



CONFEDERATION FRANCAISE POUR L'HABITATION,  
L'URBANISME, L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE,  
ET L'ENVIRONNEMENT

SECTION FRANÇAISE DE LA FIHUAT : FÉDÉRATION INTERNATIONALE POUR L'HABITAT, L'URBANISME ET L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES

# **LEVER LES FREINS A LA CONSTRUCTION NEUVE**

## **POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE DU LOGEMENT**

4 avenue du Recteur Poincaré – 75016 Paris – France - Tél. + 33 (0)1.40.40.70.83

Site internet : [www.cofhuat.org](http://www.cofhuat.org) - E-mail : [cofhuat@wanadoo.fr](mailto:cofhuat@wanadoo.fr)

---



## Sommaire

<b>Introduction</b>	<b>Page 4</b>
<b>I Comment qualifier la demande et les besoins en logements en France ?</b>	<b>Page 5</b>
- Est-il préférable de réhabiliter ou de construire du neuf ?	Page 5
- Parmi les logements qu'il faudrait construire, doit on privilégier des logements en accession à la propriété ou des logements locatifs ?	Page 6
- Quelles vont-être les conséquences du « zéro artificialisation nette » (ZAN) sur la construction de nouveaux logements ?	Page 7
<b>II La nécessaire pédagogie vis-à-vis des élus et des populations hostiles à toute densification</b>	
- Première question : La densité	Page 8
- Seconde question : les formes urbaines	Page 9
- Troisième question : La qualité des logements	Page 10
- Quatrième question : Le coût des logements	Page 10
- Cinquième question : l'information du public sur les dispositifs d'aide au logement.	Page 11
<b>III. La nécessité de donner plus de responsabilités aux élus</b>	<b>Page 11</b>
<b>IV. La nécessité de s'interroger sur les outils de la politique du logement</b>	<b>Page 13</b>
- Première question : comment dégager du foncier ?	Page 13
- Seconde question : comment la location sociale peut-elle répondre aux besoins de logement des plus pauvres ?	Page 14
- Troisième question : comment favoriser le secteur de la location libre ou intermédiaire ?	Page 16
- Quatrième question : comment favoriser la construction de logements via l'accession à la propriété ?	Page 17
<b>Annexes</b>	<b>Page 18</b>
- Annexe 1 – Complément au thème de la densité	Page 18
- Annexe 2 – Formes architecturales	Page 19
- Annexe 3 - Bail Réel Solidaire (BRS) et organismes de foncier solidaire	Page 23
- Annexe 4 - Complément au thème de la décentralisation	Page 24
- Annexe 5 - Note sur le droit de propriété	Page 25
<b>Liste des participants au groupe de travail</b>	<b>Page 26</b>

# **GROUPE DE TRAVAIL SUR LES FREINS A LA CONSTRUCTION NEUVE DE LOGEMENTS**

Le secteur du logement est aujourd'hui confronté à une double crise, une crise de l'offre et une crise de la demande.

Une crise de l'offre qui n'est pas nouvelle mais qui va s'aggraver.

Selon les chiffres donnés par le site SDES Sity@del2, la construction neuve ne cesse de diminuer depuis plusieurs années, passant de 493.800 mises en chantier en 2006 à 370.800 en 2022. Cette baisse résulte principalement de la chute de l'accession à la propriété, qui est le principal moteur de la construction neuve, sans qu'elle soit compensée, même partiellement, par les autres secteurs du logement ; la location sociale étant restée stable et la location privée ayant diminué de moitié.

L'augmentation du coût des logements neufs en est la raison principale. Le « malthusianisme » de certaines collectivités locales, sous la pression des habitants, a conduit au pire à raréfier artificiellement le foncier disponible, au mieux à réduire la densité des logements construits sur ce foncier, renchérissant automatiquement leur coût. Par ailleurs, le coût de la construction a aussi augmenté sous l'effet des diverses contraintes réglementaires, justifiées par la protection de l'environnement ou la sécurité. A cette augmentation du coût des logements, a correspondu une baisse des aides de l'Etat, qui a demandé aux organismes d'HLM et au 1% logement de prendre le relais.

Cette situation a peu de chances de s'améliorer pour plusieurs raisons. Il est peu probable que le coût des matériaux qui a fortement augmenté diminue prochainement. Ensuite, la réduction de l'artificialisation des sols, qui va directement concerner les zones périphériques des villes et les zones rurales, a un double impact en augmentant le coût du foncier dans les villes comme le reconnaît l'étude d'impact de la loi et en réduisant l'habitat individuel qui représente en moyenne 45% de la construction.

A ces raisons s'ajoute maintenant une crise de la demande, encore plus inquiétante, due au renchérissement du coût du crédit, mais aussi, sans doute, à une perception plus pessimiste par les ménages de leur avenir et de l'évolution de leurs revenus. Il en résultera nécessairement une contraction des programmes de logements collectifs, déjà plus coûteux que les logements individuels, d'autant que les organismes d'HLM, dont la part de la capacité d'autofinancement réservée à la construction reste limitée, ne pourront guère augmenter la réalisation de nouveaux programmes en maîtrise d'ouvrage directe ni leurs acquisitions en état futur d'achèvement auprès des promoteurs. Les ménages à revenus modestes risquent de moins se tourner vers l'habitat individuel qui se trouve principalement dans les petites villes ou les zones rurales où la quotité du prêt à taux zéro est plus faible que dans les grandes villes, d'autant que l'incertitude sur la mise en œuvre du zéro artificialisation nette « ZAN » risque de réduire aussi l'activité des constructeurs de maisons individuelles.

La gravité de la situation justifie d'urgence une refondation de la politique du logement à laquelle le présent document apporte quelques pistes de réforme fondées sur une coopération entre l'Etat et les collectivités locales.

## I. Comment qualifier la demande et les besoins en logement en France ?

Avant d'entrer dans l'analyse des freins à la construction neuve de logements, il convient de se poser la question de savoir s'il y a un besoin de construire de nouveaux logements.

De deux études intéressantes sur ce sujet, l'une provenant de l'Ecole des Ponts, l'autre rédigée par M. Jean Bosvieux, il résulte plusieurs constats.

Il convient tout d'abord de distinguer la notion de demande de celle des besoins. La première exprime plutôt les attentes des ménages, sachant, par ailleurs, que l'INSEE évalue la demande « potentielle » des ménages. La seconde prétend vouloir quantifier avec des méthodes scientifiques la réalité des besoins impérieux du pays. Le professeur Mouillard considère pour sa part que la construction de 400.000 logements par an serait suffisante en « régime de croisière », mais que le retard accumulé au cours des dernières années justifie un objectif de 500.000 logements par an.

Or, on observe que l'objectif fixé par la plupart des gouvernements au cours des dernières décennies de réaliser 500.000 nouveaux logements par an, dont 150.000 logements sociaux, n'a jamais été atteint. Au cours des 35 dernières années la France a connu la construction de 11 millions de logements, soit une moyenne de 314.000 logements par an, chiffre qui est loin de l'objectif fixé.

Le président Macron a, d'ailleurs, souhaité ne plus afficher un objectif chiffré, considérant « *que nous nous fixons depuis trop longtemps de grands objectifs sans nous donner les moyens de les atteindre. Nous devons donc créer un choc d'offre afin de « tasser » les prix, là où les besoins sont les plus grands* ». A priori aucun de ces deux objectifs ne semble acquis.

L'approche nationale fondée sur les besoins ou la demande nationale n'apparaît plus pertinente : l'enjeu est désormais de s'appuyer sur une analyse territoriale, pour

- faire face à la pénurie là où elle se manifeste par des prix excessivement élevés en termes de prix de vente ou de niveau de loyer, notamment en Ile-de-France, sur la bande littorale de la région PACA et dans les départements frontaliers de la Suisse qui constituent le « Genevois français »,
- prendre en compte le besoin de mobilité actuellement insatisfait, par exemple ceux des travailleurs indispensables à l'activité, que les Anglais nomment « keyworkers », et des travailleurs pauvres qui peinent à se loger dans les zones en tension, ou même à venir: si le projet de réindustrialisation, de la France devait se concrétiser, les nouveaux sites industriels devraient trouver le moyen de loger dans leur voisinage les populations destinées à y travailler.

