

REÇU LE

14 FEV. 2019

Sous-préfecture de LANGON  
Gironde

PRÉFET DE LA GIRONDE

Direction Départementale des Territoires  
et de la Mer de la Gironde  
Service Habitat, Logement, Construction Durable  
Unité Développement des Politiques de l'Habitat Durable

Bordeaux, le 28 mars 2018

Affaire suivie par : Emmanuelle Rouault  
[emmanuelle.rouault@gironde.gouv.fr](mailto:emmanuelle.rouault@gironde.gouv.fr)  
Tél. : 05 56 93 31 60  
Fax : 05 56 93 31 11

LE CHEF DE SERVICE

à

SUAT/SAR

**Objet :** Porter à connaissance – PLUi de Convergence Garonne– Volet Habitat  
**PJ :** - Annexe références juridiques

Dans le cadre de la préparation du porter à connaissance préalable à l'élaboration du Plan Local de l'Urbanisme intercommunal de **Convergence Garonne**, vous trouverez ci après, des observations relatives à la prise en compte dans ce document de la politique territoriale de l'habitat.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 les communes de Cardan et Escoussans ont intégré la communauté de communes qui a pris le nom de communauté de communes Convergence Garonne. La CdC est donc constituée de 27 communes.

La Communauté de Communes de Convergence Garonne compte 32 009 habitants (INSEE 2014).

La CdC de Podensac (ancien périmètre) a connu un taux de croissance annuel moyen de 1,5% entre 1999 et 2009 et 2% entre 2008 et 2013, alors que celle des Côteaux de Garonne (ancien périmètre) a connu un taux de 0,8 % entre 1999 et 2009 et 1,7 % entre 2009 et 2014. En comparaison, l'arrondissement de Langon a connu un taux de croissance de 1 % sur la période 2009-2014.

Ces CdC ont donc connu une croissance démographique assez élevée au sein de l'arrondissement grâce au desserrement résidentiel qui prend appui sur une ouverture foncière abondante (source PDH).

La CdC de Convergence Garonne compte 14 703 logements (INSEE 2014) dont 89% de résidences principales. Le taux de vacance est de 8,7% sur la cdc.

## **1. Le cadre juridique**

### **1.1 Le Plan Départemental de l'Habitat (PDH)**

Un PDH a été validé le 25 juin 2015 et signé par l'État et le Conseil Départemental le 17 mars 2016. Cette démarche s'inscrit dans la co-construction des enjeux et des actions avec les professionnels, les associations et les acteurs des territoires. Elle s'appuie également sur une large concertation citoyenne.

S'il n'est pas un document coercitif, le PDH cherche à donner un cadre partagé pour la mise en œuvre des politiques publiques de l'habitat dans le département. En ce sens, il constitue également le support de la délégation de compétence pour la gestion des aides à la pierre de l'État au Département depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et pourra totalement être mobilisé pour l'élaboration du PLUi.

Sur le territoire de la CdC, le PDH identifie les enjeux suivants :

Les années 2000 ont connu une véritable explosion de l'activité immobilière, notamment avec le développement de logements individuels purs.

La dynamique d'accueil est associée à une ouverture foncière généralisée dans la plupart des communes et à des coûts faibles. Ce mouvement s'est affirmé sur la période récente : la consommation foncière a ainsi plus que doublé sur la décennie 2000 par rapport à la décennie précédente. Ainsi, plus des ¾ des espaces mobilisés par l'urbanisation sont situés hors de l'armature urbaine.

L'accueil est ainsi dissocié de l'emploi, prend appui sur une offre foncière abondante, à forte mutabilité et l'attractivité des prix, et entraîne souvent la captation de clientèles exclues des zones plus tendues et potentiellement en difficultés socio-économique. L'offre foncière de lots à bâtir s'adresse ainsi principalement à des ménages jeunes, actifs, mobiles, des catégories intermédiaires.

Dans cette dynamique d'attractivité désorganisée, l'armature territoriale, en particulier les fonctions de centralité des communes de Cadillac et de Podensac sont à l'épreuve. L'habitat dégradé, le mal logement et la permanence d'un parc social de fait constituent des problématiques importantes des centre-villes et centres bourgs. Ils accueillent des publics fragiles (jeunes actifs, catégories intermédiaires), dont les niveaux de revenus sont précaires.

A l'échelle du Sud Gironde, le PDH préconise la constitution d'un parc de pays pour répondre à des besoins ajustés (Podensac et Cadillac) et la poursuite de l'accompagnement des projets de revitalisation.

### **1.2) La compatibilité avec les PLH**

Il n'y a pas de PLH en vigueur sur la cdc de Podensac – des Côteaux de Garonne et de Lestiac sur Garonne, paillet, Rions,

### **1.3) Le Schéma Départemental d'Accueil des Gens du Voyage (SDAGDV)**

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage a imposé l'élaboration d'un schéma départemental d'accueil des gens du voyage. Ce schéma prévoit, en fonction d'une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante, les aires permanentes d'accueil ainsi que les aires de grand passage à réaliser, leur capacité et les communes d'implantation.

Les besoins en terrains familiaux ou en habitat adapté destinés aux sédentaires doivent également y figurer. Une commission départementale consultative comprenant des élus et des représentants des associations de gens du voyage participe à l'élaboration et à la mise

en oeuvre du schéma départemental.

En Gironde, le schéma départemental d'accueil des gens du voyage 2011-2017 a été adopté par arrêté préfectoral du 24 octobre 2011.

**Le Schéma Départemental prescrit la réalisation d'une aire d'accueil de 24 places à l'échelle de la CdC de Podensac (ancien périmètre). Le PLUI devra identifier un terrain pouvant accueillir cet équipement et le matérialiser par un emplacement réservé. Le SDAGDV va être révisé avec comme objectif une approbation pour début 2019.**

**Sur le territoire, des situations problématiques de sédentarisation sont repérées et identifiées notamment à Portets (Chemin des Limites) et Preignac. Un projet d'habitat adapté de 6 logements a été livré en 2017 permettant de sortir 6 familles du « Chemin des Limites ». Un second projet est en cours de réflexion pour créer un équipement transitoire accompagnant le parcours résidentiel (ETAPS) ou un terrain familial à proximité du Chemin des Limites, qui permettra d'accueillir 6 familles dans l'attente d'une solution de sédentarisation durable.**

**Le PLUI devra recenser finement les besoins en habitat sédentaire, et prévoir des secteurs pouvant accueillir des projets d'habitat adapté pour les gens du voyage. Cependant, au vu de la révision du schéma d'accueil des gens du voyage engagé en décembre 2016, il sera nécessaire de mettre en face de chaque situation identifiée des propositions répondant à des solutions bien intégrées socialement et sur le plan urbain en évitant la systématisation des STECAL ou assimilé.**

## **2. Enjeux particuliers sur la CdC Convergence Garonne**

### 2.1. Le parc privé

Le parc de logement de la cdc comprend une part importante de logements anciens situés dans les centres bourg (environ 45 % du parc construit avant 1945 – données INSEE).

Une OPAH renouvellement urbain a été engagée sur la commune de Cadillac.

**La revalorisation de l'habitat ancien et le renforcement de l'armature urbaine est un enjeu principal.**

L'amélioration de la **qualité énergétique de l'habitat** est un enjeu fort à l'échelle du territoire, dont la cible dépasse le parc de logements le plus ancien, et constitue un gisement potentiel d'emplois et de montée en compétence du tissu économique local.

La **lutte contre l'habitat indigne** est un élément déterminant des conditions de réussite de l'intervention en tissu ancien et ne doit pas être traitée de manière résiduelle ou isolée.

**Le PLUI devra ainsi prévoir les droits à construire permettant d'intervenir sur les secteurs nécessitant des actions de revitalisation, dans le cadre de projets d'ensemble où la stratégie habitat doit être connectée aux autres segments de l'aménagement (espaces publics, commerces, équipement, accessibilité, emplois etc ...). Dans ce cadre, l'action sur le parc privé pourra prévoir aussi bien les mesures incitatives à destination des propriétaires, que des mesures plus coercitives (ORI, DUP ...) en fonction des problématiques identifiées et du caractère stratégique de certains bâtiments ou îlots.**

**La revalorisation de l'habitat ancien suppose une gestion raisonnée du développement urbain et des extensions adossées aux bourgs. La revitalisation de l'habitat des bourgs ne doit pas être contrariée par des jeux d'extension urbaine qui viendraient fragiliser les efforts de revalorisation.**

## 2.2. Le parc public

La cdc compte 510 logements locatifs sociaux soit 3,5 % du parc total. La part la plus importante de logements locatifs sociaux se concentre sur les communes de Podensac et Cadillac (RPLS 2015).

