

**COMMISSION POUR LA RELANCE
DURABLE DE LA CONSTRUCTION DE
LOGEMENTS**

**Tome II – Approfondissement du contrat
local et autres mesures nationales**

SOMMAIRE

1. DANS LES TERRITOIRES PRIORITAIRES, LE CONTRAT DE RELANCE DU LOGEMENT, MIS EN PLACE DANS L'URGENCE EN 2022, DEVRA ETRE APPROFONDI A MOYEN TERME	1
1.1. Associer au contrat tous les acteurs du logement sur le territoire	1
1.2. Approfondir l'évaluation des besoins locaux	2
1.3. Introduire une logique d'engagements mutuels pour accélérer, débloquer et faire accepter les projets.....	3
2. SUR TOUT LE TERRITOIRE, PLUSIEURS MESURES POURRAIENT ENCORE UTILEMENT CONTRIBUER A LA RELANCE DURABLE DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS	10
2.1. Rechercher une plus grande transparence et une plus juste répartition de l'effort de construction	10
2.2. Créer une commission locale de médiation pour traiter des refus d'autorisation contestés.....	12
2.3. Accélérer les procédures contentieuses.....	13
2.4. Mobiliser encore davantage le foncier et le bâti existant.....	16
2.4.1. Favoriser la transformation de bureaux en logements	16
2.4.2. Renforcer les capacités d'action des organismes de foncier solidaires (OFS).....	21
2.4.3. Renforcer les conditions de mise en œuvre des zones d'aménagement concerté (ZAC).....	23
2.4.4. Faciliter la mobilisation des logements vacants.....	24
2.5. Engager une nouvelle étape dans la numérisation	25
LISTE DES PROPOSITIONS	27
LETTRE DE MISSION ET LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION	29
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES	32

1. Dans les territoires prioritaires, le contrat de relance du logement, mis en place dans l'urgence en 2022, devra être approfondi à moyen terme

Dans le premier tome de son rapport, la commission appelait l'Etat, les intercommunalités et les communes des zones les plus tendues à conclure des contrats locaux pour la relance du logement. Ces outils ont vocation à fixer des objectifs en fonction des besoins en logement, l'atteinte des objectifs déclenchant le versement d'une aide de l'Etat¹. Compte tenu de l'urgence d'une relance de la construction dans les zones tendues, la commission invitait à une conclusion rapide de ces contrats (avant le début de l'année 2022), sous une forme simplifiée.

Les développements qui suivent visent à prolonger cette proposition. La commission invite l'Etat et les collectivités concernées à approfondir le dispositif en s'appuyant sur le retour d'expérience des premiers contrats. Ces recommandations concernent donc la prolongation des contrats de relance du logement, au-delà de leur mise en place en 2022.

L'approfondissement des contrats ne devra en aucun cas se solder par une complexification du dispositif. En effet, l'intérêt de l'outil réside en grande partie dans sa simplicité. Aussi les mesures d'approfondissement proposées par la commission devront-elles être mises en œuvre avec intelligence et souplesse, dans l'objectif de répondre le plus efficacement aux enjeux propres à chaque territoire.

1.1. Associer au contrat tous les acteurs du logement sur le territoire

La relance durable de la construction de logements suppose l'action coordonnée de nombreux acteurs locaux. Les décisions prises par les communes et les intercommunalités, en lien avec l'Etat, sont mises en œuvre par un ensemble d'acteurs intervenant dans les domaines de la maîtrise foncière, de l'aménagement, de la promotion, de la construction, de la gestion locative et du financement.

Aussi est-il proposé d'associer aux contrats l'ensemble des acteurs ayant vocation à participer à leur mise en œuvre. L'Etat, l'EPCI et les communes resteraient les principales parties au contrat, seuls responsables les uns envers les autres de la réalisation des engagements de construction et des contreparties en termes de financements. Toutefois, d'autres acteurs gagneraient à être associés à l'élaboration et au suivi des contrats. Ils seraient invités à les contresigner, sur la base d'une participation volontaire.

Il s'agirait des autres acteurs publics du logement : les établissements publics d'aménagement (EPA) et fonciers (EPF), les bailleurs sociaux, Action Logement, la Banque des Territoires. Les acteurs privés de la promotion et de la construction ainsi que les associations de solidarité pourraient également être associés. Cette liste d'acteurs n'est pas limitative, elle devrait être adaptée selon les enjeux du territoire et la nécessité de préserver un dispositif simple et opérationnel. Les contrats permettraient ainsi, à l'échelle de chaque territoire prioritaire, d'organiser l'ensemble des parties prenantes « en mode projet », en vue d'atteindre les objectifs locaux de construction et de réhabilitation.

Proposition n° 1 : Associer à l'élaboration et au suivi des contrats de relance du logement, l'ensemble des acteurs ayant vocation à participer à la mise en œuvre de leurs actions.

¹ Cf. Tome I, proposition n° 2

En Ile-de-France, la mise en œuvre des contrats de relance sur le territoire de la Métropole du Grand Paris rencontre une difficulté institutionnelle. La responsabilité de la politique du logement y a été confiée par la loi à la Métropole du Grand Paris – qui ne s'en est pas effectivement saisie faute d'avoir adopté son programme métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) - alors que ses 12 établissements publics territoriaux (EPT) qui regroupent les 131 communes ont de plein droit la compétence pour adopter des PLU intercommunaux. Il semble inévitable pour des raisons pratiques que les contrats locaux mis en place en 2022 le soient au niveau des EPT.

L'approfondissement de ces contrats va toutefois poser à moyen terme la question des PLH sur lesquels il pourra prendre appui. Si les PLH en cours au moment de la constitution de la métropole ont été maintenus en vigueur provisoirement dans l'attente de l'adoption du PMHH de la métropole, ils ne sauraient fonder durablement les politiques locales de l'habitat. La fixation d'objectifs de construction à l'échelle des EPT est nécessaire et urgente, quel qu'en soit le vecteur.

1.2. Approfondir l'évaluation des besoins locaux

Lors du renouvellement des contrats, il sera également indispensable de veiller à l'approfondissement de l'évaluation des besoins locaux en logements. L'un des principaux apports de l'outil contractuel consiste à construire une vision partagée des besoins du territoire. Aussi conviendra-t-il, en amont du renouvellement des contrats, de fiabiliser l'évaluation quantitative globale des besoins mais également de développer un volet qualitatif précisant les typologies de logements nécessaires à la satisfaction des besoins de la population locale.

Pour ce faire, plusieurs outils peuvent être mobilisés. L'analyse des besoins en logement relève en définitive du niveau intercommunal via l'élaboration et le suivi du programme local de l'habitat (PLH). Cet exercice à dimension politique permet de passer du diagnostic factuel à une stratégie de territoire, plus ou moins volontariste. Aussi s'agira-t-il d'abord de garantir un lien fort entre les objectifs des PLH et ceux des contrats.

En complément, il est recommandé de travailler au renforcement des capacités locales de diagnostic sur le logement. Deux types de mesure permettraient d'atteindre un tel objectif.

En premier lieu, il est proposé de s'appuyer davantage sur les observatoires de l'habitat et du foncier, dont les compétences et les moyens ont récemment été renforcés. La loi dite « Climat et Résilience »² a renforcé et précisé les missions qui doivent obligatoirement être assumées par les observatoires associés aux PLH. Mis en place au plus tard trois ans après que le PLH a été rendu exécutoire, ils ont notamment pour mission d'analyser la conjoncture des marchés foncier et immobilier ainsi que l'offre foncière disponible avec un recensement obligatoire des friches constructibles, des locaux vacants, des possibilités de densification des constructions par rapport à la réglementation et des surfaces potentiellement réalisables par surélévation des constructions existantes³. Le bilan annuel de réalisation du PLH s'appuie sur les travaux de ces observatoires.

Dans ce contexte, il revient d'abord aux EPCI de doter ces observatoires des moyens nécessaires à leurs missions.

² Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

³ Article L.302-1 du code de la construction et de l'habitation.

Mais l'engagement de l'Etat sera aussi indispensable pour mettre à disposition des collectivités et de leurs observatoires les données issues des bases statistiques nationales et diffuser des outils méthodologiques de qualité.

L'outil Otelo est un bon exemple du soutien méthodologique que l'Etat peut apporter aux collectivités. En 2017, un premier guide méthodologique de la projection des besoins en logement avait été publié par le ministère et le Cerema⁴. Depuis début 2018, la DHUP met à disposition des services déconcentrés, et de certains autres acteurs locaux des politiques de l'habitat, son Outil pour la TErritorialisation de la production de LOgements (OTELO). L'atout d'Otelo réside notamment en ce qu'il permet de prendre en compte non seulement les besoins liés aux évolutions de la démographie et de l'occupation du parc, mais également les ceux issus des différentes situations actuelles de mal-logement. Pour cela, l'outil repose sur une base de données riche combinant de multiples sources. De surcroît, il offre à l'utilisateur un large panel de choix normatifs et prospectifs lui permettant d'adapter son estimation aux particularités de son territoire et à la vision politique portée par ses élus.

L'année 2021 a été marquée par le développement et le début du déploiement d'une nouvelle version d'Otelo, qui prend désormais la forme d'une application web. Ces innovations laissent envisager une diffusion plus large de l'outil afin qu'il joue un rôle d'appui et de support d'animation déterminant dans le cadre de la conception des documents locaux de planification. L'Etat devra maintenir dans la durée les moyens dédiés au perfectionnement et à la diffusion d'Otelo. Les contrats renouvelés pourraient aussi faire référence à cet outil et déterminer les conditions de la bonne utilisation de l'outil par les collectivités contractantes.

Proposition n° 2 : Préparer la prolongation des contrats locaux, en veillant à l'approfondissement de l'analyse quantitative et qualitative des besoins locaux en logements.

1.3. Introduire une logique d'engagements mutuels pour accélérer, débloquer et faire accepter les projets

Le dépassement des oppositions locales à la construction passe par une recherche d'équilibre et d'engagements mutuels, à laquelle un contrat local pourrait utilement contribuer. Les échanges conduits au sein de la commission ont montré toute la difficulté à construire un consensus fort au niveau local⁵. D'un côté, de nombreux acteurs souhaitent accélérer significativement les procédures et accroître le niveau de constructibilité prévu dans les documents d'urbanisme, ou *a minima* faire en sorte que les maximums soient systématiquement exploités. D'un autre côté, la densification suscite chez de nombreux habitants des réflexes de rejet. Les élus locaux doivent tenir compte de ces craintes, alors même que les récentes évolutions des finances locales ont érodé leurs capacités à faire face à l'arrivée de nouveaux habitants.

