



PRÉFECTURE DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE

MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE LA VILLE

Les états généraux du logement en Ile-de-France

Groupe de travail n°2

« Comment produire davantage de foncier aménageable et mieux articuler urbanisme et logement »

RAPPORT DU GROUPE 2

AVRIL 2008

Introduction

Nul ne conteste qu'il n'y aura pas de sortie de la profonde crise du logement que connaît l'Ile de France sans une relance vigoureuse de la construction, et à cet égard le chiffre ambitieux de 60 000 logements qui figure dans le projet de SDRIF fait consensus. Or force est de constater que l'Ile de France est restée à l'écart du spectaculaire redressement de la construction que connaît le reste de la France depuis environ cinq ans. La reprise de la construction neuve y reste très modérée et fragile alors qu'il s'agit de l'accroître d'environ 50 %.

De toute évidence il ne peut y avoir de reprise de la construction que si ceux qui souhaitent et sont en capacité de construire, et tout particulièrement les promoteurs et les organismes HLM, trouvent de façon suffisamment abondante la matière première que constitue le foncier constructible. Il est aujourd'hui bien établi (notamment à travers les travaux de l'ORF) que le foncier pouvant physiquement accueillir des logements n'est pas rare en Ile de France, que ce soit sous forme de terrains nus, de friches industrielles ou de capacités de densification dans le tissu urbain. Ce qui est indubitablement plus rare c'est du foncier constructible, c'est à dire répondant à la double condition d'être juridiquement classé comme constructible dans les documents d'urbanisme, et d'être techniquement apte à recevoir des constructions (ce qui suppose pour l'essentiel un parcellaire adapté et la présence d'un minimum d'équipement publics notamment de viabilité).

Accroître la production de terrains constructibles nécessite en conséquence d'agir sur chacun de ces facteurs qui vont des dispositions prises dans les documents d'urbanisme à la relance de l'aménagement urbain en passant par l'action foncière publique. En ces domaines les capacités d'initiatives et les pouvoirs de décision sont pour une très large part entre les mains des communes (ou parfois, mais c'est encore très rare en Ile de France, des intercommunalités). Comment conduire les communes à avoir envie de bâtir est donc la question centrale.

Ce sujet n'est évidemment pas neuf, de nombreuses réflexions ont été menées, de nombreuses propositions ont été émises dans un passé récent. Le groupe de travail était donc dans un terrain largement balisé. En conséquence aucune des propositions que l'on trouvera ci après n'est

Les états généraux du logement en Ile-de-France

véritablement nouvelle. Il s'est principalement agi pour le groupe de dégager des priorités et des cohérences, en présentant un dispositif qui ne trouvera une efficacité que si, pour l'essentiel, il est mis en œuvre dans son ensemble.

Le rapport est composé de trois premières parties qui reprennent la chronologie théorique de la constitution de fonciers constructibles (sachant que dans la réalité quotidienne ces trois domaines sont totalement interdépendants) et qui sont successivement consacrées à la planification, l'action foncière et l'urbanisme opérationnel. S'ajoute une quatrième partie consacrée à la question maintes fois évoquée mais aujourd'hui sans grande réponse, de l'action en faveur des maires bâtisseurs.

Les idées force qui ont guidé le groupe de travail peuvent se résumer de la façon suivante:

- Point n'est besoin d'une nouvelle grande réforme des outils de l'urbanisme; au delà de quelques améliorations ponctuelles utiles ou nécessaires la priorité doit aller à la mise en œuvre des réformes récentes encore insuffisamment assimilées.
- Une priorité doit être mise sur l'action pédagogique vis à vis des élus et des franciliens pour faire mieux comprendre la nécessité de construire et que produire un urbanisme suffisamment dense n'est en rien incompatible avec le développement de la qualité de vie en ville.
- L'Ile de France se caractérise par un fort déficit d'ingénierie urbaine. Donner aux communes, de préférence à l'échelle intercommunale, les moyens de penser leur avenir et de produire des projets est essentiel.
- L'Etat doit retrouver toute sa place pour initier, inciter, éventuellement sanctionner ; pour cela il n'est nul besoin de modifier les équilibres institutionnels inscrits dans les lois en vigueur, mais d'appliquer résolument des dispositions qui existent, même si quelques adaptations marginales seraient utiles.
- Enfin il faut que les communes qui acceptent de construire aient un intérêt financier à le faire, ou qu'au minimum leur santé financière n'en pâtisse pas.

I - La Planification

En préalable, le groupe de travail a estimé qu'il faut éviter de réformer à nouveau la boîte à outil de la planification urbaine si ce n'est pour introduire quelques facultés ponctuelles comme permettre l'instauration de règles de densité minimale dans les PLU. Toute nouvelle réforme ne peut qu'engendrer des retards, alors que les lois d'urbanisme récentes sont encore loin d'être assimilées (échappe à cette observation, la question de la répartition des compétences entre niveaux de collectivités traitée par le groupe de travail n°1).

En matière foncière en Ile-de-France, le premier constat rappelé par le groupe de travail est que le principal frein à l'offre foncière réside dans l'attitude des communes. Depuis que l'urbanisme est décentralisé, les communes sont en mesure de réguler le débit de l'offre foncière, à travers le PLU et les autres outils fonciers, financiers et opérationnels, et aussi en raison de leur proximité du terrain et de leur connaissance fine des propriétés foncières. Or il semble bien que l'inclination d'une grande partie des communes de l'Ile-de-France soit à la stabilisation, ou à une croissance très modérée de leur population, juste suffisante pour assurer le renouvellement des effectifs scolaires et éviter des fermetures de classes. (En cela les exécutifs municipaux ne font que refléter les interrogations ou les craintes vis à vis de l'arrivée de nouvelles constructions, d'une large fraction de leur population.)