Trois questions se posent alors.

Première question : est-il préférable de réhabiliter ou de construire du neuf ?

Dans certaines villes en déprise économique, il existe désormais des logements en accession à la propriété, bien situés en centre-ville, dont les mensualités de remboursement sont moins chères que les loyers des logements sociaux situés en périphérie de la cité. Par ailleurs, des populations âgées, occupant des maisons individuelles situées en périphéries des villes, peuvent souhaiter se rapprocher des centres.

Il est vrai que l'idée de réhabiliter l'existant, souvent mise en avant, ne paraît pas être toujours le bon choix : certaines réhabilitations coûtent deux fois le prix de la construction neuve et ne sont économiquement pas viables en termes d'amortissement des investissements qu'elles nécessitent.

Quant à la remise sur le marché de logements vacants, elle se heurte à une triple limite :

- frilosité de certains propriétaires qui considèrent que la législation est trop protectrice pour les locataires et qu'elle est devenue dissuasive,
- de nombreux propriétaires de logements de centres ville touristiques préfèrent recourir à la location de type Airbnb car en trois mois de temps on peut gagner quasiment l'équivalent d'une année de loyer,
- cas des logements dont les caractéristiques ne correspondent plus à la demande, du fait de leur mauvaise localisation, de leur mauvais environnement, de leur taille ou de leur inconfort et parfois d'une combinaison de ces quatre critères.

La mise en œuvre de projets de reconquête des centres-villes est très difficile. Il existe, toutefois, des aides en ingénierie qui sont maintenant apportées par l'Etat pour aider certaines collectivités locales de taille moyenne à repeupler leurs centres-villes. De ce fait la réhabilitation des « maisons de ville » s'est accélérée. Ce type d'approche nécessite souvent des opérations de remembrement de certains logements, trop petits ou mal éclairés, offrant un confort insuffisant, opérations qui sont rendues possibles par la création par les élus de « foncières logement » ou de « foncières commerciales ». Faute d'intéresser, pour des raisons essentiellement économiques, des investisseurs privés, la plupart des projets de type « Actions Cœurs de Ville » (AVC) sont conduits par des organismes de logement social.

Deuxième question: parmi les logements qu'il faudrait construire, doit-on privilégier des logements en accession à la propriété ou des logements locatifs?

On constate le souhait de certaines populations de quitter les centres-villes pour habiter des maisons individuelles, ce qui conduit à s'interroger sur leurs raisons. S'agit-il :

- d'une aspiration profonde d'habiter des logements plus proches de la nature, pourvues d'un environnement attrayant, de paysages de meilleure qualité, permettant une vie plus apaisée, tendance qui existait déjà avant l'émergence de la pandémie due au Covid 19,
- ou bien du fait que les ménages considèrent que leurs logements collectifs sont mal agencés, mal localisés et inconfortables, sachant que la qualité des logements collectifs français serait une des plus mauvaises d'Europe.

L'amélioration de certains moyens de transport a diminué les contraintes de déplacement liées à l'éloignement des centres-villes et le développement du télétravail a également contribué à l'accentuation de ces mouvements de délocalisation. Dans le même temps, les personnes âgées, même vivant dans des maisons individuelles situées en périphérie des villes, souhaitent demeurer chez elles plutôt que d'aller habiter en Ehpad et privilégient la mise en œuvre de moyens d'aides à domicile, qui ne leur coûtent pas plus cher que leur hébergement dans des établissements spécialisés.

Même, si depuis plusieurs années les pouvoirs publics français ont essayé de freiner le développement de la maison individuelle, au risque de « culpabiliser » les ménages qui expriment cette attente, force est de constater que les ménages ont su développer des stratégies d'évitement afin de continuer à construire ce type d'habitat individuel qui, eu égard aux prix élevés des logements en centres-villes, permet d'accéder à la propriété à moindre coût. Une attitude est souvent rencontrée de ménages qui achètent un terrain et y font édifier le gros œuvre de leur maison, puis réalisent eux-mêmes et à moindre frais les équipements de second œuvre pour la rendre habitable : dans ces conditions un budget de l'ordre de 120.000 euros suffit pour construire une maison. Il n'est pas si rare de trouver des communes rurales qui vendent des terrains à bas prix, voire à 1€.

### Troisième question : quelles vont être les conséquences du « zéro artificialisation nette » (ZAN) sur la construction de nouveaux logements ?

L'approche dite « zéro artificialisation nette » (ZAN) apporte un élément nouveau au débat. L'étude d'impact relatif à l'article législatif sur la réduction par deux de l'artificialisation est muette sur ses conséquences sur la construction de nouveaux logements, sinon en indiquant que le coût du foncier va augmenter dans les villes.

Il serait, en premier lieu, nécessaire de bien préciser la notion d'artificialisation : comment qualifier d'artificialisée, ou non, une parcelle de terrain ?

En second lieu, les élus sont placés devant une injonction paradoxale : ceux qui ont été les plus vertueux en maîtrisant l'artificialisation des sols dans leurs communes vont être pénalisés puisque ne pouvant à l'avenir qu'autoriser l'artificialisation à hauteur de 50% du peu de surfaces qu'ils avaient déjà laissé s'artificialiser au cours des années précédentes, alors que les élus qui ont laissé s'artificialiser de vastes parties de leur territoire vont encore pouvoir laisser s'artificialiser de nouvelles surfaces, à hauteur de 50% des surfaces déjà importantes qu'ils avaient laissé s'artificialiser.

En troisième lieu, il est difficile de mettre en corrélation les dispositions concernant la revitalisation rurale et le ZAN qui semble exclure la construction de maisons individuelles dans les zones rurales.

Enfin l'architecture de mise en œuvre du principe du ZAN entre les régions, et les intercommunalités et les communes va bouleverser les processus d'élaboration des documents de planification du droit des sols.

On peut espérer que le groupe d'élus qui travaillent en vue de l'amélioration du dispositif actuel du ZAN apportera des réponses. En tout état de cause, afin d'éviter les effets de blocage qui pourraient naître de l'instauration du ZAN il faut en étaler la mise en place sur plusieurs années afin de faciliter la réalisation de programmes immobiliers d'une certaine taille.

Nous sommes aujourd'hui dans une situation paradoxale : en zones urbaines, l'attitude de certains élus de restreindre de nouvelles constructions conduit, du fait de la rareté de l'offre qu'elle instaure, à augmenter leur coût alors que, dans le même temps, des élus de communes rurales appellent de leurs vœux la création de nouveaux lotissements pour maintenir leur démographie.

## **II. La nécessaire pédagogie vis-à-vis des élus et des populations hostiles à toute densification**

Dans leur grande majorité les Français expriment une grande défiance vis-à-vis de l'implantation de nouveaux logements à proximité de chez eux, en n'énonçant pas les vraies raisons de leur opposition, qu'ils jugent – à juste titre – souvent inavouables.

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

De ce fait de nombreuses communes ont réduit très sensiblement les droits de construire prévus par les anciens plans d'occupation des sols (POS) lors de leur remplacement par les plans locaux d'urbanisme (PLU). On peut également observer l'écart entre les prévisions des programmes locaux de l'habitat (PLH) et ce que les droits à construire des PLU octroient.

En Ile-de-France cette politique restrictive de certains élus est d'autant moins « culpabilisatrice » qu'avec 1.276 communes, 63 intercommunalités, dont 20 communautés d'agglomération et 31 communautés de communes constituant un véritable « chapelet », chacun se sent peu responsable de son attitude restrictive en matière de développement d'une offre nouvelle de logements.

En outre, il est fréquent que les élus demandent aux promoteurs déposant des permis de construire de réduire l'importance des bâtiments projetés, bien en deçà des dispositions réglementaires pourtant autorisées, car fixées par le règlement d'urbanisme, et ce afin de donner des gages auprès des riverains.