Dans ce contexte, il apparaît indispensable de renouveler les outils à la disposition des élus, des acteurs du logement et de la construction, sans oublier les habitants eux-mêmes appelés à donner un avis bien éclairé, pour construire des projets largement partagés. La commission estime que le contrat de relance du logement, ou un autre vecteur contractuel local, pourrait utilement contribuer à cet effort.

⁴ Ministère du logement et de l'habitat durable, Cerema, *Territorialisation de la production de logements*, février 2017 ([lien](#))

⁵ cf. Tome I, section 2.1.

Le contrat local pourrait ainsi prévoir, pour les zones les plus tendues, des engagements de fluidification des procédures et d'intensification urbaine, compensée par des garanties fortes en matière de financement et de qualité des projets. Plutôt que de décider au niveau national des mesures d'accélération des procédures, de levée des obstacles à la densification ou, au contraire, des contraintes nouvelles de qualité, il est proposé de mettre en capacité les acteurs locaux pour qu'ils trouvent, à leur niveau, un compromis adapté. Le droit de l'urbanisme prévoit déjà de nombreux outils mais ceux-ci ne sont souvent pas mobilisés. Le contrat permettrait de trouver un équilibre global entre des mesures visant à faciliter les constructions et d'autres visant à garantir l'acceptabilité des projets et leur bonne inscription dans le territoire.

En consacrant ces engagements réciproques, le contrat préciserait les moyens par lesquels l'Etat, l'EPCI et les communes, en lien avec les partenaires associés au contrat, se proposent d'atteindre les objectifs de construction fixés.

Les différents engagements consacrés par le contrat pourraient être déclinés de façon précise sur des secteurs prioritaires de développement de l'offre de logement identifiés à partir du recensement complet de l'offre foncière disponible que les observatoires locaux sont désormais obligatoirement chargés de réaliser.

À titre d'exemple, les quartiers de gare ou plus largement les zones bénéficiant d'infrastructures de transports collectifs particulièrement développées pourraient se prêter mieux que d'autres à des mesures de densification. En Ile-de-France, les alentours des nouvelles gares du Grand Paris Express présentent des enjeux de cette nature. D'autres types de quartiers pourraient également se prêter à des dérogations territorialisées, tels que les zones d'activités tertiaires si les suites de la crise sanitaire devaient affecter structurellement la demande de bureaux et rendre nécessaire des changements d'usage importants.

La définition des zones concernées par les dérogations proposées devrait en tout état de cause être un élément clé de la négociation entre l'Etat, l'EPCI et les communes, afin de favoriser l'acceptabilité par la population des mesures décidées.

En premier lieu, il s'agirait d'autoriser les territoires couverts par ces contrats à déroger à certaines règles nationales de procédure, pour accélérer les projets.

La commission s'est interrogée de façon générale sur les moyens propres à améliorer réellement la fluidité de la délivrance des autorisations d'urbanisme.

Elle a ainsi envisagé la possibilité, proposée par certains acteurs, d'un permis déclaratif pour des opérations présentées par un maître d'ouvrage professionnel accompagné par un architecte. Ces opérations seraient validées dans le cadre d'un processus de contrôle de conformité numérique automatique. On peut toutefois se demander si le permis déclaratif ne présenterait pas les mêmes limitations que le permis tacite qui ne suffit pas en général pour mobiliser les assurances et les financements bancaires afin de démarrer la construction. Le dispositif pourrait toutefois être expérimenté dans les zones tendues.

Il semble en revanche possible, dans le cadre des contrats locaux de relance du logement, de prévoir une accélération des procédures pour les projets d'intérêt général identifiés. Concernant en premier lieu les projets ayant une incidence sur l'environnement, l'enquête publique pourrait être remplacée par la procédure de participation du public par voie électronique prévue à l'article L. 123-19 du code de l'environnement comme cela est prévu pour les projets liés à la préparation, à l'organisation ou au déroulement des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024⁶.

⁶ Disposition prévue par l'article 9 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Proposition n° 3 : Pour des projets d'intérêt général mentionnés par les contrats locaux de relance du logement ayant une incidence sur l'environnement, la participation du public pourrait être assurée par la procédure de participation par voie électronique prévue à l'article L. 123-19 du code de l'environnement.

Le rendu des avis obligatoires de différents services de l'Etat pourrait également être accéléré pour des projets d'intérêt général mentionnés par les contrats locaux. Seraient concernés au premier chef les avis des Architectes des Bâtiments de France (ABF) sur (notamment) les projets situés dans un périmètre de protection d'un édifice classé ou inscrit au titre des monuments historiques. Il pourrait en être de même pour l'avis conforme du ministre chargé des sites concernant les sites classés ou en instance de classement.

Pour faciliter cette réduction des délais imposée aux services de l'Etat, le contrat local pourrait prévoir une concertation préalable entre services de l'Etat, administration locale et maître d'ouvrage sur les projets concernés.

Proposition n° 4 : Pour des projets d'intérêt général mentionnés par les contrats locaux de relance du logement ayant une incidence sur l'environnement et donnant lieu à une consultation préalable, les délais maximaux de transmission par les services de l'Etat compétents pourraient être réduits. Corollairement, les délais maximaux pour la délivrance des permis de construire pourraient également être réduits.

En deuxième lieu, il est recommandé que les contrats puissent prévoir des engagements des maires afin de favoriser l'intensité urbaine et débloquer les projets. La commission a reçu de nombreuses contributions visant à lever certains obstacles à la densification des zones les plus tendues : majorations de droit à construire, seuils de densité, levée des obligations relatives aux aires de stationnement.

Le code de l'urbanisme prévoit d'ores et déjà un outil permettant à l'autorité compétente de déroger, au cas par cas et sous certaines conditions, au règlement du PLU. Afin de faciliter la construction et l'agrandissement de logements, l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme autorise en effet l'autorité compétente à déroger à diverses règles limitant la densité : gabarit, stationnement, distance minimale par rapport aux limites séparatives.

Cette faculté de dérogation est ouverte dans toutes les zones tendues. La loi dite « Climat et Résilience » a même étendu son champ d'application aux périmètres des grandes opérations d'urbanisme (GOU) et aux opérations de revitalisation de territoire (ORT).

Le contrat local pourrait permettre de développer le recours à cet outil. Concrètement, il s'agirait de préciser dans le contrat les secteurs dans lesquels la commune fera effectivement usage de ces facultés de dérogation et les limites à cet usage. La référence au contrat facilitera la mise en œuvre des dérogations par la collectivité en apportant la motivation exigée par le code de l'urbanisme. L'identification des secteurs concernés donnera enfin aux promoteurs la visibilité dont ils ont besoin pour utiliser ces dérogations à leur niveau.

L'engagement de la collectivité à consentir à des dérogations dans les secteurs concernés aurait d'abord une valeur politique. Il serait inscrit publiquement dans le contrat signé en présence de l'ensemble des acteurs locaux du logement. De surcroît, il pourrait être envisagé de diminuer l'aide de l'Etat si la commune n'honorait pas ses engagements. L'aide pourrait ainsi être modulée non plus seulement en fonction des résultats de construction mais également en fonction des moyens mis en œuvre pour les atteindre.

Proposition n° 5 : Définir dans les contrats locaux les secteurs où la commune utilisera les facultés de dérogation ouvertes par l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme, et pour chaque secteur le niveau de ces dérogations en fonction du contexte local.

Les projets prioritaires qu'il convient d'accélérer doivent également apporter une réponse de qualité aux besoins de logements non satisfaits et développer la ville de façon harmonieuse. Leur acceptation par la population et la capacité des élus à les défendre auprès de leurs administrés en dépendent. Le contrat devrait afficher clairement les ambitions en la matière.

Des engagements pourraient ainsi être recherchés en matière de qualité des logements et de l'aménagement urbain, en contrepartie de l'accélération des projets et d'une plus grande constructibilité. La densité ne peut être acceptable et *a fortiori* heureuse que si elle se développe dans des quartiers et des habitations conçus pour une telle intensité d'usage. Or, le rapport de la mission sur la qualité du logement, remis par M. Laurent Girometti et par M. François Leclercq en septembre 2021⁷ fait état d'une détérioration de certains facteurs de qualité d'usage des logements depuis les années 1960, notamment du fait de l'optimisation du foncier et de l'espace des logements. Si, dans le même temps, la qualité technique des bâtiments a progressé, en particulier sur les plans environnementaux et acoustiques, on observe toutefois une diminution des surfaces de plancher et des volumes des logements, ce qui limite les configurations d'usage et la modularité.

Face à ce phénomène, de nombreuses communes et intercommunalités ont recours aux « chartes promoteurs ». Ces outils, qui se multiplient sous des dénominations variées, visent à contrôler la qualité des constructions et peuvent poursuivre également d'autres objectifs tenant à la lutte contre la spéculation foncière et la maîtrise des prix de sortie. Sans qu'une vision nationale exhaustive soit encore disponible, on observe l'émergence de nombreuses chartes en Ile-de-France mais également dans les grandes métropoles régionales comme Bordeaux, Lyon, Marseille, Nantes, Reims, Nice, Grenoble ou Strasbourg...

L'impact des chartes sur la construction fait l'objet de vifs débats entre les acteurs. Certains y voient des instruments malthusiens, qui auront pour effet de réduire l'offre nouvelle par des exigences contradictoires sur les prix de vente et les coûts de revient, rendant les opérations financièrement impossibles. D'autres y voient au contraire des outils utiles, permettant de fixer des règles claires, explicites, et finalement sécurisantes pour les promoteurs, en promouvant la qualité tout en luttant contre la spéculation foncière qui poussent les prix à la hausse en même temps que la constructibilité augmente. Telle est en particulier la conclusion du rapport Girometti-Leclercq.

Dans le contexte de contrats locaux destinés à favoriser l'intensité urbaine, la commission a considéré que l'affichage d'exigences de qualité des logements produits avait toute sa place alors que la densification contribue à améliorer la rentabilité financière des opérations pour les promoteurs. **Il est d'ailleurs préférable du point de vue de l'intérêt général que le supplément de recettes induit par une constructibilité accrue serve à financer une qualité meilleure plutôt qu'une hausse des prix fonciers.** Il devrait toutefois être recommandé aux collectivités d'engager une concertation avec les professionnels avant d'arrêter les exigences de qualité qu'elles souhaiteront inscrire dans les contrats locaux.

Proposition n° 6 : Insérer dans les contrats locaux des exigences de qualité sur les logements à produire, qui seront élaborées par les collectivités après concertation avec les professionnels. Encadrer le cas échéant la négociation de ces règles par des lignes directrices, co-construites au niveau national par les associations d'élus et les fédérations de professionnels.

