

QUEL EST LE RÔLE DE L'ÉTAT ?

07



L'ÉTAT :

- est associé de droit à l'élaboration du PLH, il accompagne l'EPCI tout au long de la procédure ;
- apporte, par son Porter à connaissance (PAC), des informations sur la législation applicable, les priorités et enjeux nationaux et locaux, qui aideront l'EPCI à répondre au mieux aux besoins en matière d'habitat, en mobilisant tous ses services ;
- contribue, via notamment le comité régional de l'habitat et de l'hébergement, au dialogue avec tous les acteurs locaux.

L'État a un rôle fondamental dans l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre des PLH.

Garant de l'application de la loi et des priorités nationales dans les territoires, les services de l'État apportent des informations, participent au dialogue partenarial avec les acteurs du PLH et contribuent à en faire un programme spécifique au territoire. Son regard, enrichi par la connaissance des différents documents à l'échelle de l'EPCI, du département ou de la région, dont il est destinataire et auxquels il peut contribuer, et par son réseau d'acteurs, permet à l'État, à la fois, d'apporter de la cohérence dans les programmes, de conseiller ou de valoriser des expériences menées sur d'autres territoires. Il peut également servir d'intermédiaire, de médiateur, entre des acteurs qui peuvent avoir, a priori, des intérêts différents quant au contenu du PLH.

1. Des référents locaux « incontournables » : la direction départementale des territoires et de la mer – DDT(M) et ses conseils – et la direction départementale de la cohésion sociale – DDCS ou DDCSPP

L'État, par l'entremise du préfet de département et de ses services, intervient en amont de l'élaboration du PLH en produisant – officiellement – un « Porter à connaissance » (PAC).

1.1 Qu'est-ce que le Porter à connaissance (PAC) ?

Première participation de l'État à l'élaboration du PLH, le PAC est transmis à la collectivité dans les trois mois à compter de la date de transmission par l'EPCI, au préfet de département, de la délibération d'engagement du PLH.

La constitution du PAC est un moment fort pour l'État : tous les services concernés sont sollicités (DDT(M) – services habitat et urbanisme –, DDCS, mais aussi DREAL, le cas échéant), ainsi que les conseillers auxquels le préfet peut faire appel, comme l'architecte-conseil, et doivent être associés afin que chacun apporte son expertise et pour que l'État s'exprime d'une seule voix.

Ainsi, aux côtés de la DDT(M), et au-delà des seuls éléments chiffrés contenus dans le PAC, les DDCS peuvent conseiller l'EPCI sur le volet très social de sa politique de l'habitat, sur les actions à entreprendre ou à conforter pour organiser l'accueil, l'hébergement et le logement des publics les plus fragiles, notamment.

Objectifs du PAC

Ce document doit aider la collectivité dans la démarche de construction du PLH, en particulier du diagnostic du territoire. Il s'agit d'un document facilitateur pour l'EPCI. Il est synthétique et peut être illustré pour permettre à la collectivité d'optimiser le temps d'élaboration et la qualité du diagnostic du PLH.

Le PAC a notamment pour objectif de repérer les dynamiques territoriales et d'identifier les déséquilibres ou dysfonctionnements locaux.

Contenu du PAC

Le PAC contient le cadre législatif en vigueur et liste les documents existants (plans, schémas, etc.) à prendre en compte dans le PLH. Il porte également le discours stratégique de l'État, établi sur la base d'un « pré-diagnostic » du territoire, et la déclinaison locale des enjeux qu'il juge prioritaires.

Via le PAC, les services de l'État communiquent à la collectivité l'ensemble des informations utiles pour une meilleure connaissance du territoire ; ils rappellent les enjeux nationaux auxquels l'EPCI pourra apporter des réponses par la mise en œuvre d'actions spécifiques dans le PLH.

Le PAC précise notamment les objectifs locaux à prendre en compte en matière :

- > de diversité de l'habitat ;
- > de répartition équilibrée des différents types de logements ;
- > d'objectifs spécifiques à certains quartiers, notamment ceux qui font l'objet de conventions pluriannuelles de renouvellement urbain avec l'agence nationale pour la rénovation urbaine au titre de la politique de la

ville ou de conventions d'OPAH avec l'agence nationale de l'habitat ;

- > de renouvellement du parc immobilier et d'accroissement du nombre de logements et de places d'hébergement ;
- > de revitalisation du territoire ;
- > de mixité, de prise en compte de tous les publics, de lutte contre l'étalement urbain et d'obligations de production de logements locatifs sociaux (SRU).