Ce constat est confirmé par l'étude des PLU, réalisée sur un échantillon de communes par l'IAURIF qui relève dans sa note de synthèse :

« En ce qui concerne la construction de logements, on observe que la majorité des PLU se situe dans un objectif de croissance modérée de la construction de logement qui reste très en deçà de l'effort qu'exigerait l'objectif de 60 000 logements par an. Un quart seulement des communes envisage une augmentation du rythme de construction, un tiers envisage une réduction de la construction. L'objectif est le plus souvent le point mort, c'est à dire le rythme qui permettra de stabiliser la population. »

Ces attitudes ont leur logique propre si l'on raisonne à l'échelle communale. Mais leur addition fait que les besoins de logements à l'échelle de l'aire urbaine ne peuvent être satisfaits, sauf à envoyer les

ménages en lointaine périphérie. Il est donc nécessaire d'amener les habitants et les élus des communes à raisonner à une échelle plus large, bien que la notion de bassin d'habitat soit peu facile à identifier en Ile-de-France, surtout dans la zone agglomérée en raison de la continuité du tissu urbain.

Le raisonnement aux échelles supérieures à la commune doit être fait lors de l'élaboration des documents de planification et de programmation supra communaux : le SDRIF, puis les SCOT locaux, les programmes locaux de l'habitat, les contrats territoriaux, notamment.

1. Le SDRIF

1-1 Le **SDRIF** est à bien des égards la clef de voute du système de planification en Ile de France. La révision de ce document que chacun reconnaît comme indispensable crée inévitablement un climat d'incertitude. Il est donc souhaitable que le nouveau schéma qui est aujourd'hui à un stade très avancé de sa procédure puisse être approuvé dans des délais rapides et qu'à cette fin les discussions en cours entre l'Etat et la Région permettent de vérifier que ses dispositions spatialisées permettent la réalisation effective de 60 000 logements en moyenne annuelle. Le groupe de travail a relevé à ce sujet que sur certains territoires où la pression est particulièrement forte, le projet de SDRIF est en retrait par rapport à celui de 1994 et réaffecte aux espaces naturels ou agricoles d'importantes surfaces qui étaient prévues pour l'urbanisation. Ces dispositions sont certainement justifiées d'un point de vue environnemental. Encore faudrait-il vérifier que par ailleurs les territoires concernés auront bien les possibilités d'assurer le développement de l'habitat (et des activités) qui est attendu d'eux.

1-2 Les objectifs de logements du SDRIF n'auront de portée opérationnelle que s'ils sont décliné par territoires suffisamment fins (a priori l'échelles des SCOT ou des PLH). Cette déclinaison doit servir à éclairer l'action de l'ensemble des acteurs et notamment celle des communes et celle de l'Etat (cf. ce qui est dit ci-dessous sur le rôle de l'Etat). Il convient cependant d'éviter que cette déclinaison ait un caractère trop mécanique qui la rendrait rapidement inadaptée. Ceci implique notamment qu'elle soit périodiquement révisée pour tenir compte des évolutions de toute nature qui peuvent intervenir. Enfin pour être légitime elle doit être largement débattue; à cet égard le meilleur lieu de débat et de validation serait le comité régional de l'habitat.

2. Les SCOT

2-1 La mise en œuvre du nouveau SDRIF ne sera pleinement opérante que s'il est décliné dans des SCOT par territoire. Ces SCOT ne doivent plus être la simple juxtaposition de POS ou de PLU déjà établis comme c'était parfois le cas des schéma directeur locaux de la précédente génération. Il est important que leurs périmètres soient définis de la façon la plus pertinente possible par rapport aux enjeux. Le groupe de travail a suggéré que, sans méconnaître les prérogatives des communes, les préfets retrouvent en Ile de France un rôle plus actif sur la détermination de ces périmètres

2-2 Le groupe de travail a par ailleurs estimé que l'élaboration des SCOT devrait être l'occasion de faire émerger des projets urbains dépassant les limites communales, voire les limites départementales dans certains cas. Ces projets urbains intégrant les dimensions du développement durable devraient permettre de promouvoir une offre foncière nouvelle sur des échelles significatives.

2-3 Le groupe a constaté à cet égard le déficit d'ingénierie en Ile-de-France pour travailler à ces échelles. Il n'existe pour le moment que deux agences d'urbanisme (Mantois et Centre Essonne Seine Orge) alors que la plupart des grandes agglomérations françaises sont couvertes par de telles agences. Tout en notant que là où ils existent les établissements publics d'aménagement de l'Etat remplissent pour partie les fonctions dévolues à une agence d'urbanisme, il apparaît souhaitable de promouvoir la création de nouvelles agences. Par ailleurs les intercommunalités devraient être aidées et encouragées pour le lancement d'études urbaines à ces échelles pluri communales à l'occasion de l'élaboration des SCOT et pour leur mise en œuvre. En aval pour la mise en œuvre des projets, des dispositifs d'assistance à maîtrise d'ouvrage auprès des communes petites et moyennes qui n'ont pas de services étoffés devraient être mis en place (par exemple, dans le cadre des contrats territoriaux).

3. Les PLH

3-1 Le **programme local de l'habitat** est un support fondamental pour amener élus et habitants à prendre en compte les besoins généraux de logements et à dépasser leur simple logique locale. Les PLH devraient dans la mesure du possible être élaborés sur les mêmes périmètres que les SCOT mais sans que cela soit une obligation qui allonge encore les délais de réalisation de ces documents. Dans le même esprit, le groupe de travail s'est prononcé en défaveur d'une intégration du PLH et du SCOT. Ces deux documents ont leur temporalité propre et les intégrer ne ferait qu'alourdir des processus d'élaboration déjà longs. Le PLH ne doit pas avoir à attendre le SCOT.