Les 2 communes nouvellement intégrées ne comptent pas de logements locatifs sociaux dans leurs parcs.

Aucune commune de la cdc n'est soumise aux obligations SRU toutefois une part de développement du parc social est à prévoir en appui de la revalorisation des tissus urbains existants notamment sur Les communes de Cadillac et de Podensac.

D'après les données du SNE au 1<sup>er</sup> janvier 2018 :

La CdC de Podensac, des Côteaux de Garonne et de Lestiac sur Garonne, Paillet, Rions a cdc de Podensac (périmètre au 1<sup>er</sup>/01/2017) comptabilise 295 demandes sociales pour 29 demandes satisfaites dont 94 demandes sur la commune de Cadillac pour 11 demandes satisfaites et 75 demandes sur la commune de Podensac (données secrétisées sur les demandes satisfaites).

**Le développement d'une offre locative sociale pourra utilement être prévue dans le PLUI au travers de servitudes de mixité sociale, emplacements réservés ou des OAP, à orienter principalement sur les communes de Podensac et Cadillac et les autres bourgs structurants (Barsac, Cérons et Preignac) dans une moindre mesure. Le développement du parc social en dehors de l'armature urbaine ne pourra être prévu que de manière très occasionnelle.**

**La constitution d'un parc de pays permettra d'accueillir une part mesurée du parc social neuf dans le cadre de petites opérations (moins de 10 logements), accessibles (financements à axer sur les PLAI), inscrites au sein des tissus existants et dans le cadre d'une programmation finement ajustée aux besoins des publics. Cependant, « l'acquisition/amélioration » sera à privilégier.**

L'attractivité modérée du territoire pour les bailleurs sociaux invite à construire cette programmation de manière fortement partagée avec eux, ainsi qu'avec les principaux financeurs, notamment le Conseil Départemental délégataire des aides à la pierre de l'Etat. **Dans ce sens, ces deux acteurs devront être associés de manière préférentielle à l'élaboration du PLUI.**

La typologie de logements sociaux, en termes de coût et de surface, devra être adaptée à la spécificité des besoins. **Les petits ménages (1 à 3 personnes), et les ménages aux revenus modestes constituent ainsi la majorité de la demande selon le SNE. Le PLUI devra en ce sens identifier les catégories de publics (jeunes, personnes seules, ouvriers agricoles, personnes âgées, familles monoparentales etc ...) qui concentrent la majorité des besoins en logements sociaux afin d'élaborer une programmation adaptée.**

**Pour favoriser la diversification de l'habitat, la cdc est invitée, dans le cadre de l'élaboration de son PLUi, à mobiliser les outils suivants :**

- **Un programme d'actions foncières.** Ce volet pourra prévoir les modalités d'usage du droit de préemption urbain, la réalisation d'études foncières à mettre à disposition des opérateurs ou encore la mobilisation du foncier public.
- **L'urbanisme opérationnel :** dans le cadre des opérations d'aménagement à venir ou en cours, il s'agit de préciser plus généralement la diversification de l'habitat en réponse aux besoins (taille, coût, individuel, locatif...). Ces éléments pourront utilement être intégrés dans les OAP.
- **L'urbanisme réglementaire** qui prévoira des dispositions favorisant la densification, l'ouverture à l'urbanisation nécessaire et la diversification de l'habitat.

En effet le règlement peut :

- délimiter des terrains sur lesquels sont institués, dans les zones urbaines et à urbaniser, des emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit (art L.151-41 4ème al).
- délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels les programmes de logements comportent une proportion de logements d'une taille minimale qu'il fixe (art L.151-14).
- délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme est affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale (art. L.151-15 du CU).
- délimiter des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux bénéficie d'une majoration du volume constructible qui ne peut excéder 50% (art. L.151-28 du CU).
- ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement lors de la construction de logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'État (article L.151-34).

### 2.3 Répondre aux besoins des publics les plus vulnérables

La réponse aux besoins de certains publics peut être recherchée par le développement d'une offre locative sociale « classique ». Dans d'autres cas particuliers, l'offre sociale classique ne répond pas aux besoins et d'autres solutions doivent alors être étudiées.

Le PDH met en évidence la nécessité de mettre en œuvre des solutions afin de prendre en compte les besoins concernant les jeunes et les publics vulnérables à l'aide d'une stratégie territoriale coordonnée à l'échelle de l'arrondissement du Sud Gironde. Actuellement, le manque d'offres et de solutions, notamment en ce qui concerne l'hébergement d'urgence, amène à orienter les situations problématiques sur l'agglomération bordelaise.

Le PDALHPD préconise la construction d'une résidence sociale (20/25 logements) sur l'arrondissement du Sud Gironde et a pour objectif de couvrir ce territoire dépourvu en foyer de jeunes travailleurs. Ces structures ont vocation à être implantées plutôt sur les principales centralités du grand territoire du Sud Gironde (Arrondissement) avec un rayonnement à l'échelle de tout ce territoire.

**La CdC de Convergence Garonne pourra s'inscrire dans ces démarches qui seront menées à l'échelle de l'arrondissement.**

## Annexe – Le contexte juridique

■ **La loi pour la mise en œuvre du droit au logement du 31 mai 1990 (« loi Besson »)** consacre le droit au logement et crée les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage.

■ **La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 (LOV)** vient compléter le dispositif destiné à lutter contre la ségrégation sociale dans la ville en créant le « droit à la ville » qui fixe comme objectif des politiques publiques le fait d'assurer, sans discrimination, aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de service et de transport répondant à la diversité de leurs besoins et de leurs ressources. Elle crée les programmes locaux de l'habitat.

■ **La loi relative à la lutte contre les exclusions du 31 juillet 1998** est une actualisation de la loi Besson ; elle tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance.

■ **La loi relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage du 5 juillet 2000** établit le principe d'équilibre entre, d'une part, la liberté constitutionnelle d'aller et venir et l'aspiration légitime des gens du voyage à pouvoir stationner dans des conditions décentes et, d'autre part, le souci des élus locaux d'éviter des installations illicites qui occasionnent des difficultés de coexistence avec leurs administrés. Elle modifie le dispositif départemental d'accueil des gens du voyage et renforce les dispositions relatives aux schémas départementaux qui deviennent le pivot du dispositif.

■ **La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000 (SRU)** réaffirme les principes de diversité et de mixité sociale et urbaine. Elle s'articule autour de 3 axes :

- la réforme des documents d'urbanisme, dans un souci de cohérence ;
- l'intégration des déplacements dans la réflexion urbaine, au service du développement durable, avec le renforcement du rôle des Plans de Déplacements Urbains (PDU) ;
- la lutte contre la ségrégation spatiale, avec notamment la création du dispositif de l'article 55 qui impose à toutes les communes de plus de 3 500 habitants - comprises dans une unité urbaine (agglomération) de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants - de disposer d'au moins 20% de logements locatifs sociaux parmi leurs résidences principales.

■ **La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003** instaure un programme national de rénovation urbaine et crée l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU) qui constitue le guichet unique de financement du programme.

■ **La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004** vient renforcer les pouvoirs des collectivités dans de nombreux domaines. Outre la possibilité pour les EPCI dotés d'un PLH de se voir déléguer par convention la compétence des aides à la pierre, la loi transfère aux départements la gestion du Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL). Elle crée par ailleurs les conventions de patrimoine que les organismes d'habitation à loyer modéré peuvent conclure avec l'État, contenant les éléments de la politique patrimoniale et sociale de l'organisme.

■ **La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 (MOLLE)** qui prévoit une réforme substantielle des programmes locaux de l'habitat notamment :

- l'extension du champ d'application du PLH qui devient obligatoire pour les communes isolées de plus de 20 000 habitants et pour les Communautés de communes qui ont pris la compétence habitat et qui comptent plus de 30 000 habitants avec une ville centre de plus de 10 000 habitants ;
- le renforcement de l'opérationnalité du PLH : territorialisation des objectifs par commune, précision du nombre et de la typologie des logements, échéancier prévisionnel, orientations en matière de servitudes ;
- le renforcement des pouvoirs du Préfet ;
- une articulation renforcée du PLH avec le PLUI. Lorsqu'un PLH est approuvé après le PLU, le délai de mise en compatibilité par la commune passe de 3 ans à 1 an. Lorsque le PLU est élaboré et adopté par un EPCI ayant la compétence habitat, il doit désormais intégrer les dispositions du PLH et en tenir lieu.

