

Les communes et la relance de la construction : inciter ou contraindre ?



Arnaud Bouissou/METL-MEDDE

Dans un contexte de crise endémique du logement, l'impératif d'une relance de la construction s'impose. La loi du Grand Paris comme le schéma directeur de la région Île-de-France fixent en ce sens des objectifs ambitieux. Se pose maintenant la question du cadre de leur réalisation.

Chaque hiver, la question du mal-logement et des sans-abri revient au centre des préoccupations médiatiques, politiques et citoyennes. Selon l'Insee⁽¹⁾, la France comptait environ 250 000 personnes privées de logement dans les années 2000, dont 33 000 vivaient « entre la rue et les dispositifs d'accueil d'urgence ». La crise du logement s'accroît. Les indicateurs en témoignent : maintien à des niveaux très élevés des prix de

l'immobilier et des loyers, accroissement du nombre de demandeurs de logements sociaux, ralentissement de la mobilité des ménages... Mis en place en 2007, le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable (Dalo) confirme l'ampleur de cette crise. Or, près de 60 % des recours déposés au titre de la loi Dalo concernent l'Île-de-France et c'est dans cette région que le taux de relogement des demandeurs prioritaires reste le plus faible.

C'est pourquoi, dans son dernier rapport⁽²⁾, le comité évoque la nécessité d'une mobilisation générale et d'une réforme de la gouvernance de la politique du logement. Il rappelle « sa demande de mise en place d'une autorité organisatrice du logement, condition indispensable au traitement de la crise francilienne ». Il demande que cette autorité soit en charge de procéder aux arbitrages relatifs à la répartition territoriale des objectifs de construction et puisse disposer des moyens permettant de les faire respecter.

Mais que sait-on réellement de la diversité des situations locales ? De quels moyens dispose-t-on pour mieux partager, à l'avenir, l'accueil des populations au sein de la région ? Quelle

est la réceptivité des documents d'urbanisme pour accueillir des constructions nouvelles ?

Relancer la construction : un objectif consensuel... qui peine à se concrétiser

À l'occasion du Salon de l'habitat francilien, en octobre 2012, un sondage réalisé pour le compte de l'Amif⁽³⁾ faisait apparaître que « 94 % des maires estimaient que la construction de nouveaux logements en Île-de-France était 'importante', 'très importante', voire 'cruciale', 77 % d'entre eux étant disposés à bâtir plus dans leur commune ».

Pour bâtir davantage, 66 % des élus réclament une simplification des procédures d'aménagement et un encadrement plus strict des possibilités de recours. Le manque de terrains et le prix du foncier, les coûts élevés de la construction et des équipements publics nécessaires aux habitants des nouveaux logements constituent les principaux freins.

Au-delà de cette unanimité affichée sur l'objectif à atteindre et les obstacles à surmonter, le palmarès de la construction des communes franciliennes révèle une grande diversité de situations.

(1) « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles : La situation dans les années 2000 » ; Insee Première, n° 1330, janvier 2011.

(2) *Droit au logement : rappel à la loi*, sixième rapport de la commission pour la mise en œuvre du droit au logement opposable, novembre 2012.

(3) Association des maires d'Île-de-France.

Au cours des vingt dernières années, les 266 communes ou arrondissements parisiens de plus de 10 000 habitants ont accueilli 640 000 logements neufs, soit 80 % de la construction francilienne. Ce volume, qui représente 14 % du parc immobilier actuel, se répartit de façon très inégale d'une commune à l'autre. Ainsi, cette construction récente⁽⁴⁾ représente entre 5 % du parc immobilier dans quelques arrondissements parisiens, Neuilly-sur-Seine ou Fontenay-sous-Bois et plus de 25 % à Alfortville, Courbevoie ou Issy-les-Moulineaux.

