

Journée du Club PLUi Pays-de-la-Loire du 26 janvier 2017 Habitat, PLUi et PLH

1 Planification et habitat : le contexte territorial régional

Introduction et présentation du contexte et des enjeux, par Annick Bonneville, directrice de la DREAL

L'État accompagne les EPCI dans le passage à la planification intercommunale et l'encourage. Ainsi un club PLUi régional a été mis en place en Pays-de-la-Loire en 2015 pour favoriser les échanges d'expériences. Il associe les services de l'État, les collectivités et leurs partenaires et s'adresse autant aux élus qu'aux techniciens des collectivités.

Ce club PLUi est animé par la « mission d'appui », qui est pilotée par la DREAL et qui comporte les 5 DDT(M), les trois agences d'urbanisme (AURA, AURAN et ADDRn) et 4 collectivités locales (CC de l'Ernée, CC de Montaigu, CC Erdre et Gesvres et Angers Loire Métropole).

La première journée a réuni le 5 novembre 2015, 85 participants dont une trentaine d'élus de tous les départements, sur les thèmes de la gouvernance et de la concertation. La deuxième séance le 10 juin 2016, à caractère plus technique, a réuni une cinquantaine de participants de tous les départements sur le thème de la consommation d'espace et de la densité.

Le thème de l'habitat, comme le précédent, est ressorti du questionnaire adressé début 2016 aux collectivités et aux autres membres du Club régional afin de mieux cerner leurs attentes.

Lors de cette journée, nous aborderons :

1. Les objectifs et actualités de la démarche nationale Club Plui qui vous seront présentés par Guennolé Poix de la direction de l'habitat, urbanisme et paysage du Ministère.
2. Une première séquence intitulée « L'habitat à l'échelle intercommunale : quels besoins pour quels projets ? Avec les éclairages des trois agences d'urbanismes et de la DREAL.
3. Après la pause méridienne, une deuxième séquence : PLUi et PLH, « comment renforcer le chaînage et la cohérence entre la programmation en matière de logement et la planification en matière d'urbanisme ? », avec les témoignages d'Angers Loire Métropole et de Le Mans Métropole, l'éclairage apporté par la Direction de l'Habitat de l'urbanisme et des paysages du Ministère. Ces intervenants seront réunis afin de débattre lors d'une table ronde de clôture, associés aux représentants des trois agences d'urbanisme et la DDT 49.

Je vous remercie de votre présence et je remercie particulièrement les partenaires et les contributeurs à l'organisation de cette journée.

Je souhaite pour commencer cette journée, rappeler et souligner des éléments de contexte régional sur ces thématiques de l'habitat et de la planification urbaine.

(voir le diaporama présenté <http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/habitat-plui-et-plh-journee-du-club-plui-pays-de-a4025.html>)

Cette présentation permet à mon sens de dégager trois principaux enjeux, importants pour l'État comme ils le sont pour vous acteurs du territoire, et sur lesquels je souhaite conclure cette introduction :

Je pourrais appeler le premier enjeu l'offre d'un logement abordable à tous. Cette formulation simple a néanmoins plusieurs facettes, et j'en soulignerai deux.

D'abord l'offre de logements, on l'a vu, ne peut se résumer à la construction neuve même si c'est l'intuition première. C'est aussi un enjeu pour notre région que celui de réhabiliter ou requalifier le bâti existant pour une remise sur le marché, qu'il soit privé ou public.

Ensuite, « logements pour tous » implique de ne pas restreindre la réflexion aux nouveaux arrivants sur le territoire. En effet, la population déjà présente peut également avoir des besoins insatisfaits. Ce point sera développé dans la matinée.

Le second enjeu tient au cadre : une production de logements, certes, mais maîtrisée et respectueuse de son environnement.

Maîtrisée renvoie ici au deux axes de la planification telle qu'elle sera abordée tout au long de la journée :

- maîtrise spatiale, à travers les documents d'urbanisme, de la notion de polarités des SCOT aux zones AU des PLU,

- maîtrise quantitative, par la programmation des PLH et les échéanciers d'ouverture à l'urbanisation notamment.

