

Favoriser la mixité sociale et générationnelle dans l'habitat

Enjeux et objectifs

Un des objectifs prioritaires des politiques d'aménagement est de proposer un parc de logements diversifié pour permettre à chacun de réaliser son parcours résidentiel. Cette diversité permet d'offrir une variété de logements, en termes de taille, de statut d'occupation (accession, location), de forme d'habitat et de mode de financement (libre, maîtrisé, social) tout en veillant à une répartition homogène et équilibrée sur tout le territoire. Elle favorise ainsi le développement de la mixité sociale et générationnelle.

Adapter l'offre aux moyens et besoins des personnes présentes et à venir sur le territoire est un enjeu principal pour les collectivités. Connaître l'offre en logements sur le territoire et comprendre le fonctionnement du marché, en lien avec les évolutions sociodémographiques et sociétales, est donc primordiale. L'allongement de la durée de vie, le desserrement des ménages, les ressources économiques... sont autant de phénomènes qui influent sur les besoins en logement.

Le desserrement des ménages est le phénomène de diminution de la taille moyenne des ménages due aux séparations, aux familles monoparentales, aux jeunes quittant le domicile parental ou encore le vieillissement de la population qui conduit à une augmentation du nombre de ménages pour une même population et donc à un accroissement des besoins en logements.

L'ambition du diagnostic est de mettre en évidence les besoins en logement, les blocages des itinéraires résidentiels, les dysfonctionnements du marché (foncier et immobilier) afin d'identifier les enjeux et pouvoir apporter des réponses concrètes à travers le PLU(i).

L'élaboration du PLU(i) donne en effet l'opportunité de mettre en place **une réflexion globale sur l'habitat**. Elle

permet d'associer les acteurs ayant une action sur l'offre en logements et de construire avec eux une politique qui trouve ses fondations dans le PLU(i). Il s'agit ici de **mobiliser en même temps l'ensemble des outils au service d'une politique de l'habitat** et pouvoir agir sur la programmation et la production de logements.

A travers l'élaboration du projet de territoire, les élus et leurs partenaires apportent des réponses concrètes aux questions suivantes :

● Quelle diversification ?

Il s'agit de définir sur quels types de logements concentrer les efforts de production et quelles ressources peuvent être mobilisées, afin de permettre à chacun l'accès à un logement digne, compatible avec ses moyens financiers.

La part du budget des ménages consacrée au logement augmentant, la capacité à réaliser une offre significative de logements à coût modéré, que ce soit en locatif ou accession, est essentielle. En effet, la pénurie du foncier, sa cherté, ainsi que les coûts croissants de la construction amplifient la demande.

● Où localiser les différents types de logement ?

Le parc résidentiel doit proposer une répartition spatiale équilibrée afin de favoriser la mixité sociale. Il peut s'agir de répondre à un besoin de rééquilibrage de la présence des différentes catégories socioprofessionnelles dans un quartier ou d'introduire une offre manquante correspondant mieux aux nouveaux parcours résidentiels initiés par les évolutions sociétales. Spatialiser le projet de territoire par un schéma peut aider à planifier la politique de l'habitat de manière cohérente.

● Comment agir sur l'existant ?

Réhabiliter le bâti existant et favoriser le renouvellement urbain permettent de lutter contre l'artificialisation des sols et la consommation des terres naturelles et agricoles. Il s'agit alors d'apprécier l'opérationnalité des projets de réhabilitation des logements, notamment vacants, la reconversion du bâti existant et la production de logements dans les espaces déjà urbanisés (reconquête de friches, délaissés, renouvellement urbain) et anticiper l'adéquation entre la mise sur le marché de ces logements et les besoins à satisfaire.

De plus, le PLU(i) permet à l'intercommunalité ou la commune de favoriser la production de logements dans le tissu urbain plutôt qu'en extension urbaine. Souvent, c'est l'opportunité foncière qui localise la production de logements et non le projet de territoire. Or, le PLU(i) peut agir en posant un échéancier de réalisation des projets : par exemple, subordonner l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation à un échéancier établi afin de prioriser les opérations de renouvellement urbain.

Le PADD exprime les choix retenus sur ces questions et les orientations qui en découlent en faveur d'une politique de l'habitat durable et solidaire.