3-2 La loi du 13 août 2004 a rendu le volet foncier du PLH obligatoire. En effet, bien souvent en l'absence de volet foncier, les objectifs fixés dans les PLH sont restés des vœux pieux, les communes ne se sentant pas personnellement engagées vis-à-vis du programme et des actions.

Cependant, l'étude en cours par l'ORF et la DREIF montre que cette obligation de volet foncier est loin d'avoir été intériorisée par les collectivités locale d'Ile-de-France. Sur 17 PLH analysés (parmi les 36 obligatoires), un seul comporte un volet foncier digne de ce nom, territorialisant les objectifs et les moyens mis en œuvre.

Il est donc impératif de promouvoir les volets fonciers des PLH au cours des trois phases de ceux-ci :

- Le **diagnostic** doit analyser le « gisement » foncier des PLU, non seulement en extension ou sur les grandes emprises disponibles mais aussi en densification des tissus existants compte tenu des objectifs formulés dans le projet de SDRIF. Mais l'appréciation d'un potentiel de densification dans un PLU n'est pas une chose immédiate, l'expérience montrant que des possibilités théoriquement ouvertes par le règlement ne se concrétisent pas, le plus souvent faute d'une différence suffisante de densité avec l'état existant qui ne permet pas de rentabiliser des opérations comportant des acquisitions foncières dans du bâti, avec des dépenses d'éviction, de démolition et de remise en état des terrains. Il est donc souhaitable de développer des méthodologies d'appréciation en termes économiques des potentiels réels de densification compte tenu des données d'un marché local et de ses variations conjoncturelles.

- Le document d'**orientation** énonce « les secteurs géographiques et les catégories de logements sur lesquels des interventions publiques sont nécessaires. » La loi ne parle donc que de *secteurs géographiques*. Si ceux-ci sont des groupes de communes, la territorialisation des objectifs risque d'être insuffisamment précise et encore une fois les communes prises individuellement pourront échapper à leurs responsabilités. C'est pourquoi le groupe de travail a estimé qu'il était nécessaire de modifier les textes afin que les orientations soient précisées à l'échelle de chaque commune et non plus de secteurs géographiques (modification à apporter à l'article L 302-1 du code de l'habitat et de la construction).
- Le **programme d'actions** « indique pour chaque type d'actions, à quelles catégories d'intervenants incombe sa réalisation. » En matière d'offre foncière, le programme d'action devrait pouvoir préciser le volume (et les réserves foncières nécessaires) qui sera assuré par l'aménagement proprement dit, qu'il soit confié à des acteurs publics ou privés, en complément des capacités en diffus ou en densification réglementaire qui sont plus aléatoires.

(Nota : un vrai volet foncier a aussi pour conséquence positive de mieux justifier par un « projet réel et certain » l'exercice du droit de préemption en matière d'habitat.)

4. Le rôle de l'Etat dans la planification

4-1 Le groupe de travail a estimé nécessaire que soit réaffirmé le rôle de l'Etat dans la planification locale, qu'il s'agisse des SCOT, des PLU ou des PLH. La loi organise ce rôle à différents moments des procédures et par différents moyens : le « porter à connaissance », l'association, l'avis avant approbation et le contrôle de légalité. Sous réserve d'une expertise juridique plus poussée, les dispositions législatives en vigueur donnent aux préfets les moyens de combattre des documents d'urbanisme malthusiens. On rappellera notamment que les documents d'urbanisme doivent permettre d' « *assurer la diversité des fonctions urbaine et la mixité sociale... en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat...* » (article L 121-1 du code de l'urbanisme). Ces dispositions législatives sont par contre plus faibles vis à vis des PLH. Aussi serait-il utile de modifier le code de l'habitat et de la construction pour mieux affirmer que les PLH doivent avoir pour objectif la satisfaction

des besoins en logement et pour élargir à cette même question les motifs permettant aux préfets de faire des demandes de modifications (article L. 302-2 du CCH).

4-2 Cette réaffirmation du rôle de l'Etat passe par des instructions gouvernementales adressées par voie de circulaire. Elle sera crédibilisées par quelques exemples de PLU malthusiens déférés devant les tribunaux administratifs ainsi que par l'engagement de quelques procédures de révision « autoritaire » pour faire modifier des documents manifestement incompatibles avec les dispositions du SDRIF en faveur de la production de logements (mise en œuvre de l'article L 123-14 du code de l'urbanisme).

4-3 Pour assurer cette pleine présence de l'Etat, les Préfets et les DDE auront pour feuille de route la déclinaison des objectifs logements mentionnée ci-dessus. Il est également souhaitable qu'ils disposent d'assises conceptuelles et techniques permettant de définir ce qu'est un PLU malthusien lorsque l'essentiel des constructions nouvelles est appelé à se faire dans les tissus existants et que la notion de coefficient d'occupation des sols tend à disparaître au profit de règles (hauteur, emprise, recul, parkings obligatoires...) qu'il faut pouvoir interpréter pour déterminer si elles sont de nature à geler ou à promouvoir la réalisation de nouveaux logements. Comme pour les diagnostics de PLH, il serait donc utile que soit mise au point une méthodologie d'audit rapide des PLU à cet égard.