Quant au respect de l'environnement, si on admet que ce travail de spatialisation garantit normalement la préservation des milieux naturels les plus remarquables, il passe d'abord par une économie du foncier, thème qui a fait l'objet de la rencontre de juin dernier du Club PLUi (« consommation d'espace, densité : quels enjeux, méthodes, outils »). Mais si on s'impose collectivement le respect de l'environnement, il arrive aussi que l'environnement nous impose le respect : je veux parler ici des risques naturels, particulièrement du risque inondation, qui font partie, dans notre région, d'un environnement à prendre en compte.

Le troisième enjeu prolonge cette thématique environnementale, mais j'ai choisi de le singulariser au regard de l'ampleur du défi : comment ré-imaginer notre modèle de développement (mobilités, formes et fonctionnement de l'habitat...) face à des objectifs de frugalité énergétique et d'adaptation au changement climatique ? Comment faire les territoires et la ville durables ?

Cette journée d'échange n'apportera évidemment pas toutes les réponses. On ne sera cependant vraisemblablement pas loin de la vérité en disant qu'il faut commencer pour un territoire et son projet par identifier ses besoins. La matinée sera consacrée à ce thème : la question de l'habitat à l'échelle intercommunale ; quels besoins pour quels projets ?

Il nous a ensuite semblé qu'une condition nécessaire, même si peut être pas suffisante, pour la bonne prise en compte de ces enjeux tenait à l'articulation entre la planification urbaine et la programmation en matière d'habitat, c'est-à-dire entre le PLUi et le PLH. Ce sera le sujet de l'après-midi.

Le contexte national et le club Plui, par Guennolé Poix (DHUP)

Guennolé Poix (DHUP) a détaillé les actualités réglementaires du PLUi et a répondu aux nombreuses questions des participants.

(voir le diaporama présenté <http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/habitat-plui-et-plh-journee-du-club-plui-pays-de-a4025.html>)

2 La question de l'habitat à l'échelle intercommunale : quels besoins pour quels projets ? Panorama des démarches, méthodes et outils

I – Le projet, préalable aux projections – Nathalie Montot, AURA

Un document de planification urbaine, encore davantage s'agissant d'un PLUi, est la formalisation finale d'un projet de territoire co-construit. Il suppose donc préalablement d'une part un diagnostic partagé des enjeux et d'autre part une capacité pour les différents partenaires à se connaître et travailler ensemble.

Le projet de territoire se construit sur un socle de diagnostic : fonctionnement du territoire (liens entre les communes, dépendance et attractivité au regard de « l'extérieur »), atouts et faiblesses des différentes communes, opportunités et risques...

Il bâtit ensuite des scénarios, sur un corps d'hypothèses souvent interdépendantes, mais toujours en gardant à l'esprit l'essentiel : quelles sont les priorités des élus ? Quels objectifs se fixe-t-on ? Quels sont les vents porteurs ou contraires ?

Chaque scénario constitutif d'une rupture implique des leviers à mobiliser et des conséquences à envisager (scénario d'un territoire unipolaire ou multipolaire, scénario tout résidentiel ou de mobilité...). Le scénario démographique est ensuite décliné en besoins en logements, lesquels sont répartis entre les communes selon des critères tenant au modèle de développement retenu, au poids des communes, à leur parc existant ou encore à la densité acceptable par le territoire.

II – Anticiper les besoins, mesurer les impacts de la croissance démographique sur les besoins en équipement : l'exemple des effectifs scolaires – Tatiana Bouleau, AURAN

La mise en place d'un modèle démographique partagé s'appuie sur différentes hypothèses, d'une part liées à des facteurs purement démographiques (taux de natalité et de mortalité, taille moyenne des ménages) et d'autre part liées aux dynamiques urbaines (prévisions de futures constructions de logements, mutations dans le parc existant).

Appliqué aux effectifs scolaires (école maternelle et élémentaire), on retient comme indicateur le glissement des classes d'âges dans les écoles et les naissances à N-3, et on s'appuie sur des hypothèses d'apport de nouveaux arrivants dans les logements neufs et le parc existant, de migration scolaire, de capacité future des écoles privées, le tout donnant une projection du nombre d'enfants scolarisés chaque année sur la commune et les secteurs scolaires.

III – Dépasser les objectifs quantitatifs : retours d'expériences – Léna Neuville, ADDRn

L'ADDRn a accompagné plusieurs évaluations de documents d'urbanisme (animation des réflexions d'élus et production d'un livrable « évaluation »), ce qui permet de nourrir les réflexions sur la traduction des besoins en habitat dans ces documents.

