

Les obstacles à la densification par la construction

Jean Bosvieux et Bernard Coloos

Mars 2022

Table des matières

INTRODUCTION	3
OBJECTIFS DE L'ETUDE	4
1 - ELEMENTS DE CONTEXTE	5
OBJECTIF ZAN : DE QUOI PARLE-T-ON ?.....	5
QU'ENTEND-ON PAR « DENSIFICATION » ?.....	5
LES BESOINS.....	7
LA DENSIFICATION ET LE PLU	9
UN FONCIER DE PLUS EN PLUS RARE ET DE PLUS EN PLUS CHER.....	9
LE CAS PARTICULIER DE L'ÎLE-DE-FRANCE	10
2 - LA NEGOCIATION PREALABLE A LA DEMANDE DE PERMIS DE CONSTRUIRE	11
LE CONSTAT DES PROMOTEURS.....	11
LE POINT DE VUE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	14
LES RETICENCES FACE A LA DENSIFICATION ET LEURS CONSEQUENCES.....	15
3 - LE PLH, PIERRE ANGULAIRE DES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT OU SIMPLE DECLARATION D'INTENTION ?	19
LA COHERENCE ENTRE LE PLU ET LE PLH, CONDITION NECESSAIRE A LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE LOCALE DE L'HABITAT .	19
EN ÎLE-DE-FRANCE.....	21
ET AILLEURS ?.....	22
4 - PROPOSITIONS	24
ENCADRER LA NEGOCIATION PREALABLE DES PROJETS.....	24
DEFINIR DES OBJECTIFS CONTRAIGNANTS AVEC OBLIGATION DE RESULTAT	25
ORGANISER L'APPUI TECHNIQUE AUX EPCI POUR FAVORISER L'EMERGENCE DE POLITIQUES FONCIERES LOCALES	27
TROIS PROPOSITIONS TECHNIQUES.	28
L'OBJECTIF DE ZAN EST-IL RAISONNABLE ?	30
ANNEXES	33
I - LES DETERMINANTS DES SYSTEMES LOCAUX DE NEGOCIATION	33
UNE PRATIQUE DE NEGOCIATION-CADRE : L'EXEMPLE BRESTOIS.....	33
LES PRATIQUES DE NEGOCIATION PAR TATONNEMENT	35
II – LES ELUS ET LA DENSIFICATION	37
III - VOTE DU PMHH A LA METROPOLE : DANGER POUR FONTENAY-AUX-ROSES !	38
IV – UNE CONSULTATION LOCALE ORGANISEE PAR LA VILLE DU PECQ (YVELINES) A ABOUTI AU REJET D'UN PROJET D'UNE CINQUANTAINE DE LOGEMENTS ET D'UNE CRECHE A LA PLACE D'UNE ECOLE DESAFFECTEE. .	40
V - MAITRISER LA DENSITE DU TERRITOIRE	41
VI – EXEMPLES DE PROJETS « DE-DENSIFIES » OU ABANDONNES EN ÎLE-DE-FRANCE	42
VII - LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	44

Introduction

« Ce sont les maires qui construisent, pas l'Etat, pas même les promoteurs qui s'inscrivent dans les plans d'urbanisme, et certains maires ne veulent pas construire ».

François Rebsamen, cité par Monique Clémens, les Echos du 14/02/2022

« La reterritorialisation est brutale et elle oblige à un discernement nouveau. Territoire est le terme critique qui oblige à tout repenser : appartenir à un territoire, oui, c'est une question très ancienne dans sa version disons réactionnaire, et très nouvelle dans sa version écologique et émancipatrice ».

Interview de Bruno Latour, Le Monde du 11/12/2021

La satisfaction des besoins en logements, mais plus largement de l'offre de services immobiliers, y compris dans le non résidentiel, s'est largement opérée par l'étalement urbain et la consommation de terres agricoles, forêts, etc. Simultanément et vraisemblablement de manière croissante depuis dix ou vingt ans, le recyclage et la densification des terrains déjà urbanisés ont alimenté l'offre foncière nécessaire à cette production nouvelle. Plus récemment, les préoccupations écologiques ont conduit à l'émergence (ou plus exactement à la reformulation) de critiques de l'étalement urbain et à la doctrine du Zéro artificialisation nette (ZAN). Dans le même temps, en particulier en zones tendues, la difficulté de concilier cet objectif avec la nécessité de répondre aux besoins des ménages, notamment dans les métropoles en forte croissance démographique, est soulignée par les acteurs comme par les chercheurs. En réponse, le discours de l'Etat et des urbanistes affirme la possibilité de dépasser cette apparente contradiction en modifiant les pratiques. Il suffit pour cela de densifier les espaces déjà urbanisés et de mieux utiliser les constructions existantes, en particulier les locaux vacants. On peut distinguer trois modes de densification : par démolition-reconstruction, par la réhabilitation et par construction dans le foncier résiduel. De telles pratiques paraissent d'autant plus bénéfiques que la densité est censée offrir des avantages par rapport à une urbanisation lâche : équipement en services et en commerces de proximité, économies sur le coût des réseaux et accroissement de l'offre de transports.

La prise de conscience de la nécessité de circonscrire l'étalement urbain est, certes, bien antérieure à l'affichage de l'objectif ZAN, comme en témoignent les efforts de mobilisation du foncier public, de reconversion des friches industrielles et, plus largement, d'utilisation des terrains non bâtis dans les zones urbaines. Elle s'est traduite dans les documents de planification et dans les faits, notamment en Ile-de-France où la consommation d'espace pour l'urbanisation a fortement régressé. Toutefois, tendre vers une consommation nette nulle implique un important et durable effort supplémentaire.

Or la conception de la ville qui en découle s'oppose partout ou presque aux attentes de nos concitoyens qui massivement affichent leur préférence pour la maison individuelle avec jardin et à la volonté farouche des habitants déjà en place de préserver leur cadre de vie.

C'est pourquoi l'idée de densification suscite de la part des habitants et des élus locaux des oppositions, ouvertes ou latentes, dont les élus locaux doivent tenir compte. Il faut évidemment nuancer ce propos en fonction ~~d'une part~~ des projets politiques des maires et des situations de marché

qui diffèrent grandement entre zones tendues des grandes agglomérations et zones rurales, petits bourgs, villes en déclin économique et démographique... où il s'agit plutôt d'optimiser l'utilisation du parc existant en luttant efficacement contre la vacance. Nous focaliserons notre attention sur les agglomérations en forte croissance démographique où se concentre une large part des besoins nouveaux en logements.

Les pratiques que nous venons d'évoquer, et que nous décrirons de façon détaillée, s'inscrivent dans un découpage territorial qui s'est transformé avec la montée en régime de l'intercommunalité et qui, au reste, n'est pas encore partout figé, comme en témoigne le cas de l'agglomération parisienne. En matière de répartition des compétences, si la politique du logement reste du ressort de l'Etat, les grands EPCI ont accédé à des responsabilités nouvelles, bien que l'octroi du permis de construire demeure du ressort des maires. Ce paysage, dans son état actuel, est, pour ce qui concerne la présente étude, une donnée. Force est d'ailleurs de constater qu'une réforme en ce domaine se heurte à de puissantes résistances politiques, notamment au Sénat. L'objectif n'est donc pas de suggérer une modification de la répartition des compétences ou de donner un avis sur la façon dont pourrait se poursuivre le processus de décentralisation, mais de proposer, si possible, des moyens de lever certains des obstacles qui, dans la situation actuelle, entravent la production de logements nécessaire à la satisfaction des besoins.

Objectifs de l'étude

La fédération des ESH, observant que l'obtention du permis de construire est le plus souvent conditionnée, dans le cadre de négociations en amont du dépôt officiel du dossier, à des ajustements multiples en application de principes ou de règles non écrites le plus souvent, a souhaité comprendre si de telles pratiques sont compatibles avec l'objectif ZAN, en particulier du fait de l'existence d'écarts importants entre les densités potentielles (fixées par les documents d'urbanisme) et les densités réelles. La négociation préalable, ni contrôlée ni encadrée, accroît le pouvoir des élus locaux mais génère une certaine opacité, sans donner lieu à contentieux, de crainte de la part des professionnels concernés d'être ostracisés. Elle est unanimement déplorée et même parfois jugée scandaleuse par les professionnels, qui y voient un obstacle croissant à la réalisation des projets et par ~~là~~ même à la satisfaction des besoins en logement de nos concitoyens.

La présente étude a une triple ambition :

- tenter de dresser un tableau le plus fiable possible des pratiques à l'œuvre dans les métropoles en matière de traitement et d'analyse des permis de construire, au regard notamment du critère de densité : comment, et avec qui, se déroule la négociation avec la collectivité ? L'élu décisionnaire suit-il systématiquement, souvent ou rarement l'avis de ses services ? Le respect des prescriptions du PLU est-il ou non déterminant dans cet avis et dans la décision finale ?
- s'efforcer d'en analyser les conséquences tant quantitatives que qualitatives ;
- avancer des propositions pour tenter de remédier aux différents maux identifiés, avec le souci de l'efficacité mais aussi de l'acceptabilité par les principaux décideurs intéressés, à savoir les maires.

Compte tenu de la diversité des situations et du nombre très élevé d'acteurs impliqués, le choix a été fait de limiter l'étude à quelques grandes métropoles (Bordeaux, Montpellier et Rennes) et à quelques EPCI ou EPT d'Ile-de-France, à savoir : Paris Ouest La Défense, Plaine Commune, Agglomération du pays de Meaux. Outre les références à la littérature sur le sujet, relativement peu abondante, les conclusions s'appuient sur une série d'entretiens, sans souci d'exhaustivité, réalisés tant auprès des promoteurs privés ou publics, des élus que des responsables des services instructeurs (cf. liste en annexe).

1 - Eléments de contexte

L'objet de cette étude est de tenter de mieux comprendre comment les élus locaux, à travers le processus d'examen des dossiers de permis de construire, gèrent la contradiction entre les objectifs énoncés par l'Etat qui conduisent à une dessiccation-densification du tissu existant et la crispation croissante des habitants qui « veulent fermer la porte derrière eux ». Avant de ~~les-~~l'explorer, d'en comprendre les raisons et ~~de~~ décrire les pratiques qu'elle suscite, il nous faut revenir sur les notions de ZAN et de densité afin de préciser de quoi on parle et d'éclairer les enjeux qui leur sont associés.

Objectif ZAN : de quoi parle-t-on ?

Inaugurant le Salon de l'agriculture, le 23 février 2019, le Président Emmanuel Macron a déclaré : « *Nous avons fait ce choix radical avec le gouvernement de viser le 'zéro artificialisation nette'* », reprenant ainsi le choix de la feuille de route de la Commission européenne qui affirme : « *Notre objectif [consiste] à supprimer, d'ici à 2050, toute augmentation nette de la surface de terres occupée [par le logement, l'industrie, les infrastructures routières ou les loisirs]* ». Le Plan biodiversité français de 2018 s'inscrit, afin de réduire l'artificialisation des sols, dans un objectif de « zéro artificialisation nette ».¹

Peu importe que la notion d'artificialisation soit vague et souvent confondue avec celle d'imperméabilisation du sol. Peu importe aussi que « *Si elle [l'artificialisation] se produit en forêt (cas rare), il y a perte de biodiversité, alors qu'une construction sur un sol agricole (cas habituel) se traduit généralement par un gain, la biodiversité d'un milieu urbain étant supérieure à celle de champs de grande culture* »². L'objectif est fixé et il en découle des conséquences pour la construction.

La stratégie du gouvernement pour mettre en œuvre les mesures censées permettre de l'atteindre s'appuie largement sur les documents d'urbanisme. L'instruction du Gouvernement du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace enjoint en effet aux préfets, à côté de préconisations largement incantatoires³, de porter « *une attention particulière à l'ambition des PLU en matière de densification des zones urbaines existantes* ». Elle leur demande notamment d'agir auprès des collectivités par la voie de la concertation (« *dialoguer le plus en amont possible avec les collectivités pour les sensibiliser aux enjeux de sobriété foncière et discuter avec elles leurs hypothèses de développement* ») et, si nécessaire, par la voie réglementaire pour obtenir que les documents de planification (SCOT, PLH, PLU, PLUi) intègrent ces préoccupations.

En clair, il s'agit d'inciter les collectivités locales à privilégier la construction de nouveaux logements par densification des tissus urbanisés ou partiellement urbanisés, plutôt que par extension sur des surfaces agricoles ou « naturelles ». Deux questions en découlent : (1) qu'entend-on précisément par « densification » ? et (2) les prescriptions des documents de planification ont-elles valeur exécutoire ?

Qu'entend-on par « densification » ?

Selon France Stratégie, les moyens de cette politique pourraient être « l'instauration dans les PLU i) d'un plancher de densité, c'est-à-dire d'un coefficient d'occupation des sols minimal ; ii) d'un taux plancher de renouvellement urbain dans chaque commune pour les constructions nouvelles. Ainsi que

¹ Ce paragraphe est extrait de Jean Cavailhès, « Zéro artificialisation nette des sols en 2050 ? », octobre 2019, politiquedulogement.com.

² Jean Cavailhès, article « Artificialisation » du dictionnaire de l'habitat, politiquedulogement.com.

³ Favoriser la mise en place d'ORT, lutter contre les logements vacants, encourager la transformation de bureaux en logements.

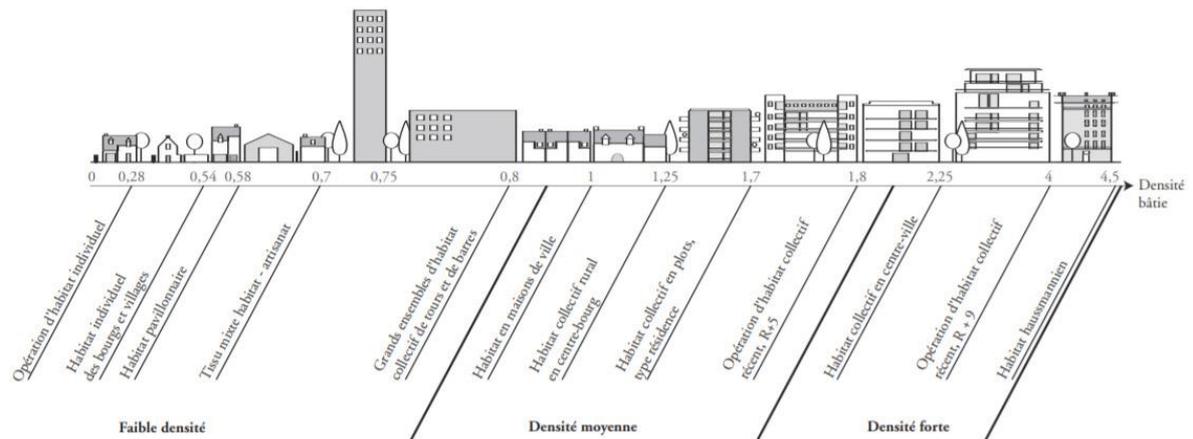
l'exclusion de l'éligibilité au dispositif Pinel et au prêt à taux zéro des constructions sur des terres non artificialisées et l'exonération de taxe d'aménagement des projets qui ne changent pas l'emprise au sol du bâti (surélévation, rénovation, reconstruction) ».⁴

« La densification peut s'opérer :

- dans un tissu urbain continu, par construction après démolition, comblement de « dents creuses », utilisation de friches urbaines ou de « délaissés », etc. On évite ainsi de consommer des terres agricoles ou de miter des paysages ruraux, mais au prix d'îlots de chaleur urbains plus intenses, de montée des prix immobiliers et de sur-densification, ce à quoi s'opposent les riverains. Ce tissu urbain continu couvre 45 000 ha, soit 0,8% du territoire, où habitent 19,1 millions de personnes. Il se rencontre dans 548 communes, avec une population moyenne de 35 000 habitants (médiane : 13 100) ;
- dans un tissu urbain discontinu : bordures de villes (y compris grandes), bourgs ou villages (couvrant plus de 5 hectares), comportant, outre les bâtiments, des terres cultivées, boisées ou en friche, de grands jardins privés ou publics, ce qui explique la discontinuité du tissu bâti. Cet ensemble représente l'essentiel du territoire habité : 23 657 communes (population médiane de 730 habitants), 2,3 millions d'ha, soit 4,1% du territoire. Ce tissu urbain est présent dans les deux-tiers des communes péri-urbaines ou multipolarisées au sens de l'Insee et dans 43 % des communes rurales. »⁵

Densifier n'implique pas forcément de construire des immeubles collectifs : le schéma ci-dessous montre en effet que certaines formes d'habitat individuel (maisons de ville) ont une densité supérieure à celle des grands ensembles. Toutefois, dans le tissu urbain continu, la densification associée à la division de parcelles n'est pas à la hauteur des enjeux .

Illustration (IAURIF, « Note sur L'occupation du Sol », 2005)



Il reste que traduire un objectif de densification dans un PLU n'a rien d'évident. Tout dépend en effet du périmètre envisagé. Mais aussi et surtout, une telle orientation se heurte à une perception souvent négative, car elle est pour beaucoup synonyme de concentration, promiscuité, voire pollution, bruit, congestion⁶. De plus, il existe un décalage entre perception de la densité et densité réelle. Contrairement à une opinion largement répandue, les centres des grandes villes sont plus denses que les quartiers de grands ensembles. La perception est fortement liée à la hauteur des bâtiments et à

⁴ Extrait du rapport de France stratégie. Fosse J., 2019, « Objectif 'zéro artificialisation nette' : quels leviers pour protéger les sols ? », *France stratégie*, 51 p. Cité par Cavailhès, op. cit.

