

**Service de l'habitat, du logement
et du renouvellement urbain**

Beauvais, le 30 juin 2021

N° référence :

29_06_2021_Avis_Habitat_PLUiH_CCPB_V2.odt

Niveau de sensibilité : réservé à l'administration

Objet : PLUiH de la CC Pays de Bray

Avis de l'État sur le volet habitat du PLUiH de la CC Pays de Bray

Contexte

Le projet de Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) valant Programme Local de l'Habitat (PLH) de la Communauté de communes du Pays de Bray a été prescrit le 22 décembre 2015, sur le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale.

Arrêté le 29 mars 2021, le projet sera établi pour une durée de 10 ans, même s'il devra faire l'objet d'une évaluation du volet PLH dans les 6 ans.

Les objectifs mentionnés dans la délibération du PLUiH sont d'organiser l'espace communautaire dans la perspective d'un développement cohérent et partagé du territoire, de renforcer la dynamique collective dans un principe de solidarité, de mettre en œuvre un urbanisme durable et de définir les enjeux et les objectifs d'une politique locale de l'habitat.

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) expose les orientations générales retenues en matière d'habitat. Pour répondre au défi d'attractivité du territoire, l'intercommunalité se donne comme orientations de planifier de façon raisonnée et rééquilibrer l'offre résidentielle pour alimenter une croissance démographique maîtrisée ; de diversifier l'offre en logements afin de favoriser les parcours résidentiels des habitants du territoire et d'attirer une population nouvelle ; et d'apporter des réponses adaptées aux besoins spécifiques de certains publics cibles.

Pour répondre aux objectifs énoncés dans le PLUiH, le projet reprend l'armature du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Pays de Bray, approuvé le 13 novembre 2012.

Éléments de repère

Composée de 23 communes, la CCPB compte 18 297 habitants en 2017 (INSEE). À ce titre, l'intercommunalité n'était pas dans l'obligation juridique de se doter d'un PLH. En effet, sont dans l'obligation d'élaborer un PLH, 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. En ayant fait le choix d'élaborer un Plan Local d'Urbanisme intercommunal valant Programme Local de l'Habitat, le projet ouvre les mêmes droits et emporte les mêmes obligations qu'un PLH, où la dimension habitat sera renforcée et visible, de la phase du diagnostic, jusqu'aux actions et prescriptions retenues pour le PLUiH.

Il est nécessaire de souligner, conformément à l'article L.151-48 du Code de l'urbanisme (CU), que les Communautés de communes de moins de 30 000 habitants qui réalisent un PLUi valant PLH, n'ont pas d'obligation d'inclure dans le projet des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP). Néanmoins, si la Communauté de communes choisit d'inclure des OAP dans le PLUiH, alors cette dernière doit respecter l'article L.151-46 du CU et de ce fait, reprendre les éléments habitat précisés dans l'article L.302-1 du Code de la construction et de l'habitation (CCH).

En matière de parc social, la CCPB n'est pas soumise à l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) qui impose à certaines communes de disposer d'un taux minimum de logements sociaux. Le territoire ne comprend pas de Quartier Prioritaire de la Ville (QPV) et ne fait donc pas l'objet d'un projet de renouvellement urbain.

En matière d'amélioration de l'habitat privé, le territoire de la CCPB est couvert par une Opération Programmée de l'Habitat (OPAH), contractualisée entre l'Agence Nationale de l'Habitat (Anah) et l'intercommunalité.

Initialement prévue pour la période 2017-2020, la convention a fait l'objet d'un avenant et la fin de l'OPAH est prévue au 31 août 2022.

Les objectifs de l'OPAH sont établis en fonction des propositions de la collectivité à la suite de l'étude-pré-opérationnelle, puis validés par la DDT ainsi que la DREAL, et ensuite contractualisés avec l'Anah.

L'OPAH constitue un moyen opérationnel de réponse à différents enjeux que souhaite atteindre la CCPB, dont l'amélioration du confort des logements, la lutte contre la précarité énergétique, l'amélioration des conditions de vie des personnes âgées et des personnes en situation de handicap, la résorption de l'habitat indigne, très dégradé ou dégradé.

La convention d'origine avait établi un objectif de 135 logements à réhabiliter, auxquels s'ajoutent un objectif de 84 logements prévus par l'avenant. Ce qui porte l'objectif total à 219 logements à réhabiliter sur les cinq années du programme.

En juin 2021, 90 logements ont été subventionnés, soit 41 % de l'objectif total.

Scenario d'évolution démographique

La croissance démographique de ces dernières années est restée très modérée, de l'ordre de 1 %/an pour la période 2007-2012, et a même connu une baisse de 0,1 %/an pour la période 2012-2017.

L'objectif démographique affiché par le PLUiH prévoit d'atteindre 21 350 habitants à l'horizon 2030. Cet objectif est identique à celui affiché par le SCoT, et correspond à une évolution de la population de l'ordre de +1,2 %/an pour la période 2017-2030. Ce scénario inclut la poursuite du phénomène de desserrement des ménages à horizon 2030, qui sera de 2,3 habitants par logement.