Ainsi, on s'aperçoit que les objectifs fixés sont rarement atteints et que, lorsque les objectifs chiffrés le sont, il se peut que la stratégie de peuplement souhaitée ne soit pas non plus au rendez-vous.

Exemple de l'évaluation d'un premier PLU :

L'objectif de produire 20 logements par an a été un peu dépassé (28 logements par an). Ce qui est mis en exergue, c'est que la production de logements a surtout reposé sur de l'urbanisation diffuse, car l'opération d'ensemble prévue pour répondre aux objectifs de peuplement a pris du retard.

Exemple de l'évaluation d'un deuxième PLU :

L'objectif de production de logements a été largement dépassé (90 au lieu de 60 par an)... mais les objectifs démographiques sont juste atteints : le « point-mort » avait été sous-estimé par le PLU, qui n'avait pas pris en compte le vieillissement de sa population en place, ni les phénomènes de décohabitation.

Exemple de l'évaluation d'un SCOT (à l'échelle d'un EPCI) :

La production de logements a été inférieure aux objectifs (230 logements par an pour un objectif d'environ 300) alors que la croissance démographique est forte : elle est notamment portée par une urbanisation diffuse importante causant même une augmentation de la taille des ménages.

Exemple de l'évaluation d'un schéma de secteur (à l'échelle d'un EPCI) :

Alors même que les objectifs de production de logements et de densité pour la ville-centre étaient atteints, son poids démographique dans l'intercommunalité a baissé au profit des petites polarités voisines: l'offre proposée par la ville-centre était peu attractive pour les familles. Depuis, la stratégie en matière d'habitat a évolué.

Ces exemples invitent à réfléchir, au-delà des objectifs chiffrés de production, en termes :

- de prise en compte des différents marchés sur le territoire (ménages en place, nouveaux ménages) ;
- de public cible (maîtrise d'une attractivité, adaptation aux besoins) ;
- d'accessibilité financière (prix de l'immobilier, revenus des ménages) ;
- de « densité habitante » plutôt que de densité de logements.

Le diagnostic gagne ainsi à être complété d'une appréciation du marché immobilier, d'une observation des mutations dans le parc ancien ou encore d'enquêtes sur les aspirations résidentielles.

Présentation de la nouvelle méthode d'évaluation des besoins en logements issue de l'expérimentation nationale de territorialisation de la production de logements (Annaïg LE MEUR)

A l'origine de l'expérimentation, plusieurs constats :

- un écart significatif entre un objectif de construction de 500 000 logements/an et une production d'environ de 360 000 L /an pour la France entière ;
- une production de logements insuffisante en zone tendue ;
- une recomposition des missions habitat / logement entre l'État et les collectivités.

L'expérimentation - lancée dans deux régions (PdL et PACA) - comprenait 3 chantiers menés en parallèle :

- l'évaluation des besoins en logements (BEL) ;
- l'articulation entre les PLH et les PLU ;
- l'analyse des filières de production de logements.

La présentation d'Annaïg Le Meur portait sur le premier de ces trois volets.

Cette nouvelle méthode présente trois avancées majeures :

- une évaluation du besoin en stock, et non plus seulement de flux ;
- une territorialisation du besoin à l'échelle intercommunale ;
- la possibilité de passer du besoin à l'objectif de production de logements via la prise en compte des politiques et des capacités foncières.

Elle comprend 3 mailles :

- la zone d'emploi : maille d'analyse à laquelle est d'abord calculé le besoin ;
- la commune : maille de travail à laquelle est déclinée le besoin précédemment évalué ;
- l'EPCI : maille de restitution à laquelle sont présentés les résultats.

L'évaluation des besoins en flux, la demande potentielle, a déjà été réalisée à 2 reprises par la DREAL Pays de la Loire, c'est une méthode assez simple, largement mise en œuvre. Elle résulte des besoins liés aux évolutions démographiques et celles liées à la vie du parc de logements (renouvellement / mutations logements vacants, résidences principales et résidences secondaires). Ces besoins représentent 96 % des besoins.

Le besoin relatif au stock de logements est plus complexe à calculer ; la méthode proposée distingue les besoins des ménages sans logement et ceux souffrant de mal logement -(cohabitation subie, sur-occupation, mauvaise qualité...).