Cette loi contient des mesures concernant notamment :

- les acteurs du logement : réforme du 1% logement, création des conventions d'utilité sociale (CUS), évolution des statuts et missions de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) ;
- la création du plan national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) ;
- l'urbanisme et l'offre foncière, avec l'objectif de faciliter la construction de logements ;
- l'accession sociale à la propriété ;
- l'investissement locatif et le conventionnement ANAH ;
- l'accès au logement et la location tant dans le parc privé que social : simplification des démarches, facilitation de la mobilité dans le parc social... ;
- le logement des personnes défavorisées, le traitement de l'habitat indigne et le droit au logement opposable, avec notamment la première définition légale de la notion d'habitat indigne ;
- l'instauration obligatoire par le Préfet et le président du Conseil général des commissions départementale de coordination des actions de préventions des expulsions ;
- une refonte de la planification de l'hébergement, avec l'instauration d'obligations chiffrées pour certaines communes, assorties d'un prélèvement sur leurs ressources fiscales en cas de non atteinte de ces objectifs.

■ **La loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010 (Grenelle 2)**, second volet du Grenelle de l'environnement, fixe de nouvelles règles environnementales dans de nombreux domaines : bâtiment, urbanisme, transports, eau, mer, énergie, climat, biodiversité...

Concernant plus spécifiquement la question du logement, elle comporte plusieurs mesures :

- amélioration de la performance énergétique : information obligatoire, rôle accru du diagnostic de performance énergétique, élargissement de la réglementation thermique, compétence des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) élargie à la lutte contre la précarité énergétique ;
- important volet dans le domaine de l'urbanisme : meilleure prise en compte du développement durable dans les documents d'urbanisme, l'incompatibilité manifeste avec le PLH devient un motif d'opposition, dans le cadre du contrôle de légalité, à l'approbation du PLU, possibilité pour le PLU de délimiter des secteurs avec densité minimale de construction, renforcement du caractère opérationnel des SCOT (objectifs chiffrés de consommation d'espace notamment) ;
- climat : les collectivités de plus de 50 000 habitants sont tenues d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre, l'objectif étant d'adopter un plan climat-énergie avant le 31 décembre 2012.

■ **La loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social du 18 janvier 2013** prévoit les réformes suivantes :



- une mesure visant à favoriser la mise à disposition du foncier de l'État et de ses établissements publics en faveur du logement en permettant une cession au profit d'opérations de logement social pouvant aller jusqu'à la gratuite ;
- une augmentation du seuil de logements locatifs sociaux à 25% des résidences principales à l'échéance de 2025 avec des taux de rattrapages de logements locatifs sociaux manquants suivants : 25% sur la période triennale 2014-2016 ; 33% pour 2017-2019 ; 50% pour 2020-2022 ; 100% pour 2023-2025 (modification de l'article 55 loi SRU) ;
- un renforcement des contraintes à l'égard des communes en état de carence de logements sociaux : possibilité pour le Préfet de multiplier par cinq les prélèvements ; relèvement du plafond du prélèvement à 7,5% pour les communes à fort potentiel fiscal ; obligation d'inclure dans toute opération de taille significative au moins 30% de logements locatifs sociaux ;
- une redéfinition du circuit de reversement des prélèvements opérés sur les communes en état de carence : reversement des majorations de prélèvement à un fonds national ; versement prioritaire des prélèvements aux intercommunalités délégataires des aides à la construction de logements et à défaut, à l'établissement public foncier local ou d'État compétent sur le périmètre communal ou au FAU.

**■ La loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction du 1<sup>er</sup> juillet 2013**

Par ces ordonnances, le gouvernement entend :

- mettre en place une procédure intégrée pour le logement, qui rassemble l'ensemble des procédures d'autorisation nécessaires pour un projet, afin d'aboutir plus rapidement à la délivrance des permis de construire, dans le respect de la protection de l'environnement ;
- accroître la densification en favorisant la transformation de bureaux en logements, en limitant les obligations en matière de places de stationnement, en autorisant un alignement sur la hauteur d'un bâtiment contigu ou la surélévation d'immeubles pour la création de logements ;
- réduire le délai de traitement des recours contentieux et lutter contre les recours abusifs ;
- encourager le développement de logements intermédiaires à prix maîtrisé, entre logement social et parc privé, par la création d'un statut spécifique et d'un bail de longue durée dédié ;
- créer un portail national de l'urbanisme pour améliorer l'accès aux documents d'urbanisme ;
- augmenter le taux maximal de garantie d'emprunt que les collectivités territoriales peuvent consentir pour faciliter le financement de projets d'aménagement ;
- supprimer progressivement la possibilité de garantie intrinsèque pour les opérations de logements en l'état futur d'achèvement (VEFA) afin de protéger les accédants en cas de défaillance du promoteur en cours de chantier ;
- faciliter la gestion de la trésorerie des entreprises du bâtiment.

**■ L'ordonnance relative au contentieux de l'urbanisme du 18 juillet 2013** vise à accélérer les délais et le traitement des contentieux en matière d'urbanisme ainsi qu'à prévenir les recours « abusifs » dans l'objectif de faciliter la réalisation d'opérations d'aménagement et de construction de logements.

**■ L'ordonnance relative à la procédure intégrée pour le logement (PIL) du 3 octobre 2013**

Pourront faire l'objet d'une PIL, à compter du 01/01/2014, les opérations d'aménagement ou les constructions destinées principalement à l'habitation, à caractère public ou privé, présentant un caractère d'intérêt général dès lors qu'elles sont situées dans une unité urbaine au sens de l'INSEE (une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu - c'est-à-dire sans coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions – et qui comptent au moins 2 000 habitants). Les projets doivent en outre permettre d'assurer, à l'échelle de la commune, la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat.

Cette procédure permet de diviser par deux les délais nécessaires à la réalisation de projets de construction de

logements en simplifiant et fusionnant les différentes étapes des procédures applicables en matière d'urbanisme. La PIL permet en effet de mettre en compatibilité les documents d'urbanisme (PLU, SCOT et le SAR) et d'adapter des normes supérieures (SDAGE et SAGE, ZPPAUP, SRCE, PCET, DTA, PPR, PDU et PLH). Elle peut être décidée soit par l'État ou ses établissements publics, soit par les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents pour élaborer les documents d'urbanisme.

#### ■ L'ordonnance relative au développement de la construction de logement du 3 octobre 2013

Les possibilités de dérogations, présentées ci-dessous, sont ouvertes à la communauté de communes de Convergence Garonne.

Pour favoriser la construction de logements en zone tendue, cette ordonnance vise à favoriser la densification des cœurs urbains afin de limiter la périurbanisation. Pour y parvenir, il est proposé d'accroître l'offre et de diminuer le coût des logements en agissant sur les obligations et les dérogations découlant des documents d'urbanisme dans des communes où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements (communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants figurant à l'article 232 du CGI et communes à forte croissance démographique au sens de l'article L. 302-5, 7ème alinéa du CCH).

L'autorité compétente pour délivrer les permis de construire peut ainsi déroger aux règles du PLU (ou du document en tenant lieu) relatives au gabarit et à la densité des constructions, ainsi qu'aux obligations de stationnement pour des projets destinés principalement à de l'habitation, qu'il s'agisse d'un projet de construction, de surélévation ou de transformation en habitation par reconstruction, rénovation ou réhabilitation. Il sera également possible d'exonérer de l'obligation de stationnement un projet de construction neuve situé à moins de 500 mètres d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre.

Le Préfet peut aussi accorder certaines dérogations aux règles de construction pour des projets de surélévation de constructions existantes à vocation de logements.

**Le décret visant à favoriser la construction de logements du 3 octobre 2013** précise les modalités pratiques d'application de l'ordonnance précitée (consistance des dossiers de demande de dérogations, modalités d'instruction des demandes et de décision).

#### ■ L'ordonnance n° 2014-159 du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire

Elle donne une définition générale des logements intermédiaires, laquelle repose notamment sur le respect d'un plafond du niveau de ressources de ses occupants et sur le respect d'un plafond du niveau de prix exigés à l'achat ou à la location. Plus précisément, il s'agit des logements qui répondent aux trois conditions suivantes :

— ils font l'objet d'une aide directe ou indirecte accordée par l'Etat, une collectivité locale ou l'un de ses groupements, ou par une personne morale de droit privé. Cette aide est conditionnée au respect, pendant une certaine durée, d'engagements quant à son occupation et à son prix ;

— ils sont destinés à une occupation à titre de résidence principale par des personnes physiques dont les ressources n'excèdent pas des plafonds déterminés en fonction de la typologie du ménage, la localisation et le mode d'occupation du logement ;

— ils font l'objet d'un prix d'acquisition ou un prix de location qui n'excède pas des plafonds déterminés en fonction de la localisation du logement, de son type et, le cas échéant, de son mode de financement.