Généralités sur le projet

- **Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD)**

Le PADD arrête les orientations générales concernant les politiques de l'habitat et les objectifs énoncés au R.302-1-2 du CCH.

Les orientations générales en matière d'habitat sont reprises dans le PADD au titre du défi « un territoire attractif ». Globalement, les orientations générales et domaines d'actions habitat répondent bien aux enjeux et à la situation de l'habitat du territoire, exposés dans le rapport de présentation, en vue de mettre en œuvre les moyens pour satisfaire les besoins en logements et en hébergement sur le territoire, tout en assurant une répartition équilibrée, suffisante et diversifiée de l'offre de logements.

Toutefois, une interrogation subsiste au sujet du besoin en logements sur le territoire. Le rapport de présentation mentionne un besoin global de 1 091 logements, tandis que le PADD inscrit un objectif de création de 1 120 logements. Il serait donc nécessaire de préciser les objectifs d'une offre nouvelle, selon le type de logements (privé, social, accession) et territorialisée par commune, pour mieux appréhender la programmation habitat de la collectivité.

- **Le programme d'orientation et d'actions (POA)**

L'article L. 151-45 du CU dispose qu'un PLUi valant PLH comporte un programme d'orientations et d'actions qui comprend toute mesure ou tout élément d'information nécessaire à la mise en œuvre de la politique de l'habitat. Le POA doit comprendre les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement, ainsi que le programme d'actions défini aux articles L.302-1 et R.302-1-3 du CCH. À ce titre, les objectifs en matière d'habitat doivent être quantifiés et localisés par commune, et, le cas échéant, par secteur démographique, afin de satisfaire les besoins en logements et en assurant une répartition équilibrée, diversifiée et suffisante de l'offre de logements.

Le projet ne prend pas totalement en compte les attendus d'un programme d'actions détaillées par commune. En effet, **le nombre et le type de logements à réaliser ne sont pas mentionnés dans le POA**. Il est attendu du programme d'actions d'exposer concrètement le nombre de logement à construire par an, dont la répartition entre les logements privés et les logements locatifs sociaux, et d'indiquer l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements.

À la lecture de celui-ci, la stratégie en matière d'offre nouvelle de l'intercommunalité pour répondre aux besoins en logement ne transparaît pas.

En matière de parc social, l'intégralité du projet ne mentionne pas le terme de logements locatifs sociaux, mais évoque des « logements à prix maîtrisés ». Inscrit dans le SCoT du Pays de Bray, ce terme fait référence à la fois aux logements locatifs avec un loyer maximum établi sur la base d'une convention entre le bailleur et l'État, et les logements en accession bénéficiant de financements de prêt type à taux zéro ou autres dispositifs visant à permettre à des ménages à revenus modestes ou moyens d'accéder au logement. Dans le projet de la CCPB, les logements à prix maîtrisés mêlent donc logements sociaux et des dispositifs de prêts à l'accession, qui ne

sont pas considérés communément comme des logements locatifs sociaux. Le programme d'actions devrait donc s'attacher à faire une différenciation entre les différents produits sociaux.

Le PADD indique que l'intercommunalité souhaite poursuivre le développement qualitatif du parc locatif à prix maîtrisé, avec comme objectif global de 10 % pour les pôles et 5 % pour les autres communes. Il est donc nécessaire d'indiquer les objectifs de production de logements sociaux de manière territorialisée, et par type de produits (Prêt locatif aidé d'intégration -PLAI-, Prêt locatif à usage social -PLUS-, et Prêt locatif social -PLS-).

Plus généralement, outre l'absence d'objectif d'une offre nouvelle, les actions du POA répondent aux attendus du programme d'actions d'un PLH. Il est mentionné les principales actions envisagées pour l'amélioration et la réhabilitation du parc de logements existants, les interventions en matière foncière, les actions à mettre en œuvre à destination des publics spécifiques, ainsi que les modalités de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat et du foncier sur le territoire de la collectivité. Néanmoins, ces différentes actions ne sont pas chiffrées. Pour permettre la mise en œuvre opérationnelle du programme d'actions, la collectivité pourrait y inscrire des objectifs quantifiés, notamment au sujet du nombre de logements à sortir de la vacance (action 3) et du nombre de logements à réhabiliter dans le cadre de l'OPAH.

Enfin, il est attendu d'un programme d'orientations et d'actions qu'il évalue les moyens financiers pour chaque type d'actions. Si le budget figure bien dans le tableau échéancier et financement, seules 3 actions sur 12 précisent les moyens financiers à mobiliser.

Le PLUiH prévoit des secteurs Ngv (STECAL) pour l'aménagement de terrains familiaux locatifs destinés à l'accueil des gens du voyage. Ces secteurs identifiés sont déjà occupés par des gens du voyage. Ces secteurs permettent de « régulariser » la vocation de la zone (à destination des gens du voyage), sans toutefois permettre de régulariser les aménagements, installations et constructions illicites déjà présentes. En effet, le règlement du secteur Ngv n'autorise que les installations, aménagements et constructions liés à l'aménagement de terrains familiaux locatifs destinés à l'accueil des gens du voyage.

