

PARTIE XVI - Évaluation de la mise en œuvre du PLU

1. Rappels

Conformément à l'article L123-13-1 du Code de l'urbanisme, et comme le PLU de Haguenau fait l'objet d'une évaluation environnementale, « la commune procède, **au plus tard à l'expiration d'un délai de six ans** à compter de la délibération portant approbation ou de la dernière délibération portant révision de ce plan, **à une analyse des résultats de son application, notamment du point de vue de l'environnement et de la maîtrise de la consommation des espaces** ».

A noter par ailleurs que « **trois ans** au plus après la délibération portant approbation du plan local d'urbanisme ou la dernière délibération portant révision de ce plan, un débat est organisé [...] sur les résultats de l'application de ce plan **au regard de la satisfaction des besoins en logements** et, le cas échéant, **de l'échéancier pré-visionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants** » (article L123-12-1).

2. Objectifs du PADD et indicateurs

Au regard de cette obligation triennale, le code de l'urbanisme prévoit depuis le 29 février 2012¹ à l'article R123-2 5° la nécessité de préciser les indicateurs qui devront être élaborés après l'approbation pour l'évaluation des résultats du plan au regard de la satisfaction des besoins en logement ainsi que le cas échéant de l'échéancier prévisionnel et de la réalisation des équipements. L'examen de l'échéancier prévisionnel n'a ici réellement de sens que si celui-ci est opposable à l'ouverture à l'urbanisation des secteurs d'extension. Or celui de Haguenau ne figure pas aux orientations d'aménagement et de programmation mais au rapport de présentation où il a une valeur strictement indicative. Il y a toutefois un intérêt à vérifier que le tempo des ouvertures opérationnelles à l'urbanisation correspond bien à celui qui avait été imaginé lors de l'élaboration du PLU, ainsi qu'exposé ci-après.

A noter que la ville de Haguenau a mis en place un Programme Local de l'Habitat (PLH). Les objectifs du PLU ne font donc en réalité que s'articuler avec ceux du PLH, celui-ci ayant eu la particularité de devoir être élaboré à l'échelle communale. Vis-à-vis des objectifs de satisfaction des besoins en logements, les indicateurs de suivi du PLH seront donc eux aussi, aux côtés de ceux du PLU, un support possible lors de l'évaluation triennale de la mise en œuvre du PLU au regard des besoins en logements.

1. Le décret n° 2012-290 qui instaure cette obligation à son article 15 est d'application immédiate, et ne prévoit aucune mesure transitoire, ce qui explique que bien qu'ayant été publié le 29 février 2012 soit postérieurement à l'arrêt du dossier de PLU, celui-ci doivent néanmoins comporter ces indicateurs pour respecter la réglementation désormais en vigueur.

Un nouveau décret, publié en août 2012 mais encore non applicable à la date d'approbation du PLU, prévoit d'étendre le champ de ces indicateurs à l'ensemble des domaines d'action du PLU et en particulier aux champs de l'environnement, dès lors que le PLU fait l'objet d'une évaluation environnementale. Étant sans effet juridique sur ce PLU, il n'en a pas été tenu compte ici.

D'un point de vue méthodologique, il est proposé ici de partir des objectifs du PADD en matière de logement et de voir quels sont les indicateurs qui seraient à construire pour permettre d'évaluer ces objectifs tous les trois ans.

Pour mémoire, les besoins en logements pour la ville ont été chiffrés dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) à 230-250 logements par an en moyenne et au minimum, la volonté exprimée dans le PADD étant clairement de dépasser ce chiffre tant pour répondre aux besoins que pour éviter la pression sur les secteurs plus ruraux de l'Alsace du Nord, où le report de la pression immobilière ne pourrait qu'accroître la consommation foncière, puisque la densité y est notablement plus faible. L'État a également demandé lors de la consultation que ce chiffre soit pris comme le minimum à réaliser.

Le suivi du nombre de logements réalisés est donc le tout premier indicateur désigné pour évaluer, dans le futur, la réponse aux besoins de logements qu'autorise le PLU.

On trouve également au PADD la volonté d'offrir des formes urbaines diverses, malgré la tendance à la croissance de la part du logement collectif dans les autorisations délivrées. Un indicateur permettant de suivre cette diversité des formes urbaines au travers la part de l'individuel et du collectif apparaît donc comme un élément d'évaluation du PADD.

Le PADD insistait également sur la nécessité de préserver et de développer la variété des formes d'habiter et d'offrir le choix, au fil du parcours résidentiel, d'être locataire ou propriétaire. Un indicateur sur la taille des logements produits et leur statut d'occupation permettra de jauger de cette diversité.

Le développement du logement aidé est un des objectifs du PADD en matière d'habitat. Il fixe un minimum de 20% dans les extensions urbaines et les opérations de renouvellement urbain, à l'exception de l'éco-quartier Thurot où ce minimum a été fixé à 30%. Le développement du parc des logements aidés et de leurs différentes formes sont donc un indicateur qui permettra d'évaluer la réponse de Haguenau à cet objectif, notamment en localisant les futures opérations au regard du zonage qui les régissent pour examiner quelle part de logement aidés est comprise dans les premières opérations réalisées dans les secteurs d'extension.