Le « contrôle de légalité » devrait permettre sur tout le territoire un meilleur respect des plans locaux d'urbanisme lors de la délivrance des permis de construire ; malheureusement et depuis plusieurs années son exercice par l'Etat est devenu totalement défaillant.

S'agissant de la prétendue rareté du foncier, souvent avancée comme prétexte au fait de moins construire, elle est en fait organisée par la réduction réglementaire des droits de construire. Si une pénurie foncière est mise en avant lorsqu'il s'agit de construire des logements, et notamment des logements sociaux, cet obstacle s'efface dès l'instant où la collectivité nationale ou territoriale est porteuse d'un projet qu'elle appelle de ses vœux. De fait la loi et les règlements paraissent devoir s'imposer davantage aux opérateurs privés qu'aux opérateurs publics.

Enfin, il faut aussi évoquer le problème que posent des recours sans véritable justification déposés contre des permis de construire.

Toutes ces considérations rendent indispensable 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 et bloquent le développement d'une offre nouvelle.

Cinq questions se posent successivement : quelle densité ? quelles formes urbaines ? quelle qualité des logements ? quel coût du logement ? comment améliorer l'accès des populations aux dispositifs qui existent en faveur du logement ?

### **Première question : la densité**<sup>1</sup>

Cette question se pose d'abord à l'échelle du territoire. L'habitat individuel est souvent considéré comme contraire à l'objectif de densification. Pourtant, l'opposition entre logement individuel et logement collectif est trop schématique. Des études ont déjà démontré que les bâtiments constituant les grands ensembles présentent en réalité une faible densité. C'est à tort que la densité est associée au logement collectif et que celle-ci est corrélée avec la hauteur des immeubles. Sans aller très loin, l'exemple des Pays Bas, avec une des plus fortes densités de population au monde, est caractérisée par une majorité de logements individuels.

Il convient également de noter que les anciens cahiers des charges des lotissements constituent également un frein à la densification.

---

<sup>1</sup> Voir Annexe intitulée « complément au thème des la densité »

Les documents figurant en annexes le sont à l'initiative et sous la seule responsabilité de leurs auteurs



Pour le logement collectif, l'insuffisante densité des nouvelles constructions pose un double problème : gaspillage de l'espace et augmentation du coût unitaire des logements moins nombreux sur une même parcelle.

Pour prendre l'exemple de l'Île-de-France, alors que le coefficient d'occupation des sols (COS) est compris à Paris intra-muros entre 2,5 et 5,0, ce que personne ne juge excessif, il serait nécessaire de défendre l'intérêt qu'il y aurait à autoriser en première couronne parisienne la construction de petits immeubles de trois étages sur rez-de-chaussée (R+3), n'occupant que 40% de la superficie de la parcelle. Ces derniers permettraient d'offrir des constructions d'une densité de 1,6, c'est-à-dire deux fois supérieure à celle des communes périphériques, dont le COS très faible est voisin de 0,7 à 0,8.

Ce n'est qu'un exemple car il convient de prendre en compte la grande diversité des situations rencontrés entre les territoires.

Ainsi la ville de Lyon a su développer ces dernières décennies années une vraie politique du logement en faisant preuve de courage et de volontarisme, permettant l'émergence d'une certaine « densité urbaine douce » qui se traduirait par une plus faible consommation des espaces.

Il faut aussi parfois tenir compte de la forme urbaine existante. Ainsi pour densifier la ville de Bordeaux faudrait-il détruire les « échoppes », surmontées au plus d'un seul étage, qui constituent une forme urbaine propre à la ville, au nom de l'accroissement de l'offre ou plutôt privilégier la sauvegarde d'une forme urbaine chargée d'histoire ?

Enfin il faut aussi souligner que l'analyse de l'occupation des sols par la seule notion de densité est inopérante dans les grands quartiers d'habitat social, dans lesquels la densité est faible et voisine de 0,4 à 0,5 : le problème qui se pose est celui de la hauteur des immeubles qui inquiète les riverains.

Finalement, il est temps d'acter que les préoccupations principales des habitants : ne pas être gêné par le voisinage, avoir accès à un espace extérieur privatif, économiser les charges... n'ont rien à voir avec la densité qui n'est ni la cause des nuisances lorsqu'elle est haute, et ni la solution lorsqu'elle est basse.

### Seconde question : les formes urbaines

Afin de faciliter l'acceptabilité des nouvelles constructions par les riverains, il faudrait réfléchir à des immeubles présentant une architecture peut-être moins élitiste et plus conforme aux images jugées positives par les populations.<sup>2</sup>

Et au-delà de l'architecture des bâtiments, la qualité des espaces communs, des services et des aménités doit croître avec la densité. Un même immeuble sera plus ou moins agréable selon sa localisation. Mieux encore, c'est la qualité de sa localisation qui en fera sa valeur principale.

Fabriquer des formes urbaines à forte valeur ajoutée, pour les immeubles et pour les habitants, est un art que les urbanistes développent depuis longtemps : la première loi mondiale sur l'urbanisme est française et instituait en 1919 les « Plans d'Aménagement, d'Extension et d'Embellissement » des villes. 100 ans après, il faut à nouveau faire des plans d'Aménagement et d'Embellissement compatibles ZAN : c'est une opportunité qui doit associer tous les riverains pour partager les valeurs d'un urbanisme de grande qualité.

Des immeubles présentant une architecture rappelant par exemple une ambiance de village, ou néo-haussmannienne, voire monumentale de style néoclassique (constructions de Ricardo Bofill à Montpellier ou place de Catalogne à Paris) rencontrent un meilleur accueil par les habitants. Les ménages susceptibles d'occuper ce type de logements affichent une nette préférence pour ces modèles, qui s'inscrivent dans leur recherche d'un environnement calme, apaisant et valorisant.

A bien y regarder, ce sont tout autant les espaces publics que les immeubles qui caractérisent ces opérations : travail fin sur les voiries, compositions pittoresques, sens du détail et des inattendues, places publiques et mobilier attractif. Autant de points positifs qui sont à réitérer en tant que support de tout type d'architecture.

---

<sup>2</sup> Voir l'annexe 2 dénommée « Formes urbaines »

Les documents figurant en annexes le sont à l'initiative et sous la seule responsabilité de leurs auteurs

Si telle est la demande exprimée à la fois par les habitants et par les nouveaux ménages arrivants il n'y a pas lieu de condamner ce type d'architecture et de formes urbaines, dès l'instant où elles favorisent l'accroissement de l'offre.

### Troisième question : la qualité des logements

On peut tirer du rapport Girometti-Leclercq sur la qualité du logement (2021) la conclusion suivante : pour éviter l'étalement urbain dû à l'habitat individuel et convaincre les Français d'accéder à un logement collectif il conviendrait de réaliser des logements qu'ils seraient susceptibles d'aimer, et donc de réaliser des logements de qualité. En guise de boutade, on peut dire qu'il faut faire aimer ces logements par ceux qui n'y habitent pas.

La notion de bien-être est devenue importante chez les acquéreurs. Elle est corrélée à l'aspect des constructions, mais aussi à la qualité des matériaux de construction, à l'isolation phonique et thermique des logements, à leur accessibilité, etc. ainsi qu'à la qualité globale de l'environnement, preuve en est du succès de certaines « cités-jardins » qui ne s'est toujours pas démenti.

### Quatrième question : le coût des logements

Lorsque les ménages partent habiter en périphérie des villes, c'est souvent pour pouvoir accéder à la propriété à un prix accessible que, pour des raisons de coût, le choix de l'individuel l'emporte. En conséquence, pour donner envie aux gens d'habiter en ville, en logements collectifs, il serait nécessaire que les prix de ceux-ci deviennent compétitifs par rapport à ceux de l'habitat individuel et que ces logements présentent des attraits supplémentaires, en matière de qualité, d'espaces, voire en offrant un peu d'espace vert.

