



**PRÉFET
DE LA RÉGION
PAYS DE LA LOIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction régionale de l'environnement,
de l'aménagement et du logement**

Service Intermodalité Aménagement Logement
Division Politique de l'Habitat
Affaire suivie par : Secrétariat du CR2H
cr2h.sial.dreal-pdl@developpement-durable.gouv.fr
Réf : 1793H22NP

**Doctrine du bureau du
Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CR2H)
des Pays de la Loire**

**La qualité des programmes locaux de l'habitat (PLH)
et du volet habitat des plans locaux d'urbanisme intercommunaux
valant PLH (PLUiH)**

Ce document a pour objectif de donner aux membres du CR2H les éléments de doctrine suffisants pour rendre un avis sur les projets de PLH ou sur le volet habitat des PLUiH qui leur sont soumis.

En Pays de la Loire, le Comité plénier du CR2H a donné délégation à son Bureau pour rendre un avis sur :

- les projets de programmes locaux de l'habitat (PLH) et les projets de plans locaux d'urbanisme intercommunaux valant PLH (PLUiH) ;
- les bilans à mi-parcours et finaux des PLH et du volet habitat des PLUiH.

Les principaux points d'attention du bureau du CR2H sont :

- l'adaptation des avis rendus à la diversité des territoires ;
- la fixation des objectifs de production de logements, notamment en matière de mixité sociale ;
- le volet foncier du PLH ou du PLUiH, notamment la diminution de la consommation foncière ;
- l'offre locative sociale, notamment la diversité des modes de production ;
- l'amélioration du parc privé, la revitalisation des centres-bourgs et le développement de l'offre privé (locatif, accession) ;
- les réponses aux besoins des publics spécifiques ;
- la gouvernance du PLH ou du PLUiH et le pilotage intercommunal.



Tél : 02.72.74.73.00
Mél : dreal-pays-de-la-loire@developpement-durable.gouv.fr
5 rue Françoise Giroud - CS 16 326 – 44 263 NANTES cedex 2

1. Procédure d'élaboration du PLH ou PLUiH et organisation du passage en CR2H

Phase d'élaboration du PLH ou PLUiH :

1. délibération d'engagement du PLH ou PLUiH par l'EPCI ;
2. transmission du « porter à connaissance » (PAC) sous 3 mois par le préfet de département ;
3. réunions des personnes publiques associées (PPA) ;
4. arrêt du PLH ou du PLUiH ;
5. consultation des communes par l'EPCI qui rendent leur avis sous 2 mois ;
6. examen par l'EPCI des avis des communes, si besoin nouvelle délibération de l'EPCI sur le PLH ou du PLUiH.

Phase de transmission du PLH ou du PLUiH :

1. l'EPCI transmet le PLH ou le PLUiH arrêté au préfet de département, ce dernier peut adresser à l'EPCI des demandes motivées de modification dans un délai d'1 mois ;
2. l'EPCI renseigne la fiche d'analyse du PLH ou du volet habitat du PLUiH (via un cadre type transmis par l'État à l'EPCI¹). Ce document synthétique facilite la lecture du PLH par les membres du bureau. Il est demandé pour tout passage de PLH ou PLUiH en Bureau du CR2H. Il contribue par ailleurs à alimenter l'observatoire régional des PLH ;
3. le préfet de département saisit le Bureau du CR2H pour avis sur le PLH, mais s'agissant d'un PLUiH, l'EPCI consulte le Bureau du CR2H directement comme les autres personnes publiques associées ;
4. la DDT(M) renseigne la grille d'analyse « cohérence du PLH avec la doctrine du CR2H » qui servira de base à l'avis du Bureau du CR2H (via un cadre type²) ;
5. le secrétariat du CR2H (assuré par la DREAL) inscrit l'avis du CR2H sur le PLH ou le volet habitat du PLUiH à l'ordre du jour du Bureau.

