

TRAVAIL – EMPLOI – FORMATION

Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
Habitat construction

Circulaire n° 2007-32 du 2 mai 2007 relative à la mise en œuvre des plans départementaux de l'habitat

NOR : SOCU0710664C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Texte source : article 68 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

Mots clés : plan départemental de l'habitat.

Le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement à Mesdames et Messieurs les préfets de département (direction départementale de l'équipement [pour attribution]) ; Mesdames et Messieurs les préfets de région (direction régionale de l'équipement [pour information]) ; centre d'études techniques de l'équipement (pour information) ; centres interrégionaux de formation professionnelle (pour information) ; ANRU (pour information) ; Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (pour information) ; ANPEEC ; DGPA (pour information) ; direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (pour information) ; secrétariat général du gouvernement (pour information) ; CGLLS (pour information) ; DRAST (pour information) ; DIDOL (pour information) ; conseil général des ponts et chaussées (pour information) ; CILPI (pour information).

L'article 60 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et aux responsabilités locales, a profondément modifié la répartition des responsabilités et l'exercice des compétences en matière d'habitat en donnant désormais à l'échelon intercommunal un rôle majeur tant sur la définition des politiques locales de l'habitat que dans leur mise en œuvre.

Ainsi, afin de mieux tenir compte de la diversité des besoins en logement sur le territoire national, le législateur a souhaité donner en priorité aux collectivités territoriales les plus proches des bassins d'habitat la possibilité d'exercer dans un cadre conventionnel la responsabilité de la conduite des politiques locales de l'habitat. La loi a par ailleurs donné, hors périmètre des EPCI ayant conclu une convention de délégation, la possibilité aux départements de conclure une convention de délégation de compétence.

L'article 3 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a réaffirmé l'importance de l'élaboration de ces politiques par les intercommunalités, en rendant obligatoires les programmes locaux de l'habitat (PLH) pour toutes les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants comportant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

Le PLH est le document stratégique et opérationnel de la politique de l'habitat définie par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Il est le support de la convention de délégation de compétence conclue entre l'EPCI et l'Etat.

Cependant, les départements sont inégalement couverts par des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'un programme local de l'habitat. De plus les périmètres des EPCI sur lesquels sont établis les PLH ne correspondent pas toujours exactement aux périmètres des bassins d'habitat et des unités urbaines.

C'est pourquoi le législateur a souhaité instaurer un nouvel instrument : le plan départemental de l'habitat (PDH) afin d'assurer la cohérence entre les politiques de l'habitat conduites sur les territoires couverts par des PLH et celles qui sont menées sur le reste du département et de permettre ainsi de lutter contre les déséquilibres et les inégalités territoriales. C'est l'objet de l'article 68 de la loi portant engagement national pour le logement (*cf.* : annexe III).

Les objectifs du PDH :

Etablir des orientations par territoires sur la base d'un diagnostic partagé sur le fonctionnement des marchés du logement et sur la situation de l'hébergement ;

Le PDH favorise la mise en cohérence des interventions des différentes collectivités publiques selon leurs compétences pour apporter une réponse efficace et adaptée aux demandeurs de logement et d'hébergement.

Assurer la cohérence territoriale :

Le PDH est également un outil de mise en cohérence des politiques menées dans les intercommunalités couvertes par un PLH et celles menées sur le reste du département, que le conseil général soit délégataire ou non ;

Il établit la complémentarité des orientations entre les territoires et définit les orientations en matière d'habitat sur l'ensemble du département. Il reprend les orientations conformes à celles qui résultent des schémas de cohérence territoriale et des programmes locaux de l'habitat et il définit les orientations dans les secteurs autres que ceux couverts par un PLH ou par un SCoT, sur la base des analyses des marchés du logement et la connaissance des besoins en logements.

Les orientations sur les territoires non couverts par des SCoT ou des PLH porteront en particulier sur :

- les espaces péri-urbains et les franges des EPCI, sur lesquels un pourcentage important de l'accèsion à la propriété est réalisée ;
- les territoires sans intercommunalité très structurée et n'ayant pas l'échelle adaptée ni les moyens suffisants pour conduire de façon autonome une politique de l'habitat ;
- les territoires soumis à des dynamiques de marché particulières (littoral, secteurs à vocation touristique,...).

Assurer la cohérence entre politique de l'habitat et politique sociale :

Le PDH prend en compte les besoins en logement définis par le plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et ceux résultant des sorties des établissements d'hébergement ou services figurant au schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale.

