

PRÉFET DE LA RÉUNION

Direction  
de l'environnement, de l'aménagement  
et du logement de La Réunion

Service habitat – logement social

Unité politique et planification de l'habitat

Saint-Denis, le 09 JAN 2019

Le Préfet

à

Monsieur le Président de la CASUD

**LR avec A.R.**

**Objet :** PLH de la CASUD

**P.J. :** Annexe - Observations portant sur le projet de PLH modifié de la CASUD

**19 - 010**

Arrêté en date du 22 septembre 2017, le projet du premier Programme Local de l'Habitat (PLH) de la CASUD a été transmis pour avis aux services de l'Etat le 17 décembre 2017.

Le 5 janvier 2018, des demandes de modifications de l'État ont été adressés à l'EPCI. Elles ont été complétées par celles émises dans le cadre de l'avis favorable du CDHH (Conseil Départemental de l'Habitat et de l'Hébergement), réuni en formation de bureau le 9 février 2018.

En date du 28 septembre 2018, vous m'avez transmis le projet modifié de PLH.

Conformément à l'article L.302-2 du CCH (Code de la Construction et de l'Habitation), le projet devait être de nouveau soumis au CDHH. Celui-ci a une nouvelle fois été convoqué en formation de bureau le 22 novembre 2018.

En effet, cet article dispose que le représentant de l'État soumet le projet de PLH « pour avis, dans un délai de deux mois, au comité régional de l'habitat et de l'hébergement. [...] En cas d'avis défavorable ou de réserves émises par le comité régional de l'habitat et de l'hébergement sur le projet de programme local de l'habitat, le représentant de l'Etat peut adresser, dans un délai d'un mois suivant cet avis, des demandes motivées de modifications à l'établissement public de coopération intercommunale, qui en délibère ».

En raison des événements sociaux du mois de novembre 2018, le bureau du CDHH n'a pu se réunir et la consultation électronique de ses membres, prévue au règlement intérieur de l'instance, n'a pas pu être réalisée.

Néanmoins, vous trouverez ci-joint les observations relatives au projet de PLH modifié qu'il vous appartient désormais d'approfondir au travers d'ateliers de travail qui associeront mes services afin de vous accompagner dans la mise en œuvre du document.

Le Préfet

Pour le Préfet et par délégation,  
la sous-préfète chargée de mission  
cohésion sociale et jeunesse,  
secrétaire générale adjointe

Affaire suivie par :  
Géraldine Diblard  
Tél : 02 62 40 28 20  
geraldine.diblard@developpement-durable.gouv.fr

Copie :

- Membres du bureau de CDHH
- Sous-Préfecture de Saint-Pierre
- DEAL – SHLS/UPPH – ATS
- DJSCS

## Observations portant sur le projet de PLH modifié

Le projet initial de PLH de la CASUD a été transmis en préfecture le 11 décembre 2017. Conformément à l'article L 302-2 du CCH, le représentant de l'État dans le département soumet le PLH pour avis, dans un délai de 2 mois, au conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement (CDHH). En cas d'avis défavorable ou de réserves émises par le CDHH, le représentant de l'État peut adresser, dans un délai d'un mois suivant cet avis, des demandes motivées de modifications à l'EPCI qui en délibère. Le CDHH qui s'est tenu le 9 février 2018 a délégué à son bureau les avis à formuler sur les projets de PLH.

Si la volonté de la CASUD de faire de son PLH un outil opérationnel indiscutable, qui présente plusieurs points largement positifs tels que la mise en place d'une gouvernance, l'appui aux dispositifs existants et les actions en faveur de l'offre, le **bureau du CDHH a émis un avis favorable avec certaines réserves** qu'il convenait de lever.

Dans un esprit de co-construction, la CASUD a sollicité les services de l'État afin que les contributions attendues soient précisées au cours d'ateliers de travail.