Les outils mobilisables

A. Articuler urbanisme et habitat

Le programme local de l'habitat (PLH) est le principal dispositif en matière de politique du logement au niveau local. C'est un document d'observation, de définition et de programmation des investissements et des actions en ma-

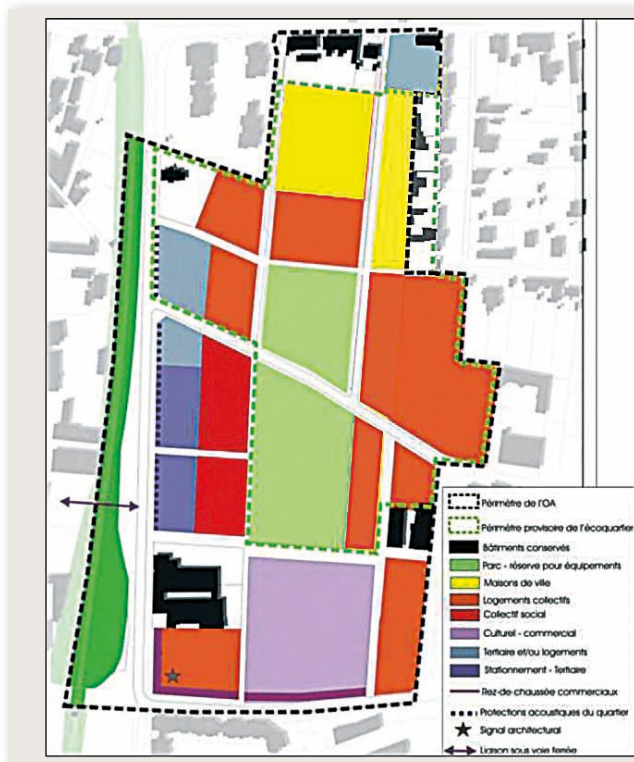
tière de politique du logement à l'échelle intercommunale. Il définit, « pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements » (Article L. 301-1, II du Code de la construction et de l'habitation).

Un PLH doit être élaboré dans les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, dans les communautés d'agglomération, dans les métropoles et dans les communautés urbaines. Un bilan de la réalisation du PLH doit être réalisé tous les 3 ans (article L. 302-4).

● PLU et PLH

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) d'un PLU sont des outils privilégiés pour mettre en place des actions en faveur d'une mixité sociale et générationnelle. Lorsqu'elles portent sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager, les OAP peuvent localiser et préciser les caractéristiques des différentes formes du bâti et des espaces publics. Les OAP relatives à l'aménagement d'un secteur peuvent définir la programmation, notamment celle des logements. Elles pourront par exemple préciser le nombre et le type de logements à produire.

Le PLU et ses OAP doivent être compatibles, s'ils existent, avec le PLH et le SCoT.



Extrait des OAP du PLU de la communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône : Amorcer un quartier dynamique et transformer des sites industriels déclinants

L'objectif d'orientation pour ce secteur situé sur la frange Est du centre ville de Villefranche-sur-Saône est de « limiter la consommation foncière des terrains non urbanisés, favoriser la densification urbaine en continuité du bâti et voies existants. Sur les terrains non valorisés, comportant notamment des friches, la densification favorisera l'aménagement d'un quartier urbain à travers la construction d'un programme mixte incluant logements, bureaux, commerces (notamment loisirs et culture). Ce projet intègre l'objectif d'une offre de logements suffisamment variée pour permettre une mixité sociale, fonctionnelle et générationnelle. Animé par les « cycles » des différentes activités (résidentielles, professionnelles, culturelles, commerciales, récréatives, etc.), le principe de mixité devra aussi permettre un brassage entre les différents publics amenés à fréquenter le site ».

◆ PLUi et PLH

Dans le même principe que pour les PLU, le PLUi doit être compatible, s'ils existent, avec le SCoT et le PLH.

Avec la loi ENE (dite Grenelle II), le PLUi devait tenir lieu de PLH. La loi Alur a assoupli le dispositif en rendant facultative cette intégration. La loi laisse donc le libre choix aux collectivités de « fusionner » ou non les deux démarches.

Lorsque le PLUi tient lieu de PLH, il comprend un programme d'orientations et d'actions (POA). Ce dernier « *comprend toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat* » (article L. 123-1). Le POA contient les éléments de cadrage, les objectifs qui se déclinent ensuite en projets dans les OAP. Il peut également donner des précisions quant à la mise en œuvre des projets détaillés dans les OAP.

Les dispositifs « habitat » des OAP ne sont obligatoires que si l'EPCI est dans l'obligation de réaliser un PLH (Communauté de Communes, d'agglomération, urbaine, ou métropole de plus de 30 000 habitants – article L. 302-1, IV). Dans le cas contraire, elles sont facultatives.

