



LE COURRIER DE LA COFHUAT

ASSOCIATION RECONNUE
D'UTILITÉ PUBLIQUE
PAR DÉCRET
DU 18 NOVEMBRE 2009

CONFÉDÉRATION FRANÇAISE POUR L'HABITAT,
L'URBANISME, L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET L'ENVIRONNEMENT



**LOGEMENT,
UNE PRIORITÉ
NATIONALE**

LOGEMENT, UNE PRIORITÉ NATIONALE

SOMMAIRE

ÉDITORIAL

- 5 INTRODUCTION À LA REVUE CONSACRÉE AU LOGEMENT
- 6 REDONNER CONFIANCE AUX FRANÇAIS DANS L'ACTE DE CONSTRUIRE DES LOGEMENTS ET RASSURER LES ÉLUS.
- 8 EN ZONE DE MARCHÉS TENDUS CONCILIER UNE DENSIFICATION RAISONNÉE AVEC LA PRÉSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT
- 10 OBJECTIVER LA RÉALITÉ DE L'OCCUPATION DES SOLS PAR DES MOYENS DE MESURE FIABLES
- 13 DÉVELOPPER LE PARC DE LOGEMENTS LOCATIFS INTERMÉDIAIRES EN RÉPONSE AUX BESOINS DE LOGEMENT DES CLASSES MOYENNES, DES SALARIÉS ET DES ENTREPRISES
- 14 MODERNISER ET SIMPLIFIER LE DISPOSITIF D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX
- 17 PEUT-ON DÉCENTRALISER LA POLITIQUE DU LOGEMENT ?
- 19 MOBILISER LA COLLECTIVITÉ DÉPARTEMENTALE DANS LE DOMAINE DU LOGEMENT
- 21 RENDRE OPÉRANTES LES DISPOSITIONS DE LA LOI RELATIVES À L'ENCADREMENT DES LOYERS PRIVÉS.
- 24 RÉDUCTION DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS ET POLITIQUE DU LOGEMENT
- 28 LA LOI CLIMAT RÉSILIENCE ET LA NON ARTIFICIALISATION : PLUSIEURS PROJETS DE DÉCRET ZAN À VENIR, EN COURS DE CONSULTATION PUBLIQUE PROCHAINEMENT
- 30 CONSTRUIRE NE SUFFIT PLUS POUR ASSURER À CHAQUE FRANCILIEN UN LOGEMENT
- 34 COMPLÉMENTARITÉ ENTRE LOGEMENT SOCIAL ET LOGEMENT PRIVÉ
- 37 QUEL AVENIR POUR LES QUARTIERS D'HABITAT SOCIAL ?
- 40 UNE VILLE PLUS DENSE ET PLUS NATURELLE. PLUS SOCIALE CAR PLUS BIO DIVERSIFIÉE
- 43 LE PAYSAGE AU PROFIT DU LOGEMENT SOCIAL, ÉCOLOGIQUE ET DE BIEN-ÊTRE

ALAIN LECOMTE
PRÉSIDENT DE LA COFHUAT

NOTRE CADRE DE VIE, LIEU D'INTERACTIONS MULTIPLES

Fidèle à ses origines et à sa vocation la Cofhuat s'attache à traiter des questions qui concernent principalement l'habitat, l'urbanisme, les aménagements publics, les transports, l'environnement.

*Considérés parfois comme affaires de spécialistes, ces thèmes concernent en réalité tous les citoyens, car ils touchent à un même élément fondamental de leur existence : **leur cadre de vie**.*

Certes, chacun des acteurs qui y vit, qui y travaille ou qui y intervient a une vision de ce cadre de vie qui lui est spécifique, en fonction des rapports qu'il entretient avec lui.

L'habitant réagira par rapport à son ressenti global de l'ambiance de son environnement, l'urbaniste sera attentif à des notions de morphologie urbaine, de protection des lieux et s'exprimera au travers d'outils dédiés à la programmation et à la mise en œuvre conforme à la réglementation, l'architecte se préoccupera de la qualité esthétique de son projet, de ses performances techniques et de sa meilleure inscription dans le site, l' élu aura à cœur la satisfaction des habitants, qui sont également ses électeurs, et tâchera de prendre des décisions qui concilient l'intérêt général et la satisfaction de ses concitoyens.

Nous pourrions multiplier ces exemples d'acteurs concernés par un même cadre de vie : chacun d'eux en aura sa propre perception et en fonction de ses propres intérêts et de ses propres préoccupations interagira d'une manière qui lui sera particulière.

Voilà pourquoi il serait probablement vain et infructueux de vouloir décrire d'un seul trait de plume l'incroyable richesse provenant du foisonnement des multiples interactions d'acteurs qui construisent le cadre de vie.

Afin d'éviter cet écueil notre revue a choisi une approche différente, qui consiste à donner une vision de certaines des questions qui concernent ce cadre de vie en se plaçant selon différents angles de vue, chacun pouvant être celui d'un type d'acteur différent.

Il en est résulté plusieurs articles, abordant chacun une thématique spécifique.

Gageons que pour le lecteur sa prise de connaissance de ces différents textes lui permettra de construire, par addition et juxtaposition des différents points de vue, une vision plus complète de ce qui constitue une problématique globale et de découvrir également les inévitables contradictions qui peuvent apparaître lorsque l'on essaye de vouloir traiter tous les problèmes rencontrés, lesquels souvent se télescopent. L'exigence de développement durable avec ses trois piliers nécessite, d'ailleurs de surmonter ces contradictions.

Il résulte de cette présentation des documents un inévitable sentiment de redondance pour certains des thèmes traités : c'est inévitable puisque même perçus sous différents angles, ces questions concernent en fait le même "bac à sable" dans lequel nous sommes tous assignés à nous agiter.

Mais parfois la répétition de l'évocation d'un même sujet, considéré sous différents aspects, peut conduire le lecteur à comprendre les complexités et les contradictions et peut l'amener à élaborer son propre point de vue.

C'est l'ambition qui nous a animés lors de la rédaction de cette revue consacrée au logement dans son environnement.

La richesse, le nombre et la diversité des thèmes qui interagissent pour constituer notre cadre de vie sont telles que l'exercice auquel nous nous sommes livrés est nécessairement très incomplet.

Espérons que cette lecture donnera le goût à nos lecteurs d'écrire les pages qui manquent...

ADHÉREZ À LA COFHUAT

La Cofhuat créée, il y a 75 ans, par Eugène Claudius-Petit, alors ministre de la Reconstruction, est une association indépendante sans financement public mais dont l'État a constaté positivement l'action en lui accordant la reconnaissance d'utilité publique.

Aujourd'hui, l'association a un double objectif :

- mener une réflexion opérationnelle sur tous les aspects de son objet social,
- apporter son concours à des opérations innovantes dans ses domaines de compétences.

Cette réflexion est menée dans le cadre de groupes de travail avec tous les partenaires concernés par l'acte de bâtir :

Organismes de logements sociaux, promoteurs, collectivités territoriales via les associations d'élus, professionnels de l'urbanisme et intervenants sociaux... pour apporter des solutions concrètes aux défis auxquels est confronté notre territoire.

C'est ainsi que l'association reprend la publication de sa revue, consacrée au logement comme première priorité.

L'objectif de l'association est de publier de nouveaux numéros sur diverses thématiques intéressant l'aménagement, l'environnement et le développement durable avec des partenaires.

La Cofhuat apporte aussi son assistance à l'association "Rêves de Scènes Urbaines" (RSU) dont l'objectif est de rassembler des entreprises innovantes de toute taille pour proposer aux collectivités locales des actions positives qui concourent au développement durable de leur territoire. Partie de la Plaine-Saint-Denis, cette expérience s'étend progressivement dans toutes les régions en lien avec l'Association des Maires de France. Cette action de terrain constitue aussi un moyen d'améliorer certaines de nos études et d'améliorer nos propositions. Pour poursuivre nos actions, nous avons besoin de nouveaux adhérents. Nous nous engageons auprès d'eux à faire connaître leurs réflexions et leurs initiatives concrètes au niveau national et européen ¹.

¹ La COFHUAT représente la Fédération internationale pour l'habitation, l'urbanisme et l'aménagement des territoires (FIHUAT/IFHP), créée par Ebenezer Howard, au niveau européen et international

LA FÉDÉRATION DES ENTREPRISES SOCIALES POUR L'HABITAT (ESH)



La Fédération des Entreprises Sociales pour l'Habitat (Esh) regroupe plus de 170 entreprises HLM de droit privé dont la raison d'être adoptée en 2021 est d'entreprendre ensemble par l'habitat abordable, pour une société plus durable, solidaire et humaine.

Dans le cadre de leurs missions d'intérêt général, les Esh s'engagent aux côtés des collectivités locales pour apporter une réponse adaptée, évolutive et pérenne aux besoins de logements sociaux.

Les Esh logent 5 millions de personnes dans un parc de plus de 2,5 millions de logements, sur tout le territoire métropolitain et dans les départements et territoires d'Outre-Mer.

Elles produisent près de 2 logements sociaux sur 3 chaque année, soit plus de 50.000 mises en chantiers annuelles environ, contribuant à soutenir le PIB et l'emploi des territoires par leurs activités liées à la construction neuve et à la réhabilitation.

La Fédération des Entreprises Sociales pour l'Habitat est membre de l'Union sociale pour l'Habitat. La Fédération est Présidée par Valérie Fournier.

Didier Poussou, Directeur Général de la Fédération des Entreprises Sociales pour l'Habitat

Pour en savoir plus : <http://www.esh.fr/>

PAROLE À NOS ADHÉRENTS

Chaque numéro de la revue de la Cofhuat s'organise autour d'un thème majeur que nous propose un de nos adhérents. Celui que nous publions aujourd'hui a été réalisé sur suggestion de la Fédération des Entreprises Sociales pour l'Habitat (Esh) et avec son concours étroit. Il importe que le lecteur connaisse mieux cette institution qui joue un rôle majeur dans l'ensemble de la politique du logement, c'est pourquoi nous lui avons demandé de se présenter à nos lecteurs.

Monsieur Poussou, son directeur général, qui a accepté d'être membre du Bureau de la Cofhuat, a été présent dans toutes les phases de l'élaboration du numéro, son expérience de terrain a été précieuse pour mieux cibler les propositions que nous faisons face aux difficultés actuelles. Les sociétés qui sont membres de la fédération qu'il dirige se préoccupent de loger dans des conditions satisfaisantes les plus modestes, mais aussi ceux qui ont un revenu plus élevé mais sont victimes de la hausse des prix des logements libres dans les zones tendues et ne trouvent pas à se loger. C'est donc bien volontiers que nous lui donnons la parole comme directeur général de la Fédération des Entreprises Sociales de l'Habitat (Esh). Toute politique du logement ne peut réussir que si elle s'appuie sur ceux qui la mettent en œuvre.

*François Leblond,
Président d'honneur de la Cofhuat*

LA COFHUAT SOUTIENT L'ACTION "RÊVES DE SCÈNES URBAINES"

Les collectivités locales sont aujourd'hui attentives aux services nouveaux qu'elles peuvent mettre en œuvre, notamment pour tenir compte des effets du changement climatique. La Cofhuat s'efforce de rassembler les initiatives qui peuvent être prises en ces matières et de les soutenir.

C'est dans cette perspective qu'elle a adhéré à "rêves de scènes urbaines", une association qui rassemble de nombreux acteurs privés et publics dont le savoir-faire peut intéresser les maires voulant progresser en ces matières.

Notre rôle est de présenter à RSU des élus dont nous connaissons le dynamisme.

RSU a commencé son action avec le territoire de Plaine Commune, il y a six ans. Le dialogue se poursuit avec les élus concernés et déjà des propositions concrètes apparaissent qui peuvent intéresser les élus dans l'ensemble de

la France. Notre pays est divers mais certains changements peuvent intervenir quelles que soient les réalités locales. Le rôle de la Cofhuat est de faciliter ce dialogue. Les actions conduites depuis bientôt un an en partenariat avec RSU ont déjà des résultats, le dialogue ne cesse de s'approfondir avec de nouvelles collectivités.

Pour la Cofhuat, ce type d'action a aussi pour résultat d'enrichir l'ensemble de ses réflexions sur l'urbanisme de demain et sur les actions à conduire en matière de logement sur l'ensemble du territoire. C'est pourquoi RSU a toute sa place dans ce numéro de notre revue consacré à ce sujet.

Rêve de scènes urbaines, Démonstrateur Industriel pour la Ville Durable

Rêve de scènes urbaines a été désignée lauréate en 2016 de l'appel à projets national "Démonstrateurs industriels pour la ville durable (DIVD)", piloté par l'Etat. Les objectifs du démonstrateur sont :

- d'expérimenter une démarche originale de dialogue entre les acteurs publics et privés de la ville pour faire émerger des projets urbains innovants et durables ;
- de constituer une vitrine à l'export des savoir-faire français.

Rêve de scènes urbaines mobilise divers acteurs (grands groupes, PME, Startups, acteurs publics, associations, fédérations professionnelles, acteurs académiques, organismes de recherche, etc.) dont les expertises couvrent de nombreux domaines : construction, architecture, ingénierie, matériaux, énergie, services urbains et de mobilité, etc. Chaque année, les adhérents de l'association proposent des innovations en lien avec les thématiques de la ville durable. La participation de plus de 200 acteurs a permis de constituer à ce jour une bibliothèque de 750 propositions d'innovations.

Un réseau de territoires partenaires a été créé en 2017 à l'occasion du deuxième appel à projets DIVD. Sept territoires, de natures et géographies diverses, ont adhéré à l'association : l'Etablissement public d'aménagement Euroméditerranée, Châteauroux, Tours, Grand Orly Seine Bièvre, Marie-Galante, le Conseil départemental de Seine Saint-Denis, Moulins.

Les communes, intéressées par une éventuelle adhésion, qui souhaiteraient plus d'informations peuvent s'adresser en vue d'un contact téléphonique soit à la COFHUAT

cofhuat@wanadoo.fr

soit à RSU fabien.garnier@vinci.com

eloise.lombard@vinci.com

*Alain Lecomte,
Président de la Cofhuat*

*Fabien Garnier,
Directeur de "Rêve de scènes urbaines"*

INTRODUCTION À LA REVUE CONSACRÉE AU LOGEMENT

FRANÇOIS LEBLOND

PRÉSIDENT D'HONNEUR DE LA COFHUAT

La Cofhuat s'est déjà penchée cette année sur la délicate question des réponses à apporter aux besoins en logement, elle a rendu public un rapport qui figure sur son site internet. Le présent numéro de notre revue revient sur ce sujet, avec la participation d'acteurs de terrain essentiels consultés depuis.

Nous partons d'un constat partagé : le nombre de logements sociaux et intermédiaires construits chaque année diminue dans les zones dites tendues. Chacun s'en rejette la faute. Les autres parties du territoire ont aussi besoin de mettre à niveau les nombreux logements construits dans les années soixante qui ne correspondent plus aujourd'hui aux attentes des habitants.

L'objectif du numéro de notre revue est d'analyser les raisons du déficit ainsi constaté et de rechercher quelles peuvent être les bases d'un redressement, considérant qu'offrir un toit décent à tous, et à un prix abordable, est le premier devoir de la collectivité.

Pour soutenir l'offre de logements aidés dans les zones tendues, il faut tout à la fois maîtriser les coûts, disposer d'un foncier suffisant et jeter les bases d'une paix sociale acceptable dans les communes qui doivent accueillir de nouveaux habitants.

La maîtrise des coûts peut être aidée par le progrès technique mais elle peut aussi être remise en cause par des politiques publiques liées à la défense de l'environnement qui renchérissent les prix. L'excès de normes peut également remettre en cause de bons projets

Avec la hausse des prix de l'immobilier, une des meilleures façons qui vienne à l'esprit pour soutenir la construction de logements sociaux est de s'appuyer sur le foncier public disponible mais celui-ci est aujourd'hui rarement réellement constructible du fait de sa morphologie ou de son occupation.

Comment accroître ces potentialités ?

La question majeure est sociologique : comment assurer une cohabitation raisonnable entre une population résidant depuis longtemps dans la ville où on projette des logements sociaux et les populations nouvelles qui ne disposent souvent pas d'une image flatteuse. En cette manière, l'architecture, la verdure, la dimension des immeubles mais surtout la morphologie urbaine des nouvelles résidences constituent des éléments essentiels pour faciliter l'acceptabilité du projet. Aujourd'hui, les échanges entre les parties prenantes en ces matières sont souvent bloqués et nos propositions devraient contribuer à les reprendre sur des bases plus consensuelles, avec pour objectif de construire tout ce que le Plan local d'urbanisme (PLU) autorise, ce qui est rarement le cas aujourd'hui.

Il ne faut pas sous-estimer la difficulté de la tâche mais les propositions de la Cofhuat, association reconnue d'utilité publique, donc ne visant aucun but lucratif, peuvent être de nature à faciliter une évolution d'une situation aujourd'hui préoccupante en relation avec les collectivités locales de divers niveaux.

Vouloir traiter le sujet en s'appuyant seulement sur le droit, c'est poursuivre les faiblesses de la situation actuelle. L'implication des élus de terrain dans la relance de la construction aidée de logements, est, en zone tendue, une ardente obligation comme le disaient autrefois les auteurs du Plan.

Quant aux villes de province qui connaissent une baisse de l'attractivité des logements sociaux, parce que ne disposant pas d'un cadre de vie acceptable par les populations, une réflexion s'impose au cas par cas avec notamment le concours de l'ANRU. Les critiques portent principalement sur les morphologies urbaines de ces quartiers construits après la seconde guerre mondiale, c'est à dire sur la façon dont ont été aménagés les espaces collectifs compris entre la porte palière des logements et le domaine public "*ordinaire*" de la rue.

Notons cependant que de gros efforts de réhabilitation des immeubles et de restructuration de leurs espaces collectifs intérieurs et extérieurs ont été souvent accomplis avec succès au cours des dernières années

Des textes récents consacrés à la lutte contre l'artificialisation des sols vont concourir à des débats difficiles sur le plan local, qui ne pourront que compliquer des procédures déjà lourdes. La Cofhuat soutient une interprétation des textes qui allège les nouveaux débats qui vont intervenir au cours des prochaines années.

En résumé, notre objectif premier est de faire en sorte que les textes relatifs au logement soient considérés comme prioritaires chaque fois que des arbitrages sont donnés pour les concilier avec des législations ayant des objectifs différents. Ce n'est pas encore tout à fait le cas aujourd'hui. Mais au-delà de l'aspect législatif et réglementaire, les articles qui vont suivre montrent que la question est plus large.

La nécessaire remise en cause d'idéologies présentes aujourd'hui dans certaines morphologies urbaines devenues "*criminogènes*" constitue une préoccupation majeure. La Cofhuat, grâce à ses nombreux contacts sur le terrain, a abordé régulièrement ces sujets au cours des années passées.

Les questions traitées dans ce numéro de sa revue l'amèneront à poursuivre ces réflexions au cours des prochains mois.

REDONNER CONFIANCE AUX FRANÇAIS DANS L'ACTE DE CONSTRUIRE DES LOGEMENTS ET RASSURER LES ÉLUS

PIERRE CARLI

MEMBRE DU BUREAU DE LA COFHUAT

Dans leur grande majorité les Français expriment une grande défiance vis-à-vis de l'implantation de nouveau logements à proximité de chez eux.

Quels sont les motifs de cette défiance ? Ils sont difficiles à définir car ils sont souvent inavoués et ils sont très divers.

L'arrivée de nouveaux habitants est souvent source d'inquiétudes : Ne serons-nous pas trop nombreux ? Leur mode de vie sera-t-il compatible avec le nôtre ? Pourrons-nous continuer à bénéficier des services fournis par nos équipements de voisinage si nous sommes trop nombreux à devoir les partager ? Voici quelques-unes des interrogations les plus souvent exprimées de vive voix. Mais certaines peurs sont muettes et inavouables, et sont donc difficiles à combattre puisqu'elles ne sont pas exprimées. Elles tiennent souvent aux origines ethniques, réelles ou supposées, des nouveaux arrivants, à leurs cultures et aux comportements induits qu'elles supposent, à leurs exigences qui seraient peut-être différentes de celles exprimées par les autochtones. Elles tiennent également à la peur qu'une arrivée de

nouveaux habitants ne se traduise par l'implantation de nouveaux bâtiments trop proches de ceux qui existent, trop hauts, aux formes urbaines et aux morphologies trop différentes de l'habitat existant.

Il existe également la crainte que tout ou partie de ces nouvelles implantations soient considérées comme susceptibles d'entraîner un déclassement de l'habitat existant et en même temps un déclassement social de ceux qui y habitent depuis longtemps. Et partant un risque également de la perte de valeur des biens immobiliers anciens, qui souffriraient également d'un déclassement lié à un voisinage dévalorisant.

Je citerai le cas d'école d'une opération de logements locatifs sociaux projetée par la municipalité d'une célèbre commune de l'ouest parisien, sur un terrain en friche appartenant à l'Etat et situé dans une boucle de la voirie communale. Sitôt le permis de construire affiché une grande partie des riverains a constitué un collectif pour s'opposer à la réalisation de ce projet.

Le permis a été attaqué devant le tribunal administratif, une première fois pour des motifs règlementaires :

*Habitat pavillonnaire
au voisinage
d'une zone naturelle*



le bâtiment projeté aurait été trop haut. Le tribunal administratif débouta l'association pour ce prétexte qui n'était pas fondé.