Le PDH est un outil de cohérence entre les politiques de l'habitat et les politiques sociales pour apporter une réponse adaptée aux besoins en logements et en hébergement des personnes défavorisées évalués dans le PDALPD. Il fait le lien avec les politiques sociales des différentes collectivités qui contribuent à favoriser l'accès et le maintien dans le logement, notamment par l'intervention du FSL et de l'accompagnement social qui relèvent de la compétence des conseils généraux.

Faciliter la prise en compte des besoins en logement dans les documents d'urbanisme :

En l'absence de SCoT et même si le PDH ne s'impose pas aux documents d'urbanisme, les échanges et les débats, dans le cadre de la concertation organisée pour l'élaboration du PDH, peuvent contribuer à une meilleure prise en compte des besoins en logements dans les documents d'urbanisme, (cf. la circulaire n° 2006-12 du 17 février 2006 relative au rôle de l'Etat pour favoriser la prise en compte des besoins en logements dans les documents d'urbanisme).

Définir les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation :

Vous trouverez des éléments sur le contenu du PDH dans l'annexe I.

Pour mener à bien l'élaboration du plan départemental de l'habitat, une concertation large des acteurs locaux doit être organisée par une section départementale du comité régional de l'habitat (CRH). Vous veillerez d'une part à ce que cette concertation soit la plus large possible et d'autre part à ce que les membres du CRH issus du département soient représentés au sein de la section. Les orientations du PDH reposant sur l'analyse et la connaissance des besoins départementaux en logement contribueront ainsi aux débats menés au niveau régional, notamment dans le cadre du CRH.

L'enjeu pour l'Etat, dans l'élaboration du PDH, est de garantir un droit au logement pour tous de manière équilibrée sur le territoire départemental. Aussi, quel que soit le contexte de votre département, que le conseil général soit délégataire ou non, il vous appartient d'impulser ou d'accompagner la décision d'engager l'élaboration du PDH et la mise en place de l'instance de concertation locale.

A cet effet les services de l'Etat doivent développer leur capacité de conviction et d'incitation des acteurs pour répondre aux objectifs des politiques nationales en matière d'habitat.

Ils doivent à la fois construire et dire le point de vue de l'Etat et être partenaires des diverses collectivités ou de leurs groupements. Leur connaissance et leur compréhension des territoires conditionnent leur capacité à définir les enjeux au regard des orientations nationales et à enrichir la concertation sur les orientations du PDH. Pour cela ils doivent connaître les besoins en logement et en hébergement. Ils doivent enfin contribuer à la définition des éléments constitutifs du dispositif d'observation départemental nécessaire pour assurer le suivi de l'évolution des besoins en logement.

Pour ce faire, et s'ils le jugent nécessaire, ils pourront commander les expertises pour lesquelles l'Etat est maître d'ouvrage sur les crédits d'études (action 05 du programme 135 [développement et amélioration de l'offre de logement]).

Enfin, il apparaît souhaitable qu'une réunion annuelle de la section départementale examine le bilan des politiques locales de l'habitat au regard des orientations du PDH et actualise, si nécessaire, ces orientations.

Les annexes à la présente circulaire ont pour objet de présenter le contenu et les modalités d'élaboration du plan départemental de l'habitat.

Pour le ministre et par délégation :
*Le directeur général de l'urbanisme,
de l'habitat et de la construction,*
A. LECOMTE

ANNEXE I

CONTENU DU PDH

Selon les caractéristiques locales, le plan départemental de l'habitat comprend par bassin d'habitat sur l'ensemble du territoire départemental :

- un diagnostic sur le fonctionnement du marché du logement ;
- un document d'orientations comprenant les principes et les objectifs permettant de définir les actions à mettre en œuvre pour répondre aux besoins en logement ;
- un dispositif d'observation.

Le PDH n'a pas pour objet de définir un programme d'actions, à ce titre, il ne doit pas constituer le support de la convention de délégation de compétences pour l'attribution des aides à la pierre du conseil général. Cependant les réflexions menées dans le cadre du PDH peuvent évidemment participer à la définition du programme figurant dans la convention.

1. Le diagnostic

Le PDH doit s'appuyer sur un diagnostic territorial partenarial, qui permet d'identifier les enjeux en matière d'habitat, les compétences et les responsabilités de chacun des partenaires.

Le diagnostic doit être réalisé à l'échelle des bassins d'habitat de manière à porter sur l'espace à l'intérieur duquel les ménages font leurs choix résidentiels. Ces choix ne sont pas indépendants des périmètres politiques et administratifs, mais ils s'opèrent généralement au sein d'un territoire plus vaste ou différent qui gagne toujours à être défini. Le PDH doit, en préalable au diagnostic, définir les aires de marché ou les périmètres des bassins d'habitat lorsque cette définition n'a pas été faite ou lorsqu'une actualisation est nécessaire pour tenir compte des évolutions.