⁵ Cavailhès, op. cit.

⁶ « La densité et ses perceptions », DREAL Bretagne, 2013.

l'animation des quartiers : « Dans les quartiers défavorisés, ce n'est donc pas tant la densité, que le manque d'équipements, de services et de moyens de transport qui est mal vécu »⁷.

Pourtant densité n'est pas synonyme de construction de grande hauteur. Différentes solutions architecturales permettent de concilier densité et attentes des habitants. En particulier, construire dense ne signifie pas forcément construire des immeubles d'appartements, comme en témoigne l'exemple des Pays-Bas (450 hab/km²) où 70% des habitants habitent en maison individuelle.

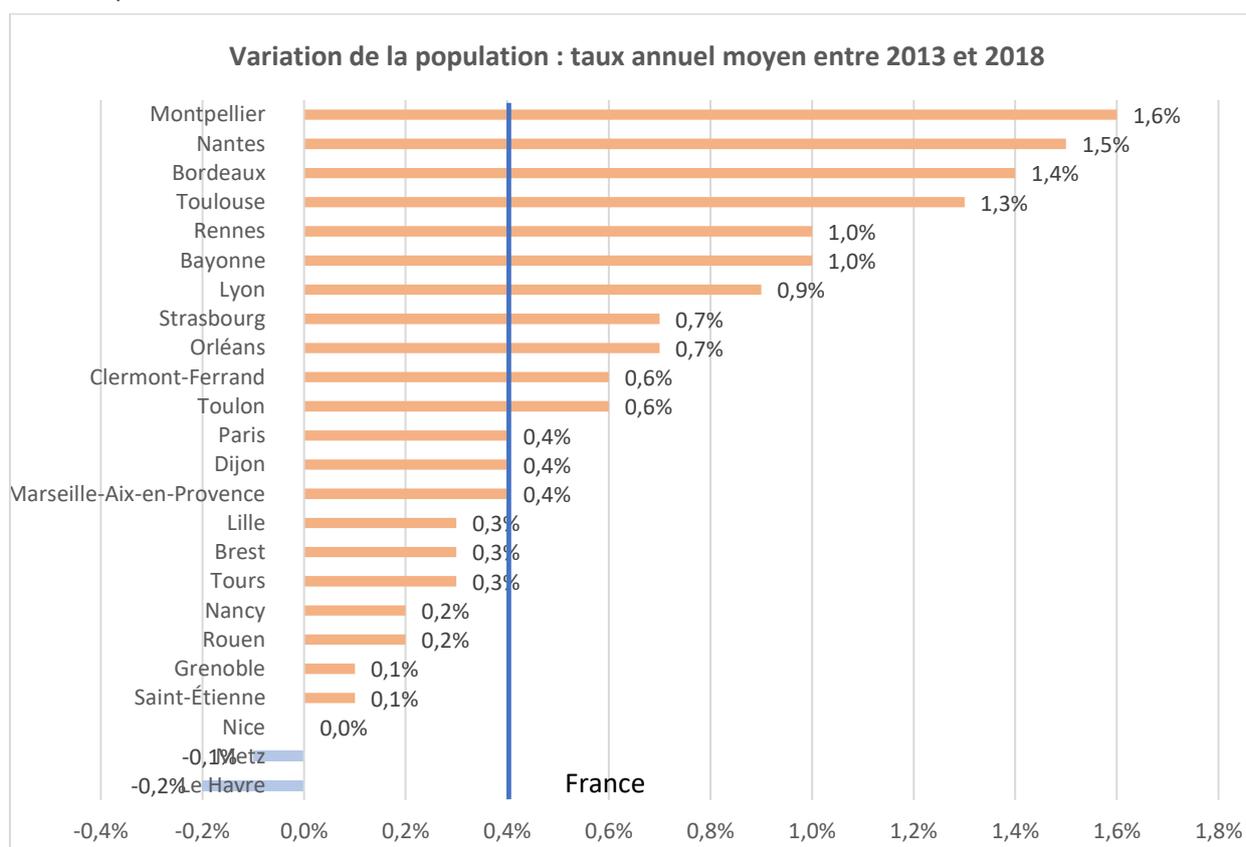
En résumé, la densification n'est pas synonyme de dégradation de la qualité de vie, mais elle s'oppose à la structuration de la vie urbaine telle qu'elle s'est développée au cours des dernières décennies (et qu'elle est souhaitée, semble-t-il, par une majorité de ménages).

Les besoins

La population de la France augmente, le nombre de ménages encore plus du fait de la réduction de leur taille moyenne (augmentation de la part des personnes seules, notamment sous l'effet du vieillissement). Il est donc indispensable de construire de nouveaux logements, notamment dans et autour des grandes villes puisque c'est dans leurs aires urbaines que la croissance est la plus rapide.

Que l'on considère les unités urbaines ou les zones d'attraction de grandes villes, on peut faire les constats suivants à partir des données des recensements de la population :

1. Globalement, entre 2013 et 2018, la population des métropoles a augmenté plus rapidement que celle du reste de la France : 2,7% contre 1,6% ;

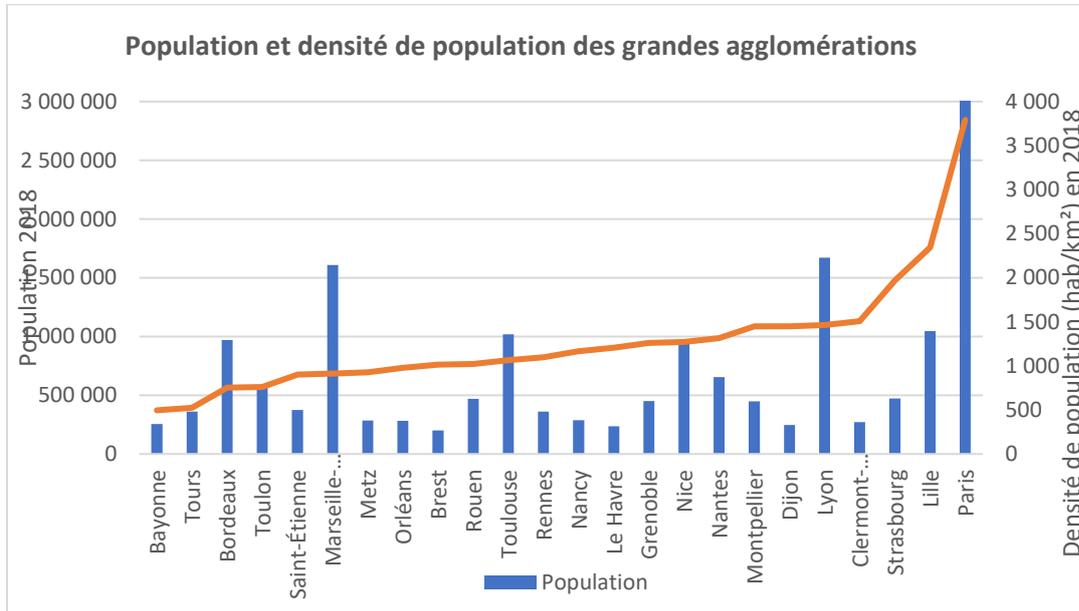


2. L'évolution de la population des métropoles est toutefois loin d'être homogène. Le rythme annuel d'augmentation dans les agglomérations est supérieur ou égal à 1% dans huit d'entre elles (dans l'ordre décroissant Montpellier, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Rennes et Bayonne),

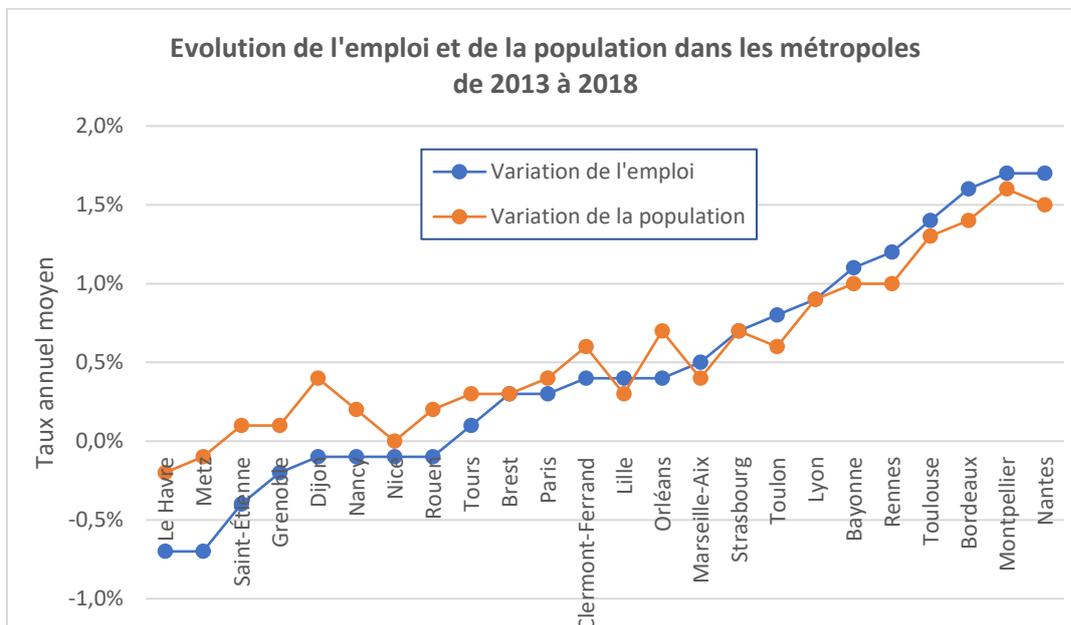
⁷ Ibid.

dont la population a augmenté au total de 240 000 habitants en cinq ans ; Bordeaux et Toulouse ont ainsi vu leur population s'accroître de plus de 10 000 unités par an.

3. La densité de population n'est pas directement liée à la taille de l'agglomération. Si Paris est, de loin, la plus dense, Lyon l'est moins que Strasbourg, et Clermont-Ferrand et Lille. Marseille-Aix et Bordeaux sont très bas dans le classement.



4. L'augmentation de la population est très fortement corrélée à celle de l'emploi.



Au total, dans les zones d'attraction des treize métropoles les plus dynamiques, la population a augmenté en cinq ans de 809 000 habitants, c'est-à-dire 61% de l'augmentation France entière, alors qu'elles ne représentaient en 2013 qu'à peine plus du tiers de la population française. C'est donc dans ces zones que se concentrent la majeure partie des besoins en nouveaux logements. Dans ces conditions, tout ralentissement de la construction se traduit rapidement par une pression accrue de la demande, avec les conséquences en termes de prix et de difficultés d'accès au logement qui en découlent. Il n'est donc pas étonnant que, parmi nos interlocuteurs, les acteurs bordelais soient les

plus alarmistes, car le nombre des mises en chantier est en baisse sensible dans la métropole, alors que la population continue à augmenter à un rythme élevé⁸.

Ce constat repose sur les données du recensement, dont les plus récentes portent sur l'année 2018. Il est possible et même probable que la crise sanitaire, en influant sur les comportements résidentiels, ait infléchi les tendances précédemment observées. Toutefois, l'intensité et a fortiori la durabilité de son impact ne pourront être évaluées au travers des statistiques qu'après un délai de quelques années.

La densification et le PLU

La non-conformité de certaines décisions aux prescriptions des PLU est constatée et déplorée unanimement par les promoteurs, sociaux comme privés. La densité est vue comme une contrainte imposée d'en haut, et si elle est inscrite dans les PLU, c'est souvent sur l'insistance des services de l'Etat et non comme conséquence d'un choix local.

Ce caractère contraignant est souligné par les acteurs : *« Même si elle ne suscite pas un rejet a priori, les entretiens menés auprès des DDT soulignent que la densification continue à revêtir un aspect obligatoire, notamment du fait de l'obligation de réfléchir à la densification dans les PLU : "« Donc en fait, la densification, elle vient dans le projet, pas tant comme un outil qu'ils utilisent, mais comme un point obligatoire de calcul de logements »» (Entretien DDT Oise, 2017). Réfléchir à la densification de sa commune devient donc un passage obligé. En cela, le cas des communes sur lesquelles s'applique la loi SRU est particulièrement emblématique, puisqu'elles se trouvent contraintes de construire du logement social, une large partie se réalisant en densification. »*⁹

Ces réflexions ont de quoi donner à réfléchir, sachant que l'inscription de la densification dans les PLU est l'un des principaux moyens pour l'Etat d'inciter les collectivités à faire leur l'objectif ZAN. Pour autant toutes n'obtempèrent pas. Benoist Apparu, dans une interview, résume assez bien cet état de fait : *« Il n'y a pas une envie débordante de la part des collectivités locales de produire du logement. La logique est plutôt de réduire le nombre d'opérations et qu'elles soient moins denses. Nous perdons donc sur les deux tableaux. La profession s'inquiète d'une tendance qui ne serait plus conjoncturelle, mais structurelle sous la poussée des citoyens qui refusent les nouveaux projets. A vouloir trop concerner et co-construire, on prend le risque de ne plus pouvoir rien faire »*¹⁰.

Reste à déterminer si les prescriptions du PLU imposant une densité minimale de construction sont effectivement appliquées. C'est l'un des points que nous allons examiner dans les chapitres qui suivent.

Un foncier de plus en plus rare et de plus en plus cher

La France connaît depuis le milieu des années 1990 une augmentation continue du prix des logements. Observée dans les transactions sur logements existants, la hausse touche aussi, par contagion, le prix des logements neufs. Or les coûts de construction, malgré l'empilement des normes, ont augmenté à un rythme plus modéré : c'est donc sur le prix des terrains que se concentre l'essentiel de l'augmentation. On sait que le prix maximum du terrain est déterminé par le promoteur par un mécanisme de compte à rebours, en retranchant du prix auquel il prévoit de vendre les logements ses

⁸ « Relancer le logement social en Nouvelle Aquitaine », Union régionale HLM et Direction régionale de la banque des territoires, septembre 2021.

⁹ Extrait de la thèse de Claire Fonticelli : « Construire des immeubles au royaume des maisons », novembre 2018.

¹⁰ B. Apparu, ibid.

différents coûts (construction, gestion, commercialisation, frais financiers). Ainsi, « une hausse du prix de l'immobilier entraîne mécaniquement une augmentation des prix fonciers »¹¹.

C'est évidemment dans les zones les plus recherchées, proches du centre des agglomérations, que les prix sont les plus élevés et que l'accès au foncier coûte le plus cher. C'est d'ailleurs l'un des facteurs qui explique l'étalement urbain, d'autant que « les coûts de construction augmentent très fortement avec la hauteur et la complexité », c'est pourquoi « on ne construit dense (par exemple densité parcellaire supérieure à 2) que dans les zones où les prix de l'immobilier construit sont déjà élevés, et très dense (densité parcellaire supérieure à 3) que dans les zones très chères »¹². Ce constat a deux corollaires : 1/ dans les tissus urbains existants, l'équilibre financier des opérations implique une densité minimale de construction ; 2/ construire dense dans le péri-urbain est difficilement viable économiquement.

Le cas particulier de l'Ile-de-France

Les objectifs de densification pour l'IDF sont déclinés dans le Schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), qui fixe des seuils de densification : « *il souhaite ainsi passer « de 70 à 79 logements/ha dans les quartiers de gare bien desservis par les réseaux de transports collectifs ; de 18 à 21 logements/ha dans les tissus urbains plus diffus » (SDRIF, 2014). Or, ce sont ces seuils et ces objectifs chiffrés qui font la différence avec de grands objectifs de densification, très présents dans les documents d'urbanisme et notamment les SCOT, qui n'ont pas d'effets prescriptifs. C'est grâce à ces données chiffrées que les DDT, les services de l'État réalisant le contrôle de la légalité des PLU, vont pouvoir imposer davantage de densité dans les règlements d'urbanisme.* »¹³

Il n'y a pas d'équivalent dans les autres régions.

Le SDRIF fixe également des objectifs de production : 70 000 logements à produire chaque année dont 2/3 de logements en renouvellement urbain et 1/3 en extension urbaine.

La question est de savoir si les deux types d'objectif sont conciliables. « Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) des PLU doivent afficher des objectifs de production de logement et des densités minimales en densification. Mais, une fois le document d'urbanisme rédigé, s'il est impossible de ne pas réaliser le projet autrement que dans le cadre de l'OAP, il est toujours possible de ne rien réaliser. Plutôt que de construire dense, l'OAP peut toujours ne pas être réalisée. »¹⁴

D'autre part, l'obligation de construire s'impose dans nombre de communes pour atteindre les objectifs fixés par la loi SRU. En Ile-de-France comme ailleurs, mais les communes concernées sont particulièrement nombreuses car le seuil d'applicabilité de la loi y est plus bas que dans les autres régions. Le regroupement communal a par ailleurs accru le nombre de communes concernées en grande couronne.

¹¹ François Delarue, « Action foncière et politiques de l'habitat »,

<https://politiquedulogement.com/2018/09/action-fonciere-et-politiques-de-lhabitat/>

L'auteur illustre le mécanisme par cet exemple : prix de vente des logements égal à 100 ; coût de construction, frais et marge se montent à 80 ; la charge foncière est égale à 20. Si en l'espace de 2 à 3 ans les prix de l'immobilier s'envolent de 15 % et que dans le même temps les coûts, frais et marge ne montent que de 5%, la charge foncière va passer à 31 (115 – 84), soit une hausse d'environ 50%.