5. Priorité à la pédagogie

Les mesures mentionnées ci-dessus ne produiront leur plein effet que si elles sont accompagnées d'un considérable effort de pédagogie vis à vis des élus et plus largement des franciliens. Il s'agit à la fois de convaincre de la nécessité de construire et de la capacité des acteurs de l'urbanisme, de la construction et de l'architecture de réaliser des quartiers de grande qualité urbaine et environnementale répondant aux objectifs du développement durable. De nombreuses initiatives ont déjà été prises en ce sens notamment par les services de l'Etat, l'ARORIF ou l'IAURIF. Elles devront être amplifiées et coordonnées. Le renforcement des moyens d'ingénierie locale préconisé ci-dessus participe de la même préoccupation.

II – L'action foncière

1. Le groupe de travail a pris connaissance des premiers bilans et des perspectives des quatre établissements publics fonciers récemment créés en Ile-de-France : plus de 60 conventions avec des collectivités validées pour la seule année 2007, avec à la clé la réalisation à terme d'au moins 10 000 logements. Parce qu'ils permettent de mobiliser des ressources financières nouvelles et importantes et parce qu'ils apportent des moyens d'ingénierie qui font gravement défaut, les EPF apporteront au fur et à mesure de leur montée en régime une valeur ajoutée nouvelle et essentielle en matière de création d'offre foncière, d'accélération de l'urbanisation, et d'optimisation de la constructibilité.

2. Trois observations doivent toutefois être faites quant à l'action des EPF :
 - Il faut rappeler que le portage foncier étant par définition en amont de l'aménagement et de l'immobilier, l'impact de l'action des EPF sur la production concrète de logements ne sera significatif qu'à moyen terme.

 - Il convient par ailleurs que les EPF développent une politique d'anticipation sur le moyen/long terme, s'appuyant, de façon complémentaire et articulée, sur la délimitation de nouvelles zones d'aménagement différées et la constitution de réserves foncières, par DUP si nécessaire. Les collectivités locales concernées n'étant pas toujours en mesure de contractualiser et notamment de garantir le rachat du foncier, cette politique d'anticipation se fera pour une part en « risque propre » par les EPF. Dans ce cas, il est souhaitable que les modalités de cession, à déterminer par les Conseils d'Administration respectifs, et notamment la fixation des prix de cession, tiennent compte du risque pris et garantissent la préservation des équilibres économiques des établissements.

Cette politique d'anticipation - notamment les réserves foncières - sera particulièrement pertinente dans les périmètres d'OIN et dans les secteurs d'urbanisation future, « préférentielle » et « conditionnelle », visés par le SDRIF en projet (« pastilles »).

- L'action foncière n'a de sens qu'articulée avec la planification, et au service des projets urbains futurs. Il est indispensable de développer des réflexions stratégiques en matière de foncier à la bonne échelle, qui est l'échelle intercommunale, pour fonder cette action foncière. Même en l'absence de PLH ou de SCOT, qui constituent un cadre « naturel » pour cela (cf. plus haut), il faut encourager ces approches (développement d'une méthodologie, crédits du CPER, etc....)
3. Les outils de l'action foncière - droit de préemption, zones d'aménagement différé, réserves foncières - doivent être clarifiés et sécurisés dans un contexte aujourd'hui instable (jurisprudence nationale et européenne). Le groupe de travail du Conseil d'Etat (groupe « DUPORT ») mandaté pour réfléchir sur ces questions, propose de distinguer :
- a. un nouveau « droit de préemption » en vue de la réalisation d'une politique ou d'un projet délibéré, avec fixation judiciaire du prix (donc négociation possible).
 - b. Un droit de préférence, simple possibilité de substitution à l'acheteur, au prix de la DIA, pour des acquisitions d'opportunité.

Une telle clarification est effectivement pertinente ; pour qu'elle soit pleinement efficace, il faudrait qu'elle soit l'occasion de poser clairement le principe du « compte à rebours » pour l'évaluation domaniale dans le premier cas (sites concernés par un projet). Il est par ailleurs impératif qu'une politique locale de l'habitat, dès lors qu'elle est territorialisée dans des conditions à définir, relève du premier cas : par exemple, l'obligation de réalisation d'un ratio de logements sociaux implique que le coût du foncier soit négociable.

Ces questions dépassent bien sûr le cadre de la seule Ile-de-France, mais elles sont particulièrement importantes dans les zones tendues comme l'Ile-de-France, et l'attention du Ministre doit être appelée sur ces points si une suite législative est donnée à ce travail.

4. Le groupe a pris connaissance de l'avancement du programme de mobilisation des terrains de l'Etat, présenté par la Délégation à l'Action Foncière (DAF). Pour l'Ile-de-France, ces fonciers ont abouti à la mise en chantier de 4 500 logements en 2006, 7 000 en 2007 ; 25 000 à 30 000 sont prévus sur 2008-2012. Même si ce gisement est par nature « fini », il est significatif sur le moyen terme et sa mobilisation doit être poursuivie avec vigueur. Il s'agira surtout de chercher à raccourcir les délais de décision (ce qui suppose à la fois de déconcentrer une part des décisions auprès des préfets et de renforcer des instances d'arbitrage, notamment en ce qui concerne les terrains ferroviaires) et de rendre plus homogènes les méthodes d'évaluation

domaniale en généralisant la méthode du compte à rebours et en étudiant la possibilité de confier ces évaluations à une structure unique dédiée qui pourrait être la direction nationale des interventions domaniales (DNID). Par ailleurs lorsqu'il s'agit d'implanter des logements locatifs sociaux toute mise en concurrence sur le prix de cession devrait être proscrite.

5. La loi « Engagement National sur le Logement » a prévu l'accessibilité des données collectées par l'administration fiscale en matière de coûts fonciers et immobiliers. Au-delà de cette source, au demeurant hétérogène, il est nécessaire d'avoir en Ile-de-France un véritable suivi des valeurs foncières au sens des charges foncières pour le logement (au m² shon par exemple), et du prix des lots à bâtir.