Le PAC est ainsi structuré en **trois volets** synthétiques qui permettent :

- **(volet technique)** d'apporter des informations, des données et des outils utiles pour le diagnostic du territoire (les données statistiques et leur source peuvent être mises à disposition de l'EPCI en annexe du PAC) – (→ [fiche annexe sur les données disponibles](#)) :

- > sur les périmètres d'études et d'analyse pertinents, afin d'éviter un diagnostic incomplet ou focalisé sur la ville centre du territoire,
- > sur le fonctionnement du territoire. L'État réalise un « pré-diagnostic » en exploitant les données disponibles, quantitatives mais également qualitatives (études existantes par exemple) pour repérer les évolutions et les dynamiques du territoire ;

- **(volet juridique)** de rappeler le cadre législatif et réglementaire qui s'applique, à savoir :

- > décliner localement la loi, en veillant à ce que les dernières dispositions législatives soient intégrées : renforcement du volet foncier et nécessaire compatibilité du PLH avec les obligations SRU des communes (issues de la loi « Égalité Citoyenneté », par exemple),
- > prévoir des objectifs et actions relatifs à la rénovation énergétique des bâtiments, le traitement des copropriétés en difficultés, la mise en œuvre d'actions de lutte contre l'habitat indigne,
- > intégrer une offre de logements intermédiaires dans certaines communes situées en zones

tendues (mesures issues de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique – ELAN),

- > prévoir des actions visant à mobiliser le parc privé à des fins sociales (intermédiation locative, sous location, conventionnement ANAH),
- > préciser les règlements à appliquer et les documents à prendre en compte,
- > faire le lien avec les différentes procédures mises en œuvre sur le territoire (SCoT, PDU, PDALHPD, SDAGV, documents d'urbanisme...),
- > inviter à mettre en œuvre les politiques prioritaires (logement des plus défavorisés, etc.) ;



N.B. : le volet du PAC constitué du rappel du cadre législatif et réglementaire doit être simple et concis. Il n'est pas nécessaire de lister et citer tous les textes intervenus depuis la création du PLH, non plus que de citer des dispositions qui peuvent être obsolètes. Il n'est pas indispensable de mentionner les lois lorsque les dispositions applicables sont codifiées, non plus que les lois qui contenaient des dispositions transitoires obsolètes au moment de l'élaboration du PAC.

- **(volet politique)** d'exprimer les attentes de l'État dans la stratégie habitat du territoire. Discours stratégique établi sur la base d'un pré-diagnostic, le PAC souligne les enjeux prioritaires pour l'État sur le territoire. Il s'agit :

- > d'identifier les questions par thématique et par territoire, en dégagant les problématiques sensibles sur lesquelles l'État attend des propositions et des résultats. Cette étape demande une bonne connaissance du territoire et un effort de synthèse,
- > de décliner les différents plans et programmes (programme Action cœur de ville, plan Initiative copropriétés, plan pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme, plan

rénovation énergétique des bâtiments, plan biodiversité, nouveau programme national de renouvellement urbain, etc.),

- > de préciser le partenariat souhaité pour éviter des omissions préjudiciables à la réussite du projet.

1.2 Au-delà du PAC, un rôle « dans la durée » pour les services de l'État, pour contribuer à un PLH de qualité

Le PAC est un moment intense pour les services de l'État, qui peuvent quelquefois éprouver des difficultés à produire un document synthétique et complet dans les trois mois réglementaires, faute de temps et de moyens (manque de personnel en période de congé, délibération arrivant tardivement dans les services...). Cette étape sera par conséquent d'autant plus facilitée qu'un effort d'anticipation aura été engagé par un travail préalable en matière de connaissance à la fois des territoires et des documents d'urbanisme existants, pour préparer un argumentaire.

Une attention particulière doit donc être apportée à la définition et à la mise en place d'une politique d'observation, d'études et de veille, indispensable pour développer des éléments de langage et alimenter en permanence le débat local sur l'aménagement des territoires.

Le PAC permet à l'État d'accompagner la collectivité, sans pour autant se substituer à cette dernière, tant dans la définition de son projet de PLH que dans son élaboration. Le rôle de l'État dans la « démarche » PLH de l'EPCI – de la décision d'élaboration, au bilan de la mise en œuvre – est proportionnel à la maturité de l'EPCI dans l'exercice de la compétence habitat (1^{er}, 3^e génération de PLH) ainsi qu'aux moyens financiers et humains qu'il peut y consacrer.

Le PAC prépare également l'avis de l'État. C'est ainsi au regard des problématiques et attentes formulées dans le PAC (feuille de route) que l'État rendra son avis sur le projet.

2. Un avis de l'État à toutes les étapes du PLH

2.1 Le rôle du préfet de département

Au cours de la procédure d'élaboration du PLH, le préfet de département peut être conduit à émettre trois avis sur le projet : lorsque le PLH est arrêté, après le passage en CRHH et au moment de l'approbation finale du PLH – qui deviendra exécutoire lorsque l'EPCI aura intégré toutes les demandes de modification exprimées (voir aussi le schéma d'élaboration du PLH → [fiche n° 02](#)).

