

## COMMENT GÉRER LE RATTRAPAGE D'OBJECTIF EN CAS DE RETARD DANS LA PRODUCTION DE LOGEMENTS

Dans une logique de polarisation, les élus du SCoT ont souhaité voir se renforcer certaines communes pour lesquelles l'objectif de production de logements prévu dans le DOO est considéré comme une **valeur minimale à atteindre**. Les documents d'urbanisme locaux ont pour rôle de mobiliser le foncier nécessaire pour satisfaire cet objectif. Si un retard est constaté dans le rythme de production de ces logements, il leur faut donc **prendre les dispositions permettant de rattraper ce retard**.

Il apparaît dès lors important de pouvoir proposer des solutions adaptées permettant, sur la base d'une bonne analyse du contexte local et des causes du retard de production de logements, de répondre de manière appropriée aux objectifs du SCoT.

### 1. Quelles sont les communes susceptibles d'être concernées ?

Dans sa section 4.2.2, le DOO identifie les pôles urbains soumis à un objectif minimal de production de logements. Il s'agit :

- des 29 communes du secteur « agglomération grenobloise » ;
- des villes centres des autres secteurs de la RUG : Voiron et Saint-Marcellin ;
- des pôles principaux des autres secteurs de la RUG : Beurepaire, Chatte, la Côte-Saint-André, Crolles, Grand-Lemps, Moirans, Pontcharra, Pont-en-Royans, Rives, Roybon, Saint-Etienne-de-Saint-Geoirs, Saint-Geoire-en-Valdaine, Saint-Siméon-de-Bressieux, Tullins, Villard-Bonnot, Vinay, Vizille et Voreppe.

Au total, ce sont donc 49 communes qui pourraient être concernées, à un moment ou à un autre, par une sous-production de logements nécessitant de mettre en place un rattrapage de production<sup>1</sup>. Certaines, parmi elles, seront concernées à court terme par cette question car leur production annuelle de logements est actuellement en deçà de l'objectif qui leur a été attribué (*voir tableau en annexe*).

#### Une solution qui n'est pas nécessairement évidente à traiter

Une application mécanique des dispositions de rattrapage d'objectifs consisterait à prévoir un dimensionnement foncier en conséquence par l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones AU, dans le but de faciliter le démarrage de nouvelles opérations. Cette démarche ne constituerait pourtant pas nécessairement un gage de succès ; si les raisons du déficit de production ne sont pas strictement liées à un manque de foncier disponible, le surdimensionnement opéré ne permettra pas d'améliorer la situation car la cause réelle du dysfonctionnement n'aura pas été traitée. La commune restera en déficit de production, induisant un nouvel objectif de rattrapage, etc. **Un cercle vicieux risque alors de s'instaurer, avec toutes les conséquences dommageables qui peuvent en découler sur la consommation de l'espace notamment.**

<sup>1</sup> Voir à ce sujet la note technique du 25 avril 2014 « Application des dispositions du SCoT de la RUG en matière de construction de logements neufs ».

## 2. La recherche des causes du retard de production : un préalable indispensable pour prévenir les risques d'un surdimensionnement foncier

Pour les responsables des documents d'urbanisme locaux, il est nécessaire de bien identifier les causes du retard de production préalablement à la définition d'une stratégie de rattrapage car se contenter de répondre par le classement de nouvelles zones AU risquerait fort de se révéler inutile, voire contreproductif et car la compréhension des situations doit permettre d'adapter la réponse. Au moins 4 situations peuvent être envisagées :

1. La sous-production constatée correspond à un phénomène conjoncturel, qui ne touche pas la commune de manière particulière mais affecte l'ensemble du territoire de la RUG ou un ou plusieurs secteurs de la RUG dans leur globalité.
2. Le territoire est soumis à des mécanismes de rétention foncière d'ampleur inhabituelle, qui ne touche pas nécessairement les autres communes de la même manière.
3. Le territoire est soumis à de multiples contraintes (dont risques technologiques, risques naturels...), ce qui ne permet pas de mobiliser un foncier suffisant pour développer l'urbanisation.
4. La mobilisation de foncier est possible, des programmes d'habitat sont réalisés, mais la production de logements reste quantitativement insuffisante au regard des objectifs qui ont été adoptés.

