

LA CABANISATION DANS L'HERAULT

La cabanisation
qu'est ce que c'est ?

La cabanisation est la construction ou l'installation d'un habitat permanent ou provisoire sans autorisation en zone inconstructible naturelle ou agricole et par conséquent illégal. Elle peut prendre la forme diverse de maisons, villas, cabanons, mazets, mobil-homes, caravanes...

Le département de l'Hérault est fortement concerné par ce phénomène qui revêt des enjeux multiples : sociaux, d'hygiène et de salubrité (absence de réseau eau potable, de collecte de déchets...), de sécurité (risques inondation ou feux de forêt et éloignement des secours), environnementaux (eaux usées dans le milieu naturel, atteinte au paysage), mais aussi économiques (coût pour la collectivité).

Pourquoi lutter
contre la cabanisation ?

Pourquoi une étude ?

La direction départementale des territoires et de la mer de l'Hérault a réalisé une étude pour connaître l'évolution de la cabanisation depuis 2005 et évaluer la mise en oeuvre de l'action publique.

2016



DDTM34
Direction Départementale des Territoires
et de la Mer de l'Hérault



Évolution du nombre de parcelles cabanisées

LA MÉTHODE

Sur 11 secteurs répartis sur l'ensemble du département de l'Hérault, l'étude a consisté dans un premier temps à relever, parcelle par parcelle sur les orthophotos de 2005, 2008 et 2012, le nombre et le type "d'installations illégales" en zones agricoles et naturelles.

Sur le secteur de Vic la Gardiole, la comparaison du relevé orthophoto avec les résultats terrain mené par le Syndicat Intercommunal des Etangs Littoraux (SIEL), a mis en évidence que 93% des parcelles occupées par de la cabanisation sont reconnues et ainsi a permis de fiabiliser la méthodologie. (Sources : BD Parcellaire et orthophotos 2005 (IGN), 2008 (CD34), 2012 (SIG LR)).

LES RÉSULTATS

Une présence majoritairement sur le littoral mais maintenant aussi dans l'arrière-pays

La cabanisation reste majoritairement présente sur le littoral du département. Cependant, on constate un déplacement du phénomène vers l'arrière-pays, où les communes sont moins attentives ou informées sur le sujet. Sur l'est et le littoral du département, on observe également un ralentissement de ces occupations illégales.

Une augmentation plus forte de la cabanisation «légère»

La cabanisation "légère" augmente de 2 à 10 fois plus que la cabanisation "en dur", selon les secteurs. Le développement des mobil-homes, la surveillance plus poussée sur les constructions "en dur" peuvent expliquer ce phénomène. On pourrait ainsi définir des types de communes à cabanisation principalement "légère", ou au contraire à majorité bâtie "en dur".

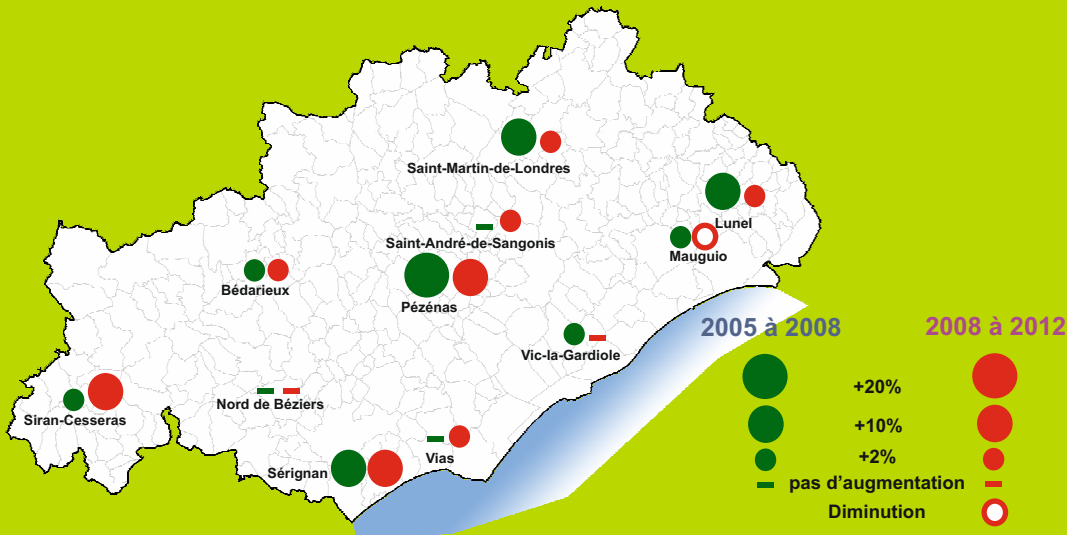
Les parcelles agricoles plus touchées que les zones naturelles