Comment expliquer de tels écarts ? On peut penser, de prime abord, à la densité et au manque d'espaces, ainsi qu'à l'attractivité relative de la commune aux yeux des promoteurs. Ces paramètres jouent-ils vraiment un rôle déterminant ? Si on observe effectivement une légère tendance à la baisse du taux de construction en fonction de la densité des tissus urbains, on constate également que, pour une densité donnée, les écarts restent très élevés (voir graphique ci-dessous). Ainsi, dans les 29 arrondissements et communes dont la densité est supérieure à 200 logements à l'hectare, le taux de construction au cours des deux dernières décennies varie de 2 % à 28 % du parc immobilier. Dans les 26 communes dont la densité est comprise entre 100 à 200 logements à l'hectare, ce taux varie de 4 % à 33 %. Enfin, parmi les 83 communes dont la densité se situe entre 50 et 100 logements à l'hectare, il s'échelonne de 2 % à 48 %. Le « manque d'espace » ou la densité préexistante ne sauraient à eux seuls expliquer la faiblesse de la construction. Seconde explication, la construction serait guidée par l'activité du marché immobilier, le niveau des prix et le volume des ventes expliquant le plus ou moins grand attrait des promoteurs, lotisseurs et aménageurs pour telle ou telle commune. Là encore, si l'on retrouve bien un lien entre intensité du marché immobilier et dynamisme de la construction, la corrélation reste lâche et les exceptions légions. En fait, cette extrême diversité des rythmes de construction est souvent le reflet de l'histoire urbaine récente. Ici, les mutations industrielles ont libéré de grandes emprises en partie réaffectées aux bureaux et à l'habitat. Ailleurs, la restructuration de grands équipements (hôpitaux, casernes, emprises d'infrastructures...) a permis de donner corps à des projets d'aménagement. Au-delà de ces grandes opérations, le dynamisme de la construction est particulièrement marqué aux franges de l'agglomération (voir carte). Ce rythme de construction témoigne pour une part notable de la plus ou moins grande permisivité du plan local d'urbanisme (PLU) dont les règles sont fixées par la commune. Ces documents constituent une matière vivante : sur les 1281 communes franciliennes, 70 ont arrêté un nouveau PLU en 2011 et plus de 110 en 2012. Au-delà de ce que le règlement autorise, la commune possède également une vaste palette de moyens pour inciter ou dissuader les opérateurs : rigueur de l'instruction du permis de construire,

droit de préemption, référence à une charte qui complète le PLU et encadre les conditions d'intervention des promoteurs...

Aujourd'hui, pour que les objectifs de construction⁽⁵⁾ fixés par la loi du Grand Paris et repris dans le schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif) ne restent pas lettre morte, chacun a conscience de la nécessité de mieux articuler l'élaboration de ces politiques communales avec les grands objectifs d'aménagement et de refonder la gouvernance du logement en Île-de-France.

Une nouvelle gouvernance au service d'une stratégie partagée

En trente ans, les compétences exercées par les collectivités territoriales n'ont cessé de s'étendre. Pourtant, au terme de ces transferts successifs, le logement occupe toujours une place singulière. C'est sans doute la compétence qui implique le plus grand nombre de protagonistes, sans que l'on puisse réellement dire qui, en Île-de-France, définit la stratégie d'ensemble et veille à sa mise en œuvre. De quelle façon l'État, la Région, les départements et les communes interviennent-ils ?

L'État continue à fixer les règles et les conditions générales de financement, apporte les ressources permettant de verser les aides à la personne et une partie (en baisse) des aides à la pierre, sans oublier les aides indirectes (TVA à taux réduit). En Île-de-France, il fixe également l'objectif global de production à atteindre et sa territorialisation (TOL)⁽⁶⁾...