	Communauté de communes, d'agglomération, urbaine, métropole de plus de 30 000 habitants PLH obligatoire	Communauté de communes de moins de 30 000 habitants PLH facultatif
Programme d'orientations et d'actions (POA)	Obligatoire	Obligatoire
Dispositions « Habitat » dans les Orientations d'aménagement et de programmation (OAP)	Obligatoires	Facultatives

Le PLUi intégrant le PLH est l'outil le plus approprié pour la planification de son territoire car il reste le meilleur moyen de réussir la traduction opérationnelle des objectifs du PLH à une échelle pertinente. Dans les collectivités de taille importante, l'appréhension commune de l'urbanisme et de l'habitat rapprochent les élus et techniciens qui portent ces sujets de façon parfois fragmentée. Dans les plus petits EPCI, l'enjeu de l'habitat n'est pas moindre et l'échelle du territoire facilite plus naturellement l'articulation entre la politique locale de l'habitat et celle l'urbanisme. Ainsi, la politique de l'habitat gagne en opérationnalité si elle s'insère dans une politique globale et cohérente d'aménagement du territoire (par exemple, définir des parcours résidentiels à travers le territoire en fonction des futurs axes de mobilité et niveaux de services prévisionnels).

B. Accompagner la mise en œuvre sociale et générationnelle par certaines dispositions réglementaires

◆ Proposer une offre diversifiée de logements

Favoriser la mixité de l'habitat et donc la mixité sociale en modulant les formes urbaines

Autoriser un **bonus du volume constructible** dans la limite de 50 % pour les opérations comportant des logements locatifs sociaux. Les secteurs bénéficiant d'une majoration doivent être délimités dans les documents graphiques. La majoration touche aussi bien le gabarit, la hauteur et l'emprise au sol, et peut être différente pour chaque secteur. A noter que pour chaque opération, la majoration « *ne peut être supérieure au rapport entre le nombre de logements locatifs sociaux et le nombre total des logements de l'opération* » (article L. 127-1 du code de l'urbanisme).

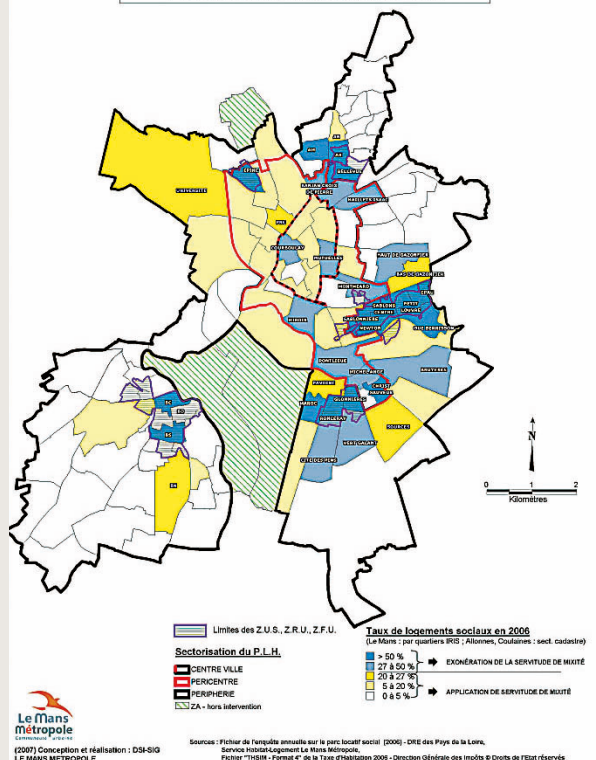
Inscrire des emplacements réservés en vue de la réalisation de logements sociaux. L'article L. 123-2-b) du code de l'urbanisme permet d'« *instituer dans le PLU des servitudes consistant à réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit* ».

Limiter le nombre de places de stationnement exigé lors de la réalisation de logements locatifs sociaux. Au titre de l'article L. 123-1-13 du code de l'urbanisme, il n'est pas possible d'« *exiger la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement lors de la construction de logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'Etat* ». Cependant, le PLU(i) peut aller plus loin en n'imposant pas la création d'emplacements de stationnement afin de favoriser la réalisation de logements locatifs aidés.

Ajuster la taille des logements aux besoins en imposant une part de logements d'une taille minimale. Le règlement peut « *délimiter des secteurs dans lesquels les programmes de logements doivent comporter une proportion de logements d'une taille minimale* » (article L. 123-1-5, II, 3°). Ces secteurs doivent être indiqués sur les documents graphiques et la taille minimale des logements doit être précisée, ainsi que leur proportion. Exemple de rédaction (Extrait du PLUi de la Communauté de communes de Cœur Côte Fleurie) : « pour les opérations créant plus de 500 m² de surface de plancher, que l'opération comprenne au moins 50 % de logements dont la superficie est supérieure à 50 m², dont 25 % supérieurs à 70 m² ».

