



PRÉFET DE LA RÉGION
HAUTS-DE-FRANCE

Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement Hauts-de-France
Séance plénière du 27 février 2017

Dérogation au principe de non construction HLM dans la géographie prioritaire de la politique de la ville

Le présent document rappelle les éléments de doctrine explicités au travers de la note validée en bureau de CRHH du 12 mai 2016, et donne quelques éléments de bilan relatives aux demandes de dérogations examinées en 2016.

*Il détaille également les **modifications envisagées**, à la demande du ministère en charge du logement, de l'annexe technique relative à l'appréciation du respect de la clause minimale de mixité sociale imposée dans le cadre d'une demande de dérogation. Ces modifications portent, dans le cas de programmes d'ensemble, sur la prise en compte :*

- des ventes de logements HLM
- des démolitions de logements HLM

*Ces propositions d'évolutions sont d'ores et déjà portées à la connaissance des membres du CRHH, **même si elles ne sont pas actées**. Elles seront mises à l'ordre du jour d'un prochain bureau du CRHH.*

Une des orientations nationales issues du Comité Interministériel à l'Égalité des Chances et à la Citoyenneté est de réaffirmer les objectifs de mixité sociale.

Dans le champ du développement de l'offre de logements sociaux, il s'agit ainsi de limiter la construction de logements de type PLUS/PLAI, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et en « territoire de veille active » (certains quartiers sortis de la géographie prioritaire à l'occasion de la réforme de la politique de la ville en juin 2014).

Les orientations nationales prévoient la possibilité de déroger à ce principe. Deux critères relevant de la localisation des opérations sont plus particulièrement mis en avant :

- La localisation dans des quartiers d'habitat privé ancien dégradé
- La localisation dans des secteurs à potentiel de développement dans des marchés locaux très tendus.

La dérogation peut relever du Préfet de Région ou du ministère, en fonction de la nature du quartier d'implantation.

Pour rappel, le portail Suivi et Programmation des Logements Sociaux (SPLS) est pourvu de fonctionnalités permettant de :

- géolocaliser les opérations saisies
- savoir si un projet est situé en quartier prioritaire ou dans un secteur anciennement classé comme zone urbaine sensible (et potentiellement recensé parmi les territoires de veille active à ce titre)

L'exploitation de ces fonctionnalités est détaillée à l'annexe n°1.

À la mi-février 2017, 15 demandes de dérogations relevant de la prérogative du Préfet de Région ont été traitées :

- 11 dérogations ont été accordées dont :
 - 7 dans le Nord pour un total de 92 logements PLUS/PLAI
 - 4 dans le Pas-de-Calais pour un total de 230 logements PLUS/PLAI

Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du logement - Certifiée ISO 9001 (2008) et ISO14001 (2004)
44 rue de Tournai - CS 40259 - 59019 Lille cedex

Tél : 03 20 13 48 48 - Télécopie : 03 20 13 48 78 – <http://www.hauts-de-france.developpement-durable.gouv.fr/>

- 2 dérogations portant sur un volume de 80 logements PLUS/PLAI ont été refusées dans le Pas-de-Calais
- 2 dérogations ont été accordées sous conditions (diminution du nombre de logements PLUS/PLAI au profit d'une diversification accrue de l'offre, mise en œuvre de mesures d'accompagnement des ménages dans leur parcours résidentiel, explicitation de la politique de réhabilitation des logements anciens par l'organisme....) dans le Pas-de-Calais

1. Typologie des QPV retenue par les services de l'État

Le cadre régional d'instruction validé par l'administration centrale du ministère en charge du logement identifie 5 cas de figure :

- A. Opération de construction dans un QPV concerné par le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

2 sous-cas de figure pour cette catégorie, où les possibilités de dérogation sont les plus limitées :

- l'opération est dans le périmètre opérationnel du projet de rénovation urbaine (entendu comme périmètre d'intervention privilégié objet des conventions signées avec l'ANRU dans chacun de ces QPV).
- L'opération est en dehors du périmètre d'intervention de l'ANRU. Dans ce cas, la dérogation est examinée selon le cas générique B, C ou D présentés ci-après, à condition que le taux de logements locatifs sociaux soit inférieur à 50 % sur le quartier prioritaire considéré.

