



PRÉFET DE LA RÉGION OCCITANIE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Toulouse, le 2 octobre 2020

Affaire suivie par : Loïc CARO
DREAL – Direction Aménagement
Loic.Cario@developpement-durable.gouv.fr
Tél. : 05 61 58 65 45

Le bureau du Comité régional de l'Habitat et de l'Hébergement (CRHH) s'est réuni le mardi 15 septembre 2020 sous la présidence de Monsieur Jean-Emmanuel BOUCHUT, Directeur de l'Aménagement de la DREAL d'Occitanie.

L'ordre du jour abordait pour avis le PLUi-H de la CC Terres des Confluences.

Participaient au bureau du CRHH :

BOUCHUT Jean-Emmanuel	DREAL Occitanie	LE MOGNE Gil	Toulouse Métropole
CAR O Loïc	DREAL Occitanie	MAGNE François	Action Logement
RIGAUD Isabelle	DREAL Occitanie	LAGARRIGUE Béatrice	CDC Occitanie
CLASTRE Fabrice	DREAL Occitanie	SANT-LUC Thierry	Conférence des CAF d'Occitanie
LAGNY Grégoire	DREAL Occitanie	LE GALLEE Aurélie	USH Occitanie Méditerranée
DELPECH Salomé	DREAL Occitanie	VENNIELE-NAVENNEC Sabine	USH Occitanie Pyrénées
LY Marine	DREAL Occitanie	BASCOUL Simone	CLCV Occitanie
LAFOSSE Aurore	La Région Occitanie	FABREGUETTES Bernard	FAS Occitanie
CHADOURNE-FACON Lucie	DDT 82	BAILLOT Mélanie	URADIL Occitanie
ROUCAN Noëlle	CD 31	BOUZAT Clémence	URHAJ Occitanie
VAN DEN BROECK Anne	CD 34	BRIOS Dominique	CC Terres des Confluences
FERRANTE Julie	CA de Béziers Méditerranée	FORNERS Dominique	CC Terres des Confluences
LICOUR Emmanuel	CA de Nîmes Métropole	BODINEAU Marie	CC Terres des Confluences
JOULLIE Magalie	CA du Grand Montauban	JAILIN Camille	CC Terres des Confluences
LE GOUET Bérengère	CA du SICOVAL	BOFFA Laure	CC Terres des Confluences
HOLSTEIN Florence	CA du SICOVAL	PICARD Emmanuel	Mésolia
CLERGET Françoise	Sète Agglopolie Méditerranée	SANCHEZ Olivier	Mésolia
LEROY Bruno	Montpellier Méditerranée Métropole	ROBBANA Imed	Le COL
KATZENMAYER Laurence	Toulouse Métropole		

Excusés : Mme DELGA (La Région Occitanie) – M. MESQUIDA et M. GAUDY (Conseil départemental de l'Hérault) – M. CANOVAS (Sète Agglopolie Méditerranée) – Mme TRAVAIL-MICHELET (Toulouse Métropole) – Mme CALMET (Union territoriale SOLIHA Occitanie) – EPP d'Occitanie.

Les documents présentés en séance sont consultables sur le site internet de la DREAL d'Occitanie suivant :

<http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/bureaux-2020-r9079.html>

Avis sur le PLUi-H de la CC Terres des Confluences

Marie BOD NEAU, *bureau d'études CITADIA*, présente le PLUi-H de la CC Terres des Confluences, en présence de Dominique BROS, *Président de la CC*, Dominique FORNER S, *Vice-présidente en charge de l'Aménagement et de l'Habitat*, Laure BOFFA, *responsable du Pôle Aménagement et Habitat*, et Camille JAULIN, *chargée de mission Aménagement et Habitat*.

La CCTC profite de sa situation géographique, entre Montauban et la région bordelaise ainsi que de la dynamique de métropole toulousaine. C'est un territoire vieillissant, avec des ménages à revenus très modestes (revenus médians inférieurs à la moyenne du département).

Parmi les enjeux démographiques du territoire, il s'agit, dans le cadre du PLUiH, d'encourager la croissance démographique, accueillir les jeunes ménages et répondre aux besoins d'une population vieillissante, en veillant à prendre en compte la fragilité socio-économique sur la CC.