⁷ Laurent Girometti et François Leclercq, *Rapport de la mission sur la qualité du logement – référentiel du logement de qualité*, septembre 2021. Voir notamment p. 11 et 16.

Le cas échéant et sans que cela puisse retarder le renouvellement des contrats, une concertation nationale entre les associations d'élus et les organisations représentatives des architectes, des promoteurs et constructeurs pourrait donner un cadre à la négociation des engagements de qualité dans chacun des contrats. Le rapport Girometti-Leclercq fournit déjà les premiers éléments d'un référentiel de qualité des logements. Ce document pourrait servir de support à des lignes directrices qui délimiteraient, au niveau national, l'étendue de ce qui peut et doit être exigé par les maires en termes de qualité des logements.

Au-delà des critères de qualité ayant trait à l'habitabilité des logements, une attention forte devra être portée sur l'enjeu d'exemplarité environnementale des constructions neuves. La relance durable de la construction de logement passe nécessairement par la promotion des constructions bas-carbone. Dans ce domaine, la réglementation environnementale 2020 fixe des exigences progressives sur l'efficacité énergétique et les émissions de gaz à effet de serre tout au long de la vie du bâtiment. Du côté de l'offre, un effort important devra être dédié au renforcement des filières de la construction bas carbone. Les échanges conduits au sein de la commission ont montré l'ampleur des défis à relever dans ce domaine. S'agissant du béton, l'enjeu consiste à décarboner rapidement le produit en déployant de nouveaux processus de production. D'autres filières, nativement bas carbone, font surtout apparaître un besoin de structuration. C'est le cas par exemple de la filière bois qui regroupe des entreprises nombreuses⁸, souvent de très petites tailles et inégalement réparties sur le territoire. Dans ces conditions, l'offre peine à suivre le dynamisme de la demande, d'où une inflation forte sur les prix⁹.

Les contrats locaux gagneraient enfin à prévoir des contreparties financières aux engagements d'accélération des projets et d'intensification urbaine. Le financement des équipements publics peut représenter une contrainte forte pour l'acceptabilité des projets par les communes et intercommunalités. Pour faire face à ces situations, la loi prévoit d'ores et déjà des exceptions au principe du financement par les collectivités des équipements publics rendus nécessaires par une opération d'urbanisme¹⁰. Plusieurs outils de financement existent :

- ◆ la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement, dont le taux est déterminé par la commune ou l'EPCI dans une fourchette comprise entre 1 et 5 %, selon les aménagements à réaliser et par secteur du territoire¹¹ ;
- ◆ les participations sectorisées d'urbanisme : le taux de la taxe d'aménagement peut être majoré par la commune ou l'EPCI, dans la limite de 20 % et si les équipements à réaliser le justifient¹². Des outils conventionnels existent également : les conventions de projet urbain partenarial (PUP)¹³ et la participation au coût d'équipement d'une zone d'aménagement concerté (ZAC)¹⁴ ;
- ◆ des participations ponctuelles d'urbanisme existent enfin, en particulier pour les installations industrielles, agricoles et commerciales¹⁵ ainsi que pour l'assainissement collectif¹⁶.

⁸ Environ 2 000 selon Nexity

⁹ + 8,5 % de juin à mars 2020 selon Nexity

¹⁰ Article L. 332-6 du code de l'urbanisme

¹¹ Article L. 331-10 et suivants

¹² Article L. 331-15

¹³ Article L. 332-11-3

¹⁴ Article L. 311-4

¹⁵ Article L. 332-8

¹⁶ Article L. 1331-7 du code de la santé publique

Aussi est-il recommandé que les contrats locaux prévoient expressément comment ces différents outils de financement seront mobilisés afin de faire face aux besoins d'équipements publics associé à l'atteinte des objectifs de construction. Alors que les outils de financement sont déjà nombreux et divers, il n'apparaît pas opportun de faire du contrat local un nouvel outil en la matière. Il devra toutefois garantir que l'ensemble des possibilités de financement ont été exploitées.

En complément, il pourra être envisagé, au niveau national ou seulement dans les territoires contractualisés, d'étendre, par la loi, le champ des équipements publics finançables par la taxe d'aménagement et sa majoration.

Enfin, les contreparties financières pourraient consister en une péréquation, au sein de l'intercommunalité, entre les communes accueillant des logements et celles accueillant des locaux d'activité. La réforme de la taxe d'habitation a conduit à une augmentation du rendement fiscal des locaux d'activité et à une diminution de celui des logements¹⁷. Sur la base de ce constat, il pourrait être envisagé d'insérer dans les contrats locaux des stipulations relatives à une redistribution entre communes, selon le rôle que chacune assume au sein du bassin de vie. Les contrats pourraient ainsi prévoir des transferts financiers entre les communes ou une nouvelle répartition des charges liées aux équipements publics. Les modalités concrètes d'un tel mécanisme de péréquation devraient faire l'objet d'une réflexion spécifique pour être précisées.

Proposition n° 7 : Insérer dans les contrats locaux des clauses relatives au financement des équipements publics rendus nécessaires par l'accueil des nouveaux logements : préciser les modalités de mobilisation des outils existants (taxe d'aménagement, PUP, participation ZAC...). Le cas échéant, élargir le champ des équipements finançables par la taxe d'aménagement et sa majoration et prévoir un mécanisme de péréquation entre les communes de l'intercommunalité selon qu'elles accueillent des logements ou des locaux d'activité.

En somme, les recommandations précédentes contribuent à consacrer un ensemble d'engagements mutuels et équilibrés de la part de l'Etat, des maires et des maitres d'ouvrage (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Synthèses des engagements mutuels à inclure dans les contrats locaux

Engagements des maires et de l'Etat pour accélérer et débloquer les projets	Engagements des aménageurs/promoteurs pour favoriser l'acceptabilité des projets
Accélérer les procédures (Etat et maires) : participation du public par voie électronique, réduction des délais maximaux de transmission par les services de l'Etat, réduction des délais d'instruction.	Accroître la qualité des logements et des aménagements : consécration dans le contrat d'ambitions de qualité des constructions neuves, concertées avec les acteurs de la filière.
Lever les obstacles à l'intensité urbaine (maires) : recours aux facultés de dérogation ouvertes par l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme (gabarit, stationnement, distance minimale par rapport aux limites séparatives).	Contribuer davantage aux financements des équipements publics : mobilisation des outils de participation existants.

Source : Commission.

L'ensemble de ces recommandations représente un approfondissement significatif des contrats locaux. Il faudra impérativement veiller à ce que ces évolutions n'aboutissent pas à des délais excessifs et à un alourdissement du processus. À cet effet, un pilotage politique fort des procédures de négociation et de conclusion des contrats sera indispensable, du côté de l'Etat et du côté des collectivités.

¹⁷ Cf. Tome I, section 2.2.1.

Surtout, il conviendra de doter les services déconcentrés de l'Etat de moyens suffisants. La négociation, la conclusion et le suivi des contrats reposeront sur les préfets et sur les directions départementales des territoires (DDT). La conclusion des premiers contrats simplifiés fournira déjà un premier retour d'expérience dont il faudra tenir compte. Mais en tout état de cause, le renouvellement et l'approfondissement des contrats ne pourront réussir que si l'Etat est en capacité de mettre à la disposition des communes, des EPCI et des autres parties prenantes des capacités fortes d'impulsion, d'ingénierie et de médiation. Aussi la commission appelle-t-elle l'attention de l'Etat sur la nécessité de préserver et même de développer les moyens affectés aux services déconcentrés appelés à intervenir dans ce domaine.

2. Sur tout le territoire, plusieurs mesures pourraient encore utilement contribuer à la relance durable de la construction de logements

2.1. Rechercher une plus grande transparence et une plus juste répartition de l'effort de construction

L'acceptabilité des projets de construction repose sur une vision partagée des besoins et un effort équitablement réparti pour y faire face. Les habitants ne pourront consentir à la densification de leur cadre de vie que si chacun s'accorde sur le besoin de construire et reconnaît que l'effort est partagé entre les communes du bassin de vie. Les organes délibérants des communes et EPCI doivent débattre en toute transparence des besoins locaux en logements et de ce qui est effectivement mis en œuvre pour y faire face. Ce débat démocratique institutionnalisé doit aussi s'appuyer sur une communication claire à l'égard des habitants.

Sur ce fondement, la commission appelle en premier lieu à favoriser, au sein de chaque intercommunalité, la transparence sur les besoins en logement et l'effort de construction. À ce titre, il est recommandé de prévoir que le préfet communique chaque année à l'EPCI et à ses communes membres un état des lieux des besoins en logements sur le territoire intercommunal. Cet ensemble de données relatives aux facteurs déterminant les besoins en logement traiterait en particulier de la demande non satisfaite de logement social sur le territoire, à partir des données extraites du Système National d'Enregistrement (SNE). Une attention forte devrait également être portée à la demande de logements très sociaux. Ce document serait inscrit à l'ordre du jour des conseils municipaux et du conseil communautaire en tant que communication de l'exécutif non soumise au vote et diffusé publiquement. Il aurait également vocation à nourrir la délibération annuelle du conseil communautaire sur le bilan de réalisation du PLH¹⁸.

Ce dispositif pourrait être limité aux EPCI relevant d'une zone tendue (A bis, A ou B1). D'un point de vue opérationnel, il reviendrait à la direction départementale des territoires (DDT) de préparer le document, sur la base des statistiques disponibles.

Proposition n° 8 : En priorité dans les zones tendues, prévoir que le préfet de département communique annuellement à l'EPCI et à ses communes membres un état des lieux des besoins de logement, en particulier de logements sociaux

À l'avenir, une autre mesure pourrait également renforcer la transparence sur les besoins en logements et leur articulation avec d'autres objectifs de politique publique : le rapprochement entre les bilans de réalisation du PLH et les bilans d'artificialisation qui seront conduits dans la perspective du « zéro artificialisation nette » (ZAN) en 2050.

La loi dite « Climat et Résilience » a introduit l'obligation pour le maire ou le président de l'EPCI de présenter au conseil municipal ou à l'assemblée délibérante, au moins une fois tous les trois ans, un rapport relatif à l'artificialisation des sols sur son territoire au cours des années civiles précédentes¹⁹.

Lorsqu'ils seront conduits ces bilans ne pourront faire l'économie d'une réflexion sur l'articulation entre l'impératif de limiter l'artificialisation des sols et celui, également légitime, de répondre aux besoins en logements. Aussi la commission appelle l'attention des parties prenantes sur la nécessité d'élaborer un lien, juridique ou opérationnel, entre les bilans des PLH et les bilans d'artificialisation lorsqu'ils entreront en vigueur.