- B. Opération en QPV à dominante d'habitat ancien privé dégradé.

- C. Opération dans une cité minière en QPV.

- D. Opération en QPV en développement présentant des opportunités foncières ou la présence d'un transport en commun lourd (ou en projet)

- E. Opération en territoire de veille (ancienne ZUS sortie de la géographie prioritaire) où le taux de logements locatifs sociaux est supérieur à 50 %.

2. Quelles opérations doivent faire l'objet d'une demande de dérogation ?

a. Cas général

- Toute opération financée en PLUS / PLAI de développement de l'offre HLM localisée dans un QPV doit formellement faire l'objet d'une demande de dérogation, quel que soit le taux de logement social.
- Toute opération financée en PLUS / PLAI localisée dans un quartier de veille (ancienne ZUS sortie de la géographie prioritaire) où le taux de logement social dépasse 50%.

Le contenu et la forme de la demande de dérogation varie selon le cas de figure, en particulier selon le taux de logement social du QPV dans lequel s'implante l'opération de construction.

b. Opérations ne nécessitant pas de demande de dérogation

- Les logements familiaux en PLS,
- Les logements étudiants en PLS (ou exceptionnellement en PLUS)
- Les foyers pour personnes âgées ou handicapées (PLS)

A contrario, plusieurs types d'opération feront l'objet d'un avis défavorable systématique. Il s'agit notamment des opérations à vocation très sociale (résidence sociale, maisons-relais, pensions

Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du logement - Certifiée ISO 9001 (2008) et ISO14001 (2004)
44 rue de Tournai - CS 40259 - 59019 Lille cedex

Tél : 03 20 13 48 48 - Télécopie : 03 20 13 48 78 – <http://www.hauts-de-france.developpement-durable.gouv.fr/>

de famille...) lorsque ces opérations consistent en la création nette d'une offre nouvelle, au même titre que la reconstitution sur site d'un centre d'hébergement qui aurait fait l'objet d'une démolition.

3. Qui prend la décision d'octroi / de refus de dérogation ?

a. Pouvoir de dérogation délégué au Préfet de région

- Toute dérogation pour une opération située dans un QPV présentant un taux de logement social inférieur à 50% relève du Préfet de région, à l'exclusion des opérations situées dans les périmètres d'intervention du NPNRU, pour lesquelles la dérogation reste au niveau national. Dans ces derniers cas, la décision sera prise après discussion entre la DHUP et l'ANRU.
- Pour les opérations en cités minières, le Préfet de région dispose également du pouvoir de dérogation pour des QPV où le taux LLS est supérieur à 50%.

Par rapport à la typologie dressée en préambule, cela implique notamment que, pour des opérations situées dans des QPV concernés par le NPNRU mais localisées en dehors des périmètres d'intervention de l'ANRU, le pouvoir de dérogation relève du Préfet de région lorsque le taux de LLS est inférieur à 50%.

b. Pouvoir de dérogation exercé par l'administration centrale du ministère en charge du logement

- Les opérations situées en périmètre d'intervention du NPNRU. (il est à souligner qu'au-delà de 50 % de logements sociaux dans le quartier considéré, aucune possibilité de dérogation n'est prévue par l'administration centrale).
- Les opérations situées dans des QPV (ou territoire de veille) présentant un taux LLS supérieur à 50%, exception faite des opérations en cités minières.