Mais la réalisation de logements de qualité signifie aussi réaliser des logements plus coûteux, et donc dont l'accès est plus difficile pour une partie des ménages. Par ailleurs, le prix des logements est inversement proportionnel à l'évolution de la densité des constructions. Cela est d'autant plus vrai lorsque la demande des élus est de réduire l'importance des constructions, en deçà des droits accordés par le PLU, alors même que le promoteur a déjà négocié le prix du foncier en fonction des droits à construire accordés par la réglementation.

La dissociation entre la propriété du sol et son usage, telle que celle offerte par le bail réel solidaire (BRS) est une solution qui mérite d'être encouragée<sup>3</sup> dans les grandes villes ou dans les zones touristiques où le prix du foncier peut bloquer l'accession à la propriété de certaines catégories de ménages.

L'acquisition d'un droit de construire par ce moyen peut permettre à certains ménages ayant un certain niveau de revenus d'accéder à un droit d'usage réel alors qu'ils n'auraient pas eu les moyens d'acquérir leurs logements en pleine propriété. Cette formule peut constituer une solution pour les ménages qui acquièrent un terrain, y font bâtir le gros œuvre de leur maison individuelle par une entreprise, puis terminent par leurs propres moyens le second œuvre, démarche qui risque d'ailleurs d'être fortement remise en question par l'instauration du ZAN.

Le BRS peut aussi conduire à la transmission aux descendants des droits d'usage ainsi acquis pendant un délai de 60 ans même s'il est vrai qu'avec l'allongement de la durée de la vie ce délai de 60 ans est court et qu'il rend difficile la transmission de ce droit aux enfants, alors que la plupart des Français souhaitent pouvoir transmettre quelque chose de tangible à leurs enfants.

Enfin, il faut reconnaître que le BRS en reste encore à des productions peu significatives quantitativement, qui doivent être confirmées dans l'avenir, et que l'utilisation du foncier selon le bail réel solidaire n'a pas d'incidence sur les formes urbaines.

---

<sup>3</sup> Voir l'annexe 3 dénommée "Bail Réel Solidaire (BRS) et organismes de foncier solidaire"

Le développement de sociétés foncières destinées à maîtriser le foncier pourrait aussi faciliter le développement d'une offre nouvelle de logements à prix acceptable en autorisant sur les parcelles acquises des droits de construire. On peut citer la démarche vertueuse de la ville de Rennes qui a constitué au cours des cinquante dernières années d'abondantes réserves foncières qui lui ont permis de mettre en œuvre une politique d'offre nouvelle de logements à coûts maîtrisés. Malheureusement la consommation de ces réserves paraît être arrivée à son terme.

#### Cinquième question : l'information du public sur les dispositifs d'aide au logement.

Plusieurs professionnels considèrent que la population connaît mal l'existence des dispositifs en faveur du logement, car les supports utilisés pour les faire connaître sont insuffisants.

L'Etat en premier lieu paraît développer des moyens qui relèvent plutôt de la communication que d'une information qui serait accessible, précise, exhaustive et bien documentée sur ces dispositifs.

Pourtant il a existé dans le passé des campagnes telles que « louer solidaire » qui ont montré leur efficacité mais ces initiatives n'ont pas perduré.

D'autres systèmes d'information existent, tels que le site « Go-Rénov » du CSTB, ou encore le site « service public.fr » mais ce sont des dispositifs partiels et dispersés, dont l'accès est peu connu par le grand public.

Il paraît indispensable de vulgariser l'existence de ces informations par des supports bien construits, facilement accessibles et largement diffusés par des campagnes de communication destinées à les promouvoir.

### **III. La nécessité de donner plus de responsabilités aux élus**

Il faut d'abord partir d'un constat : les ménages les plus pauvres ont de plus en plus de difficultés pour se loger, du fait du renchérissement des coûts, lié notamment à l'instauration de nouvelles normes constructives et, même dans des logements HLM, certains ménages, mal solvabilisés par l'APL rencontrent de grandes difficultés pour payer leurs loyers.

Il faut rendre hommage aux bailleurs sociaux qui, en termes d'impayés de loyers et malgré les difficultés économiques actuelles, font un travail de suivi de leurs locataires afin de leur permettre de se maintenir dans les lieux et limiter l'impact des pertes financières de l'organisme.

Décentraliser la politique du logement en donnant une responsabilité accrue en la matière aux élus locaux constituerait-il une solution ? Les compétences des élus sont limitées à l'urbanisme alors que la politique du logement reste dans les prérogatives de l'Etat : de ce fait les élus locaux ont tendance à renvoyer l'Etat face à ses responsabilités en ce domaine.

Il est vrai que les élus locaux doivent adopter, dans les intercommunalités, des programmes locaux de l'habitat en identifiant la typologie des logements à construire. Mais cet outil reste essentiellement technocratique : en particulier, en ce qui concerne le logement des plus pauvres il appartient de fait aux organismes de logement social de définir localement les besoins. De plus, même lorsque l'Etat annonce des objectifs globaux à atteindre en matière de nouveaux logements notamment sociaux à construire dans le cadre des « conventions d'utilité sociale » (CUS), il ne s'appuie pas sur la consolidation des objectifs prévus par les programmes locaux de l'habitat, qui, par ailleurs, ne sont pas nécessairement pris en compte par le PLU.

Même si notre pays dispose de toute une panoplie d'outils qui pourraient apporter des solutions aux problèmes rencontrés, ils ne sont pas toujours utilisés faute d'être connus localement.

L'exemple de l'agglomération lyonnaise, désormais organisée en métropole, montre que des élus locaux volontaristes peuvent mettre en œuvre une politique locale cohérente du logement.

Même si en Ile-de-France, en l'état actuel de son organisation territoriale, une solution aux problèmes de logement, notamment pour les plus pauvres, n'est pas évidente, il n'en est pas de même dans les autres territoires où l'on pourrait définir des périmètres géographiques pertinents à l'intérieur desquels les élus auraient des compétences non seulement en matière d'élaboration de leur politique de l'habitat mais également de leur mise en œuvre et pourraient être autorisés à moduler les curseurs des outils de la politique nationale (notamment aide à l'investissement locatif privé, prêt à taux zéro et agrément des projets de logements sociaux), afin d'ajuster cette politique aux caractéristiques des situations locales. Cette autorisation serait assortie, afin d'éviter certaines dérives, d'un véritable contrôle de légalité dont tout le monde s'accorde à dire que l'actuel est devenu déficient en raison notamment de l'appauvrissement en termes de compétences des services de l'Etat au cours des dernières années.

Cette nouvelle étape de décentralisation serait fondée sur le dispositif actuel des délégations de compétence. En effet, les intercommunalités et les départements qui le souhaitent peuvent déjà bénéficier d'une délégation de compétence de la part de l'Etat et de l'ANAH pour attribuer respectivement les aides au logement locatif social et à l'habitat privé. Cette délégation se traduit par une convention passée entre le délégataire et le préfet, en tant que représentant de l'Etat et délégué de l'ANAH. (Rôle du département à discuter en séance plénière)

Les actuelles délégations de compétence, ainsi complétées par la possibilité de moduler les curseurs des aides publiques, pourraient aussi être rendues obligatoires. Les intercommunalités seraient invitées à se porter volontaires, dès lors qu'elles seraient en mesure de mener une politique locale de l'habitat pertinente sur un territoire suffisamment large. Si elles n'étaient pas en mesure de mener une telle politique ou si elles refusaient de bénéficier de la délégation ou si elles ne respectaient pas la convention de délégation qu'elles ont signée, ce serait le département qui prendrait automatiquement la délégation. Le département est bien un niveau pertinent puisqu'il gère déjà la totalité des actions sociales auxquelles il consacre 60% de ses crédits. (Rôle du département à discuter en séance plénière)

Il faut, toutefois, remarquer que, par rapport au bassin d'emploi et d'habitat les périmètres des intercommunalités sont souvent de taille insuffisante, ce qui peut inciter certains habitants désireux d'échapper aux règles instaurées dans ceux-ci d'en franchir les frontières afin de mettre en œuvre plus loin leurs projets d'habiter des maisons individuelles qui auraient été interdits à l'intérieur de ces périmètres.