¹⁸ Article L. 302-3 du code de la construction et de l'habitation

¹⁹ Article L. 2231-1 du code général des collectivités territoriales

En second lieu, il est proposé d'appuyer la mise en œuvre effective des PLH sur un mécanisme de sanctions en cas de carence manifeste et persistante dans la mise en œuvre de ses objectifs.

Pour mémoire, le PLH est un document de programmation stratégique de la politique de l'habitat, établi par les EPCI. Il est obligatoire dans 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, dans les communautés d'agglomération, dans les métropoles et dans les communautés urbaines, mais aussi dans les communes de plus de 20 000 habitants non membres de l'un des EPCI précités.

Comme le prévoit le code de la construction et de l'habitation (CCH)²⁰, il « *définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer la performance énergétique de l'habitat et 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.* »

L'élaboration des PLH progresse au niveau national. Il ressort des dernières enquêtes réalisées au 1^{er} janvier 2021²¹, que sur les 362 EPCI qui ont une obligation d'élaborer un PLH, on recense 190 PLH exécutoires, 133 PLH engagés et 39 PLH non engagés. Au total, 511 EPCI à fiscalité propre se sont dotés d'un PLH ou ont engagé une procédure d'élaboration (que l'élaboration soit facultative ou obligatoire).

Mais les mécanismes garantissant la mise en œuvre effective des objectifs des PLH apparaissent encore insuffisants. À date, le suivi de la réalisation du PLH repose essentiellement sur des bilans, dont l'EPCI délibère annuellement. Le PLH fait l'objet de bilans annuels, d'un bilan à mi-parcours (3 ans) et d'un bilan final (6 ans) afin d'évaluer les actions qui ont été programmées initialement. En particulier, le bilan annuel « *comporte, pour chacune des communes, la comparaison entre les objectifs annualisés du programme local de l'habitat [...] et les résultats de l'exercice écoulé.* »²². Les observatoires de l'habitat et du foncier, introduits par la loi « Climat et Résilience », sont chargés notamment de rendre compte chaque année « *du nombre de logements construits sur des espaces déjà urbanisés et sur des zones ouvertes à l'urbanisation* »²³.

La mise en œuvre effective du PLH s'appuie également sur une obligation de compatibilité entre ce document et le PLU. Alors que le PLH reste un document de programmation sans caractère prescriptif sur les décisions prises en matière de logement, sa cohérence avec les documents d'urbanisme qui, eux, disposent de leviers opérationnels et sont opposables, est un enjeu essentiel. Aussi le code de l'urbanisme²⁴ prévoit-il que les PLU, les documents en tenant lieu et les cartes communales doivent être compatibles avec les PLH. Lorsque les dispositions du PLU ne sont pas compatibles avec le nouveau PLH, le PLU doit être révisé dans un délai de 3 ans (ramené à un an lorsqu'il s'agit de permettre la réalisation d'un ou plusieurs programmes de logements identifiés dans des secteurs de la commune par le PLH).

²⁰ Article L. 302-1

²¹ Enquête annuelle « Habitat 2021 »

²² Article L. 302-3

²³ Article L. 302-1

²⁴ Article L. 131-4

Au-delà des bilans et de ce principe de compatibilité, aucun levier concret n'est prévu pour garantir que les objectifs du PLH soient effectivement respectés. Cette situation peut donner lieu à des stratégies non-coopératives de la part de certaines communes vis-à-vis desquels les intercommunalités responsables du PLH n'ont aucun moyen d'action. Elle prive aussi les maires qui souhaitent construire, d'un argument clé et d'une contrainte forte pour justifier et appuyer leur politique.

Dans ce contexte, il est proposé de donner plus de portée aux objectifs du PLH. Un mécanisme de sanction permettrait de contraindre les communes qui font obstacle manifestement et de façon persistante à l'atteinte des objectifs de production de logement sur leur territoire. Mis en œuvre à l'initiative de l'EPCI, il pourrait être inspiré du dispositif introduit par l'article 55 de la loi dite « SRU »²⁵. Après une première mise en demeure restée sans effet, une sanction financière à la charge de la commune en situation de carence pourrait être envisagée avant éventuellement, dans un troisième temps, que la capacité de délivrer les permis de construire ne soit transférée du maire au président de l'EPCI.

Proposition n° 9 : Appuyer la mise en œuvre effective des PLH sur un mécanisme de sanctions pour les communes qui font obstacle manifestement et de façon persistante à la mise en œuvre des objectifs de production de logement sur leur territoire. Ce mécanisme articulerait mise en demeure, prélèvement et le cas échéant substitution de l'EPCI à la commune pour la délivrance des permis de construire.

2.2. Créer une commission locale de médiation pour traiter des refus d'autorisation contestés

Les promoteurs et autres maîtres d'ouvrage ne souhaitent pas, sauf circonstances exceptionnelles, porter devant le juge les différents qui peuvent les opposer aux maires dans la délivrance des autorisations d'urbanisme. De façon générale, les professionnels sont attachés à l'esprit de coopération entre les parties prenantes qui favorise le bon aboutissement des projets. Ils peuvent craindre également qu'un recours les expose à l'avenir à plus de difficultés encore. Dans ce contexte, certains sont tentés de demander à l'Etat de se ré-impliquer dans l'application du droit des sols.

Dans sa majorité, la commission est toutefois attachée à ne pas remettre en cause la compétence des maires pour délivrer les autorisations d'urbanisme qui est mieux exercée au plus près du terrain. Toute forme de recentralisation de la délivrance des permis de construire n'est donc pas envisagée.

Pour autant, la commission a accueilli avec intérêt la perspective de confier au préfet une fonction de médiation, respectueuse par nature de la responsabilité des autorités locales. La médiation est en effet un processus amiable de résolution des conflits par lequel un tiers indépendant aide les parties à trouver un compromis acceptable par elles sans leur imposer une solution. Dans son rôle de médiateur, le préfet pourrait être assisté par une commission réunissant des représentants de l'Etat (DDT), des maîtres d'ouvrage et des maires du département. Le président de l'EPCI auquel appartient la commune concernée pourrait également être invité.

²⁵ Articles L302-5 à L302-9-2 du code de la construction et de l'habitation

Il est à noter que cette fonction de médiation confiée au préfet serait à la fois distincte et complémentaire de ses attributions en matière de contrôle de légalité. La médiation n'aurait pas pour objet de sanctionner l'application de la règle de droit mais de trouver un compromis entre les parties, parmi les solutions qu'autorise le droit en vigueur. Dans ce contexte, le contrôle de légalité exercé par le préfet resterait bien séparé de cet exercice de médiation. Il pourrait toutefois contribuer à le cadrer, en soumettant à la perspective d'un déferé toutes solutions illégales.

Proposition n° 10 : Mettre en place dans les départements une commission de médiation présidée par le préfet pouvant être saisie par les maîtres d'ouvrage qui sont en conflit avec une commune au sujet de la délivrance d'un permis de construire.

2.3. Accélérer les procédures contentieuses

Le souci de mieux encadrer et d'accélérer les procédures contentieuses qui viennent ralentir les projets de construction de logement n'est pas nouveau. En 2017, le rapport du groupe de travail présidé par M^{me} Christine Maugué chargé de faire des « *propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace* » commençait déjà par rappeler ceux qui l'avaient précédé dans cet exercice :

- ◆ le rapport du Conseil d'Etat de 1992, « *L'urbanisme : pour un droit plus efficace* » dont les propositions ont été reprises dans la loi Bosson du 9 février 1994 ;
- ◆ le rapport du groupe de travail présidé par M. Philippe Pelletier, « *Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme* », en 2005. Ce rapport s'est, parmi d'autres sujets, penché sur le traitement des recours juridictionnels. Il a notamment conduit à ce que soit inscrit dans le code de l'urbanisme la faculté donnée au juge administratif de prononcer des annulations partielles des autorisations ;
- ◆ 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. Toutes les mesures préconisées par le rapport - clarification des règles de l'intérêt pour agir, introduction d'une procédure de cristallisation des moyens, organisation d'un mécanisme de régularisation en cours d'instance, possibilité pour le défendeur à l'instance de former des conclusions indemnitaires reconventionnelles en cas de recours abusif, encadrement du régime des transactions par lesquelles il est mis fin à l'instance, recentrage de l'action en démolition sur son objet premier, suppression d'un échelon de jugement pour certains projets de construction de logements - ont été reprises dans des textes.

Le rapport Maugué lui-même a fait en 2017 de nombreuses propositions qui ont pour l'essentiel été intégrées dans la loi ELAN du 23 novembre 2018. Ces modifications sont classées en quatre rubriques :

- ◆ la réduction des délais de jugement des recours contre les autorisations d'urbanisme ;
- ◆ la consolidation des autorisations existantes ;
- ◆ l'accroissement de la stabilité juridique des autorisations ;
- ◆ l'amélioration de la sanction des recours abusifs.

Même si ces procédures ne concernent qu'une petite minorité des projets, les échanges au sein de la commission démontrent toutefois que les acteurs restent préoccupés par l'allongement des délais qui peut résulter de procédures contentieuses.

Suite au rapport Labetoulle puis au rapport Maugüé, la pratique des « recours perlés » par lesquels les requérants introduisent de nouveaux moyens juridiques au fur et à mesure de leurs mémoires a été combattue par des dispositions imposant une « cristallisation » des moyens dans un certain délai. Ce délai est actuellement fixé au terme de l'article R.600-5 du code de l'urbanisme à deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense.

La référence au premier mémoire en défense comme point de départ du délai était destinée selon le rapport Maugüé « à permettre au requérant, le cas échéant, d'affiner sa critique au regard des arguments présentés en défense ». Toutefois, le juge conserve en tout état de cause la possibilité de fixer une nouvelle date de cristallisation des moyens lorsque le jugement de l'affaire le justifie. Dans ces conditions, la commission estime que le délai de deux mois pourrait courir à compter du dépôt de la requête initiale du pétitionnaire.

Proposition n° 11 : Fixer le délai de cristallisation des moyens prévu à l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme à deux mois à compter du dépôt de la requête initiale du pétitionnaire au lieu de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense.

Certains recours sont clairement irrecevables et devraient donc pouvoir être jugés rapidement. À cet effet, il pourrait être prévu la possibilité pour les parties défenderesses de présenter, à titre d'exemple, dans un délai d'un mois à compter de la communication de la requête, un mémoire exclusivement dédié à son irrecevabilité et dont le dépôt emporterait pour le juge l'obligation de se prononcer sur cette recevabilité par exemple sous un délai de deux mois. Si cette irrecevabilité est écartée par le juge, l'instance se poursuit normalement ; si en revanche, l'irrecevabilité est retenue, l'instance est terminée (sous réserve d'appel ou de cassation).