Sur le volet Habitat, le taux de vacance du territoire est supérieur à 10 % avec des problèmes spécifiques sur certaines communes (vacance structurelle). La part de logements sociaux est concentrée sur Moissac et Castelsarrasin. Le parc de logements est vieillissant et son renouvellement est peu affirmé sur le territoire.

Madame BOD NEAU présente le scénario de développement démographique retenu par les élus, qui repose sur le PDH 2017-2022 du Tarn-et-Garonne et un taux de croissance de 1,3 % par an (entre 9 000 à 10 000 habitants en plus par an). Pour répondre aux besoins des nouveaux ménages, cela amènerait à un objectif de production de 300 logements par an.

La collectivité encourage la résorption de la vacance à 7 % (10 logements vacants par an) à l'horizon 2030.

Le PADD du PLUiH prévoit une polarisation des objectifs de production selon les différents pôles du territoire. Notamment, il s'agit d'encourager la production de logements sur les principales polarités (Moissac et Castelsarrasin), sur les polarités intermédiaires (Ville Dieu du Temple et Saint-Nicolas-de-la-Grave), et sur les autres polarités relais (dont Saint-Porquier et Castelmayran).

Le PADD prévoit également d'offrir des services adaptés aux parcours de vie des habitants, à travers une offre diversifiée de logements pour faciliter les parcours résidentiels des populations, et assurer une répartition équilibrée de l'habitat, dans un souci de solidarité intercommunale ; de favoriser la rénovation et l'attractivité du bâti ancien et notamment en matière d'énergie.

Les actions thématiques proposées dans le POA du PLUi-H :

1. Accompagner les communes dans la production de 300 logements neufs par an (stratégie foncière et programmation), avec la mise en œuvre d'une stratégie de veille et d'acquisition foncière ;
2. Assurer le rééquilibrage de l'offre sociale à l'échelle des quartiers, des communes et du territoire, avec la programmation de 30 % de PLA ;
3. Proposer une offre abordable en accession permettant aux classes moyennes de se maintenir sur le territoire ;
4. Permettre le développement d'une offre d'hébergement dédiée aux jeunes travailleurs précaires et aux saisonniers, avec la mobilisation d'une partie du parc existant dans le cadre de l'OPAH-RU, la location de courte durée chez l'habitant... ;
5. Proposer une offre adaptée aux gens du voyage, favorisant leur intégration ;
6. Répondre aux besoins en logements d'urgence sur le territoire avec la nécessité de recenser l'offre disponible ;
7. Intervenir sur le parc de logements vacants pour remettre des logements sur le marché (taxe sur les logements vacants, porter l'OPAH-RU de Moissac...);
8. Lutter contre la dégradation de l'habitat privé qui fragilise les conditions de vie des ménages (lancement d'une étude pré-opérationnelle OPAH ou P G hors OPAH-RU) ;
9. Adapter l'offre de logements et d'hébergements aux enjeux du vieillissement et du handicap
10. Renforcer l'attractivité et la mixité au sein des quartiers en politique de la Ville.

Rapport et avis de l'État :

Lucie CHADOURNE-FACON, directrice-adjointe de la DDT82, souligne qu'en période de réserve électorale, la DDT82 s'applique à la stricte lecture des éléments de synthèse du courrier que le préfet de Tarn-et-Garonne a signé le 11 septembre 2020, en ce qui concerne le volet Habitat :

« Il ne figure pas de diagnostic foncier dans le rapport de présentation. Les situations d'habitat indigne n'ont pas été repérées. L'offre en hébergement n'est pas traitée dans le plan d'actions, qui ne peut se limiter à la question du logement d'urgence. » ;

D'une manière générale, les ambitions du PADD sont insuffisamment traduites dans le règlement du PLUi-H.

Le règlement laisse paraître une forte inadéquation entre les besoins réels de logements de la population en place et à accueillir (typologie, localisation) et le modèle d'urbanisation proposé, majoritairement de type pavillonnaire sur des parcelles plutôt grandes (800 à 1 000 m²), fort consommateur d'espaces et favorisant l'usage de la voiture.