4. Qui instruit la demande de dérogation et à qui déposer la demande ?

- ***Pour les opérations relevant du pouvoir de dérogation du Préfet de région :***

a) Dépôt des demandes

Toutes les demandes de dérogation sont déposées par les maîtres d'ouvrage auprès du Préfet de Département, avec l'avis de l'EPCI concerné par l'opération, au titre de sa compétence en matière de politique locale de l'habitat (PLH), et, en sa qualité d'autorité de programmation lorsqu'il est également délégataire des aides à la pierre.

b) Analyse des demandes de dérogation par les DDT

Le Préfet de département émet son avis sur la base d'une instruction préalable des DDT.

Seules les opérations pour lesquelles l'autorité de programmation émet un avis favorable seront examinées. L'opportunité générale d'une opération reste donc en premier lieu appréciée par le service autorité de programmation, indépendamment de sa localisation en QPV, au titre de l'instruction de droit commun.

Les DDT analysent l'opportunité générale de chaque demande de dérogation. Les éléments d'analyse pourront porter notamment sur :

- Le projet de territoire
- Le programme de l'opération
- La compatibilité avec le PLH
- Les intentions de diversification

Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du logement - Certifiée ISO 9001 (2008) et ISO14001 (2004)
44 rue de Tournai - CS 40259 - 59019 Lille cedex
Tél : 03 20 13 48 48 - Télécopie : 03 20 13 48 78 – <http://www.hauts-de-france.developpement-durable.gouv.fr/>

- La structure actuelle du patrimoine sur le QPV et la commune
- Les éléments du contrat de ville, l'analyse du peuplement et de ses dynamiques

c) Instruction DREAL sur la base des principes exposés ci-après

d) Notification de la décision par le Préfet de Région

• Pour les opérations relevant du pouvoir de dérogation du ministère en charge du logement :

Toutes les demandes de dérogation sont déposées par les maîtres d'ouvrage auprès du Préfet de Département, avec l'avis de l'EPCI concerné par l'opération, au titre de sa compétence en matière de politique locale de l'habitat (PLH), et, en sa qualité d'autorité de programmation lorsqu'il est également délégataire des aides à la pierre.

Les maîtres d'ouvrage n'adressent pas directement de demande dérogation à l'administration centrale du ministère en charge du logement.

Le Préfet de département émet son avis sur la base d'une analyse préalable des DDT, selon les mêmes modalités que celles évoquées ci-dessus.

Après transmission de la demande au niveau régional, celle-ci sera transférée pour examen aux services de l'administration centrale du ministère en charge du logement, accompagné de l'avis définitif du Préfet de Région.

5. Quels sont les critères requis ?

Le cadrage négocié entre l'administration centrale du ministère en charge du logement et le préfet de région prévoit des conditions minimales qui constituent des pré-requis non négociables

D'une manière générale, **la condition minimale principale** consiste en un taux de logements PLUS/PLAI inférieur à 35 % du nombre de logements total. Cette condition peut-être appréciée :

- Soit à l'échelle de l'opération isolée à défaut de programme d'ensemble,
- Soit à l'échelle d'un programme d'ensemble,
- Soit à l'échelle de la production totale de logements dans le QPV (calcul du flux sans existence d'un projet global).

Qu'il s'agisse d'un programme d'ensemble ou du calcul lié à la production totale de logements dans le QPV, le taux est apprécié en prenant en compte les ventes et démolitions HLM, la production en libre et les autres constructions permettant une diversification de l'offre. Les modalités d'appréciation de ce taux actuellement en vigueur ainsi que les évolutions envisagées sont détaillées à l'annexe n°3.

Outre les éléments mobilisés par la DDT pour l'analyse de l'opportunité générale de l'opération, évoqués plus haut, et le respect strict de la condition minimale décrite ci-dessus, l'examen au cas par cas mené par la DREAL et la DDT prendra en compte un certain nombre de critères de nature à moduler et fonder son appréciation finale. On peut notamment mettre en avant les critères suivants :

Le taux de logements sociaux du QPV : l'examen de la contribution de l'opération à la mixité sociale sera par exemple plus ferme pour les QPV où le taux de logements sociaux excède déjà 35%.
La tension du marché local, et la pression locale sur le parc locatif social.