¹² Arnaud Bouteille, « Des coûts de construction très différents selon le type d'immeuble », <https://politiquedulogement.com/2019/12/des-couts-de-construction-tres-differents-selon-le-type-dimmeuble/>

¹³ C. Fonticelli, *ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

2 - La négociation préalable à la demande de permis de construire

Dans les métropoles, et sans doute aussi dans beaucoup de villes moyennes, tout projet d'une certaine importance », notamment s'il s'agit de la construction d'un immeuble collectif, doit être négocié avec les élus préalablement au dépôt de la demande de permis de construire.

Cette phase de négociation préalable est imposée au promoteur, sous peine pour ce dernier de se voir refuser le permis de construire. Il aura, bien sûr, la possibilité de contester devant les tribunaux la décision du maire, mais même si l'issue de la procédure lui est favorable, elle se traduira par une annulation du refus. Il devra donc déposer une nouvelle demande dont rien ne garantit qu'elle ne sera pas refusée elle aussi. La durée de la procédure, le coût qu'elle entraîne et l'incertitude quant à l'issue finale font que rares sont ceux qui choisissent l'épreuve de force, d'autant qu'ils courraient ainsi le risque d'être blacklistés dans la commune en question.

Le dépôt d'une demande de permis de construire sans négociation préalable est donc pratiquement prohibé, et il est en général particulièrement mal vu qu'un promoteur présente un projet situé sur un terrain dont il a préalablement fait l'acquisition. Cette pratique est, de plus en plus, considérée comme une tentative de forcer la main au maire pour obtenir le permis de construire.

Si la pratique de la négociation préalable s'est généralisée, on ne peut pas dire qu'elle soit institutionnalisée. Il ne s'agit pas d'une obligation légale et les conditions dans lesquelles elle se déroule varient d'ailleurs très notablement d'une ville à l'autre.

Le constat des promoteurs

Les projets de construction doivent respecter les règles définies dans le plan local d'urbanisme : les promoteurs le savent et les projets se conforment à ces règles. Ils se plaignent au contraire des règles non écrites qui leur sont imposées, souvent en contradiction avec le contenu des PLU.

La négociation préalable à la demande de permis de construire

Des modifications peuvent être demandées au nom de la qualité des logements, de leur typologie, de l'architecture des immeubles, de la lutte contre le réchauffement climatique et de la nécessité de tendre vers le zéro carbone. Pour les professionnels, ces exigences des élus se heurtent trop souvent aux attentes des clients. Ainsi nombre de maires s'opposent, hors des centres-villes au sens strict, à la réalisation de sous-sols destinés au stationnement, ce type d'ouvrage pesant très lourdement dans le bilan carbone des opérations. Or, la présence de parkings en sous-sol constitue une demande forte d'une grande partie des ménages accédants ou investisseurs. De même, la réalisation de grandes terrasses desservies à partir du séjour et/ou de la cuisine, via de larges baies vitrées, génère de nombreux ponts thermiques et pèse lourdement sur la consommation énergétique. La qualité d'usage des logements en est affectée, avec des conséquences possibles sur les prix de vente et donc sur l'équilibre financier de l'opération.

Toutefois, le principal point sensible est la densité de construction et surtout la hauteur des immeubles. Quelles que soient à cet égard les prescriptions du PLU, et même s'il fixe une densité minimale de construction, il peut être exigé du promoteur qu'il réduise la taille du projet. Or, réduire la taille d'un projet remet en cause son équilibre financier. Le promoteur doit alors renégocier le prix du foncier, fixé initialement sur la base de la constructibilité définie au PLU, ou compter sur une hausse des prix de vente. On comprend dès lors la sensibilité des porteurs de projets aux exigences des maires en matière de dé-densification, d'autant qu'elles s'ajoutent à celles de l'architecte des bâtiments de France (ABF), parfois perçues comme traduisant des tropismes personnels, des services de l'Etat

(architecture, typologie des logements sociaux) et aux contraintes réglementaires (loi sur l'eau, règlement de lotissement, PLU, etc.).

Au pire, le projet jugé trop dense est abandonné, souvent à la suite d'un changement de municipalité ou de maire. Au mieux, c'est la hauteur des immeubles qui se trouve rabotée au regard de ce qu'autorise le PLU. Les nombreux exemples fournis par les opérateurs privés ou sociaux attestent que le phénomène n'a rien de marginal et touche aussi bien les opérations mixtes réalisées par des promoteurs privés en VEFA que celles conduites en maîtrise d'ouvrage directe par des organismes de logement social¹⁵. L'expression « étages sacrificiels » traduit bien ce constat. La conséquence immédiate en est que le rythme de construction se réduit non pas tant par la diminution du nombre de projets que par l'allongement des délais de négociation et surtout par l'abaissement systématique des hauteurs des immeubles réalisés.

Cette négociation peut prendre des formes variées : en face à face avec le maire ou l'adjoint à l'urbanisme ; en présence des services ; par degrés avec les services, puis le maire ; ou encore via (comme à Bordeaux) une commission dite d'avant-projet devant laquelle les promoteurs présentent des dossiers quasi aboutis. Plus que le principe de la négociation, c'est la situation de totale asymétrie que dénoncent les professionnels : le projet du promoteur se doit de respecter le PLU ; l'appréciation par la maire, les services, la commission, etc. se fait de manière discrétionnaire en application de règles écrites (par exemple les chartes) mais surtout non écrites. C'est « le fait du prince », expression employée par nombre de nos interlocuteurs, illustré par la formule « le PLU c'est moi » utilisée par certains maires.

Certaines métropoles imposent une démarche structurée de façon rigoureuse, avec notamment l'obligation pour le promoteur de consulter les riverains et de prendre en compte, dans la limite du raisonnable, leurs demandes ou suggestions. Dans ce cas, le promoteur connaît de façon assez précise les conditions imposées pour qu'un projet puisse aboutir, et il doit s'engager à les respecter pour être admis à travailler sur le territoire de la métropole. Cela n'exclut pas pour autant les décisions arbitraires : beaucoup dépend en fait de la personnalité de l' élu responsable. Quant à la durée de cette phase, elle est éminemment variable : volontairement limitée dans certaines communes (trois mois à Rennes), elle peut être longue, surtout si les services chargés de l'organiser sont engorgés. Ainsi la ville d'Annecy indique dans un dépliant à l'usage des promoteurs que « la collectivité doit faire face à un engorgement des demandes : une liste importante de dossiers est en attente d'analyses et d'échanges avec les porteurs de projet »¹⁶.

En tout état de cause, la négociation préalable avec les élus ne garantit pas le succès, notamment du fait de la « faiblesse » des services dans les municipalités de taille modeste (ce qui est le cas le plus souvent en Ile-de-France), mais aussi et surtout des réactions des riverains lors de l'annonce des projets. La consultation de ces derniers, rebaptisée sous le vocable de démocratie participative, constitue en fait le principal frein à leur réalisation. Dictée par les réactions des plus véhéments, la consultation se traduit le plus souvent par une réduction de la taille des opérations (20 à 30 % en moins de surface) et un nouvel allongement des délais. Et lorsqu'elle intervient en bout de course, c'est tout le travail de mise au point du projet qui risque d'avoir été fait en pure perte.

¹⁵ Vente en l'état futur d'achèvement. Beaucoup de ces opérations comportent une part de logements sociaux vendus à des organismes HLM. Le succès de la VEFA s'explique notamment par les capacités de prospection foncière des promoteurs privés, bien supérieures à celles des organismes HLM. Du point de vue des municipalités, les opérations en VEFA présentent l'avantage de la mixité. Selon les professionnels, les opérations mixtes en VEFA permettent en outre une péréquation des coûts au profit du logement social, payée par les acheteurs privés.

¹⁶ « Le bien construire à Annecy », juillet 2021.

L'appréciation des élus est évidemment impactée par le calendrier électoral, la frilosité s'accroissant à l'approche des élections. Les élus savent que l'adage « maire bâtisseur = maire battu » n'est pas dénué de véracité, d'autant qu'ils n'ont aucun intérêt financier à construire. Ceci n'est cependant pas nouveau. A cela peut s'ajouter, lorsque la couleur politique de la municipalité (ou même simplement le maire) change, une remise en cause de la politique conduite précédemment, sans que pour autant une nouvelle politique ait été élaborée ou fasse consensus. Dans les métropoles dont la croissance démographique est la plus forte, de telles pauses induisent un réel problème : le déficit d'offre dans l'agglomération peut se traduire par une hausse des prix et inciter des ménages à s'installer hors du périmètre métropolitain, où il est plus facile de construire. Le développement du télé-travail, conséquence de la crise sanitaire, fait qu'il peut être acceptable d'habiter loin de son lieu de travail habituel si l'on n'a pas à faire le trajet quotidiennement.

La situation que nous venons de décrire caractérise pour l'essentiel les projets de construction sur des terrains disponibles en « diffus », c'est-à-dire hors opérations d'aménagement. Les oppositions sont moins vives en ZAC. Toutefois, les possibilités de construction en ZAC se sont restreintes : les capacités d'accueil des ZAC existantes se restreignent peu à peu, et – lutte contre l'étalement urbain oblige - il s'en crée peu de nouvelles, sauf lorsqu'il s'agit d'affecter au logement des friches urbaines.

Dans les opérations de démolition-reconstruction, la densification suscite moins de réticences. Les quartiers à dominante de logements locatifs sociaux offrent semble-t-il, un réel potentiel de densification insuffisamment exploité à ce jour. Leur image dégradée, y compris aux yeux des occupants, leur faible densité, la très faible proportion de propriétaires occupants, pour ne pas dire leur absence, facilitent les opérations conjuguant à la fois démolition d'une partie des immeubles existants et reconstruction sur site d'un nombre plus élevé de logements mais selon une morphologie différente de celle des tours et barres qui a dicté la construction du quartier à l'origine. La région Île-de-France offre de ce point de vue nombre d'expériences intéressantes, surtout hors zones ANRU. Ce type d'opération est facilité lorsqu'un bailleur social peut prendre en charge les opérations d'aménagement et que l'opération participe à une diversification de l'offre. S'agissant plus spécifiquement de la maison individuelle, dans de nombreux cas les documents d'urbanisme, par la multiplication des exigences fondées sur des motifs divers, imposent des règles qui rendent impossible toute densité élevée. Ainsi, une disposition législative de la loi Alur (2014) interdisant la mention dans les PLU d'une surface minimale des terrains d'emprise des maisons individuelles a été largement tournée, notamment par l'introduction de coefficients d'emprise au sol très bas ou en imposant des contraintes de recul par rapport aux limites du terrain.

Il en va différemment de la construction de bâtiments non résidentiels qui, elle, est largement cantonnée en zones opérationnelles. Les projets qui respectent le PLU aboutissent sans trop de difficultés dès lors que l'opportunité du projet lui-même ne suscite pas de débat au regard de la supportabilité de la croissance urbaine (externalités négatives sur la vie des riverains en termes de circulation etc.) et/ou de l'artificialisation des sols. Font toutefois exception les projets qui mixent bâtiments non résidentiels et logements. Dans ce cas de figure, c'est l'ensemble du projet qui se trouve remis en cause pour les motifs déjà invoqués au sujet du logement.

L'instruction de la demande de permis de construire

Ce « parcours du combattant » ne s'achève pas avec le dépôt de la demande de permis. Car si le délai de la phase d'instruction est en théorie limité à trois mois, il peut être plus long si des pièces complémentaires sont demandées par le service instructeur et surtout lorsque la localisation du projet impose de requérir l'avis de l'Architecte des bâtiments de France. Dans ce dernier cas, fréquent dans les zones urbanisées, le délai d'instruction peut être prolongé de plusieurs mois. L'un de nos interlocuteurs estime qu'en Ile-de-France, l'instruction de la demande dure en moyenne un an environ.

L'accumulation de ces délais fait que la durée totale de réalisation d'un projet, depuis la prospection foncière jusqu'à la fin des travaux, peut atteindre cinq ans, voire plus.

Le point de vue des collectivités territoriales

Les élus ou les services invoquent, eux, plusieurs raisons pour justifier les refus et la nécessité d'une négociation systématique avant tout dépôt de permis : la volonté de maîtriser le développement de leur ville ; la nécessité d'améliorer la qualité de projets trop souvent imparfaits ; la prise en compte des réactions des citoyens au nom du principe démocratique ; l'attitude de nombreux promoteurs, qui ne prennent pas la précaution de présenter leur projet avant de demander le permis de construire. Ce type d'approche (qualifiée de brutale) n'est pas rare en Ile-de-France, semble-t-il : il s'explique par la rareté du foncier qui induit une vive concurrence, incitant certains à « tenter leur chance » dès qu'ils repèrent un terrain disponible.

En tout état de cause, le respect des prescriptions du PLU ne saurait suffire à rendre un projet acceptable. Les critères qu'il fixe ne suffisent pas, notamment, à garantir la qualité des logements construits. En la matière, les exigences se sont renforcées avec la crise sanitaire et la prise en compte de préoccupations écologiques et environnementales. Elle se traduisent notamment par l'élaboration de chartes de qualité, parfois très détaillées, dont le respect s'impose aux promoteurs. À titre d'exemple, on peut citer l'exigence de logements traversants, détail qui ne figure pas au PLU, les questions relatives à la conception des logements, aux coûts et à la qualité d'usage dans les copropriétés, points souvent ignorés des promoteurs, la qualité ou l'origine des matériaux, l'aménagement des abords des immeubles. En outre, les élus entendent maîtriser la destination des logements construits : à ce titre, ils jugent inacceptable la transformation de projets destinés à l'accession à la propriété en « vente en bloc » pour la location ou à des investisseurs personnes physiques.

Ils rejoignent globalement l'avis des promoteurs sur plusieurs points, notamment la baisse de la part de la construction en ZAC et la résistance des habitants à la densification des tissus urbains existants. Ils confirment qu'il y a bien, en matière de densité de construction, un mouvement général vers le malthusianisme. Si leurs appréciations diffèrent quant à la façon d'organiser la concertation avec les citoyens, tous se rejoignent sur la nécessité de tenir compte de leurs critiques. Comme les promoteurs, ils constatent que la cause principale de rejet renvoie plus à la hauteur des immeubles collectifs¹⁷ qu'à la densité réelle, comme l'atteste la réduction presque partout des surfaces des parcelles en construction de maisons individuelles, d'autant mieux acceptée par les accédants qu'elle permet de limiter le coût de l'accession. Cantonné dans le passé à la construction en diffus, ce mouvement tend à s'étendre à la construction en ZAC.

Les crispations sur la hauteur des réalisations et plus globalement sur le développement urbain influencent à l'évidence de plus en plus les décisions des élus en ZAC comme en diffus. Il est particulièrement difficile de faire admettre la construction d'immeubles collectifs dans des quartiers de maisons individuelles.

Diversité des discours et des pratiques

Quelle que soit leur position à l'égard de la densification des tissus urbains, les élus s'interrogent sur les conséquences de la croissance urbaine et ont pris conscience de l'obligation de convaincre les habitants que la construction de nouveaux logements peut être mise à profit pour améliorer leur cadre de vie en créant des espaces verts ou de nouveaux équipements, grâce parfois aux recettes escomptées. Là s'arrête toutefois le consensus.

¹⁷ À noter que les projets en locatif social sont toujours trop hauts.

On observe en effet des différences très fortes entre d'une part, ceux qui considèrent la densification comme une nécessité, et ceux qui, au contraire, s'y opposent, parfois ouvertement et de manière virulente.

Les élus de la première catégorie disent être depuis déjà un certain nombre d'années convaincus de la nécessité d'utiliser au mieux le tissu urbain existant pour accueillir de nouveaux logements. L'objectif ZAN les conforte dans leur démarche dont il renforce la légitimité. Dans certains cas, la volonté de densification s'est déjà traduite dans les PLH, ce qui ne signifie pas qu'ils n'ont pas conscience des oppositions qu'elle suscite.

D'autres prônent, au contraire, la dé-densification. C'est le cas par exemple des élus de l'EPT Paris Ouest-La Défense qui ont récemment publié un texte dans lequel ils expriment leur intention « *de s'associer aux villes pour lutter contre une densification sans limite, qui nie les réalités locales* »¹⁸.

Ces divergences ne procèdent pas nécessairement de situations différentes au regard de la densité actuelle. Ainsi des EPT de l'agglomération parisienne de densité de population voisine ou des métropoles à fort dynamisme démographique peuvent-ils afficher des vues opposées sur le type d'urbanisme souhaitable pour leur territoire.

Les réticences face à la densification et leurs conséquences

Le fait que les collectivités locales émettent des exigences allant bien au-delà des règles de droit n'est pas tout récent. Il a été décrit par de nombreux auteurs. Guilhem Dupuy parle d'un « *modèle du continuum entre la règle de droit et la règle de fait* »¹⁹. Les collectivités peuvent ainsi imposer dans les constructions nouvelles des quotas de logements sociaux, des prix plafonnés en accession sociale, des contraintes sur le type et la taille des logements ou sur les formes urbaines. Sur ce dernier point, la contrainte porte principalement sur la hauteur des immeubles : « *Expression des nombreux comités de quartier, dont le maire est souvent contraint de tenir compte, la contrainte de hauteur consiste à réviser à la baisse la hauteur maximale d'un projet par rapport à la hauteur autorisée par le PLU.[...] Ces contraintes ont la particularité de souvent survenir sur le tard, puisqu'elles résultent de processus de tractation qui ne se manifestent qu'à partir du moment où le projet est connu des habitants, c'est-à-dire au moment du dépôt du permis de construire* »²⁰. C'est précisément pour éviter cela – l'étude citée date de 2010 – qu'est imposée la négociation préalable, le dépôt de la demande de permis n'intervenant qu'après la concertation après les habitants et, le cas échéant, amodiation du projet pour prendre en compte leurs souhaits.