Le PADD fixe un objectif maximal de mobilisation d'un potentiel constructible de 318 ha pour l'habitat, calculé sur ce modèle pavillonnaire sur 1 000 m² de terrain. Il est largement dépassé par la somme des surfaces ouvertes à l'urbanisation dans le zonage (+ 38 %), sans tenir compte des parcelles bâties potentiellement divisibles.

La mobilisation de près de 686 ha de potentiel constructible pour l'habitat, les activités artisanales et industrielles, et les équipements conduisent à un ratio de 7 000 m² d'espaces naturels, agricoles et forestiers consommés par habitant supplémentaire. Cette consommation excessive d'espaces va par ailleurs à l'encontre de la volonté affichée de reconquête et revitalisation des centres-bourgs. »

Au-delà de ce ratio par habitant, les hypothèses d'évolution démographiques (+1,3 % par an) se calent sur celles retenues dans le plan départemental de l'habitat (PDH), document de référence validé en 2017. Je constate que ces hypothèses semblent surévaluées par rapport aux données plus récentes observées (+0,8 % par an en moyenne entre 2012 et 2017). »

Sous ces réserves, j'émetts globalement un avis favorable sur votre projet de PLUi-H arrêté. Vous trouverez en annexe l'ensemble des prescriptions et recommandations que je vous encourage à prendre en compte. »

Les observations annexées au courrier du préfet sont les suivantes :

Les prescriptions réglementaires : *« Les éléments du diagnostic sont à compléter par une analyse des marchés fonciers, de l'offre foncière et de son utilisation, de la mutabilité des terrains et de leur capacité à accueillir des logements. Ce diagnostic inclut un repérage des situations d'habitat indigne.*

> Repérer les situations d'habitat indigne ;

> Évaluer les besoins des personnes âgées ;

> Analyser le foncier au-delà du recensement du foncier communal.

Le programme local de l'habitat définit les conditions de mise en place de dispositifs d'observation de l'habitat et du foncier sur son territoire.

> Prévoir un dispositif d'observation foncière incluant les moyens humains nécessaires.

Le programme local de l'habitat indique les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, dans le respect du droit au logement et de la mixité sociale et en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. Une action du programme concerne le développement d'une offre de logements d'urgence, mais la question de l'hébergement n'est pas traitée.

> Prévoir des actions pour mettre en œuvre des solutions d'hébergement suffisantes pour répondre aux besoins des différents publics concernés.

Le programme local de l'habitat doit préciser les actions et opérations de rénovation urbaine et de renouvellement urbain.

> Il n'est pas fait mention de la démarche de renouvellement urbain engagée par la ville de Moissac dans le cadre du NPNRU.

Le programme local de l'habitat comprend un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique. Le POA précise par commune le nombre de logements à réaliser ainsi que le nombre de logements sociaux. Il n'est pas assez détaillé.

> Compléter le POA pour détailler l'ensemble des actions attendues dans le cadre d'un PLH. »

Les préconisations : « *Les intentions affichées, notamment au travers du PADD et du programme d'orientations et d'actions (POA) sont bonnes et permettent de relever comme besoins territoriaux les éléments suivants :*

- des ménages de plus en plus petits (62 % des ménages composés de 1 à 2 personnes), avec un besoin en logements de petite taille ;*
- une population vieillissante ;*
- une majorité de ménages aux ressources modestes.*

Cependant, la traduction opérationnelle n'est pas parfaitement lisible.

L'évaluation du besoin en logements (300 logements par an) se fonde sur des hypothèses de croissance de population conformes au PDH adopté en 2017 (+1,3 % par an), qui s'avèrent néanmoins supérieures aux évolutions réellement observées entre 2012 et 2017 (+0,8 % par an). Sur la base de la tendance démographique récente, le besoin serait ré-évalué de 230 logements environ.

Le modèle pavillonnaire, largement encouragé par le règlement du PLUi-H et dans la plupart des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), ne permet pas de répondre à la diversité des besoins identifiés et de proposer aux habitants un parcours résidentiel adapté. Il conviendrait d'orienter la production vers davantage de petits logements abordables, conformément aux besoins identifiés dans le diagnostic (ménages plus petits, vieillissants et aux ressources modestes).