Favoriser la mixité sociale en imposant une certaine catégorie de logements dans les futures opérations sur certains secteurs. Le règlement peut « *délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale* » (article L. 123-1-5, II, 4°). Ces secteurs doivent être indiqués sur les documents

Mise en œuvre des servitudes de mixité sociale sur les villes d'Allonnes, Coulaines et Le Mans
Périmètres d'application prévisionnelle



Extrait du PLH de la CU Le Mans Métropole : Mise en œuvre des servitudes de mixité sociale – Périmètres d'application prévisionnelle

« Ainsi, pour les programmes à partir de 5 logements dans les 6 communes périphériques et à partir de 10 logements dans les autres secteurs, il est fixé un pourcentage minimum de logements locatifs sociaux (PLUS et PLAI) :

- Secteur centre-ville (Le Mans) : 20 % ;
- Secteur des quartiers péri-centraux (Le Mans) : 15 % ;
- Secteur des quartiers périphériques (Le Mans) et villes d'Allonnes et Coulaines : 20 % ;
- Secteur des communes périphériques : fixation du pourcentage sur chaque commune dans le cadre du PLU, dans une fourchette de 20 % à 40 %.

Sur les villes du Mans, d'Allonnes et de Coulaines, la servitude ne sera pas instaurée dans le quartier où le taux de logements sociaux est supérieur à la moyenne de l'agglomération (soit 27 %).

La mise en place opérationnelle de cet objectif de mixité sociale se traduit :

- D'un point de vue réglementaire, par l'instauration d'un Plan de servitudes de mixité sociale dans les zones urbaines et à urbaniser au titre L. 123-2 d) modifié par la loi engagement national pour le logement, ainsi que par la définition d'orientations particulières pour chaque zone à urbaniser dans le PADD
- D'un point de vue opérationnel, par l'application d'une servitude de mixité sociale selon deux modalités possibles : par programme à

travers les permis de construire pour les zones urbaines bâties et non bâties, pour l'ensemble d'une zone dans le cadre d'opérations groupées de type ZAC, lotissements..., pour les zones à urbaniser. »

graphiques et la catégorie de logements doit être précisée, ainsi que leur proportion. Exemple de rédaction (Extrait du PLUi de Brest métropole océane) : « Dans la zone de déficit en logements sociaux conventionnés, toute opération de production neuve supérieure à 2 000 m² de surface de plancher comportera 50 % de logements à coûts abordables ».

● Promouvoir un cadre de vie de qualité

- Limiter la création de zones monofonctionnelles (habitat collectif, secteur commercial) en autorisant notamment les activités d'accompagnement dans les secteurs d'habitat ;
- Travailler sur les franges urbaines afin de limiter les ruptures / continuités urbaines ;
- Créer des espaces de convivialité en définissant des servitudes pour la réalisation d'équipements publics. Concernant les voies et ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les continuités écologiques à créer ou à modifier, il est possible soit de fixer des emplacements réservés (article L. 123-1-5.V), soit d'instituer une servitude de localisation (article L. 123-2). La différence entre les deux est relative au degré de précision des caractéristiques de l'équipement à créer ou modifier. Dans le cas de l'emplacement réservé, l'emprise, l'affectation et la localisation sont précises tandis que pour la servitude de localisation, elles peuvent ne pas être définies précisément.

La servitude de localisation permet de fixer des objectifs tout en laissant le temps de mûrir ces projets, à la différence de l'emplacement réservé qui s'utilise lorsqu'une délimitation précise est nécessaire, dans le cas d'un élément structurant majeur par exemple.

Une stratégie de l'habitat à croiser avec les autres enjeux du territoire

Diversifier l'offre en logements ne suffit pas à satisfaire les besoins et attentes. Si l'offre en logements est un moyen majeur pour tendre vers un équilibre à la fois social et générationnel d'un territoire, son efficacité est étroitement liée aux orientations retenues en matière de mixité fonctionnelle (commerces, équipements, services, aménités), d'accessibilité aux emplois et de déplacements.

Les enjeux liés à l'habitat seront donc croisés avec ceux de développement économique, de déplacements, d'aménités... pour répondre à l'objectif de proximité des fonctions. Ces enjeux seront aussi regardés en lien avec les études sur le foncier pour articuler la réalisation de la politique de l'habitat avec une maîtrise de la consommation foncière

Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
 Sous-direction de la qualité du cadre de vie
 Bureau de la planification urbaine et rurale et du cadre de vie
 Tour Séquoia - 92055 La Défense Cedex
 mail : qv3.qv.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr
www.territoires.gouv.fr