Proposition n° 12 : Prévoir la possibilité pour les parties défenderesses de présenter dans un délai d'un mois à compter de la communication de la requête, un mémoire exclusivement dédié à soulever l'irrecevabilité de la requête. Le juge disposerait alors d'un délai de deux mois pour se prononcer sur ce mémoire en retenant ou non l'irrecevabilité.

Depuis 2013, 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] »²⁶.

Ces dispositions, instituées en 2013 pour 5 ans (échéance à fin 2018), 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.

Proposition n° 13 : Pérenniser, ou a minima prolonger, les dispositions de l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative qui permettent au tribunal administratif de se prononcer en premier et dernier ressort dans les zones tendues au sens de la taxe sur les logements vacants.

²⁶ Ces dispositions ne sont pas applicables aux projets liés aux jeux olympiques de 2024 pour lesquels il revient la cour administrative d'appel de Paris de se prononcer en premier et dernier ressort.

Depuis 2018, suite à une des propositions du rapport Maugué, la durée des procédures devant le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel concernant des projets de construction de logements collectifs est plafonnée à 10 mois par l'article R. 600-6 du code de l'urbanisme.

Ce délai de 10 mois peut sembler long. Il n'est ainsi que de 3 mois pour les recours contre les licenciements économiques soumis aux tribunaux administratifs et aux cours administratives d'appel en application de l'article L. 1235-7-1 du code du travail. Il tient compte toutefois « *de la complexité des dossiers [en matière d'autorisations d'urbanisme] pour le traitement desquels les mesures d'instruction ne sont pas rares* »²⁷.

La commission a également envisagé d'étendre le plafonnement de la durée des instances aux recours en cassation devant le Conseil d'Etat. Elle n'a pas retenue une telle mesure qui ne semble avoir aucun précédent.

Proposition n° 14 : Réduire le délai maximal de jugement de 10 mois prévu par l'article R. 600-6 du code de l'urbanisme en tenant compte du raccourcissement du délai de cristallisation des moyens (cf. proposition n° 11).

Les mesures adoptées au cours des dernières années pour accélérer le traitement des contentieux en matière de droit de l'urbanisme portent exclusivement sur les recours intentés contre les décisions positives d'autorisation, à l'exclusion des refus ainsi que des retraits d'autorisations qui avaient été accordées dans un premier temps.

Il est souhaitable que de telles décisions – illégales quand elles s'opposent à l'utilisation de la constructibilité prévue par le PLU – puissent également être traitées rapidement. La commission considère donc que deux mesures d'accélération des procédures devraient être étendues aux recours contre des décisions de rejet ou de retrait d'autorisation :

- ◆ le délai maximal de traitement des recours par les juridictions prévu par l'article R. 600-6 du code de l'urbanisme ;
- ◆ les dispositions de l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative qui permettent au tribunal administratif, en zones tendues, de se prononcer en premier et dernier ressort.

En outre, les dispositions du 2^e alinéa de l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme qui permettent de présumer que la condition d'urgence prévue à l'article L. 521-1 du code de justice administrative pour engager une action en référé suspension est satisfaite devraient être étendues aux actions engagées contre les décisions de retraits d'autorisations.

Proposition n° 15 : Etendre aux actions engagées contre des décisions de rejet ou de retrait d'autorisations le délai maximal de traitement des recours prévu par l'article R.600-6 du code de l'urbanisme et les dispositions de l'article R. 811-1-1 du même code qui permettent au tribunal administratif, en zones tendues, de se prononcer en premier et dernier ressort. Etendre aux décisions de retrait l'application du 2^e alinéa de l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme qui permet de présumer que la condition d'urgence pour engager une procédure de référé suspension est satisfaite.

Selon des professionnels entendus par la commission, les dispositions introduites dans la loi ELAN pour lutter contre les recours abusifs se seraient traduits par une diminution du nombre de ces recours. Ils n'ont toutefois pas disparu et constituent toujours un sujet de préoccupation. Cela a conduit la commission à s'interroger sur le niveau des sanctions financières encourues.

²⁷ Rapport Maugué.

Le montant maximal de l'amende qui peut être appliqué par le juge administratif quand il constate un recours abusif est actuellement plafonné à 10 000 € par l'article R. 741-12 du code de justice administrative. Il est vrai que l'auteur d'un recours abusif risque également de se voir condamner à indemniser le bénéficiaire de la décision contestée à hauteur du préjudice subi. Mais le montant maximal de l'amende a par lui-même un effet dissuasif qu'il ne faut pas négliger. La commission considère donc qu'un relèvement de ce montant pourrait être étudié.

Proposition n° 16 : Etudier un relèvement du montant maximal de l'amende pour recours abusif actuellement fixée à 10 000 € par l'article R. 741-12 du code de justice administrative.

Les propositions ci-dessus sont de nature à prolonger des efforts engagés depuis de nombreuses années pour fluidifier le contentieux de l'urbanisme. Elles ne traitent pas des procédures prévues par le code de l'environnement qui doivent – pour nombre de projets prioritaires – être conduites parallèlement aux procédures prévues par le code de l'urbanisme. Il en est de même du contentieux qui intervient lors de la maîtrise foncière préalable aux projets de construction (fixation judiciaire du prix en cas de préemption ou d'expropriation, contentieux lié aux Déclarations d'utilité publique...) Une réflexion spécifique devrait toutefois être engagée à l'avenir en ce qui les concerne.

2.4. Mobiliser encore davantage le foncier et le bâti existant

2.4.1. Favoriser la transformation de bureaux en logements

Le parc de bureaux existants, ou même encore à livrer, offre des opportunités de créations de nouveaux logements qui ne sauraient être négligées dans le contexte actuel. La crise sanitaire a réduit la demande des entreprises, notamment dans des territoires où les marchés résidentiels sont sous tension. Ainsi, selon le GIE Immostat, l'offre immédiate²⁸ de bureaux en Ile-de-France s'établissait au 30 juin 2021 à 4 003 000 m², en hausse de 34 % par rapport au 30 juin 2020. Le pic de livraison attendu entre 2021 et 2023²⁹ ne peut en outre que peser sur le rééquilibrage du marché.

À plus long terme, la plupart des observateurs s'accordent pour estimer que le développement du télétravail, qui devrait perdurer après la crise sanitaire, va réduire la demande des entreprises en surfaces de bureau au fur et à mesure que se développe le nouveau modèle du « *flex office* ». Dans cette nouvelle organisation des surfaces tertiaires où les salariés n'ont plus de bureaux attitrés, le nombre de mètres carrés dédiés aux postes de travail devrait diminuer, avec un ratio de 0,5 à 0,8 réinstallé pour 1 existant auparavant³⁰. Même si cette diminution est partiellement compensée par une augmentation des espaces collaboratifs communs, il ne fait guère de doute que le *flex office* va peser sur les surfaces nettes occupées par les entreprises. Le développement du télétravail en région Ile-de-France pourrait ainsi à moyen terme réduire le parc de bureaux de 3,3 millions de mètres carrés³¹.

²⁸ Qui représente l'évaluation des surfaces immédiatement disponibles

²⁹ Source : Contribution d'Olivier Sichel, Directeur Général Délégué de la Caisse des Dépôts pour la commission. 12 juillet 2021.

³⁰ Source : Julien Diard, fondateur de Moore Design cité par Clotilde Briard et Elsa Dicharry, lesechos.fr 30 septembre 2021.

³¹ Source : Contribution d'Olivier Sichel, Directeur Général Délégué de la Caisse des Dépôts pour la commission. 12 juillet 2021.

Les possibilités de transformation en logements de ces surfaces de bureaux excédentaires sont soumises à différentes contraintes. La première d'entre elle est un coût élevé : transformer des bureaux en logements coûte aussi cher que la construction neuve. Une partie de la solution peut venir de l'innovation architecturale.

Mais les marges de manœuvres des architectes sont contraintes par des normes réglementaires différentes selon qu'il s'agisse de bureaux ou de logements. D'après les éléments recueillis par les rapporteurs auprès de la DHUP, une réflexion a été engagée en 2019 avec le ministère de l'intérieur en vue de rapprocher les normes applicables dans le domaine de la sécurité incendie. Cette réflexion n'a pas eu de résultats concrets à ce jour. Il est vrai que les enjeux en matière de sécurité des personnes sont importants. Il apparaît toutefois à la commission que cette problématique mérite d'être approfondie, sur la base notamment d'un parangonnage permettant de s'inspirer des pratiques en vigueur dans des pays européens comparables.

Proposition n° 17 : Engager une réflexion approfondie sur les perspectives de rapprochement des réglementations de sécurité incendie qui seraient de nature à réduire les coûts de transformation des bureaux en logements sans porter atteinte à la sécurité des occupants.

Les enjeux au titre du développement de l'offre de logements en zones tendues, mais aussi de maîtrise de la consommation foncière, justifient que les acteurs publics ou parapublics soutiennent financièrement la création de logements par transformation de locaux vacants, notamment pour produire des logements à loyer maîtrisé. La création de la Foncière de Transformation Immobilière (FTI) par Action Logement, prévue par une convention avec l'Etat du 25 avril 2019³², s'inscrit dans cette perspective.

Filiée à 100 % d'Action Logement, la FTI est « *un opérateur foncier dédié à l'acquisition et à la cession ou au portage long terme de fonciers de bureaux et d'activité vacants dans les zones tendues, pour alléger le coût de transformation en logement de ces opérations en cohérence avec leur programmation en logements sociaux et en logements abordables* ». Concrètement, FTI rachète à leurs propriétaires des immeubles de bureau ou d'activité inoccupés pour les confier à un opérateur du logement social ou intermédiaire dans le cadre d'un bail à construction. L'opérateur réalise la transformation en logements sans avoir à assurer lui-même le portage de la charge foncière. Action Logement va investir 1,5 Md€ dans de telles opérations afin de favoriser la production de 20 000 logements dont une part prépondérante à loyer abordable pour les familles des salariés, les travailleurs clés, les étudiants et les jeunes actifs.

D'autres structures de portage foncier pourraient donner encore plus d'ampleur à de telles actions. Il pourrait s'agir d'Organismes de Foncier Solidaire (OFS) ou d'autres types de structures, constituées par exemple à l'initiative de collectivités territoriales. Il conviendrait pour financer leur développement qu'elles puissent avoir accès à des prêts à long terme de la Caisse des Dépôts et Consignations tels que les prêts Gaïa qui sont déjà ouverts aux OFS.