Les besoins en stock ne représentent que 4 % du besoin dans une perspective de résorption à 20 ans, si on réduit l'échéance leur part augmentera.

Il résulte de ces travaux un besoin compris entre 22 400 et 25 000 logements à l'échelle régionale. Les plus forts besoins apparaissent à l'ouest de la région et dans les EPCI-chefs lieux de département.

Ces premiers résultats ne s'écartent pas sensiblement des évaluations antérieures. Ceux-ci restent à consolider, notamment sur les besoins en stocks : nécessité d'approfondir le mal logement. Ces travaux seront réalisés en 2017.

La méthode est transcrite dans un guide (sortie prévue en 2017), elle a vocation à être déclinée dans les autres régions et à permettre à terme une agrégation nationale des résultats régionaux.

Pause déjeuner

3 PLUi et PLH : comment renforcer le chaînage et la cohérence entre la programmation en matière d'habitat et la planification en matière d'urbanisme ?

PLUi et PLH ou PLUi-H ?

Guénnolé Poix (DGALN/DHUP/QV3) intervient à l'entame de l'après-midi. A la tête du réseau "Club PLUi" au niveau national, il livre à titre d'introduction aux présentations et aux échanges, son regard sur la problématique de l'intégration ou de la non-intégration des deux documents.

Quand deux documents coexistent, ils sont liés par un lien dit de compatibilité dont les objectifs peuvent être de donner de la visibilité à la politique de l'Habitat, de permettre l'approfondissement des sujets traités dans le PLH, ou encore de traduire les orientations du PLH dans le droit opérationnel. Chacune des pièces du document d'urbanisme lui permet de décliner la programmation d'habitat : PADD, OAP, Règlement etc. Cette déclinaison des objectifs et attendus des PLH nécessite cependant une constance des ambitions des rédacteurs des deux documents et une définition réaliste des objectifs du PLH, appuyés sur un diagnostic pertinent et des outils réellement mobilisables (foncier notamment).

L'EPCI peut également faire le choix d'une démarche intégrée d'habitat et d'urbanisme en élaborant un PLUi-H. Le PLUi-H renforce ainsi la cohérence entre l'Habitat et la planification par le fait que le document est réalisé par un seul maître d'ouvrage : l'EPCI. Le second gain principal à en attendre est que la politique de l'Habitat gagne en opérationnalité si elle s'insère dans une politique globale et cohérente d'aménagement du territoire. Le volet H du PLUi, à travers la programmation des opérations relatives à l'Habitat donne en effet à voir la réalité des engagements en la matière exprimés dans le PADD. C'est aussi l'occasion, pour de petites communautés, non soumises à l'obligation de réaliser un PLH, d'élargir le projet de planification à la politique de l'Habitat. Enfin, le PLUi offre un cadre d'échanges et d'enrichissements possibles pour la programmation d'Habitat, au travers notamment la concertation ; le PLUi-H introduit alors l'Habitat dans le débat citoyen.

cadre réglementaire

Dans un contexte d'évolutions permanentes, tant au niveau national que local, Christine Orefici (DHUP) rappelle l'importance des PLH qui ont pour beaucoup atteints leur maturité. Elle précise le cadre réglementaire, les points de convergences et les différences entre un PLH, non prescriptif mais programmatique et un PLUi, prescriptif.

Retours d'expériences de collectivités engagées dans un PLUi

- **Pour Angers Loire Métropole : un PLUi avec un volet Habitat,**
- **pour Le Mans Métropole : un PLH distinct du PLUi**

Audrey Sachot d'Angers Loire Métropole (ALM) et Camille Péneau de Le Mans Métropole (LMM), reviennent successivement sur les choix qui ont conduit leur collectivité respective à fusionner PLUi et PLH, ou au contraire à élaborer deux documents distincts. Leur présentation vient parfaitement illustrer le constat qui émergera à l'issue de cette journée, et qui sera notamment explicité et débattu au cours de la table-ronde à suivre : les choix locaux d'organisation technique et politique vont fortement dépendre, dans un contexte local toujours particulier, de la meilleure lisibilité politique et technique du projet que donneront soit un PLUi-H, soit deux documents distincts. Autrement dit, il n'y a pas un bon choix, une bonne organisation, mais des options et des organisations plus ou moins bien adaptées au contexte, aux impératifs et aux moyens d'une collectivité.