Cette ordonnance prévoit également la prise en compte des logements intermédiaires dans la typologie des logements pouvant faire l'objet d'une programmation dans les PLH, permettant à la collectivité de compléter

l'offre de logements pour répondre plus spécifiquement aux besoins identifiés sur ce créneau. Cette complémentarité de l'offre de logements au travers des logements intermédiaires constitue un levier pour agir sur la diversité de l'offre de logements et sur la mixité sociale des quartiers.

**Le besoin de développement d'une offre intermédiaire apparaissant clair sur la commune au regard des prix du marché, il conviendra que le PLH définisse une programmation de cette typologie de produits.**

#### Favoriser l'accession sociale à la propriété

De la même manière que pour le logement intermédiaire, le développement d'une offre de logement en accession sociale, permettant à des ménages modestes d'accéder à la propriété, viendra utilement compléter l'offre existante pour permettre des parcours résidentiels complets.

Le mécanisme de location-accession permet à des ménages sans apport personnel d'acquérir le logement qu'ils occupent avec un statut de locataires. Les opérations réalisées dans le cadre de ce dispositif comportent deux phases. Au cours de la première, le logement est financé, comme dans le cas d'une opération locative classique, par un opérateur Hlm. Le ménage qui occupe le logement acquitte une redevance composée d'une indemnité d'occupation incluant les frais de gestion, et d'une épargne (la « part acquisitive »). A l'issue de cette première phase, dont la durée peut être variable, le ménage a la possibilité d'opter pour le statut d'accédant à la propriété.

Afin de rendre la location-accession attractive pour des ménages dont les ressources sont modestes, un prêt conventionné dédié à ce type d'opérations sociales dans le neuf, le prêt social location-accession (PSLA), a été créé en 2004. Ce produit présente les mêmes avantages fiscaux que le PLS (TVA à taux réduit et exonération de TFPB) et est éventuellement transférable de l'opérateur à un ménage accédant. Il peut se cumuler, sous certaines conditions, avec un PTZ.

**Il conviendra que le PLH détermine une programmation de PSLA**

#### Mise en œuvre d'une stratégie de vente du patrimoine HLM

Au-delà des PSLA, la vente de patrimoine HLM est un important levier pour les opérateurs afin de constituer des fonds propres permettant d'investir pour la production de nouveaux logements.

**La Commune doit, à travers son PLH, inscrire une stratégie de vente et de reconstitution du parc HLM dans une approche d'ensemble.** Les principes suivants peuvent a minima être poursuivis :

- garantir la qualité du patrimoine vendu
- moduler la stratégie de vente et de compensations en fonction de la situation de la commune au regard de la loi SRU. Il est à ce titre rappelé que la vente de patrimoine HLM est interdite dans les communes en carence.

#### **- La Loi pour l'accès au logement et à l'urbanisme rénové du 24 mars 2014.**

Cette loi vise à combattre la crise du logement, marquée depuis de nombreuses années par une forte augmentation des prix, une pénurie de logements et une baisse du pouvoir d'achat des ménages. Structurée selon 3 axes complémentaires, le volet habitat de ce texte est porteur d'une démarche de régulation, d'une logique de protection et d'une dynamique d'innovation, répartis en 3 chapitres :

- l'accès de tous à un logement digne et abordable.
- la lutte contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées.
- l'amélioration de la lisibilité et l'efficacité des politiques publiques du logement.

La loi ALUR renforce également la place des EPCI dans la coordination locale des politiques de l'habitat. A ce titre, le PLH qu'il soit intégré ou non dans un PLUi, voit son champ d'intervention agrandi et sa politique partenariale renforcée.

Les EPCI dotés de PLH doivent élaborer un plan partenarial de gestion de la demande locative sociale et d'information des demandeurs (PPGDLSID : L.441-2-8 et L.441-2-9 du CCH) qui définit les orientations destinées à assurer la gestion partagée des demandes de logement social et à satisfaire au droit à l'information des demandeurs.

Il fixe le délai maximal dans lequel tout demandeur qui le souhaite doit être reçu après l'enregistrement de sa demande de logement social (art.97-6°-Art. L.441-2-8 nouv.-I-1er & 2è al.).

Le plan peut prévoir :

La mise en place et les modalités d'un système de cotation de la demande liée à un système de qualification de l'offre de logements (art.97-6° -Art. L.441-2-8 nouv.-I-3è al.).

La mise en place et les modalités d'un système de location-choisie art.97-6°-Art.L.441-2-8.-I-4è al.).

A titre expérimental, il peut prévoir la participation des agents immobiliers à la collecte et à la diffusion d'informations sur l'offre de logements disponibles. Il détermine les actions auxquelles sont associés les organismes bailleurs, l'Etat et les autres réservataires de logements sociaux et, le cas échéant, d'autres personnes morales intéressées (ADIL).

#### **- La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).**

Cette loi prévoit notamment le transfert automatique au président de l'EPCI des pouvoirs de polices spéciales de l'habitat. Ainsi, celui-ci sera compétent pour la sécurité des immeubles recevant du public, la sécurité des immeubles collectifs à usage principal d'habitation et celle des bâtiments menaçants ruine. Les Maires des communes membres de l'EPCI disposent d'un délai de 6 mois à compter de l'élection du Président de l'EPCI pour s'opposer à ce transfert (CGCT, art L.5211-9-2 I dernier alinéa).

#### **- La loi du 18 juin 2014 portant nouvelle organisation territoriale de la république (Loi NOTRe).**

La loi ajoute à la liste des compétences obligatoires des communautés de communes et des communautés d'agglomération l'aménagement et l'entretien des aires d'accueil des gens du voyage (article 18).

Les communautés de communes devront alors se doter de deux nouvelles compétences obligatoires parmi cinq compétences obligatoires avant le 31 décembre 2016 : l'aménagement de l'espace communautaire (dont le PLU), le développement économique, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des risques d'inondation (dès 2016), la promotion du tourisme, et les aires d'accueil des gens du voyage.

#### **- La loi du 29 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.**

En matière d'attribution la loi permet notamment de flécher une partie de logement locatif social en faveur des publics handicapés et âgés nécessitant un logement accessible.

## **- Loi du 27 janvier 2017 relative à l'Egalité et à la Citoyenneté.**

Le deuxième volet de la loi engage un certain nombre de mesures dans le domaine du logement social pour favoriser la mixité et lutter contre les phénomènes de ségrégation territoriale, notamment :

- L'évolution du système d'attribution des logements sociaux ; les règles de l'attribution des logements sociaux changent sur plusieurs points :

- au moins 25% des logements sociaux disponibles dans les quartiers les plus attractifs (contre 19% en moyenne aujourd'hui) devront être attribués aux 25% des ménages les plus modestes ;
- les publics prioritaires d'un logement social (personnes handicapées, mal logées, etc.) sont redéfinis et élargis ;
- les collectivités et Action logement devront désormais consacrer 25% de leurs réservations au relogement des ménages prioritaires. Par ailleurs, la possibilité pour le préfet de le déléguer son contingent de réservations aux communes est supprimée ;
- l'ensemble des acteurs du logement à l'échelle intercommunale devront rendre publics les critères d'attribution des logements sociaux.
- la "location voulue" est encouragée. Elle consistera pour un demandeur à pouvoir se positionner sur des logements sociaux publiés et à être classé en fonction de critères de priorité connus. A cette fin, tous les bailleurs sociaux devront publier, d'ici 2020, notamment sur internet, les logements sociaux vacants.

- Une nouvelle politique des loyers du parc social :

Dans le logement social, les loyers sont déterminés en fonction du financement obtenu lors de la construction de l'immeuble. Plus de souplesse est introduite dans ce principe. Afin de favoriser la mixité, les bailleurs pourront mieux répartir, à masse constante, les types de loyers et les mixer au sein de leurs ensembles immobiliers. Cette règle, déjà mise en œuvre dans les opérations nouvelles depuis quelques années, sera dorénavant applicable aux logements déjà construits.

En outre, le supplément de loyer de solidarité pour les ménages dépassant largement les plafonds de ressources est renforcé et la rupture de bail en cas de revenus trop importants facilitée.

- La révision du dispositif SRU :

En vertu de l'article 55 de la loi "solidarité et renouvellement urbains" (SRU) du 13 décembre 2000, certaines communes doivent construire 20 ou 25% de logements sociaux. La loi modifie les conditions d'application de ce dispositif, notamment :

- en augmentant les moyens donnés aux préfets pour imposer, là où la volonté des maires est insuffisante, des programmes de logements sociaux ou leur financement ;
- en durcissant les sanctions pour les communes réfractaires ;
- en exemptant du dispositif certaines communes (par exemple là où le marché du logement ne justifie pas le développement de logements sociaux).