C'est d'autant plus nécessaire que leur niveau devrait désormais se stabiliser voire diminuer et qu'une politique foncière, anticipatrice par définition, se doit de disposer de telles références. Ce tableau de bord, qui suppose en particulier de collecter l'information auprès des aménageurs et des opérateurs privés et sociaux, à vocation à être mis en place au sein de l'Observatoire Régional du Foncier (qui en a déjà été saisi).

6. Le groupe souligne l'intérêt, pour le logement social, de la mesure d'exonération des plus-values pour réaliser des logements sociaux. Cette disposition a été prolongée jusqu'à fin 2009 par la loi de finances, et étendue aux achats par les EPF, sous condition qu'ils revendent à des bailleurs sociaux. C'est une excellente mesure, mais qui risque de rester inopérante pour les EPF avec le délai de cession imposé – 1 an – qui ne tient pas compte des délais habituels de montage des projets et d'obtention des permis de construire purgés et des financements. Un délai de 2 ou 3 ans paraît plus réaliste.

III- La Relance de l'Urbanisme Opérationnel

Il est clair que les dispositifs juridiques et financiers de l'urbanisme opérationnel qui ont fait preuve d'une efficacité certaine jusqu'aux années 90 achèvent un cycle historique de près de 40 ans. C'est ainsi que la participation des ZAC à la construction de logements qui atteignait 16 900 unités de 1990 à 1996 est tombée à 8 000 ces dernières années, parallèlement à la baisse du nombre des logements commencés passée de 60 000 en 1989 à moins de 40 000 actuellement. Les lotissements ont aussi beaucoup diminué, ce qui entraîne un recours accru aux permis de construire isolés qui ne dépassent guère une trentaine de logements en moyenne, ce qui contribue à l'augmentation du coût unitaire de l'habitat et à l'étalement urbain. Une vigoureuse relance de l'urbanisme opérationnel s'avère donc indispensable.

Les acteurs centraux de la relance de l'urbanisme opérationnel sont les communes, le cas échéant associées au sein des intercommunalités. Appuyés sur les aménageurs et constructeurs publics ou privés, elles sont seules en mesure d'inscrire sur le terrain l'objectif partagé par l'Etat et la Région de construire 60 000 logements par an en Ile-de-France, notamment par la mise en œuvre des éco-quartiers, conformément aux propositions du « Grenelle de l'environnement ».

Le groupe de travail s'est donc attaché à proposer des mesures susceptibles d'encourager et de faciliter l'action des communes et de leurs opérateurs dans les démarches de création de foncier constructible et de conduite des procédures d'aménagement.

1 - Le guide de l'urbanisme opérationnel

Si les profonds changements entraînés par la loi SRU du 13 décembre 2000 complétée par la loi « urbanisme et habitat » en 2004 ont pu perturber quelque peu l'élaboration du document fondamental que constitue le PLU, cette période est désormais close.

En revanche, les procédures d'urbanisme opérationnel figurant dans les livres III et IV du code de l'urbanisme -ce dernier ayant été fortement modernisé à compter du 1er octobre 2007- ne sont pas encore parfaitement intégrées, d'autant plus que des jurisprudences récentes (arrêt « Auroux » de la

Cour de justice européenne) peuvent secréter de l'incertitude juridique, hantise des opérateurs, et rendre légitimement prudentes les collectivités.

Il est donc proposé d'établir et de publier, sous le pilotage de la DGUHC un guide présentant de manière détaillée les différentes phases des procédures en matière d'aménagement urbain en particulier pour les ZAC, les lotissements et les différentes procédures permettant de diviser un terrain, ainsi que les mécanismes de participation de l'aménagement au financement des équipements publics.

2 - Réduire les délais des autorisations

Les procédures d'aménagement qui relèvent du code de l'urbanisme (notamment ZAC et permis d'aménager) ont été fortement simplifiées par les réformes récentes. Par contre l'aménagement suppose fréquemment des procédures connexes : DUP, autorisations au titre de la loi sur l'eau, archéologie préventive... Les délais qu'elles introduisent sont souvent pénalisants pour les opérations d'aménagement. Le groupe de travail souhaite qu'un examen détaillé soit effectué pour chacune de ces procédures avec pour objectif d'en encadrer les délais de mise en œuvre et lorsque cela est possible de sanctionner leur dépassement par un mécanisme d'autorisation ou d'accord tacite. Par ailleurs toutes ces procédures relèvent de la compétence de divers service de l'Etat. Le groupe de travail suggère qu'il soit demandé aux préfets de coordonner les services concernés autour d'un objectif d'accélération des opérations de logements.

3 - Favoriser la densification

Le projet de nouveau schéma directeur régional d'Ile-de-France affiche, en accord avec les préconisations du « Grenelle de l'environnement », un parti général de densification, en particulier en zone centrale.

Il est proposé, pour aller dans ce sens, et en se limitant le cas échéant aux seules grandes agglomérations, d'une part, de supprimer le 12° de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme qui offre la possibilité de fixer des surfaces minimales de parcelle, d'autre part, d'instaurer une certaine souplesse dans l'application du coefficient d'occupation des sols et au sol dans une limite qui pourrait se situer entre 10 et 20 %.

4 – Renforcer les capacités d'ingénierie à la disposition des communes.

Le constat de déficit d'ingénierie fait en matière de planification est complètement transposable à l'urbanisme opérationnel, moins dans les fonctions aval (il existe en Ile de France de nombreux aménageurs compétents) que dans les fonctions amont : élaboration de projets urbains, études pré opérationnelles, cahiers des charges des concessions d'aménagement, et appelle les mêmes réponses.