Une nouvelle procédure fut alors engagée pour la protection des arbres situés en lisière de la parcelle, dont l'existence aurait été menacée par la construction : là encore cette attaque échoua puisque toutes les mesures de préservation de la végétation avaient été prises.

Une nouvelle action fut engagée au motif que la voirie de desserte des futurs parkings qui devaient être construits en sous-sol était trop étroite et risquait de connaître des engorgements de la circulation : là encore le tribunal débouta les plaignants.

Une nouvelle plainte fut engagée au motif que les accès des véhicules de secours n'étaient pas assurés en cas de sinistre : là encore le tribunal rejeta la demande des riverains qu'il jugea infondée. L'ensemble de ces recours furent conduits par une célèbre avocate, ancienne ministre du gouvernement français, qui honore régulièrement de sa présence les plateaux de télévision sur le thème de la défense des projets de logements sociaux et qui fustige ceux qui développent des moyens fallacieux pour tenter de s'opposer à leur réalisation.

Ses propos sont probablement enrichis par son expérience, puisque pendant dix années elle a développé tous les arguments possibles pour essayer de bloquer cette opération. Ce projet a finalement vu le jour, avec dix ans de retard. Les logements et leurs habitants s'intègrent parfaitement dans le quartier et ne soulèvent aucun problème de cohabitation avec les riverains.

Certes cet exemple est caricatural mais il illustre parfaitement l'existence de ce type de prévention des populations contre le développement d'une offre nouvelle et les pratiques constantes de s'y opposer, en n'énonçant pas les vraies raisons de leur opposition, qu'ils jugent - à juste titre - inavouables, voire condamnables.

Hélas ces préventions sont souvent relayées par les élus locaux, par souci de préserver leurs administrés, qui sont également leurs électeurs, et qui manquent de connaissances et de moyens pédagogiques pour s'opposer à ces peurs irraisonnées.

Dès lors comment argumenter devant des motifs de refus qui ne s'expriment pas réellement et qui sont cachés derrière de faux motifs ?

Cette tâche est de ce fait très difficile et renvoie peut-être, du moins en partie, à la nécessité de développer une pédagogie vers les habitants, destinée à objectiver les situations et à mettre un terme à des fausses considérations qui encombrant les esprits.

Il en est notamment ainsi des questions qui touchent à la densité des constructions.

Parmi les idées fausses citons par exemple celles qui s'attachent aux quartiers d'habitat social, constitués par ce qu'il est convenu d'appeler des "tours et des barres".

Beaucoup de personnes évoquent la trop grande densité de ces grands ensembles, sans savoir que leur coefficient d'occupation des sols (Cos) est très faible, compris entre 0,4 et 0,5, contre un Cos compris entre 2,5 et 5,0 à Paris intra-muros.

En réalité les inconvénients de ces quartiers sont liés à leur morphologie, à l'absence d'une structure urbaine de la ville classique, constituée par des voiries délimitant des îlots urbains apaisés. Une des causes des dysfonctionnements est l'empilement dans certains bâtiments, en forme de tours, d'appartements de quatre à cinq pièces, au rythme de quatre logements par étage, soit par exemple pour une tour de douze niveaux de quarante-huit grands logements abritant une population de deux cent cinquante personnes environ, dont cent cinquante jeunes, parfois un peu turbulents, qui rendent ingérables la cage d'escalier et le hall d'immeuble.

Les quartiers périphériques de grandes métropoles sont souvent occupés par des constructions de piètre qualité, habitat pavillonnaire peu dense et friches artisanales et industrielles, présentant une occupation des sols voisine de 0,7 à 0,8. Ce sont ces secteurs qui devraient être privilégiés pour la réalisation d'une nouvelle offre de logements de grande qualité, dont la densité pourrait atteindre un Cos de 1,6 sous la forme d'immeubles de petite hauteur et de faible emprise au sol. Cette question est évoquée dans l'article sur la densification de la présente revue.

Nous voyons bien qu'un effort d'explication est indispensable pour essayer de faire tomber un certain nombre de préventions présentes dans les esprits d'une partie de la population, qui entravent le développement d'une offre d'habitat moderne pourtant indispensable pour satisfaire aux besoins, avec des constructions aux formes agréables et de taille raisonnable.



EN ZONE DE MARCHÉS TENDUS CONCILIER UNE DENSIFICATION RAISONNÉE AVEC LA PRÉSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT

PIERRE CARLI

MEMBRE DU BUREAU DE LA COFHUAT

Nous distinguerons dans ce qui suit trois grandes natures de territoires. Bien entendu une telle segmentation paraîtra un peu schématique mais elle permettra de mieux comprendre la suite de ce texte :

Les zones urbaines denses :

Elles sont constituées par les centres ville agglomérés et dotés d'un tissu urbain dense, souvent à prédominance d'immeubles d'habitation, et comportent quelques commerces en rez-de-chaussée. Dans ces zones l'occupation des sols est forte, voire très forte, et les opportunités foncières pour la construction neuve y sont faibles et limitées, le plus souvent constituées par des opérations de démolitions d'immeubles anciens qui libèrent des sols devenant alors constructibles.

Les zones périphériques immédiates :

Ce sont celles qui jouxtent les zones urbaines denses. Elles sont le plus souvent occupées par un tissu de faible densité, constitué le plus souvent par des friches artisanales et industrielles et par un habitat pavillonnaire resserré. Cet habitat se compose de bâtiments de type hangars à vocation d'activités et de stockage ainsi que de maisons individuelles de faible hauteur (un rez-de-chaussée, parfois surmonté d'un étage). Il s'agit de constructions implantées sur des parcelles de petite taille (1 000 à 1 500 m²) que le bâti recouvre souvent en quasi-totalité, ne laissant la place qu'à des surfaces non bâties ou à des jardins de petite taille et à des cheminements minéralisés, destinés aux circulations piétonnières et automobiles.

Ces zones urbaines, qui sont sous-occupées, disposent pourtant d'abondants équipements publics, qui sont de ce fait sous-utilisés. Cette situation militerait pour mieux rentabiliser ces équipements en renforçant et en améliorant l'urbanisation de ces secteurs.

Les zones peu ou pas urbanisées :

Elles représentent le reste du territoire. Ce sont des zones soit naturelles et difficilement constructibles (forêts, montagne, sites de grande qualité devant être préservés), soit des zones agricoles ou ayant connu une activité agricole tombée en déshérence.

Ces zones disposent de peu d'équipements publics et toute extension de l'urbanisation génère des besoins importants et coûteux de réalisation d'équipements de ce type.

Pourtant force est de constater que certains promoteurs et parfois certains élus poussent au développement de

constructions dans ces secteurs, ce qui constitue ce que l'on appelle "le mitage".

La loi dénommée "Climat et Résilience", du 22 août 2021, s'est donnée pour objectif de réduire par deux dans les années à venir le rythme de l'artificialisation nette des sols dans ces zones, dans lesquelles le bon sens, le souci de préservation de l'environnement et une bonne gestion des finances publiques pousseraient plutôt à y interdire l'extension des peu nombreuses constructions existantes.

Les blocages constatés et les pistes de solutions envisageables :

L'article de la présente revue, qui traite de la nécessité d'objectiver la réalité de l'occupation des sols par des moyens de mesure fiables, fait le constat de la réduction des droits de construire, constatée depuis que l'Etat a transféré aux communes la compétence en matière d'élaboration des plans locaux d'urbanisme et de délivrance des autorisations de construire.

Cette attitude des élus et de leurs services paraît être dictée par le sentiment qu'un bon élu doit démontrer à ses électeurs qu'il les préserve d'un développement urbain jugé envahissant.

Cette prétendue préservation prend souvent la forme suivante :

- Dans un premier temps, au moment de l'élaboration du règlement d'urbanisme, on constate une réduction sensible des droits de construire qui étaient alloués par les règlements d'urbanisme précédents.
- Puis, une fois le nouveau règlement rendu plus restrictif adopté, on observe une forte pression exercée sur les auteurs de projets de constructions, afin qu'ils acceptent de réduire les constructions envisagées et qu'ils n'utilisent pas la plénitude des droits, pourtant alloués par le nouveau règlement et déjà réduits.

En fait il existe une confusion des esprits entre densité des constructions et artificialisation des sols.

Dans les zones périphériques des grandes agglomérations, et notamment dans les trois départements constituant la petite couronne parisienne, l'artificialisation des sols est déjà importante, du fait des installations consommatrices d'espace qui s'y sont implantées au cours des siècles précédents notre époque.

Beaucoup de terrains sont occupés par des bâtiments à caractère artisanal ou industriels en déshérence et devenus des friches ou par un tissu pavillonnaire resserré. Il

s'agit là d'une situation présentant un faible intérêt urbanistique et qui pourrait connaître une évolution de son image qui serait gratifiante.

A quelques exceptions près les indices d'occupation des sols de ces secteurs correspondent à un COS très faible, inférieur à la moitié de celui du centre-ville, et présentent une piètre image urbaine.

A l'heure où les besoins en logements en proximité des centres urbains se font très fortement sentir, une telle occupation des sols paraît inacceptable.

Dans ces zones périphériques des centres-villes il existe une solution de remise en ordre de l'occupation des sols qui consisterait à libérer ceux-ci de leur faible occupation actuelle, en supprimant notamment les installations qui constituent les friches artisanales et industrielles et en remettant en question leur tissu pavillonnaire très peu dense. Il pourrait y être réalisés des petits immeubles de trois étages sur rez-de-chaussée dont l'emprise au sol serait limitée à 40 % de la surface de la parcelle, les 60 % restants étant aménagés en espaces verts.

Il en résulterait une remise en ordre, pour ne pas dire une remise en propreté de ces espaces, qui seraient alors occupés par des petits immeubles de faible hauteur (trois étages correspondant à une hauteur de douze mètres, ce qui est loin de l'image des tours et des barres souvent associée à la densification des constructions). Les parkings seraient construits en sous-sol afin de libérer les espaces en pied d'immeubles pour leur donner une destination d'espaces verts. Ces derniers représenteraient soixante pour cent de la superficie du terrain, ce qui est une valeur très supérieure à celle des friches actuelles, très largement artificialisées.



*Zone périphérique : Immeubles de petite taille en milieu paysager mais présentant une densité moyenne (COS voisin de 1,6)
Crédit : Erwan Cordeau/L'Institut Paris Région*

Si les riverains pouvaient se convaincre que ces nouvelles formes urbaines composées d'immeubles de petite hauteur et de faible emprise au sol présenteraient une sensible amélioration de leur environnement, un grand pas aurait été franchi dans l'entreprise qui consiste à les persuader de l'intérêt de tels aménagements.

Une telle évolution de l'occupation des sols permettrait d'accroître l'offre de logements en périphérie immédiate des centres urbains puisque de tels immeubles présenteraient une densité de 1,6 fois la superficie de leur parcelle d'implantation, ce qui conduirait à doubler la capacité d'accueil en population de cette partie des territoires.

Une telle évolution répondrait également au souci de mieux rentabiliser l'usage des équipements publics existants, qui sont actuellement souvent sous-utilisés.



*Zone périurbaine : Immeubles tours élevés mais faiblement denses (Cos 0,4)
Crédit : Erwan Cordeau/L'Institut Paris Région*



Neuilly-sur-Seine – Immeuble de logement social de faible hauteur, bien intégré dans le tissu urbain, mais offrant néanmoins une densité relativement élevée, avec un COS supérieur à 2.

OBJECTIVER LA RÉALITÉ DE L'OCCUPATION DES SOLS PAR DES MOYENS DE MESURE FIABLES

PIERRE CARLI

MEMBRE DU BUREAU DE LA COFHUAT

Les propositions qui figurent dans les lignes qui suivent supposent que l'Etat ne décentraliserait pas la politique du logement, telle qu'elle se pratique à l'heure actuelle, dans un certain flou cependant dans le partage des responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales. Dans un contexte où cette décentralisation ne s'opérerait pas, nos propositions constituent l'ambition d'être porteuses de quelques améliorations à la situation actuelle.

L'état des lieux de la gestion des droits de construire dans les territoires :

Alors que l'Etat continue de projeter sur le logement une vision uniforme et très centralisée au niveau national, sans toutefois considérer ce secteur comme une priorité nationale, force est de constater dans le même temps un recul des orientations politiques sur les territoires en matière de réglementation des droits de construire et de délivrance des autorisations de construire.

Le transfert de compétences en matière d'urbanisme s'est traduit par un malthusianisme qui freine la construction de logements dans les zones d'emploi où les besoins sont les plus importants (voir l'article sur la densification).

Ne dit-on pas chez certains élus *"Maire bâtisseur, maire battu"* ?

Cette situation est d'autant plus préoccupante que les attentes qui se développent dans la population, en matière de développement durable et de protection de l'environnement, penchent de plus en plus en direction d'une moindre consommation des espaces situés dans les zones peu ou pas urbanisées du territoire.

Zone de banlieue
à l'urbanisme
peu structuré
Crédit : Paul Lecroart/
L'Institut Paris Region



La loi dénommée *"Climat et Résilience"*, du 22 août 2021, s'est donnée pour objectif de réduire par deux dans les années à venir le rythme de l'artificialisation nette des sols dans ces zones, dans lesquelles le bon sens, le souci de préservation de l'environnement et une bonne gestion des finances publiques pousseraient plutôt à y interdire l'extension des peu nombreuses constructions existantes.

Une autre question est soulevée qui est celle d'une meilleure utilisation des nombreux équipements publics existant dans les zones périphériques immédiates des villes, considérés souvent comme sous-utilisés. Cette sous-occupation pose la question du coût de l'investissement de premier établissement de ces équipements mais surtout de leur coût de fonctionnement (personnel de gestion, maintenance, etc.), qui sont actuellement amortis sur une population trop faible et qui engendrent de ce fait des charges financières fiscales trop élevées sur chaque ménage.

Ce souci d'une moindre consommation des espaces constitués par les zones peu ou pas urbanisées et d'une meilleure utilisation des équipements existant par une population plus importante plaide pour un accroissement de l'offre en logements dans les villes et leurs périphéries immédiates, déjà urbanisées mais qui le sont insuffisamment.

Les considérations développées ici concernent prioritairement les zones tendues et sont moins fréquemment rencontrées dans le reste des territoires, où l'on observe globalement une meilleure gestion du droit de construire par les élus, sauf dans les cas où la création de lotissements de plus ou moins grande qualité se traduit par un étalement urbain injustifié.

S'agissant des zones tendues il serait bon de donner à cette notion un caractère évolutif.

En effet, si après l'actuelle crise sanitaire due au Covid 19 et ses conséquences économiques une occasion devait se présenter d'une construction d'usine ou de services en un lieu qui n'était pas jusqu'ici situé en zone tendue mais qui est de nature à appeler une nouvelle main-d'œuvre, il faudrait que, parallèlement la possibilité de bâtir s'adapte à la situation nouvelle et que les règles relatives aux zones tendues s'appliquent automatiquement dans une telle situation.

Les orientations proposées :

C'est un paradoxe français que la politique du logement soit restée centralisée, alors que les outils qui permettent sa mise en œuvre sont décentralisés.

Afin d'apporter un correctif à la situation existante dans le but de relancer le développement d'une offre de logement dans les zones les plus tendues il est proposé d'agir à la fois en direction d'une refonte des plans locaux d'urbanisme actuels (PLU) afin de majorer les droits de construire octroyés et de veiller à la possibilité pour les promoteurs de pouvoir véritablement utiliser les droits autorisés par la réglementation.

Pour y parvenir il s'agirait d'agir dans plusieurs directions :

- Établir une plus grande distanciation entre les habitants des agglomérations d'une part et les lieux d'élaboration des plans locaux d'urbanisme et les lieux de délivrance des autorisations de construire d'autre part, afin d'éviter aux élus concernés d'être confrontés à un dilemme entre ne pas mécontenter leurs administrés, afin de ne pas prendre de risque pour leur réélection, et la nécessité d'assurer une bonne gestion de leur territoire, dans l'intérêt général.
- Bien entendu il ne s'agirait pas de revenir à une recentralisation de ces décisions, qui doivent rester à une échelle locale, mais d'en confier la gestion à des niveaux à la fois proches du terrain, ce qui est une garantie de la bonne connaissance des situations locales, et distanciés par rapport aux maires.

Il conviendrait de déterminer quel serait ce niveau local le plus pertinent :

Peut-être les intercommunalités et pourquoi pas les Départements ?

C'est pour ces raisons qu'il paraît nécessaire d'associer le Préfet au Conseil Départemental.

Cela permettrait de "*marcher sur deux jambes*" avec un binôme dont l'un serait l'expression du local et l'autre l'expression du national, dans la situation actuelle où la politique du logement, à la différence de l'urbanisme, n'a pas fait l'objet de transferts de compétence.

- Il n'y aura jamais de système parfait mais cet attelage semble être le meilleur si l'on ne décentralise pas la politique du logement qui conduirait alors à faire assumer par les élus locaux les conséquences de leurs orientations en matière d'urbanisme sur la satisfaction des besoins de logements.
- Il conviendrait également d'examiner si le périmètre de cette compétence territoriale ne pourrait pas être établi en coïncidence avec le périmètre des schémas de cohérence territoriale (SCoT) prévus par la loi, lorsque le territoire établi pour cet outil paraîtrait pertinent avec les objectifs recherchés.
- Obtenir de l'Etat un exercice effectif du contrôle de légalité, en y affectant un effectif suffisant de fonctionnaires formés à cette tâche.

Le code de l'urbanisme prévoit toutes les règles nécessaires pour que les collectivités locales atteignent les objectifs en matière d'urbanisme affichés

par son article L101-2 : faut-il encore que ces règles soient respectées, ce qui malheureusement n'est pas toujours le cas, soit sciemment, soit faute de compétence des services.

- Réviser les plans locaux d'urbanisme, dans le but d'augmenter les droits de construire en zones déjà agglomérées et de limiter le développement en zones peu denses, afin de mieux utiliser les équipements publics existants et d'éviter l'étalement urbain et une excessive artificialisation des sols dans les zones rurales.
- Pour objectiver les orientations à prendre dans l'accomplissement de ce travail il serait nécessaire de réaliser un état des lieux de l'occupation actuelle des sols et d'en évaluer les "*indices d'occupation des sols*" ou "*IOS*", tel que cela se pratiquait dans les années 1970 lors de l'élaboration des premiers plans d'occupation des sols (POS).

Il est en effet indispensable, avant de fixer un niveau de développement souhaité d'une zone, d'en connaître l'occupation précédente, afin que les nouveaux droits octroyés puissent rendre compte du projet de l'évolution de son occupation.

A cet égard il conviendra de rétablir l'obligation de fixer dans chaque zone une notion de coefficient d'occupation des sols (COS), qui a disparu de beaucoup de plans locaux d'urbanisme, et qui est la seule à permettre de bien quantifier l'importance de l'urbanisation envisagée par le règlement.

Elaborés par les collectivités territoriales, ces plans d'urbanismes révisés ne pourront être soumis à l'enquête publique en vue de leur approbation qu'après validation par le préfet du département, qui devra veiller à la prise en compte du souci de mieux urbaniser les zones déjà agglomérées et d'éviter l'étalement urbain en zones rurales ou peu denses.

- Lors de l'élaboration de tout permis de construire dans les zones périphériques immédiates des centres agglomérés, rendre obligatoire l'atteinte du coefficient d'occupation des sols prévu par le règlement - ce qui suppose qu'il ait été préalablement rétabli - afin d'éviter les pressions actuellement exercées par les instructeurs de l'administration communale sur les constructeurs, qui vont presque toujours dans le sens d'une dissuasion de consommer les droits de construire prévus par le règlement.
- Tout permis de construire ne respectant pas cette règle serait considéré comme illégal de plein droit et pourrait être annulé par arrêté du préfet.
- En revanche, dans les zones peu ou pas urbanisées, établir un COS faible et interdire la constructibilité des parcelles de taille trop faible (par exemple un COS de 0,05, applicables sur des unités foncières d'une superficie minimale d'un hectare)

Entendons-nous bien : il ne s'agit pas ici de réduire la



*Zone périphérique :
Immeubles de tours et de barres.
Immeubles vernaculaires*

démarche de l'élaboration d'une réglementation d'urbanisme à la seule étape de l'établissement des COS.

L'élaboration du règlement d'urbanisme reste une étape essentielle, à l'occasion de laquelle il convient de définir, dans le périmètre du plan, les différentes zones du territoire distinguées en fonction de leur occupation urbaine : densité, qualité architecturale, nature et morphologie des constructions existantes, niveau des équipements existants ou projetés et évaluation de leur capacité à supporter une densification des constructions existantes et futures, etc.

En fonction de cette analyse, qui doit être fine et soumise à discussion entre les différentes parties concernées, le règlement d'urbanisme applicable à chacune de ces zones doit fixer tout un corps de règles, et notamment, la hauteur des futures constructions, leur emprise au sol, leur alignement ou leur retrait par rapport aux alignements de rues et aux parcelles voisines, leur aspect, etc.

Ce n'est qu'au terme de cette analyse que doit être fixé le COS à l'intérieur de chacune de ces différentes zones, lequel doit être parfaitement cohérent avec les autres caractéristiques du règlement de la zone. En outre le COS doit être fixé de telle manière que l'ensemble des constructions réalisées en application de la densité projetée soit cohérent avec la capacité des équipements publics existants ou projetés dans chaque zone.

Loin d'être une fin en soi, le COS doit traduire l'ambition raisonnable et atteignable de l'évolution de l'urbanisation de chaque zone. C'est un outil de quantification et donc d'objectivation de cette ambition, il doit permettre de mesurer l'écart éventuel entre les objectifs affichés et les résultats atteints.