La réalisation d'opérations collectives bien situées, permettant de répondre aux besoins en petits logements nécessite une bonne connaissance du gisement foncier. C'est un préalable nécessaire pour permettre à la collectivité d'élaborer une stratégie foncière adaptée à son objectif de diversification de l'offre de logement. L'étude du diagnostic foncier réalisée avec l'appui de l'établissement public foncier d'Occitanie doit ainsi être menée à terme et valorisée.

Une cohérence entre les besoins de logements identifiés dans le diagnostic du PLUi-H et la typologie des logements favorisés par le règlement du PLUi-H est à rechercher.

Un parc locatif social significatif est présent sur le territoire avec 1 568 logements, soit 8,9 % des résidences principales. Il ne suffit cependant pas à répondre aux besoins d'une population majoritairement éligible au logement social (66 % des ménages avaient en 2015 des ressources inférieures aux plafonds HLM). Par ailleurs, selon le système National d'Enregistrement des demandes de logements sociaux, seuls 40 % des demandeurs ont obtenu satisfaction à l'échelle de l'intercommunalité et 29 % sur la commune de Moissac.

Les objectifs de production de logements sociaux (28 logements sociaux par an, soit 275 entre 2020 et 2030) ne sont pas à la mesure des besoins de la population nouvelle attendue selon les hypothèses du PLUi-H (3 000 nouveaux ménages).

Par ailleurs, si la cible démographique prévue dans le PLUi-H était atteinte à l'horizon 2030, les communes de Castelsarrasin, Moissac et La Ville Dieu du Temple entreraient dans le champ d'application de l'article 55 de la loi SRU. Celui-ci fixe un quota obligatoire de logements sociaux de 20 ou 25 % des résidences principales. Une production de logements locatifs sociaux plus importante, visant un taux de 10 % pour La Ville Dieu du Temple et de 15 % pour Castelsarrasin et Moissac, permettrait une montée en puissance progressive, avant d'entrer potentiellement dans le champ d'application de l'article 55 de la loi SRU.

L'intervention sur les logements existants constitue un levier à activer dans cette perspective. La communauté de communes comptait en 2015 1 598 logements vacants de plus d'un an. Cette vacance structurelle est un vivier à mobiliser pour répondre aux besoins, avec des logements bien situés, sans consommation foncière nouvelle, tout en revitalisant les centres bourgs. L'objectif de

remise sur le marché de 10 logements par an est trop peu ambitieux au regard du vivier disponible, des besoins et de l'objectif affiché par la collectivité de 7 % de logements vacants en 2030. Le PDH prévoyait une mobilisation de 34 logements par an à reverser dans le parc de résidences principales.

Les actions envisagées pour lutter contre l'habitat dégradé et revitaliser les centres (amélioration de la connaissance de l'habitat dégradé OPAH-RU, sensibilisation, accompagnement des communes et permis de louer...) vont dans le bon sens. Aucun repérage des situations d'habitat indigne n'a cependant été conduit. Les moyens humains prévus semblent limités, au regard des situations avérées notamment dans les centres de Moissac et Castelsarrasin (0,1 ETP pour l'accompagnement des communes et le permis de louer).

Concernant les réponses à apporter aux situations particulières des personnes mal logées, le besoin des travailleurs saisonniers agricoles est à prendre en compte de manière spécifique, au regard de la difficulté réelle majeure constatée chaque année sur le territoire, s'agissant de saisonniers de longue durée par la nature des cultures (arboriculture). Les actions envisagées concernant les jeunes travailleurs (bourse au logement, accompagnement...) ne suffiront pas pour satisfaire les besoins : une offre véritable de logements doit être envisagée.

Concernant les besoins spécifiques des gens du voyage, le PLUi-H prévoit la création de terrains familiaux publics locatifs ou de logements adaptés en réponse à une sédentarisation importante de cette population, ainsi que l'amélioration des aires existantes. Le devenir de l'aire provisoire du Sérat à Moissac nécessiterait d'être précisé. Il est à noter la qualité du PLUi-H sur la prise en compte du besoin spécifique des gens du voyage.