Voici ci-dessous : le détail des causes à rechercher selon les 4 cas de figure, les risques inhérents et l'identification des 1ers champs de réponse (➤) :

1. Dans le premier cas, la faiblesse de la production peut être due à une demande insuffisante pour le type de produits proposés, à des prix de sortie des logements trop élevés pour le marché local, ou encore au lancement simultané de multiples programmes immobiliers (ceux-ci se concurrençant mutuellement, la dispersion de la demande ne permet pas d'atteindre un taux de commercialisation suffisant sur chacun des programmes pour pouvoir engager l'opération<sup>2</sup>). Dans un tel contexte, la mise à disposition de terrains constructibles supplémentaires ne constituera pas une réponse satisfaisante, sauf à avoir identifié une tendance inflationniste du coût du foncier nu.
  - Des réponses plus globales seront à rechercher, à une échelle territoriale qui dépasse largement celle de la commune.
2. Dans le deuxième cas, les causes de la sous-production seront davantage à rechercher à une échelle locale. Le choix des terrains ouverts à l'urbanisation a-t-il été judicieux ? Y-a-t-il eu une concertation préalable suffisante avec les propriétaires fonciers pour s'assurer de leurs intentions ? Quelle est l'acceptation du projet par les riverains ? Les possibilités de mutations du bâti existant n'ont-ils pas été surestimés ? La commune a-t-elle la possibilité d'initier voire de porter elle-même une opération pour en faciliter la réalisation ?
 

A défaut d'effectuer ce bilan, l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux terrains s'avèrera vraisemblablement inefficace : les porteurs de projets risquent de se heurter aux mêmes difficultés, auxquelles on ajoutera un risque accru de créer une situation de concurrence paralysante entre les opérations, avec des répercussions possibles sur les territoires voisins (⇒ cas n°1).

  - En fonction du diagnostic qui sera établi, il pourra s'avérer nécessaire de reconsidérer les programmes initialement envisagés, leurs modalités de réalisation, voire de revisiter le choix des zones ouvertes à l'urbanisation.
3. Le troisième cas renvoie à un constat d'impossibilité de poursuivre l'extension urbaine de la commune. Les élus locaux se trouvent donc devant un choix consistant :
  - soit à mettre en place une politique active de densification des espaces urbains existants, ce qui supposera nécessairement un investissement fort de la collectivité en matière foncière ;

<sup>2</sup> Cette situation s'observe notamment pour les programmes d'habitat collectif ciblant plus particulièrement l'investissement locatif. Elle touche de nombreuses grandes agglomérations et n'est donc pas spécifique à la région grenobloise.

- soit à renoncer à réaliser les objectifs de production de logements neufs au niveau de la commune, en procédant alors à une mutualisation à l'échelle intercommunale, comme le SCoT le permet. Pour maintenir l'attractivité de la commune et éviter une érosion démographique, des actions pourront être conduites dans un but de diversification et d'adaptation du parc de logements.

Dans les deux cas, l'aménagement des dernières réserves foncières se révèlent toujours très stratégiques et peuvent conditionner l'évolution à long terme de la démographie communale.

- Un engagement fort des élus dans les choix effectués est donc souhaitable.