Formulation de l'avis du Bureau du CR2H en séance :

1. le secrétariat du CR2H transmet aux membres du Bureau, avant la séance :
 - le projet de PLH ou de PLUiH dans son intégralité (diagnostic, orientations, actions) ;
 - la fiche d'analyse du PLH ou du volet habitat du PLUiH complétée par la collectivité porteuse du PLH ou du PLUiH ;
 - le projet d'avis du bureau contenant l'analyse réalisée par la DDT(M) ;
2. l'élu référent au sein de l'EPCI, généralement accompagné d'un technicien, présente en séance le projet de PLH (environ 15 minutes de présentation et 10 minutes de débats) ;
3. la DDT(M) formule en séance :
 - l'association de l'État à l'élaboration du PLH ou du PLUiH et son projet d'avis avec les points forts du PLH ou du volet habitat du PLUiH et les éventuelles réserves et demandes de modification ;
 - la cohérence du PLH ou du PLUiH avec la doctrine du CR2H.
4. les membres du CR2H débattent en séance (questions / réponses, formulation des points de vigilance et des réserves) ;

1 Cadre type portant référence n° 0687H200B

2 Cadre type portant référence n° 1414H21NP s'il s'agit d'un nouveau PLH ou portant référence n° 1412H21NP s'il s'agit d'un bilan du PLH

5. l'avis final du bureau est formalisé en séance, en présence de la collectivité, à partir des remarques des membres du bureau.

Notification de l'avis du Bureau du CR2H :

1. l'avis du bureau est adressé au préfet de département qui se charge de le notifier à l'EPCI. Il peut s'appuyer sur cet avis pour demander des modifications ou émettre des réserves. S'il s'agit d'un PLUiH, l'avis du bureau est transmis directement à l'EPCI ;
2. l'EPCI délibère sur ces demandes de modifications et approuve son PLH ou son PLUiH ;
3. l'EPCI transmet la délibération d'approbation au préfet de département qui a 2 mois pour notifier les dernières demandes de modifications. À l'expiration de ce délai, le PLH ou le PLUiH devient exécutoire.

Levée des éventuelles réserves en Bureau du CR2H :

Un retour sur la levée des réserves est effectué en bureau du CR2H, soit en direct par la collectivité si elle est membre du bureau, soit par la DDT(M), dans les deux mois de l'approbation du document. Les réserves seront systématiquement regardées par le Bureau du CR2H lors de l'examen du bilan à mi-parcours.

2. Adaptation de l'avis du Bureau du CR2H à la diversité des territoires

Les avis rendus par le CR2H sur les PLH ou le volet habitat des PLUiH doivent pouvoir laisser place à la diversité des situations des EPCI et de leur projet de territoire. La doctrine proposée devra donc s'adapter :

- **aux différentes intercommunalités** en fonction de la capacité d'ingénierie de la collectivité, de la maturité de sa politique de l'habitat (ex : différence entre un PLH de 1^{re} génération ou de 3^e génération), des partenariats existants et des habitudes de travail entre le niveau intercommunal et les communes ;
- **aux différents territoires** qui connaissent des problématiques spécifiques :
 - différences entre une métropole, une agglomération tendue ou en détente, un EPCI littoral, un EPCI rural, un EPCI périurbain d'une métropole, etc. ;
 - différences au regard des enjeux environnementaux, économiques, politiques (ex : fusion), etc.
- **aux différentes obligations** : faire la distinction entre les PLH obligatoires et ceux facultatifs, encourageant ainsi les démarches volontaires.

3. La fixation des objectifs de production de logements

DIAGNOSTIC du PLH ou du PLUiH :

- définir au plus juste le besoin en logements (stock et flux), par type de parc, par typologie et au regard des revenus des ménages. La méthode utilisée doit être identifiée.