Le projet modifié a été transmis aux services de l'État le 20 avril 2018 en vue d'échanges dans la perspective de son prochain arrêt en conseil communautaire.

Ayant délibéré le 18 mai 2018, la CASUD a saisi le Préfet pour avis le 28 septembre 2018.

Le bureau du CDHH a été convoqué le 22 novembre 2018 pour examen du projet mais en raison d'évènements sociaux, cette réunion n'a pu se dérouler.

Des initiatives intéressantes ont été relevées dans le projet initial, relativement :

- à la gouvernance, avec la mise en place de groupes de travail, l'animation d'ateliers annuels, l'organisation d'une journée « habitat », la mise en place d'ateliers « réhabilitation » ;
- à l'appui aux dispositifs existants tels que l'adhésion aux observatoires des loyers privés et de la demande de logement social ;
- aux actions en faveur du développement de l'offre : cofinancement au travers du FRAFU pour la réalisation d'études de pré-faisabilité d'aménagement pour la réalisation de logements aidés, minoration foncière dans le cadre de fonciers portés par l'EPFR, soutien d'une opération pilote au travers d'un appel à projets destiné à promouvoir des opérations vertueuses en termes de mixité, de formes urbaines...

Mais pour autant, le projet de PLH modifié appelle les observations suivantes :

- S'agissant du diagnostic, bien qu'une grande partie des observations transmises par l'État aient été reprises, la note d'actualisation telle que présentée offre une lisibilité limitée des modifications apportées au projet. En effet, l'intégration directe des évolutions dans le projet de document et non dans une note annexe devrait améliorer grandement la lecture du diagnostic. Cette note est elle-même issue d'un diagnostic validé en 2013.  
Par ailleurs, une analyse plus fine, portant en particulier sur la connaissance précise du parc existant et de son occupation, aurait permis d'enrichir plus efficacement le projet.
- Les orientations stratégiques n'ont que peu évolué au regard des recommandations formulées par le bureau du CDHH.
- Le plan d'actions, quant à lui, a majoritairement tenu compte des observations formulées mais il peut être regretté, cependant, qu'il reste déconnecté des orientations stratégiques.

Les observations seront développées plus loin dans le document (parties a, b et c).

S'agissant de la demande de modification portant sur la fixation d'un objectif de production en valeur absolue et non plus en pourcentage issu d'un objectif de construction totale, il est constaté que le projet de PLH a fixé un objectif plus ambitieux que celui demandé avec 600 logements sociaux par an (page 19 du document d'orientation et action 10).

Cependant, en raison du peu d'évolution constaté dans le document d'orientations, cet objectif reste noyé dans les éléments chiffrés du projet initial (page 17 consacrée à l'accession sociale et intermédiaire, pages 15-16 consacrées à la diversification de l'offre en logement locatif aidé et au rattrapage SRU).

Il est à noter que le PLS, produit de diversification de l'offre locative, n'apparaît nullement dans le projet de PLH alors qu'il participe à la mixité sociale.

Dans certains quartiers, notamment QPV, les opérations PLS peuvent avoir une place si elles permettent d'impulser une mixité sociale.

La territorialisation de la production de logements a été effectuée mais reste partielle. En effet, la cartographie des projets identifiés, fournie page 20 du document d'orientation ne concerne que deux communes, le Tampon et Saint-Joseph, laissant de côté l'Entre-Deux et Saint-Philippe. Ces dernières détiennent le taux le plus faible de logement sociaux de la CASUD et l'Entre-Deux se trouve en procédure de carence au titre de l'article 55 de la loi SRU.

Par ailleurs, les cartographies demeurent illisibles et les opérations visées ne sont pas détaillées. Leur prise en compte dans le processus de programmation et de financement devra être affinée en réunion de programmation pluriannuelle.