4. Le dernier cas est révélateur de difficultés dans la mise en œuvre des orientations et des objectifs du projet. Il peut résulter :

- de choix politiques : volonté délibérée de limiter l'intervention de la commune en matière d'urbanisme, ce qui laisse aux porteurs de projet davantage de latitude pour définir la nature et le contenu des programmes immobiliers ; le parti d'aménagement adopté ne permet alors pas toujours d'atteindre les objectifs de production affichés dans le PLU ;
  - d'insuffisances dans la traduction réglementaire des objectifs : les choix techniques effectués lors de l'élaboration du PLU n'ont pas produit les effets escomptés ;
  - de la survenue d'aléas (techniques, financiers, juridiques, environnementaux...) au cours de la phase opérationnelle ; ces aléas peuvent contraindre les aménageurs ou les promoteurs à faire évoluer les programmations initialement envisagés ;
  - de difficultés rencontrées dans la commercialisation des programmes, provoquant soit des retards, soit des évolutions de programmation. Il est alors utile de comprendre les causes de ces difficultés de commercialisation (sont-elles uniquement conjoncturelles ?) pour en tirer, le cas échéant, les enseignements pour les opérations futures.
- Là encore, une réponse consistant à mettre systématiquement à disposition de nouveaux terrains à bâtir sans avoir traité au préalable les causes des difficultés rencontrées peut s'avérer très préjudiciable. La nécessité de rattrapage du retard de production peut en effet rapidement conduire à mobiliser toujours plus de surfaces de foncier sans pour autant réussir à obtenir de résultats satisfaisants. Il est donc nécessaire que ce rattrapage soit conditionné par la mise en place de dispositifs (règles et servitudes d'urbanisme, outils de contractualisation...) permettant de garantir une gestion économe de l'espace, qui constitue une orientation fondamentale du SCoT. **Si les conditions ne peuvent être réunies pour apporter ces garanties, il apparaît préférable d'adapter les objectifs chiffrés affectés à la commune** en procédant, comme le SCoT le permet, **à une mutualisation des objectifs à l'échelle intercommunale**. Le rattrapage serait alors assuré par d'autres communes qui disposent des moyens nécessaires pour agir qualitativement sur la production urbaine.

### 3. Proposition d'un cadre de réflexion

Face aux différents freins identifiés, des éléments de réponse doivent être travaillés collectivement. Ils pourraient être affinés notamment dans le cadre de l'étude du phénomène de rétention foncière<sup>3</sup> que l'EP-SCoT envisage de mener dans le cadre des travaux de la Commission urbanisme et habitat et du Groupe projet SCoT.

#### 3.1. Faire face à un contexte conjoncturel global peu favorable

Dans un contexte de marché immobilier peu dynamique, les actions entreprises par les collectivités peuvent tendre à :

- Faire évoluer les types de produits proposés afin de mieux répondre à la demande locale. L'offre développée doit rester cohérente par rapport aux objectifs du SCoT et permette notamment de satisfaire les besoins des différents publics du territoire.
- Prévoir un lancement progressif des opérations dans le temps afin de faciliter la pré-commercialisation des programmes et éviter que les projets ne se neutralisent mutuellement dans les périodes où la capacité à investir reste faible.
- Développer une offre de logements à prix plus abordables, répondant mieux aux possibilités financières des ménages à revenus modestes ou moyens, en lançant une réflexion partenariale sur ce sujet avec les acteurs de l'immobilier.

Les documents d'urbanisme locaux constituent un outil sur lequel il sera possible de s'appuyer pour traduire la stratégie adoptée, notamment au travers des orientations d'aménagement et de programmation (répartition dans le temps des opérations, nature et diversité de la production souhaitée...) et du règlement des PLU (en envisageant les évolutions réglementaires qui peuvent permettre d'abaisser les coûts de construction).

Pour porter leurs fruits, il serait préférable que ces actions réglementaires puissent être préparées en concertation avec les acteurs locaux de l'habitat (institutionnels, aménageurs, promoteurs, bailleurs...), de manière à bien cibler les mesures appréhendées par ces derniers comme pouvant être réellement efficaces.

#### 3.2. Agir en mobilisant plus fortement les acteurs locaux de l'immobilier

Dans le cas de blocages identifiés comme étant liés à une présence insuffisante des opérateurs immobiliers sur un territoire, il peut s'avérer intéressant d'envisager les moyens permettant de faciliter, voire d'accompagner l'adaptation et l'évolution des filières de la construction pour leur permettre de s'adapter aux enjeux soulevés par les nouvelles politiques de l'habitat.