En dehors du COS l'ensemble des autres règles conduisent à une indispensable définition qualitative et descriptive de ce que le règlement souhaite établir comme l'évolution de l'occupation des sols, mais ces règles restent insuffisantes en l'absence du COS et doivent être complétées par cet instrument d'étalonnage objectif et quantifiable des ambitions du plan, que ces ambitions portent sur le développement, la conservation ou sur la restriction du développement des constructions futures.

Pour bien faire comprendre l'importance de l'enjeu de rétablir cet instrument de mesure qu'est le COS citons à titre d'exemple à quelle situation peut conduire l'absence de visibilité d'un manque d'ambition urbaine, manque d'ambition devenu peu visible car non quantifiable en l'absence de COS :

A cet égard la situation, certes caricaturale mais répandue également dans d'autres métropoles, des trois départements de la première couronne de Paris est tout à fait remarquable, dans laquelle les indices d'occupation des sols existants et les dispositions contenues dans les différents plans d'urbanisme, à quelques exceptions près (le contre-exemple étant Levallois-Perret qui a énormément densifié son territoire) correspondent à un COS voisin de 0,7 à 0,8, c'est-à-dire qu'avec une emprise au sol moyenne de 40 %, dans un parcellaire très morcelé, ils entérinent l'existence d'une forme urbaine constituée pour l'essentiel par des "pavillons de meulière" d'un étage sur rez-de-chaussée.

S'agit-il là d'une morphologie acceptable, quand on sait qu'à Paris, selon les îlots urbains considérés, les COS "de fait" sont compris entre 2,5 et 5 ?

Dans ces trois départements un COS de 1,6, avec une emprise au sol limitée à 40 % autoriserait la réalisation d'immeubles de trois étages sur rez-de-chaussée, ce qui ne paraît pas constituer une forme urbaine inacceptable mais permettrait pourtant de doubler la capacité d'accueil de ces territoires.

Le cas parisien, en deçà et au-delà du périphérique, est emblématique avec une très forte densité parisienne très agréable à vivre et une très faible densité en petite couronne pourtant beaucoup moins agréablement ressentie : c'est une école du paradoxe à ce titre !

Ainsi le rétablissement du COS, en objectivant et en permettant de quantifier les ambitions du concepteur du règlement d'urbanisme, aurait un double effet :

- **Celui de pousser** à la densification des constructions dans les zones périphériques immédiates,
- **Celui de freiner**, voire d'interdire, la construction, dans les zones peu ou pas urbanisées.

DÉVELOPPER LE PARC DE LOGEMENTS LOCATIFS INTERMÉDIAIRES EN RÉPONSE AUX BESOINS DE LOGEMENT DES CLASSES MOYENNES, DES SALARIÉS ET DES ENTREPRISES

DIDIER POUSSOU

DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA FÉDÉRATION
DES ENTREPRISES SOCIALES POUR L'HABITAT

Dans les zones marquées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements, l'écart significatif qui existe entre les loyers du parc social HLM et du marché privé a conduit les pouvoirs publics à soutenir le développement d'une offre de logements locatifs intermédiaires à destination des classes moyennes, en complément des efforts réalisés pour le développement du parc social.

La loi de finances pour 2014 a ainsi créé un dispositif spécifique afin de développer une offre de logement locatif intermédiaire (LLI) dans les zones dites tendues (zones A et B1 du zonage relatif à l'investissement locatif).

En contrepartie du logement de personnes sous conditions de ressources et de loyer, ces opérations bénéficient d'une TVA à un taux réduit de 10 % et d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties, désormais sous forme de crédit d'impôt suite à la loi de finances pour 2022.

De 2014 à 2020, plus de 55.000 logements LLI ont ainsi été financés. Les organismes HLM et plus particulièrement les Esh ont joué un rôle central dans ce domaine et la signature d'un protocole fin 2021 entre tous les acteurs et l'Etat est venu réaffirmer ces enjeux et cet engagement.

Levier complémentaire de l'offre de logement social, le logement locatif intermédiaire (LLI) apporte ainsi une

solution qualitative et concrète à des familles ne bénéficiant pas d'un accès prioritaire au parc social, mais ayant des revenus trop faibles pour se loger dans de bonnes conditions dans les territoires qui connaissent une tension entre l'offre et la demande. De nombreuses régions sont confrontées sur un ou plusieurs territoires à ces déséquilibres, et pas seulement en Ile-de-France. C'est le cas également par exemple en Auvergne-Rhône Alpes, en Paca, etc. comme en témoignent les nombreux projets en la matière initiés sur l'ensemble du territoire.

Or, en plus d'avoir accentué le fléchissement de l'offre de nouveaux logements dans les zones tendues, la crise sanitaire 2020-2021 a également mis en lumière l'enjeu essentiel du logement pour les "travailleurs clés" à proximité de leurs lieux de travail.

Partant de ce constant et car sa raison d'être est "d'entreprendre ensemble, par l'habitat abordable, pour une société plus durable, solidaire et humaine", la Fédération des Esh qui rassemble les 176 entreprises sociales pour l'habitat a souhaité s'associer par la signature de ce protocole avec l'Etat à l'accélération du développement de l'offre de logements intermédiaires.

*Structure urbaine mixte privilégiant
un cadre paysager
Crédit : Paul Lecroart/L'Institut Paris Region*



MODERNISER ET SIMPLIFIER LE DISPOSITIF D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX

PIERRE CARLI

MEMBRE DU BUREAU DE LA COFHUAT

Le système français d'attribution des logements sociaux est souvent décrit comme étant complexe, opaque et il est soupçonné par certains d'être inéquitable.

De nombreuses suspicions pèsent sur son fonctionnement et sur sa gestion, beaucoup considérant qu'il fait l'objet de passe-droits et que ceux qui bénéficient d'une attribution bénéficient de privilèges.

Dans cet article nous allons essayer d'expliquer sommairement le fonctionnement du système actuel, qui repose sur la "gestion de la demande", ainsi que les contraintes qui pèsent sur sa simplification. Pour essayer d'être clair nous allons devoir faire préalablement un détour par le système de financement du logement social.

Un système de financement qui remonte à la réforme de 1978 :

La dernière grande réforme du logement social en France a plus de quarante ans et elle a consisté à substituer des aides à la personne au système historique des aides à la pierre.

Lors de la mise en place de cette réforme les organismes d'HLM pouvaient financer leurs projets de construction neuve avec des prêts de la Caisse des Dépôts (CDC) qui pouvaient atteindre 95 % du prix de référence de l'opération, les 5 % restant étant couverts par une subvention de l'Etat.

La politique des loyers de ces logements sociaux était calibrée par l'Etat de telle manière que la recette des loyers équilibrait alors le montant des annuités de remboursement de l'emprunt de la CDC. Ces projets étaient donc en équilibre et ne dégradaient pas le compte d'exploitation des organismes constructeurs.

Malheureusement, au bout de quelques années, les paramètres initiaux devaient se dégrader, de telle sorte que rapidement les nouvelles opérations financées avec un prêt atteignant 95 % du prix de référence se trouvaient en déséquilibre, contraignant les organismes, pour retrouver celui-ci, à réduire leur quota de prêt.

En zone tendue, la limite du déséquilibre est aujourd'hui atteinte pour un endettement représentant 60 % du prix de référence. Ce chiffre peut cependant atteindre 70 à 80 % en province, mais dans des sites où le besoin de construire de nouveaux logements sociaux est devenu plus faible, voire inexistant.

De ce fait, pour combler le manque de financement sub-

sistant, les organismes HLM se doivent de trouver ce qu'ils appellent parfois, très improprement, de "l'argent gratuit", c'est-à-dire des modes de financement qui revêtent la forme de subventions ou de prêts de longue durée et à très bas taux, du type de ceux accordés par Action Logement sur la ressource du 1 % patronal.

Bien entendu les organismes accordant ces subventions et/ou ces prêts exigent des contreparties : celles-ci revêtent la forme de droits de réservation d'un certain nombre de logements dans les immeubles nouvellement construits.

Ces organismes, dont les adhérents sont à la recherche de logements sociaux pour loger les salariés les moins solvables qui relèvent de leur centre d'intérêt, contractent avec le bailleur social des conventions de réservations, qui définissent avec précision le type des logements réservés et leur localisation dans l'immeuble.

Lors de la première livraison de l'immeuble, puis au fur et à mesure de la libération par leurs locataires de ces logements réservés, ces organismes réservataires proposent au bailleur des candidats sélectionnés par leurs soins.

En zones tendues, la répartition typique des différents contingents de réservations est la suivante :

- L'Etat bénéficie de 30 % des droits de réservation au titre des ménages en difficulté, souvent labellisés DALO (droit au logement opposable), à l'intérieur desquels 5 % au maximum sont réservés au logement des fonctionnaires,
- Les collectivités territoriales qui garantissent le prêt contracté par le bailleur auprès de la CDC, bénéficient en contrepartie d'un contingent de 20 %,
- Les 50 % restant sont réservés en grande partie, et souvent en totalité, par des organismes tiers, et le plus fréquemment par Action Logement.

Les attributions de logement sont décidées au sein d'une commission d'attribution, qui réunit des représentants du bailleur, qui en tient le secrétariat, des représentants de la collectivité territoriale où se trouve implanté l'immeuble et des représentants des locataires.

Du fait que la quasi-totalité des droits d'attribution des logements d'un immeuble sont réservés, la commission se contente le plus souvent d'examiner trois candidatures, exclusivement proposées par chacun des réservataires, et fait son choix parmi ces trois propositions.

Pour le grand public, et notamment pour les ménages



Clairsienne © AAUPC
Chavannes & Associés

en recherche d'un logement qui n'entrent pas dans la catégorie des populations qui relèvent du champ d'intérêt des organismes réservataires, ce dispositif est perçu comme opaque et inéquitable.

Un dispositif difficile à réformer :

Afin d'apporter plus de souplesse à ce dispositif, ossifié par ces réservations des droits d'attribution, l'Etat a essayé il y a une dizaine d'années de fluidifier ce mécanisme en remettant en cause la localisation par immeuble et par logement de ces droits et en demandant aux bailleurs et aux réservataires de ne plus raisonner au cas par cas, logement par logement, mais globalement en flux.

C'est-à-dire qu'un réservataire disposant au total, au niveau du patrimoine d'un organisme, d'un pourcentage consolidé de x % des droits de réservation devrait désormais bénéficier de droits à hauteur de ce pourcentage, appliqué au fur et à mesure de la livraison de nouveaux logements ou de la libération de logements plus anciens, sans pouvoir tenir compte des appartements qu'il a physiquement choisis et réservés.

Bien évidemment ce nouveau dispositif a soulevé, et non sans raison, des contestations, les réservataires faisant valoir qu'ils ont négocié l'octroi au bailleur de financements en échange de droits de réservation situés dans des immeubles bien précis, en fonction de la localisation des besoins des populations qui relèvent de leur champ d'intérêt.

Ils font valoir que proposer des logements aux candidats qui relèvent de leur population en dehors des lieux où ces ménages sont susceptibles d'avoir un intérêt

d'aller y habiter est source de nombreux refus, notamment chez les salariés des entreprises représentés par Action Logement.

En outre, une telle évolution est de nature à remettre en question l'existence des conventions de réservations dûment contractées entre bailleurs et réservataires pour des logements bien déterminés et soulève des problèmes d'ordre juridique.

Le système anglais et hollandais :

Dans ces deux pays les attributions s'effectuaient, il y a encore une décennie, comme en France, c'est-à-dire dans un dispositif de "gestion de la demande". Celui-ci tout comme en France était jugé opaque et inéquitable et faisait l'objet de nombreuses critiques.

Depuis, un nouveau système de "gestion de l'offre" a été mis en place, dénommé en anglais le "Choced Based Lettings", qui consiste à inverser totalement les pratiques anciennes.

Désormais, toutes les semaines, les bailleurs publient sous la forme de journaux et par internet, la liste des logements devenus disponibles dans cet intervalle de temps.

Toutes les personnes à la recherche d'un logement peuvent consulter la liste et les caractéristiques détaillées de ces logements devenus disponibles, depuis toute l'Angleterre et la Hollande, et quels que soient la situation et le statut du candidat demandeur.

Pour chaque logement, sont mis à la disposition du public sa superficie et son nombre de pièces, son adresse, le montant du loyer et des charges, un plan de son



agencement, accompagné de photographies, ainsi qu'un plan permettant de le localiser dans la ville. Les équipements publics desservant cet appartement sont listés et localisés sur le plan du quartier, ainsi que toutes les autres aménités, comme par exemple les commerces, les salles de spectacles, etc.

Pour candidater, un acte volontaire est nécessaire, c'est-à-dire que le demandeur de logement doit constituer numériquement un dossier dans lequel il renseigne essentiellement ses coordonnées, sa composition familiale et ses ressources. Chaque semaine, au moment de la publication par le bailleur de la liste des logements devenus disponibles, le demandeur peut exprimer un ou plusieurs choix en utilisant internet depuis chez lui ou depuis les nombreuses bornes implantées sur le domaine public, les établissements publics municipaux et les locaux des services sociaux.

A la fin de la semaine, par une méthode de "*scoring*", un classement des candidats pour chacun des logements disponibles est effectué et le candidat dont le profil apparaît comme étant le mieux adapté à la politique d'attribution des logements mise en place par l'organisme, en lien avec la collectivité territoriale, est retenu et informé du succès de sa candidature.

Les candidats non retenus sont invités à renouveler leur demande la semaine suivante, éventuellement dans un autre quartier s'il apparaît que leur profil n'est pas adapté avec la localisation pour laquelle ils ont exprimé un vœu de logement.

Après plusieurs années de cette pratique, ce dispositif est jugé clair et transparent et il paraît satisfaire la grande majorité des demandeurs et la totalité des bailleurs, qui ne tombent plus sous le coup des anciennes critiques.

Une transposition en France de ce dispositif est-elle envisageable ?

L'expérimentation en France d'un dispositif similaire avait été envisagée il y a une dizaine d'années.

Il n'avait pas abouti, au motif que notre dispositif de réservation des droits d'attribution, qui a été décrit plus avant, soulevait des difficultés juridiques, qui sont il est vrai incontestables.

Mais en réalité, la substitution d'une "*gestion de l'offre*" au détriment de la "*gestion de la demande*" serait un bouleversement qui se heurte aux pratiques anciennes et au fait que les gestionnaires du dispositif actuel, malgré les critiques qu'il soulève, les place en position de décideurs, ce qu'ils jugent valorisant, alors qu'ils perdraient ce rôle dans un dispositif tel que le "*Choiiced Based Lettings*".

Gageons qu'avec le temps les mentalités évoluent et que le mécanisme anglais et hollandais finisse par convaincre l'ensemble des acteurs de la gestion des droits de réservation, pour une meilleure transparence, une meilleure responsabilisation des candidats locataires et leur plus grande satisfaction.

PEUT-ON DÉCENTRALISER LA POLITIQUE DU LOGEMENT ?

ALAIN LECOMTE
PRÉSIDENT DE LA COFHUAT

La politique du logement est considérée par nature comme une politique relevant de l'Etat, d'autant qu'elle relève de la solidarité nationale. Pourtant, ne serait-il pas légitime et possible de donner de plus grandes responsabilités aux acteurs de terrain que sont les élus locaux ?

La question *"peut-on décentraliser la politique du logement"* se pose alors sur deux plans, le plan politique et le plan technique ?

Sur le plan politique, il faut d'abord constater que la politique du logement reste une compétence de l'Etat alors que l'urbanisme est décentralisé depuis les années quatre-vingts. Or, la construction de logements dépend largement de la volonté des élus locaux qui adoptent les plans locaux d'urbanisme, dont dépend la constructibilité des terrains, et accordent les permis de construire.

Dans le même temps, il est souvent souligné que certains élus locaux n'encouragent pas la construction de logements, et particulièrement de logements sociaux, voire s'y opposent, pour ne pas déplaire à leurs électeurs qui ne souhaitent pas de nouveaux voisins. C'est la politique dite du *"nimby"* (not in my back yard). Il serait donc contraire aux principes de la solidarité nationale de faire confiance à ces élus !

En réponse, on peut d'abord avancer que les dérives de quelques-uns ne doivent pas faire oublier l'engagement du plus grand nombre pour apporter des réponses aux besoins de logement. De plus, l'article de la loi *"Solidarité et renouvellement urbain"* prévoit de fortes pénalités pour les communes qui n'atteignent pas le pourcentage de logements sociaux fixé par la loi. Même s'il est vrai que certaines communes préfèrent payer des amendes plutôt que de faciliter la construction de ces logements, cette situation est concentrée principalement dans deux régions, l'Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Par ailleurs, la généralisation progressive des plans locaux d'urbanisme intercommunaux permet de relativiser le risque de trop grande proximité entre élus locaux et habitants réfractaires à la construction de logements près de chez eux. Certes, le permis de construire relève du maire, mais il ne peut être contraire au document d'urbanisme.

Enfin, une décentralisation adaptée à la politique du logement, comme on le verra plus loin dans cet article, peut réduire les risques d'une frilosité des élus locaux ou d'une franche hostilité de la part de certains à la construction de logements.

Les raisons qui militent pour donner plus de pouvoir aux élus locaux sont de plusieurs ordres. Ils ont déjà les

compétences en matière d'urbanisme et il est donc logique qu'ils soient aussi responsables de l'application sur le terrain de la politique du logement.

Par ailleurs, les intercommunalités d'une certaine taille doivent adopter des programmes locaux de l'habitat : comment alors leur refuser les moyens de les mettre en œuvre ? De même, les départements doivent élaborer des plans départementaux de l'habitat pour coordonner les politiques locales de l'habitat dans leurs territoires.

Enfin, comme on le verra plus loin, intercommunalités et départements peuvent bénéficier, depuis une vingtaine d'années, de délégations de compétences de l'Etat.

Il faut maintenant examiner s'il est possible techniquement de décentraliser la politique du logement : le diable est dans les détails !

Distinguons d'abord aides à la personne et aides à la pierre. Les aides à la personne - aides personnalisées au logement et allocations de logement - sont de bons exemples de la solidarité nationale : il semble donc illusoire de donner une quelconque compétence aux élus locaux en la matière, d'autant que ces aides sont financées par différents acteurs, la branche famille de la sécurité sociale, une cotisation des entreprises et le budget de l'Etat.





Pourtant ne pourrait-on pas étudier une piste - peut-être utopique - : maintenir un socle d'aide relevant de la solidarité nationale (correspondant, par exemple, au niveau de l'aide de la zone III) et laisser aux départements le soin de compléter ce socle en tenant compte des situations locales ? La vraie difficulté reste de réorganiser le financement de ces aides par les différents acteurs.

Les perspectives sont plus simples pour les aides à la pierre. En effet, les départements et les intercommunalités peuvent déjà demander une délégation de compétences de l'Etat pour accorder subventions et agréments aux organismes de logement social et subventions aux propriétaires privés pour la réhabilitation de leurs logements. Cette délégation peut aussi s'étendre, pour les intercommunalités, à la gestion du contingent préfectoral (hors part destinée aux agents publics de l'Etat). Une convention est signée entre la collectivité et l'Etat qui apporte une dotation globale à chaque délégataire et peut dénoncer la convention si la collectivité n'en respecte pas les engagements et les objectifs.

Mais cette forme spécifique de décentralisation ne concerne qu'une partie des leviers de la politique du logement et ne permet pas aux collectivités d'agir sur d'autres créneaux qui jouent un rôle majeur dans les politiques locales de l'habitat, telles qu'elles se traduisent dans les programmes locaux de l'habitat : les aides à l'accession sociale à la propriété (prêts à taux zéro) et les aides à l'investissement locatif privé (aujourd'hui, dispositif Pinel). En effet, les premières relèvent d'une politique de guichet ; il suffit que le candidat à l'accession réponde aux critères fixés par la loi pour obtenir son prêt dont le montant varie en fonction de la composition et des revenus du ménage. Quant aux secondes, elles se traduisent par une réduction d'impôt

qui est accordée si l'engagement de location répond aux conditions fixées par la loi en matière de loyer et de ressources des locataires.

Ne pourrait-pas alors permettre aux collectivités, au moins à titre expérimental et à leur demande, d'adapter aux situations locales les curseurs de ces deux types d'aide dans le cadre des conventions de délégations de compétences ? La négociation des conventions avec les préfets, qui recevraient à ce titre des instructions du ministère, permettrait d'éviter toute dérive, notamment budgétaire. En revanche, les élus locaux auraient, enfin, une véritable responsabilité pour traduire sur le terrain les programmes locaux de l'habitat. Cette responsabilité pourrait aussi être confiée aux départements, surtout s'ils bénéficiaient d'une généralisation des délégations de compétences, comme le propose l'article de cette revue *"Mobiliser la collectivité départementale dans le domaine du logement"*. Une démarche spécifique devrait, sans doute, être retenue pour l'Ile-de-France.

Ce serait donc une décentralisation "douce" via l'extension du champ des délégations de compétences aux collectivités locales et non un transfert définitif de compétences et de la dotation correspondante qui ne garantirait pas sa bonne utilisation au profit du logement dans l'avenir.

Mais faire ainsi confiance aux élus et les responsabiliser davantage, comme acteurs de terrain, en faveur de la construction de logements sur l'ensemble des statuts (logement social, logement privé et accession à la propriété) est une démarche cohérente avec les compétences qu'ils ont d'ores et déjà au titre des plans départementaux de l'habitat et des programmes locaux de l'habitat.