Aussi les périmètres géographiques pertinents ne pourraient-ils pas être ceux des schémas de cohérence territoriale (SCOT) qui doivent assurer justement une cohérence entre développement économique, mobilité et logement ? Il conviendrait, toutefois, de vérifier, notamment en Ile-de-France, quelle est la pertinence de leurs périmètres.

Une telle décentralisation suppose une plus grande déconcentration de l'Etat au niveau des préfets, avec les moyens humains correspondants, pour qu'un tel dispositif fonctionne correctement au bénéfice des deux parties. Elle supposerait aussi de renforcer la formation de certains élus qui ne disposent pas des compétences suffisantes. Dans la mesure où les services de l'Etat ne disposent généralement pas de la compétence nécessaire, ce type de mission devrait être confié à un organisme tiers spécialisé et piloté par l'Association des Maires de France.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Voir l'annexe 4 dénommée « Complément au thème de la décentralisation » rédigée par Alain Lecomte.

Cette décentralisation ainsi renouvelée donnerait enfin une véritable cohérence entre politique de l'urbanisme et politique du logement.

Mais elle exige en même temps que certains élus locaux n'usent pas indûment de leur compétence en matière de permis de construire pour réduire les constructions sur leurs territoires. Cette pratique est d'autant plus critiquable dans les zones agglomérées qu'il existe toute une panoplie d'équipements publics opérationnels, dont les coûts de gestion sont élevés, pèsent sur la fiscalité locale et sont souvent en redondance avec les équipements déjà existant sur plusieurs communes voisines. Ces équipements, qui sont souvent sous-utilisés, permettraient d'accueillir de nouvelles populations si de nouvelles constructions de logements étaient autorisées.

Il est vrai que, dans la plupart des communes, la question de l'attribution des permis de construire ne se pose pas mais, mais lorsqu'elle se pose comme frein à la construction, il faut pouvoir la traiter au bon niveau. Une solution à cette question consisterait à localiser systématiquement l'instruction des demandes de permis de construire au niveau de l'intercommunalité, ce qui est déjà très souvent le cas, tout en laissant au maire la signature des permis. Le maire qui connaît bien son territoire peut, en effet, avoir des raisons de refuser de nouvelles constructions, pour des raisons parfaitement justifiées (risque naturel, insuffisance d'eau potable, etc.).

Le contrôle de légalité pourrait alors porter prioritairement sur les cas où le maire ne suit pas la proposition du service instructeur. Il ne réglerait, toutefois, pas les cas où, suite à un accord préalable entre le promoteur et le maire il serait décidé de retenir une construction de plus faible importance que celle qui est autorisée par le règlement d'urbanisme : une telle pratique ne constitue pas une infraction à la réglementation et ne peut être contestée par le contrôle de légalité.

Pour encourager les maires à construire, il faudrait aussi que soit réactivée une démarche utile comme l'était celle des « maires bâtisseurs ».

#### **IV. La nécessité de s'interroger sur les outils de la politique du logement**

##### Première question : comment dégager du foncier ?

Le foncier est souvent présenté comme cher parce que rare. C'est une idée très répandue mais fautive. Si l'on met à part les cas où les textes sur la prévention des risques peuvent geler la construction, ce sont les droits de construire affectés au foncier disponible qui sont trop faibles et qui empêchent l'évolution du tissu urbain existant.

En effet quel promoteur pourrait s'engager dans une opération neuve dont la nouvelle superficie bâtie serait du même ordre de grandeur que celle des constructions existant déjà sur ce terrain ?

Pour libérer l'emprise de la future construction envisagée il faudrait que le promoteur acquière les maisons existantes et qu'il indemnise leurs occupants pour qu'ils puissent se reloger ailleurs. Les coûts de cette acquisition et de cette indemnisation seraient prohibitifs si le droit de construire des constructions en remplacement de ce qui existe était inférieur à l'existant.

C'est cette situation, qui rend impossible au plan économique toute évolution du tissu existant dans beaucoup de villes et de proches banlieues.

Ainsi pour reprendre l'exemple lyonnais les grands promoteurs locaux il y a une vingtaine d'années ne sortaient pas du périmètre de la commune de Lyon, voire de Villeurbanne. Actuellement tous ont l'essentiel de leurs opérations sur la première couronne de Lyon.

Un recalibrage de l'impôt sur le foncier non bâti paraît également indispensable car il serait nécessaire de pénaliser davantage les propriétaires de terrains constructibles qui les conservent plutôt que d'y construire, afin de se constituer de futures plus-values

En dehors du tissu existant, le réemploi des friches ou des actifs obsolètes peut apparaître comme une solution qui ne devrait pas se heurter au refus de la densification. Mais faudrait-il encore y instaurer des droits de construire suffisants pour qu'ils soient constructibles dans des conditions économiques satisfaisantes, d'autant que les mesures d'incitation fiscales pour construire sur des friches ou des terrains peu bâtis sont inefficaces. Il ne faut pas omettre les coûts de dépollution qui selon l'activité présente auparavant sur ces friches peuvent devenir rapidement prohibitifs.

Un outil ancien paraît être tombé en désuétude, la zone d'aménagement différé (ZAD) qui devait permettre de maîtriser l'évolution du prix du foncier, en évitant que sa valeur évolue à la hausse en profitant de la réalisation par la collectivité d'équipements publics favorisant sa constructibilité. Il s'agissait alors de priver le propriétaire d'un véritable « enrichissement sans cause » alors qu'il ne supporte pas les coûts de viabilisation de son terrain, à la différence de la collectivité. C'est, en fait, l'incertitude sur les valeurs foncières à prendre comme références qui pose un problème et qui explique l'abandon des ZAD.

Les collectivités doivent aussi réapprendre à mettre en place des zones d'aménagement concerté (ZAC) qui, bien maîtrisées dans leur ampleur et dans le temps, constituent des outils de libération de fonciers urbanisables rapidement par la puissance publique.

Enfin les collectivités doivent mettre en place, sur la base d'observatoires fonciers rassemblant des compétences techniques adéquates, de vraies politiques d'acquisitions foncières. Celles-ci impliquent toutefois de s'inscrire dans la durée, accompagnant des choix stratégiques de localisation de ces acquisitions. On pourrait assimiler de telles opérations, s'appuyant sur le droit de préemption urbaine (DPU), à des ZAC informelles.

Les recours abusifs engagés contre les permis de construire ont tendance à se développer. L'évolution des textes, qui a eu pour objectif de lutter contre ces recours abusifs, a eu essentiellement pour effet d'en limiter la durée. Désormais lorsqu'un permis de recours fait l'objet d'un recours, souvent abusif, le promoteur sait que la durée de la procédure n'excèdera que très rarement trois ans. Mais ces nouveaux textes ne permettent toujours pas de sanctionner les auteurs de recours abusifs et de réduire le nombre de recours qui ne cesse d'augmenter. En outre, les recours civils, au titre du « droit des tiers », ont aussi tendance à se répandre.

#### Seconde question : comment la location sociale peut-elle répondre aux besoins de logement des plus pauvres ?

Il apparaît que les ménages les plus pauvres ne parviennent plus à payer leur loyer et leurs charges locatives, même dans les logements locatifs sociaux.

Faut-il d'abord s'entendre sur la notion de « pauvres ». Du fait des aides dont elles bénéficient, les familles nombreuses peuvent plus facilement être accueillies dans le logement que les personnes célibataires, à niveau égal de faible revenu. Par ailleurs, alors que 80% des personnes accueillies en structures d'hébergement sont des personnes seules, on constate une insuffisance de petits logements par rapport à la demande.

Il convient d'émettre les plus grandes réserves sur le principe de généralisation du « Logement d'abord » qui est le plus souvent inadapté aux ménages qui cumulent des difficultés économiques, sociales et comportementales et nécessitent une aide, au cours de leur hébergement en structures adaptées, sachant que, malgré celle-ci, leur capacité à se loger dans un logement normal est souvent non vérifiée.