On rajoutera seulement que le rôle de conseil que les services de l'Etat ont joué dans le passé sur ces sujets a aujourd'hui largement disparu faute de maintien dans les DDE des compétences correspondantes. Les conditions dans lesquelles pourrait être retrouvé un minimum de compétences, mutualisées au niveau régional, mériteraient d'être examinées.

5 – La boîte à outils de l'urbanisme opérationnel

Comme il a été rappelé plus haut, les outils de l'urbanisme opérationnel ont fait l'objet d'importantes réformes dans la période récente. Ils permettent désormais des souplesses considérables qui répondent à l'essentiel des préoccupations des professionnels, mais qui sont encore mal connues et sous utilisées. Toutefois l'accent mérite d'être mis sur quelques sujets dont certains appellent quelques modifications législatives ou réglementaires.

5.1 - Les permis groupés valant division (article R. 431-24 du code de l'urbanisme)

Le décret du 5 janvier 2007 permet, dans bien des cas, d'utiliser un simple permis, même en cas de plusieurs maîtres d'ouvrage, pour diviser, aménager et construire une parcelle, même importante.

Mieux, la division par permis successifs, autorisée par le R. 442-1 *d*) du code de l'urbanisme, permet à un propriétaire de grands terrains de détacher des parcelles constructibles sans créer de lotissement.

Ces procédures simplifiées sont encore mal connues des collectivités et des maîtres d'ouvrage. Un effort de communication est donc nécessaire.

5.2 - Les ZAC

La ZAC est une procédure beaucoup plus simple qu'il est souvent dit, et qui permet surtout de conduire les opérations dans un cadre extrêmement souple tout offrant les garanties de bonne fin adéquates. Si par définition une ZAC est nécessairement d'initiative publique, la réforme des concessions d'aménagement, permet de mettre à égalité dans un cadre transparent les différentes catégories d'aménageurs, publics ou privés. La ZAC doit pouvoir ainsi redevenir le cadre privilégié de l'urbanisme opérationnel en Ile de France, notamment pour les opérations nécessitant un remembrement foncier et /ou la réalisation d'un programme significatif d'équipements publics.

La priorité mise sur le renouvellement urbain, qui implique en général d'intervenir sur du foncier onéreux, devrait en outre conduire à développer des partenariats associant suivant les circonstances l'aménageur, un ou des propriétaires fonciers et des constructeurs. De tels partenariats peuvent notamment permettre de mieux sécuriser les bilans des opérations et de mieux répartir les risques. Ils n'appellent pas de modifications réglementaires si ce n'est de permettre en ZAC à un propriétaire qui n'est pas l'aménageur mais qui est lié à celui-ci et à la commune par une convention, de pouvoir diviser son terrain sans recourir à la procédure de lotissement.

5.3 – L'évaluation de l'impact des réformes

Comme souligné à plusieurs reprises dans ce rapport, beaucoup de questions soulevées dans le passé ont trouvé des réponses dans les réformes intervenues récemment et notamment dans celle des autorisations d'urbanisme qui est en vigueur depuis le premier octobre dernier. En articulation avec les initiatives qui pourront être prises au niveau national, il paraît souhaitable de procéder à une évaluation spécifique à l'Ile de France de l'impact de cette réforme. Cette évaluation serait à mener sous l'égide de la DREIF en associant étroitement les représentants des maires et des professionnels.

Par ailleurs le contentieux joue un rôle croissant dans le calendrier de réalisation des opérations d'aménagement et de construction en Ile-de-France. Il paraît important d'en mieux cerner les caractéristiques et les évolutions au regard notamment, là aussi, des évolutions réglementaires récentes. Il est en conséquence proposé de mettre en place, dans le cadre de l'Observatoire régional du foncier, un observatoire du contentieux de l'urbanisme.

6 - Le financement des équipements publics

L'aménagement d'un nouveau quartier soulève bien souvent la question du financement des équipements publics nécessaires à sa desserte et à son fonctionnement. Lorsque l'aménagement se fait dans le cadre d'une ZAC, les modalités de ce financement sont organisées par les articles L. 311-4 et L. 311-5 du code de l'urbanisme et fonctionnent correctement. En dehors des ZAC, les communes ont le choix entre le régime de droit commun qu'est la TLE, mais dont le produit est souvent insuffisant, et la mise en place d'un PAE (programme d'aménagement d'ensemble). Cet outil, principalement pensé pour urbaniser des terrains agricoles par le biais de lotissements de maisons individuelles est mal adapté à un urbanisme de restructuration urbaine.

Deux voies de réforme complémentaires paraissent nécessaires :

- Assouplir les modalités de fonctionnement des PAE, en en gardant l'esprit (financement des équipements d'une zone où agiront de façon autonome plusieurs propriétaires ou constructeurs) mais en en allégeant radicalement les conditions de mise en œuvre, ce qui reviendrait d'une certaine façon à permettre aux communes d'instaurer une TLE majorée sur un secteur délimité.
- Introduire un régime de participations défini par voie conventionnelle entre une commune et un propriétaire, ou son ayant droit, qui développe un projet. Cette participation serait seulement bordée par la règle de proportionnalité aux besoins engendrés par l'opération, applicable dans les ZAC ; elle se substituerait, là où elle s'appliquerait, à tout autre mode de contribution.

L'intervention de l'Etat

La décentralisation a donné aux communes l'essentiel des pouvoirs en matière d'urbanisme et il ne peut être question de revenir sur ces dispositions qui ont constitué une vraie avancée en matière de libre administration des collectivités territoriales.