MOBILISER LA COLLECTIVITÉ DÉPARTEMENTALE DANS LE DOMAINE DU LOGEMENT

FRANÇOIS LEBLOND

PRÉSIDENT D'HONNEUR DE LA COFHUAT

En matière sociale, permettre à tous les Français de se loger est une priorité. Le cri de l'Abbé Pierre est toujours d'actualité. Mais au cours des dernières années, un obstacle à cet objectif majeur s'est progressivement édifié, celui de la difficulté de faire vivre ensemble des populations qui adhèrent à des valeurs opposées.

Certaines zones où s'était concentré l'effort de construction au profit des populations le plus modestes ont vu, au cours des dernières décennies, le vivre ensemble de populations diverses se désagréger progressivement. Des hommes et des femmes ont été remplacés par d'autres. Des valeurs qui sous-tendent la possibilité pour tous de vivre en paix ont disparu.

La télévision montre à toute la société française, à intervalles réguliers, les dégâts provoqués par ce phénomène. La chasse aux dealers qui vivent d'une économie souterraine délictuelle s'engage le plus souvent dans ces zones, la violence éclate et toute la France en est témoin. **Dès lors, l'opinion en général n'a qu'une idée** : ne pas vivre avec de pareils dangers.

C'est bien la raison première de la baisse constatée de la construction sociale : le refus d'accepter des logements sociaux ailleurs que là où ils sont aujourd'hui concentrés.

Des efforts ont été faits à partir des initiatives de Jean-Louis Borloo pour améliorer la situation là où la nature des constructions des années 60-70 aggravait, par la concentration des populations dans les mêmes immeubles, une situation préoccupante. Les résultats sont là mais ils ne suffisent pas pour redresser quantitativement la situation. Les programmes de constructions à visage humain que proposait le plan Borloo ne peuvent, à eux seuls, concourir à renverser la tendance actuelle.

Il est vrai en même temps que, d'une part, les programmes actuels de logements sociaux sont des programmes mixtes, bien mieux intégrés dans la ville et, de plus, de très bonne qualité et que d'autre part, les populations "dangereuses" qui y habitent ne représentent qu'une minorité. Mais les fantasmes sur les HLM demeurent dans l'opinion publique.

La volonté des pouvoirs publics de pratiquer ce qu'on a appelé la mixité sociale en évitant que les populations à problèmes habitent des endroits spécifiques devenus zones de non-droit est louable, mais se heurte à ce mur de la peur qui s'est progressivement constitué.

Pour trouver des solutions intelligentes qui combleront progressivement les fossés qui se sont creusés et mettent, au premier rang, les valeurs de la ville telle qu'elles existaient jusque-là, il faut y associer tous ceux à qui la loi a donné une autorité : les maires et les présidents de communautés de communes mais aussi, les conseils départementaux, objets de cet article.

Le Conseil départemental peut être utile à trois égards :

- 1- Il constitue la même circonscription géographique que celle du préfet de département.
- 2- Il est élu au niveau de circonscriptions qui assurent une bonne répartition des initiatives dans l'espace.
- 3- Il est compétent dans l'ensemble du domaine social.

Sa proximité géographique avec le préfet permet d'allier déconcentration et décentralisation, son mode d'élection le rend attentif aux réalités les plus diverses, ses compétences sociales en font un acteur essentiel pour venir en aide aux populations les plus diverses.

La question du logement ne figure que marginalement dans les attributions des conseils départementaux. C'est un changement majeur en la matière de donner une place nouvelle aux conseils départementaux, particulièrement dans les zones tendues, celles qui manquent le plus de logements abordables.



Comment rassurer les populations et leur faire admettre l'opportunité de construire de logements sociaux nouveaux près de chez elles ? c'est un effort d'explication et de persuasion qui doit être partagé entre tous ceux qui exercent une influence. Ce devrait être une tâche prioritaire pour les Conseils départementaux.

Parmi les constructions de logements sociaux au cours des dernières décennies, il n'existe pas seulement les quartiers qui figurent régulièrement dans les actualités télévisées, il y a des réussites qu'il faut recenser et dont il faut analyser les raisons.

On verra que les quartiers qui se sont bien comportés dans le temps avaient privilégié l'équilibre entre construction libre et logements sociaux, une bonne desserte par les transports publics, permettant à leurs habitants de trouver un emploi loin de chez eux.

C'est au niveau départemental que se situera le mieux l'inventaire de ces réussites. Il faut les mettre en valeur pour dépassionner le débat. L'analyse devrait se faire au niveau départemental pour disposer d'exemples variés pouvant être cités dans toutes les phases de la concertation.

C'est au niveau départemental que se concentre aujourd'hui l'action sociale. Au cours des cinquante dernières années, cette attribution des départements n'a cessé de croître. Aujourd'hui, dans chacun d'entre eux, le Covid l'a encore montré, les personnels chargés de traiter ces dossiers très variés ont une bonne connaissance des personnes qui ont besoin d'un soutien de la collectivité.

Les associer aux actions relatives à la politique du logement permet de mieux connaître la nature des besoins des populations diverses concernées : les jeunes en quête d'emploi, les familles, les personnes handicapées, les personnes âgées.

Parmi ceux qui, aujourd'hui, sont tentés par le désordre et la contestation, les jeunes désœuvrés sont nombreux. Pour réussir à construire à l'intérieur des villes existantes, sans créer des zones de non-droit, la question de l'emploi pour ceux-ci est majeure. Il faut combattre l'oisiveté génératrice de délinquance et de mainmise sur les jeunes.

Les personnels des départements seront utilement associés à la recherche de ces objectifs parce qu'ils connaissent bien ce public. Logement social, emploi et possibilités diverses d'intégration comme le sport doivent être les éléments majeurs à aborder conjointement lors des débats qui précèdent l'acte de bâtir. Cela pourra utilement se faire au niveau du département.

Les préfets de départements ont des attributions que leur donne la loi pour traiter des situations les plus difficiles en matière de logement, il convient d'associer les conseillers départementaux à cet objectif.

La bonne connaissance du terrain par leur personnel enrichira le débat et combattrait une conception trop

administrative des dossiers.

La façon dont la loi a abordé ces problèmes ne peut que conduire à l'échec : une conception excessivement réglementaire de la construction de logements sociaux ne peut qu'entraîner des affrontements. Pour éviter de construire, certains maires sont souvent prêts à acquiescer des amendes lourdes. Le résultat de la loi ne peut qu'être stérile. C'est, au contraire, par une analyse fine de ces sujets que des progrès peuvent être faits.

L'action du Conseil Départemental peut se révéler très positive, en liaison avec tous les autres acteurs publics et privés, parce qu'elle ôte au débat local une exclusivité source de blocage. Le niveau départemental peut être préféré à celui de l'intercommunalité, si celle-ci a trop de difficultés à arbitrer les conflits qui peuvent se situer en la matière.

Il existe déjà au profit des départements une forme très spécifique de décentralisation, qui est celle des délégations de compétences qui leur permet, à leur demande, d'attribuer les subventions et les agréments des projets aux organismes de logement social, ainsi qu'aux propriétaires privés au titre de la réhabilitation. Une dotation leur est, à cette fin, accordée. La délégation de compétences fait l'objet d'une convention entre le département et le Préfet. En 2019, vingt-cinq départements en bénéficiaient.

Les intercommunalités peuvent aussi obtenir cette délégation de compétences qui peut également porter sur d'autres compétences, notamment la gestion du contingent préfectoral (hors la part réservée aux agents de l'Etat). La délégation de compétences obtenue par le département ne concerne alors que les territoires non couverts par les éventuelles délégations de compétences attribuées aux intercommunalités.

Il est possible d'une part de généraliser cette délégation de compétences aux départements en la rendant obligatoire, d'autre part de calquer son champ d'application sur celui des délégations de compétences aux intercommunalités qui, elles, resteraient facultatives.

Ainsi, si une convention avec une intercommunalité était dénoncée par le préfet qui *"estime que les objectifs et les engagements sont insuffisamment atteints ou respectés"* selon l'expression de la loi, la compétence *"remonterait"* automatiquement au département.

Ce dispositif est cohérent avec celui du plan départemental de l'habitat, désormais obligatoire, qui est, selon la loi, *"élaboré dans chaque département afin d'assurer la cohérence entre les politiques d'habitat menées dans les territoires couverts par un programme local de l'habitat et celles menées dans le reste du département"*.

Pour toutes ces raisons, c'est un rôle nouveau du conseil départemental qui peut aider à résoudre des questions dont la difficulté n'est plus à démontrer.

RENDRE OPÉRANTES LES DISPOSITIONS DE LA LOI RELATIVES À L'ENCADREMENT DES LOYERS PRIVÉS

PIERRE CARLI

MEMBRE DU BUREAU DE LA COFHUAT

La dérive des coûts de l'immobilier survenue ces dernières décennies

Au cours des cinquante dernières années notre pays a connu une accélération des coûts de l'immobilier, en termes de prix d'achat mais aussi, dans une moindre mesure, de niveaux des loyers.

Le graphique ci-dessous montre la progression des indices du prix des logements anciens rapporté au revenu disponible des ménages et celle de l'indice des loyers de l'INSEE rapporté à ce même revenu disponible. Ces courbes se passent de commentaires..

Les mesures prises pour maîtriser l'évolution du niveau des loyers

Il existe deux dispositifs distincts concernant la fixation du montant des loyers :

- un dispositif qui porte sur l'évolution des loyers,
- un second dispositif qui porte sur l'encadrement du niveau des loyers.

Le premier dispositif, créé par l'article 18 de la loi du 6 juillet 1989 et régi actuellement par les dispositions

d'un décret du 29 juin 2021 s'applique à la relocation d'un logement et au renouvellement du bail. Il prévoit que, sauf exceptions, l'évolution des loyers est plafonnée à celle de l'IRL dans les agglomérations dont la liste figure dans un décret de 2013.

Soucieux de maîtriser le niveau des loyers du secteur privé, les pouvoirs publics ont instauré, dans un premier temps à Paris, un dispositif d'encadrement du niveau des loyers des logements privés à la relocation.

Après son application à Paris entre 2015 à 2017, ce dispositif avait été annulé par jugement du tribunal administratif en 2017.

Dans le cadre des nouvelles possibilités (article 140) offertes par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) adoptée en novembre 2018, la maire de Paris a souhaité que soit remis en place très rapidement l'encadrement des loyers. Dès janvier 2019, elle a demandé à l'État que le territoire parisien puisse de nouveau se voir appliquer ce dispositif, outil complémentaire indispensable aux autres actions de la politique du logement menées par la Ville.

PRIX DES LOGEMENTS ET DES LOYERS



Source : CGEDD d'après INSEE, bases de données notariales et indices Notaires-INSEE désaisonnalisés. cf. § 3.6. de [2].

Au cours des derniers mois, d'autres communes et d'autres agglomérations que Paris, ont décidé de s'inscrire dans un dispositif de maîtrise du niveau des loyers.

La France se trouve donc placée sous un double régime relatif à la fixation du niveau des loyers.

Le régime concernant l'évolution des loyers, qui devait tout d'abord revêtir un caractère provisoire pour une année, est désormais reconduit d'année en année et actuellement jusqu'au 31 juillet 2022. Ce qui signifie que celui-ci, qui présente des caractéristiques permettant une bonne maîtrise de l'évolution des loyers, peut être soit prorogé, soit malheureusement abandonné après cette date.

Le régime fixant l'encadrement du niveau des loyers présente en revanche un caractère pérenne dans le temps. Ce qui signifie qu'en cas d'abandon par les pouvoirs publics du dispositif concernant la limitation de l'évolution des loyers c'est le mécanisme concernant l'encadrement de leur niveau qui seul sera applicable.

Il est donc intéressant de s'intéresser à ce dispositif d'encadrement du niveau des loyers, qui présente des effets positifs et d'autres qui le sont moins.

Le système d'encadrement du niveau des loyers qui a été adopté

Ce graphique montre la distribution des loyers des logements privés à Paris (en vert) et ceux des logements locatifs sociaux (en bleu).

Le système adopté pour assurer le plafonnement des loyers du secteur privé consiste à calculer la valeur de la médiane de la distribution des loyers et à majorer cette valeur de 20 %, cette dernière constituant la valeur du plafond à ne pas dépasser.

La distribution des loyers obéissant à une forme en "courbe de Gauss", la valeur de la médiane d'une telle courbe est égale à la valeur plafond de la courbe. Le trait vertical rouge montre la valeur plafond des loyers, obtenue en majorant de 20 % cette valeur de la médiane.

Les effets positifs de ce dispositif

Les logements dont le loyer dépasse le nouveau plafond, et situés sur le graphique à droite de la barre verticale rouge, représentent 17 % de la distribution.

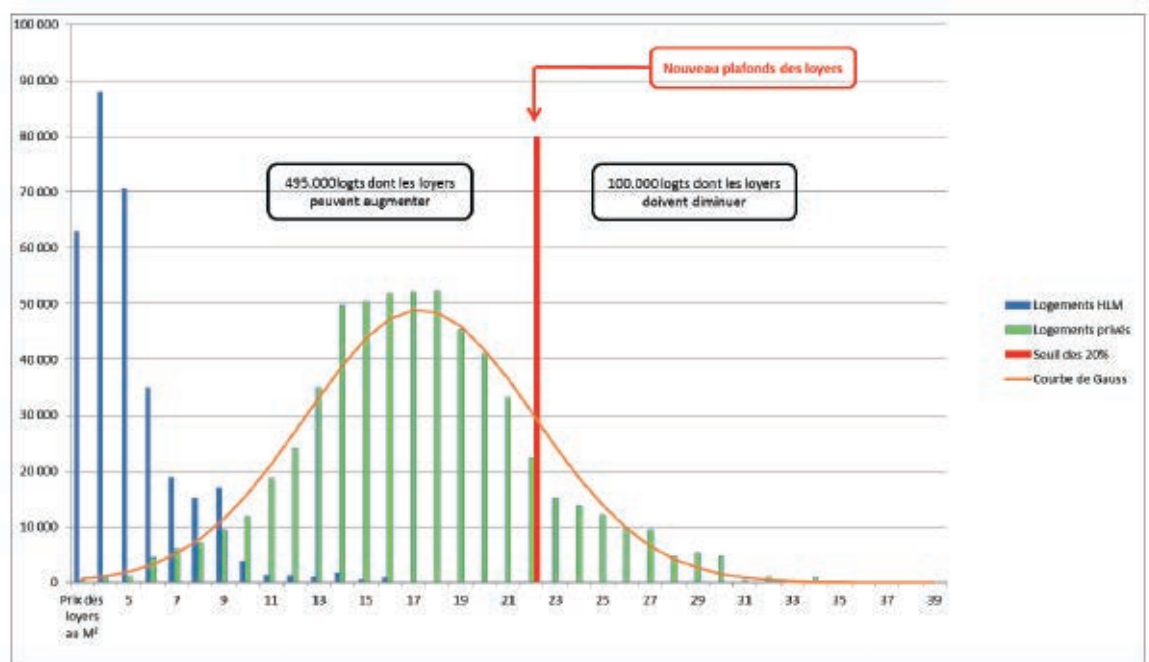
Pour les logements de cette catégorie - il s'agit souvent de très petits logements, loués très chers à des étudiants ou à des travailleurs célibataires - le dispositif de plafonnement atteint son objectif puisque les loyers à la relocation seront abaissés à ce niveau du plafond.

Les effets néfastes du dispositif

Puisque 17 % des logements présentent des valeurs locatives supérieures au plafond fixé par la réglementation cela signifie que 83 % d'entre eux présentent des loyers inférieurs, et parfois très inférieurs, à ce plafond.

Placé devant ce constat, un propriétaire désireux de remettre en location son logement libéré par un précédent locataire ne manquera pas de consulter le barème

SYSTÈME D'ENCADREMENT DES LOYERS



fixant le plafond, barème qui est très facilement accessible sur internet et d'une utilisation très aisée.

Ce propriétaire constatera qu'il a loué jusqu'alors son logement pour une valeur inférieure, voire très inférieure au plafond réglementaire, ce qui ne manquera pas de l'inciter à fixer un nouveau loyer qu'il reverra à la hausse.

Ainsi 83 % des logements sont voués à connaître une augmentation plus ou moins importante de leurs loyers à la relocation, ce qui ne paraît pas aller dans le sens de l'intention qui était probablement celle de l'auteur de ce dispositif.

Mais il y a plus grave encore : la fixation progressive de loyers sans cesse plus élevés aura pour effet mécanique de déplacer vers le haut la valeur de la médiane, recalculée régulièrement, et donc de majorer encore davantage la valeur des loyers plafond, puisque cette valeur plafond est définie comme la valeur de cette médiane, majorée de 20 %.

Ainsi, si l'objectif initialement assigné à cette réglementation sera atteint pour une petite partie du parc locatif privé, présentant les 17% des loyers les plus élevés, ce dispositif pourra avoir pour effet négatif de voir augmenter les loyers de la plus grande majorité des logements du parc locatif privé.

En guise de conclusion

Les élus des collectivités territoriales qui ont décidé d'adopter le dispositif de maîtrise du niveau des loyers doivent être mis en garde contre un éventuel abandon, après le 31 juillet 2022, des dispositions du décret relatif à la limitation de l'évolution des loyers. Dans le cas où surviendrait un tel abandon une refonte du second dispositif, qui concerne l'encadrement du niveau des loyers, s'avérerait nécessaire, afin d'éviter d'en subir les effets néfastes.



ADHÉSION À LA COFHUAT POUR L'ANNÉE 2022

Adhésion personnes physiques

INCLUANT ABONNEMENT ANNUEL AU "COURRIER DE LA COFHUAT"
TARIF 20.00 €

Je joins mon règlement : ☐ par chèque bancaire ☐ par virement

A l'ordre de COFHUAT - BNP Paribas - 80 avenue Marceau - 75008 Paris

Compte n°30004 02933 00010053642 60 code activité 913 E – FR76 3048 8001 0260 0314 2000 03

NOM, Prénom _____

Fonction _____

Organisation _____

Adresse _____

Tél. _____ Fax _____ E-mail _____

Date :

Signature :

RÉDUCTION DE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS ET POLITIQUE DU LOGEMENT

ALAIN LECOMTE
PRÉSIDENT DE LA COFHUAT

La réduction de l'artificialisation dont l'objectif est d'atteindre le *"zéro artificialisation nette"* en 2050 n'est plus *"un vœu pieux"* puisqu'après des débats largement consensuels au Parlement elle a reçu une traduction législative. Cet objectif ne manque pas, toutefois, de poser la question de sa compatibilité avec une politique du logement fondée sur l'augmentation de la construction de logements.

Une avancée législative importante

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets comprend, en son article 191, une disposition majeure qui prévoit que *"Afin d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date. Ces objectifs sont appliqués de manière différenciée et territorialisée, dans les conditions fixées par la loi"*.

Cette *"territorialisation"* ajoutée lors de la discussion du Parlement, vise à tenir compte de la diversité des territoires. Elle est assurée par la *"mise à jour"* en cascade des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), puis des schémas de cohérence territoriale (SCOT), enfin des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des cartes communales dans un délai maximal de six ans, faute de quoi *"aucune autorisation d'urbanisme ne peut être délivrée, dans une zone à urbaniser du plan local d'urbanisme ou dans les secteurs de la carte communale où les constructions jusqu'à l'entrée en vigueur du plan local d'urbanisme ou de la carte communale ainsi modifié ou révisé"*.

La loi prévoit, par ailleurs, que *"Le maire d'une commune ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale doté d'un plan local d'urbanisme, d'un document d'urbanisme en tenant lieu ou d'une carte communale présente au conseil municipal ou à l'assemblée délibérante, au moins une fois tous les trois ans, un rapport relatif à l'artificialisation des sols sur son territoire au cours des années civiles précédentes"*.

La loi contient aussi des dispositions importantes en

Extension urbaine
privilégiant l'habitat
pavillonnaire



matière d'urbanisme commercial qui sortent du champ du présent article.

De la lutte contre l'étalement urbain à la réduction de l'artificialisation

Dans les décennies précédentes, l'étalement urbain était mis en avant comme cause de la réduction des zones naturelles et agricoles, faisant ainsi disparaître l'équivalent de la superficie d'un département tous les dix ans.

Il convient de s'entendre sur la signification et la portée de trois concepts voisins qui se superposent généralement mais ne renvoient pas tout à fait aux mêmes valeurs : l'étalement urbain, l'artificialisation, le mitage.

Reprenons les définitions que tout le monde peut trouver dans Wikipedia.

L'étalement urbain est la progression des surfaces urbanisées à la périphérie des villes.

L'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage. Wikipedia ne fait que reprendre la définition de la loi.

Le mitage désigne l'implantation d'édifices dispersés dans un paysage naturel.

Bien évidemment, l'étalement urbain entraîne l'artificialisation de nouveaux terrains mais ne se traduit pas nécessairement par du mitage, lorsqu'il s'agit, par exemple, d'habitat individuel groupé en continuité de bourgs.

Chacune de ces notions renvoie à un objectif prédominant. Lutter contre l'étalement urbain, c'est d'abord limiter les déplacements domicile-travail en voiture, source de pollution et de congestion routière. Lutter contre l'artificialisation, c'est protéger des terres agricoles nécessaires à notre alimentation et des zones naturelles propices à la biodiversité. Lutter contre le mitage, c'est préserver le paysage naturel.