De ces deux constats, on en déduit un de principaux problèmes que pose l'APL. En effet, cette aide suppose que chaque ménage est logé dans un logement dont la taille est strictement conforme à la composition du ménage. Ainsi une personne seule logée dans un logement de trois pièces recevra une aide calculée sur la base du prix du loyer d'un studio qu'elle devrait théoriquement occuper et s'avère donc insuffisante puisque le loyer d'un trois pièces est généralement supérieur à celui d'un studio.

Il faut signaler, à cet égard, une expérience conduite dans un organisme social qui avait consisté à accorder une aide complémentaire à l'APL, en s'assurant que chaque ménage bénéficie d'un « reste à vivre » suffisant.

En Angleterre, on règle de manière radicale cette question de sous-occupation en conditionnant le bénéfice de l'aide personnelle à la cohabitation des jeunes célibataires quand ils occupent un logement plus grand !

Il est parfois considéré que le dispositif d'attributions de logements locatifs sociaux ajoute une difficulté pour les ménages les plus pauvres en raison du système de réservation de ces logements : 30% sont réservés par le préfet, 20% par la collectivité locale ayant garanti les emprunts et, en zone tendue, le solde est entièrement réservé à Action Logement (le 1% patronal) qui permet de loger des salariés d'entreprises cotisantes en échange de la mise à disposition de l'organisme constructeur de prêts à faible taux.

Dans le passé ce dispositif a pu conduire à accueillir dans les logements fortement financés par Action Logement des ménages salariés solvables alors que les ménages cumulant des difficultés économiques, sociales et comportementales devaient être logés ailleurs, souvent dans les quartiers d'habitat social périphériques, où les loyers sont moins chers, mais qui concentrent déjà des ménages problématiques de ce type.

Cette objection n'est plus vraie dans les logements nouvellement construits, puisque la présence dans ces résidences des différents contingents de réservation permet au contraire d'y instaurer une certaine mixité sociale.

A condition toutefois que la « gestion en flux », que l'Etat appelle parfois de ses vœux, ne vienne pas rompre ce délicat équilibre en créant de nouvelles concentrations de ménages à profil difficile dans des logements réservés, par exemple, aux salariés bien intégrés.

S'agissant des ménages les plus pauvres, comme d'ailleurs de l'ensemble des ménages citadins ou ruraux, le département, chef de file de la mise en œuvre des politiques de solidarité nationale, a une très juste connaissance des besoins en logement sur son territoire. Cette connaissance repose notamment sur les observatoires départementaux du logement et les comités départementaux créés par convention de partenariat avec les ADIL.

Cette connaissance devrait être systématiquement mobilisée à l'occasion de l'élaboration des SCOT et de tout document de planification en matière de construction neuve.

Les départements devraient être soutenus pour le perfectionnement et le développement de leurs outils de connaissance des besoins.

La réhabilitation du parc ancien des centres-villes permettrait-il de loger les ménages pauvres ? Même si certains cœurs de ville sont situés dans des zones de marchés non tendus, il ne faut pas généraliser : il existe de la vacance dans des cœurs de ville alors même que ces communes connaissent des besoins élevés en logement.

Des opérateurs sociaux tels que les organismes du réseau Soliha, anciennement appelés PACT ARIM, qui ont été actifs dans les années 1990 sur les projets de « bail à réhabilitation », se sont souvent écartés de cette procédure.

Aujourd'hui, ce type d'intervention, le plus souvent réalisé par des bailleurs sociaux, ne s'inscrit pas dans une logique économique : les coûts sont très élevés (ainsi à Thiers, les coûts de réhabilitation-restructuration du bâti historique existant s'élèvent en moyenne à 4.000 voire à 5.000 € du mètre carré) (chiffres à vérifier) et les investissements qui y sont consacrés ne sont jamais amortis. En fait il s'agit souvent d'un service offert par un organisme à la commune, pour réhabiliter un petit nombre de logements situés en centre-ville, en dehors de toute logique économique, en échange de l'autorisation donnée par la commune de réaliser un programme plus important de logements sociaux.

Si ce type d'intervention constitue un incontestable avantage pour certaines communes, son absence de réalisme économique réduit le nombre de logements ainsi traitables et ne saurait absolument pas répondre aux besoins quantitatifs que connaît notre pays, sauf à mettre en place des aides complémentaires importantes.

Enfin, pour traiter efficacement les centres-villes anciens il faudrait restructurer fortement leur tissu urbain, qui ne permet pas de répondre aux exigences actuelles d'espace (par exemple pour la voiture et le jardin) compte tenu de sa morphologie, et procéder notamment à des démolitions, ce que les riverains et les élus ne souhaitent pas.

### Troisième question : comment favoriser le secteur de la location libre ou intermédiaire ?

Pour répondre à la demande, dans les marchés tendus, de ceux qui n'ont pas droit à un logement social ou qui ne l'obtiennent pas, il faut d'une part conserver un secteur locatif privé, menacé par la sortie du marché des logements énergivores, d'autre part le développer en encourageant les investisseurs privés.

Sur le premier point, l'exclusion du marché immobilier des logements présentant des caractéristiques insuffisantes en matière d'isolation thermique, sur laquelle aucune étude d'impact sérieuse n'a été réalisée avant la mise en place de cette réglementation, est grave car elle pourrait avoir pour effet de retirer du marché une grande partie du « parc social de fait ». Ainsi à Paris 50% des logements sont énergivores au sens de la réglementation actuelle.

Cette exclusion est d'autant plus problématique en raison du caractère peu sérieux du dispositif actuel du « diagnostic des performances énergétiques » (DPE). Il peut même conduire à ajuster les valeurs du diagnostic pour les faire coïncider avec les objectifs réglementaires si cela s'avère nécessaire, par exemple pour passer un acte. Il conviendrait, pour le moins, de mettre en place une méthode de calcul du DPE plus scientifique que la méthode actuelle.

Par ailleurs, si un copropriétaire se trouve exclu du marché en raison d'un mauvais DPE il ne pourra pas engager seul les travaux nécessaires pour améliorer les performances de l'immeuble car ceux-ci relèvent pour une large part de la décision de l'ensemble de la copropriété.

Second point, le secteur locatif se trouve confronté à la question de la différence qui existe entre le régime fiscal de la location nue qui est la plus protectrice pour les locataires et celui de la location en meublé, fondée sur l'amortissement du bien, qui est bien plus favorable, alors même que la location meublée est moins contraignante puisque le propriétaire peut libérer plus rapidement son logement qu'en régime de location nue.

La recherche d'une simple convergence entre les deux régimes aurait pour inconvénient de rendre moins favorable le régime fiscal de la location meublée et de dissuader certains de ces propriétaires de louer leurs logements.



Il est donc proposé d'aligner « vers le haut » les deux régimes fiscaux en adoptant pour la location nue le régime de l'amortissement, comme en Allemagne.

Il est logique que l'Allemagne qui a pourtant un régime de droit commun, celui de l'amortissement, plus favorable que celui de la France, n'ait pas de « dépenses fiscales » (c'est-dire comptées comme aides au logement), car elle n'a pas besoin de régimes dérogatoires comme en France, tels que l'aide fiscale à l'investissement locatif privé.

Il convient aussi d'évoquer le dispositif d'encadrement des loyers qui, né à Paris, a tendance à s'étendre dans de nouvelles communes et qui risque de conduire près de 80% des propriétaires à augmenter leurs loyers en les ajustant aux plafonds. Ce n'est pas un hasard si les agents immobiliers se félicitent de ce dispositif !

Enfin la différence très importante de niveaux de loyers entre la location libre et la location sociale dans les zones les plus tendues conduit à développer le locatif intermédiaire.

Ce type de produit doit être réalisé par les bailleurs sociaux dont la rentabilité souhaitée n'est pas celle des investisseurs privés qui souhaitent logiquement une rentabilité de marché et ont donc besoin de plus d'avantages fiscaux pour sortir des loyers intermédiaires.