En effet, les orientations d'aménagement fixent une part de logements aidés de 20 ou de 30% qui porte sur la totalité du secteur d'extension. Cette part n'est donc pas nécessairement exigible pour chaque opération ou ensemble de constructions réalisés. Ce suivi permettra d'examiner la répartition et les volumes réalisés résultant des premières constructions et de détecter des absences ou au contraire des concentrations. Ceci permettra d'apporter les correctifs qui s'avèreraient nécessaires le plus en amont possible.

Bien que ça ne soit pas stricto sensu un critère de satisfaction des besoins en logements, la proximité des axes de transports collectifs est, selon le PADD, un critère à privilégier dans les choix de localisation des opérations de logements aidés. Il pourrait le cas échéant utilement être analysé, tout comme la dispersion géographique dans un maximum de quartiers.

Le PADD pointe ensuite les besoins spécifiques des populations âgées qui sont appelées à se développer avec la tendance au vieillissement de la population. La part de logements dédiés ou adaptés aux personnes âgées réalisés au regard de l'évolution de cette population sera un indicateur intéressant pour vérifier si le PLU ne met pas d'obstacle à leur réalisation.

A noter que le PLU n'est naturellement que le cadre dans lequel s'exprime les opérateurs immobiliers, qu'ils soient privés, publics, institutionnels ou particuliers. D'autres facteurs sont susceptibles d'agir sur le marché du logement et peuvent servir de variable explicative aux résultats constatés : dotations au financement du logement aidé par l'état, priorisation par le délégataire des aides à la pierre, contexte économique, accès plus ou moins aisé au crédit, etc, sont par exemple au-tant d'éléments susceptibles d'influer, en plus ou en moins, sur les réponses du marché immobilier à Haguenau, et ce indépendamment de tout lien de causalité avec le PLU.

La responsabilité de ce document est donc essentiellement de rendre possible la réalisation de logements aidés dans les meilleures conditions et en tant que possible les encourager par les mesures qu'il prend. C'est donc à cette aune que sera examiné le PLU, autant sinon plus que sur la quantité de logements réalisés en tant que telle, qui dépend elle de facteurs largement externes au seul PLU.

3. Échéancier prévisionnel, équipements et indicateurs

Si l'échéancier prévisionnel n'a pas de fonction de blocage dans l'ouverture des zones à l'urbanisation puisqu'il ne leur est pas opposable, la comparaison entre le rythme constaté d'ouverture à l'urbanisation et les prévisions qu'il mettait en avant sera en lui-même un indicateur précieux de la réponse du PLU au besoins en logements.

Que les zones s'ouvrent plus vite que prévu sans que la croissance du nombre de logement suive serait ainsi un signe qu'il y a peut-être un blocage dans la partie ur-baine de la commune, dont la source est peut-être dans le PLU.

Un retard important sera peut-être, à l'inverse, un signe de blocage des situations opérationnelles ; ou au contraire le signe que le rythme du renouvellement urbain est plus rapide que prévu, ce qui serait une bonne chose au regard des objectifs de modération de la consommation foncière.

On voit toute l'importance de cet échéancier en tant qu'élément d'analyse future et la part qu'il pourra prendre en tant qu'outil de pilotage du PLU dans les années à venir.

Le PLU n'a pas prévu d'échéancier de réalisation d'équipements qui conditionnerait l'ouverture à l'urbanisation de zones d'extension. Le suivi de cet élément est donc sans objet. Toutefois, les orientations d'aménagement et de programmation prévoient pour certaines zones que leur ouverture doit s'accompagner de la réalisation d'équipement, routier notamment, ce qui n'est pas exactement de même nature.

Le principal équipement susceptible d'influer notablement sur la capacité à ouvrir de nouveaux sites à l'urbanisation reste la Voie de Liaison Sud. Un suivi de son phasage opérationnel devrait permettre de voir à quel horizon ces zones peuvent être raisonnablement envisagées, si cet horizon temporel reste comparable à celui imaginé dans l'échéancier prévisionnel indicatif du rapport de présentation et sur-tout si c'est susceptible d'avoir une incidence sur la capacité de réponse en matière de réalisation de logements.

Si un suivi et une évaluation régulière des autres objectifs du PLU seront également réalisés, notamment au regard de ses objectifs de prise en compte de l'environnement afin de répondre aux objectifs d'évaluation à six ans inscrit dans les textes législatifs, à la date d'approbation du plan local d'urbanisme les textes ne prévoient toutefois pas l'inscription de ces critères, modalités et indicateurs relatifs à ce suivi au sein même du document. Ils feront le cas échéant et en tant que de besoin l'objet de décisions séparées.