PRÉFET DE LA GIRONDE

Direction Départementale des Territoires  
et de la Mer de la Gironde  
Service Habitat, Logement, Construction Durable  
Unité Développement des Politiques de l'Habitat Durable

Bordeaux, le 28 mars 2018

Affaire suivie par : *Emmanuelle Rouault*  
*emmanuelle.rouault@gironde.gouv.fr*  
Tél. : 05 56 93 31 60  
Fax : 05 56 93 31 11

LE CHEF DE SERVICE

à

SUAT/SAR

**Objet :** Porter à connaissance – PLUi de Convergence Garonne– Volet Habitat  
**PJ :** - Annexe références juridiques

Dans le cadre de la préparation du porter à connaissance préalable à l'élaboration du Plan Local de l'Urbanisme intercommunal de **Convergence Garonne**, vous trouverez ci après, des observations relatives à la prise en compte dans ce document de la politique territoriale de l'habitat.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 les communes de Cardan et Escoussans ont intégré la communauté de communes qui a pris le nom de communauté de communes Convergence Garonne. La CdC est donc constituée de 27 communes.

La Communauté de Communes de Convergence Garonne compte 32 009 habitants (INSEE 2014).

La CdC de Podensac (ancien périmètre) a connu un taux de croissance annuel moyen de 1,5% entre 1999 et 2009 et 2% entre 2008 et 2013, alors que celle des Côteaux de Garonne (ancien périmètre) a connu un taux de 0,8 % entre 1999 et 2009 et 1,7 % entre 2009 et 2014. En comparaison, l'arrondissement de Langon a connu un taux de croissance de 1 % sur la période 2009-2014.

Ces CdC ont donc connu une croissance démographique assez élevée au sein de l'arrondissement grâce au desserrement résidentiel qui prend appui sur une ouverture foncière abondante (source PDH).

La CdC de Convergence Garonne compte 14 703 logements (INSEE 2014) dont 89% de résidences principales. Le taux de vacance est de 8,7% sur la cdc.

## **1. Le cadre juridique**

### **1.1 Le Plan Départemental de l'Habitat (PDH)**

Un PDH a été validé le 25 juin 2015 et signé par l'État et le Conseil Départemental le 17 mars 2016. Cette démarche s'inscrit dans la co-construction des enjeux et des actions avec les professionnels, les associations et les acteurs des territoires. Elle s'appuie également sur une large concertation citoyenne.

S'il n'est pas un document coercitif, le PDH cherche à donner un cadre partagé pour la mise en œuvre des politiques publiques de l'habitat dans le département. En ce sens, il constitue également le support de la délégation de compétence pour la gestion des aides à la pierre de l'État au Département depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et pourra totalement être mobilisé pour l'élaboration du PLUi.

Sur le territoire de la CdC, le PDH identifie les enjeux suivants :

Les années 2000 ont connu une véritable explosion de l'activité immobilière, notamment avec le développement de logements individuels purs.

La dynamique d'accueil est associée à une ouverture foncière généralisée dans la plupart des communes et à des coûts faibles. Ce mouvement s'est affirmé sur la période récente : la consommation foncière a ainsi plus que doublé sur la décennie 2000 par rapport à la décennie précédente. Ainsi, plus des ¾ des espaces mobilisés par l'urbanisation sont situés hors de l'armature urbaine.

L'accueil est ainsi dissocié de l'emploi, prend appui sur une offre foncière abondante, à forte mutabilité et l'attractivité des prix, et entraîne souvent la captation de clientèles exclues des zones plus tendues et potentiellement en difficultés socio-économique. L'offre foncière de lots à bâtir s'adresse ainsi principalement à des ménages jeunes, actifs, mobiles, des catégories intermédiaires.

Dans cette dynamique d'attractivité désorganisée, l'armature territoriale, en particulier les fonctions de centralité des communes de Cadillac et de Podensac sont à l'épreuve. L'habitat dégradé, le mal logement et la permanence d'un parc social de fait constituent des problématiques importantes des centre-villes et centres bourgs. Ils accueillent des publics fragiles (jeunes actifs, catégories intermédiaires), dont les niveaux de revenus sont précaires.

A l'échelle du Sud Gironde, le PDH préconise la constitution d'un parc de pays pour répondre à des besoins ajustés (Podensac et Cadillac) et la poursuite de l'accompagnement des projets de revitalisation.

### **1.2) La compatibilité avec les PLH**

Il n'y a pas de PLH en vigueur sur la cdc de Podensac – des Côteaux de Garonne et de Lestiac sur Garonne, paillet, Rions,

### **1.3) Le Schéma Départemental d'Accueil des Gens du Voyage (SDAGDV)**

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage a imposé l'élaboration d'un schéma départemental d'accueil des gens du voyage. Ce schéma prévoit, en fonction d'une évaluation préalable des besoins et de l'offre existante, les aires permanentes d'accueil ainsi que les aires de grand passage à réaliser, leur capacité et les communes d'implantation.

Les besoins en terrains familiaux ou en habitat adapté destinés aux sédentaires doivent également y figurer. Une commission départementale consultative comprenant des élus et des représentants des associations de gens du voyage participe à l'élaboration et à la mise

en oeuvre du schéma départemental.

En Gironde, le schéma départemental d'accueil des gens du voyage 2011-2017 a été adopté par arrêté préfectoral du 24 octobre 2011.

**Le Schéma Départemental prescrit la réalisation d'une aire d'accueil de 24 places à l'échelle de la CdC de Podensac (ancien périmètre). Le PLUI devra identifier un terrain pouvant accueillir cet équipement et le matérialiser par un emplacement réservé. Le SDAGDV va être révisé avec comme objectif une approbation pour début 2019.**

Sur le territoire, des situations problématiques de sédentarisation sont repérées et identifiées notamment à Portets (Chemin des Limites) et Preignac. Un projet d'habitat adapté de 6 logements a été livré en 2017 permettant de sortir 6 familles du « Chemin des Limites ». Un second projet est en cours de réflexion pour créer un équipement transitoire accompagnant le parcours résidentiel (ETAPS) ou un terrain familial à proximité du Chemin des Limites, qui permettra d'accueillir 6 familles dans l'attente d'une solution de sédentarisation durable.

Le PLUI devra recenser finement les besoins en habitat sédentaire, et prévoir des secteurs pouvant accueillir des projets d'habitat adapté pour les gens du voyage. Cependant, au vu de la révision du schéma d'accueil des gens du voyage engagé en décembre 2016, il sera nécessaire de mettre en face de chaque situation identifiée des propositions répondant à des solutions bien intégrées socialement et sur le plan urbain en évitant la systématisation des STECAL ou assimilé.

## **2. Enjeux particuliers sur la CdC Convergence Garonne**

### **2.1. Le parc privé**

Le parc de logement de la cdc comprend une part importante de logements anciens situés dans les centres bourg (environ 45 % du parc construit avant 1945 – données INSEE).

Une OPAH renouvellement urbain a été engagée sur la commune de Cadillac.

**La revalorisation de l'habitat ancien et le renforcement de l'armature urbaine est un enjeu principal.**

L'amélioration de la **qualité énergétique de l'habitat** est un enjeu fort à l'échelle du territoire, dont la cible déborde le parc de logements le plus ancien, et constitue un gisement potentiel d'emplois et de montée en compétence du tissu économique local.

La **lutte contre l'habitat indigne** est un élément déterminant des conditions de réussite de l'intervention en tissu ancien et ne doit pas être traitée de manière résiduelle ou isolée.

Le PLUI devra ainsi prévoir les droits à construire permettant d'intervenir sur les secteurs nécessitant des actions de revitalisation, dans le cadre de projets d'ensemble où la stratégie habitat doit être connectée aux autres segments de l'aménagement (espaces publics, commerces, équipement, accessibilité, emplois etc ...). Dans ce cadre, l'action sur le parc privé pourra prévoir aussi bien les mesures incitatives à destination des propriétaires, que des mesures plus coercitives (ORI, DUP ...) en fonction des problématiques identifiées et du caractère stratégique de certains bâtiments ou îlots.



**La revalorisation de l'habitat ancien suppose une gestion raisonnée du développement urbain et des extensions adossées aux bourgs. La revitalisation de l'habitat des bourgs ne doit pas être contrariée par des jeux d'extension urbaine qui viendraient fragiliser les efforts de revalorisation.**

## **2.2. Le parc public**

La cdc compte 510 logements locatifs sociaux soit 3,5 % du parc total. La part la plus importante de logements locatifs sociaux se concentre sur les communes de Podensac et Cadillac (RPLS 2015).

Les 2 communes nouvellement intégrées ne comptent pas de logements locatifs sociaux dans leurs parcs.