Le diagnostic est réalisé :

En traitant notamment la question des franges des EPCI dotés de PLH dont les périmètres sont souvent différents du bassin de vie.

Le PDH reprendra les orientations des PLH sur le territoire des EPCI et les orientations du SCoT lorsqu'il existe.

En l'absence de SCoT les problématiques liées à l'aménagement, aux déplacements, transports, écoles, services, commerces, etc. devront être traitées de manière à ce que les orientations prennent en compte notamment les effets induits par la politique de l'EPCI en matière de développement de la construction neuve sur les communes voisines.

Cette démarche doit conduire l'Etat à réaffirmer, lors du porter à connaissance d'un PLH, l'intérêt pour les EPCI de tenir compte dans leurs réflexions d'un périmètre plus large que le périmètre de leur compétence, de manière à avoir un diagnostic sur le fonctionnement global du marché local. L'Etat doit par ailleurs se doter de cette connaissance.

En identifiant les secteurs à enjeux non couverts par un PLH :

L'identification de ces secteurs et les réflexions dans le cadre du PDH sur ces territoires pourront s'appuyer sur des études « habitat » engagées à l'échelle du bassin d'habitat ou du pays, par exemple.

Le plan départemental de l'habitat doit favoriser une plus grande cohérence dans l'approche des questions spécifiques au logement et à l'habitat permettant ainsi d'éviter les déséquilibres et les inégalités territoriales.

Le diagnostic comprend :

Le diagnostic comprend une analyse de la situation existante et des évolutions en cours qui porte sur l'adéquation de l'offre et de la demande par secteur de marché (locatif social et privé, accession à la propriété) et sur les effets de chaîne entre les différents segments de marché. Selon le cas il pourra s'attacher à mettre en évidence :

- une analyse du parc public et privé (typologie et qualité de l'offre) et des capacités d'hébergement ;
- une analyse des besoins en logements actuels et futurs, tenant compte des évolutions démographiques prévisibles et des besoins répertoriés dans le PDALPD, besoins en logements sociaux et très sociaux, en places d'hébergement, y compris en logements temporaires (résidences sociales et maisons relais). L'analyse prendra en compte les besoins identifiés dans le plan départemental des jeunes s'il a été établi, ainsi que les besoins liés au vieillissement et au handicap... ;
- une analyse des dysfonctionnements constatés en matière de mixité sociale et de leurs conséquences ;
- une analyse des disponibilités foncières et des capacités de construction ;
- une évaluation des politiques menées sur ces bassins d'habitat et leurs effets sur le marché du logement ;
- une analyse de la capacité des opérateurs publics et privés à répondre à la demande de logements.

2. Le document d'orientation

Le document d'orientation énonce par bassin d'habitat, au vu du diagnostic, les principes retenus pour permettre, dans le respect des objectifs de mixité sociale et urbaine dans l'habitat, de gestion économe de l'espace et de cohérence avec l'offre de transport en commun, une offre suffisante diversifiée et équilibrée des différents types de logements.

Les orientations du PDH porteront notamment sur une mise en cohérence de l'offre de logement sur les différents territoires afin d'éviter l'inadéquation entre produits offerts, lieu d'implantation et diversité de la demande (statuts d'occupation, taille des ménages, capacités financières...).

Ces orientations porteront sur le type d'offre à réaliser dans le parc public ou le parc privé, en accession, en locatif, répartis entre logements ordinaires et logements spécifiques dédiés à certaines catégories de population (établissements pour personnes âgées ou personnes handicapées, résidences sociales ou maisons relais, résidences pour étudiants...) et sur le type de financement (PLS, PLUS, PLAI) ou sur le type d'outils à mettre en place dans le parc privé (OPAH, PST...) qui déterminent les niveaux de loyers.

Quelle que soit la situation du département, que le conseil général soit délégataire ou non, l'élaboration du PDH doit créer une dynamique positive en permettant à tous les acteurs de mieux comprendre et partager les enjeux des différents territoires et les interactions entre eux.

3. Le dispositif d'observation

La qualité du PDH dépendra de la pertinence du dispositif d'observation partenarial et du diagnostic partagé sur les dysfonctionnements des marchés du logement.