Ce qui, aux dires des promoteurs comme des élus, est nouveau, c'est l'exacerbation de l'opposition à la densification, que certains datent approximativement de 2020, année des dernières élections municipales. Il n'est plus question, dès lors, de faire aboutir des projets en « passant en force ». Sous une forme ou sous une autre, les riverains sont consultés et leurs préoccupations sont prises en compte, ce qui induit des délais supplémentaires et une incertitude accrue quant à l'aboutissement des projets. Conscients de ces difficultés, les élus d'une métropole ont d'ailleurs limité la durée de la phase de négociation préalable.

Gardons-nous toutefois de noircir exagérément le tableau. L'opposition à la densification, bien que de plus en plus fréquente, notamment dans les quartiers aisés, n'est pas systématique. Au sein même de l'agglomération parisienne, les élus de certains EPT n'y voient pas d'obstacle insurmontable et envisagent avec une certaine sérénité de construire des logements en nombre conséquent. De telles

¹⁸ On trouvera un plus large extrait de ce document en annexe.

¹⁹ Guilhem Dupuy, « Le maire, l'accession sociale et le promoteur », ANIL Habitat actualité, février 2010.

²⁰ Ibid.

opérations sont réalisées couramment dans des EPCI franciliens aux marges du Grand Paris, que ce soit par reconversion de friches industrielles ou dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine.

Causes

Il serait fortement réducteur d'attribuer le refus de la densification à un phénomène NIMBY généralisé, car il semble bien qu'il résulte de plusieurs causes dont l'effet s'additionne.

En premier lieu, la réticence devant la hauteur des immeubles, qui relève, probablement, plus que des conséquences d'une densification proprement dite, de la crainte de voir se dégrader les conditions de vie dans quartier. Cette réaction, qui se manifeste aussi bien à l'égard des opérations de reconstruction que de construction neuve, est attestée dans le périurbain francilien, où « *les opérations de densification débouchent bien souvent sur des productions d'un même style architectural, que nous avons qualifié de "néo-village "* »²¹, comme dans les grandes villes, notamment, mais pas seulement, lorsqu'il s'agit de construire un immeuble collectif dans un quartier de maisons individuelles.

Un deuxième élément est l'inquiétude qui se manifeste au regard de la métropolisation : jusqu'où va-t-elle se poursuivre ? Avec quelles conséquences sur les conditions de vie ? Pour quel bénéfice ? Telles sont quelques-unes des questions que se posent certains, de plus en plus nombreux, des habitants des métropoles. Et il est vrai que, dans les plus dynamiques au plan de l'emploi, la population augmente à grande vitesse (cf. chapitre 1). Ces interrogations vont de pair avec un doute croissant sur les bienfaits de la croissance économique au regard de ses conséquences sur l'environnement.

Il faut enfin mentionner une troisième cause : une méfiance croissante face aux décisions ou aux injonctions de l'Etat et, plus généralement, des politiques. Le temps où l'Etat pouvait définir des périmètres au sein desquels il s'arrogeait tous les pouvoirs en matière de construction et d'urbanisme est définitivement révolu, et aujourd'hui, même les métropoles qui ont défini et mis en œuvre des politiques réfléchies de développement urbain sont contraintes d'obtenir l'accord, ou du moins la non opposition de leurs habitants pour les poursuivre. Cette opposition s'est manifestée, notamment, par la contestation, souvent couronnée de succès, de projets d'intérêt national ou régional, comme la construction de l'aéroport de Notre-Dame des Landes ou du barrage de Sivens. En matière de construction, l'affichage de l'objectif ZAN (zéro artificialisation nette), malgré les bonnes intentions sur lesquelles il se fonde, ne sera pas facile à atteindre, d'autant qu'il s'appuie sur une définition floue de l'artificialisation et que la maison individuelle, stigmatisée par la ministre du logement, reste le mode de logement préféré d'une large part de la population.

La résistance à la densification impacte-t-elle la construction ?

Dans quelle mesure les pratiques de négociation préalable des projets, les délais qu'elles induisent et la réduction de la taille des immeubles qui peut en résulter se répercutent-elles sur la construction de logements ?

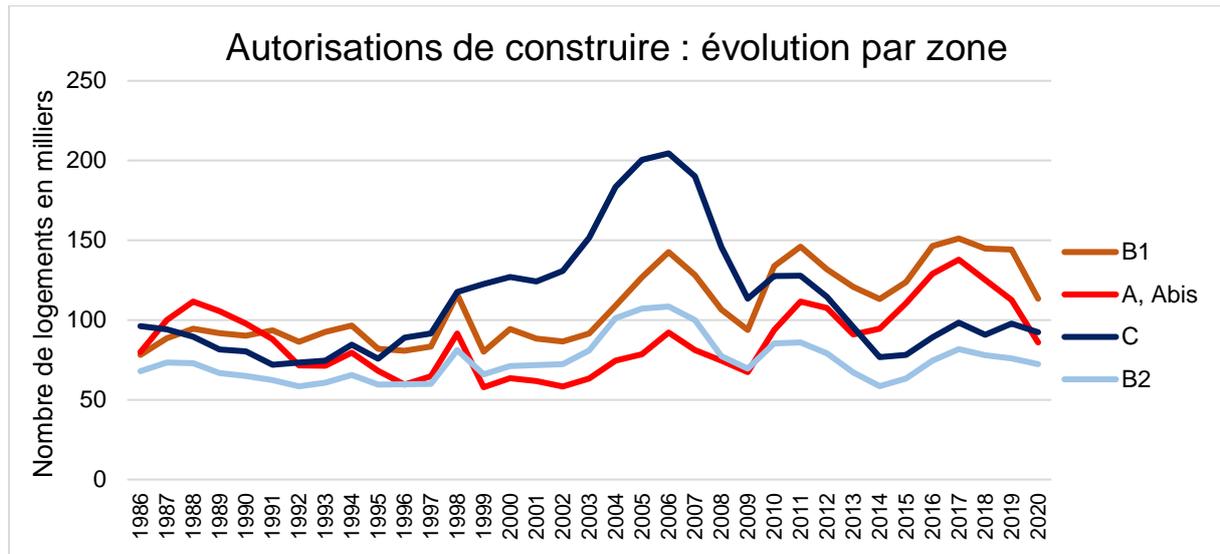
Notre étude portant sur les métropoles, nous nous intéressons aux évolutions dans les zones Abis, A et B1 qui regroupent les plus grandes villes.

a/ Sur l'ensemble de la construction de logements

Force est de constater, à l'examen de l'évolution des autorisations, que l'on n'observe pas de baisse sensible au cours des dernières années. La série fait nettement apparaître, depuis le début des années 2000, des cycles dont les points bas semblent correspondre aux années des élections municipales. La baisse enregistrée depuis 2017 apparaît comme la phase descendante du cycle : elle est plus marquée en 2020, mais il est probable qu'il s'agit d'une conséquence de la crise sanitaire. Les prévisions de la

²¹ Claire Fonticelli, « Construire des immeubles au royaume des maisons La densification des bourgs périurbains franciliens par le logement collectif : modalités, intérêts et limites ». Institut Agronomique Vétérinaire et Forestier de France, 2018.

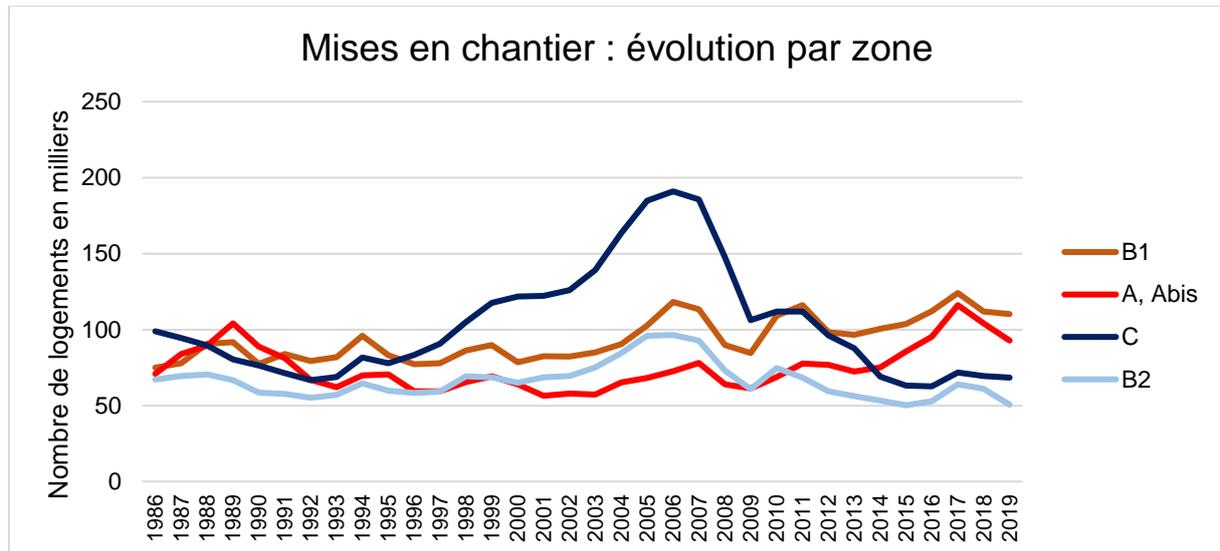
FFB pour l'année 2021 font d'ailleurs apparaître une remontée des autorisations, qui retrouveraient un niveau proche de celui de 2019.



Concernant les mises en chantier, le constat est analogue. Si les pratiques décrites ont un impact, il ne peut être que très récent car jusqu'en 2019, le niveau observé dans les zones Abis, A et B1, bien qu'en légère baisse sur les deux dernières années reste, avec environ 200 000 logements commencés par an, bien supérieur à ce qu'il était avant 2005.

Compte tenu du délai d'établissement des statistiques, il subsiste des incertitudes pour les années 2020 et 2021. Toutefois, les mises en chantier suivant en général assez fidèlement - avec un certain décalage et un pourcentage de perte - l'évolution des autorisations, il est probable qu'une baisse conjoncturelle sera enregistrée en 2020-2021.

Gardons toutefois à l'esprit qu'il s'agit là de résultats d'ensemble, et que les évolutions locales peuvent, ici ou là, s'écarter notablement de la tendance générale.

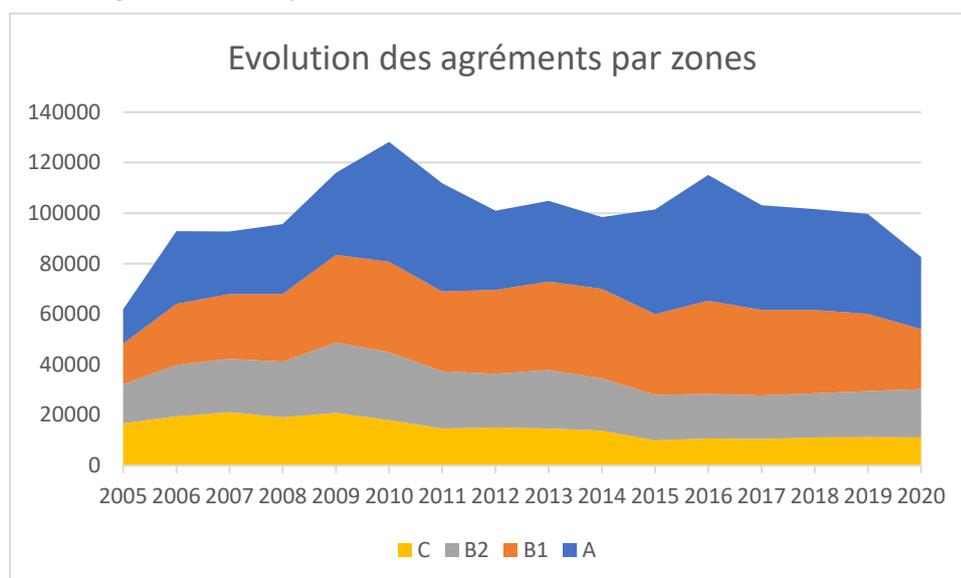


Source : Dimitri Assolent, FFB

b/ Sur les agréments de logements sociaux

L'évolution depuis le milieu des années 2000 fait apparaître un net rééquilibrage au profit des zones tendues. On observe dans les zones C et B1 une réduction sensible des réalisations : depuis 2009, point haut de la période, la chute est de 8 000 logements en B1 et 10 000 en C, que l'on prenne comme point d'arrivée 2019 ou 2020. A contrario, le nombre d'agréments a fortement progressé de 2006 à 2019

en zones A et B1 : respectivement +10 000/an en et + 8 000/an, avec un pic très marqué en 2016 année record très au-dessus des années plus récentes. Ce recul est d'autant plus inquiétant que l'année 2020 marque un nouveau et réel décrochement des volumes. Ces chiffres sont toutefois malaisés à interpréter. On peut y lire soit la confirmation d'une réelle inversion de tendance, soit une simple pause due à la conjonction de la crise sanitaire et des élections municipales. Les premiers résultats pour 2021 tendent à confirmer l'idée d'un recul durable, les agréments n'ayant progressé que de 8% sur l'année, ce qui les situe à un niveau nettement inférieur à celui de 2019. Selon ces premiers chiffres, le déficit par rapport aux objectifs est fonction de la tension du marché et il est particulièrement élevé dans les grandes métropoles²².



Source : <http://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/le-bilan-2020-des-logements-aides-est-en-ligne-a2053.html>

Champ : LS financés hors DOM, ANRU et hors foyers pour personnes âgées ou handicapées

Plusieurs facteurs contribuent à expliquer les difficultés croissantes de réalisation des opérations de construction de logements sociaux en zones denses, notamment l'augmentation des coûts fonciers, signalée par la quasi-totalité de nos interlocuteurs, celle des coûts de construction, alors que la réduction de loyer de solidarité obère la capacité de financement des organismes. La résistance à la densification qu'implique la poursuite de l'objectif ZAN amène un nouveau nuage dans un ciel déjà peu serein.

²² Source : communiqué ministériel du 25/01/2022

3 - Le PLH, pierre angulaire des politiques locales de l'habitat ou simple déclaration d'intention ?

La cohérence entre le PLU et le PLH, condition nécessaire à la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat

Lorsqu'il envisage d'élaborer un projet sur un terrain donné, c'est au PLU que le promoteur se réfère pour connaître les règles de constructibilité, et notamment la densité de surface habitable qu'il peut viser. Toutefois, on l'a vu dans le chapitre précédent, le maire n'hésite pas, dans bien des cas, à s'affranchir de ces règles.

Cette discordance fréquente entre les règles écrites et la pratique, pour choquante qu'elle puisse paraître, ne devrait en fait guère surprendre, car le PLU n'a pas pour objet de définir la politique locale de l'habitat, mais seulement d'en fixer le cadre.

« Le PLU [...] détermine les conditions d'aménagement et d'utilisation des sols. [...] Il constitue un outil central pour encadrer l'aménagement opérationnel : ses prescriptions s'imposent aux travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, ainsi que, le cas échéant, aux ouvertures d'installations classées appartenant aux catégories visées par le PLU(i). ». Le mot à souligner dans cette définition proposée par le Cerema est « encadrer ». Le PLU ne prescrit pas, il encadre. Il n'a donc pas vocation à définir, encore moins à programmer, la politique locale de l'habitat. Ce rôle est dévolu au programme local de l'habitat, le PLH.

L'élaboration d'un PLH est obligatoire dans les intercommunalités les plus importantes (cf. encadré). Il est structuré en trois parties :

- un diagnostic qui, à partir d'une analyse des marchés locaux de l'habitat et du foncier et de l'évaluation des besoins, définit des objectifs, à la lumière notamment du bilan des PLH antérieurs ;
- les orientations stratégiques qui doivent structurer la politique de l'habitat ;
- un programme d'actions territorialisé à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés.

C'est donc dans le PLH que s'expriment les objectifs de l'intercommunalité et leur déclinaison dans le temps et dans l'espace.

Le programme local de l'habitat

« Initié sous forme d'expérimentation en 1983, le PLH est un instrument privilégié par les communautés pour exprimer et formaliser leur politique de l'habitat. Selon l'article L. 302-1 du Code de la construction et de l'habitation, « le programme local de l'habitat (PLH) définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logement et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements. »

D'abord facultatif et communal, le PLH est progressivement devenu obligatoire et principalement intercommunal, dans un contexte plus général de développement des communautés et d'élargissement de leurs compétences. »

Modalités d'élaboration (Article L.302-2 du CCH)

L'établissement public de coopération intercommunale associé à l'élaboration du programme local de l'habitat l'État, le cas échéant le président du syndicat mixte élaborant le SCoT, les communes et

établissements publics compétents en matière de plan local d'urbanisme directement concernés ainsi que toute autre personne morale qu'il juge utile. Une délibération est prise à cet effet.

Collectivités concernées

L'élaboration d'un PLH est obligatoire pour les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

Objet et contenu du PLH (article L. 302-1 du CCH)

Outre les besoins en logement, le PLH doit répondre aux besoins en hébergement et favoriser la mixité sociale et le renouvellement urbain. Il doit être doté d'un dispositif d'observation.

À partir d'un diagnostic de la situation existante, le PLH définit les objectifs à atteindre, notamment l'offre nouvelle de logements et de places d'hébergement, en assurant une répartition équilibrée et diversifiée sur les territoires.

L'article 302-1 définit ensuite de façon très détaillée les points qui doivent être traités dans le PLH.