Proposition n° 18 : Favoriser la création dans les territoires de structures de portage du foncier de bureaux à transformer principalement en logements sociaux ou intermédiaires en leur donnant accès à des financements à long terme de la Caisse des Dépôts et Consignations.

³² Convention avec du 25 avril 2019 relative au Plan d'investissement volontaire valant avenant à la convention quinquennale 2018-2022 du 16 janvier 2018 entre l'Etat et Action Logement.

L'expérience d'Action Logement avec sa filiale FTI a mis en évidence des difficultés spécifiques aux immeubles en copropriété qui constituent la majorité des immeubles de bureaux vacants à acquérir auprès de particuliers ou de personnes morales. Dès lors que le règlement de copropriété prévoit un usage exclusif autre que l'habitation (bureau, commerce,...), le changement d'usage n'est possible qu'à l'unanimité de l'ensemble des propriétaires. L'absence d'un seul copropriétaire, ou une exigence de compensation financière, peuvent bloquer ou à tout le moins retarder pour longtemps de telles opérations.

La modification des dispositions de la loi du 10 juillet 1965 sur les copropriétés pour permettre à une majorité qualifiée de modifier le règlement de copropriété pour autoriser le changement d'usage se heurte à des difficultés d'ordre constitutionnel. Pour les copropriétaires minoritaires auxquels le changement d'usage serait imposé, il s'agit en effet d'une atteinte à leur droit de propriété qui ne peut être envisagé qu'avec une grande prudence.

La commission estime toutefois, au regard de l'intérêt général qui s'attache à la reconversion de locaux vacants en logements dans les zones connaissant un déficit d'offre de logements, qu'une modification de la loi de 1965 ne portant pas une atteinte disproportionnée aux droits des copropriétaires minoritaires devrait être mise à l'étude. Il pourrait être envisagé par exemple :

- ◆ de permettre à une majorité qualifiée d'élargir la liste des usages autorisés par le règlement de copropriété sans interdire les usages actuels de sorte que les droits des minoritaires sur leurs parties privatives ne soient pas restreints ;
- ◆ et/ou permettre dans le même esprit aux minoritaires de s'opposer à la modification des usages autorisés concernant leurs parties privatives ;
- ◆ limiter les mesures ci-dessus à des territoires où l'intérêt général est avéré, par exemple par la coexistence d'un déficit d'offre de logements et d'un excédent d'offre de bureaux.

Proposition n° 19 : Dans les territoires où ces opérations correspondent à un intérêt général manifeste, étudier une modification de l'article 26 de la loi de la loi du 10 juillet 1965 sur les copropriétés permettant à l'assemblée générale de décider à la double majorité une modification du règlement de copropriété pour autoriser l'usage de lots privatifs à titre de logements sans porter une atteinte disproportionnée aux droits des minoritaires.

Plutôt que d'être contraint par les circonstances à engager des dépenses importantes pour adapter des bâtiments existants à un usage nouveau pour lequel ils n'ont pas été conçus à l'origine, on peut s'interroger sur la conception d'origine de ces bâtiments qui rend si complexes de telles évolutions. Des architectes, et des maîtres d'ouvrages, ont entrepris de réinventer les pratiques traditionnelles qui font qu'un immeuble est conçu en vue d'un usage unique pour penser des bâtiments qui pourront sans dépenses exagérées avoir plusieurs vies successives (cf. encadré 1).

De tels bâtiments pourront par exemple être utilisés comme bureaux pendant 10 ans avant d'être convertis totalement ou partiellement en logements sans interventions lourdes sur les structures, puis peut-être d'évoluer encore vers un autre usage 20 ans plus tard. Même si la démarche augmente le coût initial de l'investissement, elle est potentiellement économe à long terme et s'inscrit pleinement dans la perspective d'un développement durable et résilient.

En son état actuel, le droit de l'urbanisme ne reconnaît pas de tels bâtiments réversibles. Quels que soient les efforts réalisés lors de la conception initiale du bâtiment pour qu'il soit compatible avec plusieurs destinations, le permis de construire ne pourra être délivré que pour une destination (ou sous-destination) unique, chaque changement ultérieur exigeant une nouvelle autorisation. Cette perspective, avec l'incertitude et la complexité qu'elle engendre pour l'investisseur, réduit l'intérêt de la réversibilité et décourage le maître d'ouvrage d'engager les surcoûts initiaux de la démarche. La commission estime donc que la perspective d'une relance durable de la construction devrait conduire à reconnaître la notion de bâtiments réversibles en droit de l'urbanisme en étudiant - avant d'expérimenter - la mise en place d'un permis de construire multi-destination.

Proposition n° 20 : Etudier et expérimenter un permis de construire autorisant à l'avance plusieurs destinations ou sous-destinations afin de reconnaître la construction d'immeubles réversibles en droit de l'urbanisme.

Encadré 1 : réversibilité et modularité (définitions et enjeux)

DEFINITIONS :

Réversibilité : Capacité programmée d'un ouvrage neuf à changer facilement de destination (bureaux, logements, activités...) grâce à une conception qui minimise, par anticipation, l'ampleur et le coût des adaptations.

Modularité : Capacité d'un ouvrage à évoluer par remplacement, ajout ou soustraction de modules. La Nakagin Capsule Tower à Tokyo (Kisho Kurokawa, 1972) est un exemple radical et emblématique d'architecture modulaire : conçues comme des objets de design dont on envisage le remplacement en fin de vie, les capsules d'habitation sont pré-équipées et fabriquées industriellement.

ENJEUX :

(Frédéric Druot, architecte) « *L'enjeu du réversible est de construire pour le long terme, la durabilité. N'importe quel bâtiment peut être transformé, mais à quel prix ? Dans la réversibilité, la question de l'économie est présente en début de projet et dans la durée de vie du bâtiment. Elle est portée au fur et à mesure des transformations.*

« *Il ne faut pas répondre à toutes les contraintes dès le départ, mais il faut laisser la possibilité d'ajouter des éléments dans le temps pour répondre à de nouveaux programmes. Il faut jouer finement, tricoter entre les normes, critiquer les lobbies.* ».

(François Leclercq, architecte-urbaniste) « *À l'agence, ce qui nous intéresse, c'est de construire des bureaux qui ont des concordances physiques avec les logements, des structures adaptées, des hauteurs sous plafond plus grandes, des épaisseurs ajustées aux différentes programmations... Il faut considérer les bureaux comme du foncier différé. On ne peut pas empêcher de construire des bureaux, mais il faut envisager que le programme puisse se transformer, y compris le temps du chantier, y compris le temps des études.*

« *Il y a probablement des endroits où ce n'est pas possible, peut être que toutes les formes ne sont pas adaptées. Mais le plan standard, la barre de 18 m d'épaisseur, devrait être systématiquement transformable. Sur les hubs du Grands Paris, cela devrait être le cas. Il faudrait que chaque permis de construire de bureaux possède son permis bis de logements transformés avec des coûts limités. De la même manière qu'il y a un volet « paysager » dans les permis de construire, il devrait y avoir un volet "transformabilité".*

« *Actuellement les bureaux sont extrêmement « bureaux », les logements sont extrêmement "logements". On tombe dans des caricatures idiotes : façades en verre pour les bureaux, façades très colorées pour les logements. Le thème à défendre, c'est le bâtiment androgyne. Dans l'histoire, il y a beaucoup d'exemples : la rationalité à l'italienne, l'immeuble haussmannien, les usines... ».*

(Canal architecture : Patrick Rubin, Annie Le Bot, Antoine Hersant) « *Le premier écueil auquel se heurte l'idée de réversibilité, du point de vue de l'architecte, tient à l'accumulation des normes et règlements souvent contradictoires qui régissent aujourd'hui en France la construction des différents types de programmes, notamment celle des bureaux et celle des logements. Épaisseurs, hauteurs, ensoleillement, sécurité incendie, accessibilité, relation à l'environnement... sont soumis à des abaques qui induisent des gabarits trop éloignés l'un de l'autre pour offrir un potentiel de réversibilité crédible.* »

(Michèle Raunet, notaire. Etude Cheuvreux) « *... la question du droit de l'urbanisme est le sujet le plus compliqué à traiter, car les biens réversibles changeraient de destination au fil du temps. Actuellement, cette mutation est soumise à autorisation de changement de destination, permis de construire ou déclaration préalable, et parfois à d'autres types de réglementations. Il est beaucoup plus simple de transformer des bureaux en logements que l'inverse. Dans le sens logements-bureaux, on fait face à la complexité de toute la réglementation d'urbanisme, de redevances, d'agréments, d'usages, de permis de construire...*

« *Idéalement, un bâtiment de conception réversible ne devrait plus donner lieu à aucune autorisation extérieure. S'il fallait en demander une à chaque évolution de l'immeuble, cela occasionnait une perte de temps, de l'incertitude, et c'est problématique.*

« *Plutôt qu'une construction sans affectation, on pourrait envisager un nouveau type de bâtiment, qui posséderait une double destination. En l'état du droit positif, cela n'est pas possible, mais cela pourrait se traiter dans le cadre d'évolutions législatives.* »

Source : Canal Architecture, Construire réversible. 2017

L'attention de la commission a également été appelée sur les opportunités foncières qui vont résulter de la nécessaire reconversion dans les années à venir de nombreuses zones commerciales en entrée de ville. Il y a là sans aucun doute des opportunités pour créer des logements tout en revalorisant un cadre urbain aujourd'hui peu satisfaisant. De telles opérations rencontrent toutefois des difficultés d'équilibre financier. Une réflexion devrait être engagée sur les moyens de nature à les rendre possibles.

2.4.2. Renforcer les capacités d'action des organismes de foncier solidaires (OFS).

Pour lutter contre la hausse des prix des fonciers et sa transmission aux prix du logement, il apparaît également nécessaire d'appuyer le développement des baux réels solidaires (BRS) et des offices fonciers solidaires (OFS). Le mécanisme du foncier solidaire est apparu en France à partir de 2014 avec son inscription dans le droit³³ par la loi dite « ALUR »³⁴. Il cherche à renouveler les modes d'action en accession sociale, à partir d'une dissociation du foncier et de bâti.

Le Bail Réel Solidaire est une nouvelle forme de bail qui permet à son titulaire, un ménage sous plafond de ressources, de se porter acquéreur d'un logement sans se porter acquéreur du terrain. Ainsi le coût du logement est bien moindre. Le ménage peut tout-à-fait souscrire un crédit immobilier pour ce bien et épargne alors dans son logement. Il peut réaliser des travaux mais est tenu d'utiliser le logement pour sa résidence principale.