Le PLUi-H ne mentionne pas le projet de renouvellement urbain en cours d'élaboration par la ville de Moissac dans le cadre du Nouveau Programme de Rénovation Urbaine. Toutefois, des emplacements sont réservés pour les opérations envisagées dans ce cadre (création d'un espace public à l'îlot Falhières, la restructuration du cœur de l'îlot Caillavet et l'aménagement des abords de la rue Cul Roussol). En revanche, le PLUi-H n'intègre pas de dispositifs opérationnels (périmètre d'actions, emplacements réservés sur les fonciers stratégiques...) pour les communes de Castelsarrasin, La Ville Dieu du Temple et Saint-Nicolas de la Grave, qui ont également contractué avec la région dans le cadre du dispositif Bourg Centre. Un lien est à construire entre les projets opérationnels d'habitat ou d'aménagement des collectivités et le PLUi-H.

En ce sens, si les communes de Castelsarrasin et Moissac étaient retenues dans le cadre du programme « Petites Villes de Demain », une convention d'Opération de Revitalisation du Territoire (ORT) à l'échelle de l'intercommunalité serait à élaborer. Le volet réglementaire du PLUi-H devra alors évoluer pour être compatible avec les objectifs de cette ORT : limitation de l'extension des zones constructibles pour augmenter l'attractivité des centres, limitation du développement des surfaces commerciales périphériques pour revitaliser les commerces de centre-ville. »

Échanges avec la salle :

Jean-Emmanuel BOUCHUT relève que l'évolution de la population à 1,3 % par an (PDH de 2017), paraissait déjà surévaluée à l'époque : les indications confirment que ce chiffre est sans doute excessif, et demande s'il y a eu une réactualisation du scénario de croissance.

En outre, l'accueil de cet afflux de population nouvelle est prévu sous forme quasi exclusive d'étalement urbain, avec une très faible densité (9 logements à l'hectare en moyenne) occasionnant une consommation excessive de foncier.

Ce parti d'aménagement sous forme pavillonnaire obère également l'accueil des populations plus vulnérables : la production de 25 à 30 logements sociaux par an paraît faible au regard du nombre de ménages pouvant bénéficier d'un logement social, et de l'enjeu de répondre aux besoins d'une population en situation de précarité. En outre, si l'on suit le scénario d'augmentation démographique de 1,3 % proposé par la collectivité, celle-ci se retrouvera très vite soumise à la loi SRU : en n'envisageant aucun rattrapage de production et en maintenant le parc au taux actuel, certaines communes seront très déficitaires à l'entrée dans le dispositif à horizon 10 ans.

Marie BOD NEAU rappelle que la CC souhaitait s'inscrire dans la compatibilité des objectifs du PDH 2017. Au dernier recensement INSEE 2007-2017, on observe un taux de croissance de la population de 0,9 % par an. L'objectif pour la CC de se reposer sur un document d'urbanisme est d'avoir un développement maîtrisé sur le territoire, c'est un choix politique affirmé pour répondre à l'accueil de population, et maintenir l'équipement d'intérêt collectif, services publics, etc.

Par ailleurs, les objectifs de densité sont variables d'une commune à une autre. Il est à noter que la densité moyenne était de 5 logements par hectare.

En matière de logements sociaux, des communes se sont engagées avec l'EPF d'Occitanie pour définir ultérieurement des objectifs de production annuelle supérieurs à ce qui est prévu dans le PLUi-H, en plus de maintenir déjà l'effort de production prévue.

Bernard FABREGUETTES s'associe aux inquiétudes de Jean-Emmanuel BOUCHUT sur l'insuffisance de production en logements sociaux dans le projet. Des communes ont fait le choix politique d'être carencées en logement social et de payer des pénalités.

Dans les résidences principales, quel est le rapport entre les propriétaires occupants et les locataires ? Autrement dit, quel est le pourcentage de répartition de ces deux populations dans ce territoire ? Il y a peut-être peu de demandes de logement social sur le territoire, et beaucoup de propriétaires occupants ?

La collectivité ne dispose pas d'élément de réponse à cette question.

Isabelle R GAUD note que le Préfet a relevé une absence de volet foncier alors qu'un diagnostic avait été effectué par l'EPF d'Occitanie. Pourquoi ce diagnostic n'a pas été intégré au PLUi-H ?