Ces terrains privés étant déjà aménagés et construits, il semble difficile d'y implanter des TFL, dont la compétence appartient à la CCPB.

Le Schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage de l'Oise (SDAGV) prévoit l'obligation pour la CCPB, de réaliser 5 TFL. Le PLUiH doit permettre de traduire cette obligation.

- **Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)**

Comme mentionné supra, si les OAP ont un caractère facultatif lorsque la Communauté de communes comprend moins de 30 000 habitants, dès lors que l'intercommunalité décide d'inclure des OAP habitat dans le PLUiH, alors celle-ci doit respecter l'article L.151-46 du CU et, de ce fait, reprendre les éléments habitat précisés dans l'article L.302-1 du Code de la construction et de l'habitation (CCH). C'est donc le cas pour le PLUiH de la CCPB. Il est donc attendu que les OAP prévoient le détail de la programmation en logements.

Des 23 communes de la CCPB, 8 font l'objet d'une OAP. De ce fait, 15 communes de la CCPB ne bénéficient pas d'une programmation en logements, pourtant attendue comme mentionnée dans le CCH. Pour respecter les dispositions du CCH, la collectivité doit s'attacher à inscrire une programmation détaillée pour chaque commune et, le cas échéant, par secteur.

Des 8 communes faisant l'objet d'une OAP, 5 contiennent des éléments habitat. Toutes les OAP habitat ne mentionnent pas le nombre et le type de logements à produire.

Par ailleurs, comme indiqué supra, la collectivité est invitée à préciser le terme de « logements à prix maîtrisés » et ainsi différencier les logements locatifs sociaux des dispositifs d'accession, ce qui permettra d'inscrire concrètement la programmation de logements sociaux sur le territoire.

Conclusion

En conclusion et de manière générale, les actions à mener sur le volet 'habitat' du PLUiH sont énoncées mais manquent de précisions (objectifs quantifiés et localisés). Après analyse du document arrêté, le présent avis émet des réserves importantes quant à la valeur exécutoire du PLH. Les réserves qui suivent appellent à des modifications et/ou précisions substantielles du document à lever avant son approbation, notamment au regard de la sécurité juridique du document et des politiques publiques portées par l'État. De plus, les recommandations correspondent à des constats qui suggèrent à la collectivité d'apporter une réponse ou de présenter un argumentaire circonstancié et détaillé.

Réserves :

Il conviendrait :

- de préciser dans le PADD les objectifs d'une offre nouvelle en logements, selon le type de logement et territorialisée par commune, conformément à l'article R.302-1-2 du CHH ;
- de transmettre un POA détaillé par commune qui développe le nombre et le type de logements à réaliser, avec une ventilation entre les logements privés et les logements locatifs sociaux, conformément à l'article L.151-45 du CU ;
- de transmettre les OAP habitat détaillant la programmation en logements par secteur, conformément à l'article L.151-46 du CU.

Recommandations :

Concernant le PADD :

Pour mieux appréhender la programmation habitat de l'intercommunalité, il serait nécessaire de préciser les besoins en logements en fonction des communes et de détailler la nouvelle offre (privée, sociale, en accession).

Concernant le POA :

Pour éclairer la stratégie « habitat » de l'intercommunalité au vu du diagnostic et des actions énoncées, il conviendrait de préciser :

- Les moyens à mettre en œuvre, les objectifs de mixité sociale, une offre suffisante, diversifiée et équilibrée avec différents types de logements ;
- **Les objectifs quantifiés par typologie de logement à réaliser ou à mobiliser, la localisation de l'offre nouvelle de logement et d'hébergement dans chaque commune au sein du territoire couvert par le PLH, le phasage des objectifs pendant la durée d'application du PLH ;**
- Les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en places d'hébergement (absence d'objectifs) ;
- Les actions à mener en vue de l'amélioration et de la réhabilitation, notamment énergétique, du parc existant (public, privé) et en faveur de la lutte contre l'habitat indigne ;
- Les actions à mener en matière de politique foncière permettant la réalisation du programme. (Les disponibilités foncières en sont pas indiquées dans le POA) ;
- Les modalités de suivi et d'évaluation du PLH et les conditions de mise en place des dispositifs d'observation de l'habitat et du foncier (5 actions n'ont pas d'indicateurs) ;
- Les moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre et indique, pour chaque type d'actions, à quelle catégorie d'intervenants incombe sa réalisation (3 actions sur 12 précisent les moyens financiers.).

Concernant les OAP :

Les OAP mentionnent « des logements à prix maîtrisés ». Dans tous les secteurs, il conviendrait de préciser le type de logement social (si possible : PLAI, PLUS, PLS) ou en accession (PSLA), et à minima des orientations au sujet de la typologie de l'habitat (individuel, collectif, semi-collectif).

Le Directeur départemental adjoint des
territoires



Florian Lewis