Les attributs de l'opération. Par exemple :

-Sa localisation précise au sein du QPV, notamment au regard de l'accessibilité aux services et la présence actuelle ou future de transport en commun lourd à proximité de l'opération.

-Sa taille (nombre de logements). en particulier, les opérations dont le nombre de logements est très faible feront l'objet d'un regard particulier.

-La vocation sociale spécifique des opérations, à l'exemple des opérations de béguinage.

ANNEXE 1 : Identification des opérations situées en quartier prioritaire de la politique de la ville et territoire de veille active à l'aide du portail SPLS

- Utilisation de la fonctionnalité « Géolocaliser » après saisie de l'adresse d'opération

Infos générales

Nom de l'opération : _____
Description : _____

Commentaire : _____
Date : 09/02/2017
Commune : Amiens
Quartier : _____
Sous-nature opération : Offre Nouvelle - Neuf
Instructeur : _____
Maître d'œuvre : _____
SIRET du maître d'œuvre : _____
Année de programmation souhaitée : _____

Adresse :
Destinataire : _____
Entrée, immeuble, résidence : _____
Numéro, type, nom de voie : 25 rue d'Engoulvent
Mention de distribution : _____
Code postal : 80000
Commune : Amiens
Bureau distributeur : 80000

Coordonnées GPS :
Longitude : 2.302654
Latitude : 49.89713

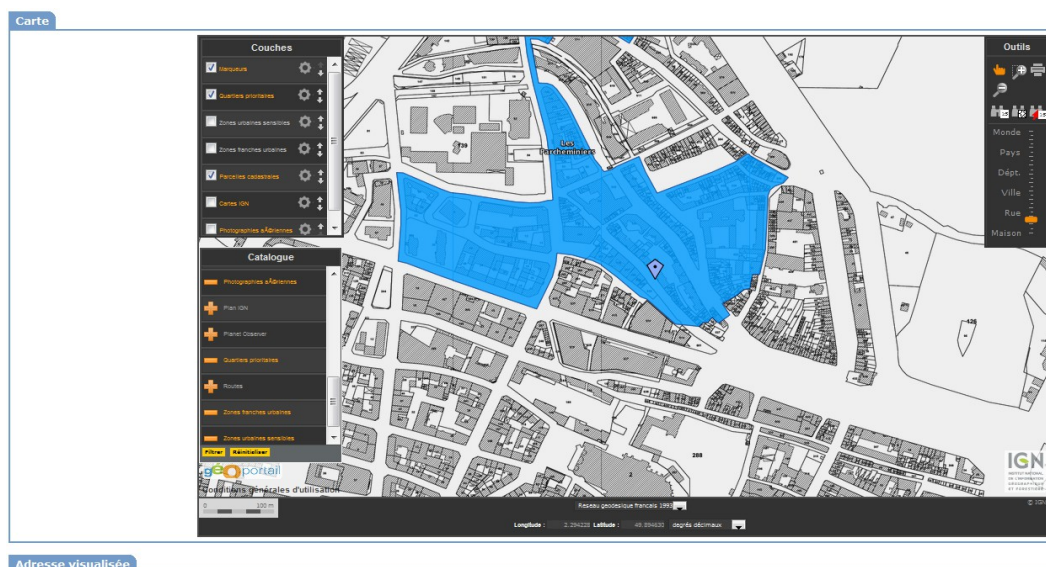
Référence cadastrale :
Code INSEE : 80021
Commune absorbée : 000
Section : AD
Parcelle : 0532

Géolocaliser

Enregistrer Rétabli Retour

- Sélection des couches à visualiser : « Quartiers prioritaires » et « Zones urbaines sensibles »

La couche « Quartiers prioritaires » doit préalablement être ajoutée au menu des couches visualisables depuis le menu déroulant « Catalogue », situé à gauche du fonds de carte. Pour visualiser une couche, il est nécessaire de la sélectionner dans le menu « Couches ». L'emplacement de l'opération est indiqué par un marqueur.