Sur le littoral, ce sont plutôt des parcelles agricoles qui sont cabanisées (agriculture en recul et sols moins fertiles que dans l'arrière-pays). Les outils de protection des zones naturelles étaient jusqu'à présent plus efficaces que ceux portant sur les espaces agricoles, ce qui explique cette tendance.

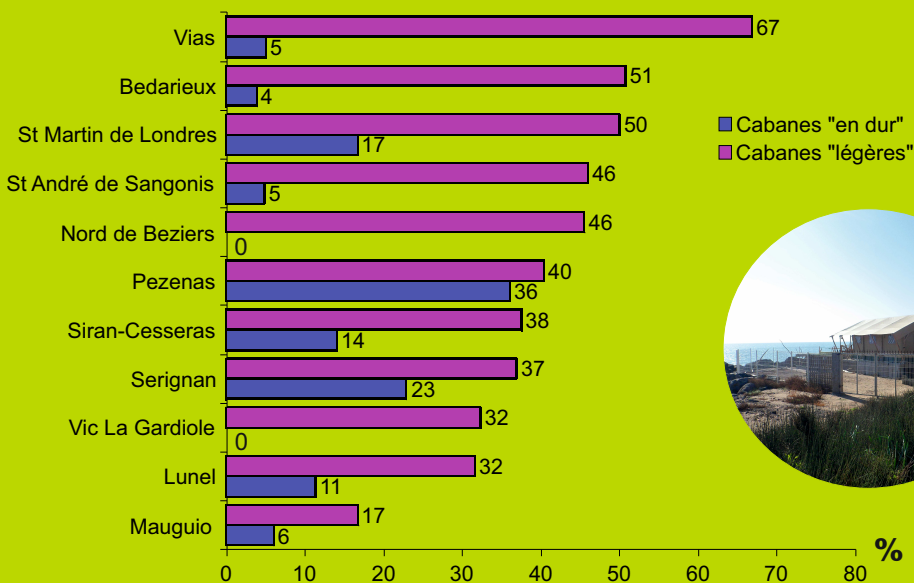


Augmentation du nombre de cabanes de 2005 à 2012

Cabanisation en dur de 2005 à 2008 et de 2008 à 2012



Évolution en pourcentage du nombre de cabanes "légères" et "en dur" de 2005 à 2012



Actions menées par les différents acteurs

Pour mettre un coup d'arrêt au développement de la cabanisation, le préfet, le procureur général près la cour d'appel et 24 communes littorales volontaires ont renforcé l'action publique en coordonnant leurs efforts. Les engagements de ces partenaires ont été matérialisés par la signature d'une charte de lutte contre la cabanisation en 2008.

Dans le cadre de l'étude, la rencontre des différents acteurs (collectivités, conseil départemental, syndicats, services de l'Etat...) a permis d'analyser leurs actions et leurs retours d'expérience.

Ce qui fonctionne bien

Les relations avec les services des affaires juridiques de l'Etat :

Accompagnement par la DDTM pour le montage de dossier ; surveillance du terrain par les communes pour le suivi des infractions.