Utiliser la notion d'artificialisation au lieu de celle d'étalement urbain, comme on l'a fait principalement au cours des décennies passées, est à la fois de meilleure politique et plus opérationnelle. En effet, en mettant en avant la lutte contre l'étalement urbain, on vise bien sûr la réduction de l'artificialisation, mais aussi celle des déplacements en voiture. Or, beaucoup d'habitants qui se sont installés plus ou moins loin des grands bassins d'emploi l'ont fait par choix de la maison individuelle ou parce qu'ils n'avaient pas le choix faute de trouver un logement en ville en locatif ou en accession à la propriété correspondant à leurs revenus.

Peut-on stigmatiser ces populations modestes, alors que, dans le même temps, des familles aisées vont régulièrement en voiture de leur résidence principale à leur résidence secondaire, phénomène qui ne peut que s'ac-

croître avec le télétravail depuis la pandémie ?

Par ailleurs, il est difficile de mesurer l'étalement urbain à la différence de l'artificialisation que l'on peut mesurer en hectares supprimés de zones agricoles et naturelles.

Enfin, la lutte contre l'étalement urbain à proprement parler a donné jusqu'à maintenant des résultats très décevants. "Construire la ville sur la ville" est apparu plus comme un slogan qu'une approche concrète. Cela n'est pas étonnant, car les responsables des grandes villes et agglomérations ne maîtrisent pas ce qui se fait au-delà de leurs limites administratives. Pour prendre une expérience étrangère, la politique des green belts, censée contenir l'étalement urbain en Angleterre, ne l'empêchait pas de "sauter" à l'extérieur des ceintures vertes et faisait monter les prix du foncier à l'intérieur, comme le soulignait un rapport britannique il y a quelques années.

En pratique, seules des mesures prescriptives relevant du droit de l'urbanisme sont de nature à lutter contre l'artificialisation qui doit être, pour cela, mesurée précisément en hectares.

La mesure de l'artificialisation

Selon une enquête présentée sur le site de l'INSEE ¹, la part de sols artificialisés est de 9 % en 2018 en France métropolitaine (et de 7,9 % si l'on ajoute les départements d'outre-mer), contre 5,2 % en 1982 et 7,4 % en 2002, soit une augmentation moyenne de 1,6 % depuis 1982. L'INSEE précise que 44 % des sols artificialisés sont des sols imperméabilisés, le reste étant constitué de jardins, de terrains de sport, de chemins de terre ou de chantiers.

Artificialisation et imperméabilisation ayant été clairement distingués, il appartient donc au décret d'application de la loi de déterminer les terrains pris en compte pour calculer la réduction de l'artificialisation. L'INSEE précise aussi que la réduction des terres agricoles en moyenne de 3 % par an depuis 1982 est partiellement compensée par une faible augmentation des zones naturelles en moyenne de 1 % depuis la même année.

L'INSEE fournit aussi sur son site les comparaisons européennes faites par Eurostat sur une définition de l'artificialisation moins large que la nôtre. Avec cette définition, la France se situe à 5,4 %, un peu au-dessus de la moyenne européenne qui est de 4,2 %, après les grands pays de l'Europe de l'ouest, Allemagne (7,4 %), Italie (6,9 %), Royaume-Uni (6,5 %), ce qui est cohérent avec les différences de densité de population. La situation de l'Allemagne fortement artificialisée explique les mesures drastiques qu'a prise ce pays, comme le rappelle l'étude d'impact du projet de loi. Le rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable et du conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux de 2012 "Gestion

économie des terres agricoles dans les pays limitrophes” présente plusieurs expériences étrangères chez nos voisins ².

Par habitant, la France apparaît plus artificialisée que les trois pays précités, en mètre carré par habitant, 456,2 contre 343,1 pour l’Italie, 323,2 pour l’Allemagne, 245,7 pour le Royaume-Uni ³. Ces différences peuvent sans doute s’expliquer par le poids plus important du logement collectif en Allemagne et de l’habitat individuel groupé au Royaume-Uni.

Réduction de l’artificialisation et augmentation de la construction de logements

La question se pose maintenant de savoir comment on peut tout à la fois augmenter la construction de logements et réduire la surface de zones à construire, comme le prévoit la loi. C’est bien un des enjeux du développement durable, constitué de ses trois piliers, de concilier des objectifs qui peuvent, au moins apparemment, apparaître contradictoires.

L’habitat individuel a été souvent présenté comme la cause principale de l’étalement urbain. Or, si l’on prend les dernières statistiques de la construction ⁴, on constate qu’en 2021, sur 387 000 logements commencés, 161 000 étaient des logements individuels, soit 41 %. En 2010, la construction de logements individuels représentait la moitié des logements commencés et a baissé depuis lors pour se stabiliser autour de 40 %.

Langres, Place Diderot
– Maisons de ville.



Si l’on retire l’Île-de-France, où la construction de maisons est évidemment moins importante, le pourcentage de logements individuels dans le reste de la France en 2021 est alors de 47 %, soit presque la moitié des logements commencés. De plus, les logements individuels en diffus, qui sans aucun doute contribuent le plus à l’étalement urbain et au mitage, sont majoritaires par rapport aux logements individuels en opérations groupées, 124 000 contre 36 000, soit 32 % de l’ensemble des logements commencés en 2021.

Si l’on ajoute que la loi prévoit que les élus régionaux et locaux devront tenir compte du développement urbain et rural, ce dernier mot ayant été ajouté par amendement lors des débats au Parlement, il faudra bien tenir compte de l’habitat individuel dans l’exercice de réduction de l’artificialisation et ce, dans des territoires qui ne sont pas ceux des grandes agglomérations.

Le mot d’ordre des gouvernements successifs au cours des dernières années a été de construire là où il y a des besoins. Cela veut dire qu’il faut construire dans les zones où le marché locatif est tendu, c’est-à-dire essentiellement dans quelques grandes agglomérations, auxquelles il faut ajouter des zones littorales à prédominance touristique. Mais c’est oublier que, dans une société démocratique et dans une économie de marché, on construit d’abord là où il y a une demande des habitants et une demande solvable.

Or, le principal moteur de la construction de logements est l’accession à la propriété, même si la construction de logements sociaux est en augmentation et que la construction de logements locatifs privés reste encouragée par l’aide fiscale à l’investissement locatif.

Pour des classes moyennes qui ne peuvent ou ne souhaitent pas accéder à la propriété en ville, restent les territoires périphériques où le foncier est moins cher et où ils pourront bénéficier d’un jardin.

Le leur refuser, ce serait laisser le *“droit à la nature”* aux seuls personnes aisés, dans des résidences secondaires qui sont souvent, d’ailleurs, des passoires thermiques.

Il faut donc redéfinir une politique de logement qui simultanément :

- **Réponde à l’objectif** de réduction de l’artificialisation,
- **Corresponde au souhait** des Français d’accéder à l’accession à la propriété dans des maisons individuelles,
- **Permette le développement rural**, source d’économie résidentielle et donc d’emplois locaux, notamment dans les zones de revitalisation rurale.

C’est prendre en compte à la fois protection de l’environnement et du paysage, aménagement du territoire et offre de nouveaux logements adaptés aux souhaits et aux revenus des Français.

Cette équation est difficile à résoudre, mais des solutions sont possibles allant bien au-delà de ce qu'indique l'étude d'impact du projet de loi qui est bien faible à cet égard.

Citons un extrait de cette étude d'impact :

"La lutte contre l'artificialisation des sols de manière générale et la priorisation des espaces déjà urbanisés peuvent rendre plus onéreux les actions et opérations d'aménagement et immobilières, nécessitant de reconstruire la ville sur la ville plutôt que d'aménager plus classiquement en étalant le tissu urbain. Le foncier devenant une ressource plus rare, elle peut également conduire à des phénomènes de spéculation foncière, particulièrement en zone tendue (encourageant notamment le recours à des outils de maîtrise foncière, de mobilisation du foncier public pour le logement, ou de dissociation du foncier et du bâti).

Toutefois, l'étalement urbain représente un surcoût pour la collectivité (construction de réseau, de voiries, d'équipements publics...) et pour les ménages (coûts de déplacement en cas d'éloignement des commerces et de l'emploi). En ce sens, la lutte contre l'artificialisation des sols a un impact positif quant à la forme de la ville et au cadre de vie".

Tout cela est indéniable, mais ne donne guère de pistes concrètes aux élus régionaux et locaux sur lesquels repose l'exercice de réduction de l'artificialisation.

Si l'on veut éviter des débats difficiles entre élus, il faut que l'exercice soit le plus objectif possible, ce qui suppose que les services de l'Etat leur apportent un accompagnement, des orientations générales et des solutions urbanistiques.

L'accompagnement doit être assurée par l'ingénierie territoriale. A côté de l'ingénierie privée, l'ingénierie publique, qu'il fallait supprimer dans les années 2000, et qu'il a bien fallu "*ressusciter*" sous d'autres formes, est indispensable. Elle doit résulter des directions régionales et départementales de l'Etat, auxquelles il faut ajouter l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) qui apporte des prestations gratuites d'ingénierie aux petites communes. Par ailleurs, les établissements publics fonciers seront naturellement mobilisés, mais il serait souhaitable que la couverture du territoire national soit poursuivie, ce qui dépend des élus régionaux.

Les orientations générales doivent être fournies par l'Etat au titre de l'aménagement du territoire. Il faut admettre que l'on puisse construire en dehors des grandes agglomérations à marché locatif tendu, car c'est contribuer à le détendre partiellement au prix, il est vrai, d'un certain étalement urbain mais qui doit être économe de foncier. C'est ainsi reconnaître la nécessité de préserver une armature urbaine de villes moyennes

ou petites et de bourgs, en cohérence d'ailleurs avec le programme de l'Etat "*Petites villes de demain*", sachant que la réhabilitation de logements vacants dans ces communes grâce aux aides publiques ne suffira pas à créer une offre suffisante.

Peut-être faudrait-il mettre en place un dispositif permettant aux bailleurs sociaux d'acquérir et de réhabiliter les immeubles de logements dégradés situés dans ces centres anciens et délaissés par leurs propriétaires, à l'image de ce qu'étaient leurs interventions au niveau d'immeubles connaissant ce type de situation dans certaines opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH).

Enfin, il faut faire connaître des solutions urbanistiques moins coûteuses en foncier et moins critiquables au titre de l'environnement et du paysage. Il faut favoriser l'habitat individuel groupé, relativement faible en France, en ne perdant pas de vue que le lotissement est une formule juridique et qu'il n'est pas à bannir s'il est bien conçu. Les aménageurs-lotisseurs ont un rôle essentiel à jouer.

Il faut aussi encourager les maisons de ville qui permettent, au sein d'une trame viaire, de créer des maisons plus économes en foncier, mais sans renoncer à un espace de nature : l'exemple anglais traditionnel nous en montre l'exemple. Le Plan urbanisme, construction, architecture (PUCA), fort de ses recherches, pourrait fournir des expériences réussies.

Les élus communaux ou intercommunaux, lorsqu'ils modifieront ou réviseront les plans locaux d'urbanisme, devront tenir compte de ces "*formes urbaines*" afin de maintenir constructibles les terrains les plus adaptés à l'habitat individuel groupé et en continuité de la ville ou du centre bourg.

Mais le risque demeure que, pendant la période de modification des documents, se lancent des opérations diffuses de construction auxquelles les maires ne pourront refuser le permis de construire ; de telles opérations réduisant d'autant pour l'avenir les marges de manœuvre en termes de constructibilité.

En conclusion, le regroupement de l'urbanisme et du logement dans un même ministère doit permettre de trouver des solutions innovantes à proposer aux élus locaux qui auront la rude tâche de réduire l'artificialisation, enjeu prioritaire, sans compromettre le développement de leurs territoires et mécontenter leurs habitants.

1 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3281689?sommaire=3281778#consulter>

2 <https://www.vie-publique.fr/rapport/32982-gestion-econome-des-terres-agricoles-dans-les-pays-limitrophes>

3 <https://ree.developpement-durable.gouv.fr/international/comparaisons-internationales/article/occupation-des-sols-comparaison-europeenne>

4 <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/publicationweb/428>

LA LOI CLIMAT RÉSILIENCE ET LA NON ARTIFICIALISATION : PLUSIEURS PROJETS DE DÉCRET ZAN À VENIR, EN COURS DE CONSULTATION PUBLIQUE PROCHAINEMENT

DIDIER POUSSOU

DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA FÉDÉRATION
DES ENTREPRISES SOCIALES DE L'HABITAT

Dans le prolongement de l'adoption de la loi Climat résilience, les textes d'application réglementaire sont en préparation à marche forcée au moment même où ces lignes sont écrites en vue d'une prochaine consultation publique. Les errements techniques et réglementaires rencontrés dans la réforme du DPE menée elle aussi au pas de course n'ont pas freiné le mouvement alors même que le bilan carbone de la France serait l'un des meilleurs en Europe ! Après la désindustrialisation de ces 50 dernières années l'Etat a décidé d'encourager la relocalisation en France de certaines activités industrielles. Pourtant, comme l'envisage l'ADEME sur son site internet, il faut s'attendre à coup sûr à un nouveau mouvement de décroissance sur les activités de construction neuve, alors que la construction de nouveaux sites industriels nécessitera de développer une nouvelle offre de logements pour y accueillir les nouveaux salariés.

Il s'agira à coup sûr d'un coup de frein très brutal à la construction neuve, le mouvement étant beaucoup trop rapide car il aboutira à une rapide pénurie des terrains disponibles couplée d'une inflation foncière estimée au dire de certains à plus de 20 %, le calcul de réduction de 50 % de l'évolution de l'artificialisation nette par rapport aux dix années précédentes concernant en effet les 10 années à venir en application de la loi, alors que l'on manque terriblement de logements aujourd'hui comme le montrent en ce moment les indicateurs standards du marché immobilier privé ou social : hausse très soutenue des prix post Covid sur tous les territoires y compris ruraux et poursuite de la hausse du nombre de demandeurs de logement social en attente, évalué à plus de deux millions !

Les excès de normalisation à la française, issus de la multiplication des textes de loi depuis 2014, se poursuivent. A cette date ils se traduisent par un phénomène de vacance anormalement élevé en Europe pour la France : plus de 8% de vacants dans le secteur privé France entière contre environ 4% en Allemagne, alors que ce pays est marqué par une démographie nettement moins dynamique que la nôtre. Cette baisse de l'offre locative privée française est liée à l'attitude prudente des propriétaires qui se trouvent davantage contraints pour la remise en location de leurs logements lorsque ceux-ci ne

répondent plus aux nouvelles normes qui les rendent impropres à la location.

Le pourcentage retenu de baisse immédiate de 50% de l'évolution de l'artificialisation puis d'objectif à terme de zéro artificialisation nette est d'autant plus périlleux que bien entendu il n'y a pas que les terrains à bâtir destinés à la construction d'immeubles de logements qui seront concernés mais également les sites d'implantation de nouvelles entreprises. En un mot, cela aboutit immédiatement à réduire de moitié le nombre de terrains disponibles pour construire, étant donné que le pourcentage sera calculé sur l'ensemble des dix ans à venir. Il en résultera également un renchérissement du coût des logements existants qui seront de plus en plus chers, ce qui va accroître ce que d'aucuns appellent la "*rente immobilière*". Les jeunes seront à coup sûr les plus pénalisés et tout particulièrement ceux dont le niveau de vie est déjà le plus bas, sauf si des correctifs venaient à être mis en œuvre.

La seule solution suggérée par les pouvoirs publics serait d'acheter des terrains déjà construits, d'abattre les maisons ou immeubles, usines (etc.) se trouvant sur ces terrains et de construire de nouveaux immeubles en hauteur alors même que la majorité des communes refusent la densification. Le hic est que cela ne suffira pas à disposer d'assez de terrains.

Personne n'est capable d'effectuer des calculs mais, a priori, on peut s'attendre que pour atteindre à terme l'objectif de zéro artificialisation nette, il soit fixé progressivement une augmentation de 25 % du pourcentage des premiers 50 % par tranche de 10 ans, ce qui ne pourra que créer des pénuries de terrains constructibles. Il faudra sûrement revoir ce pourcentage en cours de route, une fois que des premières évaluations auront été rendues disponibles. D'ores et déjà il va trouver à s'appliquer dans l'ensemble des documents d'urbanisme qui constituent autant de planifications à moyen et long terme dont on pourra synthétiser les impacts.

Que dire par ailleurs de l'exemple choisi du Scot d'Arcachon pour définir le ZAN (zéro artificialisation nette) ou l'artificialisation, concept insaisissable dans le projet de décret soumis à consultation !

Arcachon a été créé en 1857 sur la commune de La

Teste pour édifier de toutes pièces une station balnéaire. Depuis la fin du XIX^e siècle le nombre des terrains à bâtir n'a cessé de s'y réduire : après le site urbain primitif, il y a eu le quartier des Abatilles bien connu, puis le quartier Le Mouleau, édifiés pratiquement en même temps, soit entre 1910 et 1955.

Aujourd'hui, il n'y a donc pratiquement plus de terrains disponibles dans la commune, où les espaces boisés qui restent sont protégés et donc non constructibles. Ainsi en 2018 88 % des terrains étaient artificialisés.

Ce pourcentage important n'a rien à voir avec l'ensemble de la France. A la limite défendre le pourcentage actuel et même le faire un peu reculer n'a aucune importance car cela ne peut porter que sur des superficies réduites.

Il aurait donc fallu absolument choisir d'autres cas pour pouvoir raisonner, car en l'espèce cela n'a aucun sens de le faire avec le modèle d'Arcachon. D'ailleurs la ville, qui avait dès 1911 10.266 habitants et qui a atteint son maximum en 1968 avec 14.986 habitants n'en a plus que 11.567 aujourd'hui. Plus des trois quarts des nouveaux logements ont été construits dans des immeubles comportant entre

deux et cinq étages, bâtis sur d'anciens sites de villas avec jardins.

Or il faut souligner que contrairement aux discours habituels la surface boisée (seul critère retenue du ZAN avec les terrains agricoles pour les 10 premières années) en France n'a cessé d'augmenter, doublant depuis 1830; avec autour de 9 millions d'hectare en 1830 et 17 millions en 2010. En Europe cette surface a également légèrement augmenté, mais autour de 10 % seulement. La France fait donc figure à cet égard une nouvelle fois de meilleur élève de l'Union !

Reste à préciser avec une nouvelle vague de normes que l'observation et le suivi de la question sont confiés aux régions (etc.) mais avec de nouvelles procédures en cas de non-respect qui restent à inventer couplées aux observations satellitaires de l'artificialisation. On ne peut que nourrir des inquiétudes pour les services d'urbanismes de l'Etat déconcentré qui vont avoir à gérer cette nouvelle *"avalanche normative"* s'ajoutant à celle déjà existante.

Toutes les parties prenantes sont invitées par les équipes du Ministère à répondre à la consultation publique qui va s'ouvrir très prochainement.

Maximilian Gawlik - L'Institut Paris Region



CONSTRUIRE NE SUFFIT PLUS POUR ASSURER À CHAQUE FRANCILIEN UN LOGEMENT

MARTIN OMHOVERE

DIRECTEUR DU DÉPARTEMENT HABITAT ET SOCIÉTÉ
L'INSTITUT PARIS RÉGION

Ecrire que l'Ile-de-France souffre de *"la crise du logement"* est devenu tristement banal. Alors gardons-nous-en, d'autant plus que ce constat est parfois instrumentalisé pour remettre en cause les politiques d'aménagement et de l'habitat, des politiques que tant d'autres métropoles mondiales nous envient aujourd'hui.

Les acteurs publics et privés peuvent d'ailleurs s'en féliciter, en quarante ans, la situation de l'habitat s'est considérablement améliorée : 70 % des foyers sont satisfaits de leurs conditions de logement, la part de propriétaires a dépassé celle des locataires depuis le milieu des années 2000 et les locataires sont depuis 2013 plus nombreux dans le parc social que dans le parc privé, ce qui constitue un gage de maîtrise de leurs dépenses de logement.

La région est confrontée à de grands défis : côté face, la métropolisation est synonyme de dynamisme et d'attractivité tandis que côté pile, le renchérissement des biens et services, au premier rang desquels le logement, crée de l'exclusion et creuse les disparités socio-spatiales. Si la crise du logement n'est donc pas généralisée, elle est pourtant bien là, plurielle, concernant une grande variété de publics et, de façon inégales, les territoires. À l'heure où l'Ile-de-France engage l'élaboration d'un nouveau SDRIF marqué du sceau de la transition environnementale, quels sont les enjeux à traiter pour permettre à chaque Francilien de trouver sa place dans une région décarbonée et durable ?

Croissance démographique régulière, dynamique de construction chaotique

Réalité peu connue, l'Ile-de-France représente une proportion stable de la population métropolitaine (18 %), et ce depuis une quarantaine d'année. Autrement dit, la démographie francilienne progresse au même rythme que celle du reste du pays, environ 0,5 % par an.

Un rythme bien moindre que celui d'autres métropoles françaises, notamment des façades atlantiques et méditerranéennes mais qui, portant sur une population déjà nombreuse, représente des volumes considérables : depuis le début des années 2000, l'Ile-de-France a ainsi gagné 1,3 million d'habitants, l'équivalent de la métropole de Lyon ¹, une telle croissance générant de nouveaux besoins en logements conséquents.

En matière de construction le paysage est pourtant tout autre : au cours des vingt dernières années les

dynamiques de construction ont pour le moins été instables dans la région - nous rappelant que la construction ne fait pas la démographie - et, en moyenne, inférieures à celles observées dans le reste du pays.