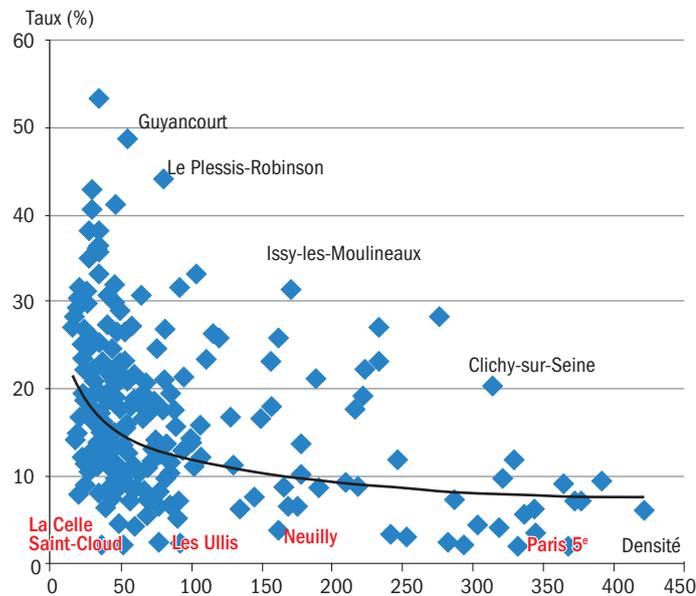
La Région, par l'élaboration du Sdrif, décline ces objectifs dans la carte de destination générale des sols. Elle élabore également le schéma de développement du logement étudiant, apporte ses aides financières à de nombreuses opérations de construction ou de réhabilitation du parc public et privé...

(4) Construction 1991 à 2010 / parc total.

(5) 70 000 logements par an.

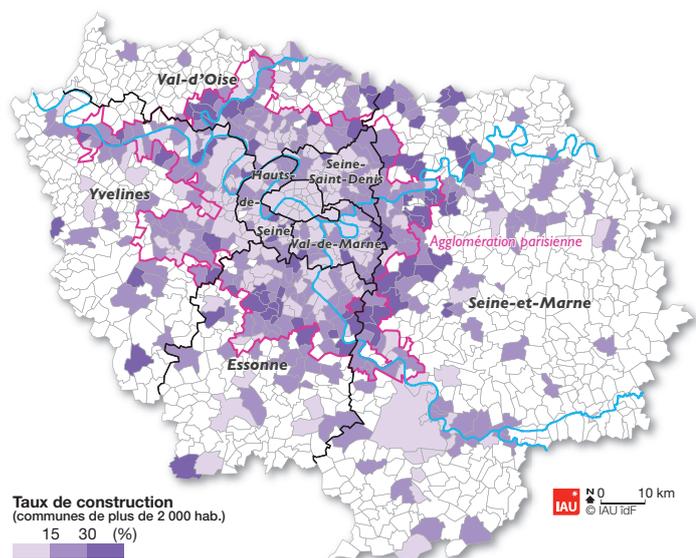
(6) Territorialisation des objectifs de logement.

Taux de construction selon la densité



Source : Sitadel/DRIEA Île-de-France.

Taux de construction des communes urbaines entre 1991 et 2010



Source : Sitadel/DRIEA Île-de-France.

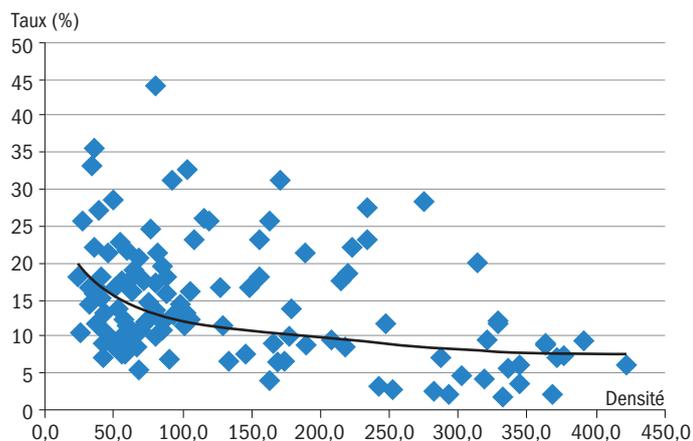
ments à l'hectare, le taux de construction au cours des deux dernières décennies varie de 2 % à 28 % du parc immobilier. Dans les 26 communes dont la densité est comprise entre 100 à 200 logements à l'hectare, ce taux varie de 4 % à 33 %. Enfin, parmi les 83 communes dont la densité se situe entre 50 et 100 logements à l'hectare, il s'échelonne de 2 % à 48 %. Le « manque d'espace » ou la densité préexistante ne sauraient à eux seuls expliquer la faiblesse de la construction.