L'échelle communale n'est pas nécessairement la plus adaptée pour permettre l'impulsion et l'animation de telles démarches. Il pourrait donc être utile que l'intercommunalité se saisisse, le cas échéant, de ces questions, notamment lors de l'élaboration du programme local de l'habitat.

#### 3.3. Agir en luttant contre la rétention foncière

En fonction des causes de rétention foncière identifiées, plusieurs types d'actions peuvent être envisagés pour dépasser les difficultés rencontrées :

- Réinterroger les choix effectués en termes d'ouverture de zones à l'urbanisation pour privilégier des terrains qui apparaissent effectivement mobilisables.
- Préciser les possibilités réelles de création de logements au sein des zones déjà urbanisées (étude de densification) et faciliter la mobilisation des terrains identifiés.

<sup>3</sup> Travail mené à partir de l'analyse concrète de la situation d'une dizaine de communes témoins ; voir à ce sujet la note d'intention du 25 avril 2014 intitulée « Le SCoT organise-t-il la rareté du foncier ? ».

- Relancer la concertation entre la municipalité, les porteurs de projet, les propriétaires fonciers et les riverains pour s'accorder sur des projets économiquement viables qui permettent à la fois de répondre aux besoins de la commune et de préserver le cadre de vie des habitants.
- Initier, redéfinir ou renforcer la politique foncière au niveau communal ou intercommunal, dans une perspective d'action à court, moyen et long terme.

La lutte contre la rétention foncière pourrait ainsi débiter par des démarches de concertation, complétées éventuellement ensuite par le recours à des outils fonciers (ex : DPU, mise en place de ZAD).

### 3.4. Agir en privilégiant l'évolution du bâti existant

Envisager l'évolution du bâti existant implique le plus souvent de s'engager dans une démarche de long terme intéressant de nombreux intervenants, avec une forte dimension prospective et pédagogique. Cela suppose en particulier d'effectuer des choix qui permettent la réalisation de nouvelles constructions tout en garantissant une préservation des enjeux paysagers, environnementaux et le maintien de la qualité de vie des habitants et des usagers du quartier. La conduite d'une étude de densification ne constitue que la première étape de cette démarche. La conception d'un scénario partagé d'évolution des espaces bâtis requiert une forte implication politique et technique, avec une action publique conçue dans la durée.

Il est donc utile de distinguer les actions qui peuvent être conduites à court terme (pour répondre aux besoins immédiats de la commune) et celles de plus long terme, qui permettront une évolution des formes urbaines assumée et acceptée par le plus grand nombre.

Le PLU peut être l'instrument garant de cette cohérence de l'action publique dans le temps, mais il est difficile d'imaginer que la réponse à cet enjeu puisse être uniquement de nature réglementaire. Dans la plupart des cas, il sera sans doute nécessaire d'inscrire l'action municipale dans une **véritable démarche de projet urbain** (de type "plan de référence") engagée à l'échelle de l'ensemble de la commune ou d'un quartier, impliquant fortement les habitants et nécessitant un temps suffisant d'accoutumance, de réflexion, de propositions, d'évaluation, d'adaptation de ce projet... ce qui exclut a priori la possibilité d'un rattrapage rapide des objectifs de production de logements en s'appuyant sur ce seul levier.

Les outils techniques mobilisables peuvent être à la fois fonciers (DPU, ZAC...) et réglementaires (adaptation des règles de construction rendant possible l'évolution des formes urbaines).

### 3.5. Agir en adaptant la politique locale d'urbanisme et d'aménagement

La difficulté à atteindre les objectifs de production de logements peut inciter les élus à revisiter la stratégie de développement et d'urbanisme adoptée initialement. L'évaluation des PLU prévue à l'art. L.123-12-1 du code de l'urbanisme constitue une bonne opportunité pour engager cette réflexion. Des compléments ou des infléchissements peuvent alors apparaître utiles, notamment lorsque les évolutions législatives proposent la mise en place de nouveaux outils adaptés à la mise en œuvre des objectifs communaux.