Hauts-de-France mis à part, la région capitale est ainsi celle qui a le moins mis de logements en chantier au regard de sa population : 41 pour 1000 habitants chaque année contre 62 pour 1000 habitants ailleurs en France métropolitaine. Et le constat aurait pu être bien pire si les faibles niveaux de construction caractérisant le début des années 2000 n'avaient conduit le législateur à fixer en 2010 un objectif de construction de 70 000 logements par an ² en Ile-de-France. Mais pourquoi cet objectif ?

Le schéma directeur de la région (SDRIF) ³ en propose une déclinaison permettant de mieux le comprendre : 38 000 logements pour accueillir de nouveaux ménages, 3 000 pour détendre les marchés en réintroduisant de la vacance - notamment pour les biens dégradés ou trop coûteux - 17 000 pour compenser les destructions de logement, dans un contexte davantage marqué par la densification et le renouvellement des tissus urbains et, enfin, 12 000 logement pour rattraper le déficit creusé au cours des années passées. Tenant à la fois du sursaut et d'une prise de conscience de l'ensemble des acteurs, notamment territoriaux, l'adoption de cet objectif a conduit à une augmentation de la construction tout au long de la décennie 2010. Entre 2017 et 2019, le nombre estimé de logements mis en chantier en Île-de-France a même réussi à dépasser l'objectif des 70 000.

Une régulation de la construction contrebalancée par les mutations du parc existant

Une partie conséquente des logements mis en chantier ces dernières années demeurant à livrer, les effets de cette amélioration restent à venir. Même partielle, une première analyse des évolutions du parc de logements franciliens s'appuyant sur les chiffres de l'Insee s'avère néanmoins éclairante pour comprendre les dynamiques qui traversent le parc de logements franciliens, à commencer par celles en mesure d'annihiler les efforts de construction.

Selon les estimations de L'Institut Paris Région, malgré une construction plus faible qu'attendue, le parc de logements a crû à un niveau à peine inférieur à celui préconisé par le SDRIF, soit + 49 500 par an contre + 53 000 (cf. graphique). Ce premier constat s'explique

par un renouvellement du parc de logements (démolitions, fusions ou scissions de logements, logements transformés en locaux d'activité ou l'inverse) deux fois plus faible que prévu dans le SDRIF ⁴.

Malheureusement, la croissance du parc de logements n'a pas servi uniquement à loger les Franciliens mais s'est aussi accompagnée d'un accroissement du "parc inoccupé" (logements vacants, résidences secondaires, pied-à-terre professionnels ou encore locations touristiques), bien au-delà de ce que le SDRIF considérait comme nécessaire pour assainir le marché immobilier francilien.

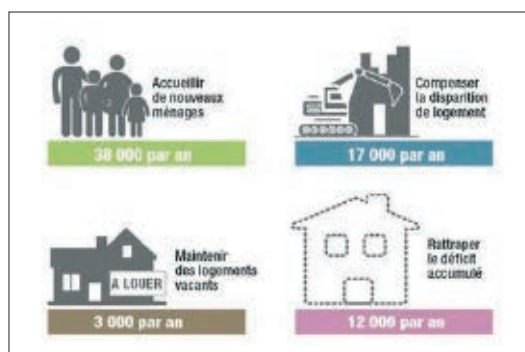
Ce parc a progressé de 17 000 unités par an, diminuant de ce fait le parc de logements disponibles pour loger les Franciliens à l'année. Qualifié "d'inoccupé" par l'Insee, ce parc répond généralement à des usages bien réels qui le détournent de sa vocation d'accueil des populations locales. Le développement des locations saisonnières via les plateformes numériques correspond ainsi généralement à une hausse des résidences secondaires et des logements dits occasionnels, en particulier dans Paris intra-muros. Plus largement, c'est l'attractivité de la métropole mondiale parisienne qui entraîne une multiplication des pied-à-terre en son sein pour des populations en ayant les moyens, françaises ou étrangères.

Malgré l'augmentation globale du parc de logements, la progression importante du parc "inoccupé" a limité la formation de nouveaux ménages en Île-de-France à + 32 500 par an et réduit à néant le "rattrapage" que le SDRIF appelait de ses vœux, dans un contexte de croissance démographique pourtant régulière. Cette évolution plus faible qu'attendue du nombre de ménages traduit, sur un plan statistique, les difficultés rencontrées par les ménages franciliens compte tenu de leurs ressources pour satisfaire leurs besoins en logement.

Des difficultés d'accès au logement plus que jamais palpables

Lorsque le niveau de construction est insuffisant pour répondre aux besoins de l'ensemble des Franciliens, la population doit s'ajuster en se serrant souvent davantage que souhaité.

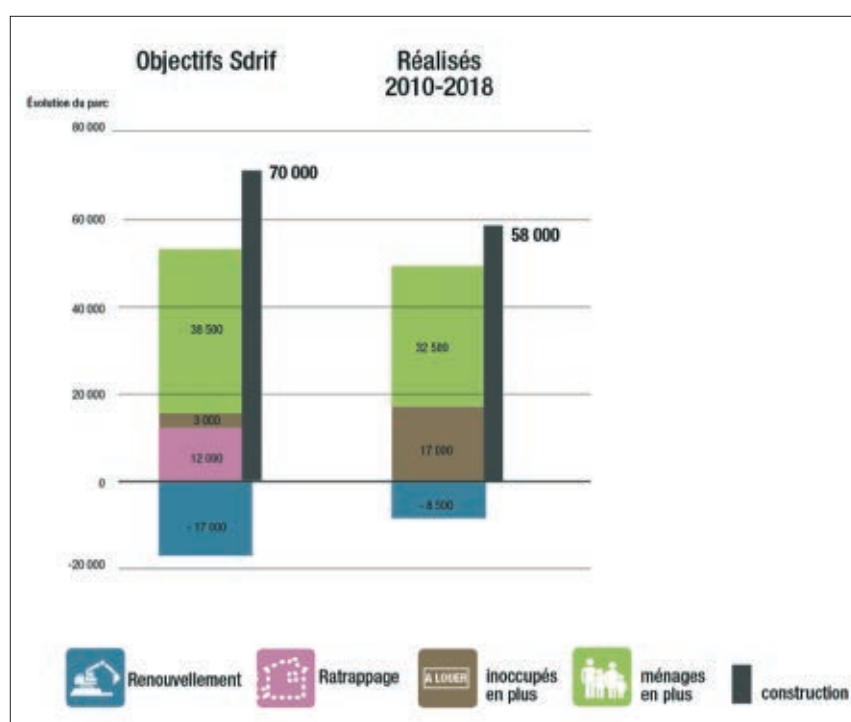
Les ménages, moins aisés, restent plus longtemps bloqués dans leur parcours résidentiel qu'auparavant, ce qui contribue à une large diffusion de la suroccupation. Le phénomène concerne un foyer sur cinq en Île-de-France (soit 1,1 million de ménages), une proportion deux fois plus importante qu'ailleurs en France métropolitaine. 2,7 millions de Franciliens y sont confrontés quotidiennement, soit près du quart de la population régionale. Particulièrement fréquente pour les ménages locataires de leur logement, la suroccupation est l'illustration même d'une difficulté à poursuivre son parcours résidentiel vers un logement plus vaste, adapté à

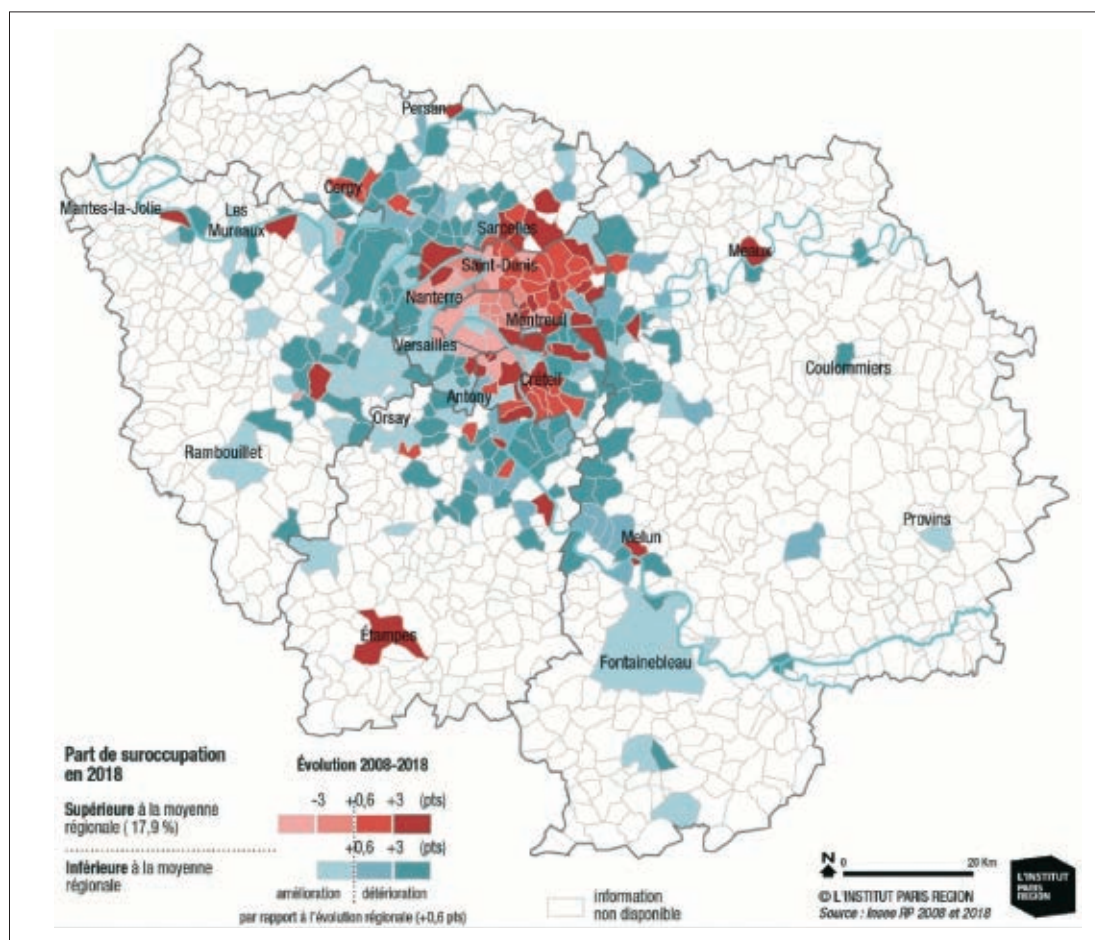


sa configuration familiale, en raison de la cherté des prix de la location comme de l'achat (cf. encadré Des dépenses de logement toujours plus lourdes). Ces difficultés concernent notamment les jeunes qui peinent à prendre leur indépendance et à quitter le logement de leurs parents. Entre 2006 et 2017, l'âge médian de décohabitation a ainsi reculé d'un an dans la région, passant de 24 à 25 ans, et même d'un an et demi en Seine-Saint-Denis, département le plus pauvre (24 ans et demi à 26 ans).

Autre symptôme de ces difficultés, l'explosion des demandeurs de logements sociaux qui, en dix ans, ont quasiment doublé pour atteindre 742 000 ménages en 2020 (contre 400 000 en 2010). Face à l'impossibilité de satisfaire leurs besoins en logement sur les marchés privés de l'accession ou de la location, nombreux sont en effet ceux à se tourner vers le parc social, auquel 70 % des foyers franciliens sont éligibles.

L'allongement de la liste des demandeurs de logements sociaux tient autant à cette réalité qu'au fait que ce segment, longtemps demeuré un parc de transition,





PART DES MÉNAGES DE 2 PERSONNES OU PLUS EN SUROCCUPATION EN 2018

s'affirme comme un parc d'installation durable, à l'image du parc en propriété. Avec l'érosion de la mobilité résidentielle dans ce parc, les attributions de logement sont orientées à la baisse depuis une dizaine d'années, avec pour effet de rallonger l'attente donc le nombre de demandeurs.

À l'heure de la transition écologique, l'absolue nécessité de renforcer les politiques de l'habitat

En Ile-de-France, la nécessité de construire répond donc non seulement à des besoins démographiques, mais aussi à des besoins sociaux. Insatisfaits aux conditions actuelles de marché, ils se sont accentués et accumulés d'année en année.

Si cela était nécessaire, la crise sanitaire a remis en lumière qu'une région métropole comme l'Ile-de-France ne pouvait se passer de politiques de l'habitat volontaristes. L'épidémie s'est plus rapidement répandue dans les territoires confrontés à des situations de surpeuplement aigües. Les spécialisations socio-spatiales découlant des effets de sélection et de relégation opérées par les marchés immobiliers sont également

apparues délétères pour les professions "essentielles" qui peinent à se loger à proximité de leur travail.

Pourtant, alors que le plan de relance bat actuellement son plein, force est de constater que l'Ile-de-France peine à renouer avec les niveaux de construction d'avant crise : en matière d'autorisation à construire, la dynamique francilienne est de nouveau à la traine de celle observée dans les autres régions. En Ile-de-France, la page des élections municipales et celle des débuts de l'épidémie ne semblent toujours pas tournées. C'est dans ce contexte que les travaux d'un nouveau SDRIF s'engagent avec pour ambition de construire une région zéro artificialisation nette (ZAN) à l'horizon 2040.

Atteindre cet objectif stratégique sur le plan environnemental sans que les conditions de vie des Franciliens ne se détériorent davantage va non seulement nécessiter une estimation sérieuse des besoins actuels et futurs en logements, mais aussi appeler l'élaboration d'une stratégie d'aménagement à même de traduire ces objectifs de façon opérationnelle à l'échelle des territoires. Ces orientations devront être claires et calibrées au plus près des réalités locales pour que les territoires puissent

définir de réelles stratégies foncières, règlementaires et opérationnelles, permettant de mobiliser les fonciers nécessaires à leur construction effective - tout en régulant les concurrences avec les autres besoins, activités économiques, équipements, espaces verts, concurrences attisées par le ZAN.

Au-delà des objectifs de construction et de leur concrétisation, la période récente a montré que le “rattrapage” ne se concrétiserait qu’à une seule condition : que les logements construits répondent à la demande solvable. Malgré le renchérissement des coûts fonciers, il faudra donc veiller à ce que la programmation préserve une large part aux logements sociaux et notamment aux plus sociaux d’entre eux, près des trois quarts des demandeurs de logements sociaux se situant sous les seuils du PLAI⁵. Alors que les objectifs de construction de 37 000 logements sociaux par an n’ont jamais été atteints ces dernières années, même au plus fort de la construction, et que la mise en œuvre des politiques ZAN et “anti-ghetto” vont limiter les opportunités de construction dans les secteurs d’implantation privilégiés du logement très social, les acteurs publics vont devoir faire preuve d’inventivité financière et foncière pour que ces logements adviennent.

Plus généralement, pour que la construction neuve produise un véritable effet de fluidification des parcours résidentiels, l’attention des acteurs territoriaux et des opérateurs du logement devra se focaliser sur la programmation financièrement accessible, s’adressant aux foyers que l’évolution des prix a exclus du parc privé existant. Des outils comme les Offices fonciers solidaires ont récemment vu le jour et sont porteurs d’espoir pour le développement d’une offre en accession durablement abordable, à même d’offrir de nouveaux horizons résidentiels à de nombreux ménages, notamment du parc social.

Enfin, les évolutions récentes montrent que tous ces efforts seront vains sans un renforcement de la maîtrise des usages et des mutations du parc existant. Au-delà des locations touristiques et des résidences occasionnelles dont la maîtrise du développement s’impose, le parc de résidences principales est menacé d’une obsolescence rapide du fait du changement climatique et des politiques, nécessaires, d’atténuation et d’adaptation dans lesquelles nous nous engageons.

La loi “climat et résilience” introduit ainsi un critère de décence énergétique : à partir de 2025 les logements classés G ne pourront plus être loués, ceux classés F à partir de 2028 et ceux classés E en 2034. À l’horizon 2040 visés par le SDRIF, sans action proactive pour rénover le parc social, mais aussi sur le parc privé, notamment en copropriété, c’est une part considérable des logements actuels qui disparaîtra des marchés légaux de la location, annulant de fait les bénéfices des efforts de construction réalisés.

DES DÉPENSES DE LOGEMENT TOUJOURS PLUS LOURDES

Entre 2014 et 2020, soit dans la période postérieure à l’adoption de l’actuel SDRIF, les prix immobiliers franciliens (tous types de biens confondus) ont encore progressé de 15,6 %, atteignant 5 577 €/m² en 2020 selon les données DVF. L’inflation immobilière est particulièrement marquée à Paris (+ 33 %) et dans les départements de petite couronne (+22% dans le 92, + 17 % dans le 93 et + 18,5 % dans le 94), c’est-à-dire dans la zone dense de l’agglomération parisienne. Elle demeure plus modérée dans les départements de grande couronne (+ 6,5 % dans le 77, + 7 % dans le 78, + 5,5 % dans le 91 et + 9 % dans le 95).

Le taux d’effort des ménages accédants (c’est-à-dire la part du revenu consacré au remboursement de l’emprunt) a lui aussi poursuivi sa hausse, passant de 25,1 % en 2013 (selon l’ENL) à 27,3 % en 2019 (selon l’OFL). Toujours en 2019, le prix d’un logement représente désormais 5,8 années de revenus, contre 5,3 années en 2013 (selon l’OFL).

L’augmentation des loyers franciliens a été un peu plus modérée sur la même période, passant, pour l’ensemble des locataires du parc privé, de 17,3 €/m² en 2014 à 18,2 €/m² en 2020 (+ 5,2 %) selon les données de l’Olap. Cette augmentation est également plus homogène sur l’ensemble du territoire francilien et, dans le parc social, la hausse a été identique (+ 5,2 %), avec un loyer moyen pratiqué qui est passé de 6,51 €/m² en 2014 à 6,85 €/m² en 2020 (données RPLS).

Pour atteindre nos objectifs de durabilité, en assurant un logement digne à chaque Francilien, il faudra donc investir massivement dans la rénovation du parc actuel, ce qui appelle là aussi des innovations financières et juridiques avec, au-delà de l’amélioration des performances énergétiques, la perspective d’obtenir en contrepartie une meilleure maîtrise des usages et de l’occupation du parc. Rappelons que 80 % des logements dans lesquels nous vivrons en 2040 existent déjà aujourd’hui, le défi est de taille !

1 Cette région-métropole mondiale puise son dynamisme démographique dans un large excédent des naissances sur les décès ainsi que sur des arrivées de l’étranger supérieures aux départs. De quoi compenser les échanges avec les autres régions qui, comme chacun sait, sont négatifs.

2 Loi Grand Paris

3 Schéma directeur de la région Ile-de-France, approuvé en 2013

4 Même si sa mesure exacte reste délicate, de l’ordre -8.000 à -9.000 par an selon les données Filocom entre 2010 et 2015

5 Prêt Locatif Aidé d’Intégration, segment le plus abordable du logement social.

COMPLÉMENTARITÉ ENTRE LOGEMENT SOCIAL ET LOGEMENT PRIVÉ

PIERRE-FRANÇOIS GOUIFFÈS

INSPECTEUR GÉNÉRAL DES FINANCES

QUI A COORDONNÉ LA RÉALISATION DE L'OUVRAGE
"LE LOGEMENT EN FRANCE" (ECONOMICA, 2017).

Objet de l'analyse

La complémentarité entre logement privé et logement social peut de prime abord être vue comme une évidence, particulièrement si l'on reprend la notion de complémentaire propre à la théorie des ensembles en mathématiques : si l'on considère l'ensemble des 37 millions de logements recensés en 2020 en France par l'INSEE à séparer entre logements privés et logements sociaux, le parc social est le complémentaire du parc privé et vice-versa.

Cette présentation initiale ne constitue qu'une pirouette sans beaucoup d'intérêt et d'enseignement. Il serait en effet beaucoup plus intéressant de voir si les parcs privé et social se "*complètent bien*", donc s'ils constituent un ensemble harmonieux, ou bien si au contraire si leur articulation dans l'ensemble global constitué par le parc de logements français permet d'identifier des situations de concurrence, de spécialisation ou de porosité.

C'est l'objet de la présente note portant principalement sur le parc de logements locatifs. Il faut signaler que cette question de la complémentarité entre les parcs locatifs privé et public a fait en décembre 2021 l'objet d'une note conjointe du réseau des observatoires locaux des loyers, de l'ADIL et de la fédération nationale des agences d'urbanisme ¹.

Quelques éléments de cadrage statistique

30,2 des 37 millions de logement identifiés par l'INSEE en 2020 sont des résidences principales, dont 18,1 millions occupés par des propriétaires occupants et 12,1 millions de logements locatifs qui représentent donc 40 % des résidences principales françaises.

Ce parc locatif se scinde en deux grandes catégories :

- d'une part les logements locatifs sociaux, secteur fortement régulé avec notamment des loyers réglementés et l'attribution des logements soumise à des plafonds de ressources ;
- d'autre part les logements locatifs privés, dont les loyers sont définis principalement par un prix d'équilibre sur le marché locatif.

Le parc locatif social totalise 5,1 millions de logements (17 % de l'ensemble des résidences principales) et est détenu et géré par des organismes de logement social,

principalement des entreprises sociales pour l'habitat et des offices. Le parc locatif privé qui comprend 7 millions de logements (23 % de l'ensemble des résidences principales) est détenu pour plus de 97 % par des personnes physiques et 3 % par des personnes morales.