Soucieuse de permettre à ses organismes adhérents de développer une offre locative intermédiaire de ce type, la Fédération des entreprises sociales pour l'habitat a proposé au gouvernement une série d'amendements destinés à toiler les textes législatifs, afin de lever certains obstacles, purement formels, qui peuvent constituer des obstacles au développement d'une activité de ce type.

#### Quatrième question : comment favoriser la construction de logements via l'accession à la propriété ?

Le prêt à taux zéro qui a pour objet de favoriser l'accession à la propriété des ménages les plus modestes est aussi un moteur essentiel de la construction, puisque grâce à cette aide ces ménages sont davantage orientés vers l'acquisition d'un logement neuf que vers un logement ancien.

Il s'agit aussi souvent pour ces ménages d'acquérir une maison individuelle, ce qui permet de réduire les coûts du foncier et de la construction par rapport aux logements collectifs et d'apporter un environnement plus proche de la nature. Quelle incitation auraient autrement ces ménages à préférer un logement neuf plutôt qu'un logement ancien ?

Il n'est donc pas possible de faire l'impasse sur la construction des logements individuels qui représente en moyenne 45% de la construction et même 50% hors Ile-de-France. Mais pour répondre à l'exigence du ZAN, le régime des prêts à taux zéro pourrait être modulé selon que la construction est en diffus ou en groupé.

L'établissement de « cartes de densité » qui rendent compte du niveau d'occupation des sols par territoires et l'évaluation des besoins à satisfaire sur un territoire donné permettraient de justifier cette modulation qui serait prise en compte dans les délégations de compétences aux collectivités locales.

## Annexe 1 – Complément au thème de la densité

(Laurent Vigneau - 07 04 2023)

### **Lieu de vie ou espace d'habitation ?**

Où habiter ? qui ne s'est pas posé cette question plusieurs fois dans sa vie... et les réponses sont bien différentes selon ses aspirations du moment, sa situation du moment et l'offre du moment. Ainsi est-il illusoire de classer d'un côté les individuels qui privilégient leur pré carré, et de l'autre les collectifs qui privilégient les multiples aménités urbaines : ce sont souvent les mêmes personnes, mais à des moments différents de la vie.

Les pires moments étant, comme aujourd'hui pour beaucoup de gens, quand les choix sont uniquement dictés par des contraintes financières suite à une folie collective inflationniste des prix du foncier et des logements. On a ainsi transformé les lieux de vie en magasins d'habitations, sans aucune autre considération que celle de la valeur de la marchandise.

La facilité à « habiter partout » quand on a le choix du magasin se heurte à deux rigidités particulièrement aigües en France :

- La première tient dans le glissement de la notion de propriété de son espace d'habitation à celle de son lieu de vie. Être propriétaire aujourd'hui, c'est souvent refuser au voisinage de nouvelles constructions, à la rue de nouveaux usages, aux riverains de nouvelles sources de nuisances...
- La seconde tient dans le parallèle entre l'égalité d'habiter partout et celle de son lieu de vie : bien qu'il semble évident que le lieu de vie est fortement connoté par sa densité (ou intensité), la notion d'égalité territoriale a été dévoyée en exigence des mêmes services et aménités urbaines partout.

Une étude sur la densité (\*) réalisée pour l'Etat à la Réunion démontrait qu'habiter le péri-urbain est toujours une économie individuelle : « *A surface de logement constante, le périurbain économise 60 000 € sur 270 000 € (base 70 m<sup>2</sup>). Cette économie correspond à 10 années de surcoûts des mobilités.* » Elle démontre aussi que c'est toujours une charge supplémentaire importante pour la collectivité en termes de réseaux, de services (déchets, sécurité, incendie, éclairage) et de mobilités collectives. Finalement, l'étude concluait à un subventionnement induit de ceux qui habitent en milieux peu denses par ceux qui habitent dans les milieux les plus denses.

Et le résultat de cette subvention est sans appel : 7 millions de maisons individuelles construites entre 1970 et 2010, et des tâches urbaines de moins en moins denses : 145 habitants/ha par exemple à Montpellier en 1960 ; 40 habitants/ha aujourd'hui.

Le Zéro Artificialisation Nette vient conclure 50 ans d'incantation à économiser l'espace sans résultat. Il transforme les approches en partant de la valeur des sols non construits à répondre aux enjeux climatiques et de biodiversité, et donc de santé et de bien-être, et non pas des valeurs foncières capitalistiques ; Il englobe par ailleurs tous les « occupants » de la terre : centre commerciaux, industries, logistiques, résidents, visiteurs, etc.

Il est donc possible, avec le ZAN, de redéfinir collectivement les lieux de vie pour y poser au mieux son espace d'habitation. Les questions sont assez simples : qu'est-ce que j'attends de mon voisinage ? comment je vais me déplacer ? puis je partager des outils ? où est l'école ? Est-ce que je me vois vieillir ici ? En quoi est ce que je contribue à ma santé ? etc.

L'urbanisme à la Française détient d'excellentes compétences pour concevoir des espaces publics agréables et des formes urbaines appréciées. Ces savoir-faire issus de plusieurs décennies d'héritages et de pratiques sont à disposition aujourd'hui pour imaginer des quartiers agréables avec les habitants. On voit que l'on est très loin d'un débat sur la densité : parlons d'embellissement, de mobilités, d'énergie, de santé, de loisirs, de sport, de culture, d'entraide... et on trouvera bien la densité qui va bien !

## Annexe 2 – Formes architecturales

### Formes architecturales décriées :



### Formes architecturales plébiscitées :



**Architecture néo-classique : Rond-Point des Bergères à Puteaux**

**Formes architecturales plébiscitées :**



**Architecture néo-classique : Rond-Point des Bergères à Puteaux**

**Formes architecturales plébiscitées :**



**Architecture néo-villageoise : Place du Théâtre à Puteaux**

**Formes architecturales plébiscitées :**



**Architecture néo-villageoise : Place du Théâtre à Puteaux**

(Toutes les photos sont prises et fournies par Pierre Carli)

## **Annexe 3 - Bail Réel Solidaire (BRS) et organismes de foncier solidaire**

### **Contribution de Mme Arabelle Chambre-Foa :**

« ...Le BRS (bail réel solidaire) est un dispositif complexe qui permet à un office foncier agréé par l'Etat de mettre à bail, pour une durée comprise entre 18 et 99 ans, un droit réel ou droit d'usage d'un logement, à coût réduit, à des populations répondant à des conditions d'éligibilité.

Par le paiement d'une redevance, elles constituent une capitalisation et elles peuvent, sous conditions, transmettre ce droit réel en respectant des conditions de durée et de plafond de plus-value. »

Mme Arabelle Chambre-Foa « joint le lien suivant qui permettra de découvrir ce dispositif qui nous vient historiquement des USA et qui est aujourd'hui en progression en France, via des organismes de foncier solidaire (OSF) ou des bailleurs ou des collectivités ». Voir ce lien :

[https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Organismes\\_de\\_foncier\\_solidaire\\_et\\_le\\_bail\\_reel\\_solidaire\\_fiche\\_2021.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Organismes_de_foncier_solidaire_et_le_bail_reel_solidaire_fiche_2021.pdf)

### **Contribution de M. Bernard Vorms :**

«... Dans tous les cas, la qualification juridique de l'emphytéose repose sur quelques caractéristiques essentielles : la longue durée, l'absence de tacite reconduction, la possibilité de céder le bail, le fait que les constructions appartiennent au preneur pendant la durée du bail et que le prix du bail soit notamment constitué par la remise, en fin de bail, des constructions au bailleur ».

Rappel des conditions de l'emphytéose :

« - Une clause de renouvellement du bail serait illégale,  
- Aucune restriction ne peut être apportée par le contrat à la libre cession du bail. Cela interdit donc d'assortir le bail de dispositions jouant un rôle de clause anti-spéculative,  
- Donc un locataire emphytéotique peut, s'il le souhaite, vendre son bail à qui il souhaite et pour un prix librement convenu. Cela ne répond pas, dans le cas où la collectivité subventionne la location du foncier, au souhait de « sanctuariser l'aide publique ».