Du personnel en commune affecté spécialement à la surveillance du territoire :

Moyens humains indispensables pour être efficace.

La régulation à "l'amiable":

Le dialogue est souvent suffisant à convaincre les propriétaires.

La stratégie de l'acquisition foncière :

Par la commune, le Conservatoire du Littoral ou le Conseil Départemental de l'Hérault. Cette stratégie requiert une vision à long terme et l'anticipation de la gestion des terrains acquis.

Les courriers informatifs :

Envoyés par la mairie suite aux déclarations d'intention d'aliéner.

La surveillance du territoire via des photos aériennes :

Campagnes de prise de vue aérienne l'été ou consultation de portails cartographiques (Géoportail, Google Earth, ..).





Ce qui limite l'action des communes

La difficulté à recouvrer les astreintes :

L'insolvabilité (réelle et souvent organisée) de nombreux contrevenants, ainsi que l'utilisation fréquente par ceux-ci de toutes les voies de recours disponibles, rendent particulièrement difficile le recouvrement des astreintes. La mise en place de ces astreintes et la pression mise sur les contrevenants font néanmoins l'objet d'une mobilisation particulière de la DDFIP pour inciter à la remise rapide des lieux en état.

Le manque de formations :

Le sujet demande des connaissances spécifiques à acquérir ; évolutions de la loi ; changement des équipes municipales et des personnels.

La durée des procédures :

Entre le procès verbal et l'audience, 2 ans peuvent s'écouler. Inadapté pour la cabanisation légère estivale.

Le prix du foncier :

Les prix pour la préemption sont fréquemment fixés au prix de "terrain de loisirs", très élevés, beaucoup trop pour les moyens financiers des communes.

Les difficultés rencontrées sur le terrain :

Les élus, personnels et police municipale sont parfois victimes de menaces et d'agressions lorsqu'ils verbalisent les contrevenants.



Quelques retours d'expérience

Comprendre

SIEL

Le Syndicat Intercommunal des Etangs Littoraux (SIEL) mène une action dans la durée de connaissance de la cabanisation

En 2003 un recensement de la cabanisation sur les parcelles en zone humide a été effectué. En 2015, ce diagnostic a été mis à jour et étendu à d'autres secteurs. Un bilan des actions a été réalisé et une amélioration des outils en place proposée. Ce travail est le fruit de visites de terrain, d'entretiens et de réunions menés en partenariat avec les élus et polices municipales.

Bilan Base de données précise et actualisée sur le territoire intercommunal. Important effet de sensibilisation et de formation. Révélateur des besoins de coordination et de moyens adaptés pour se saisir des engagements.

2 exemples d'actions de prévention

BASSIN de THAU

Une surveillance du territoire mise en place sur 6 communes par la Communauté de Communes du Nord Bassin de Thau

Une mutualisation des moyens sur ces communes (gardes champêtres) a permis d'établir les infractions à l'urbanisme dans les zones agricoles et naturelles.

Bilan Travail de terrain très efficace. Lien étroit avec les services juridiques de la DDTM 34.

MAUGUIO

La commune de Mauguio, en collaboration avec le Conseil Départementale et le Conservatoire du Littoral et des Espaces Lacustres, a mis en place un schéma d'intervention foncière

Un zonage prioritaire a été défini pour des actions de préemption à mener en lien avec la SAFER.

Bilan Cette action à long terme a permis de donner une cohérence à l'action foncière.





Absorber

SÉRIGNAN

Une action constante durant l'été

L'été s'accompagne de son flot d'installations de caravanes et mobil-homes (représente 95% des installations de cabanisation). L'objectif de la commune est d'éviter que ces installations se pérennisent au delà de la saison sur le territoire de la commune. Des arrêtés interruptifs de travaux sont systématiquement établis pour les installations en dur. L'effet dissuasif est fort.

