les 12 ans préconisés par le DOO soient considérés comme une période débutant à l'approbation du PLU ou de la carte communale, tout en veillant à ce que les objectifs de production annuels moyens du SCoT soient pris en compte dès l'entrée en vigueur du SCoT.

¹ Sur au moins une décennie afin de lisser les effets conjoncturels de croissance.

² Sauf pour certaines opérations foncières ou d'aménagement, spécifiées au code de l'urbanisme.



Quels sont les logements qui doivent être pris en compte dans le relevé de la production de logements ?

Seuls seront considérés comme "logements produits", les logements mis en chantier au cours de la période écoulée depuis l'entrée en vigueur du SCoT, lorsqu'ils ont vocation de résidences permanentes. Ne sont donc pas pris en compte :

- les résidences secondaires, hébergements touristiques, etc,
- les logements prévus dans des opérations qui ont fait l'objet de permis d'aménager (pour lesquels les droits sont donc cristallisés), mais dont on sait qu'ils ne seront pas mis en chantier à la date d'approbation du PLU ou de la carte communale (cas par exemple dans une ZAC prévoyant un programme de constructions échelonné sur plusieurs années).

Comment apprécier la production de logements au cours des années d'étude du PLU ?

L'analyse rétrospective de la production de logements doit être effectuée jusqu'à l'année d'approbation du PLU, point de départ de la mise en œuvre du plan. Or, en pratique, la détermination des besoins en matière de logements se fait souvent 2 ou 3 ans avant cette approbation. Il existe donc inévitablement une période de quelques années durant laquelle les données DDT sur la construction neuve ne sont pas disponibles.

Pour pallier ce manque, il est proposé aux collectivités en charge de l'élaboration des documents d'urbanisme :

- Soit de réaliser un prolongement de tendance à partir des années antérieures si la production de logements apparaît relativement régulière dans le temps et s'il n'a pas été identifié d'opération exceptionnelle ou de conjoncture particulière qui pourrait faire apparaître une rupture dans le rythme de production ;
- Soit d'estimer la production en cours et à venir à partir des dépôts de demande de permis de construire, des intentions manifestées en commune par des acteurs immobiliers ou des calendriers prévisionnels de réalisation des opérations d'aménagement (ZAC, lotissements...).

Cas des communes non couvertes par un PLH compatible avec le SCoT

En l'absence de PLH compatible avec le SCoT³, les PLU et cartes communales sont soumis à une compatibilité directe avec les objectifs du SCoT ou le schéma de secteur. Dans ce cas de figure, il est nécessaire de prendre en considération le nombre de logements réalisés depuis l'entrée en vigueur du SCoT (c'est-à-dire à partir de mars 2013).

Pour cela, il est proposé d'ajuster la production globale sur 12 ans de la commune en tenant compte de l'écart de production par rapport à l'objectif du SCoT au cours des années qui séparent l'entrée en vigueur du SCoT de l'approbation du PLU.