Par la suite, l'État est destinataire des bilans (annuels, triennal et final) que la collectivité porteuse du PLH doit effectuer. Il se prononce alors sur la mise en œuvre effective des actions du PLH et peut proposer, si nécessaire, une adaptation de son contenu.

2.2 Le rôle du préfet de région : via le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH)

Institué par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, le comité régional de l'habitat (CRH), devenu comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) en 2014¹, est le lieu de concertation dédié à la politique locale de l'habitat. Il accompagne le rôle croissant des EPCI dans la mise en œuvre de cette politique.

L'échelon régional apparaît comme le cadre de débat et de concertation le mieux adapté pour réunir tous les acteurs locaux et assurer la cohérence d'une politique définie nationalement, tout en contribuant à l'ancrer localement.

Le CRHH, présidé par le préfet de région, est constitué de trois collèges regroupant les représentants des collectivités territoriales, des professionnels de l'habitat et des acteurs de l'insertion².

La présentation des PLH par les élus et techniciens en séance peut avoir une

visée pédagogique, aider à la bonne compréhension du projet et susciter l'adhésion des partenaires qui mettront en œuvre les actions des PLH.



La région Île-de-France

En raison de la spécificité de l'Île-de-France, des compétences particulières sont attribuées au CRHH³ et ont un impact sur son fonctionnement, notamment :

- > la **coprésidence** par le préfet de région et le président du conseil régional ;
- > **l'élaboration** par le CRHH sur le territoire régional **d'un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH)** que doivent prendre en compte les documents de programmation et de planification.

Le CRHH émet, sur la base d'un rapport présenté par son président, un avis⁴ sur différents thèmes tels que :

- > la satisfaction des besoins en logement de toutes les catégories de population ;
- > les orientations de la politique de l'habitat en région ;
- > la programmation annuelle des aides publiques au logement sur la base des dotations de l'État notifiées pour la région ;
- > les modalités d'application qui régissent l'attribution des logements sociaux ;
- > les politiques menées dans la région en faveur des populations défavorisées et/ou immigrées (→ [fiche n° 18](#)).

Plus largement, il émet un avis⁵ sur :

- > les projets arrêtés de PLH ;
- > leurs bilans ;
- > les projets arrêtés de PLUi-H ;
- > les créations/extensions des établissements publics fonciers (EPF) et sur les bilans de leurs actions ;
- > la dénonciation des conventions de délégation de compétence de l'État aux intercommunalités en matière d'habitat et d'hébergement ;

- > l'agrément des observatoires locaux de loyers ;
- > la liste des terrains publics mobilisables en faveur du logement ;
- > les projets d'intérêt majeur ;
- > les rapports relatifs au fonds de solidarité pour le logement ou à l'application du supplément de loyer de solidarité ou encore concernant les ventes HLM, etc.

Le CRHH permet à l'État et à ses partenaires d'assurer la cohérence entre les objectifs de production de logements, les documents locaux de programmation et de planification, et la programmation des logements (basée sur les PLH, PDALHPD et études locales, et la répartition infrarégionale des aides publiques pour la production de LLS).

La possibilité offerte aux CRHH de déléguer certaines prérogatives à leur bureau ou aux commissions thématiques permet un renforcement du dialogue entre l'État et ses partenaires, pour viser à la qualité des PLH et PLUi-H, et à la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat. L'examen des bilans intermédiaires et du bilan final des PLH vise à encourager les ajustements du programme d'action à l'évolution du territoire.

3. L'État, un partenaire incontournable

3.1 État, EPCI et communes

Au-delà des « rendez-vous » imposés, l'État est présent auprès de l'EPCI afin de le conseiller, de l'assister, dans la conception et la mise en œuvre de sa politique de l'habitat.

Il peut également être un médiateur entre EPCI et communes lorsqu'il s'agit

1. loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)

2. Art. R. 362-3 du CCH.

3. Art. 16 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), codifié aux art. L. 302-13 et L. 364-1 du CCH.

4. Art. R. 362-1 du CCH.

5. Art. R. 362-2 du CCH.

d'encourager certaines communes à prendre toute leur place dans la mise en œuvre de la politique du logement : via l'exercice d'application de la programmation des aides à la pierre (liées ou non aux obligations SRU), il peut contribuer à faciliter le dialogue entre les communes et l'EPCI, en le dépolitisant.

3.2 Le dialogue entre les services de l'État à différents échelons

L'État central explicite sa doctrine afin que les priorités puissent être déclinées et adaptées aux territoires.

Les **DREAL** pilotent, coordonnent et déclinent la parole de l'État au niveau infrarégional afin que les DDT soient le mieux armées possible dans leur partenariat avec les EPCI et bénéficient de l'information nécessaire et adaptée au territoire, via un cadrage régional.