Seconde explication, la construction serait guidée par l'activité du marché immobilier, le niveau des prix et le volume des ventes expliquant le plus ou moins grand attrait des promoteurs, lotisseurs et aménageurs pour telle ou telle commune. Là encore, si l'on retrouve bien un lien entre intensité du marché immobilier et dynamisme de la construction, la corrélation reste lâche et les exceptions légions. En fait, cette extrême diversité des rythmes de construction est souvent le reflet de l'histoire urbaine récente. Ici, les mutations industrielles ont libéré de grandes emprises en partie réaffectées aux bureaux et à l'habitat. Ailleurs, la restructuration de grands équipements (hôpitaux, casernes, emprises d'infrastructures...) a permis de donner corps à des projets d'aménagement. Au-delà de ces grandes opérations, le dynamisme de la construction est particulièrement marqué aux franges de l'agglomération (voir carte). Ce rythme de construction témoigne pour une part notable de la plus ou moins grande permisivité du plan local d'urbanisme (PLU) dont les règles sont fixées par la commune. Ces documents constituent une matière vivante : sur les 1281 communes franciliennes, 70 ont arrêté un nouveau PLU en 2011 et plus de 110 en 2012. Au-delà de ce que le règlement autorise, la commune possède également une vaste palette de moyens pour inciter ou dissuader les opérateurs : rigueur de l'instruction du permis de construire,

droit de préemption, référence à une charte qui complète le PLU et encadre les conditions d'intervention des promoteurs...

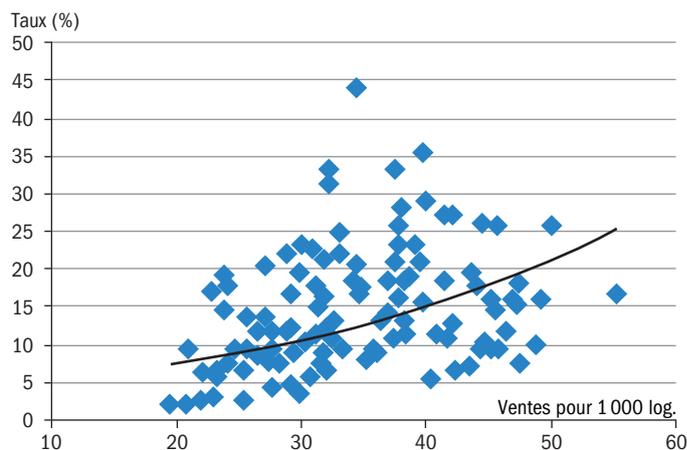
Taux de construction dans les communes de proche couronne

Taux de construction selon la densité



Source : Sitadel/DRIEA.