Peuvent être notamment interrogés :

- l'utilisation à bon escient des orientations d'aménagement et de programmation ;
- les règles imposées aux constructeurs au travers du règlement de PLU ;
- l'emploi et l'efficacité des servitudes d'urbanisme permettant de réserver des emplacements en vue de la réalisation de programmes de logements définis par le PLU<sup>4</sup>, ou de la détermination de secteurs au sein desquels un pourcentage des programmes d'habitat doit être affecté à certaines catégories de logements définis par le PLU<sup>5</sup> ;
- l'intérêt pour la collectivité de prendre l'initiative d'opérations et d'accompagner, le cas échéant, la réalisation de certains projets jugés "stratégiques" pour le développement ou l'aménagement de la commune ; le niveau de cette

<sup>4</sup> En application du b) de l'art. L.123-2 du code de l'urbanisme.

<sup>5</sup> En application du 4° du II de l'art. L.123-1-5 du code de l'urbanisme.

intervention est à définir par les élus suivant le degré d'implication qu'ils souhaitent pouvoir prendre et des moyens techniques et humains effectivement mobilisables par la collectivité.

A l'issue de cette évaluation, il pourrait être estimé :

- soit que les objectifs de production de nouveaux logements peuvent être rattrapés par la commune au regard des adaptations apportées à la politique locale et des nouveaux moyens mis en place ;
- soit que ces objectifs de production ne peuvent être rattrapés dans de bonnes conditions par la commune seule, et qu'il convient de faire appel à la solidarité intercommunale pour répondre à tout ou partie du retard constaté.

### 3.6. Faire jouer la péréquation intercommunale

Le recours à la péréquation intercommunale peut permettre de tenir compte des réalités du contexte local tout en maintenant le cap fixé par le SCoT à l'échelle d'un secteur ou d'une intercommunalité dans son ensemble. En particulier, il apparaît intéressant de faire appel à cette possibilité offerte par le DOO (cf. modalités d'application des orientations de la section 4.2.2) dans certaines situations évoquées plus haut :

- lorsqu'une commune ne dispose plus de foncier susceptible d'être mobilisé pour le développement urbain et qu'elle ne souhaite pas ou ne peut pas s'engager dans une évolution significative des formes urbaines et du bâti existant ;
- lorsqu'une commune estime qu'elle n'est pas en mesure d'assurer seule le rattrapage d'objectif résultant du retard pris au cours des années précédentes dans la production de logements ;
- lorsqu'une commune n'est pas en mesure de réunir les conditions lui permettant de maîtriser, à une période donnée, la consommation d'espace induite par son développement.

Encore faut-il que les communes qui bénéficient de transferts d'objectifs de production aient elles-mêmes les capacités de les tenir. Le choix de ces communes est donc important et il est utile qu'il puisse s'appuyer sur une analyse fine des gisements fonciers disponibles ou potentiels<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> A ce titre, on peut signaler par exemple les études réalisées récemment sur les secteurs du Sud Grésivaudan (CC Chambaran-Vinay-Vercors et Pays de Saint-Marcellin - 2013) et du Sud Grenoblois (2014).

## ANNEXE

### La construction de logements neufs dans les communes soumises à un objectif de production minimal de logements neufs

Sources : Insee, Recensement de la population 2011 / SOeS-DREAL Rhône-Alpes Sit@del2  
- Logements commencés en Date Réelle (2008-2012) et Date de prise en compte (2013)