Il a été demandé de rappeler au sein du projet que les opérations de logements sociaux envisagées dans les Territoires Ruraux Habités doivent uniquement permettre l'amélioration des conditions de vie des habitants du site à l'occasion d'opérations de résorption de l'habitat indigne ou liées à des situations de décohabitation des familles résidant sur place. Le PLH devra insister sur les justifications à apporter pour les opérations concernées.

Le document d'orientations et le plan d'actions précisent que l'offre nouvelle de logements doit prendre place en priorité en densification des espaces urbains, notamment en dents creuses. Toutefois, ils n'apportent pas d'indication sur le positionnement des logements sociaux dans les quartiers de la politique de la ville ni sur les limitations dans les quartiers déjà fortement dotés. Cependant, le PLH prévoit de les intégrer aux réflexions des ateliers visant à construire une vision partagée de stratégie de développement urbain et d'observation du foncier.

En dernier lieu, il conviendra, afin de faire vivre et partager le PLH, de renforcer la transversalité entre les équipes techniques de l'EPCI et les communes, construire des partenariats en s'appuyant sur les procédures contractuelles et mobiliser des moyens humains et financiers à la hauteur des enjeux portés par ce territoire.

## a- le diagnostic

- **La prise en compte du public prioritaire**

L'actualisation du diagnostic a permis d'intégrer un chapitre sur le PDALHPD 2016-2021 en pages 19 à 21. En effet, il paraissait primordial que le PLH partage les actions en faveur des personnes défavorisées au travers, notamment, de la mise en place de la commission de labellisation. Toutefois, la grille de cotation des publics prioritaires est absente du projet même. Il aurait été intéressant de la faire figurer dans ce chapitre car, en dépit du seuil d'examen des dossiers fixé à 5, ceux qui en comportent 4 sont aussi examinés et peuvent être labellisés. Cette labellisation s'inscrit pleinement dans les objectifs issus de la Loi Égalité et Citoyenneté.

- **La quantification et la qualification des besoins en logements**

La quantification des besoins en logements a bien fait l'objet d'un approfondissement en pages 24, 33 et 35 conformément aux recommandations formulées dans l'avis du bureau du CDHH du 9 février dernier. Les données démographiques ont été actualisées permettant ainsi de mieux soutenir les objectifs de production d'une offre nouvelle destinée à apporter une réponse aux besoins en termes d'accroissement de la population et de desserrement des ménages.

S'agissant de la qualification des besoins, la CASUD a approfondi son diagnostic en ajoutant un chapitre sur la caractérisation de la demande locative sociale en page 42. Les taux de tension présentés par commune devrait guider l'EPCI pour la mise en œuvre, dans chaque commune, d'une politique de l'offre orientée vers certaines typologies de logements afin d'apporter une réponse cohérente aux besoins exprimés.

Malgré cet aspect positif, il est regrettable que le diagnostic n'actualise pas le sujet sensible des revenus. Une analyse des revenus des ménages sur l'ensemble du territoire de l'EPCI devrait permettre de concourir à faire émerger une politique de l'offre en adéquation avec les revenus de ces derniers. L'avis du bureau du CDHH avait formulé quelques suggestions en ce sens.

- **Connaissance du parc locatif social**

Aux fins d'une meilleure connaissance du parc locatif social dans les différentes communes de la CASUD, des données chiffrées relatives au parc de logement social ont bien été ajoutées au projet. Toutefois, le PLH ne produit pas l'analyse attendue au regard de ces chiffres qui méritent d'être interrogés afin de conforter sa conclusion indiquant que le parc est insuffisamment diversifié. Un travail d'analyse mériterait d'être entrepris de manière à permettre à chaque commune d'orienter efficacement la diversification de l'offre sur le territoire.

Par ailleurs, les données du RPLS 2017 sont disponibles et leur intégration permettrait d'actualiser davantage le projet.