Par ailleurs, la problématique des saisonniers présente un enjeu fort sur un territoire agricole : quelles actions sont mises en place pour les accueillir ?

Laure BOFFA répond que sur le diagnostic foncier réalisé par l'EPF d'Occitanie n'est pas finalisé, mais il y a bien un diagnostic foncier intégré au PLUi et qui corrobore les secteurs diffus. L'élaboration du volet H et le diagnostic foncier de l'EPF d'Occitanie ont été effectués conjointement, il y a eu un retard du bureau d'étude commissionné par l'EPF d'Occitanie.

Sur la question des saisonniers, qui font partie des deux publics spécifiques avec les gens du voyage sédentarisés, la CC a mis en place une CL et un travail en partenariat avec des bailleurs sociaux, voire des agriculteurs pour apporter des solutions en logement et hébergement sur leur exploitation. Pourtant, ces saisonniers de courte durée ne sont plus considérés comme tels dans la mesure où la saison agricole s'effectue sur une très longue durée. De plus, ces saisonniers remplissent pas les conditions pour bénéficier d'un logement social traditionnel.

Loïc CAR O s'interroge sur la reconquête des centres-bourgs en déprise, l'habitat indigne et la sortie de vacance : quelle est la forme urbaine prévue ?

D'après les observations du Préfet, les gisements fonciers n'étaient pas recensés, les situations d'habitat indigne non repérées et le document aborde peu la reconquête des centres bourgs. Aussi n'est-il pas à craindre qu'au regard des perspectives d'évolution démographique surévaluée et la typologie de production concentrée sur la maison individuelle, que la production neuve soit très largement privilégiées tandis que le territoire présente un enjeu important de reconquête du parc et de rénovation du bâti existant.

Marie BOD NEAU répond que le recensement du gisement foncier dans les zones urbaines a été effectué dans le cadre du PLUi-H (annexe du rapport de présentation + document sur les justifications des choix). La CC assiste à un phénomène de rétention foncière notamment dans le secteur rural. Il y a également une quasi-absence de division foncière sur des propriétés privées dont la collectivité n'a pas de maîtrise à l'horizon 2030. La collectivité travaille sur le phénomène de mitage et souhaite poursuivre ses actions en densification.

Sur la recentralisation des espaces urbains sur l'ensemble de la consommation foncière à 2030, la CC arrive à un équilibre entre la production de logements en densification et en extension.

Laure BOFFA poursuit en soulignant qu'il y a une étude pré-opérationnelle OPAH ou PIG en cours sur la sortie de la vacance et les copropriétés dégradées. Une OPAH existe déjà en ce sens sur Moissac.

Par ailleurs, il est à noter que la CC est dotée que très récemment de la compétence Habitat, c'est pourquoi ces sujets peuvent paraître peu avancés dans le PLUi-H.

Lucie CHADOURNE-FACON rappelle que l'avis rendu par le Préfet de département, bien qu'il soit antérieur au bureau du CRHH, est complètement indépendant de l'avis qui est rendu par le bureau. Le Préfet de département rend un avis général sur le PLUi-H qui englobe diverses thématiques autres que l'Habitat.

Avis du bureau :

Après en avoir délibéré,

Considérant :

- qu'il s'agit d'un PLH obligatoire,
- l'absence de volet foncier,
- le mode de production pavillonnaire fortement consommateur d'espace et peu propice à l'accueil de toutes les populations,
- la très insuffisante ambition en matière de production de logements locatifs sociaux,
- la prise en compte insuffisante des enjeux de centre anciens et d'accueil de publics particuliers, dont les saisonniers agricoles,

le bureau du CRHH rend un **avis défavorable** au volet Habitat du PLUi-H de la CCTC, à l'unanimité.

Il est rappelé que, au titre de l'article L302-2 du code de la construction et de l'habitation : « En cas d'avis défavorable ou de réserves émises par le comité régional de l'habitat sur le projet de programme local de l'habitat, le représentant de l'État peut adresser [...] des demandes motivées de modifications à l'établissement public de coopération intercommunale, qui en délibère. »
Le PLH ne peut alors pas être adopté en l'état.

Le directeur de l'aménagement



Jean-Emmanuel BOUCHUT