Aucune commune de la cdc n'est soumise aux obligations SRU toutefois une part de développement du parc social est à prévoir en appui de la revalorisation des tissus urbains existants notamment sur Les communes de Cadillac et de Podensac.

D'après les données du SNE au 1<sup>er</sup> janvier 2018 :

La CdC de Podensac, des Côteaux de Garonne et de Lestiac sur Garonne, Paillet, Rions a cdc de Podensac (périmètre au 1<sup>er</sup>/01/2017) comptabilise 295 demandes sociales pour 29 demandes satisfaites dont 94 demandes sur la commune de Cadillac pour 11 demandes satisfaites et 75 demandes sur la commune de Podensac (données secrétisées sur les demandes satisfaites).

**Le développement d'une offre locative sociale pourra utilement être prévue dans le PLUI au travers de servitudes de mixité sociale, emplacements réservés ou des OAP, à orienter principalement sur les communes de Podensac et Cadillac et les autres bourgs structurants (Barsac, Cérons et Preignac) dans une moindre mesure. Le développement du parc social en dehors de l'armature urbaine ne pourra être prévu que de manière très occasionnelle.**

**La constitution d'un parc de pays permettra d'accueillir une part mesurée du parc social neuf dans le cadre de petites opérations (moins de 10 logements), accessibles (financements à axer sur les PLAI), inscrites au sein des tissus existants et dans le cadre d'une programmation finement ajustée aux besoins des publics. Cependant, « l'acquisition/amélioration » sera à privilégier.**

L'attractivité modérée du territoire pour les bailleurs sociaux invite à construire cette programmation de manière fortement partagée avec eux, ainsi qu'avec les principaux financeurs, notamment le Conseil Départemental délégataire des aides à la pierre de l'Etat. **Dans ce sens, ces deux acteurs devront être associés de manière préférentielle à l'élaboration du PLUI.**

La typologie de logements sociaux, en termes de coût et de surface, devra être adaptée à la spécificité des besoins. **Les petits ménages (1 à 3 personnes), et les ménages aux revenus modestes constituent ainsi la majorité de la demande selon le SNE. Le PLUI devra en ce sens identifier les catégories de publics (jeunes, personnes seules, ouvriers agricoles, personnes âgées, familles monoparentales etc ...) qui concentrent la majorité des besoins en logements sociaux afin d'élaborer une programmation adaptée.**

**Pour favoriser la diversification de l'habitat, la cdc est invitée, dans le cadre de l'élaboration de son PLUi, à mobiliser les outils suivants :**

- **Un programme d'actions foncières.** Ce volet pourra prévoir les modalités d'usage du droit de préemption urbain, la réalisation d'études foncières à mettre à disposition des opérateurs ou encore la mobilisation du foncier public.
- **L'urbanisme opérationnel :** dans le cadre des opérations d'aménagement à venir ou en cours, il s'agit de préciser plus généralement la diversification de l'habitat en réponse aux besoins (taille, coût, individuel, locatif...). Ces éléments pourront utilement être intégrés dans les OAP.
- **L'urbanisme réglementaire** qui prévoira des dispositions favorisant la densification, l'ouverture à l'urbanisation nécessaire et la diversification de l'habitat.

En effet le règlement peut :

- délimiter des terrains sur lesquels sont institués, dans les zones urbaines et à urbaniser, des emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit (art L.151-41 4ème al).
- délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels les programmes de logements comportent une proportion de logements d'une taille minimale qu'il fixe (art L.151-14).
- délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme est affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale (art. L.151-15 du CU).
- délimiter des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de programmes de logements comportant des logements locatifs sociaux bénéficie d'une majoration du volume constructible qui ne peut excéder 50% (art. L.151-28 du CU).
- ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement lors de la construction de logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'État (article L.151-34).

### 2.3 Répondre aux besoins des publics les plus vulnérables

La réponse aux besoins de certains publics peut être recherchée par le développement d'une offre locative sociale « classique ». Dans d'autres cas particuliers, l'offre sociale classique ne répond pas aux besoins et d'autres solutions doivent alors être étudiées.

Le PDH met en évidence la nécessité de mettre en œuvre des solutions afin de prendre en compte les besoins concernant les jeunes et les publics vulnérables à l'aide d'une stratégie territoriale coordonnée à l'échelle de l'arrondissement du Sud Gironde. Actuellement, le manque d'offres et de solutions, notamment en ce qui concerne l'hébergement d'urgence, amène à orienter les situations problématiques sur l'agglomération bordelaise.

Le PDALHPD préconise la construction d'une résidence sociale (20/25 logements) sur l'arrondissement du Sud Gironde et a pour objectif de couvrir ce territoire dépourvu en foyer de jeunes travailleurs. Ces structures ont vocation à être implantés plutôt sur les principales centralités du grand territoire du Sud Gironde (Arrondissement) avec un rayonnement à l'échelle de tout ce territoire.

La CdC de Convergence Garonne pourra s'inscrire dans ces démarches qui seront menées à l'échelle de l'arrondissement.

L'arrondissement de Convergence Garonne  
L'arrondissement de Convergence Garonne

Emmanuel ARDOUIN

## Annexe – Le contexte juridique

■ **La loi pour la mise en œuvre du droit au logement du 31 mai 1990 (« loi Besson »)** consacre le droit au logement et crée les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage.

■ **La loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 (LOV)** vient compléter le dispositif destiné à lutter contre la ségrégation sociale dans la ville en créant le « droit à la ville » qui fixe comme objectif des politiques publiques le fait d'assurer, sans discrimination, aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de service et de transport répondant à la diversité de leurs besoins et de leurs ressources. Elle crée les programmes locaux de l'habitat.

■ **La loi relative à la lutte contre les exclusions du 31 juillet 1998** est une actualisation de la loi Besson ; elle tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance.

■ **La loi relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage du 5 juillet 2000** établit le principe d'équilibre entre, d'une part, la liberté constitutionnelle d'aller et venir et l'aspiration légitime des gens du voyage à pouvoir stationner dans des conditions décentes et, d'autre part, le souci des élus locaux d'éviter des installations illicites qui occasionnent des difficultés de coexistence avec leurs administrés. Elle modifie le dispositif départemental d'accueil des gens du voyage et renforce les dispositions relatives aux schémas départementaux qui deviennent le pivot du dispositif.

■ **La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000 (SRU)** réaffirme les principes de diversité et de mixité sociale et urbaine. Elle s'articule autour de 3 axes :

- la réforme des documents d'urbanisme, dans un souci de cohérence ;
- l'intégration des déplacements dans la réflexion urbaine, au service du développement durable, avec le renforcement du rôle des Plans de Déplacements Urbains (PDU) ;
- la lutte contre la ségrégation spatiale, avec notamment la création du dispositif de l'article 55 qui impose à toutes les communes de plus de 3 500 habitants - comprises dans une unité urbaine (agglomération) de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants - de disposer d'au moins 20% de logements locatifs sociaux parmi leurs résidences principales.

■ **La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003** instaure un programme national de rénovation urbaine et crée l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU) qui constitue le guichet unique de financement du programme.

■ **La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004** vient renforcer les pouvoirs des collectivités dans de nombreux domaines. Outre la possibilité pour les EPCI dotés d'un PLH de se voir déléguer par convention la compétence des aides à la pierre, la loi transfère aux départements la gestion du Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL). Elle crée par ailleurs les conventions de patrimoine que les organismes d'habitation à loyer modéré peuvent conclure avec l'État, contenant les éléments de la politique patrimoniale et sociale de l'organisme.

■ **La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 (MOLLE)** qui prévoit une réforme substantielle des programmes locaux de l'habitat notamment

- l'extension du champ d'application du PLH qui devient obligatoire pour les communes isolées de plus de 20 000 habitants et pour les Communautés de communes qui ont pris la compétence habitat et qui comptent plus de 30 000 habitants avec une ville centre de plus de 10 000 habitants ;
- le renforcement de l'opérationnalité du PLH : territorialisation des objectifs par commune, précision du nombre et de la typologie des logements, échéancier prévisionnel, orientations en matière de servitudes ;
- le renforcement des pouvoirs du Préfet ;
- une articulation renforcée du PLH avec le PLU. Lorsqu'un PLH est approuvé après le PLU, le délai de mise en compatibilité par la commune passe de 3 ans à 1 an. Lorsque le PLU est élaboré et adopté par un EPCI ayant la compétence habitat, il doit désormais intégrer les dispositions du PLH et en tenir lieu.