Dans le modèle du Bail Réel Solidaire, la nature du propriétaire foncier participe pleinement à au développement d'une accession sociale dans des territoires tendus où le niveau des prix est inaccessible au plus grand nombre des ménages. Ce propriétaire qui conserve la propriété foncière sur le long terme ne peut être qu'un OFS, une structure à but non lucratif ou organisme HLM agréée spécifiquement à cet effet par le préfet. L'OFS a pour mission d'assurer la pérennité des baux et organise pour cela l'acquisition foncière et le contrôle du respect des clauses des BRS.

Ce montage innovant connaît un développement sensible depuis son introduction en France. Selon le réseau Foncier Solidaires France (FSF)³⁵, 64 OFS ont été agréés par les services de l'Etat. Le ministère du logement anticipe plus de 10 000 logements sous BRS à horizon 2024.

Pour soutenir et accélérer ce déploiement du modèle OFS/BRS, la commission invite à approfondir plusieurs propositions :

La première est d'ordre fiscal et vise à favoriser le recours aux BRS pour la réhabilitation et le développement d'une offre nouvelle de logements requalifiés. La réhabilitation d'immeubles est indispensable pour faire face aux besoins de logement tout en respectant les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols. Mais les coûts de travaux peuvent être élevés et conduire à des prix de sortie inadaptés à un objectif d'accession sociale. Dans ces conditions, le mécanisme du BRS est particulièrement adapté pour rétablir l'équilibre économique des opérations. En dissociant le foncier du bâti, il permet un prix de sortie cohérent avec un objectif d'accession sociale.

³³ Article L. 329-1 du code de l'urbanisme pour les OFS, article L. 255-1 à 255-19 du code de la construction et de l'habitation pour le BRS

³⁴ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

³⁵ Contribution du réseau Foncier Solidaire France à la commission pour la relance durable de la construction de logements, septembre 2021

Toutefois, en pratique, la fiscalité immobilière obère l'utilisation du BRS pour ce type d'opérations de réhabilitation. En effet, ce montage impose des actes spécifiques et multiples (acquisition par l'OFS avant mise à bail) qui créent des surcoûts fiscaux par rapport aux opérations locatives (un seul acte) ou de promotion (possibilité d'engagement de revente), sans que les mécanismes prévus pour la construction neuve (engagement de construire) ne puissent être utilisés.

Dans ces conditions, il est proposé d'exonérer de droits d'enregistrement la première acquisition par l'OFS lorsque l'opération ne se traduit pas *in fine* par la production d'un immeuble neuf (qui dans ce cas serait exonérée sous réserve de la prise d'un engagement de construire). Compte tenu de l'impact potentiel de cette mesure sur les ressources des collectivités locales, cette exonération pourrait être soumise à une délibération des collectivités.

Pour favoriser l'équilibre économique des opérations, il est également proposé d'élargir le champ des collectivités territoriales pouvant garantir le financement des projets. La loi permet aujourd'hui aux communes et aux intercommunalités d'apporter leur garantie d'emprunt aux OFS pour le financement des opérations en BRS. Or certaines communes n'ont pas l'ingénierie ou l'appétence pour participer opérationnellement à ces opérations alors que le dispositif est pertinent sur leur territoire. A l'inverse des régions ou départements ont pu se saisir du dispositif et participer à la création de structures OFS mais ne peuvent pas accompagner le financement des projets.

Concrètement, il s'agirait de modifier le code général des collectivités territoriales (CGCT)³⁶ pour permettre aux Conseils départementaux et aux Conseils régionaux de se porter garant du prêt Gaïa octroyé par la banque des territoires aux projets portés par des OFS.

Cette mesure vise à permettre aux OFS de bénéficier d'une faculté déjà existante dans le cadre de la politique du logement locatif social, politique dans laquelle s'inscrit pleinement le dispositif OFS-BRS. Elle avait déjà fait l'objet d'un amendement au projet de loi 3DS mais qui avait été jugé irrecevable car n'émanant pas du gouvernement.

En complément, il apparaît nécessaire de promouvoir davantage l'offre de prêts Gaïa de la Banque des territoires. Cette dernière s'est positionnée comme un financeur spécifique pour les OFS en ouvrant le prêt Gaïa au portage de la valeur foncière des projets en BRS, puis en adaptant la durée pour la porter à 80 ans. Toutefois, les membres de la commission se font l'écho de difficultés pratiques à mobiliser effectivement ces financements : même si aucun obstacle dirimant n'est reporté, l'obtention du prêt Gaïa reste une étape délicate pour les OFS, du fait de procédures non optimisées au regard du phasage d'un projet en BRS, de contraintes ou de validations longues imposées selon la situation géographique.

Dans ce contexte, le réseau FSF appelle à conventionner avec la Banque des territoires un volume d'engagements annuels ou pluriannuels de ces prêts. Une telle mesure risquerait toutefois d'être difficilement conciliable avec la nécessité, pour un investisseur avisé, d'un examen au cas par cas des projets.

Aussi la commission incite-t-elle plutôt la Banque des territoires à mieux faire connaître ses processus et sa doctrine d'attribution du prêt Gaïa. Dans ses rapports avec la Caisse des dépôts, l'Etat pourrait également encourager cette dernière à prioriser davantage le financement des OFS.

³⁶ Les I des articles L3231-4-1 et L4253-2

S'agissant du financement des particuliers, des démarches de promotion et de mobilisation pourraient également être conduites auprès des acteurs bancaires. Ceux-ci sont des partenaires clés pour rendre le dispositif réellement pertinent pour les particuliers car les conditions du crédit immobilier ont un large impact sur l'économie du ménage. Or, la réalité de l'accès des ménages en BRS au crédit immobilier reste très contrastée selon les régions et les réseaux bancaires. Pour permettre aux ménages d'accéder à des conditions de crédit optimales, il est proposé de rechercher à mobiliser l'ensemble des acteurs pour fluidifier les demandes de crédit et faciliter la mise en concurrence au bénéfice de l'emprunteur. Une communication conjointe de la fédération des OFS et du ministère en charge du logement pourrait être mise en place.

Enfin, il apparaît nécessaire de renforcer la place de l'accession sociale dans les politiques locales de l'habitat. L'accession sociale à la propriété est aujourd'hui identifiée au travers de dispositifs (PSLA, BRS, TVA à taux réduit) et/ou d'opérateurs (les organismes d'Hlm principalement). Pour autant, ces dispositifs et ces opérateurs ne peuvent prospérer et accroître leur offre que s'ils s'inscrivent dans des politiques locales de l'habitat leur facilitant l'accès à une offre foncière à un coût compatible avec leur cible sociale.

De manière générale, les comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) devraient intégrer dans les débats périodiques sur les PLH la dimension « accession sociale ». Les services de l'Etat devraient aussi, dans leurs actions de conseils, être en mesure d'amener les EPCI à enrichir le volet "habitat" d'attendus et d'objectifs sur l'accession sociale.

En particulier, il s'agirait de mieux faire connaître aux communes et EPCI la possibilité ouverte par le code de l'urbanisme de délimiter des secteurs à l'intérieur desquels la construction de logement intermédiaire (y compris dans une perspective d'accession sociale) bénéficie d'une majoration de droits à construire pouvant aller jusqu'à 30 %.

Proposition n° 21 : Appuyer le déploiement du foncier solidaire en adaptant son régime fiscal, en mobilisant les financeurs et en renforçant la place de l'accession sociale dans les politiques locales de l'habitat.

2.4.3. Renforcer les conditions de mise en œuvre des zones d'aménagement concerté (ZAC)

La zone d'aménagement concerté (ZAC) est un outil indispensable pour produire du foncier constructible. Pour mémoire, une ZAC est une zone à l'intérieur de laquelle une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés³⁷.

La mise en place d'une ZAC déclenche plusieurs effets qui permettent que l'opération d'aménagement se déploie et s'équilibre économiquement. À compter de la prise de l'arrêté de réalisation de la ZAC, l'autorité délivrant les permis de construire peut opposer au pétitionnaire un sursis à statuer afin de ne pas porter atteinte à la capacité à mettre en œuvre le projet porté par la ZAC. Le dispositif permet également d'assurer le financement des équipements publics rendus nécessaires par les nouvelles constructions au travers de la participation financière des constructeurs, que celle-ci transite par le prix de vente du foncier par l'aménageur ou, en l'absence de maîtrise foncière publique préalable, au travers de participations d'urbanisme³⁸.

³⁷ Article L. 311-1 du code de l'urbanisme. Voir notamment : Cerema, « ZAC fiche outils », janvier 2020 ([lien](#))

³⁸ Article L.311-4

Pour les propriétaires des terrains inclus dans son périmètre, l'arrêté de création de la ZAC crée aussi un droit de délaissement³⁹ qui ne s'éteint qu'à la clôture de la ZAC.

Dans sa mise en œuvre concrète, l'outil de la ZAC se heurte au défaut d'encadrement du droit de délaissement. L'exercice du droit de délaissement fait en effet peser sur l'aménageur et la collectivité un risque financier important l'amenant à définir un périmètre « au plus juste » du périmètre réel d'intervention envisagé. Cela conduit à exclure de la ZAC des projets immobiliers développés en périphérie et bénéficiant de ce fait des équipements publics et de l'effet d'attractivité associé à la ZAC. La mutation de ces emprises ne participe pas au financement de ces équipements publics, au détriment de l'équilibre de l'opération toute entière.

Aussi apparaît-il souhaitable de réexaminer les contours du droit de délaissement en ZAC. Celui-ci a été conçu historiquement comme une garantie du droit de propriété. Or, les évolutions du droit de l'urbanisme pourrait justifier une nouvelle réflexion, en particulier la suppression du « plan d'aménagement de ZAC » qui prévoyait initialement qu'une ZAC puisse s'accompagner d'une modification des règles d'urbanisme sur son périmètre. Il convient également de noter que le droit de délaissement issue de la ZAC se surajoute au droit de délaissement prévu en cas de déclaration d'utilité publique, ainsi qu'au droit de délaissement institué en cas de décision de sursis à statuer sur une demande d'autorisation d'urbanisme.

Si la suppression du droit de délaissement en ZAC apparaissait excessive, un encadrement de l'exercice de ce droit pourrait permettre de limiter ses conséquences financières pour l'aménageur et la collectivité et d'autoriser ainsi la définition de périmètre plus cohérent au regard de l'impact réel de l'opération.

Proposition n° 22 : Pour favoriser la définition de périmètres cohérents et renforcer ainsi l'équilibre économique des ZAC, étudier la piste d'un encadrement du droit de délaissement associé à ces opérations.