Source : « Le PLH, outil de gouvernance et de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat : état des lieux et perspectives », étude du cabinet Espacité pour le compte de l'AdCF, l'USH et la Caisse des dépôts et consignations.

On notera que la durée du PLH, cinq ans, ne coïncide pas avec la durée de la mandature municipale. Le PLH en cours s'impose donc, en principe, aux nouveaux élus, que l'ancienne majorité ait ou non été reconduite. Il s'impose également à chacune des communes de l'intercommunalité, que leurs élus aient voté pour ou contre l'adoption du PLH.

En réalité, les choses sont moins simples et le paysage est diversifié. La qualité des PLH et leur mise en œuvre dépendent de plusieurs facteurs, en premier lieu de l'ancienneté de la coopération intercommunale. La communauté urbaine de Lille a été créée en 1967, celle de Lyon en 1969 ; à Nancy, Montpellier et Rennes la création d'un district (respectivement en 1959, 1965 et 1970) a précédé de loin celle d'une métropole ; à Nantes fut créée en 1967 une Association intercommunale. A l'opposé, la communauté urbaine de Marseille est beaucoup plus récente et son périmètre actuel, englobant Aix-en-Provence, ne date que de quelques années (2015) ; celle de Toulon fut créée en 2001, celle de Dijon en 1999.

De même, l'élaboration d'un PLH est plus ou moins ancienne. Certaines métropoles, qui en en sont à la troisième génération de PLH et préparent la quatrième, s'appuient sur des dispositifs d'observation bien rodés, couvrant l'ensemble du champ du logement et sont en mesure de définir des objectifs précis et réalistes. Les plus récentes ne bénéficient pas d'une expérience équivalente, et certaines ne s'impliquent que depuis peu, et parfois, semble-t-il, à leur corps défendant : ainsi, la métropole de Toulon s'interroge-t-elle sur l'opportunité de devenir délégataire des aides à la pierre²³.

A partir d'une évaluation des besoins en logements, le PLH détaille la manière d'y faire face, notamment par la construction de nouveaux logements. Il est donc révélateur des intentions des élus, et notamment de l'implantation prévue de ces logements. Toutefois, des intentions à la réalisation il y a un pas qui peut être difficile à franchir. Car le PLU et le PLH sont des outils communautaires, alors que ce sont les maires qui octroient (ou refusent) les permis de construire et qui doivent négocier avec les habitants pour faire accepter les projets de construction. Cela suppose que la politique définie dans le PLH emporte l'adhésion, et même l'engagement de chacun d'entre eux. Or ce n'est pas toujours le cas, comme en témoignent ces commentaires d'élus de la Communauté d'agglomération du Pays basque : « le PLH n'est qu'un acte politique » (Roland Irigoyen), « il faut relativiser le poids du PLH car

²³ Source : ARHLM PACA et Corse : <https://www.arhlm-pacacorse.com/la-metropole-toulonnaise-ecrit-son-nouveau-plh-et-relance-sa-conference-intercommunale-du-logement-lettre-st-georges-n96-octobre-2021/>.

le pouvoir reste aux communes » (Manuel Vaquero)²⁴. Emmanuel Alzuri, maire de Bidart va même jusqu'à affirmer que « *Le PLU seul est la transcription réglementaire du droit des sols sur le périmètre communal. Le PLH, sans cesse cité en référence, peut se révéler n'être qu'un catalogue des bonnes intentions, en quelque sorte le faux-nez d'un PLU qui lui seul porte les véritables règles opérationnelles. PLH et PLU ne sont parfois pas en phase, comme constaté amèrement dans le passé. Souvent pour des raisons de temporalité (non concomitance dans la rédaction des documents) mais peut-être aussi parfois pour d'autres raisons moins avouables. La meilleure preuve de cette primauté concrète du PLU sur le PLH, c'est que jamais un promoteur qui porte un projet de construction ne s'est présenté dans un service urbanisme avec le PLH sous le bras. Par contre avec le PLU, toujours* »²⁵. A titre d'illustration, à Toulouse les associations de défense de l'environnement et les particuliers, qui luttent comme contre la densification et l'extension urbaine, ont obtenu l'annulation du PLUi-H en mars 2021 par le tribunal administratif, au motif que « l'absence de prise en compte des données récentes avait conduit les auteurs du PLUiH à surestimer la consommation d'espace passée et à surévaluer les besoins fonciers résultant des prévisions économiques et démographiques »²⁶.

La cohérence entre le PLU et le PLH est une condition nécessaire à la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat. La loi ALUR a permis des avancées dans ce sens, mais de façon incomplète car certaines des dispositions se sont heurtées à l'opposition de certains élus locaux, relayées par le Sénat. Il s'agit d'une question complexe, car d'une part le champ couvert par le PLU ne se limite pas au logement et, d'autre part, la nature de certaines dispositions du PLH, qui n'affectent pas l'occupation des sols, fait qu'elles ne peuvent pas être intégrées dans le PLU.

En Ile-de-France

Il faut mettre à Part le cas des métropoles à statut particulier : celles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence, dans lesquelles « les dispositions législatives établissent une répartition de la compétence PLU entre le conseil de métropole, qui dans tous les cas approuve le PLU et les conseils de territoire, auxquels elles délèguent, en tout ou en partie, la maîtrise de l'élaboration de ce document ».²⁷ La seconde va rentrer dans le droit commun puisque les conseils de territoire vont y être supprimés à compter du 1^{er} juillet 2022, malgré l'opposition des élus de certaines communes.

Dans la métropole du Grand Paris (MGP), l'organisation de la définition et de la mise en œuvre d'une politique de l'habitat reste difficilement lisible. Le territoire de la MGP est découpé en douze établissements publics territoriaux (EPT) dont le statut diffère de celui d'EPCI. A l'échelle de la région, un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) fixe pour six ans les objectifs globaux (cf. encadré).

Ile-de-France : le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH)

En Ile-de-France, le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) fixe pour 6 ans, les objectifs globaux en matière de construction et de rénovation de logements, de construction et d'amélioration des structures d'hébergement, de développement équilibré du parc de logements sociaux, de rénovation thermique des logements, d'actions en faveur des populations défavorisées, de rénovation urbaine, de requalification des quartiers anciens dégradés et de lutte contre l'habitat

²⁴ Citations extraites de Peio Etcheverry-Ainchart, « PLH, le Grand bond en arrière », Enbata.info, mai 2021.

²⁵ Emmanuel Alzuri, « PLU plutôt que PLH », Enbata.info, avril 2021.

²⁶ Le journal Toulousain, 20 mars 2021.

²⁷ Françoise Zitouni. « Les limites de l'intégration du PLH dans le PLU intercommunal », Droit et Ville, vol. 78, no. 2, 2014, pp. 31-41.

indigne. Il prévoit les déclinaisons territoriales de ces objectifs au niveau de chaque établissement public de coopération intercommunale.

Il indique notamment les objectifs à atteindre pour satisfaire les besoins en logements et en places d'hébergement.

Le SRHH est élaboré par le comité régional de l'habitat et de l'hébergement d'Ile-de-France, qui comprend notamment des représentants de collectivités. Il est arrêté par le préfet de région, après approbation du projet par ce comité.

Ce schéma s'impose notamment aux contrats de développement territorial, aux schémas de cohérence territoriale (SCoT), aux plans locaux d'urbanisme (PLU, PLUi) et documents tenant lieu de PLU, aux cartes communales, au plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement et aux programmes locaux de l'habitat (PLH [en l'occurrence le PMHH]).

Source : Cerema

A l'échelle de la MGP, un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) tient lieu de PLH intercommunal à l'échelle des 131 communes de la Métropole du Grand Paris. Après une première approbation en 2018 et une longue suspension de la procédure il est de nouveau en cours d'élaboration et devra tenir compte d'objectifs infra-métropolitains révisés du SRHH. Le Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) a en effet délibéré le 17 décembre 2021 sur l'adoption de deux amendements intégrant au schéma des déclinaisons d'objectifs de construction et de production sociale à l'échelle des territoires de la métropole. Ce projet révisé est actuellement soumis pour avis aux collectivités compétentes.

Comme les PLH, le PMHH comprend plusieurs volets : un document de diagnostic, un document d'orientation stratégique, un programme d'actions comprenant une déclinaison à la commune des objectifs de construction de logements, de création de logements sociaux et de places d'hébergement. Les EPCI de la partie hors MGP de l'Ile-de-France fonctionnent selon le droit commun : chacun d'eux doit donc se doter d'un PLU, mais un objectif en termes de construction est imposé à chacun d'eux par le SRHH. Concernant la MGP, bien des interrogations subsistent, notamment quant à la déclinaison communale des objectifs territorialisés définis par le SRHH et à la possibilité, liée à l'existence d'un PLHi, d'obtenir la délégation des crédits d'aide à la pierre. Ces incertitudes suscitent des inquiétudes parmi les élus locaux, dont certains redoutent de se voir imposer par le PMHH des quotas de constructions qu'ils jugent excessifs²⁸.

Et ailleurs ?

Elaborer un PLH suppose, nous l'avons vu, de s'appuyer sur un dispositif d'observation, mais aussi sur une solide capacité d'analyse. Les intercommunalités doivent pour cela disposer de compétences en matière d'observation statistique et d'analyse des données recueillies, notamment pour ce qui concerne les méthodes d'évaluation des besoins. Elles peuvent, certes, recourir aux services de bureaux d'études spécialisés, mais le pilotage des études sous-traitées requiert, lui aussi, un minimum de compétences. Ce besoin s'est traduit, dans la majorité des grands EPCI délégataires des aides à la pierre, par un renforcement des capacités d'ingénierie.

Toutefois, ce qui est possible dans les intercommunalités d'une taille suffisante pour disposer des moyens humains et financiers nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique du logement ne l'est pas forcément dans les EPCI de plus petite taille. L'enjeu de la montée en gamme de l'ingénierie territoriale dans les villes moyennes a été récemment souligné par France Stratégie : « *les villes moyennes font face à de forts enjeux à la fois liés à leurs ressources financières, plus limitées que*

²⁸ Voir en annexe 4, à titre d'exemple, les inquiétudes exprimées par la municipalité de Fontenay aux Roses.

des collectivités de taille plus importante et, ne serait-ce que pour la montée en gamme de leur propre capacité de pilotage, à des limites en matière de ressources humaines (limites statutaires indexées sur la population ne permettant pas toujours de recruter les profils adaptés, besoins temporaires ne nécessitant pas toujours un temps plein permanent, etc.). Pour alimenter une réflexion spécifique sur le sujet, il serait nécessaire de réfléchir au préalable aux sources potentielles de financement et aux modalités de formation et d'affectation des ressources »²⁹. Cette question est l'une de celles sur laquelle achoppe la mise en place d'une véritable décentralisation des politiques de l'habitat.

Parmi les villes « moyennes » sur lesquelles porte la note précitée, certaines, bien que ne possédant pas le statut de métropole, regroupent une population nombreuse (autour de 300 000 habitants pour les communautés urbaines de Reims et Angers ou la communauté d'agglomération du Pays Basque, par exemple) et beaucoup d'entre elles sont « des territoires plutôt dynamiques sur les plans de la démographie, de l'emploi et des prix de l'immobilier », où les besoins en logement peuvent donc être importants. Comme les métropoles, elles sont concernées par l'objectif de sobriété foncière car autant sinon plus que ces dernières, elles ont participé à l'étalement urbain. La question de l'acceptation de la densification du tissu urbain existant s'y pose donc dans des termes semblables.

²⁹ « Les villes moyennes, un pilier durable de l'aménagement du territoire ? », France Stratégie, note d'analyse n°107, janvier 2022.

4 - Propositions

En matière d'urbanisme et de construction, le pouvoir est au maire. C'est lui qui accorde ou refuse le permis de construire, c'est donc avec lui (ou son adjoint à l'urbanisme) que sont négociés les projets des promoteurs. Les intercommunalités ne détiennent, en la matière, qu'un soft power, certes non négligeable pour celles qui ont choisi d'être délégataires des crédits d'aide à la pierre, mais même dans ce cas, qui implique l'élaboration d'un PLU intercommunal et d'un PLH, l'exécutif communautaire n'a pas le dernier mot quant à la réalisation des constructions.

C'est donc auprès des maires qu'il faut intervenir pour tenter de dépasser les résistances locales à la construction de logements, résistances exacerbées par la contrainte du Zéro artificialisation nette qui impose de densifier les tissus urbains existants, au grand dam des habitats en place. C'est bien ce qu'a fait le législateur avec la loi SRU, dont les obligations en matière de logement social s'imposent aux communes.

Comme annoncé dans l'introduction, nos suggestions ne porteront pas sur la répartition des compétences entre les différents niveaux de gouvernance territoriale. La poursuite ou non du processus de décentralisation et la répartition des pouvoirs entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités locales sont en effet des sujets qui débordent largement le cadre de cette étude.

Nous ne proposerons pas non plus de mesures de type juridique qui tendraient à faire des PLU des documents prescriptifs et à contraindre les élus locaux à s'y conformer à la lettre. Nous pensons en effet avoir démontré dans ce qui précède qu'il serait illusoire de vouloir revenir sur des pratiques qui, bien que non prévues dans les textes, se sont largement diffusées, ont leur raison d'être et permettent aux élus de contourner les multiples mesures juridiques et techniques prises précisément pour limiter leur autonomie.

Encadrer la négociation préalable des projets

Dans les communes d'une certaine importance, la pratique d'une négociation des projets préalablement au dépôt de la demande de permis de construire est devenue la norme depuis une vingtaine d'années (cf. annexes I et II). La ville de Paris a d'ailleurs d'annoncé en février 2022 que « la pré-instruction des permis de construire concernant les projets de construction de plus de 500 m² et de réhabilitation de plus de 1 500 m², ainsi que les opérations avec une "sensibilité patrimoniale" »³⁰, va devenir la règle dans la capitale. Rien ne permet d'imaginer que cela puisse changer et cela ne semble, au reste, pas souhaitable. Les motifs invoqués par les élus pour justifier ce type de pratique sont convaincants.

Il serait cependant souhaitable de normer le déroulement de cette phase, avec notamment deux objectifs : 1/ éviter qu'elle traîne en longueur ; 2/ organiser la concertation avec les habitants le plus tôt possible, de façon qu'un projet laborieusement mis au point après discussion avec les services et les élus ne risque pas d'avorter en bout de course parce que les habitants s'y sont opposés.

S'agissant d'une pratique qui s'est développée spontanément, il semble difficile de légiférer sur le sujet. L'Etat pourrait agir par recommandations, en diffusant notamment ce qui peut être considéré comme de bonnes pratiques.

³⁰ Le Journal du Grand Paris, 16 février 2022.

Définir des objectifs contraignants avec obligation de résultat

Le mode de régulation le plus approprié pour les permis de construire, comme c'est le cas pour la mixité sociale dans les programmes, serait de fixer, pour chaque commune appartenant à un EPCI d'une certaine taille, des objectifs de construction partagés, en incitant les maires à se donner les moyens de les atteindre. Pour ce faire, des incitations financières seraient prévues en fonction des résultats atteints. Cette voie paraît préférable à celle d'un ajout de nouvelles dispositions à un Code de l'urbanisme déjà très complexe et dont l'expérience montre qu'il est souvent possible de le contourner.

Ce principe posé, il convient d'esquisser les modalités de fixation des objectifs et de préciser la nature des sanctions à appliquer.

Les objectifs ne peuvent être fixés « d'en haut ». Car outre que les hypothèses d'évaluation de la demande potentielle nationale peuvent être mises en question, c'est un lieu commun de dire qu'il est inutile de fixer un objectif national s'il n'est pas décliné par territoire et selon le statut d'occupation (accession à la propriété, locatif privé ou locatif social) et la taille des logements. Or l'Etat ne dispose pas des moyens de le faire de façon pertinente. C'est donc au niveau local que doivent être estimés les besoins, en fonction des caractéristiques du marché du logement et du dynamisme démographique, qui diffèrent grandement d'une agglomération, ou d'une intercommunalité, à l'autre. C'est précisément l'une des fonctions des PLH, qui doivent pour ce faire s'appuyer sur des dispositifs locaux d'observation. Les PLH ont également l'obligation de définir les moyens de répondre aux besoins, c'est-à-dire, pour ce qui concerne les logements neufs, de les répartir entre les communes de l'EPCI en précisant notamment les objectifs de chacune d'entre elles en matière de logement social.

L'évaluation des besoins se ferait évidemment sous le contrôle des services de l'Etat, à charge pour ces derniers de valider les données et la méthode utilisée. Concernant cette dernière, les services communautaires pourraient s'appuyer sur l'outil d'évaluation Otelo, mis au point par le ministère en charge du logement et dont le service après-vente est assuré par le Cerema. L'objectif, une fois validé, deviendrait un engagement contractualisé entre l'Etat et l'EPCI ; le même contrat confierait à l'EPCI la compétence de répartir, commune par commune, cet engagement quantitatif qui, s'il n'était pas satisfait, entraînerait pour la commune des pénalités, et éventuellement une aide financière s'il est atteint et plus encore dépassé. Il s'agirait donc bien d'introduire une obligation de résultat qui aurait deux vertus : influencer sur les comportements ; fournir aux maires un « pare-feu » pour justifier auprès de leurs électeurs leur action en faveur de la construction. Pour autant, chaque maire resterait totalement maître des moyens à mettre en œuvre pour atteindre son objectif, sous la contrainte de la gestion économe du foncier rendue nécessaire par le ZAN.