Les états généraux du logement en Ile-de-France

En revanche, l'Etat est en droit d'agir en Ile-de-France dans deux domaines où son rôle est clairement identifié à savoir, d'une part, celui de la planification urbaine (sujet traité dans la première partie du présent rapport) et, d'autre part, au titre des opérations d'intérêt national régies par l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme.

Un troisième domaine relatif au logement social est actuellement en cours d'émergence, à savoir l'intervention de l'Etat en cas de carence manifeste de communes concernées par l'application de la loi SRU et disposant de terrains constructibles ou susceptibles de l'être, en particulier de terrains publics.

Des dispositifs existent déjà, en particulier l'article 1 de la loi ENL qui permet le transfert de l'autorisation de construire au préfet pour réaliser des programmes de logements sur des terrains de l'Etat et de ses établissements publics, ainsi que les procédures de déclaration de projet ou de projet d'intérêt général (article L. 123-14 du code de l'urbanisme). Force est de constater qu'ils n'ont jamais été appliqués dans la région Capitale (ni nulle part ailleurs).

Les propositions qui suivent sont de nature diverses, mais elles visent toutes, dans le respect des équilibres institutionnels actuels, à donner à l'Etat les pleins moyens d'assurer les responsabilités qui sont les siennes.

7 - Permettre explicitement au préfet de faire une déclaration de projet pour la réalisation de programmes de logements comprenant des logements sociaux et ainsi de modifier le PLU après enquête publique. Il s'agit simplement de compléter l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme en rajoutant parmi les actions pouvant faire l'objet d'une déclaration de projet « la réalisation d'un programme de construction de logements comprenant des logements sociaux ».

8 - Redonner la main à l'Etat en matière de droit de préemption urbain et de permis de construire dans les communes en état de carence. Il s'agit, dans les communes où la carence a été prononcée, de transmettre au préfet la déclaration préalable prévue à l'article L. 213-2 et de permettre à celui-ci d'exercer le cas échéant son droit de préemption et de délivrer le permis de construire afin de permettre la réalisation des objectifs de la loi SRU. Les articles L. 422-1 et L. 422-2 du code de l'urbanisme seront modifiés en ce sens pour faciliter une application de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation.

9 - Afficher la volonté de l'Etat, en publiant une liste des terrains lui appartenant ou qui appartiennent à certains de ses établissements publics, et pour lesquels il envisagerait de mettre en œuvre les dispositions de l'article 1 de la loi ENL. Un tel affichage pourrait être de nature à favoriser les négociations avec les communes concernées.

10 - Prévoir que dans les opérations d'intérêt national (OIN), les orientations générales d'urbanisme puissent être fixées par voie réglementaire. Les dispositifs exposés ci-dessus concernent des opérations de moyenne importance. En revanche il pourrait s'avérer utile de compléter l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme en prévoyant que des décrets en Conseil d'Etat peuvent, le cas échéant, arrêter les orientations générales d'urbanisme applicables dans le périmètre des opérations d'intérêt national. La même mesure pourrait être étendue aux opérations relevant de l'article 1 de la loi ENL mentionnées ci-dessus.

11 - Conditionner les investissements de l'Etat à la construction de logements

Les investissements de toute nature que l'Etat est amené à réaliser sur diverses parties du territoire francilien sont autant de moments de dialogue avec les collectivités concernées. Il est proposé que cela soit, le plus systématiquement possible, des occasions de contractualiser, en contrepartie et lorsque cela se justifie, un effort des communes ou des intercommunalités en matière de logement. De façon plus particulière il devrait aller de soi que tous les contrats territoriaux venant décliner le CPER contiennent un volet consacré à la production de logements.

12 - Permettre aux établissements publics d'aménagement de s'associer avec le secteur privé :

Les EPA d'Ile-de-France et notamment les plus récents sur Seine Aval et Seine Amont peuvent trouver intérêt à instaurer des partenariats avec le secteur privé notamment pour conduire des opérations en co-aménagement. La solution la plus adaptée semble être la constitution de filiales communes, par exemple sous forme de sociétés à action simplifiées (SAS).

IV – Actions en faveur des maires bâtisseurs

Une des raisons qui poussent les communes, et leurs habitants, à refuser un rythme soutenu de constructions nouvelles, est la crainte des charges engendrées par l'afflux d'une population nouvelle, qu'il s'agisse de coûts d'investissement (en premier lieu pour les écoles et les crèches), ou de charges de fonctionnement.

Certes ce sujet mériterait d'être objectivé. Il est notamment évident que la situation des communes franciliennes est très variable. Pour ne prendre que la question des écoles primaires, certaines disposent de capacités largement excédentaires qui devraient les encourager à rechercher l'arrivée de nouveaux ménages, alors que d'autres sont dans la situation strictement inverse. Un travail visant à établir pour chaque commune d'Ile de France des ratios pour les principaux types d'équipements et de les comparer pourrait ainsi s'avérer tout à fait utile.

Il ne fait toutefois pas de doute que l'affirmation selon laquelle l'accueil de logements coûte et l'accueil d'activités économiques rapporte, est très largement exacte. (Dans son rapport d'avril 2005 sur la relance du logement en Ile de France, Pierre Pommelet mentionnait l'estimation faite en moyenne nationale par la DGCL qui évaluait le coût d'un logement pour les finances locales à 3 170 € en fonctionnement et 1 195 € en investissement.)

Comment soutenir financièrement les communes qui font l'effort de construire est une question qui est ainsi régulièrement posée mais à laquelle aucune réponse à hauteur des enjeux de la région Ile de France n'a véritablement été apportée.