Un état des lieux des études et des dispositifs d'observation existants au niveau local permettra notamment d'identifier les pratiques les plus intéressantes et les éventuelles lacunes des dispositifs existants. Le dispositif d'observation du PDH doit se construire après identification des dispositifs infra départementaux existants, qu'ils soient thématiques ou définis à différentes échelles, qu'ils soient portés ou non par des acteurs différents, de manière à construire un dispositif partenarial qui utilise les données et observations déjà formalisées.

L'intérêt d'un observatoire départemental réside dans la capacité à construire une grille d'indicateurs homogène sur la totalité du département, suivis dans la durée et partagés par tous les protagonistes.

Selon les situations locales, le dispositif d'observation du PDH peut plus ou moins mettre l'accent sur l'actualisation permanente du diagnostic, l'aide au pilotage des politiques ou l'évaluation des effets de ces politiques.

ANNEXE II

MODALITÉS D'ÉLABORATION DU PDH

1. Comité de pilotage

Le plan départemental de l'habitat est élaboré conjointement par l'Etat, le conseil général et les établissements publics de coopération intercommunale ayant adopté un programme local de l'habitat ou ayant délibéré pour élaborer un tel document. Ce sont les organes constitutifs du comité de pilotage.

Le PDH est élaboré dans une perspective de moyen terme, par exemple pour six ans. L'Etat doit initier la démarche ou, lorsque celle-ci est à l'initiative du conseil général, l'accompagner.

2. L'instance de concertation est la section départementale du comité régional de l'habitat

A la différence des commissions spécialisées du CRH dont la composition, fixée par décret, est au minimum de deux membres de chacun des collèges, la composition de la section départementale est fixée par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général. Pour des raisons de cohérence, elle doit comprendre les membres du CRH issus du département.

Pour une question de lisibilité évidente il conviendra d'éviter la coexistence de la section départementale chargée de l'élaboration du PDH et d'une commission départementale du CRH et donc de supprimer cette dernière si elle existe.

Le législateur a souhaité rattacher cette section au comité régional de l'habitat, de manière à ce que le PDH s'inscrive dans une réflexion sur la politique régionale de l'habitat et dans la logique de la loi « libertés et responsabilités locales » qui a créé le CRH auprès du représentant de l'Etat en région afin de procéder aux concertations permettant de mieux répondre aux besoins en matière d'habitat et de favoriser la cohérence des politiques locales. A ce titre, le PDH apportera un éclairage départemental au comité régional de l'habitat.

3. L'organisation de la concertation de tous les acteurs des politiques locales de l'habitat

La section départementale organise, pour l'élaboration du PDH, la concertation avec tous les acteurs participant à la mise en œuvre des politiques de l'habitat.

La concertation doit être la plus large possible en prenant en compte les acteurs des politiques locales de l'habitat, maires, EPCI non dotés de PLH, opérateurs privés et bailleurs sociaux, 1 % logement, ANAH, associations...

De manière à ce que cette concertation soit active et mobilise tous les acteurs dans la durée, il peut être envisagé d'organiser des réunions à différentes échelles géographiques. A titre d'exemple, il sera plus facile de mobiliser les acteurs d'un même bassin d'habitat si plusieurs réunions dans l'année sont nécessaires. Dans ce cas, une attention particulière sera portée à la présence de tous les acteurs sur ce territoire.

ANNEXE III

ARTICLE 68 DE LA LOI PORTANT ENGAGEMENT NATIONAL POUR LE LOGEMENT DU 13 JUILLET 2006

Section 3 (L.302-10 à L.302-12)

Plan départemental de l'habitat

(inséré par loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006, art. 68, *Journal officiel* du 16 juillet 2006)

Article L.302-10

Un plan départemental de l'habitat est élaboré dans chaque département afin d'assurer la cohérence entre les politiques d'habitat menées dans les territoires couverts par un programme local de l'habitat et celles menées dans le reste du département.

Ce plan définit des orientations conformes à celles qui résultent des schémas de cohérence territoriale et des programmes locaux de l'habitat. Le plan prend également en compte les besoins définis par le plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées et ceux résultant des sorties des établissements d'hébergement ou services figurant au schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale défini à l'article L.312-4 du code de l'action sociale et des familles.

Ce plan comporte un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et définit les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat dans le département.

Article L.302-11

Le plan départemental de l'habitat est élaboré conjointement, pour une durée d'au moins six ans, par l'Etat, le département et les établissements publics de coopération intercommunale ayant adopté un programme local de l'habitat ou ayant délibéré pour engager la procédure d'élaboration d'un tel programme.

Article L.302-12

Les concertations en vue de l'élaboration du plan départemental de l'habitat sont menées par une section départementale du comité régional de l'habitat visé à l'article L.364-1. Cette section est présidée conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et par le président du conseil général.