³ c'est le cas pour les communes du Trièves et de la CC de Beaurepaire

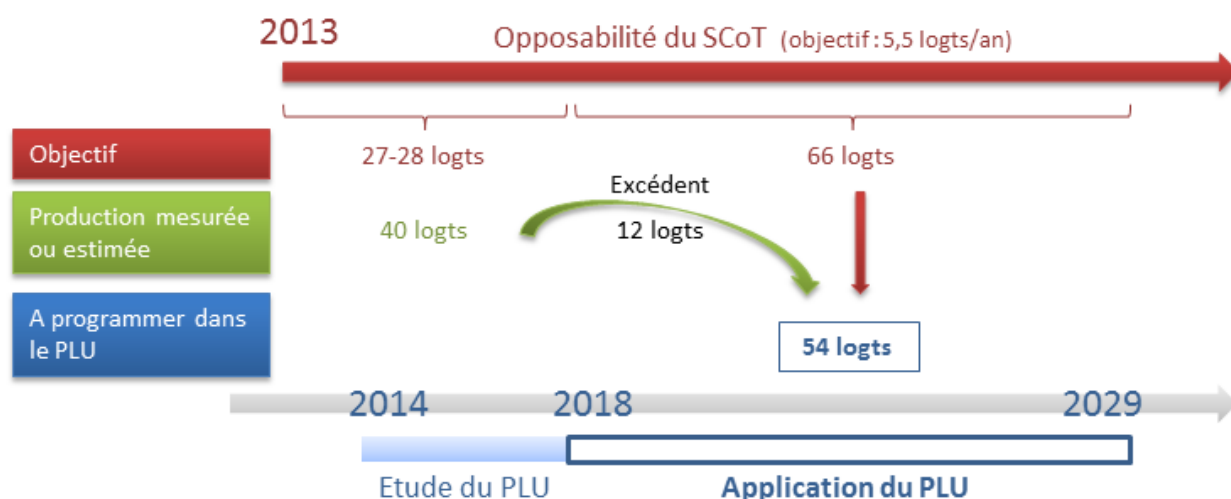
Communes pour lesquelles est fixée une valeur maximale de production à ne pas dépasser

Pour ces communes, doit être décompté, le cas échéant, de la production globale sur 12 ans, l'excédent de production constaté par rapport à l'objectif du SCoT sur la période précédant l'approbation du PLU ou de carte communale.

Exemple 1 : Une commune de 1 000 habitants entame la révision de son PLU en 2014 pour une approbation souhaitée fin 2017. La détermination de son objectif de production de logements neufs se fait sur 12 ans, donc pour la période 2018-2029. Le SCoT fixe un objectif de production de 5,5 logts/an/1000 hab. La production maximale estimée sur 12 ans est donc de l'ordre de 66 logements.

L'objectif du SCoT s'applique à partir de son entrée en vigueur en 2013. Il convient donc d'examiner rétrospectivement la production de logements de la commune entre 2013 et 2017 afin de s'assurer qu'elle a été en cohérence avec les objectifs du SCoT.

- Si, au cours de la période 2013-2017 (5 années), la commune a produit moins de 28 logements, elle peut ajouter le différentiel à son objectif de programmation 2018-2029 ;
- Si, au cours de la période 2013-2017 (5 années), la commune a produit plus de 28 logements, elle doit retrancher le différentiel à son objectif de programmation 2018-2029 (*schéma ci-dessous*)



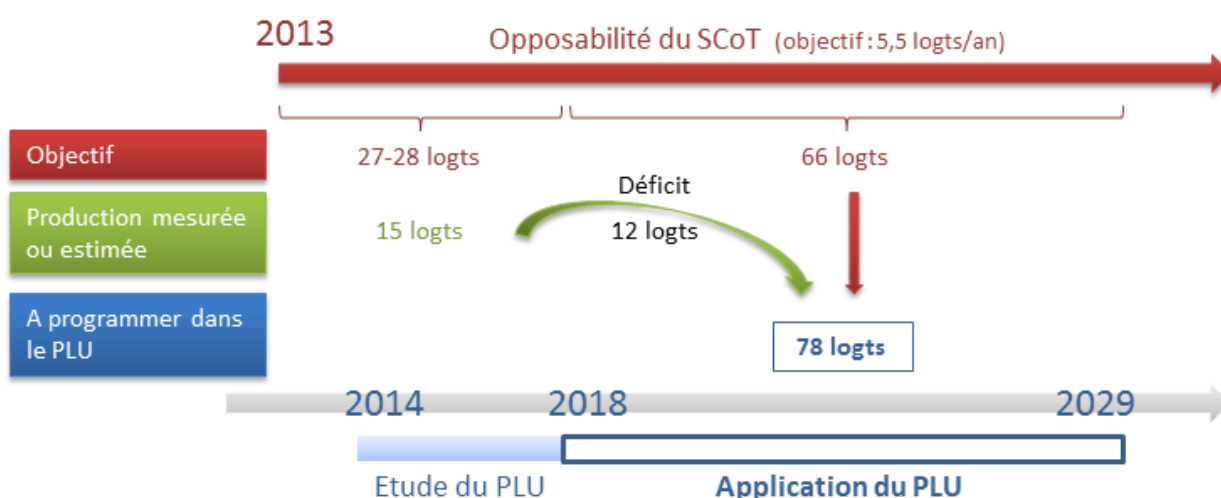
Communes pour lesquelles est fixée une valeur minimale de production à atteindre