Une complémentarité-spécialisation des parcs social et privé dans la nature des logements et la situation des occupants

Il y a une spécialisation de fait des deux parcs. La segmentation est ainsi très claire en ce qui concerne la répartition entre logement individuels (maisons) et logement collectifs (appartements).

La segmentation entre logements individuels et logements collectifs fait d'abord apparaître deux réalités très différentes :

- le logement individuel est fondamentalement un logement de propriétaire privé : 79 % des propriétaires possèdent une maison individuelle et 80 % des maisons individuelles sont occupées par un propriétaire occupant,
- la situation est strictement inverse en ce qui concerne les logements collectifs puisque 73 % des locataires occupent un logement collectif et que 72 % des logements collectifs sont occupés par un locataire.

Ce phénomène est encore renforcé en ce qui concerne les logements du parc social : 84 % des logements sociaux sont des logements collectifs et les logements sociaux représentent pour leur part 37 % des logements collectifs, davantage que les logements collectifs du parc privé, mais seulement 5 % des logements individuels.

On retrouve des éléments de spécialisation quant aux occupants des différents parcs. On constate ainsi une corrélation plutôt intuitive concernant le revenu des occupants : le statut de propriétaire est une fonction croissante du revenu, tandis que le statut de locataire (ou de logé à titre gratuit) est une fonction décroissante du revenu.

L'analyse des données de l'enquête sur le logement INSEE fait également apparaître des différences considérables en fonction de l'âge de la personne de référence du ménage :

- la situation de propriétaire occupant progresse en

¹ <https://www.observatoires-des-loyers.org/22-211/observatoires-des-loyers/actualites-et-publications/fiche/marches-locaux-de-l-habitat-complementarite-des-parcs-locatifs-prive-et-public.htm>

fonction de l'âge, les accédants étant particulièrement nombreux entre 30 et 50 ans avec une prédominance des propriétaires non-accédants (crédit immobilier amorti) à partir de 50 ans,

- **la part de locataires du parc social** est globalement identique à tous les âges,
- **la proportion des jeunes** est particulièrement importante dans le parc à prix libre ou les autres statuts d'occupation (logement à titre gratuit),
- **les retraités constituent une catégorie bien spécifique** : ils sont à 72 % propriétaires (et le plus souvent propriétaires non-accédants dont ils représentent 60 % du total). Quand ils sont locataires, ils le sont alors principalement dans le parc social (28 % contre 18 % dans le secteur libre).

On peut noter enfin des actions de mobilisation du parc privé dans les politiques du logement en faveur des publics fragiles, via l'intermédiation locative qui propose un accompagnement dans le logement. L'Etat finance aujourd'hui plus de 50 000 places de ce type correspondant à environ 20 000 logements, une volumétrie qui reste toutefois limitée au regard de la taille globale du parc locatif privé.

Une complémentarité-éclatement en lien avec les structures des loyers

L'analyse des structures des loyers fait apparaître des situations très diverses sur le territoire français.

Concernant le parc social, les loyers sont réglementés et définis par l'Etat et l'on constate, tant en ce qui concerne les loyers existants que pour les plafonds de loyers

des constructions nouvelles des écarts finalement très limités et des loyers très proches sur l'ensemble du territoire. Ainsi pour les logements sociaux conventionnés en PLUS, le ratio entre le loyer le plus élevé (Paris) et le plus faible (département de la Creuse) est seulement de 1,6.

La situation est totalement différente pour le parc locatif privé. Sur la base des données du réseau des observatoires locaux des loyers et d'Homiwoo (entreprise fournissant des données d'estimation et d'analyse des marchés immobiliers basée sur l'intelligence artificielle), il y a un facteur de 5 à 8 entre les loyers du département le plus cher (toujours Paris) et ceux du département ayant les loyers les plus faibles.

Tout cela conduit à des écarts très importants entre, d'une part les loyers privés qui varient massivement sur le territoire national, et d'autre part les loyers sociaux avec des niveaux de loyers presque uniformes au niveau national. On arrive ainsi à un facteur 5 entre le loyer PLUS et le loyer parisien privé le plus élevé, tandis que dans le département de l'Indre les loyers sociaux sont en moyenne plus élevés que les loyers privés. Donc un ratio loyer privé/loyer social qui peut monter jusqu'à 5 à Paris, mais se réduit à 0,8 dans toute une série de départements comme l'Indre.

Types de territoires pour l'articulation entre parc social et part privé.

L'analyse de l'écart des loyers au regard de ces contextes de marchés locaux de l'habitat permet de dessiner à grands traits trois types de situation au regard de la

loyer au m ² selon enquête OLS 2020	PLAI		PLUS avant 1977		PLUS après 1977		PLS		PLI et assimilé	
département avec loyer le plus élevé (1)	Paris	7,73 €	Paris	6,47 €	Paris	7,91 €	Paris	10,86 €	Paris	10,86 €
département avec loyer le moins élevé (2)	Haute-Saône	4,59 €	Aveyron	4,05 €	Creuse	5,03 €	T de Belfort	5,33 €	Aude	4,55 €
ratio (1)/(2)		1,68		1,60		1,57		2,04		2,38

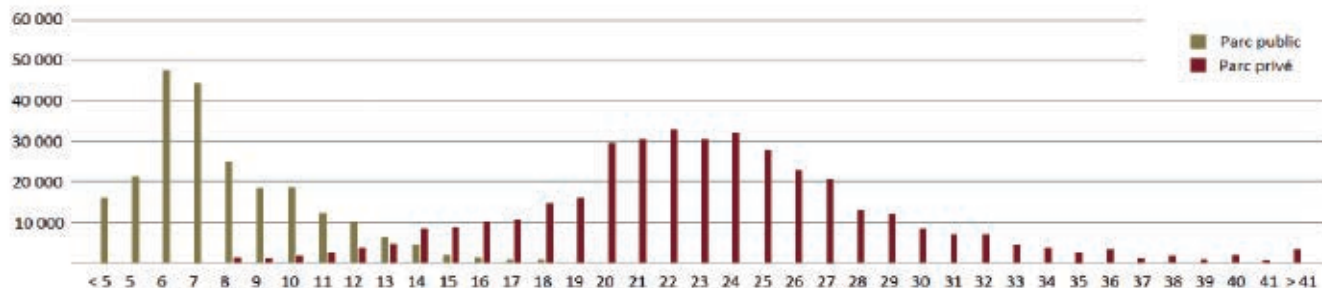
plafonds de loyers au m ² applicables en 2021	zone Abis	zone A	zone B1	zone B2	zone C	ratio Abis / C
loyer "intermédiaire"	17,55 €	13,04 €	10,51 €	9,13 €	9,13 €	2,04
loyer "social"	12,27 €	9,44 €	8,13 €	7,81 €	7,25 €	1,69
loyer "tré social"	9,55 €	7,35 €	6,33 €	6,06 €	5,63 €	1,70

loyer privé 2020 au m ²	observatoire loyers		homiwoo	
département avec loyer le plus élevé (1)	Paris	30,40 €	Paris	39,80 €
département avec loyer le moins élevé (2)	agglo Vitré	5,70 €	Indre	5,03 €
ratio (1)/(2)		5,33		7,91

loyer privé au m ² , loyer social OLS au m ²	homiwoo 2021		OLS 2020		privé/social
département avec loyer le plus élevé (1)	Paris	39,80 €	Paris	7,91 €	503%
département avec loyer le moins élevé (2)	Indre	5,03 €	Indre	5,71 €	88%
ratio (1)/(2)		7,91		1,39	

Répartition des logements des parcs social et privé à Paris par tranche de 1 euro/m² en 2017

Source : OLAP, RPLS (DRIHL)
Lecture du graphique : un peu plus de 20 000 logements locatifs sociaux ont un loyer compris entre 5 et 6 euros/m² par mois



complémentarité entre les parcs locatifs privés et sociaux, comme l'indique la note des observatoires des loyers évoquée plus haut.

Premier cas : porosité entre les deux parcs. C'est la configuration des territoires où la fourchette haute des loyers du parc social chevauche la fourchette basse des loyers du parc privé. Cette situation s'observe principalement dans les marchés locatifs en faible tension et il y a dans ce cas-là une configuration de concurrence entre les deux parcs puisqu'une partie importante de l'offre des deux parcs est susceptible de s'adresser à un même public.

Second cas : complémentarité entre les parcs locatifs privé et social. Dans ce cas la dispersion des loyers du parc social et du privé suit une certaine continuité. Cette situation s'observe principalement dans les marchés locatifs intermédiaires, c'est-à-dire de déséquilibre modéré entre offre et demande.

Troisième cas : disjonction entre les parcs locatifs privé et social, avec fourchette haute des loyers du parc social fortement disjointe de la fourchette basse des loyers du parc privé. Cette situation s'observe dans les marchés locatifs soumis à forte tension. Elle atteint son paroxysme à Paris où les loyers sociaux les plus élevés sont quasiment tous inférieurs au plus faible loyer du parc privé. Il n'y a aucun parcours résidentiel possible pour les occupants du parc social.

Conclusion

Au final, il apparaît clairement que l'articulation cohérente entre parc social et parc privé n'est pas totalement réalisée alors que les deux parcs devraient se compléter de façon harmonieuse. Le développement du logement intermédiaire qui vise à combler une offre de prix manquante dans les zones marquées par une forte disjonction entre prix sociaux et prix privés constitue en France une première orientation pour aller dans ce sens.



QUEL AVENIR POUR LES QUARTIERS D'HABITAT SOCIAL ?

PIERRE CARLI

MEMBRE DU BUREAU DE LA COFHUAT

“Quartiers sensibles”, “zones de non-droit”, “territoires perdus de la République”, ces termes désignent les quartiers d’habitat social, “au sein desquels des groupes plus ou moins organisés s’opposent par des actes délicatueux à l’application de la loi, notamment pour développer une économie parallèle fondée sur des trafics”. (Wikipédia).

Comment en est-on arrivé là ? Quelle a été l’origine de ces quartiers et les causes de leur dérive ? S’agit-il de quartiers d’assignation à résidence de leur population ou existe-t-il des flux entrants et sortants ? Et comment améliorer cette situation ?

Voilà les questions récurrentes qui se posent au sujet de ces quartiers. Le présent article, sans prétendre avoir une vision exhaustive de la situation, s’attache à éclairer le lecteur sur certaines de leurs réalités. Pour cela livrons nous à une lecture historique de leur origine et tentons de “rembobiner le film”.

Le logement dans la France de l’après-guerre

Dans son livre *“La France à l’heure de son clocher”* paru en 1954, Herbert Luthy, journaliste et sociologue suisse, écrivait les lignes suivantes :

“Des centaines de familles françaises ne peuvent plus trouver de demeure convenable. Rien qu’à Paris, huit ans après la fin de la guerre, 90 000 jeunes couples dont 35 000 familles de 2, 3, 4 personnes ou plus, s’entassent dans une seule pièce, une mauvaise chambre d’hôtel ou une mansarde sous-louée, la plupart du temps sans eau et sans les installations hygiéniques les plus primitives, tout en payant beaucoup plus que les “anciens locataires” pour un appartement entier.

Une enquête, faite en 1952 dans douze départements de la province française, a établi qu’un tiers de la population y vit dans des logements d’une seule pièce, dans des conditions d’hygiène indescriptibles. Paris n’a pas souffert de la guerre mais, chaque année, comme dans le reste de la France, le nombre de maisons tombant de vétusté et rendues inhabitables suit de près celui des constructions neuves. La population croît et l’espace habitable diminue. Le déficit accumulé en vingt ans d’inactivité dépasse aujourd’hui deux millions d’appartements.

Cette peste sociale, dont les conséquences matérielles et morales emplissent aujourd’hui les colonnes de faits divers des journaux - dispersion des familles, drames conjugaux, enfance malheureuse, ivrognerie et jeunesse criminelle - ankylose et paralyse la société française. L’impossibilité de trouver ailleurs un toit et la sainte terreur d’émigrer - si mal qu’on vive dans son coin - privent pratiquement l’ouvrier de sa liberté individuelle, le rivent à son banc de travail tout

comme l’était le serf à sa glèbe, au Moyen Age. La “crise de logement” est devenue le symbole éclatant, à tous les yeux, de la crise française tout court : un pays qui ne construit plus est un pays qui se meurt” ...

Le 1^{er} février 1954 un prêtre nommé Marie Joseph Henri Grouès, mieux connu sous son pseudonyme, lance sur les antennes de Radio-Luxembourg un appel qui deviendra célèbre sous le nom d’*“Appel de l’Abbé Pierre”*, à la suite de la mort de froid d’une femme sans abri dans une rue de Paris.

Le réveil des pouvoirs publics et les constructions massives

Face à cette situation les pouvoirs publics décident de lancer un vaste plan de construction de logements, généralement implantés en périphérie des centres-villes, et destinés à accueillir la population mal logée vivant soit dans des bidonvilles, soit dans un habitat central, bien localisé mais vétuste.

La population concernée est diverse : elle se compose à la fois de ménages en situation de détresse et de grande pauvreté mais aussi de *“Français moyens”*, qui devaient se contenter jusqu’alors d’un habitat de mauvaise qualité, leurs logements ne disposant pas des éléments de confort minimums.

Les immeubles réalisés revêtaient des formes nouvelles, tours et parallélépipèdes aux toitures terrasses, disposés sur de vastes terrains libres, destinés à être engazonnés, tournant le dos à la trame urbaine qui était celle de la ville traditionnelle. On devait par la suite parler d’une forme d’urbanisme composée de *“tours et de barres”*.

La justification de ces nouvelles formes urbaines était présentée comme la nécessité de construire massivement, vite et à moindre coût. Pour y parvenir étaient employés des éléments préfabriqués, mis en œuvre par des engins de levage se déplaçant rapidement sur des rails : c’est la technique du *“chemin de grue”*. Nous verrons plus loin qu’il existait d’autres raisons, non affichées alors, de cette façon d’organiser les nouveaux quartiers.

Pour les populations ayant eu la chance d’accéder à ces nouveaux logements cela a constitué une incontestable promotion sociale. Ces appartements étaient vastes et bien éclairés ; ils disposaient d’un chauffage efficace, de toilettes et d’une salle de bain. Ils étaient organisés autour d’une salle de séjour généralement distincte de la cuisine et les parents disposaient d’une chambre autonome. Les enfants disposaient également de chambres qui leur étaient dédiées.

Pendant plusieurs années les habitants de ces résidences se sont satisfaits des conditions de vie dans leur logement, mais beaucoup moins de celles de leur environnement.

Dans le même temps, les plus solvables d'entre eux décidaient de devenir propriétaires d'un appartement situé en dehors du quartier d'habitat social, réalisé dans un immeuble de moindre taille et mieux situé dans le tissu urbain. Ces ménages disaient alors qu'ils "*faisaient construire*"...

Cela leur était rendu possible par le fait qu'ayant été locataires dans des logements sociaux aux loyers peu élevés ils avaient pu constituer une épargne qui leur permettait de disposer d'un apport personnel satisfaisant.

Tous n'ont pu accomplir un tel parcours, pour des raisons sociales et économiques et sont restés sur place dans les grands quartiers d'habitat social. Dans le même temps la France encourageait l'arrivée sur son territoire de travailleurs migrants célibataires dont les secteurs de l'industrie et du bâtiment avaient besoin.

Après avoir mis fin à l'immigration pour motif économique en juillet 1974, le gouvernement français autorisa le regroupement familial sous plusieurs conditions (durée de résidence, ressources, logement, ordre public, santé). Cette décision fut actée par un décret du 29 avril 1976.

La nécessité de loger ces nouveaux arrivants a conduit les pouvoirs publics à leur attribuer les logements libérés par les ménages qui avaient quitté les quartiers d'habitat social.

Ce double mouvement de départ des quartiers de logement social, construits après la guerre, des familles les plus solvables, et les mieux intégrées, et d'arrivée de familles d'origines étrangères, essentiellement en provenant d'Afrique du Nord et d'Afrique subsaharienne, a eu pour effet de modifier progressivement, mais très sensiblement, la sociologie de ces quartiers.

Les causes de la désaffection des classes moyennes pour les quartiers d'habitat social.

Ces causes sont diverses, mais elles ont toutes eu pour conséquence le même résultat : la désaffection des classes moyennes des grands ensembles d'habitat social et leur départ de ces quartiers.

Comme cela a été évoqué plus haut, une des raisons était le projet de beaucoup de ménages de devenir propriétaires de leurs logements. Derrière l'expression "*nous faisons construire*" se cachait en réalité leur candidature à l'achat d'un logement en copropriété, situé dans un immeuble de taille modeste et bien implanté dans le tissu urbain.

Une autre raison était la non appropriation par ces ménages du cadre de vie offert par les grands ensembles.

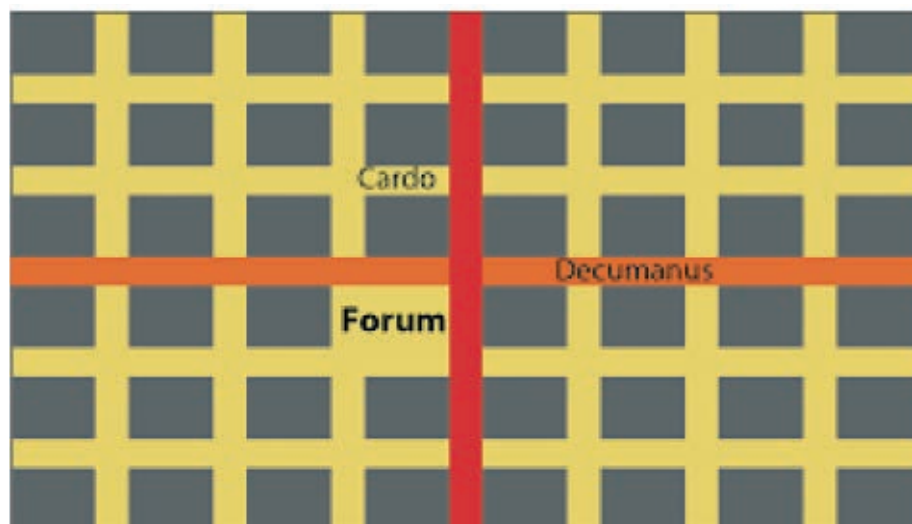
Alors que les habitants étaient unanimes pour apprécier la qualité de l'intérieur de leurs logements il n'en allait pas de même de leurs abords.

Derrière cette difficulté d'appropriation se cachait probablement le rejet des morphologies urbaines adoptées par les urbanistes et les architectes des années soixante, dont l'objectif était la remise en question réfléchie de la structure de la "*ville ordinaire*".

De quoi s'agit-il ?

Pour bien comprendre il nous faut remonter à l'origine de la construction de la ville dans l'Antiquité. De l'époque romaine à l'urbanisme dit haussmannien nous retrouvons, globalement et à de rares exceptions près, une même structure urbaine : des bâtiments regroupés en îlots et séparés les uns des autres par des voies de desserte.

Le schéma ci-dessous présente l'organisation typique de la ville romaine, constituées d'îlots bâtis encadrés de rues.





Derrière cette organisation de l'espace se cache également une organisation de la vie sociale.

Celle-ci se décline différemment dans chacune des trois catégories d'espace, qui constituent "la ville ordinaire" :

- Le logement, lieu de vie de la famille, dans laquelle règne l'autorité du chef de famille, le *"pater familias"*.
- Les espaces communs de l'immeuble, situés entre la porte palière du logement et la rue. Cet espace constitue un petit collectif, dans lequel s'appliquent des règles communes. Le respect de celles-ci est placé sous le contrôle du groupe des habitants de la cage d'escalier ou de l'immeuble, et la bonne surveillance de l'application de ces règles est parfois confiée à un gardien d'immeuble,
- Les espaces publics, qui sont ceux de la rue et des équipements collectifs. Ces espaces sont placés sous l'autorité de leurs gestionnaires publics (Etat, communes).

Dans la première moitié du XX^e siècle plusieurs sociologues ont dénoncé ce mode d'organisation de l'espace urbain, considérant qu'il constituait la source d'un *"contrôle social"* qui entravait les individus et les privait de leur liberté d'expression et de création.

Dans leur esprit il fallait *"casser"* cette organisation, à leurs yeux, trop réductrice de l'espace et *"ouvrir"* les lieux d'habitation sur de vastes espaces indifférenciés, dans lesquels ils voyaient une libération des hommes et une opportunité pour eux de faire preuve d'initiatives d'une grande richesse créative.

Ce sont ces principes que ces urbanistes et ces architectes ont mis en œuvre dans les constructions des grands ensembles des années soixante.



Les deux images figurant ci-dessus montrent bien le résultat de la mise en œuvre de cette doctrine : dans ces grands ensemble les îlots urbains, la trame viaire ont disparu, au profit de bâtiments implantés de façon dispersée sur de grands espaces indifférenciés.

Il en a résulté une grande confusion dans les rôles des acteurs respectifs de la gestion des lieux et une perte de repère des habitants. Que devenait la notion de partie commune des immeubles ? Qui devait réguler l'usage des espaces communs et des espaces extérieurs, parfois abusivement appelés *"espaces-verts"*, qui appartenaient selon les cas au bailleur ou à la ville ? Que devenait le rôle des pouvoirs publics, et en premier lieu celui de la police, dans ces espaces poreux et incontrôlables, aux frontières indifférenciées ?