Les **DDT(M)**, via notamment le rappel des obligations législatives (SRU) et des priorités nationales, dont elles sont garantes, et via leur rôle d'appui pour la mise en œuvre des différents plans (NPNRU, programme action cœur de ville, plans logement d'abord, plan 60 000, plan initiative copropriétés, etc.) contribuent à réunir et à faciliter le dialogue entre les différents partenaires (promoteurs, « ORHLM », Fédérations des SEM, ANAH, ANRU, EPF), grâce à l'organisation de journées d'échanges et de diffusion de l'information.

Les **DDCS**, quant à elles, mettent en œuvre les politiques relatives à la prévention et à la lutte contre les exclusions, à la protection des personnes vulnérables, à l'insertion sociale des personnes handicapées, aux actions sociales de la politique de la ville, aux fonctions sociales du logement, à l'inspection et au contrôle des conditions d'accueil et de fonctionnement des établissements et services sociaux (établissements pour personnes âgées, pour jeunes travailleurs, pour travailleurs migrants). Elles contribuent de même à l'organisation et à la mise en œuvre de la politique d'attribution de logements locatifs sociaux de l'EPCI, et jouent pleinement leur rôle dans l'élaboration de la conférence intercommunale

du logement et de la convention intercommunale d'attribution. Elles accompagnent ainsi l'EPCI dans la mise en œuvre de sa politique orientée vers le logement des publics les plus fragiles et aux ressources les plus modestes.

L'**architecte conseil** de l'État pourra être consulté dès le PAC, et pour l'élaboration du « prédiagnostic ». Il pourra émettre un avis éclairé sur le projet de PLH, notamment sur le programme d'actions et sa faisabilité, par exemple au regard des caractéristiques géomorphologiques du territoire.

LE PLH EN 20 QUESTIONS

à lire également



PRÉSENTATION GÉNÉRALE

FICHE N° 01
QU'EST-CE QU'UN PLH ?



ÉLABORATION

FICHE N° 02
COMMENT CONSTRUIRE LE PLH ?

FICHE N° 03
QUELLES POSSIBILITÉS DE FAIRE ÉVOLUER OU DE PROROGER LE PLH ?

FICHE N° 04
COMMENT FAIRE VIVRE ET ACCOMPAGNER LA MISE EN ŒUVRE D'UN PLH ?

FICHE N° 05
POURQUOI ET COMMENT METTRE EN ŒUVRE UN DISPOSITIF D'OBSERVATION ?



ACTEURS ET GOUVERNANCE

FICHE N° 06
QUI PORTE LE DOCUMENT ?

FICHE N° 07
QUEL EST LE RÔLE DE L'ÉTAT ?

FICHE N° 08
QUELLE PLACE POUR LES DIFFÉRENTS ACTEURS ?

FICHE N° 09
COMMENT FAIRE DU PLH UN OUTIL PARTAGÉ ?



UN DOCUMENT STRATÉGIQUE

FICHE N° 10
COMMENT FAIRE DU PLH UN DOCUMENT PIVOT AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT D'UN TERRITOIRE ?

FICHE N° 11
PLH - PLUI-H, QUELS INTÉRÊTS ET QUELLE SPÉCIFICITÉ ?

FICHE N° 12
COMMENT ÉLABORER UNE STRATÉGIE FONCIÈRE AU SERVICE DE L'HABITAT ?

FICHE N° 13
COMMENT LE PLH S'INSÈRE DANS UN PROJET DE TERRITOIRE ?



THÉMATIQUES

FICHE N° 14
COMMENT PROGRAMMER ET RÉPARTIR L'OFFRE SUR LE TERRITOIRE ?

FICHE N° 15
COMMENT INTERVENIR SUR LE PARC SOCIAL EXISTANT ?

FICHE N° 16
COMMENT INTERVENIR SUR LE PARC PRIVÉ EXISTANT ?

FICHE N° 17
COMMENT ORIENTER ET ENCADRER LA CONSTRUCTION NEUVE ?

FICHE N° 18
COMMENT RÉPONDRE AUX ENJEUX D'ACCÈS AU LOGEMENT POUR TOUS ?

FICHE N° 19
COMMENT ARTICULER PLH ET MODALITÉS D'ATTRIBUTION ET DE PEUPELEMENT ?

FICHE N° 20
COMMENT LE PLH PEUT-IL CONTRIBUER À LA QUALITÉ DE VIE ?

Tous ces documents sont disponibles en téléchargement gratuit sur www.cerema.fr

Contacts ●●●

- URB.DTectV@cerema.fr
- emmanuelle.colleter@cerema.fr
- Christine.Gimal@cerema.fr
- Damien.Pacou@developpement-durable.gouv.fr

© 2019 - Cerema
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Aménagement et développement des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment