



PETR Centre-Cher
Pôle Planification / Environnement

Bureau syndical délibératif du 24 mai 2022

Pôle Planification / Environnement
Dossier suivi par Antoine MARTY
02.46.59.15.3 / Antoine.marty@petr-centrecher.fr

**Avis sur le Programme Local de l'Habitat
de l'Agglomération Bourges Plus**

Rapporteur :

*Vu la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouveau Urbain,
Vu la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové,
Vu la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique
Vu le Code Général des Collectivités Territoriales,
Vu le Code de la Construction et de l'Habitation, et notamment ses article L 302-1, R302-1 et suivants,
Vu le Code de l'Urbanisme,
Vu le Schéma de Cohérence Territoriale de l'agglomération berruyère approuvé le 18 juin 2013 ;
Vu la prescription du Schéma de Cohérence Territoriale Avord-Bourges-Vierzon par le comité syndical du SIRDAB le 5 juillet 2018
Vu la prescription du 3ème Programme Local de l'Habitat de Bourges Plus du 9 décembre 2019
Vu le projet de Programme Local de l'Habitat de Bourges Plus arrêté le 21 février 2022*

Le programme local de l'habitat (PLH) est un document de planification cadre en matière d'habitat, qui définit les orientations et actions de la stratégie communautaire. Ce document de programmation traite de l'ensemble des aspects de la politique communautaire de l'habitat : parc public et privé, amélioration/gestion du parc existant, objectifs de production de l'offre nouvelle, ainsi que les besoins spécifiques (personnes âgées, handicaps, jeunes, situations d'urgence, gens du voyage etc...)

Le PLH est obligatoire pour les Agglomérations et les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants. Les EPCI qui en dispose peuvent se voir déléguer la compétence pour l'attribution des aides à la pierre (l'amélioration de l'habitat privé relevant des aides de l'ANAH, la production, la réhabilitation et la démolition des logements locatifs sociaux).

Le PLH comporte 3 volets :

- 1. un diagnostic** sur le fonctionnement du marché local du logement et sur les conditions d'habitat et de logement des habitants du territoire auquel il s'applique,
- 2. un document d'orientations stratégiques,**
- 3. un programme d'actions,** détaillé et opérationnel.

1. Le contexte

Le projet de PLH de Bourges Plus a été arrêté par délibération du 21 février 2022. Ce projet concerne la période 2022-2028, il s'agit de la troisième génération de PLH sur l'agglomération (le précédent PLH portait sur 2015-2020, et avait été prorogé jusqu'à fin 2022 par délibération du 2 décembre 2021).

Conformément au Code de l'Urbanisme, le projet de PLH de Bourges Plus doit être compatible avec le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de l'agglomération berruyère approuvé en 2013, actuellement en vigueur. Ce dernier couvre 60 communes du PETR Centre-Cher, parmi lesquelles 15 des 17 communes de Bourges Plus (Lissay-Lochy et Vorly ne sont pas couvertes par le SCoT de 2013). Le projet arrêté a été transmis pour avis au PETR Centre-Cher, en tant qu'établissement public compétent en matière de SCoT. **Il dispose dès lors d'un délai de deux mois pour se prononcer, à compter de sa notification le 28 mars 2022.**

Le Programme Local de l'Habitat s'oppose par ailleurs aux Plans Locaux d'Urbanisme dans un rapport de compatibilité. A l'échelle de Bourges Plus, cela concerne le Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) approuvé le 8 avril et le Plan Local d'Urbanisme (PLU) de Mehun s/Yèvre.

Sur la base des avis exprimés par le PETR et les communes, un nouvel arrêt précèdera la transmission au représentant de l'État qui le soumettra alors pour avis au comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH). L'organe délibérant sera par la suite amené à adopter le PLH, en tenant le cas échéant compte des éventuelles demandes de modifications motivées exprimées par le représentant de l'état et/ou le CRHH

2. Le projet de PLH

Le projet de PLH définit la stratégie communautaire en matière d'habitat à travers 4 grandes orientations :

- 1. Un habitat plus sobre, pour le territoire et ses habitants**
- 2. Un habitat levier de la qualité de vie**
- 3. Un pilotage de la programmation d'habitat au service d'un développement territorial équilibré**
- 4. Un habitat plus solidaire et plus inclusif**

Le scénario de développement retenu par le PLH s'appuie sur une évolution démographique de + 0,25%/an. La programmation traduit une volonté affirmée remobilisation de la vacance, pour inverser les dynamiques de progression actuellement à l'œuvre. La programmation intègre par ailleurs un effort de renouvellement urbain pour compenser les démolitions programmées dans le cadre du NPNRU dans les quartiers nord de Bourges.