Mettant notamment en avant la dimension plus intégratrice du document et le renforcement prescriptif et opérationnel du PLH que permet la fusion, ALM s'est orientée vers un PLUi-H. De son côté, LMM a opté pour deux documents distincts pour des raisons tenant à des facteurs aussi bien structurels (habitudes de travail en inter-services déjà bien ancrées, notamment, ou pilotage politique qu'il aurait fallu reconfigurer) que conjoncturels (PLH récent au moment d'élaborer le PLUi notamment).

C'est néanmoins à l'issue d'un travail identique de bilan avantages/inconvénients d'opter pour l'une ou l'autre solution, que les deux collectivités ont choisi des chemins différents, mais conformes à leur ambition politique, à leur intérêt et à leurs moyens.

Table ronde : PLUi et PLH , de la programmation en matière d'habitat à la planification urbaine, comment renforcer le chaînage et la cohérence ?

Une table-ronde succède aux présentations intervenues à l'entame de l'après-midi. Y participent Camille Péneau (LMM), Audrey Sachot (ALM), Jean-Pascal Hébrard (AURAN), Nathalie Montot (AURA), Léna Neuville (ADDRN) et Thierry Vallage (DDT49).

Patrick Garnier (Cerema), animateur de cette journée, a relevé un certain nombre de points saillants, et souvent communs, dans les discours portés par les uns et les autres au cours de leur intervention. Cette table-ronde est l'occasion de revenir sur ces différents points, mais également d'ouvrir les échanges aux réactions et interrogations du public. Dans cette perspective, des questions écrites ont été recueillies auprès des participants durant la pause méridienne. Pour beaucoup d'entre elles, les interventions et échanges très denses de la matinée et du début d'après-midi ont d'ores et déjà apporté des éléments réponses substantiels, c'est le constat que pose d'entrée Jean-Pascal Hébrard de l'AURAN.

Patrick Garnier interroge tout d'abord les participants à la table-ronde sur le (dé)phasage temporel entre programmation de l'habitat et planification urbaine. Comment les articuler dans le temps ? Le projet de territoire inscrit au cœur du PLUi permet-t-il toujours de dépasser cet exercice difficile ?

Jean-Pascal Hébrard indique sur ce point que les choix locaux d'organisation technique et politique vont fortement dépendre, dans un contexte local toujours particulier, de la meilleure lisibilité politique et technique du projet que donneront soit un PLUi-H, soit deux documents distincts. Autrement dit, il n'y a pas un bon choix, une bonne organisation, mais des options et des organisations plus ou moins bien adaptées à leur contexte, impératifs, moyens... tous les EPCI étant en définitive mis au défi d'articuler de manière cohérente l'urbanisme et les questions d'habitat, en étant confrontés aux mêmes difficultés, notamment celle de la mise en œuvre des documents concernés. Jean-Pascal Hébrard insiste sur le fait que la plus grande partie de l'offre de logement est réalisée hors d'opérations maîtrisées/planifiées, même dans les métropoles. Dans ce contexte c'est davantage :

- l'affichage d'une vision/d'un projet politique pour le territoire,
- la concertation et le dialogue préalables menés avec les citoyens, acteurs et opérateurs du logement,

- mais aussi le suivi fin de la mise en œuvre du PLUi et du PLH (permettant une réactivité dans les ajustements nécessaires),
- et enfin, l'inscription des EPCI dans un urbanisme négocié qui vont constituer des facteurs décisifs pour l'atteinte des objectifs que s'est assigné le projet de territoire. Le PLUi est donc une occasion, un support pour parler du projet de territoire et qui le catalyse à un moment donné, mais qui ne le résume pas.

L'animateur se fait ensuite le relai de questions posées par les participants sur l'habitat et la ruralité. Sur ces territoires, peut-on aller aussi loin dans l'articulation entre urbanisme et habitat, alors même que les présentations du matin ont clairement montré la complexité de l'exercice en termes d'ingénierie, mais aussi les moyens politiques, humains et financiers importants à engager tant en phase d'élaboration initiale que de mise en œuvre ?