Derrière cette désorientation des acteurs gestionnaires, qu'ils soient publics ou privés, qui ne comprenaient plus ce qu'étaient devenus leurs rôles et ce qui était attendu d'eux, et qui ont fini par se décourager, s'est développée la perte de repère des habitants, livrés à eux-mêmes.

UNE VILLE PLUS DENSE ET PLUS NATURELLE, PLUS SOCIALE CAR PLUS BIODIVERSIFIÉE

MICHEL PENA

PAYSAGISTE DIPLÔMÉ DE L'ÉCOLE NATIONALE
SUPÉRIEURE DE PAYSAGE DE VERSAILLES (ENSP)

Une ville plus dense et plus naturelle

Il ne s'agit pas de donner des directives théoriques mais plutôt de tirer le bilan d'opérations concrètes et réalisées.

Notre objectif global est de contribuer au « recentrement » des villes en évitant leur étalement infini, en préservant notre plus grande richesse commune : la terre.

Il s'agit de requalifier la ville à l'intérieur d'elle-même, de la densifier tout en la rendant plus habitable !

Il faut donc imaginer une ville à la fois plus dense et plus naturelle. La nature paysagère est un paramètre essentiel qui permettra d'équilibrer la densité sociale croissante.

C'est cette contradiction qui motive mon travail sur la ville.

Mais que veut dire *"plus de nature"* ?

Puis, que veut dire *"plus de densité"* ?

Le sens de la *"naturalisation"* de la ville signifie y insuffler d'autres formes de vies compatibles avec celle des humains.

Une nature désirable, culturelle et apaisante, compatible avec l'habitabilité des villes

Il s'agit bien d'une nature relative qui doit, si l'on vise son acceptation sociale, être une nature désirable.

Le désir de nature, c'est celui d'échapper à la dictature de la technologie, de la mécanique, de l'artifice : retrouver de l'organique et du vivant dans son milieu de vie quotidien.

Mais toute *"nature"* n'est pas bonne à mettre en proximité immédiate des citadins ! Celle dont nous faisons usage est une nature *"paysagère"* c'est-à-dire culturelle.

N'est-ce pas encore une contradiction ? Il s'agit en fait de ce que Jacopo Bonfado appelait au XVI^e siècle la troisième nature.

Il nous faut créer une nature riche en espèces, riche en vie et en éléments premiers, mais compatible avec l'habitabilité des villes. Elle doit être associée à l'apaisement, à la tolérance, à l'accueil, à la paix des hommes. Elle n'est donc pas sans rappeler celle d'un jardin.

Et c'est en cela qu'il faut que la transformation nécessaire de la ville prenne comme référent le jardin et non plus la machine et même un bâtiment (des rues tels des couloirs, des places telles des salles, des façades telles des cloisons).

Le paysage partagé, préalable à l'urbanisme

Il nous faut inventer des paysages partagés et amènes, capables d'accueillir plus de gens au sein d'un espace inextensible.

Une ville plus dense signifie une ville avec une plus grande mixité sociale. Et cette mixité doit être vécue comme une chance et désirée.

C'est ainsi qu'elle doit aussi disposer d'un espace de partage et de rencontres qui ne peut être assumé que par l'espace extérieur.

Cette mixité nouvelle doit être réjouissante en ce qu'elle favorise l'enrichissement réciproque, dès lors que l'espace est adapté, et permettra la densité, la rendant même positive.

C'est en cela que le logement social doit apparaître comme un des éléments de ces nouveaux *"biotopes urbains"*.

Pour construire cette ville il faut accroître les deux richesses simultanément : la richesse biologique et la richesse sociale.

Cela est possible, dès lors que la nature que nous utilisons est culturelle, elle doit donc être partagée afin de produire des paysages de qualité aux yeux des habitants et permettre au plus grand nombre d'y reconnaître un milieu bienfaiteur.

Une mixité biotopique acceptée et souhaitée

Les opérations, auxquelles nous avons participé depuis les années 90, montrent bien le fonctionnement de cette *"mixité biotopique"*.

Ainsi dans les premières opérations de résidentialisation menées avec Paris Habitat, Porte d'Aubervilliers à Paris, nous avons transformé les espaces extérieurs des



ilot d'HBM, à l'origine grandes dalles de béton strictement fonctionnelles, en jardins d'accueil ou même en jardins partagés (Boulevard Ney et boulevard de l'Hôpital).

Il faut noter que la concertation et les rencontres n'ont pas été toujours faciles car les habitants et les responsables n'y croyaient pas, mais in fine, tous ont accepté le pari, et se sont approprié les nouvelles transformations et ont été les meilleurs protecteurs et promoteurs de ces principes basés sur des idées ne se limitant pas aux réponses strictement fonctionnalistes mais apportant un cadre plus végétal et jardiné (les critiques étant au départ la crainte de la détérioration possible, les coûts d'entretien etc.)

Ces réalisations se sont donc faites en concertation, car, sans l'adhésion des habitants, la rénovation "paysagère" des quartiers aurait absolument échoué.

Les quartiers riverains ont rapidement réclamé de telles interventions. Dès lors que ces améliorations paysagères s'avéraient possibles, elles devinrent souhaitables puis indispensables !

La parole des riverains, des habitants, des élus et des créateurs

Les habitants doivent se reconnaître dans ces transformations, non seulement pour des questions fonctionnelles mais aussi pour des questions de représentations. C'est en cela qu'il faut dialoguer, même si souvent le dialogue a été dense et parfois conflictuel. La parole des habitants n'est jamais homogène et unitaire. Une assemblée peut très bien dire une chose et son contraire, mais le paysagiste, lui, ne peut pas faire la chose et son contraire ! Il faut donc bien trancher, et choisir, quitte même à ne répondre à aucune demande afin de dépasser les réponses simplistes et contradictoires et proposer une voie autre, c'est aussi le rôle du créateur et cela est tout à fait compatible avec la démarche participative.

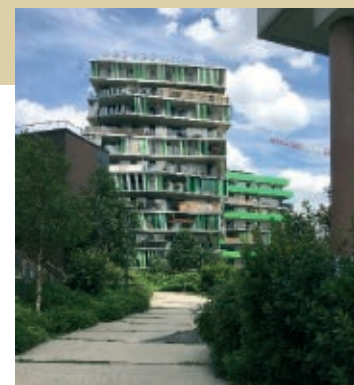
Ce dialogue doit donc aboutir à une vision que je me fais du projet de paysage le plus transversal, le plus à même de proposer la bonne réponse au regard des futurs usagers, mais pas nécessairement une bête application des demandes accumulées. Et c'est en cela que je ne demande pas aux habitants de jouer au "petit paysagiste", mais plutôt de me parler d'eux, de ce qu'ils font, de ce qu'ils sont.

Pour l'invention de nouveaux quartiers (comme à Biarritz) au sein de la ville ancienne, la pensée fut la même.

Il en est de même avec les élus qui doivent décider ou non de disposer du logement social dans leur ville.

Pour être une chance, la mixité doit être désirée

On parle alors de la ville comme d'un biotope, dans lequel la mixité est une force, une chance. Mais pour cela il faut qu'elle soit acceptée, mieux, désirée.



C'est en cela qu'il faut bien penser le territoire bien au-delà de la simple parcelle sur laquelle viendrait se poser une "opération". C'est en termes de liens et de liaisons, de continuités de l'écosystème urbain qu'il faut intervenir : Relier, continuer, terminer, recoudre.

À Pau, par exemple la rénovation du quartier de l'Ousse des Bois, s'est faite avec une grande intervention sur les espaces extérieurs. Il a fallu d'abord gagner le concours (sur le concept du "vide fédérateur", puis nous avons travaillé avec Toufik, l'animateur des groupes d'habitants.

Nous étions partis sans concertation mais en "exploration sensible" du site, d'une image trouvée sur les murs du centre social :

Des mains de toutes les couleurs représentant les différentes nationalités du quartier : voilà de la "socio diversité" à partir de laquelle on va faire un projet de paysage social !

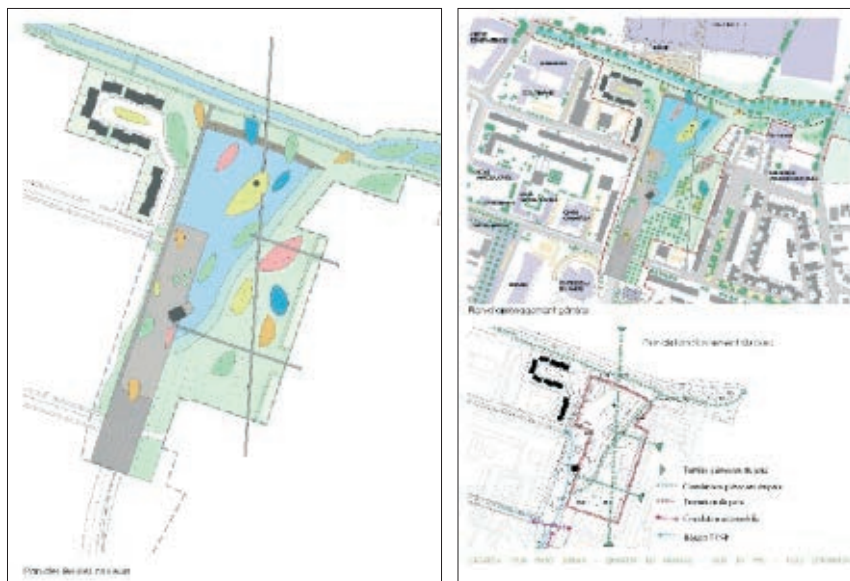
Nous avons alors imaginé le "PARC-EN-CIEL" au centre du quartier qui devait être aussi beau que ceux du centre-ville, avec vue sur les Pyrénées et une grande pièce d'eau en son centre. Nous avons imaginé un archipel d'ilots ouverts aux différents groupes sociaux établis en concertations avec les habitants.

Et la diversité a pu s'exprimer en créant paysage !

Le paysage, visage identitaire du territoire et de l'écosystème urbain

Créer ou requalifier un ensemble de logements sociaux au sein d'une ville doit partir du principe qu'il s'agit de la pièce d'un ensemble plus vaste : le territoire. Ce territoire est habillé d'une certaine manière, il possède un paysage.





Ce paysage est vécu comme identitaire dès lorsqu'il est aimé. Il est approprié. C'est en cela que la modification de celui-ci sera toujours délicate et risquée, dès lors que l'image de l'apport n'est pas conforme à cette identité.

C'est en cela qu'il faut saisir d'abord l'image mentale de ce paysage identitaire, et comprendre en quoi l'apport peut ou non la valoriser.

Bien entendu, il existe chez les "déjà là" une crainte sociale d'apport de population, à priori indésirée ! et c'est en cela que la première qualité est la politesse urbaine qui va s'exprimer très clairement à travers le paysage.

Le paysage est un visage.

Et pour que ce visage exprime la politesse, il faut que sa nature soit expressive de culture... et la prise en compte soucieuse du tissu existant, la continuité paysagère expriment cette ouverture, ce désir de communiquer, sans pour autant s'effacer, comme un élément positif du système global.

C'est en cela qu'analyser le paysage d'une ville consiste à comprendre l'espace réel par la vision des habitants et en dégager les représentations qui constituent le substrat du projet d'amélioration et qui garantissent sa réussite.

Maisons Alfort - Photos infra



Biarritz opérations de densifications...



LE PAYSAGE AU PROFIT DU LOGEMENT SOCIAL, ÉCOLOGIQUE ET DE BIEN-ÊTRE

YVES LUGINBÜHL

DIRECTEUR DE RECHERCHE ÉMÉRITE AU CNRS, UMR LADYSS, CNRS ET UNIVERSITÉ DE PARIS1 PANTHEON SORBONNE

La pandémie et son confinement n'ont fait qu'accélérer les déplacements des citadins vers les campagnes françaises¹. Lassés des conditions restrictives imposées par la circulation du COVID-19, de nombreux habitants des grandes agglomérations ont cherché à se loger ailleurs, où le virus était moins abondant et surtout pour chercher une vie plus calme, au grand air, et loin des bruits et encombrements des villes, à la grande déception des résidents locaux qui ont vu les prix de l'immobilier s'envoler et ayant peur de nouveaux arrivants susceptibles de les contaminer².

Ce phénomène a touché de nombreuses régions françaises comme la Bretagne et le Finistère en particulier où la configuration des logements a souvent radicalement changé au profit de nouveaux résidents permanents. Le sud-ouest ou le midi de la France n'ont pas été épargnés par cette nouvelle vague. Mais le plus intéressant, ce sont les nouveaux modes d'habiter que ce mouvement a entraînés, au profit de dispositifs qui étaient apparus avant l'épidémie, mais qui se sont développés bien plus massivement.

Ces nouveaux dispositifs ont consisté à engager des processus de participation collective des habitants pour élaborer un projet d'urbanisme tendant à mettre en œuvre des mesures écologiques et paysagères vers le bien-être des citoyens. De nombreuses expériences ont eu lieu un peu partout, non seulement en France mais également dans tous les pays européens et sur d'autres continents, même en Chine³. Souvent, les élus se méfient des projets participatifs, parce qu'ils exigent un débat avec la population. Certains d'entre eux font en sorte de refuser tout d'abord le projet élaboré par une équipe de paysagistes, puis se l'approprient en affirmant qu'ils l'ont réalisé eux-mêmes, ce qui le rend acceptable. Ce type de manœuvre n'est pas unique dans les expériences de participation ; souvent, la municipalité rejette les projets qui ne sont pas issus de ses élus, ne souhaitant pas que le débat sur l'aménagement de la commune lui échappe et surtout veillant à maîtriser le projet en vue des prochains mandats.

En général, les dispositifs participatifs engagés par une équipe extérieure à la municipalité ont plus de succès auprès des habitants qui y voient une meilleure prise en compte de leurs souhaits et se méfient des projets des élus. Cependant la participation n'est pas neutre, elle n'est pas toujours assurée de sa réussite, certaines équipes estiment faire de la participation en réunissant des habitants pour un buffet collectif, la construction d'une cabane ou de jardins partagés au mieux, mais souvent, ils n'aboutissent pas à un projet global et lorsqu'ils partent de la commune, il ne subsiste que le souvenir d'une

joyeuse fête sans projet collectif⁴. Souvent, lorsque les maires cherchent à construire de nouveaux logements, la construction en région rurale se fait au détriment de l'environnement et du paysage en favorisant le "mitage" de la campagne et en provoquant à la fois l'érosion de la biodiversité et le réchauffement climatique, car les nouveaux habitants utilisent leur voiture pour aller travailler ou faire leurs courses⁵.

Une expérience eut lieu dans la vallée de la Loire avec une équipe de chercheurs et de paysagistes. Elle consistait à évaluer le bien-être ou le mal-être procurés par le paysage en interrogeant les habitants de deux secteurs, l'un à l'est, notamment à Châteauneuf-sur-Loire, petite ville relativement bien dotée en établissements industriels et en commerces et l'autre au centre du Val-de-Loire ; la recherche fut financée par le FEDER et gérée par la Mission Val de Loire, organisme chargé de la gestion du paysage inscrit sur la liste du Patrimoine Mondial de l'UNESCO⁶. Quatre-vingt-deux entretiens semi-directifs furent réalisés auprès des habitants, élus et responsables d'associations locales, avec des parcours collectifs permettant la lecture du paysage et des ateliers au cours desquels les participants s'exprimèrent sur leurs souhaits pour l'aménagement du territoire communal. Le résultat permit des expositions dans des lieux publics pour révéler la démarche aux autres résidents.

L'exemple de Châteauneuf-sur-Loire est intéressant, car la construction de nouveaux logements nécessaire pour accueillir de nouveaux résidents s'est faite de deux manières différentes : soit dans les "dents creuses" en densifiant le tissu urbain, soit dans les communes proches, sous forme de pavillons relativement banaux et peu intéressants sur le plan architectural ; or, il est tout à fait possible de construire des lotissements à caractère écologique et participatif en mobilisant des équipes de paysagistes, écologues et chercheurs en sciences sociales. Des exemples existent un peu partout.

Un autre exemple est celui de la métropole de Bordeaux où de nombreux habitants se sont expatriés dans le Médoc ou de l'autre côté de la Garonne, vers Saint-André-de-Cubzac, place forte des Gilets jaunes⁷. Cette catégorie de résidents, qui ont fait l'objet de nombreux reportages et de polémiques pendant la crise due notamment à l'augmentation du prix des carburants, sont des résidents précaires qui n'hésitent pas à franchir le pas pour aller se loger loin de la capitale girondine et contribuer à l'étalement urbain. Or, c'est précisément ce qu'il faut éviter, de manière à préserver des paysages naturels et agricoles ou forestiers comme on en trouve dans cette région proche des Landes. Pourquoi ne pas



favoriser la construction de logements sociaux, sous forme de petits immeubles avec parkings souterrains pour préserver de l'espace autour et réserver celui-ci pour des jardins partagés ou des espaces verts avec des aires de jeux pour les enfants ? C'est évidemment tout à fait possible, les expériences existent partout en Europe comme on va le constater, et les collectivités territoriales, communes, intercommunalités pourraient s'en inspirer. D'autant plus que faire participer ce type de population ne peut que favoriser le dialogue entre élus, techniciens de l'urbanisme, habitants, paysagistes et responsables des associations locales de protection de la nature et de l'environnement.

Ces expériences ne sont pas les seules, de nombreuses autres se sont déroulées partout en Europe, comme à Brême, en Allemagne, où un ensemble immobilier de logements sociaux fut remanié par une équipe de chercheurs et de paysagistes en mobilisant les habitants, notamment immigrés turcs, dont des femmes qui se sont vu attribuer un centre d'aide aux femmes précaires et leurs enfants. Un potager collectif a été installé au milieu des immeubles, permettant aux résidents de cultiver leurs propres légumes ou des fruitiers ; cette expérience a fait l'objet d'un film d'une heure où l'on peut voir les habitants discuter avec l'équipe sur les modalités du projet et négocier peu à peu sa mise en œuvre⁸. La Convention Européenne du Paysage recommande d'ailleurs la participation des populations à l'amélioration de leur cadre de vie, la sensibilisation des élus au

paysage et la mise en œuvre d'objectifs de qualité paysagère. Certes, la participation ne constitue pas la panacée, sa réussite dépend de nombreux facteurs, comme l'animation, les connaissances mobilisées, sa forme, sa durée, etc., mais elle offre la garantie d'une meilleure insertion des projets collectifs dans le paysage et l'environnement et celle d'un bien-être quasi assuré pour les populations qui y voient leur propre œuvre élaborée dans une démarche singulière et collective.

1 D'autres pays ont connu le même processus, la participation est issue des USA, avec le philosophe et sociologue John Dewey qui l'a engagée dans le domaine de l'éducation dans les années 1960.

2 De nombreux conflits ont vu le jour entre les nouveaux habitants et les locaux, ceux-ci n'hésitant pas à crever les pneus, par exemple, des voitures des citadins venus s'installer dans de nouvelles maisons ou leurs résidences secondaires, comme en témoigne un article du Télégramme de 2021.

3 Il s'agit d'un cas relativement exceptionnel de réalisation de jardins partagés dans un ensemble immobilier de la banlieue de Shanghai, comme il a été constaté par l'auteur du présent article lors d'un colloque en Chine.

4 Voir à cet égard le rapport « Paysage et démocratie » réalisé pour le Conseil de l'Europe par Yves Luginbühl et le rapport "Paysage et participation" réalisé par Marie-José Festas, qui fut présidente de la Convention Européenne du Paysage. Disponible sur le site web du Conseil de l'Europe.

5 Même si des dispositifs de covoiturage ont été mis en place un peu partout sur le territoire national.

6 Rapport FEDER réalisé par la Mission Val de Loire et des chercheurs du LADYSS, du CEMOTEV de l'université de St-Quentin-en-Yvelines et du laboratoire CITERES de l'université de Tours, le bureau d'étude paysagiste Passeurs.

7 Voir à cet égard : Fourquet Jérôme et Cassely Jean-Laurent, *La France sous nos yeux, économie, paysages, nouveaux modes de vie*, octobre 2021, 498 pages. Editions du Seuil, Paris XIXe, ISBN 978.2.02.14856.3

8 Le détail de cette expérience se trouve en annexe du rapport "Paysage et démocratie" évoqué ci-dessus.

COFHUAT

CONFÉDÉRATION FRANÇAISE POUR L'HABITAT,
L'URBANISME, L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE



70 ANS D'INITIATIVES 1947 - 2017

ÉTAT - COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
CAISSE DES DÉPÔTS - SOCIÉTÉS D'AUTOROUTES

COFHUAT

CONFÉDÉRATION FRANÇAISE POUR L'HABITAT,
L'URBANISME, L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE



PLACE AUX INITIATIVES

COFHUAT

CONFÉDÉRATION FRANÇAISE POUR L'HABITAT,
L'URBANISME, L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE



DÉVELOPPEMENT DURABLE AU QUOTIDIEN

RÉGIONS, DÉPARTEMENTS, COMMUNES

20 ANS D'ACTIVITÉ REPRIS DANS LES TROIS LIVRES DE LA COFHUAT



Jules Simon - Photo Charles Gallot

“ Qu'on se place du point de vue de la solidarité sociale, ou des principes de fraternité, que l'on envisage la question si angoissante de la dépopulation, que l'on considère qu'il y a un intérêt général à améliorer les situations sociales pour éviter les luttes de classe et les révolutions, ou bien que le sentiment du devoir nous pousse à travailler pour les autres, il est certain que la question du logement est une des plus graves que notre civilisation ait à résoudre.

Jules Simon

”