Localisation d'une opération située en quartier prioritaire de la politique de la ville (périmètre bleu)

Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du logement - Certifiée ISO 9001 (2008) et ISO14001 (2004)
44 rue de Tournai - CS 40259 - 59019 Lille cedex
Tél : 03 20 13 48 48 - Télécopie : 03 20 13 48 78 - <http://www.hauts-de-france.developpement-durable.gouv.fr/>

ANNEXE 2 : Récapitulatif du schéma d'instruction des demandes de dérogation au principe de non construction HLM dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville

	QPV dont le taux de LLS est inférieur à 50 % :	QPV dont le taux de LLS est supérieur à 50%
QPV en NPNRU en secteur d'intervention PRU	<u>Dérogation DHUP – ANRU</u> <ul style="list-style-type: none"> - Financement possible dans les périmètres PNRQAD et OPAH-RU - Financement possible pour les opérations de traitement d'habitat dégradé 	<u>Financement non autorisé</u>
QPV en NPNRU hors secteur d'intervention PRU Identification en amont de secteurs d'habitat dégradé ou de présence d'un TC lourd pouvant accueillir du LLS après accord DHUP.	<u>Première étape : avec accord DHUP, identification des secteurs pouvant accueillir du LLS</u> <u>Puis Dérogation Préfet de région</u> Nombre de PLUS-PLAI proposé inférieur à 35 % du nombre de logements total : <ul style="list-style-type: none"> - Soit de l'opération isolée, à défaut de programme d'ensemble - Soit du programme d'ensemble¹ - Soit de l'ensemble de la production total de logements dans le QPV (calcul du flux sans existence d'un projet global)² 	<u>Financement non autorisé</u>
QPV en secteurs d'habitat dégradé privé	<u>Dérogation Préfet de région :</u> <ul style="list-style-type: none"> - Financement possible dans les périmètres PNRQAD et OPAH-RU - Financement possible pour les opérations de traitement d'habitat dégradé 	<u>Dérogation DHUP</u> <ul style="list-style-type: none"> - Financement possible dans les périmètres PNRQAD et OPAH-RU - Financement possible pour les opérations de traitement d'habitat dégradé
QPV en développement présentant des opportunités foncières ou la présence d'un TC lourd Notamment zones A et B1. Identification des secteurs en amont après accord DHUP.	<u>Première étape : avec accord DHUP, identification des secteurs pouvant accueillir du LLS</u> <u>Dérogation Préfet de région :</u> Nombre de PLUS-PLAI proposé inférieur à 35 % du nombre de logements total : <ul style="list-style-type: none"> - Soit de l'opération isolée, à défaut de programme d'ensemble, - Soit du programme d'ensemble - Soit de l'ensemble de la production total de logements dans le QPV (calcul du flux sans existence d'un projet global) 	<u>Dérogation DHUP</u> Nombre de PLUS-PLAI proposé inférieur à 35 % du nombre de logements total : <ul style="list-style-type: none"> - Soit de l'opération isolée, à défaut de programme d'ensemble, - Soit du programme d'ensemble - Soit de l'ensemble de la production total de logements dans le QPV (calcul du flux sans existence d'un projet global)

1

Sous réserve d'avoir les moyens de vérifier la réalisation des opérations de diversification au sein de ce programme d'ensemble

² Par exemple, si 20 logements non sociaux ont été livrés dans le QPV le bailleur est autorisé à réaliser une opération 100% LLS de 7 logements. Cela suppose donc un suivi fin de la production de logements au sein du quartier, à la charge du demandeur de la dérogation (bailleur ou collectivité)

Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du logement - Certifiée ISO 9001 (2008) et ISO14001 (2004)
 44 rue de Tournai - CS 40259 - 59019 Lille cedex

Tél : 03 20 13 48 48 - Télécopie : 03 20 13 48 78 – <http://www.hauts-de-france.developpement-durable.gouv.fr/>