Bilan Quasiment aucune installation de l'été ne se pérennise. Cette opération demande une veille assidue

AGDE

Des pratiques juridiques nouvelles pour contrecarrer la cabanisation

A Agde la commune a opté pour des procédures civiles à la place de la procédure pénale, un avocat présente le dossier devant le juge civil par la voie du référé.

Bilan Délais écourtés (environ 6 mois au lieu de 2 ans pour le pénal) => plus d'impact sur les nouvelles constructions.

Régulariser

Une prise en compte de la cabanisation dans les réflexions liées aux documents d'urbanisme :

Le SIEL, en tant que personne publique associée, accompagne les communes dans leur révision de PLU, en veillant à ce que le sujet de la cabanisation soit pris en compte. Intégration du principe de non constructibilité dans les zones Agricoles et Naturelles.

Une perception fiscale sur les constructions en place à Villeneuve-les-Maguelone :

Cette taxe est perçue par les communes et les EPCI afin de financer les actions et opérations contribuant à la réalisation des objectifs définis dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales.

La prescription de la taxe d'aménagement, anciennement taxe locale d'équipement, est de 6 ans après le début des travaux. Elle est liée à la construction, son paiement est déclenché d'office avec l'obtention du permis de construire. La commune a donc décidé de la percevoir sur les constructions sans permis.

Conclusion

Rappelons que l'objectif principal de l'État est de s'assurer du respect des règles d'urbanisme qui déterminent les conditions d'organisation de la société sur le territoire. Stopper le phénomène de cabanisation et les constructions irrégulières, fréquemment génératrices de risques pour la sécurité des personnes et la qualité de l'environnement (atteintes aux paysages, eaux usées non traitées dans le milieu naturel, etc), nécessite une vigilance de tout les instants, tant pour les collectivités que les services de l'État.

Sans pour autant arriver à enrayer ce phénomène, les actions entreprises depuis la charte de 2008 ont eu des effets significatifs sur la réduction du rythme de construction de l'habitat illégal dans certains secteurs. C'est par une politique à long terme, indispensable à la crédibilité des acteurs publics, que ce phénomène pourra être endigué.

L'action menée dans l'Hérault, ces 10 dernières années, reste majoritairement organisée autour du volet répressif. La mise en place d'actions préventives, le renforcement du traitement social de l'habitat précaire, combiné avec l'exécution d'office d'un certain nombre de décisions de justice viennent rendre beaucoup plus efficaces les actions entreprises.

Il est nécessaire de s'interroger régulièrement sur les raisons et besoins sous-tendus par ce phénomène, avec l'observation aujourd'hui d'une généralisation de la cabanisation (historiquement plus marquée sur le littoral) sur tout le territoire départemental.

Perspectives

Le phénomène de cabanisation recouvre des problématiques sociales très différentes. En tout état de cause les questions liées à la régularisation des problèmes financiers (recouvrement des astreintes, prix des terrains à la préemption, etc.) constituent aujourd'hui l'un des leviers les plus importants à améliorer pour faciliter l'action des communes.

En parallèle de l'action répressive, des réflexions sur le « pourquoi » de la cabanisation interpellent plus largement d'autres phénomènes tels que :

- les liens avec le manque de logements sociaux et de logements pour les saisonniers ;
- les attentes sociales de nature : jardins familiaux, agriparcs, voies vertes ;
- les choix architecturaux et d'intégration paysagère des nouvelles constructions.

Pour rendre plus percutante l'action, la mise en place de formations régulières d'agents des services de l'État et des collectivités réunis apparaît particulièrement efficace. Elle concourt également à améliorer la collaboration entre les services dont dépend largement les résultats observés.



Directeur de publication : Matthieu GREGORY

Réalisation et conception : DDTM 34 - ddtm@herault.gouv.fr

Edition : septembre 2016

© DDTM 34