ORIENTATIONS du PLH ou du PLUiH :

- territorialiser les objectifs de production de logements fixés : la territorialisation peut se faire à l'échelle communale, par secteur à enjeux, par secteur regroupant plusieurs communes (cas des très petites communes), ou à l'inverse pour les grandes métropoles, une échelle infra-communale peut-être plus adaptée. Les objectifs fixés peuvent correspondre à des fourchettes afin de mieux refléter la réalité des marchés du logement ;
- préciser les objectifs par type de parc de logements : logements locatifs sociaux, production neuve ou réhabilitation, résorption de la vacance (si les enjeux du territoire le nécessite), etc.
- être en cohérence avec les orientations du SCoT, du PDH, du PDHH, ou du PDALHPD ;
- associer les gestionnaires et les délégataires des aides à la pierre de l'État.

ACTIONS du PLH ou du PLUiH :

- fixer des moyens techniques et financiers permettant la réalisation des objectifs fixés : ce point devra prendre en compte la répartition des compétences entre l'intercommunalité et les communes ;
- suivre et coordonner la réalisation de ces objectifs sur la durée du PLH.

4. Le volet foncier du PLH ou du PLUiH

DIAGNOSTIC du PLH ou du PLUiH :

- analyser la consommation foncière et les filières de production (hectares consommés pour l'habitat et densités des opérations, production en secteur aménagé ou en diffus, production d'individuel pur, individuel groupé ou de collectif, etc.) ;
- analyser les dynamiques des marchés fonciers et immobiliers (évolution des prix, des ventes et des transactions immobilières, capacité des ménages à se loger au regard de leurs ressources) ;
- analyser le potentiel foncier (étude de gisement foncier ou pré-diagnostic avec une estimation du potentiel foncier brut) et qualifier sa disponibilité et utilisation potentielle en vue d'accueillir des logements.

ORIENTATIONS du PLH ou du PLUiH :

- mettre en œuvre une politique d'anticipation foncière afin de maîtriser le développement urbain et d'optimiser la gestion du foncier pour produire des logements accessibles et limiter la consommation d'espace ;
- transformer les objectifs de production de logements en besoins fonciers (confronter le besoin au potentiel foncier) ;
- fixer des objectifs clairs d'optimisation du foncier urbanisé dans l'enveloppe urbaine.

ACTIONS du PLH ou du PLUiH :

- proposer des dispositifs afin de mobiliser le potentiel foncier identifié pour produire des logements accessibles ;

- prévoir les moyens et financiers associés ;
- formaliser l'accompagnement de l'EPCI auprès des communes sur l'harmonisation de la stratégie foncière (mise en comptabilité des documents d'urbanisme, mobilisation des outils fonciers, ingénierie dans le montage des opérations, etc.) : l'accompagnement pourra varier au regard de l'ingénierie foncière de l'EPCI et de la répartition des compétences communales et intercommunales ;
- mettre en avant l'intérêt du partenariat avec l'EPF lorsqu'il est présent sur le territoire ;
- mettre en place une observation foncière à visée opérationnelle (ex : suivi de la taille et des prix des lots commercialisés, délais de vente, veille sur les transactions, etc.).

5. L'offre locative sociale

RECOMMANDATION GÉNÉRALE :

- associer les bailleurs sociaux à l'élaboration du PLH (diagnostic, orientations, actions).

DIAGNOSTIC du PLH ou du PLUiH :

- qualifier l'offre existante en ciblant les enjeux de rénovation urbaine (contrat de ville, ANRU), de réhabilitation voire de vente HLM (stratégie patrimoniale des bailleurs) ;
- qualifier la demande locative sociale et sa gestion en cohérence avec les outils dédiés à la politique d'attribution (conférence intercommunale du logement (CIL), plan partenarial de gestion de la demande (PPG)) ;
- mettre en perspective l'occupation du parc social et celle du parc privé.