Taux de construction selon l'activité du marché immobilier



Les départements ont la charge du volet le plus social (aide au logement des personnes défavorisées, fonds de solidarité pour le logement) ; ils peuvent aussi être délégués des aides à la pierre et interviennent, pour certains, en soutenant un organisme HLM... Le bloc communal est impliqué dans l'action foncière et l'élaboration du PLU qui fixe la constructibilité des parcelles ; il délivre les permis de construire, enregistre la demande sociale et intervient via les offices HLM... Cette brève énumération montre bien l'imbrication des responsabilités. La prise de conscience de l'existence d'un « intérêt général » en matière de logement rend désormais indispensable l'émergence d'une nouvelle gouvernance assurant une discipline collective et le déploiement de l'effort de tous. De nombreuses collectivités se sont exprimées dans ce sens, et notamment la Région, la ville de Paris, Paris Métropole... Il incomberait à cette nouvelle instance de définir la stratégie d'ensemble et de la faire partager tant aux collectivités territoriales qu'aux opérateurs (aménageurs, organismes HLM, promoteurs, bailleurs publics et privés...). Cette stratégie se déclinerait dans un programme régional de l'habitat précisant les objectifs globaux de production, la nature des logements répondant le mieux aux besoins actuels et futurs de la population (taille des ménages, modes de

vie, solvabilité...), les objectifs de construction impartis à chaque territoire, du centre à la périphérie.

Il lui faudra également mobiliser les ressources nécessaires pour conduire son programme et en moderniser les modalités d'utilisation. Beaucoup espèrent surtout qu'elle assurera une meilleure articulation entre la stratégie régionale et sa mise en œuvre locale par les communes et les intercommunalités. Et surtout qu'elle exercera un effet de levier pour la relance de la construction.

Remplir les objectifs de construction : inciter ou contraindre ?

L'acceptation par les communes d'un effort significatif de construction se heurte en pratique à deux écueils : la résistance des habitants à la transformation de leur cadre de vie et le coût de nouveaux équipements nécessaires à l'accueil d'un surcroît de population, ces deux arguments étant généralement liés. C'est pourquoi l'octroi d'une aide aux « maires bâtisseurs » figure parmi les outils évoqués de façon récurrente depuis de nombreuses années⁽⁷⁾. Cette piste fait actuellement l'objet d'intenses réflexions afin d'en définir les modalités et d'identifier la ressource permettant d'en assurer le financement. Sur ce dernier point, la mutualisation d'une partie des recettes perçues par les

communes au titre des droits de mutation (DMTO) est la solution la plus régulièrement évoquée. Le versement d'une aide aux « maires bâtisseurs » peut sans doute jouer un rôle utile envers les communes hésitant à construire du fait de la fragilité de leur situation financière. On peut cependant douter que le soutien de quelques volontaires suffise pour satisfaire les objectifs ambitieux énoncés dans la loi du Grand Paris. D'autre part, les risques de retournement du marché immobilier (forte baisse du volume des transactions, incertitude sur le niveau des prix...) peuvent susciter quelques craintes sur la pérennité d'une ressource fondée sur les droits de mutation pour financer un dispositif appelé à s'inscrire dans la durée. Or, la naissance d'un sentiment de solidarité entre collectivités pour contribuer à résoudre la crise du logement apparaît déterminante pour réinventer cette gouvernance du logement et incite à explorer d'autres voies. En fait, l'émergence d'un intérêt supracommunal dans le domaine du logement peut difficilement s'imaginer sans quelques ajustements dans l'exercice des libertés octroyées aux communes depuis la décentralisation. Il y a vingt ans, un premier pas a été accompli lorsque le législateur a cherché à assurer une répartition plus harmonieuse du logement social dans les villes, en votant la LOV⁽⁸⁾ puis la loi SRU⁽⁹⁾. Depuis 2000, les

communes urbaines sont tenues de contribuer à la production de logements sociaux, faute de quoi, elles sont mises à l'amende⁽¹⁰⁾. Il ne leur a pas seulement été demandé d'inscrire cet objectif dans les documents d'urbanisme, mais de le mettre concrètement en œuvre dans des conditions qui viennent d'être revues par la loi du 18 janvier 2013⁽¹¹⁾. La question posée aujourd'hui est de même nature : comment garantir un effort de l'ensemble des communes franciliennes en vue d'atteindre l'objectif de construction fixé par la loi du Grand Paris et par le Sdrif ? Si la relance de la construction est bien « une ardente obligation » reconnue par tous, comment faire jouer la solidarité entre collectivités pour agir sans délais ? Tout d'abord en n'exonérant aucune commune de cet effort.