- **Connaissance de l'offre et des marchés locaux de l'habitat**

Quant à la connaissance de l'offre et des marchés locaux de l'habitat, le PLH en fait état en page 56 avec des données relatives au marché de l'accession et du locatif privé. Sur ce dernier point, les résultats de l'Observatoire des loyers privés portant sur l'année 2017 seront disponibles en tout début d'année 2019. Le CASUD pourra utilement s'emparer des constats observés pour développer une offre économiquement soutenable à destination des demandeurs d'autant que, dans ce territoire, l'écart de loyer entre le parc social et le parc privé avait déjà été jugé relativement faible au cours des années précédentes.

S'agissant de la quantification du besoin en logements, il peut être rappelé que l'INSEE a publié récemment une étude portant sur des projections de populations à l'horizon 2035, qui a été décliné

par bassin de vie. La CASUD pourra utilement s'y référer au cours de la mise en œuvre de son PLH et éventuellement recalculer ses objectifs lors du bilan à mi-parcours pour en tenir compte.

Par ailleurs, découlant de ces projections de population, un approfondissement territorialisé de l'étude sur le besoin en logements devrait être lancée courant 2019. Ce peut être, là aussi, l'occasion pour la CASUD d'affiner davantage son projet.

## **b- le document d'orientations**

Globalement, les orientations ont peu évolué depuis la présentation du projet arrêté fin 2017.

### **• Objectifs de production**

La première partie du document d'orientations constitue un rappel des défis identifiés dans le diagnostic. S'agissant du défi 1 « répondre quantitativement aux besoins », il est annoncé un objectif de 700 logements par an en page 3. Toutefois, cet objectif est supérieur à celui recommandé par le bureau du CDHH, à savoir 600 ou 700 logements par an.

La « réponse aux besoins par une offre adaptée qualitativement » que caractérise le défi 2 prend appui sur des données relatives aux revenus des ménages du territoire. Or, en dépit de quelques chiffres cités datant de 2013, l'analyse de ces revenus reste assez sommaire. En outre, il semblerait qu'une erreur se soit glissée dans la phrase « 13 % des ménages fiscaux ont des revenus inférieurs à 10€ mensuels avant allocation ». Le diagnostic réalisé en 2013 indiquait en effet « 100€ mensuels » (source INSEE, DGI 2009), et ce même montant a été annoncé lors du COPIL de présentation du diagnostic le 27 avril 2016.

Par ailleurs, la pyramide des revenus par EPCI issus de données de l'INSEE de 2013 demeure illisible.

S'agissant de la contribution du PLH aux objectifs quantitatifs et qualitatifs du SAR, un objectif moyen de 1500 logements par an est annoncé (paragraphe 3.1 page 11 décliné en pages 12 à 14) pour la période 2018-2023 soit la durée du PLH. Une certaine confusion s'opère donc avec l'objectif de 700 logements annuels annoncé plus haut d'autant que cet objectif est ramené à 600 par la suite. L'objectif de 600/700 logements mérite donc, à ce titre, d'être mieux explicité au regard des analyses portant sur les potentialités foncières, la territorialisation des besoins ainsi que leur connaissance en lien avec les revenus.

Par ailleurs, le tableau de rappel des objectifs de production par commune indique en page 16 un objectif de 600 logements locatifs sociaux. Ces différents objectifs sèment le doute sur l'objectif retenu par la CASUD. A cet égard, il paraît utile de clarifier de façon certaine un objectif de production qui reste cantonné à du LLS et LLTS, écartant de fait le PLS, portant vecteur de mixité sociale.

### **• Date d'entrée en vigueur du PLH**

Enfin, il existe une confusion également sur la date d'entrée en vigueur du PLH. Il est noté 2017-2022 en page 16, 2018-2023 en page 13 alors qu'il a été convenu avec la CASUD, aux cours des ateliers de travail en lien avec la DEAL, de faire démarrer ce PLH début 2018.

## **c- le plan d'actions**

Il a bien été noté l'évolution du plan d'actions.