ORIENTATIONS du PLH ou du PLUiH :

- fixer des objectifs de production de logements sociaux (LS) réalisables et cohérents à la fois au regard des besoins, des spécificités des territoires (demande locative sociale, capacités financières des ménages, etc.) et de la mixité sociale. Le Bureau du CR2H regardera avec attention l'atteinte des objectifs pour les communes SRU en déficit. Il sera attentif à l'effort de rattrapage réalisé par la commune au regard de la tension locative sociale sur son territoire ;
- articuler le PLH et la convention de délégation des aides à la pierre de l'État ;
- détailler et territorialiser la répartition des objectifs de logement sociaux par produit (PLAI, PLUS, PLS, accession sociale, PSLA, BRS) ;
- prendre en compte les enjeux sur le parc social dans leur globalité (production neuve et parc existant).

ACTIONS du PLH ou du PLUiH :

- détailler les aides de la collectivité dédiées au LS (aides directes, aides indirectes, aides ciblées sur des projets spécifiques, etc.) ;
- détailler les outils dédiés à la production de LS (zone aménagée, lotissement communal, intervention de l'EPF, bonification, VEFA, etc.) ;
- réaliser un suivi fin de la production de LS :
 - avec un objectif de rééquilibrage pour les communes SRU ;

- avec un objectif de diversification pour les quartiers fortement dotés en logements locatifs sociaux.

6. L'amélioration du parc privé et le développement de l'offre privée

DIAGNOSTIC du PLH ou du PLUiH :

- qualifier les problématiques du parc existant (précarité énergétique, vacance, copropriétés en dégradation, habitat indigne, occupation sociale du parc privé, forte spéculation ou à l'inverse baisse des prix, etc.) ;
- utiliser le travail réalisé dans le cadre des potentiels PIG ou OPAH pour alimenter le diagnostic ;
- partager la compréhension des défauts d'attractivité, de déclassement ou de vacance du parc privé ou à l'inverse, d'une offre privée trop spéculative.

ORIENTATIONS du PLH ou du PLUiH :

- détailler les objectifs de production dans le parc privé (locatif privé, accession à la propriété, résorption de la vacance, etc.) ;
- articuler le PLH et la convention de délégation des aides à la pierre de l'État ;
- développer l'attractivité du territoire en intervenant sur le parc ancien, particulièrement sur la revitalisation des centres bourgs ;
- articuler le PLH avec les différents dispositifs mis en place pour revitaliser les centres-bourgs (Action Cœur de Ville, Petites Villes de Demain, etc.).

ACTIONS du PLH ou du PLUiH :

- articuler les actions du PLH avec les politiques pilotées par les partenaires (Collectivités de niveaux départemental et régional, Action Logement, Banque des Territoires, etc.), notamment celles concernant la précarité énergétique ;
- développer des actions concernant le cadre de vie (ex : action sur le traitement des façades) ;
- au regard des manques identifiés dans le diagnostic, prévoir des actions pour affiner la connaissance et les besoins du territoire (ex : études sur les copropriétés fragilisées).

7. Les réponses aux besoins des publics spécifiques

RECOMMANDATION GÉNÉRALE :

- articuler le diagnostic, les orientations et les actions avec le PDALHPD ou le PDHH.

DIAGNOSTIC du PLH ou du PLUiH :

- qualifier l'offre existante et les besoins concernant les jeunes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes vulnérables, les gens du voyage, etc.

ORIENTATIONS du PLH ou du PLUiH :

- adapter les orientations aux besoins spécifiques dégagés dans le diagnostic : les jeunes, les publics saisonniers, les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes vulnérables et les gens du voyage, les personnes migrantes, etc. ;
- adapter la typologie des objectifs de logements fixés dans le PLH ou dans le PLUiH aux besoins des ménages ;
- articuler le PLH ou le PLUiH avec les éventuelles démarches sur le « Logement d'abord ».

ACTIONS du PLH ou du PLUiH :

- en cas de déficit du diagnostic sur la qualification des besoins des publics spécifiques, il convient de prévoir la mise en place de groupes de travail ou d'études afin d'améliorer la stratégie habitat.