Cette loi contient des mesures concernant notamment :

- les acteurs du logement : réforme du 1% logement, création des conventions d'utilité sociale (CUS), évolution des statuts et missions de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) ;
- la création du plan national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) ;
- l'urbanisme et l'offre foncière, avec l'objectif de faciliter la construction de logements ;
- l'accession sociale à la propriété ;
- l'investissement locatif et le conventionnement ANAH ;
- l'accès au logement et la location tant dans le parc privé que social : simplification des démarches, facilitation de la mobilité dans le parc social... ;
- le logement des personnes défavorisées, le traitement de l'habitat indigne et le droit au logement opposable, avec notamment la première définition légale de la notion d'habitat indigne ;
- l'instauration obligatoire par le Préfet et le président du Conseil général des commissions départementales de coordination des actions de préventions des expulsions ;
- une refonte de la planification de l'hébergement, avec l'instauration d'obligations chiffrées pour certaines communes, assorties d'un prélèvement sur leurs ressources fiscales en cas de non atteinte de ces objectifs.

■ **La loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010 (Grenelle 2)**, second volet du Grenelle de l'environnement, fixe de nouvelles règles environnementales dans de nombreux domaines : bâtiment, urbanisme, transports, eau, mer, énergie, climat, biodiversité...

Concernant plus spécifiquement la question du logement, elle comporte plusieurs mesures :

- amélioration de la performance énergétique : information obligatoire, rôle accru du diagnostic de performance énergétique, élargissement de la réglementation thermique, compétence des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) élargie à la lutte contre la précarité énergétique ;
- important volet dans le domaine de l'urbanisme : meilleure prise en compte du développement durable dans les documents d'urbanisme, l'incompatibilité manifeste avec le PLH devient un motif d'opposition, dans le cadre du contrôle de légalité, à l'approbation du PLU, possibilité pour le PLU de délimiter des secteurs avec densité minimale de construction, renforcement du caractère opérationnel des SCOT (objectifs chiffrés de consommation d'espace notamment) ;
- climat : les collectivités de plus de 50 000 habitants sont tenues d'établir un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre, l'objectif étant d'adopter un plan climat-énergie avant le 31 décembre 2012.

■ **La loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social du 18 janvier 2013** prévoit les réformes suivantes :

- une mesure visant à favoriser la mise à disposition du foncier de l'État et de ses établissements publics en faveur du logement en permettant une cession au profit d'opérations de logement social pouvant aller jusqu'à la gratuite ;

- une augmentation du seuil de logements locatifs sociaux à 25% des résidences principales à l'échéance de 2025 avec des taux de rattrapages de logements locatifs sociaux manquants suivants : 25% sur la période triennale 2014-2016 ; 33% pour 2017-2019 ; 50% pour 2020-2022 ; 100% pour 2023-2025 (modification de l'article 55 loi SRU) ;
- un renforcement des contraintes à l'égard des communes en état de carence de logements sociaux : possibilité pour le Préfet de multiplier par cinq les prélèvements ; relèvement du plafond du prélèvement à 7,5% pour les communes à fort potentiel fiscal ; obligation d'inclure dans toute opération de taille significative au moins 30% de logements locatifs sociaux ;
- une redéfinition du circuit de reversement des prélèvements opérés sur les communes en état de carence : reversement des majorations de prélèvement à un fonds national ; versement prioritaire des prélèvements aux intercommunalités délégataires des aides à la construction de logements et à défaut, à l'établissement public foncier local ou d'État compétent sur le périmètre communal ou au FAU.

### ■ La loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction du 1<sup>er</sup> juillet 2013

Par ces ordonnances, le gouvernement entend :

- mettre en place une procédure intégrée pour le logement, qui rassemble l'ensemble des procédures d'autorisation nécessaires pour un projet, afin d'aboutir plus rapidement à la délivrance des permis de construire, dans le respect de la protection de l'environnement ;
- accroître la densification en favorisant la transformation de bureaux en logements, en limitant les obligations en matière de places de stationnement, en autorisant un alignement sur la hauteur d'un bâtiment contigu ou la surélévation d'immeubles pour la création de logements ;
- réduire le délai de traitement des recours contentieux et lutter contre les recours abusifs ;
- encourager le développement de logements intermédiaires à prix maîtrisé, entre logement social et parc privé, par la création d'un statut spécifique et d'un bail de longue durée dédié ;
- créer un portail national de l'urbanisme pour améliorer l'accès aux documents d'urbanisme ;
- augmenter le taux maximal de garantie d'emprunt que les collectivités territoriales peuvent consentir pour faciliter le financement de projets d'aménagement ;
- supprimer progressivement la possibilité de garantie intrinsèque pour les opérations de logements en l'état futur d'achèvement (VEFA) afin de protéger les accédants en cas de défaillance du promoteur en cours de chantier ;
- faciliter la gestion de la trésorerie des entreprises du bâtiment.

■ L'ordonnance relative au contentieux de l'urbanisme du 18 juillet 2013 vise à accélérer les délais et le traitement des contentieux en matière d'urbanisme ainsi qu'à prévenir les recours « abusifs » dans l'objectif de faciliter la réalisation d'opérations d'aménagement et de construction de logements.

### ■ L'ordonnance relative à la procédure intégrée pour le logement (PIL) du 3 octobre 2013

Pourront faire l'objet d'une PIL, à compter du 01/01/2014, les opérations d'aménagement ou les constructions destinées principalement à l'habitation, à caractère public ou privé, présentant un caractère d'intérêt général dès lors qu'elles sont situées dans une unité urbaine au sens de l'INSEE (une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu - c'est-à-dire sans coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions – et qui comptent au moins 2 000 habitants). Les projets doivent en outre permettre d'assurer, à l'échelle de la commune, la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat.

Cette procédure permet de diviser par deux les délais nécessaires à la réalisation de projets de construction de logements en simplifiant et fusionnant les différentes étapes des procédures applicables en matière d'urbanisme. La PIL permet en effet de mettre en compatibilité les documents d'urbanisme (PLU, SCOT et le SAR) et d'adapter des normes supérieures (SDAGE et SAGE, ZPPAUP, SRCE, PCET, DTA, PPR, PDU et PLH). Elle peut être décidée soit par l'État ou ses établissements publics, soit par les collectivités territoriales ou leurs

groupements compétents pour élaborer les documents d'urbanisme.

#### ■ L'ordonnance relative au développement de la construction de logement du 3 octobre 2013

Les possibilités de dérogations, présentées ci-dessous, sont ouvertes à la communauté de communes de Convergence Garonne.

Pour favoriser la construction de logements en zone tendue, cette ordonnance vise à favoriser la densification des cœurs urbains afin de limiter la périurbanisation. Pour y parvenir, il est proposé d'accroître l'offre et de diminuer le coût des logements en agissant sur les obligations et les dérogations découlant des documents d'urbanisme dans des communes où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements (communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants figurant à l'article 232 du CGI et communes à forte croissance démographique au sens de l'article L. 302-5, 7ème alinéa du CCH).

L'autorité compétente pour délivrer les permis de construire peut ainsi déroger aux règles du PLU (ou du document en tenant lieu) relatives au gabarit et à la densité des constructions, ainsi qu'aux obligations de stationnement pour des projets destinés principalement à de l'habitation, qu'il s'agisse d'un projet de construction, de surélévation ou de transformation en habitation par reconstruction, rénovation ou réhabilitation. Il sera également possible d'exonérer de l'obligation de stationnement un projet de construction neuve situé à moins de 500 mètres d'une gare ou d'une station de transport public guidé ou de transport collectif en site propre.

Le Préfet peut aussi accorder certaines dérogations aux règles de construction pour des projets de surélévation de constructions existantes à vocation de logements.

Le décret visant à favoriser la construction de logements du 3 octobre 2013 précise les modalités pratiques d'application de l'ordonnance précitée (consistance des dossiers de demande de dérogations, modalités d'instruction des demandes et de décision).

#### ■ L'ordonnance n° 2014-159 du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire

Elle donne une définition générale des logements intermédiaires, laquelle repose notamment sur le respect d'un plafond du niveau de ressources de ses occupants et sur le respect d'un plafond du niveau de prix exigés à l'achat ou à la location. Plus précisément, il s'agit des logements qui répondent aux trois conditions suivantes :

— ils font l'objet d'une aide directe ou indirecte accordée par l'Etat, une collectivité locale ou l'un de ses groupements, ou par une personne morale de droit privé. Cette aide est conditionnée au respect, pendant une certaine durée, d'engagements quant à son occupation et à son prix ;

— ils sont destinés à une occupation à titre de résidence principale par des personnes physiques dont les ressources n'excèdent pas des plafonds déterminés en fonction de la typologie du ménage, la localisation et le mode d'occupation du logement ;

— ils font l'objet d'un prix d'acquisition ou un prix de location qui n'excède pas des plafonds déterminés en fonction de la localisation du logement, de son type et, le cas échéant, de son mode de financement.