2400 logements neufs sont prévus entre 2022 et 2028 (400 lgmts/an) auxquels s'ajoute les objectifs de remobilisation de la vacance de 330 logements (55/an). Le pôle aggloméré représente 86% de la construction neuve, le Pôle d'Equilibre de Mehun 4,5%, les pôles de proximité près de 6% et les communes rurales 3,5%.

Le programme d'action est constitué d'une vingtaine d'actions. Sur le plan financier, ces différentes actions représentent environ 1,6 M€ par an puis 2,5 M€ par an en fin de programmation. Cette progression du budget de la politique communautaire « habitat » doit essentiellement bénéficier aux objectifs de lutte contre la vacance et à la réhabilitation du parc privé (+60%) et à la production/requalification/rénovation de l'offre sociale, notamment par la mise en œuvre du NPNRU (+66%). Le PLH s'appuiera par ailleurs sur le développement des moyens et des compétences de la maison de l'habitat.

3. Synthèse de l'analyse du projet de PLH au regard du SCoT

Le SCoT de 2013 définit trois grandes orientations en matière d'habitat :

- 1. Impulser un développement en cohérence avec l'armature territoriale**
- 2. Diversifier l'offre de logement et renforcer la mixité sociale**
- 3. Maîtriser la consommation foncière et favoriser le renouvellement urbain**

1°/ Un renforcement relatif de l'armature territoriale

Le scénario du SCoT s'appuie sur un principe de renforcement de l'armature territoriale, pour rééquilibrer les dynamiques de croissance à proximité des pôles de services et des emplois.

La répartition prévue par le PLH répond partiellement à l'objectif de renforcement de l'armature du SCoT. Le principe de répartition du PLH se fonde sur une convergence de l'indice de construction (logements neuf/an/1000 habitants). Cependant, pour ce qui concerne les pôles, les besoins liés au renouvellement du parc étant plus importants, la programmation y répond d'abord à des besoins liés au point mort démographique, plus qu'à un rôle d'accueil de nouvelle population. Cependant, à la lumière des dynamiques passées, atteindre le rythme annuel moyen retenu par le PLH dans le pôle aggloméré ou le pôle Mehunois participe malgré tout d'un rééquilibrage des dynamiques de croissance.

La place de Mehun sur Yèvre dans la stratégie et la programmation faite par le PLH ne correspond pas au rôle de pôle d'équilibre défini par le SCoT de 2013. Le PLH catégorise Mehun comme pôle de proximité, à l'instar de Marmagne, Berry-Bouy et Plaimpied-Givaudins. La programmation affectée à Mehun correspond à un indice de 3,5 logements/an pour 1 000 habitants (y compris remobilisation de la vacance), le plus bas de l'Agglomération, qui a été ajusté au regard des capacités de développement limitées que présentent à ce jour la commune

(disponibilité PLU, dureté du foncier...). Une production plus conséquente contribuerait cependant à mieux décliner l'orientation du SCoT, même si au regard des contraintes locales, cela ne pourrait découler que de la mise en place à moyen terme d'une stratégie foncière globale et d'une évolution du document d'urbanisme.

2°/ Une programmation qui participe à la diversification de l'offre

Les objectifs de production de logements sont ventilés par type de produits : 48% en promotion libre, 47% pour le locatifs sociaux, 5 % de production en accession sociale. L'offre sociale est également ventilée selon les différents modes de financement.

Les orientations du PLH n'organisent pas de répartition de la production selon la taille des logements. Dans une logique de diversification et en lien avec la compétence « équilibre social de l'habitat » des Agglomérations, cela aura pu permettre d'adapter en fonction de chaque contexte territorial, l'offre de logements aux besoins et à la structure des ménages, en donnant un cadre indicatif permettant aux acteurs publics et privés de la construction de mieux identifier les besoins du territoire. Le programme d'actions traite cependant de l'opportunité qu'il y a à diversifier l'offre résidentielle dans le cœur d'agglomération pour y maintenir des familles, (lotissements communaux, vente HLM...) et oriente la production sociale vers du T2 et T3.