1. A tout le moins, il convient de ne pas dégrader les mécanismes en vigueur. A cet égard le groupe de travail souhaite que l'attention du ministre en charge du logement soit attirée sur deux sujets :

- Le maintien au delà de 2009 de la mesure permettant la compensation intégrale auprès des communes de l'exonération de TFPB dont bénéficient les nouveaux logements locatifs sociaux.
- Les nouvelles modalités du recensement général de la population, qui le rendant quasi-permanent, suppriment les recensements complémentaires, ce qui aura pour effet de prendre

en compte les évolutions de la population des communes avec deux ans de retard, au lieu de les anticiper. Par ailleurs le passage de l'ancien au nouveau système peut conduire à ce que des communes en expansion, qui ont bénéficié, par le biais de recensements complémentaires, de population « fictives », connaissent en 2009 une évolution négative de leur population légale avec les effets induits correspondants sur le montant des dotations de l'Etat.

Sans avoir pu approfondir ces mécanismes complexes, le groupe de travail propose que soit étudiées des mesures de transition permettant de lisser sur plusieurs années les évolutions négatives que pourraient subir des communes bâtitesses, et que soit rétablie, dans le chiffre de population servant au calcul de la DGF, une population « fictive » pour les logements en cours de construction. Par rapport au dispositif antérieur, le nombre d'habitants « fictifs » pourrait être ramené à 3 (au lieu de 4) et les logements ne seraient comptés qu'une fois, une seule année.

2. En deuxième lieu peut se poser la question de l'utilisation de mécanismes actuels de subvention aux communes. Ce pourrait être :

- Le FAU alimenté par les contributions mises à la charge des communes soumises aux obligations de l'article 55 de la loi SRU. Le groupe de travail n'a pas retenu cette piste considérant d'une part la relative modestie de ce fonds (14 millions d'Euros en 2007), d'autre part que la plus grande part du fonds est déjà ciblée sur les communes les plus dynamiques en matière de logement, et que d'autre part ses ressources ont vocation à décroître et à terme à disparaître.
- La DGE communale. Cette piste est également limitée sachant qu'il s'agit de crédits relativement modestes et destinés essentiellement aux petites communes. Les préfets pourraient cependant être invités, comme certains le font déjà, à faire du dynamisme des communes en matière de logement le critère principal d'attribution de ces aides.

3. De nouveaux mécanismes à expertiser

3-1. Le Département des Yvelines a mis en place un dispositif de Contrats de Développement de l'Offre Résidentielle (CODOR) qui permet aux communes s'engageant sur un programme de logements de bénéficier d'une subvention forfaitaire de 10 000 € pour chaque logement construit au delà d'un certain rythme de construction. Ce système est analogue à celui du Fonds d'Action Logement mis en place par l'Etat en 1987 mais qui n'a fonctionné que pendant 2 ans. Il rencontre un incontestable succès. Toutefois le coût de ce programme et la libre administration des collectivités locales ne permettent pas d'envisager son extension volontaire, et encore moins autoritaire aux autres conseils généraux de l'Ile de France.

Aussi, l'idée serait d'instituer un dispositif national étatique pour l'île de France.

Les principes du CODOR pourraient être repris dans un tel dispositif :

- montant incitatif par logement supplémentaire au-delà du point mort régional, avec variation possible selon le type de logement (prime supplémentaire aux logements collectifs ou sociaux) ;
- contrat pluriannuel (3 ou 6 ans) librement négocié entre l'Etat et la commune (ou l'EPCI à fiscalité propre disposant d'un PLH intercommunal approuvé le cas échéant), avec versement d'un acompte dès la signature du contrat, versement intermédiaire à mi-parcours au-delà d'un nombre de constructions fixé à l'avance et du solde après vérification de la réalisation effective des engagements
- versement direct à la commune, connu à l'avance et libre d'emploi (équilibre de l'opération, foncier, équipements publics, espaces extérieurs,...) ;
- cadre juridique unique dans lequel les autres collectivités territoriales (agglomérations, conseils généraux, conseil régional) pourraient, de manière facultative, abonder la dotation minimale de l'Etat sans qu'ils soit besoin d'inventer d'autres systèmes.

Le coût d'un tel dispositif est évidemment fonction du montant de la prime, de son seuil de déclenchement, et du succès qu'il connaîtra auprès des communes. Le groupe de travail n'avait pas les moyens de rentrer dans un tel exercice, mais l'ordre de grandeur devrait en être de plusieurs dizaines de millions d'euros par an. Mettre en place ce système suppose donc de trouver la ressource correspondante. Une piste, non expertisée par le groupe de travail, pourrait être de majorer et d'étendre géographiquement l'actuelle redevance sur les bureaux.

3-2. Une autre voie, qui a été évoquée au niveau national à de nombreuses reprises mais sans succès à ce jour, est d'introduire dans la DGF un paramètre reflétant l'effort des communes en matière de construction de logements. Sans mésestimer les oppositions auxquelles cette idée s'est heurtée, il convient de souligner qu'une telle mesure peut s'introduire de façon progressive dans le cadre des marges de progression de la DGF, et sans prélèvements obligatoires supplémentaires. Si malgré tout ce dossier venait à être définitivement fermé au niveau national, il conviendrait d'examiner la possibilité d'un dispositif purement francilien qui s'appuierait sur le fonds de solidarité entre les communes de l'Ile de France, fonds de redistribution entre communes dont le montant annuel est de l'ordre de 180 millions d'euros. Ce dispositif reste à inventer mais le principe serait, en complément des prélèvements actuels, d'effectuer un prélèvement sur les ressources des communes qui construisent très peu, et de rajouter une part d'emplois au bénéfice des communes qui font un effort significatif.