Cette ordonnance prévoit également la prise en compte des logements intermédiaires dans la typologie des logements pouvant faire l'objet d'une programmation dans les PLH, permettant à la collectivité de compléter l'offre de logements pour répondre plus spécifiquement aux besoins identifiés sur ce créneau. Cette complémentarité de l'offre de logements au travers des logements intermédiaires constitue un levier pour agir sur la diversité de l'offre de logements et sur la mixité sociale des quartiers.

**Le besoin de développement d'une offre intermédiaire apparaissant clair sur la commune au regard des prix du marché, il conviendra que le PLH définisse une programmation de cette typologie de produits.**

#### Favoriser l'accession sociale à la propriété

De la même manière que pour le logement intermédiaire, le développement d'une offre de logement en accession sociale, permettant à des ménages modestes d'accéder à la propriété, viendra utilement compléter l'offre existante pour permettre des parcours résidentiels complets.

Le mécanisme de location-accession permet à des ménages sans apport personnel d'acquérir le logement qu'ils occupent avec un statut de locataires. Les opérations réalisées dans le cadre de ce dispositif comportent deux phases. Au cours de la première, le logement est financé, comme dans le cas d'une opération locative classique, par un opérateur Hlm. Le ménage qui occupe le logement acquitte une redevance composée d'une indemnité d'occupation incluant les frais de gestion, et d'une épargne (la « part acquisitive »). A l'issue de cette première phase, dont la durée peut être variable, le ménage a la possibilité d'opter pour le statut d'accédant à la propriété.

Afin de rendre la location-accession attractive pour des ménages dont les ressources sont modestes, un prêt conventionné dédié à ce type d'opérations sociales dans le neuf, le prêt social location-accession (PSLA), a été créé en 2004. Ce produit présente les mêmes avantages fiscaux que le PLS (TVA à taux réduit et exonération de TFPB) et est éventuellement transférable de l'opérateur à un ménage accédant. Il peut se cumuler, sous certaines conditions, avec un PTZ.

**Il conviendra que le PLH détermine une programmation de PSLA**

#### Mise en œuvre d'une stratégie de vente du patrimoine HLM

Au-delà des PSLA, la vente de patrimoine HLM est un important levier pour les opérateurs afin de constituer des fonds propres permettant d'investir pour la production de nouveaux logements.

**La Commune doit, à travers son PLH, inscrire une stratégie de vente et de reconstitution du parc HLM dans une approche d'ensemble.** Les principes suivants peuvent a minima être poursuivis :

- garantir la qualité du patrimoine vendu
- moduler la stratégie de vente et de compensations en fonction de la situation de la commune au regard de la loi SRU. Il est à ce titre rappelé que la vente de patrimoine HLM est interdite dans les communes en carence.

#### - La Loi pour l'accès au logement et à l'urbanisme rénové du 24 mars 2014.

Cette loi vise à combattre la crise du logement, marquée depuis de nombreuses années par une forte augmentation des prix, une pénurie de logements et une baisse du pouvoir d'achat des ménages. Structurée selon 3 axes complémentaires, le volet habitat de ce texte est porteur d'une démarche de régulation, d'une logique de protection et d'une dynamique d'innovation, répartis en 3 chapitres :

- l'accès de tous à un logement digne et abordable.
- la lutte contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées.
- l'amélioration de la lisibilité et l'efficacité des politiques publiques du logement.

La loi ALUR renforce également la place des EPCI dans la coordination locale des politiques de l'habitat. A ce titre, le PLH qu'il soit intégré ou non dans un PLUi, voit son champ d'intervention agrandi et sa politique partenariale renforcée.



Les EPCI dotés de PLU H doivent élaborer un plan partenarial de gestion de la demande locative sociale et d'information des demandeurs (PPGDLSID : L.441-2-8 et L.441-2-9 du CCH) qui définit les orientations destinées à assurer la gestion partagée des demandes de logement social et à satisfaire au droit à l'information des demandeurs.

Il fixe le délai maximal dans lequel tout demandeur qui le souhaite doit être reçu après l'enregistrement de sa demande de logement social (art.97- 6°-Art. L.441-2-8 nouv.-I-1er & 2è al.).

Le plan peut prévoir :

La mise en place et les modalités d'un système de cotation de la demande liée à un système de qualification de l'offre de logements (art.97-6° -Art. L.441-2-8 nouv.-1-3è al.).

La mise en place et les modalités d'un système de location-choisie art.97-6°-Art.L.441-2-8.-I-4è al.).

A titre expérimental, il peut prévoir la participation des agents immobiliers à la collecte et à la diffusion d'informations sur l'offre de logements disponibles. Il détermine les actions auxquelles sont associés les organismes bailleurs, l'Etat et les autres réservataires de logements sociaux et, le cas échéant, d'autres personnes morales intéressées (ADIL).

#### **- La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).**

Cette loi prévoit notamment le transfert automatique au président de l'EPCI des pouvoirs de polices spéciales de l'habitat. Ainsi, celui-ci sera compétent pour la sécurité des immeubles recevant du public, la sécurité des immeubles collectifs à usage principal d'habitation et celle des bâtiments menaçants ruine. Les Maires des communes membres de l'EPCI disposent d'un délai de 6 mois à compter de l'élection du Président de l'EPCI pour s'opposer à ce transfert (CGCT, art L.5211-9-2 I dernier alinéa).

#### **- La loi du 18 juin 2014 portant nouvelle organisation territoriale de la république (Loi NOTRe).**

La loi ajoute à la liste des compétences obligatoires des communautés de communes et des communautés d'agglomération l'aménagement et l'entretien des aires d'accueil des gens du voyage (article 18).

Les communautés de communes devront alors se doter de deux nouvelles compétences obligatoires parmi cinq compétences obligatoires avant le 31 décembre 2016 : l'aménagement de l'espace communautaire (dont le PLU), le développement économique, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des risques d'inondation (dés 2016), la promotion du tourisme, et les aires d'accueil des gens du voyage.

#### **- La loi du 29 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.**

En matière d'attribution la loi permet notamment de fléchir une partie de logement locatif social en faveur des publics handicapés et âgés nécessitant un logement accessible.

#### **- Loi du 27 janvier 2017 relative à l'Egalité et à la Citoyenneté.**

Le deuxième volet de la loi engage un certain nombre de mesures dans le domaine du logement social pour favoriser la mixité et lutter contre les phénomènes de ségrégation territoriale, notamment :

- L'évolution du système d'attribution des logements sociaux ; les règles de l'attribution des logements sociaux changent sur plusieurs points :

- au moins 25% des logements sociaux disponibles dans les quartiers les plus attractifs (contre 19% en moyenne aujourd'hui) devront être attribués aux 25% des ménages les plus modestes ;
- les publics prioritaires d'un logement social (personnes handicapées, mal logées, etc.) sont redéfinis et élargis ;

- les collectivités et Action logement devront désormais consacrer 25% de leurs réservations au relogement des ménages prioritaires. Par ailleurs, la possibilité pour le préfet de le déléguer son contingent de réservations aux communes est supprimée ;
- l'ensemble des acteurs du logement à l'échelle intercommunale devront rendre publics les critères d'attribution des logements sociaux.
- la "location voulue" est encouragée. Elle consistera pour un demandeur à pouvoir se positionner sur des logements sociaux publiés et à être classé en fonction de critères de priorité connus. A cette fin, tous les bailleurs sociaux devront publier, d'ici 2020, notamment sur internet, les logements sociaux vacants.

- Une nouvelle politique des loyers du parc social :

Dans le logement social, les loyers sont déterminés en fonction du financement obtenu lors de la construction de l'immeuble. Plus de souplesse est introduite dans ce principe. Afin de favoriser la mixité, les bailleurs pourront mieux répartir, à masse constante, les types de loyers et les mixer au sein de leurs ensembles immobiliers. Cette règle, déjà mise en œuvre dans les opérations nouvelles depuis quelques années, sera dorénavant applicable aux logements déjà construits.

En outre, le supplément de loyer de solidarité pour les ménages dépassant largement les plafonds de ressources est renforcé et la rupture de bail en cas de revenus trop importants facilitée.

- La révision du dispositif SRU :

En vertu de l'article 55 de la loi "solidarité et renouvellement urbains" (SRU) du 13 décembre 2000, certaines communes doivent construire 20 ou 25% de logements sociaux. La loi modifie les conditions d'application de ce dispositif, notamment :

- en augmentant les moyens donnés aux préfets pour imposer, là où la volonté des maires est insuffisante, des programmes de logements sociaux ou leur financement ;
- en durcissant les sanctions pour les communes réfractaires ;
- en exemptant du dispositif certaines communes (par exemple là où le marché du logement ne justifie pas le développement de logements sociaux).