	QPV dont le taux de LLS est inférieur à 50 % :	QPV dont le taux de LLS est supérieur à 50%
Cités minières	<u>Dérogation Préfet de région</u> Taux de PLUS – PLAI inférieur à 35 % apprécié : <ul style="list-style-type: none"> - soit à l'échelle du programme d'ensemble « type ANRU » (incluant ventes et démolitions) 3, - soit de l'opération isolée en l'absence de programme d'ensemble, - soit de la production totale de logements dans le quartier (calcul du flux sans existence d'un projet global ; incluant ventes et démolitions) 	
Territoires de veille = ZUS non reprises dans la nouvelle géographie prioritaire	<u>Pas de nécessité d'une dérogation</u> Financement autorisé selon les modalités nationales : <ul style="list-style-type: none"> -logements familiaux PLUS-PLAI, -résidences sociales -structures d'hébergement - RHVS - logements familiaux PLS - logements étudiants, FPA, FPH en PLS 	<u>Dérogation DHUP</u> Nombre de PLUS-PLAI proposé inférieur à 35 % du nombre de logements total : <ul style="list-style-type: none"> - soit à l'échelle du programme d'ensemble, - soit de l'opération isolée en l'absence de programme d'ensemble, - soit de la production totale de logements dans le quartier (calcul du flux sans existence d'un projet global)

ANNEXE 3 : Modalités d'appréciation du taux de PLUS/PLAI

Clause de mixité sociale minimale

$$\text{taux}_{\text{PLUS/PLAI}} < 35 \%$$

Le respect de cette condition minimale de mixité peut être examiné à l'échelle :

- de l'opération isolée, à défaut de programme d'ensemble
- du programme d'ensemble
- de l'ensemble de la production totale de logements dans le QPV (calcul du flux sans existence d'un projet global)

Concernant l'antériorité des opérations à prendre en compte dans les deux derniers cas, seules les opérations intervenues lors des 5 dernières années (par rapport au dépôt de la demande de dérogation) peuvent intégrer le calcul.

Taux de logements PLUS/PLAI à prendre en compte

Composantes à prendre en compte dans l'appréciation du taux de logements PLUS/PLAI, le cas échéant :

- Nombre de logements neufs PLUS (resp. PLAI) : PLUS (resp. PLAI)
- Nombre de ventes HLM : Ventes_HLM
- Nombre de logements HLM démolis : Démol_HLM
- Nombre de lots libres : LLibres
- Autre offre en diversification (PLS, PSLA,..) : Autres_Divers

	Doctrine actuelle	Évolutions envisagées
En l'absence de démolitions	$\text{taux}_{\text{PLUS/PLAI}} = (\text{PLUS} + \text{PLAI} - \text{Ventes_HLM}) / (\text{PLUS} + \text{PLAI} + \text{Ventes_HLM} + \text{LLibres} + \text{Autres_Divers})$	$\text{taux}_{\text{PLUS/PLAI}} = (\text{PLUS} + \text{PLAI}) / (\text{PLUS} + \text{PLAI} + \text{Ventes_HLM} + \text{LLibres} + \text{Autres_Divers})$
En présence de démolitions	$\text{taux}_{\text{PLUS/PLAI}} = (\text{PLUS} + \text{PLAI} - \text{Démol_HLM} - \text{Ventes_HLM}) / (\text{PLUS} + \text{PLAI} + \text{Ventes_HLM} + \text{LLibres} + \text{Autres_Divers})$	<p>avec 2 cas à distinguer :</p> <ul style="list-style-type: none"> - si les démolitions envisagées s'inscrivent dans un projet d'ensemble de diversification de l'habitat, un droit à reconstituer non pris en compte dans l'appréciation du taux est accordé à l'organisme → la démolition de chaque lot de 3 logements PLUS/PLAI permet de soustraire 1 logement au total de PLUS/PLAI pris en considération dans le calcul du taux PLUS/PLAI - sinon, tous les logements PLUS/PLAI produits sont pleinement pris en compte dans le calcul du taux