Le respect d'une telle obligation, assorti de lourdes sanctions, serait grandement facilité si celle-ci s'accompagnait d'un soutien financier renforcé aux communes. L'efficacité et la logique plaident pour des aides destinées prioritairement à l'acquisition du foncier, matière première indispensable à la mise en œuvre d'une politique efficace d'aménagement, calibrées en fonction de l'objectif à atteindre. De même, la capacité d'ingénierie de nombre de communes s'avère souvent insuffisante. Dans nombre d'agglomérations, les services de l'EPCI compensent cette faiblesse. Ce n'est toutefois pas le cas partout, par exemple dans les intercommunalités du péri-urbain en Île-de-France où le maire, interlocuteur incontournable, n'a souvent pas de vision à une échelle plus large que celle de sa commune. Peu y disposent de services d'urbanisme réellement compétents. Le développement de centres de ressources paraît indispensable.

Cette proposition, outre qu'elle contribuerait positivement à la satisfaction des besoins en logements de nos concitoyens, aurait une autre vertu collatérale. En pratique, l'élaboration des PLU et des PLUI, somme des PLU communaux dans les faits, est confiée à des techniciens sans que les élus s'y

investissent vraiment. Même s'il est prévu par les textes consultation et concertation, la réalité trop fréquente est celle de la confidentialité. On ne peut que déplorer que trop souvent les documents d'urbanisme affichent des niveaux de densité irréalistes au regard de ce que les populations jugent acceptable et que les élus sont prêts à réellement accepter. Dans l'hypothèse de l'instauration d'une obligation de faire, on peut penser que l'attention portée par les maires au contenu des PLU et des arbitrages associés s'en trouverait renforcée. S'il est indispensable que l'élaboration du PLU soit précédée d'une phase de d'une communication, il importe au moins autant qu'il fasse l'objet d'une appropriation réelle par les élus. Cette voie nous paraît plus prometteuse que celle de l'instauration d'obligations édictées par l'État, comme par exemple fixer des densités minimales dans certaines zones (autour des gares du grand Paris, dans les hyper centres des métropoles...). L'expérience prouve que les intéressés réussissent, lorsqu'ils le veulent, à contourner les mesures de cette nature.

Un cadre spécifique pour l'Ile-de-France

Rappelons en préalable que, dans le cas de la région Ile-de-France, un objectif de construction de 70 000 logements par an a été fixé par la loi de 2010 sur le Grand Paris. Un objectif ambitieux car, comme le relevait l'observatoire régional du foncier, ce rythme n'avait encore jamais, été atteint.

Toutefois, la question de la déclinaison territoriale de l'objectif global ne semble pas résolue, car les structures de coopération intercommunale franciliennes ne constituent pas une échelle pertinente au regard d'un marché du logement qui englobe toute la région et déborde même sur ses franges. La fixation d'objectif pour chaque structure de coopération intercommunale devrait donc s'inscrire dans un cadrage cohérent globalement sur la région. Le cas de l'Ile-de-France se trouve encore complexifié par la création en 2016 des établissements publics territoriaux (EPT), forme *sui generis* d'intercommunalité, comme subdivision de la Métropole du Grand Paris (MGP). Le reste du territoire régional, i.e. hors périmètre de la MGP, est quant à lui subdivisé en EPCI de droit commun dont les PLUI, sous certaines conditions, tiennent lieu de PLH (à défaut, l'élaboration d'un PLH s'impose). Dans le premier cas, au sein de la MGP, il y a autant de PLUI que d'EPT mais un seul document de planification type PLH dont l'intitulé est le Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) qui s'applique aux 131 communes composant la métropole. La situation est d'autant plus floue que le Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH), en application du Schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF) reprend l'objectif de 70 000 logements neufs par an en précisant la typologie des logements à construire, disposition qui s'impose aux PLUI et aux PLH, EPCI par EPCI, avec un partage des obligations commune par commune. Faute de sanction, rien n'assure que ces objectifs quantitatifs seront respectés.

La solution proposée consisterait, pour l'Ile-de-France, en la reprise de l'objectif du schéma régional qui évalue et fixe les besoins en logements en distinguant les différents types d'offres (logements ordinaires, logements sociaux, résidences jeunes, etc.). En complément, sous la responsabilité de l'État et de la Région, il serait procédé à une répartition des effectifs cibles entre les différents EPCI hors métropole et pour l'ensemble des EPT composant la MGP. A défaut de pouvoir supprimer cet échelon et revenir à une division région/EPCI/communes sur l'ensemble du territoire, il incomberait à la MGP de répartir dans un second temps l'objectif qui lui est assigné entre les différents EPT qui la composent. Comme pour les communes des EPCI dans les autres régions, ces objectifs s'imposeraient aux communes membres des EPCI/EPT, à charge pour ces derniers de répartir entre les communes les obligations. L'exercice serait à l'évidence difficile et source de multiples conflits, mais serait rendu incontournable par l'épée de Damoclès de la menace de sanction in fine en cas de non-respect. Toutefois, un tel dispositif de régulation n'a de sens que si les EPCI et EPT participent effectivement à l'ensemble du processus de la fixation de l'objectif global et à la répartition entre territoires. C'est le prix à payer pour concilier approche globale et approche locale.

Organiser l'appui technique aux EPCI pour favoriser l'émergence de politiques foncières locales

C'est un truisme : le foncier est rare en zone dense. Il est donc cher, d'autant que les coûts d'aménagement peuvent être élevés, notamment lorsqu'il s'agit de recycler des friches industrielles qu'il faut dépolluer. La question de l'accès au foncier est soulevée par tous les intervenants, élus comme professionnels, y compris dans les villes qui ont mis en place, parfois de longue date, des politiques de réserves foncières. Avec l'augmentation des prix fonciers, de telles politiques nécessitent effet de mobiliser des ressources de plus en plus considérables. Or les moyens que les collectivités peuvent y consacrer ne sont pas indéfiniment extensibles.

Il faut donc trouver un moyen de limiter les coûts des terrains constructibles, impératif qui peut se formuler d'une autre façon : comment les collectivités locales pourraient-elles capter une partie de la rente foncière qui, dans l'état actuel des choses, enrichit les seuls propriétaires de terrains ?

La réponse est connue : la fiscalité. Aux yeux d'un spécialiste de l'économie foncière, « en raison du manque d'harmonisation entre les dispositifs financiers et fiscaux et les politiques urbaines, la fiscalité sur le foncier non bâti est contre-productive en termes d'offre foncière, puisqu'un terrain à bâtir bien placé, classé comme friche par le fisc, est très peu imposé »³¹. Des propositions ont été faites, par exemple par Thierry Repentin³² et Dominique Figeat³³ visant à taxer la détention du foncier constructible (plutôt que les mutations ou les plus-values). Depuis lors, la possibilité a été donnée aux communes et EPCI d'appliquer une majoration de la TFPB aux terrains nus constructibles situés dans une zone urbaine ou à urbaniser délimitée par un document d'urbanisme (PLU, PLUi, POS, carte communale), de plus de 200 m². Cette mesure, d'une portée limitée puisqu'elle ne peut affecter que les terrains nus, n'est utilisée que par un nombre restreint de collectivités locales. Même conjuguée aux efforts de mobilisation du foncier public, elle n'est pas à la hauteur des enjeux.

Les collectivités locales ne sont pas pour autant démunies dans la recherche de foncier constructible, bien que les outils « classiques » que sont le droit de préemption en ZAD (zones d'aménagement différé) et l'acquisition à bas prix de terrains avant qu'ils ne soient déclarés constructibles par le PLU soient de moins en moins utilisés : la ZAD est mal adaptée à la construction par densification des tissus urbains existants, et « l'évolution de la législation sur les PLU tend à faire obligation de « tout dire », ce qui est sans aucun doute plus démocratique, mais guère favorable à la conduite d'actions foncières anticipatrices »³⁴. Elles peuvent surtout s'appuyer sur la montée en régie des établissements publics fonciers, alimentés financièrement par la taxe spéciale d'équipement et disposant de compétences « qui font souvent défaut aux collectivités »³⁵. Encore faut-il qu'elles en aient la volonté et la capacité, car, selon François Delarue, ancien PDG de l'AFTRP, « au-delà de la question financière, à laquelle la multiplication des créations d'EPF et les articulations à chercher avec le secteur privé, apportent une partie de la réponse, le développement et le succès des politiques foncières dépend d'abord d'une volonté politique locale, inégalement présente, et peut être surtout de ressources en ingénierie permettant de savoir où et quand employer les outils [à leur disposition] »³⁶. Ce jugement qui s'appuie sur l'expérience de son auteur en Ile-de-France, région qui se caractérise par un émiettement communal et l'absence, jusqu'à une date très récente, de coopération intercommunale, est à nuancer

³¹ Renard, Vincent. « Coût du logement : la question du foncier », Informations sociales, vol. 155, no. 5, 2009, pp. 48-57.

³² Repentin, Thierry, « Se loger n'est pas spéculer », Métropolitiques, 26 septembre 2011.

³³ Figeat, Dominique, « Mobilisation du foncier privé en faveur du logement », Rapport, 26 février 2016.

³⁴ François Delarue, op. cit.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

pour ce qui concerne les métropoles de province. Certaines d'entre elles n'ont pas attendu d'y être obligées pour inclure un volet foncier dans leur PLH et quelques-unes ont de longue date mis en place une politique de réserves foncières. Mais pour la majorité, une injonction ne suffit pas : elles doivent pouvoir bénéficier de l'appui, notamment technique, des services de l'Etat. Un tel appui reste encore largement à organiser.

Trois propositions techniques.

1- Rétablir l'équilibre entre les parties dans les contentieux.

Le groupe de travail présidé par M. Daniel Labetoulle en 2013, « *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre* », a centré sa réflexion sur les moyens de rendre le contentieux des autorisations d'urbanisme moins pénalisant pour la réalisation des projets. Dans la foulée de ce rapport, l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative prévoit que le Tribunal Administratif se prononce en premier et dernier ressort « sur les recours contre les permis de construire ou de démolir un bâtiment à usage principal d'habitation ou contre les permis d'aménager un lotissement lorsque le bâtiment ou le lotissement est implanté en tout ou partie sur le territoire d'une des communes classées parmi les communes tendues au regard de la taxe sur les logements vacants»³⁷. Ces dispositions, instituées en 2013 pour cinq ans, ont été prolongées jusqu'au 31 décembre 2022. Elles permettent, sous réserve du recours en cassation devant le Conseil d'Etat, d'éviter un nouveau recours devant la Cour administrative d'Appel. Rien ne justifierait aujourd'hui de mettre fin à ce dispositif dont la pérennisation devrait être sérieusement envisagée, au moins dans les zones tendues au sens de la taxe sur les logements vacants³⁸.

Une telle disposition ne s'applique pas lorsqu'un promoteur, suite à un refus de permis par le maire, exerce un recours contentieux pour excès de pouvoir auprès du tribunal administratif. Si ce dernier annule la décision de refus de permis, le maire peut soit se prononcer à nouveau sur la demande de permis de construire, soit saisir la Cour administrative d'Appel et relancer ainsi le contentieux. L'incertitude qui en découle est d'autant plus forte que les décisions des Cours administratives d'Appel sont susceptibles d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat. Une telle situation crée une asymétrie hautement préjudiciable alors que les manœuvres dilatoires de certains maires sont tout aussi pénalisantes pour la réalisation des projets que ne le sont les recours abusifs. De fait si, en droit, le maire ne peut exercer en matière de permis de construire son pouvoir de manière discrétionnaire et se trouve tenu par les règles d'urbanisme, en pratique il est fréquent qu'un projet de construction respectant les règles du PLU fasse l'objet d'un refus de la part du maire. Une telle pratique tend à s'étendre aux dires de l'ensemble des professionnels. Il serait donc souhaitable d'aligner le régime des recours pour excès de pouvoir en cas de refus de permis de construire conforme au PLU sur celui des recours abusifs.

2 – Faciliter la division parcellaire

La division parcellaire est un moyen doux (donc plus supportable pour les riverains) de densification. Il est plus qu'utile de faciliter ce type d'opération. Or, les cahiers des charges des lotissements réalisés au cours des années 60 et 70 interdisent généralement la subdivision des lots ou la construction de deux bâtiments sur le même lot. La règle de l'unanimité pour toute modification s'avère un obstacle insurmontable à la division des parcelles (CCass, 3^{ème} chambre civile, 9 mars 2017 ; à l'inverse CE, arrêt du 24 juillet 2019, n° 430362). Plusieurs tentatives pour lever ce frein ont été initiées, mais elles ont

³⁷ Voir Rapport Rebsamen, Commission pour la relance durable de la construction de logements Page 13 Tome II – Approfondissement du contrat local et autres mesures nationales, 2021

³⁸ Ibid.

toutes échoué au nom de la défense du droit de la propriété ((CC, décision n°2018-740, QPC du 19 octobre 2018, Mme Simone, P et autres). Pourtant, lever cet obstacle serait de nature à favoriser une densification douce. Une telle orientation serait aussi grandement facilitée si ce type d'opération bénéficiait d'avantages fiscaux. Plus globalement, il pourrait être judicieux d'apprécier la faisabilité de la mise en place d'une obligation de division parcellaire lors d'une cession à titre onéreux, dès lors que cette division est techniquement possible (desserte, etc.). A défaut d'obligation, une forte incitation fiscale pourrait être mise en place.

3 – Créer un permis d'aménager en maison individuelle

En diffus, hors zones déjà urbanisées et hors division en deux lots de parcelles déjà construites, afin de s'assurer du développement des bonnes pratiques en matière de densité, la réalisation d'opérations d'aménagement dédiées à la maison individuelle devrait être conditionnée par un permis d'aménager délivré par la collectivité locale. Pour favoriser la sobriété foncière, faciliter la production sur des parcelles de petites tailles et en faire une règle générale, il faut donc professionnaliser l'aménagement foncier, généraliser le permis d'aménager dès la constitution de trois lots et tenter ainsi d'offrir une alternative « technique » au mitage unanimement dénoncé, tout en sachant que les motivations d'ordre économique constituent le facteur déterminant dans le choix de ce type d'opération.

L'objectif de ZAN est-il raisonnable ?

L'urgence climatique est une évidence qui impose une modification des usages et des pratiques. Or, le secteur de la construction constitue un des secteurs fortement consommateurs d'énergie, tant en ce qui concerne la production des biens que leur usage. Le renforcement continu des normes de construction et un effort soutenu d'amélioration des performances énergétiques des bâtiments existants s'inscrivent dans l'effort global de la nation pour limiter les émissions de carbone et maîtriser les émissions de gaz à effet de serre. L'objectif de zéro artificialisation nette, en réponse notamment à la réduction de la biodiversité et à la diminution des espaces agricoles naturels et forestiers, constitue un autre volet de cette politique. Comme indiqué dans les chapitres précédents, les leviers pour répondre à l'objectif de zéro artificialisation nette relèvent de « trois grandes familles qui répondent aux besoins en logements et en activité tout en limitant l'artificielle isolation : densifier (...) ; utiliser les espaces vacants (...) ; désartificialiser et renaturer »³⁹. En résumé, pour satisfaire les besoins liés au logement de nos concitoyens et au développement des activités, la voie prioritaire passe par la densification des tissus existants.

Nous avons montré dans ce qui précède que si l'objectif ZAN semble, sur le plan philosophique, largement partagé, il en va tout à fait différemment lorsqu'il s'agit de le mettre en pratique. Les habitants en place s'y opposent, et ils ont, de leur point de vue, de bonnes raisons de le faire. L'amélioration considérable des conditions de logement en France s'est notamment traduite par une augmentation très sensible des surfaces moyennes occupées par tête. Liée au développement de la maison individuelle, elle est vécue par les intéressés comme un élément positif du bien-être social. Or densifier les constructions en tissus existants implique principalement le développement d'une offre de logements collectifs. Que l'on s'en félicite ou que l'on s'en plaigne, une telle offre ne répond pas aux attentes d'une large fraction de la population française. Les ménages français ne cessent depuis 1950 au moins d'afficher leur préférence pour la maison individuelle, avec jardin et garage privatif. ZAN d'un côté, préférence des ménages de l'autre constituent les ingrédients d'une situation assez classique de conflit d'objectifs dans laquelle l'impératif politique et les préférences semblent être largement incompatibles.

C'est l'une des principales raisons du choix de ce type d'habitat, au détriment d'appartements peut-être mieux situés en termes de proximité des équipements publics, mais nettement moins spacieux. D'autre part, la densification urbaine apparaît à beaucoup d'habitants en place comme susceptible de bouleverser leur environnement immédiat, voire leur mode de vie. « L'augmentation de la densité suppose le vivre-ensemble [...]. Si la perception dominante de l'autre est d'être une source de stress en raison d'incivilités, d'agressivité ou même tout simplement d'occupation de l'espace dans les transports public, et, *a contrario*, si cette densité n'est pas accompagnée du respect d'autrui, de bienveillance et d'échange, la population aura du mal à adhérer. »⁴⁰

Cet état d'esprit s'inscrit en opposition totale avec la théorie de la décroissance économique qui vise à réduire la consommation de biens et de services dans l'objectif louable de préserver l'environnement. Cette référence à la théorie de la décroissance, implicite dans beaucoup de discours, est rarement faite de façon explicite. Tous les défenseurs de la biodiversité ne sont certes pas, loin s'en faut, des tenants de la décroissance. Il n'en reste pas moins que l'objectif ZAN, comme la volonté de

³⁹ Zéro artificialisation nette : de forts enjeux, des leviers d'action pour les acteurs des territoires. Cerema 25 mai 2021

⁴⁰ A. Trannoy et E. Wasmer, « Le grand retour de la terre dans les patrimoines », p.136, Odile Jacob, janvier 2022.

réduire l’empreinte écologique du logement, ne sauraient trouver solution dans une diminution de l’investissement en construction et/ou une régression des conditions de logement.