« Le BRILLO, puis le BRS, modifient l'équilibre fondamental de l'emphytéose de deux façons :  
- Ils sont renouvelables à l'infini,  
- Des restrictions sont apportées au droit de disposer du bail, puisque les conditions sont fixées : Il ne peut être cédé qu'à des ménages répondant à certaines conditions de revenu ou d'usage (résidence principale) et à un prix fixé dès l'origine. »

« Un autre élément doit être pris en compte pour ce qui nous occupe : qui porte le coût du foncier mis à disposition à titre décoté ou même gratuit comme à Rennes ?

Dans le modèle des CLT (Community land trust), ce portage est effectué par les Community, qui sont donc libres de l'affectation de leurs fonds (comme l'étaient les hospices de Lyon).

Voir ces liens :

<https://politiquedulogement.com/2015/06/accesion-a-la-propriete-lingenierie-juridique-peut-elle-neutraliser-le-cout-du-foncier-bail-emphyteotique-community-land-trust-et-brilo-2/>

<https://politiquedulogement.com/2020/02/les-metamorphoses-de-la-dissociation-foncieres-du-brilo-au-bail-reel-libre/>

## **Annexe 4 - Complément au thème de la décentralisation**

(Alain Lecomte – 2023-03-22)

Proposer une décentralisation de la politique du logement peut sembler paradoxal alors même qu'on constate un malthusianisme, sous la pression des habitants, de certains élus locaux pour la construction de logements, même si d'autres sont des « maires bâtisseurs ».

Il faut d'abord assumer le fait que l'Etat n'est plus en mesure de mettre en œuvre ses objectifs sans l'accord des collectivités locales pour au moins deux raisons :

- la décentralisation de l'urbanisme permet à certains élus 1) de s'affranchir des objectifs de construction même s'ils sont fixés par les programmes locaux de l'habitat qu'ils ont adoptés, 2) de refuser aux promoteurs l'utilisation des droits à construire prévus par les plans locaux d'urbanisme qu'ils ont aussi adoptés,
- les objectifs de construction doivent, au niveau local, tenir compte des besoins en logement de chaque territoire mais aussi de ses contraintes physiques et environnementales.

Les délégations de compétences dont on propose la généralisation ont justement pour but d'assurer un dialogue sur des objectifs partagés.

Mais cela suppose qu'elles soient de véritables délégations dans le plein sens du terme.

Il revient, d'abord, à l'Etat de reprendre toute sa place en s'appuyant sur des compétences renforcées dans les services déconcentrés afin

- 1) de faire entendre pleinement sa voix pour faire valoir ses objectifs nationaux,
- 2) d'écouter les élus locaux pour prendre en compte les spécificités des territoires dans l'élaboration de politiques locales de l'habitat sur la base d'éléments objectifs fondés en particulier sur des observatoires du logement,
- 3) de donner les moyens financiers et juridiques aux délégataires de mettre en œuvre ces politiques,
- 4) d'assurer un « reporting » sans lequel la délégation perd sa signification,

De leur côté, les élus locaux auront gagné de nouvelles compétences permettant d'assurer une cohérence entre politique du logement et urbanisme et de mettre en œuvre dans tous ses segments les politiques locales qu'ils auront élaborées en accord avec l'Etat. Reste bien sûr à espérer que cette décentralisation au profit des élus locaux permettra de prévenir les craintes de leurs concitoyens en permettant une meilleure adaptation de la politique du logement aux contextes locaux.



## **Annexe 5 - Note sur le droit de propriété**

(Jean-Louis Hélyary - 12/04/2023)

Le droit de propriété est en France un droit fondamental qu'aucune révolution ni évolution politique n'ont jamais remis en cause, voire au contraire l'ont renforcé. Il ne s'agit pas ici de faire un historique ni une présentation de nature juridique approfondie.

En revanche la note se propose d'évoquer l'aspect qui apparaît connexe dans la gestion du droit de construire à savoir que le droit de propriété ne s'apprécie pas uniquement en termes juridiques, mais également en termes de ressenti environnemental et sociologique par rapport aux contextes locaux, qui influent alors sur la dimension économique du droit de propriété

On observe depuis de nombreuses années que les propriétaires qui en termes financiers en prennent « pour 20 ou 25 ans » selon la durée des prêts destinés à financer l'achat d'un bien, une fois installés refusent bien souvent toutes les évolutions urbaines autour de leurs propriétés.

Pour autocrates que de tels sentiments et pratiques sociales puissent être jugés, ils constituent un ferment fort de contentieux destinés à ralentir voire stopper toute nouvelle construction. On cherche ainsi à préserver ce qu'on a acquis avec peine, quitte à vouloir figer l'espace dans une tentative peut être maladroite, de se protéger.

Au-delà même de ce constat, une autre forme concerne les néoruraux qui vont chercher à reproduire leurs anciens modes de vie urbains ce qui induit nécessairement des surcharges financières pour les collectivités d'accueil et des conflits avec les résidents locaux de longue date. Nombre de nouveaux élus dans les communes périurbaines accèdent ainsi aux responsabilités par refus d'un développement antérieur jugé exorbitant.

Il est sans doute intéressant d'observer que les procédures de réalisation des opérations d'habitat individuel en milieu périurbain conduisent de fait à un enfermement des nouveaux arrivants dans une logique « séparatiste ou d'entre soi » favorisant ce type de comportement.

## **Liste des participants au groupe de travail**

(Ce groupe s'est réuni les 02 février, 16 février, 02 mars et 06 avril 2023)

**M. Bernard Aubert,**

Urbaniste DIUUP,

Professeur er. Ecole Centrale de Paris, Ecole Nationale Supérieure des Beaux-Arts

Membre de la Société Française des Urbanistes et de l'Association Internationale des Urbanistes,

Membre de la Confédération Française pour l'Habitation, l'Urbanisme, l'Aménagement du Territoire et l'Environnement (Cofhuat),

**M. Jean Bosvieux,**

Editeur du site « [politiquedulogement.com](http://politiquedulogement.com) »,

Consultant.

**M. Pierre Carli,**

Membre du Bureau de la Confédération Française pour l'Habitation, l'Urbanisme, l'Aménagement du Territoire et l'Environnement (Cofhuat),

**Mme Arabelle Chambre-Foa,**

Directrice de projet et des relations externes - Fabrique de la cité,

**M. Bernard Coloos,**

Consultant,

**Mme Agnès de Fleurieu,**

Inspectrice générale de l'Équipement honoraire,

**Mme Marie-Dominique Hebrard de Veyrinas,**

Ancienne Inspectrice générale de l'administration du Développement durable,

**M. Jean-Louis Helary,**

Ingénieur général des ponts des eaux et forêts honoraire,

**M. François Leblond,**

Président honoraire de la Confédération Française pour l'Habitation, l'Urbanisme, l'Aménagement du Territoire et l'Environnement (Cofhuat),

**M. Alain Lecomte,**

Président de la Confédération Française pour l'Habitation, l'Urbanisme, l'Aménagement du Territoire et l'Environnement (Cofhuat),

**M. Patrick Lenoël,**

Président Apicap Développement,

**Me Marc-Henri Louvel,**

Notaire à Paris,

Membre de l'Institut d'Études Juridiques du Conseil Supérieur du Notariat

**Me Marie-Hélène Pero Augereau-Hue,**

Notaire à Chevreuse (78),

**M. Laurent Vigneau,**

Directeur Recherches & Innovations du groupe ARTELIA - Co-président de la Société Française des Urbanistes,

**M. Bernard Vorms,**

Ancien Directeur Général de l'ANIL (Agence nationale pour l'information sur le logement),

Ancien Président de la SGFGAS (Société de gestion du fonds de garantie de l'accèsion sociale),

Ancien Président du CNTGI (Conseil national de la transaction et de la gestion immobilière)

Les documents figurant en annexes le sont à l'initiative et sous la seule responsabilité de leurs auteurs