### **• Observatoire local de l'habitat et du foncier**

Dans le but de faire vivre et partager le PLH, qui constitue la première orientation de ce document,

la mise en place d'un observatoire local de l'habitat et du foncier (action 2) répond à l'obligation de la loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017. Cet observatoire est destiné à détecter les opportunités foncières en amont des actions à mettre en œuvre.

Ses fonctions essentielles sont :

- une évaluation en temps réel de l'impact des actions menées en matière d'habitat en les confrontant aux évolutions sociologiques et au dynamisme des marchés immobilier et foncier
- une aide à la décision grâce à l'analyse du marché immobilier et du foncier et à l'évolution du contexte local, nécessaire à l'ajustement des objectifs et des actions menées.

L'observation doit porter, a minima, sur l'analyse de la conjoncture du marché immobilier, le suivi de la demande de logement locatif social et des évolutions constatées dans le parc de logements privés et de logements locatifs sociaux.

Toutefois, les moyens financiers affectés à ces observatoires, soit 5 000€ par an, peuvent paraître insuffisants à ce stade. En outre, le calendrier de réalisation est insuffisamment décliné.

- **Politique foncière**

Pour une mobilisation raisonnée du foncier, la CASUD devra mettre en œuvre une politique foncière afin d'orienter la dynamique de production, en adoptant des pratiques de développement maîtrisées et en répondant aux principes de mixité sociale. Le PLH devra préciser les localisations privilégiées, destinées à accueillir les besoins identifiés en matière d'habitat et les objectifs de production retenus. Toutefois, l'enjeu de densification dans les communes reste absent du projet alors qu'une aide bonifiée peut être envisagée.

Ainsi, l'action 7 relative à la réalisation d'études de potentialités sur les secteurs stratégiques s'inscrit pleinement dans cette volonté de s'assurer de la maîtrise foncière. A cet effet, l'identification des opportunités foncières dans chaque commune et leur priorisation (action 5) complète les actions 3, 4 et 7 à 9. Le renforcement d'une stratégie foncière coordonnée et à la hauteur des enjeux de production annoncés conforte le rôle de l'EFR dans le cadre de la délégation du Droit de Préemption Urbain avec la volonté de mettre en place des Plans d'Actions Foncières communaux.

La signature de la convention de minoration foncière pour les fonciers portés par l'EPFR (action 12) constitue un facteur de mobilisation pour la production de logements aidés (60 % a minima). Elle justifie encore davantage l'élaboration d'un PAFI (cf : action 9).

L'adoption d'un Plan d'Actions Foncières Intercommunal pourrait constituer un levier important dans ce cadre. Il est dommage que la CASUD s'en tienne à des PAF communaux dès la mise en œuvre de son PLH et que l'objectif d'un PAFI n'intervienne que dans un second temps pour autant que l'objectif ainsi rédigé « Dans un deuxième temps, tendre vers un PAF intercommunal » (action 9.2) puisse être entendu de cette façon.

Le travail annoncé en partenariat avec l'EPFR et l'AGORAH (action 3.3) dans le but de déterminer les besoins en foncier et le repérage, doit permettre le bon déroulé du processus d'acquisition jusqu'au financement de l'opération, en concertation avec l'ensemble des acteurs.

Il est rappelé que le FRAFU peut être sollicité pour financer des études préalables aux opérations d'aménagement ainsi que des études de mise en place de programmes pluriannuels d'intervention foncière.

Par ailleurs, le souhait de la CASUD d'être identifiée en qualité de partenaire financier sur le logement aidé au travers de la volonté d'abonder le FRAFU pour rendre viables des plans de financement d'opérations spécifiques présentant un déficit mérite d'être souligné.