Il n’y a pas en France trop de logements et la mobilisation du parc existant, pour nécessaire qu’elle soit, ne saurait suffire à elle seule à répondre aux besoins des ménages. Il existe, certes, des logements vacants que l’on peut à première vue juger trop nombreux. Mais outre qu’ils ne sont pas tous disponibles, nombre d’entre eux restent inoccupés parce qu’ils ne correspondent pas à la demande, que ce soit en raison de leur localisation ou de leur vétusté. La nécessité de rénover les logements existants pour les rendre attractifs et répondre aux défis écologiques impliquera de très lourds et coûteux investissements. Nous retrouvons ici un débat bien connu sur les avantages et inconvénients de l’incitation ou de l’obligation en matière de travaux d’économie d’énergie sur les logements existants.

L’opposition à la densification qu’implique la poursuite de l’objectif ZAN risque fort de se traduire par un ralentissement marqué de la construction de logements neufs. Un déficit d’offre de logements affecterait prioritairement les ménages les plus modestes qui, faute de trouver à se loger décemment à un coût compatible avec leurs ressources, seraient contraints d’accepter une dégradation de leurs conditions de logement. Pour les jeunes, la colocation pourrait devenir la norme, comme en Angleterre où les personnes seules de moins de 35 ans ne peuvent percevoir l’aide personnelle que si elles vivent en colocation.

La pression des besoins est surtout forte dans les zones tendues. Il importe donc d’apprécier les conditions de fonctionnement à venir d’un marché de la construction sous la férule du ZAN.

Dans l’hypothèse d’un arrêt total ou progressif de l’étalement urbain, le foncier constructible et disponible va nécessairement se raréfier et donc se renchérir. Certes, la question foncière et de l’évolution des prix fonciers n’est pas nouvelle. Force est néanmoins de constater que la pénurie foncière dans notre pays n’est pas tant un problème physique que la conséquence des politiques de régulation menées en la matière. Il faut d’ailleurs noter qu’elle affecte surtout la production du logement en général et du logement social en particulier. À l’inverse, ceux qui réalisent les équipements publics et les bâtiments non résidentiels n’ont guère lieu de d’en plaindre.

Dans les conditions du ZAN, la constitution de réserves foncières par les collectivités locales devient de plus en plus cruciale, mais elle se heurte à la quasi impossibilité, du fait des règles qui en découlent, de construire sur des terrains non artificialisés. La compétition pour acquérir des terrains « densifiables » ne peut donc que s’exacerber, ce qui entraînera forcément une hausse des prix. C’est effet l’usage du sol qui détermine son prix : plus l’injonction à la densification est forte, plus les prix du foncier s’envoleront. Ces coûts se répercuteront sur les prix des nouveaux logements, ce qui rendra plus difficile encore l’accès au logement des plus démunis. Il y a en effet des limites à l’efficacité de la péréquation, qui consiste à transférer les surcoûts aux acheteurs de logements non aidés : sauf augmentation massive des aides publiques, le développement de l’offre de logements sociaux en sera affecté.

La question foncière est particulièrement cruciale en agglomération parisienne. Elle s’ajoute aux difficultés spécifiques qui rendent plus difficile qu’ailleurs la définition et la mise en œuvre d’une politique de l’habitat. Définir des objectifs de façon concertée est en effet une gageure dans l’agglomération parisienne qui compte 412 communes (unité urbaine au sens de l’INSEE) dont 131 composent la Métropole du Grand Paris. L’impossibilité de définir des actions cohérentes avec une telle multiplicité d’acteurs, soumis par ailleurs à des pressions contradictoires, est la principale source de ces difficultés. Cette aporie a conduit à rechercher un palliatif à cet émiettement : la création de la MGP et des EPT, qui ni l’une ni les autres n’ont de sens au regard du fonctionnement des marchés. Sauf à imaginer un regroupement communal, on voit mal comment il serait possible de venir à bout de ces difficultés.

Faisons tout de même confiance au génie français pour adapter les pratiques aux nouvelles contraintes et, vice versa, pour réviser les objectifs en fonction des nécessités. C'est sans doute dans cette intention que la loi Climat et résilience a fixé un objectif en deux temps : la première échéance est de diviser par 2 d'ici à 2030 le rythme d'artificialisation, le zéro artificialisation nette n'étant prévu que pour 2050. Gageons que, comme l'objectif de décarbonation au même horizon, il devra être affiné en fonction des premiers résultats et des difficultés qu'engendre sa poursuite.

ANNEXES

I - Les déterminants des systèmes locaux de négociation

Extrait de l'étude « Le maire, l'accession sociale et le promoteur », Guilhem Dupuy, ANIL habitat actualité, 2010.

En pratique, les négociations bilatérales sont toujours structurées par un système local d'acteurs qui a ses coutumes, son histoire, ses référentiels. Ces systèmes locaux ne se reproduisent jamais à l'identique d'une collectivité à un autre.

[...]

Le modèle que cette étude défend est celui du continuum entre le droit et le non droit « légitime ». C'est le cas général d'une opération de promotion « ordinaire », et non pas le cas plus particulier de l'aménagement de zones AU. On peut dire que la différence entre systèmes locaux d'acteurs se fait non pas sur l'existence ou l'absence de pratiques de négociation, mais plutôt sur le positionnement de ces négociations dans le processus de montage des opérations. On peut distinguer deux archétypes : **les collectivités « planificatrices »**, où les contraintes pesant sur les programmes sont pour l'essentiel connues ex ante, et ont fait l'objet d'une négociation-cadre ex ante entre collectivité et opérateurs ; et **les collectivités « négociatrices »**, où les négociations interviennent dans un cadre plus classique double bilatéral, et donc plus tardivement, dont nous avons parlé plus haut. L'important est de voir par l'exemple quels sont les paramètres qui expliquent ce positionnement des collectivités.

Une pratique de négociation-cadre : l'exemple brestois

Cette étude a été amenée à se concentrer en partie sur le cas brestois, qui s'est avéré être extrêmement intéressant. Il donne un exemple très élaboré de ce à quoi une politique « vertueuse » de l'habitat peut ressembler. Gérée par la métropole, qui dispose de longue date des pleins pouvoirs d'urbanisme, ce qui règle en partie les problèmes innombrables de passager clandestin (en l'espèce, des maires peu coopératifs) traditionnellement observés dans les structures intercommunales, la politique locale de l'habitat est très volontariste et s'appuie sur une batterie de dispositifs complémentaires. Tous les domaines traditionnels d'intervention sont mobilisés : urbanisme réglementaire et opérationnel, action foncière, ZAC, droit de préemption systématiquement exercé sur les transactions foncières qui dépassent 20 euros par m² de SHON... On a déjà touché deux mots de cette politique. Ce qu'il faut mettre en lumière à présent est le processus de négociation entre acteurs de l'habitat qui sous-tend cette politique. L'idée générale est de proportionner les objectifs politiques, qui ont pour obligation de rester ambitieux, aux contraintes techniques qu'ils entraînent, et de mettre en œuvre les moyens cohérents et économiquement viables de ces objectifs. Le point d'appui de cette politique est une élaboration concertée des objectifs et des moyens de la politique de l'habitat. A l'origine de cette co-élaboration, une « conférence intercommunale des acteurs de l'habitat », qui se réunit régulièrement, regroupe tous les acteurs publics et privés pour définir et exposer les objectifs de la politique communautaire. Cette conférence met en place et organise les « groupes de travail » de Brest Métropole, qui associent communauté urbaine, maires, bailleurs sociaux et acteurs privés pour négocier des questions plus précises ou des projets en cours de montage. Ces groupes de travail débouchent sur une contractualisation des objectifs et moyens discutés. Cette contractualisation n'est pas à entendre au sens formel : elle ne débouche pas sur des ZAC. Elle est plus simple, voire simplement orale.

Ainsi, les contraintes locales sont considérées comme très fortement légitimes, puisque élaborées en concertation avec tous. La présence à Brest Métropole d'observatoires reconnus permet de confronter facilement les points de vue de la métropole et des promoteurs. Aux dires des acteurs rencontrés, la métropole est sensible aux arguments des promoteurs dès lors qu'ils sont techniquement argumentés. En aval, une fois le cadre général défini, Brest Métropole mène une politique du « *point d'entrée unique* » sur tout le territoire, guichet unique qui garantit l'uniformité des discours, conditions et contraintes abordés avec l'opérateur venu se renseigner. Elle prévient ainsi les « *coups* » éventuels de promoteurs nationaux venus tenter une opération. La métropole n'hésite pas non plus à recourir à la sanction si le promoteur ne joue pas le jeu : préemption, refus du permis de construire.

Les promoteurs rencontrés sont satisfaits de la situation, et parlent d'une ville « *agréable à travailler* ». La contrepartie de cette politique de négociation-cadre : les profits sont nettement inférieurs à Brest par rapport à d'autres territoires bretons moins ou peu administrés. Mais ces profits ont le mérite d'être lissés par rapport aux cycles conjoncturels, ce qui dans la situation actuelle est un indéniable avantage.

Le système local de concertation s'est construit en partie contre les promoteurs nationaux, qui représentent la spéculation pour la métropole et la déstabilisation du marché foncier pour les promoteurs locaux. Quelques exemples m'ont été rapportés mettant en scène des nationaux peu coopératifs repartis sans projet après un permis de construire refusé.

L'exemple de Brest n'est pourtant pas isolé. Brest Métropole n'est pas la seule agglomération « vertueuse » en matière de concertation : Montpellier, Nantes, Rennes, entre autres, ont également cette tradition de la négociation cadre. L'analyse devrait, certes, être étayée par une étude quantitative. Malgré cette faiblesse, on peut affirmer que toute agglomération dotée d'observatoires produisant des données de qualité sur l'essentiel des domaines du bâtiment, de l'immobilier et du foncier peut se permettre de mener une politique de négociation-cadre. Dans certains cas, le niveau de gouvernance capable de mettre en oeuvre une telle expertise technique dépasse l'agglomération. Dans les Yvelines, c'est le Conseil Général qui fait ce travail et impulse les politiques municipales. On remarquera, que comme les communautés urbaines ou d'agglomération, les conseils généraux sont peuplés de beaucoup de maires. Leur fonctionnement politique présente donc certaines similarités de ce point de vue.

Les principaux déterminants qui expliquent la présence de tels systèmes locaux de concertation sont donc :

- le fort pourcentage d'accession à la propriété dans la zone, qui caractérise notamment la moitié Ouest de la France ;
- la taille de l'agglomération et la pression démographique qui s'y exerce. Une des raisons en est que le niveau de ressources financières, donc la capacité d'action, est fonction positive de la taille de la collectivité. Mais cette dimension seule n'explique pas tout, l'autre dimension indispensable étant une capacité d'expertise permettant un dialogue pacifié avec les promoteurs, puisque débarrassé du gros des problèmes d'asymétries d'information. Cette capacité est relativement corrélée à la taille de l'agglomération mais le lien est parfois ténu. Le fait le plus caractéristique pour expliquer ce volontarisme est la présence d'« accidents historiques », pour reprendre le vocabulaire de l'économie géographique. Ces accidents historiques sont en général l'arrivée au pouvoir d'un leader aux idées larges en matière de logement, et à la poigne de fer en matière de gestion des relations avec les communes, qui invente une tradition interventionniste. On retrouve cet « accident » à Rennes, au Conseil Général des Yvelines, à Brest... A l'échelle d'une agglomération, l'exemple brestois est encore une fois significatif : les responsables de l'habitat avouent volontiers que la coopération avec les maires est plus facilement gérable depuis le départ de ce qu'ils appellent les « maires historiques », générateurs de forces centrifuges dommageables

à une dynamique centraliste. Dans une autre commune étudiée, en revanche, c'est précisément la forte indépendance politique des maires –conjuguée à leur défaut d'expertise sur le sujet du logement – qui rend difficile l'action intercommunale. Les exemples allant dans ce sens ne manquent pas à travers la France.

Les pratiques de négociation par tâtonnement

La mise en œuvre d'une véritable politique de concertation, on l'a vu, reste limitée par certaines circonstances. Pour autant, cela ne veut pas dire qu'ailleurs, la concertation en est à son degré 0 ; cela ne veut pas dire non plus que la collectivité se limite à une attitude opportuniste qui consisterait à imposer des conditions de dernière minute sur les permis de construire qu'elle voit passer. D'une façon générale, la négociation triangulaire qui s'opère mécaniquement entre opérateurs, propriétaires fonciers et collectivité, se positionne systématiquement en amont de la chaîne temporelle du montage des projets. Il ne fait pas de doute que les préférences des collectivités ne sont pas toujours stables – et encore, les choses tendent à évoluer. En revanche, il est beaucoup plus douteux que cette instabilité bloque les divers dispositifs d'anticipation que les promoteurs mobilisent lors du montage des opérations. Cela supposerait que la négociation n'opère qu'en aval, après coup. Or ce n'est généralement pas le cas. Dans la réalité, c'est toujours le modèle triangulaire qui opère. Il est évidemment moins efficace que le modèle de négociation-cadre que nous avons décrit plus haut, dans la mesure où il ne minimise pas l'incertitude liée aux négociations. La collectivité peut jouer sur l'incertitude liée aux droits à bâtir et servitudes attachés à un terrain, ce qui peut compliquer le montage d'un projet et occasionner une rétention foncière dommageable. Mais d'une façon générale, de leur propre aveu, une partie du travail des promoteurs est de connaître a priori le type de contraintes susceptibles d'apparaître au lancement d'un projet : connaissance des terrains et des maires, prises de contact informelles précoces, participation à des réunions d'information parfois organisés par les mairies, discussions de couloir lors de colloques ou autres séminaires.... Les occasions de rencontre, dans la vie économique et politique d'une région, ne manquent pas.

On doit mettre en avant un fait assez largement consensuel qui ressort des discours des promoteurs : le problème n'est pas l'incertitude liée aux contraintes locales pesant sur les programmes de logement ; il est dans la nature même de ces contraintes, qui génèrent un surcoût pesant sur le bilan de l'opération. Du point de vue de tous les promoteurs rencontrés, la situation a clairement évolué vers une plus grande visibilité, donc prévisibilité, de ces contraintes. Cette situation est jugée plus satisfaisante. La question des difficultés dans le montage liées à des incertitudes permanentes sur la survenance éventuelle de contraintes publiques est globalement évacuée comme un problème passé. Pour autant, cette tendance à l'affichage et à la directivité des communes au cours de la dernière décennie s'est fondée pour une partie importante sur des bases non légales, détail qui laisse perplexes les promoteurs. Il ne faut donc pas se représenter l'opposition faite plus haut entre collectivités planificatrices et collectivités négociatrices comme une opposition entre celles où les contraintes sont connues à l'avance et celles où elles ne le sont pas. La différence se joue sur les pratiques de négociation qui sont mises en œuvre : dans les (grandes) collectivités pratiquant la négociation-cadre, la négociation est raisonnée, elle se fonde sur des échanges d'abord techniques qui visent à calibrer précisément les moyens en fonction des objectifs (et inversement). Dans les autres collectivités, la concertation n'est pas directement programmée et c'est un modèle de tâtonnement qui s'impose : les contraintes peuvent être imposées unilatéralement par la collectivité, soumises a posteriori à concertation, abandonnées, révisées, maintenues... La conjoncture économique joue alors un rôle certain, de même que l'évolution de la configuration des rapports de forces entre collectivité et promoteurs sur le territoire. Il est par définition difficile de donner une loi générale de ce processus de tâtonnement.

A Marseille, certains acteurs n'hésitent pas à parler d'une « *bataille* » entre collectivité et promoteurs. Avec, en filant la métaphore, des victoires et des défaites pour les deux parties. Et avec la crise, un traité de paix : abandon de la contrainte de places de parkings surnuméraires, collaboration serrée entre collectivité et promoteurs sur l'élaboration des conditions locales d'applications du dispositif Pass-Foncier, qui a débouché sur un résultat satisfaisant pour les deux parties. Encore une fois, on voit bien que ce n'est pas l'information sur les contraintes publiques qui a posé problème, mais essentiellement la nature de ces contraintes, c'est-à-dire les processus qui en sont à l'origine. L'ajustement entre les vues de la collectivité et des promoteurs se fait donc a posteriori, quand il se fait. On l'a vu, les promoteurs cherchent souvent à obtenir des élus qu'ils modifient les documents d'urbanisme pour permettre certains projets immobiliers. Cette négociation par tâtonnement tend à articuler certaines dispositions générales (quotas par exemple) et une large appréciation au cas par cas, pratique qui ajuste imparfaitement les vues des promoteurs et des élus, mais dont la souplesse est un véritable avantage pour les deux parties.

La différence entre communes planificatrices et communes négociatrices n'est pas fondamentalement expliquée par une différence de taille des communes. Les raisons qui sous-tendent cette différenciation sont plus complexes, et tiennent à la catégorie générale des « accidents historiques » qui pourrait faire l'objet d'une étude à part. D'une façon générale, il ne faut pas surestimer la différence entre ces deux catégories, qui restent des archétypes.

II – Les élus et la densification

Extraits de la Thèse de Claire Fonticelli « Construire des immeubles au royaume des maisons – La densification des bourgs périurbains franciliens par le logement collectif : modalités, intérêts et limites », novembre 2018.