(7) Mesure mise en œuvre dans les années 1980 avec l'instauration d'un fonds d'action logement.

(8) Loi d'orientation pour la Ville du 13 juillet 1991.

(9) Loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000.

(10) Le prélèvement théorique correspond à 20 % du potentiel fiscal par habitant multiplié par le nombre de logements sociaux manquants, sans excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif de la pénultième année. En sont déduites les sommes engagées par la commune pour répondre aux objectifs de la loi. Cette pénalité peut être majorée en cas de carence constatée par le comité régional de l'habitat.

(11) Le taux minimum de logements sociaux est porté de 20 % à 25 % du parc de logement de la commune et les pénalités encourues en cas d'infraction sont multipliées par cinq.

En associant le versement d'une aide aux communes les plus actives et le paiement d'une contribution par toutes celles qui ne s'engagent pas dans cette voie, chaque commune de la métropole francilienne serait impliquée à un titre ou un autre. La solidarité métropolitaine s'exprimerait de façon concrète par la gestion d'un fonds recueillant et redistribuant ces contributions. Ainsi, des objectifs de construction pourraient être fixés à chaque territoire, un peu dans l'esprit de la TOL, contribution ou versement d'une aide ne se déclenchant qu'en-deçà ou au-delà d'un seuil donné. Cela suppose qu'une fois les objectifs répartis sur l'ensemble de la région, l'objectif propre à chaque territoire soit négocié et repris dans un cadre contractuel. Ceci afin de s'assurer d'une bonne prise en compte des contextes locaux : servitudes particulières réduisant les capacités de construction ou, à l'inverse, perspectives de développement et d'accessibilité renforçant l'attractivité d'un territoire. La collectivité ainsi responsabilisée serait placée, dans un premier temps, devant une obligation de moyens. Il pourrait lui être demandé, en premier lieu, de prendre en compte ces objectifs dans son PLU et dans son éventuel contrat de développement territorial (CDT) ; de proposer un plan d'actions pour

accompagner cette relance de la construction, de conclure des partenariats avec les acteurs de niveau régional et métropolitain susceptibles de les aider (aménageurs, établissements fonciers, bailleurs sociaux...). Puis, au terme de cette première phase, lui serait assignée une obligation de résultats. Si elle s'avérait dans l'incapacité d'atteindre l'objectif minimum, la charge de la preuve lui incomberait et elle pourrait être amenée à verser une contribution (comme c'est le cas dans le cadre de la loi SRU) alimentant le fonds d'aide aux « maires bâtisseurs ».

Des modalités à adapter aux échelles de temps et d'espace de l'aménagement

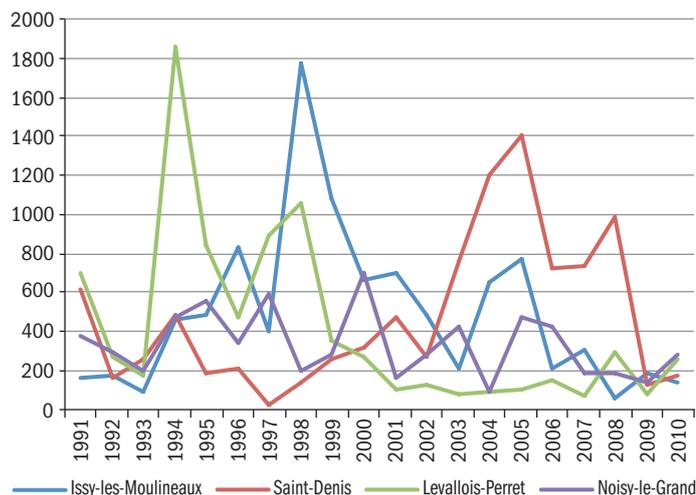
Une difficulté cependant demeure. À l'échelle communale, l'appréciation de l'effort de construction est brouillée par la discontinuité des rythmes de construction propres aux opérations d'aménagement et aux aléas de la conjoncture. Le graphique ci-dessous retrace le rythme de construction dans quatre des communes les plus actives d'Île-de-France. Toutes comptent plus de 60 000 habitants et ont enregistré un taux moyen de construction proche de 25 % du parc au cours des deux dernières décennies. Pour construire 70 000 logements chaque année, c'est ce taux moyen de 25 % qu'il faudrait