Pour ces communes, doit être ajoutée, le cas échéant, à la production globale sur 12 ans, le déficit de production constaté par rapport à l'objectif du SCoT sur la période précédant l'approbation du PLU.

Exemple 2 : Une commune de 1 000 habitants entame la révision de son PLU en 2014 pour une approbation souhaitée fin 2017. La détermination de son objectif de production de logements neufs se fait sur 12 ans, donc pour la période 2018-2029. Le SCoT fixe un objectif de production de 5,5 logts/an/1000 hab. La production minimale estimée sur 12 ans est donc de l'ordre de 66 logements.

L'objectif du SCoT s'applique à partir de son entrée en vigueur en 2013. Il convient donc d'examiner rétrospectivement la production de logements de la commune entre 2013 et 2017 afin de s'assurer qu'elle a été en cohérence avec les objectifs du SCoT.

- Si, au cours de la période 2013-2017 (5 années), la commune a produit moins de 28 logements, elle doit ajouter le différentiel à son objectif de programmation 2018-2029 (*schéma ci-dessous*) ;
- Si, au cours de la période 2013-2017 (5 années), la commune a produit plus de 28 logements, elle peut retrancher le différentiel à son objectif de programmation 2018-2029.



Cas des communes couvertes par un PLH compatible avec le SCoT

En présence d'un PLH opposable, les PLU et cartes communales sont soumis à une compatibilité avec les objectifs du PLH pendant les 6 années de son application, puis à une compatibilité directe avec le SCoT (ou le schéma de secteur) durant la période résiduelle pour couvrir les 12 années de programmation demandées. Dans ce cas de figure, la démarche est analogue à celle décrite pour les communes non couvertes par un PLH, à la différence que les objectifs du PLH se substituent à ceux du SCoT durant toute sa période de validité.

Exemple 3 : Cas d'une commune pour laquelle est fixée une valeur maximale de production

Une commune de 1 000 habitants, couverte par un PLH applicable sur la période 2014-2019, entame la révision de son PLU en 2014 pour une approbation souhaitée fin 2017. Le SCoT fixe un objectif maximal de production de 5,5 logts/an/1000 hab. Le PLH fixe quant à lui un objectif de production correspondant à 6 logts/an pour la période 2014-2019.

L'estimation de l'objectif de production de logements neufs sur 12 ans se fait de la manière suivante :

- Pour la période 2018-2019 (2 années), où le PLH s'applique toujours, les objectifs de production sont ceux indiqués au PLH, soit 12 logts ;
- Pour la période 2020-2029 (10 années), où le PLH ne s'applique plus, les objectifs de production sont ceux indiqués par le SCoT, soit 55 logts.

La production estimée sur 12 ans est donc de l'ordre de 67 logts.

En ce qui concerne la démarche d'examen rétrospectif de la production de logements :

- Pour l'année 2013, où le PLH ne s'appliquait pas encore, l'objectif de production était celui du SCoT ;
- Pour la période 2014-2017 (4 années), où le PLH s'applique, les objectifs de production sont ceux indiqués par le PLH, soit 24 logts.

Ainsi :

- Si, au cours de la période 2013-2017 (5 années), la commune a produit moins de 30 logements, elle peut ajouter le différentiel à son objectif de programmation 2018-2029 ;
- Si, au cours de la période 2013-2017 (5 années), la commune a produit plus de 30 logements, elle doit retrancher le différentiel à son objectif de programmation 2018-2029 (*schéma ci-après*).