- **Les axes stratégiques de développement**

Le plan d'actions fait référence en page 8 aux quartiers PLH. Or, aucun quartier PLH n'a été défini et les objectifs en page 19 restent globaux. Néanmoins, la volonté d'en dresser les portraits dans les premiers mois de la mise en œuvre du PLH, en partenariat avec l'AGORAH, constitue un préalable afin de déterminer les axes stratégiques de développement urbain sur le territoire de chaque commune (action 4.1).

Il est noté que le projet de PLH vise, en priorité, au développement de la production de l'offre nouvelle au sein de dents creuses en densification et des espaces réservées sur des secteurs bien desservis.

Néanmoins, il reste nécessaire de préciser les secteurs préférentiels à l'intérieur de l'armature urbaine.

- **Mobilisation des outils réglementaires**

La mobilisation des outils réglementaires en vue de la réalisation de logements sociaux, tels que les secteurs de mixité sociale, les emplacements réservés ou les OAP (action 6) démontre l'engagement de l'EPCI à accompagner l'élaboration des PLU communaux afin de soutenir une stratégie de développement urbain et garantir une réalisation des objectifs du PLH. Cette intervention est de nature à favoriser la production de logements sociaux et le rattrapage du déficit au titre de l'article 55 de la loi SRU.

- **Territoire Rural Habité**

Toutefois, malgré l'identification d'une « demande endogène en logement locatif dans certains territoires des Hauts (bourgs de proximité identifiés dans l'armature du SAR), en lien avec la stratégie de confortation des territoires des Hauts, partie intégrante de l'identité du territoire » au sein de l'action 4.1, la recherche de foncier disponible devra être strictement limitée en TRH. En effet, comme indiqué dans l'avis du bureau du CDHH du 9 février 2018, la structuration des TRH, avec éventuellement une recherche de foncier en dent creuse, doit seulement permettre l'amélioration des conditions de vie des habitants du site.

- **Conventions d'Utilité Sociale**

S'agissant de l'orientation 3 consacrée au développement d'une offre adaptée aux besoins des ménages, il est noté la volonté de la CASUD de participer à l'élaboration des Conventions d'Utilité Sociale des bailleurs présents dans son territoire et d'en être signataire dans le cadre du soutien de la production de logement aidé (action 11). Il est rappelé que les objectifs de ces nouvelles CUS portent à la fois sur des objectifs de production et de réhabilitation du parc social mais aussi sur les orientations en matière d'attribution de logement.

- **Conférence Intercommunale du Logement**

Il est regrettable que la Conférence Intercommunale du Logement ne soit pas déjà en place en application de l'article 97 de la loi ALUR.

Le document cadre présentant les orientations de cette dernière ainsi que sa déclinaison opérationnelle au travers de la Convention Intercommunale d'Attribution doit positionner l'intercommunalité au cœur de la gestion des attributions des logements sociaux afin de favoriser une stratégie d'équilibre social et territorial de l'habitat partagée par tous les acteurs.



L'urgence à démarrer ce chantier a déjà été pointée, la CIA devant être annexée au(x) contrat(s) de ville.

Par ailleurs, un plan partenarial de gestion de la demande visant à simplifier les démarches et à améliorer l'information des demandeurs de logements est également attendu, alors que certains EPCI l'ont déjà mis en œuvre et que d'autres ont entamé la démarche.

Néanmoins, il est constaté que des groupes de travail pour préparer les travaux de la CIL seront constitués. Par ailleurs, l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour élaborer le PPGD a-t-elle été lancée? (action 13).

Les actions 11 et 14 plaident en faveur d'une production en logements locatifs sociaux ainsi qu'en accession aidée. Il est nécessaire de maintenir à un niveau élevé les objectifs de production pour répondre aux besoins identifiés ainsi qu'aux objectifs de rattrapage en application de l'article 55 de la loi SRU.

Certaines thématiques demeurent oubliées dans ce PLH, telles que l'accessibilité aux personnes porteuses de handicaps, l'hébergement, la requalification urbaine, etc. Il conviendra de les approfondir lors des prochains ateliers de travail.