Centrée sur le péri-urbain en Ile-de-France, la thèse de Claire Fonticelli constate que « Les élus témoignent souvent de la méfiance d’une partie de leurs administrés vis-à-vis des projets de construction (...) Si le plus souvent, les habitants expriment leur rejet des projets directement auprès des élus – ce qui est rendu possible dans les bourgs par la proximité entre les élus et les habitants - par le biais de pétitions ou par l’attaque du permis de construire, le rejet des constructions peut également se manifester dans les urnes, confirmant l’adage « Maire qui bâtit maire battu »⁴¹. Elle note également que le rejet dans les communes concernées porte souvent sur les programmes de logements sociaux vus « comme une menace pour les villages, pour l’entre-soi choisi (...). Pourtant, si l’opposition de certains habitants va jusqu’à des formes dures – pétition, attaque du permis de construire, rejet d’un élu – la plupart du temps les réactions se traduisent par quelques plaintes à l’adresse de l’élu. Cette menace est souvent disproportionnée. »⁴²

Mais au final, la clé de voûte explicative reste le rôle des élus au travers du levier de la délivrance du permis de construire. Certes si « cette délivrance n’est pas une compétence discrétionnaire mais une compétence liée à la commune, (...) cette compétence va devenir le support « de tractations multiples tendant à rendre discrétionnaire – c’est-à-dire stratégique – la délivrance du permis par la collectivité territoriale »⁴³. La chercheuse souligne que les élus peuvent convaincre les promoteurs à respecter les « clauses non écrites » émanant de l’autorité publique : partage du coût des équipements, contraintes diverses sur les formes et les types de logements, et surtout éventuels quotas de logements locatifs sociaux ou de logements en accession à prix maîtrisés »⁴⁴.

Ainsi « Les maires prennent un rôle souvent bien plus important, en étant les interlocuteurs des pétitionnaires de permis avant même le dépôt du permis de construire. Les bourgs périurbains ne constituent pas en cela une exception, mais la relative proximité des élus et la possibilité d’y avoir un accès direct l’accentue, quand, dans de plus grandes communes, les services techniques peuvent jouer un rôle de filtre entre les élus et leurs AMO. (...) Ces négociations, en marge du cadre fixé par le PLU, portent en l’occurrence sur la densité, le nombre de logements créés, les accès, voire la possibilité même de construire (...) »⁴⁵.

⁴¹ Pages 100 et 101

⁴² Page 102

⁴³ Page 235

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Page 237

III - Vote du PMHH à la métropole : danger pour Fontenay-aux-Roses !

Texte publié sur le blog de Fontenay demain⁴⁶.

Notre commune a comme obligation légale de construire 1500 logements nouveaux d'ici à 2030. Rappelons que cette obligation fait suite à l'élaboration en 2012 du Schéma Directeur Régional d'Ile de France (SDRIF). Celui-ci, sous l'impulsion de la majorité PS-EELV de l'époque prévoyait une densification de 15% des logements dans un périmètre de 1 Km autour des gares. Pour Fontenay-aux-Roses, dont 92% de la surface est dans un tel périmètre, cette contrainte aboutissait à une densification obligatoire de 1500 logements. Il est intéressant de se rappeler que PS et EELV se félicitaient de cette mesure permettant de limiter l'étalement urbain, et affirmaient sans retenue leur volonté de densifier les centres-villes. La ministre du logement de l'époque, Mme Duflot, EELV, avait fait voter par l'Assemblée nationale le caractère obligatoire de cette mesure.

La création de la métropole et des territoires dans le cadre de la loi NOTRe par le gouvernement socialiste en 2014 avait imposé l'élaboration d'un Schéma d'Organisation Territoriale (SCOT), qui lui aussi s'accompagne d'un objectif de construction : le PMHH. La loi prévoit que ce PMHH devienne lui aussi obligatoire, dès lors qu'est validé le schéma d'organisation territoriale par la métropole. Le gouvernement a étudié des moyens de contrainte et des pénalités de même nature que celles définies pour le respect du pourcentage de 25% de logements sociaux à l'échelon communal.

L'adoption du SCOT et donc du PMHH par la métropole correspondrait pour Fontenay-aux-Roses à un objectif inacceptable de construction de 3000 logements d'ici 2030.

Aujourd'hui, notre politique en matière d'urbanisme est claire : n'autoriser dans le cadre des 1500 logements nouveaux imposés par la loi que les opérations immobilières qui permettent de régler un problème urbain (ruines ou friches industrielles urbaines, réaménagement de l'espace public), ou qui permettent de reconstruire des logements dégradés et parfois amiantés. En d'autres termes permettre le renouvellement urbain harmonieux et nécessaire de notre ville, en se servant des marges de manœuvre financières apportés par ces opérations au bénéfice de notre ville.

Cette ligne de conduite rend tolérables les constructions actuellement imposées par l'Etat au travers du SDRIF. Elle a ses limites et n'est pas suffisante quantitativement pour faire face aux objectifs nouveaux imposés par le PMHH. Avec de nombreuses villes, nous nous sommes jusqu'à présent opposés avec succès au sein de la métropole au vote qui validerait ce PMHH.

Fin septembre, monsieur Grégoire, président du groupe socialiste et divers gauches à la métropole, et par ailleurs premier adjoint de la maire de Paris, a mis en demeure le président de la métropole, monsieur Patrick Ollier, de soumettre au vote de l'assemblée le SCOT qui validerait les nouveaux objectifs du PMHH, avant mars 2021.

Notre majorité refuse cet objectif qui urbaniserait de façon excessive notre ville, nous contraindrait à modifier notre PLU et qui altérerait inévitablement à terme son caractère vert et arboré. Nous présenterons donc un vœu en ce sens au prochain conseil municipal, et nous opposerons avec force à ce vote, avec l'appui des autres villes du territoire.

Nous notons que ce courrier officiel n'a fait l'objet d'aucun commentaire de la part de l'opposition PS-EELV de Fontenay-aux-Roses. Comme depuis plusieurs années, celle-ci continue de faire un grand écart politique sur l'urbanisme, adoptant à l'échelon local une posture électoraliste qui l'amène à refuser la

⁴⁶ <https://fontenayavenir.wordpress.com/2020/11/25/vote-du-pmhh-a-la-metropole-danger-pour-fontenay-aux-roses/>

reconstruction des Blagis, pourtant souhaitée par les habitants, et à s'opposer à toute nouvelle construction d'immeuble, tout en admettant devoir se conformer aux objectifs légaux de 1500 logements imposés par leurs amis politiques, et sans jamais expliquer où ils les construiraient.

Encore une fois, les mêmes partis politiques réclament une densification encore plus importante, un alourdissement des constructions immobilières qui s'appliquera à notre ville alors que leurs représentants au conseil municipal, Monsieur Mergy notamment, adopte une posture contraire. Comment les croire ? Comment croire que monsieur Mergy, qui, s'il avait été élu maire en juin, appartiendrait aujourd'hui à ce même groupe à la métropole, et sur un sujet aussi important, pourrait faire autre chose que de respecter les objectifs voulus par l'ensemble de ses alliés politiques ?

Les masques tombent, et c'est bien l'opposition qui à Fontenay a du béton plein les cartons... ! Fort heureusement le résultat sans ambiguïté de l'élection municipale fait que les cartons iront ailleurs !

L'équipe Fontenay Demain

25 novembre 2020

IV – Une consultation locale organisée par la ville du Pecq (Yvelines) a abouti au rejet d'un projet d'une cinquantaine de logements et d'une crèche à la place d'une école désaffectée.

Article d'Alain Piffaretti dans les Echos du 9 févr. 2022

C'est un refus massif (89 % des votants) qu'ont opposé les habitants du [Pecq](#) au projet de rénovation du quartier Les Vignes-Benettes, le 30 janvier dernier. Ce résultat s'est exprimé lors de la consultation publique organisée par la mairie du Pecq, qui souhaitait faire approuver le programme par les habitants. Le taux de participation était de 32,5 %, soit 381 votants (sur 1.174 inscrits) et 340 votes « non ». Face à ce résultat, la mairie a décidé d'annuler le projet.

Il s'agissait de détruire une ancienne école maternelle désaffectée, et de construire à la place une cinquantaine de logements et une crèche de 40 berceaux. Une partie des habitants de ce quartier, enclavé, situé à proximité immédiate de Marly-le-Roi, avaient déjà fait connaître son opposition au projet, notamment via une pétition en ligne.

Question de densité

Ces derniers, estimant que le quartier est déjà très dense, ont mené une campagne active sur le thème du « non à la bétonisation ». « Nous ne voulions pas passer en force et imposer ce projet contre l'avis des habitants du quartier. Face aux réticences que nous ressentions, nous avons donc voulu que les habitants puissent décider », indique Laurence Bernard, maire du Pecq .

Avec l'arrêt du projet se posent de nouvelles questions. Notamment le financement de la démolition de l'école maternelle Normandie-Niemen et surtout de la construction de la future crèche. Il devait être en partie assuré par l'opération de construction de logements.

Friche à reconvertir

L'école, fermée depuis 2010, est aujourd'hui une friche. Son terrain de 7.000 mètres carrés aurait dû être acquis par l'opérateur du futur programme immobilier. Le même problème de financement se pose pour les opérations de rénovation du quartier (éclairage public, voiries, mobilier urbain, revégétalisation de la place...) prévues à l'occasion du chantier. A noter enfin que le projet prévoyait qu'un tiers des logements seraient vendus sous forme de bail réel solidaire afin de baisser le prix de l'accession à la propriété.

V - Maîtriser la densité du territoire

Extrait du projet de territoire de Paris Ouest La Défense

(https://www.parisouestladedefense.fr/pold/document/Web_POLD-Territoires.pdf)

Paris Ouest La Défense ambitionne de s'associer aux villes pour lutter contre une densification sans limite, qui nie les réalités locales. Troisième territoire en termes d'habitants (environ 565.000 habitants) au sein de la métropole du Grand Paris, Paris Ouest La Défense compte des villes dont la densité se situe parmi les plus importantes de France et d'Europe, telles que Levallois-Perret avec 27.000 habitants/km², Courbevoie avec 20.000 habitants/km², Neuilly-sur-Seine avec plus de 16.000 habitants/km².

Il est ainsi impératif de conserver des espaces verts, des espaces non urbanisés qui constituent des lieux de respiration à la qualité de vie des habitants. En effet, si on descend à l'échelle de l'îlot urbain, on constate que Paris Ouest La Défense concentre 29 % de surface bâtie, là où la densité moyenne de la métropole du Grand Paris est de 28 %.

La question du besoin de logement en Ile-de-France n'est pas niée (26 opérations d'aménagement sont comptées dans le territoire, dont 20 zones d'aménagement concerté avec plus de 40 % de vocations dédiées au logement). Elle doit, cependant, s'adapter aux enjeux locaux et aux réalités communales. Le territoire ne peut pas être comptable de l'absence de politique d'aménagement du territoire national. Il subit le modèle de la métropolisation qui vide les territoires de la province des activités économiques et favorise à l'excès les concentrations urbaines.

Construire plus de logements engendre plus d'habitants et impose aux villes de créer de nouveaux services publics impliquant des dépenses supplémentaires alors que leurs finances sont impactées à cause de péréquations financières confiscatoires. En effet, la venue en masse de nouveaux habitants obligerait la construction de nouvelles crèches, de nouvelles écoles, de nouveaux services périscolaires, de nouveaux équipements sportifs, etc. et engendrerait une augmentation importante des dépenses de fonctionnement. Une croissance du nombre d'habitants sans contrôle accentuerait aussi les difficultés de déplacements. Les transports en commun les plus utilisés sont actuellement saturés ; les voiries les plus empruntées ne sont plus aujourd'hui en mesure d'accueillir de nouveaux usagers. Les projets de nouveaux transports collectifs ne pourront pas répondre à une demande exponentielle et les modes de déplacements alternatifs ne suffiront pas à satisfaire tous les besoins de déplacements.

Paris Ouest La Défense s'élève donc contre une volonté de densification, censée permettre notamment des économies d'énergies, mais qui produit en fait des effets contre-productifs. La politique d'aménagement urbain est une clé de réponse à la problématique de la densité des communes. Le territoire a ainsi pour volonté de fixer dans son futur PLUi, avec les villes, des règles d'aménagement et d'urbanisme qui freinent et restreignent la densité, en résistant à la pression foncière. Les principes et les règles édictés donneront aux communes les armes nécessaires pour lutter contre leur densification. Il s'agit in fine de leur permettre d'être acteurs de leur qualité de vie, pour le bien-être des habitants et le vivre-ensemble.

VI – Exemples de projets « dé-densifiés » ou abandonnés en Ile-de-France

Cette liste concerne des projets élaborés par un seul opérateur social au cours des cinq dernières années.

1/ Projets « dédensifiés »

Nombre de logements		Motif invoqué
Initial	Final	
27	19	Trop dense, trop haut
26	20	Trop dense, réaliation par un autre bailleur
62	57	Trop dense, demande des élus
197	150	Trop dense, demande architecte
25	23	Trop dense, demande nouvel élus
22	15	Contrainte ABF sur volumétrie
45	20	Demande de la ville
7	6	Refus de toute densification
53	42	Demande d'un étage en moins
40	38	Motifs divers
16	13	Demande de l'écu
17	16	Demande de l'écu de dédensifier
97	44	Contrainte ABF
34	28	Demande de la nouvelle municipalité
34	20	Pas plus de 20 logements, suite à une élection sur le thème du refus de construire
30	26	Trop de logements sociaux sur la commune
110	100	Dédensification à la demande de l'ABF non consulté dans les contacts préalables
29	23	Demande de la ville de ne pas dépasser 100 logements. Nouvelle demande pour un étage en moins, non prise en compte dans les chiffres
70	40	Demande de la ville
Total		
941	700	Réduction de 25%

2/ Projets abandonnés

Nombre de logements	Motif
18	Suite élections, nouvel élu
5	Suite élections, nouvel élu
25	Suite élections, nouvel élu
16	Suite élections, nouvel élu
71	Suite élections, nouvel élu
25	Suite élections, nouvel élu
88	Suite élections, nouvel élu
20	Suite élections, nouvel élu
24	Suite élections, nouvel élu
21	Suite élections, nouvel élu
Sous Total : 313	
66	Trop dense
22	Trop dense selon la ville
27	Opposition des riverains
18	Trop dense pour la ville
27	Trop dense
156	Trop dense pour la ville
20	Dédensification trop forte qui conduit à abandon
Sous Total : 336	
15	Mauvaise appréciation du contexte par promoteur
126	Abandon, trop dense, projet sans consultation préalable
12	Problème de bruit, mauvaise appréciation du promoteur
125	Non consultation préalable du maire par promoteur
66	Non consultation préalable du maire par promoteur
Sous Total : 344	
15	Contrainte ABF
30	Contrainte ABF
16	PC accordé puis refus du Maire
107	Problème de maîtrise du foncier par la commune
100	Contraintes liées à loi sur l'eau
47	Refus d'ordre architectural
4	Projet trop complexe
Sous Total : 319	
Total : 1312	

VII - Liste des personnes rencontrées

Jean Badaroux, DG de territoires, Rennes

Sabine Baïetto-Beysson, Présidente de l'observatoire foncier d'Ile-de-France

Christophe Boucaux, délégué général de LCA-FFB

Arnaud Bouteille, ex promoteur immobilier, administrateur de Polylogis

Muriel Boulmier, Présidente de l'Union régionale HLM de Nouvelle Aquitaine

Gilles Bouvelot, DG de l'EPFIF

Anne-Claire Davy, cheffe de projet habitat à l'Institut Paris Région

Claire Delpéch, conseillère finances, fiscalité et habitat à l'AdCF

Franck Descoubes, DG de l'aménagement de Bordeaux Métropole

Emmanuel Dezellus, président de Seqens Solidarités

Sophie Donzel, DG d'Espace habitat

Maryse Faye, adjointe au maire de Montpellier, déléguée à l'urbanisme et Sylvie Mahot, directrice de l'aménagement et de la programmation

Marc Hervé, adjoint au Maire de Rennes, délégué à l'urbanisme

Karine Julien, présidente du directoire de Logirep

Philippe Jung, DG de Demathieu Bard immobilier

Véronique Le Guyader, Directrice du développement d'Aiguillon construction

Axel Lecomte, Directeur de l'habitat et Hélène Vicq, Directrice de l'aménagement à Plaine Commune

Patrick Martinez, Directeur Régional Nouvelle-Aquitaine de la Banque des territoires

Jean-Michel Mangeot, ESPI, ex délégué général de la Fédération des promoteurs immobiliers

Yannick Olivier, coordinateur Aménagement / urbanisme / logement / transport et Manal Tabriki, chargée de mission planification urbaine, EPT Paris Ouest La défense

Pierre Paulot, directeur de la maîtrise d'ouvrage à Immobilière 3F

Robin Petitgrand, chef de projet habitat, CU du Grand Paris Seine & Oise.

Marc Pigeon, promoteur immobilier, Montpellier

Michel Piron, ancien président du Conseil national de l'habitat

Alexis Rouque, délégué général de la Fédération des promoteurs immobiliers

Arnaud Roussel-Prouvost, co-gérant de Safran Immobilier

Gilles Sambussy, DG et Philippe Cuminetti, Directeur de la construction, Trois Moulins habitat

Alain Simon, conseiller municipal délégué, conseiller spécial auprès du maire de Dunkerque en charge de la rénovation urbaine, du logement et de l'hébergement d'urgence et Patrick Vaesken, Adjoint au DGA, Pôle mutualisé Transition Ecologique des Territoires, Communauté Urbaine de Dunkerque

Francis Stephan, DG de Domofrance