Thierry Vallage (DDT49) souligne que certains territoires, non soumis à l'obligation d'élaborer un PLH, comme Doué-la-Fontaine en Maine-et-Loire par exemple, sont cependant allés très loin sur les questions d'habitat dans leur PLUi : ainsi Doué-la-Fontaine a réalisé un PLUi-H. La dimension volontariste est essentielle. En termes de planification, et afin d'éviter des avis réservés voire défavorables de l'État à l'arrêt de projet, l'intérêt et la vocation de la DDT est évidemment d'être associée le plus en amont possible, en étant « partenaire » de l'EPCI. A ce titre, le travail effectué avec ALM est également cité. Thierry Vallage note également que les révisions récentes de schémas départementaux de coopération intercommunale sont allés dans le sens de « muscler » les EPCI, en leur donnant via les regroupements une surface et une assise financière plus conséquentes, propres à leur permettre demain d'aborder plus aisément ces questions.

Nathalie Montot (AURA) souligne l'importance du travail d'itération entre le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre pour une bonne articulation entre urbanisme et habitat avec la nécessité de mener des études habitat plus poussées notamment pour identifier le potentiel dans le tissu existant (dents creuses, logements vacants mobilisables, locaux à transformer, divisions parcellaires, ...) et éventuellement repenser les besoins fonciers en extension au regard des besoins en logement estimés. Ces études peuvent générer des coûts parfois hors de portée de "petits" EPCI. Une solution à explorer peut alors être celle de la mutualisation entre plusieurs EPCI inscrits dans le même Pays ou autre structure disposant alors d'une ingénierie pour mener à bien ces études ou pour engager une procédure de prestation d'études entre plusieurs EPCI.

Un témoignage relatif aux moyens financiers intervient également en salle, porté par un élu d'un EPCI du Sud-Sarthe. Ce dernier indique que les élus sont parfois débordés pour aborder ces questions, qui posent celles des financements mobilisables mais aussi celles de l'intervention de plusieurs acteurs à différentes échelles (Etat, Région, Département, SCOT, EPCI limitrophes) et de la cohérence de leurs actions. Jean-Pascal Hébrard ne sous-estime pas l'aspect fastidieux - et peut-être décourageant de prime abord - du travail à réaliser par les élus et techniciens des territoires, en termes de mobilisation de fonds ou d'interpellation d'autres acteurs. Cependant, sa pratique lui fait observer que le projet de territoire est « hyper-structurant », quand il existe vraiment, pour mobiliser des fonds et mutualiser des coûts. Evoquant les cas du Pôle métropolitain Nantes-Saint-Nazaire et du PETR du Pays de Retz, il souligne que l'investissement de départ a été récupéré au décuple. Une fois la charpente stratégique partagée et formalisée, traduite en actions menées à différentes échelles, le territoire se projette en effet dans une dynamique vertueuse qui se nourrit d'elle-même et permet en outre l'actualisation régulière du projet de territoire.

Audrey Sachot (ALM) puis Camille Peneau (LMM) attirent successivement l'attention de l'auditoire sur l'importance des moyens humains à mobiliser tant pour élaborer un PLUi intégrant une programmation en matière d'habitat, que pour assurer la mise en œuvre de celui-ci, que ce soit pour réajuster les documents de planification ou de programmation au fil de l'eau, ou pour expliciter l'esprit de la règle et la « faire vivre » en dialoguant avec les opérateurs. « Tout commence une fois que le PLUi est approuvé ». Leurs présentations respectives en introduction à la table-ronde ont parfaitement fait ressortir ce constat, qui rejoint également les propos liminaires de Jean-Pascal Hébrard sur le moyen - et non la finalité - que représente le PLUi.

Patrick Garnier interroge ensuite les participants à la table-ronde sur le changement de culture que représente le travail d'articulation de l'urbanisme et de l'habitat. A quel point cette articulation interroge les pratiques et le métier des uns et des autres? Est-ce que la fusion s'opère sans difficultés?

Audrey Sachot (ALM) témoigne que l'instance des « partenaires associés » mise en place dans le cadre de l'élaboration du PLUi-H a permis de décloisonner des univers qui ne se côtoyaient pas ou peu, et d'enrichir

le regard des uns comme des autres. Les opérateurs du logement ont ainsi pu discuter avec des acteurs, notamment associatifs, impliqués dans l'environnement ou la sauvegarde du patrimoine bâti par exemple.