atteindre dans l'ensemble de la métropole. Or, le graphique le montre bien, pour apprécier cet effort de façon pertinente, il faut prendre un minimum de recul temporel et inscrire une opération d'aménagement dans la durée de sa réalisation, de sa mise en œuvre à son achèvement. Il faut aussi tenir compte de l'échelle intercommunale. Le même exercice effectué à l'échelle d'un bassin de 200 000 ou 300 000 habitants, taille des grandes intercommunalités en cours d'émergence, permettrait de juger de l'effort de ce territoire sur des bases plus stables. Placé dans un cadre contractuel (qui peut être celui des CDT)⁽¹²⁾, cet engagement des intercommunalités et des communes à accroître la construction sur leur territoire s'ajusterait avec la montée en puissance du projet d'aménagement de la métropole, et notamment avec le rythme de réalisation des nouvelles infrastructures de transport pour les communes desservies. Les signataires de telles conventions pourraient bénéficier d'un appui renforcé des établissements publics fonciers pour préparer les futures opérations d'aménagement. Ainsi, la cohérence entre maîtrise foncière, aménagement, développement des infrastructures de transport et politique du logement se trouverait renforcée.

Mais une réforme de la gouvernance ne saurait à elle seule assurer une relance vigoureuse de la construction en Île-de-France. Il convient également et de façon urgente de s'interroger sur les dynamiques propres à chacun des trois secteurs du logement : l'accession à la propriété, l'investissement locatif privé et le secteur locatif social. Ces questions feront l'objet d'une prochaine *Note rapide*.

Gérard Lacoste ■

Rythme de construction entre 1991 et 2010



Source : Sitadel/DRIEA Île-de-France.

Pour en savoir plus

- BRIANT Pierrette, DONZEAU Nathalie, « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles : La situation dans les années 2000 » ; *Insee Première*, n° 1330, janvier 2011.
- CORBILLÉ Christine, JOINET Hélène, *Étude relative à la mise en œuvre d'une autorité organisatrice du logement en Île-de-France*, Paris, IAU îdF, juin 2012.



- *Droit au logement : rappel à la loi, sixième rapport de la commission pour la mise en œuvre du droit au logement opposable*, novembre 2012.
- GUILLOUET Jean-Jacques, PAUQUET Philippe, « Hébergement d'urgence et d'insertion et logement adapté en Île-de-France », *Note rapide*, n° 611, IAU îdF, décembre 2012.
- LACOSTE Gérard, JOINET Hélène, LOU-CHART Philippe, « Comment décliner les objectifs de construction à l'échelle locale ? », *Note rapide*, n° 577, IAU îdF, octobre 2011.

Directeur de la publication : François Dugeny

Auteur : Gérard Lacoste

Rédactrice en chef : Marie-Anne Portier

Maquette : Annick Herpin

Cartographie : Jean-Eudes Tilloy

Assad Ali Cherif

Sous la direction de Frédéric Theulé

Diffusion par abonnement

80 € par an (≈ 40 numéros) - 3 € le numéro

Service diffusion-vente

Tél. : 01 77 49 79 38

15, rue Falguière 75015 Paris

ISSN 1967 - 2144

www.iau-idf.fr



(12) Une autre forme contractuelle est également évoquée, la convention de développement de l'offre de logement, dont l'articulation avec les CDT reste à préciser.