Hiérarchie de pôles SCoT	Commune	Population municipale 2011	Construction de logements neufs sur la période 2008- 2012		Nb de logements commencés en 2013	Production annuelle minimale découlant des objectifs du SCoT	Qualification : raisons majeures de sous- production et informations récentes
			Nb de logements commencés	Nb annuel moyen de logements commencés			
<b>Secteur « Agglomération Grenobloise »</b>							
Ville Centre	Grenoble	157 424	5 726	1 145	506	1 012	
Pôles Principaux	Eybens	9 728	283	57	6	62	
	Échirolles	35 995	754	151	155	232	
	Fontaine	22 175	688	138	103	145	
	Gières	6 201	454	91	6	40	
	La Tronche	6 429	51	10	19	41	PPRi
	Le Pont-de-Claix *	11 152	7	2		73	PPRt
	Meylan	17 772	231	46	61	114	
	Saint-Égrève	16 047	166	33	21	104	Contentieux ?
	Saint-Martin-d'Hères	37 126	1 750	350	191	235	
	Saint-Martin-le-Vinoux	5 408	121	24	3	35	
	Sassenage	11 190	275	55	12	71	Mobil foncier
	Vif	8 014	236	47	118	52	
Pôles d'appui	Domène	6 607	135	27	5	43	PLU en cours
	Fontanil-Cornillon	2 805	15	3	6	18	Mobil foncier
	Seyssinet-Pariset	12 227	184	37	68	79	Mobil foncier
	Seyssins	6 887	141	28	207	45	
	Varces-Allières-et-Risset	6 403	471	94	36	41	
Pôles Secondaires	Claix	7 565	270	54	24	41	
	Corenc	3 898	43	9	79	21	
	Le Gua	1 863	14	3		10	
	Noyarey	2 253	15	3	8	12	PLU 2013
	Poisat	2 070	34	7		11	
	St Paul-de-Varces	2 240	56	11	2	12	
	Veurey-Voroize	1 374	43	9	11	8	
Pôles Locaux	Miribel-Lanchâtre *	380	9	3	5	2	
	Murianette *	890	12	3		5	
	Venon	734	12	2	8	4	
	Le Sappey-en-Chartreuse	1 091	14	3	1	6	

Écarts importants de la production avec les objectifs du SCoT  
Production de logements inférieure aux objectifs du SCoT  
Tendances récentes encourageantes

Hiérarchie de pôles SCoT	Commune	Population municipale 2011	Construction de logements neufs sur la période 2008-2012		Nb de logements commencés en 2013	Production annuelle minimale découlant des objectifs du SCoT	Qualification : raisons majeures de sous-production et informations récentes
			Nb de logements commencés	Nb annuel moyen de logements commencés			
<b>Secteur Sud Grenoblois</b>							
Pôle Principal	Vizille	7 725	68	14		42	PPRI / PPRT
<b>Secteur Grésivaudan</b>							
Pôles Principaux	Crolles	8 344	237	47	9	51	
	Pontcharra	7 104	205	41	115	43	
	Villard-Bonnot	7 319	112	22	41	44	
<b>Secteur Voironnais</b>							
Ville Centre Pôles Principaux	Voiron	19 579	520	104	131	129	
	Moirans	7 743	113	23	15	43	
	Rives	6 046	73	15	36	33	
	St Geoire-en-Valdaine	2 396	15	3	2	13	
	Tullins	7 673	168	34	5	42	
	Voreppe	9 742	101	20	6	54	Elaboration PLU
<b>Secteur Bièvre Valloire</b>							
Pôles Principaux	Beaurepaire	4 648	147	29	33	25	
	La Côte-Saint-André	4 886	188	38	29	27	
	Le Grand-Lemps	2 946	127	25	9	16	
	Roybon	1 296	28	6		7	
	St Étienne-de-Saint-Geoirs	3 034	114	23	25	16	
	St Siméon-de-Bressieux	2 792	70	14	16	15	
<b>Secteur Sud Grésivaudan</b>							
Ville Centre Pôles Principaux	Saint-Marcellin	8 063	57	11	3	52	Marché
	Chatte	2 422	40	8	11	13	
	Pont-en-Royans *	817	5	2	2	5	
	Vinay	4 050	159	32	14	22	

**Remarque :** les données pour les communes ayant la mention \* ne sont pas disponibles pour toutes les années de la période. Le calcul de la valeur annuelle moyenne tient compte de cette observation.

Ecarts importants de la production avec les objectifs du SCoT  
 Production de logements inférieure aux objectifs du SCoT  
 Tendances récentes encourageantes