Léna Neuville (ADDRN), s'appuyant sur l'accompagnement de son agence auprès de la Carene, illustre a contrario le fait que dans certains cas, l'élaboration d'un PLH et d'un PLUi séparés, ne permet pas cette appropriation croisée/simultanée des enjeux et contraintes de l'urbanisme et de l'habitat. En effet, beaucoup d'élus s'interrogent dans le cadre de l'élaboration du PLUi de la Carene sur le fait que l'on semble revenir sur des débats relatifs au logement et à l'habitat qu'ils estiment tranchés par le PLH existant, alors même que la logique intégratrice du PLUi suppose forcément une déclinaison plus opérationnelle de la programmation, tenant compte d'autres enjeux/problématiques/contraintes telles que les déplacements ou les transports qui peuvent venir l'altérer. C'est peut-être là une limite/un inconvénient à deux documents distincts.

L'animateur de la table-ronde interpelle enfin les participants sur la meilleure écriture du règlement pour permettre la réalisation des objectifs d'habitat portés par le projet du PLUi. Thierry Vallage indique que le « nouveau règlement du PLU » s'inscrit justement, par la souplesse/liberté qu'il induit pour les auteurs de document d'urbanisme et conséquemment pour les demandeurs d'autorisations, dans le sens de favoriser un urbanisme de projet. Les élus doivent mesurer cet enjeu et s'en emparer. Camille Péneau (LMM) peut témoigner pour ce qui concerne sa collectivité d'un travail très intéressant mené avec les élus sur une remise en question du règlement du PLU. Le constat ayant motivé cette démarche est que l'uniformité des règles, notamment concernant les zones en extension, a concouru à banaliser le paysage urbain. Mais aussi qu'un certain nombre de règles avaient fini par s'imposer d'elles-mêmes, sans qu'on en retrouve la justification initiale ou n'en identifie les bénéfices actuels. Les travaux en cours avec les élus visent à dépasser la question technique initiale pour l'ouvrir à celle de la qualité urbaine, d'un urbanisme de projet. La démarche consiste à repartir d'une feuille blanche et à travailler sur les tissus déjà constitués en partant d'un questionnement sur les enjeux, puis à s'interroger sur la traduction réglementaire de ces enjeux : « quels enjeux sont présents sur ce secteur ? comment s'assure-t-on réglementairement de leur prise en compte ? jusqu'où va-t-on alors ? et pourquoi ? ». Ce travail d'inventaire bouleversera sans doute à terme l'ADS, car la part d'appréciation pour les instructeurs de la compatibilité de chaque projet au PLUi est vouée à se renforcer au détriment de l'examen ancien, davantage porté sur la conformité stricte à la règle. Cela supposera également, ajoute Audrey Sachot (ALM), que des habitudes de travail nouvelles s'instaurent en inter-service entre ADS et planification. Angers Loire Métropole s'est également engagée de son côté sur une analyse des tissus existants par le prisme de la morphologie urbaine, générant pas moins de 117 OAP de secteurs.

Un élu en salle témoigne du fait que si les élus et les techniciens doivent remettre en cause leur relation de conformité à la règle, au profit de la compatibilité, un important travail, voire une « révolution culturelle » est aussi à mener auprès des citoyens, car la souplesse donnée par le PLUi n'est pas sans générer son lot de craintes et d'oppositions.

Jean-Pascal Hébrard, en conclusion de cette table-ronde, rattache à la question de l'écriture du règlement celle de la mixité fonctionnelle, qu'il convient a minima de préserver voire en certains cas d'encourager (notamment en ce qui concerne les commerces, services et artisanat dans les centre-bourgs). Il évoque notamment l'exemple original de la CC d'Erdre et Gesvres pour appuyer son propos : sur ce territoire, un quart des emplois est en effet présent dans les hameaux et écarts, hors bourgs et parcs d'activités. Mais cette question de la mixité fonctionnelle pourrait à elle seule faire l'objet d'une journée du club...

Les différentes présentations et les autres ressources relatives à cette journée sont consultables sur le site internet de la DREAL des Pays-de-la-Loire :

<http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/habitat-plui-et-plh-journee-du-club-plui-pays-de-la4025.html>