A Bourges, en lien avec le NPNRU, le PLH œuvre à la mixité sociale en organisant une déconcentration de l'offre très sociale dans les quartiers nord. Dans une logique de rééquilibrage, certains quartiers comme l'Aéroport voit leur part de logements sociaux augmenter. Toutefois, certains secteurs ne contribuent peu ou pas aux logiques renforcement de la mixité sociale (centre-ville élargi, Lahitolle). Inversement, du fait de l'absence de démolition, le quartier val d'Auron voit sa part de logements locatifs sociaux maintenue à un niveau haut (47%).

Le programme d'actions traite enfin efficacement la question des besoins spécifiques : offre d'insertion, offre en logement étudiants, mais aussi participation au développement de l'offre de logements abordables et adaptées aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap. Par ailleurs, le PLH apporte des réponses aux besoins des gens du voyage (requalification de l'aire d'accueil de Mehun, accompagnement de solutions pour répondre aux vellétés de sédentarisation...).

3°/ Un PLH qui contribue à rationaliser la consommation foncière

Une ambition forte du SCoT de 2013 concerne la maîtrise de la consommation foncière. L'amélioration et la réhabilitation de l'existant est encouragée par le SCoT, car elle participe à minimiser la consommation d'espaces. Le PLH n'aborde pas directement cet objectif, mais la forte volonté affichée d'agir sur le parc existant y contribue. En effet, les actions et les moyens prévus par le projet de PLH traduisent une forte volonté d'agir sur la vacance structurelle afin de remobiliser le potentiel existant.

Cela passe par un objectif affiché de remobilisation de 15% des logements structurellement vacants, et jusqu'à 20% pour Bourges et Mehun sur Yèvre. Par ailleurs, les reconstructions prévues sur les emprises de démolitions NPNRU constituent un potentiel important pour répondre aux besoins sans nouvelle consommation d'espaces.

Le PLH de Bourges Plus participe donc à décliner les orientations du SCoT en matière foncière, par la mise en œuvre d'une politique volontariste qui s'appuie sur le confortement des moyens et compétences des services de l'Agglomération (maison de l'habitat ...). L'essor du budget consacré à la politique « habitat » en témoigne, en particulier les aides communautaires à la réhabilitation/rénovation thermique des logements et des copropriétés dégradées, avec en fer de lance les opérations programmées d'amélioration de l'habitat classique et « RU », les conventions ORT issues des démarches Cœur de Ville et Petite Ville de Demain, et la structuration de la filière rénovation via la Plateforme Territoriale de Rénovation Énergétique (PTRE).

En lien avec le renforcement progressif des attendus législatifs et réglementaires concernant le volet foncier des PLH, une prise en compte plus plus complète des enjeux fonciers aurait été intéressante, dans la mesure où cela relève d'un enjeu central de l'opérationnalité des PLH qu'il s'agisse de l'identification des volumes fonciers nécessaire à l'atteinte des objectifs de production de logements ou de l'identification des outils d'actions foncières nécessaire pour atteindre les objectifs de remobilisation du parc existant et de sortie de la vacance.

4. Avis proposé

Le PLH de Bourges Plus participe globalement à la déclinaison des orientations du SCoT de 2013 en matière de diversification, d'amélioration de l'offre, de résorption de la vacance et de maîtrise de la consommation foncière, en particulier à travers les moyens affectés au renouvellement de l'existant.

Il est donc proposé aux élus du bureau syndical d'émettre un avis favorable sur le projet de Programme Local de l'Habitat de Bourges Plus, assorti des recommandations suivantes :

1. **Faire évoluer le positionnement de Mehun sur Yèvre** et son poids relatif dans la programmation de logements, qui s'expliquent par les contraintes de développement objectives sur la durée de la programmation mais qui nécessiteront une réflexion globale à moyen/long terme pour conforter son poids et son rôle dans l'armature territoriale.
2. **Proposer une approche programmatique plus complète de la diversification de l'offre, notamment pour ce qui concerne la taille des logements à produire.**
3. **Etudier une territorialisation plus marquée du programme d'actions, afin d'en contextualiser davantage certaines dispositions relatives à la diversification de l'offre, à l'image de ce qui a été fait sur Bourges.**
4. **Accompagner la programmation du PLH et sa mise en œuvre à travers une véritable stratégie foncière**