2.4.4. Faciliter la mobilisation des logements vacants

Dans le tome I de son rapport, la commission a déjà noté que la mobilisation du parc de logements existants peut contribuer utilement, en complément de la construction, à répondre à la demande aujourd'hui mal satisfaite. Dans cette perspective, le Premier ministre vient d'annoncer devant le congrès de l'USH une adaptation des paramètres du dispositif Louez abordable pour faciliter son utilisation dans les zones tendues.

Ce **dispositif Louez abordable** encourage par un avantage fiscal la mise en location à loyers maîtrisés de logements du parc privé appartenant à des particuliers. Il est toutefois insuffisamment développé en zones tendues du fait d'un plafonnement des loyers qui tient mal compte des conditions de marché dans ces territoires. La commission ne peut donc qu'accueillir favorablement l'adaptation des paramètres du dispositif annoncée par le Premier ministre.

³⁹ Article L.311-2 : le droit de délaissement permet aux « propriétaires des terrains compris dans [la] zone de mettre en demeure la collectivité publique ou l'établissement public qui a pris l'initiative de la création de la zone de procéder à l'acquisition de leur terrain, dans les conditions et délais prévus à l'article L. 230-1 ».

2.5. Engager une nouvelle étape dans la numérisation

Le ministère du logement conduit d'ores et déjà un projet de dématérialisation du dépôt et de l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme. À partir du 1^{er} janvier 2022, toutes les communes devront être en mesure de recevoir sous forme électronique les demandes d'autorisations d'urbanisme⁴⁰. Celles de plus de 3 500 habitants (32 000 communes) devront également assurer leur instruction sous forme dématérialisée⁴¹. La dématérialisation concerne ainsi de l'ordre d'1,5 M de demandes d'autorisation d'aménager, de construire ou de démolir chaque année, dont le traitement peut impliquer jusqu'à 40 services différents.

Pour accompagner cette transformation, l'Etat déploie un vaste programme de dématérialisation de l'application du droit des sols, dit Démat.ADS. La suite logicielle développée par l'Etat est composée de quatre outils dont deux principaux :

- ◆ PLAT'AU, pour PLATeforme des Autorisations d'Urbanisme qui est la plateforme d'échange et de partage des dossiers entre les acteurs concernés par une demande d'autorisation d'urbanisme (services instructeurs des collectivités, services déconcentrés de l'Etat, UDAP, SDIS, contrôle de légalité...);
- ◆ AD'AU, pour Assistance aux Demandes d'Autorisation d'Urbanisme, interface utilisateur facilitant la constitution et le dépôt du dossier en ligne par le pétitionnaire (AD'AU est disponible sur Service-Public.fr).

L'ensemble de ces outils devra permettre un dépôt et une instruction simplifiée des demandes d'autorisation d'urbanisme (cf. schéma 1).

Schéma 1 : Vision cible de l'instruction des demandes d'urbanisme après mise en œuvre du projet Démat.ADS



Source : Ministère du logement, Mémento technique Démat.ADS, mars 2021

Des gains importants sont attendus de cette dématérialisation. En particulier :

- ◆ la réduction des délais de transmission entre services consultés, qui peut déboucher sur une moindre durée d'instruction ou sur une instruction plus approfondie ;
- ◆ les services instructeurs devraient enregistrer des gains d'efficacité permettant de recentrer l'activité des agents sur les tâches à forte valeur ajoutée telles que la relation avec le demandeur.
- ◆ une meilleure fiabilité des données transmises ;

⁴⁰ Articles L.112-8 et suivants du code des relations entre le public et l'administration

⁴¹ Article L. 423-3 du code de l'urbanisme issu de la loi ELAN

- ◆ la transparence sur l'état d'avancement des dossiers et une plus grande fluidité dans les échanges avec l'administration. Le nouveau mode de dépôt garantit le droit opposable à une décision implicite favorable quand le délai légal est dépassé.

Les collectivités bénéficient par ailleurs d'un accompagnement de l'Etat pour se préparer à remplir leurs obligations à compter du 1^{er} janvier 2022 (subventions dans le cadre du plan de relance, partenariat avec l'AMF, l'AdCF et l'UGAP, diffusion d'information en continue par la DHUP, mise à disposition d'une suite logicielle complémentaire).

Tout en saluant ces progrès, la commission recommande d'aller plus loin encore dans la numérisation en explorant la piste d'un logiciel unique d'instruction, développé par l'Etat et mis à disposition des services instructeurs. L'uniformisation des outils de l'instruction pourrait permettre de franchir une nouvelle étape dans la fluidification des processus. Elle pourrait aussi offrir une garantie pour la mise en œuvre effective des règles nationales et des objectifs définis à chaque niveau.

À titre d'exemple, un logiciel métier unique pourrait proposer parmi ses fonctionnalités une digitalisation intégrale des plans locaux d'urbanisme. Les zones et les règles s'y appliquant pourraient ainsi être gérées de manière dynamique. Surtout, il pourrait être envisagé de les pré-programmer afin de garantir l'absence de contradiction avec les documents de planification d'un niveau supérieur (SCOT et SRADDET).

Proposition n° 23 : Explorer la piste d'un logiciel unique d'instruction, développé par l'Etat et mis à disposition des services instructeurs.

Il apparaît également prometteur de travailler, sur le long terme, à la constitution d'une base de données des logements. La réponse aux besoins en logements admet nécessairement une dimension qualitative. Pour en tenir compte, il est nécessaire de connaître le parc existant et de pouvoir le confronter aux besoins des ménages. À cette fin, il est proposé d'engager les réflexions et les travaux nécessaires à la constitution d'une base de données exhaustive des logements, associant un code d'identification unique pour chaque lot à usage d'habitation. Les lots seraient rassemblés au sein d'immeubles eux-mêmes rattachés aux parcelles cadastrales, aux adresses postales et aux coordonnées géographiques. Cette base aurait vocation à inclure les informations de base sur chaque logement, par exemple la surface disponible, l'année de construction, les équipements sanitaires, le dernier prix de transaction, le prix de location si le bien est loué, le nom et l'identifiant fiscal du propriétaire et le cas échéant de l'occupant.

Un tel travail pourrait commencer par la jonction de différentes bases de données existantes :

- ◆ la base notaire avec les références cadastrales, déjà mise en ligne pour la partie relative aux transactions ;
- ◆ les informations détenues par l'administration fiscale, qui aujourd'hui sont liées aux contribuables et non au logement ;
- ◆ le registre des copropriétés : pour les logements collectifs, l'ANAH a été chargée depuis 2016 d'un travail de collecte d'informations sur le bâti existant en mettant à contribution les syndicats dans un objectif de transparence de l'entretien et de la bonne gestion des bâtiments pour les futurs acquéreurs ;
- ◆ l'enquête logement de l'INSEE est également un outil de collecte statistique important qui pourrait être versé à cette base, même si aujourd'hui les données sont anonymisées ;
- ◆ enfin les opérateurs HLM disposent de données sur leurs parcs immobiliers, dans certains cas sous un format numérique.

Proposition n° 24 : Préparer la constitution d'une base de données des logements pour approfondir la connaissance qualitative du parc existant.

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Associer à l'élaboration et au suivi des contrats de relance du logement, l'ensemble des acteurs ayant vocation à participer à la mise en œuvre de leurs actions.

Proposition n° 2 : Préparer la prolongation des contrats locaux, en veillant à l'approfondissement de l'analyse quantitative et qualitative des besoins locaux en logements.

Proposition n° 3 : Pour des projets d'intérêt général mentionnés par les contrats locaux de relance du logement ayant une incidence sur l'environnement, la participation du public pourrait être assurée par la procédure de participation par voie électronique prévue à l'article L. 123-19 du code de l'environnement.

Proposition n° 4 : Pour des projets d'intérêt général mentionnés par les contrats locaux de relance du logement ayant une incidence sur l'environnement et donnant lieu à une consultation préalable, les délais maximaux de transmission par les services de l'Etat compétents pourraient être réduits. Corollairement, les délais maximaux pour la délivrance des permis de construire pourraient également être réduits.

Proposition n° 5 : Définir dans les contrats locaux les secteurs où la commune utilisera les facultés de dérogation ouvertes par l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme, et pour chaque secteur le niveau de ces dérogations en fonction du contexte local.

Proposition n° 6 : Insérer dans les contrats locaux des exigences de qualité sur les logements à produire, qui seront élaborées par les collectivités après concertation avec les professionnels. Encadrer le cas échéant la négociation de ces règles par des lignes directrices, co-construites au niveau national par les associations d'élus et les fédérations de professionnels.

Proposition n° 7 : Insérer dans les contrats locaux des clauses relatives au financement des équipements publics rendus nécessaires par l'accueil des nouveaux logements : préciser les modalités de mobilisation des outils existants (taxe d'aménagement, PUP, participation ZAC...). Le cas échéant, élargir le champ des équipements finançables par la taxe d'aménagement et sa majoration et prévoir un mécanisme de péréquation entre les communes de l'intercommunalité selon qu'elles accueillent des logements ou des locaux d'activité.

Proposition n° 8 : En priorité dans les zones tendues, prévoir que le préfet de département communique annuellement à l'EPCI et à ses communes membres un état des lieux des besoins de logement, en particulier de logements sociaux

Proposition n° 9 : Appuyer la mise en œuvre effective des PLH sur un mécanisme de sanctions pour les communes qui font obstacle manifestement et de façon persistante à la mise en œuvre des objectifs de production de logement sur leur territoire. Ce mécanisme articulerait mise en demeure, prélèvement et le cas échéant substitution de l'EPCI à la commune pour la délivrance des permis de construire.

Proposition n° 10 : Mettre en place dans les départements une commission de médiation présidée par le préfet pouvant être saisie par les maîtres d'ouvrage qui sont en conflit avec une commune au sujet de la délivrance d'un permis de construire.

Proposition n° 11 : Fixer le délai de cristallisation des moyens prévu à l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme à deux mois à compter du dépôt de la requête initiale du pétitionnaire au lieu de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense.

Proposition n° 12 : Prévoir la possibilité pour les parties défenderesses de présenter dans un délai d'un mois à compter de la communication de la requête, un mémoire exclusivement dédié à soulever l'irrecevabilité de la requête. Le juge disposerait alors d'un délai de deux mois pour se prononcer sur ce mémoire en retenant ou non l'irrecevabilité.

Proposition n° 13 : Pérenniser, ou *a minima* prolonger, les dispositions de l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative qui permettent au tribunal administratif de se prononcer en premier et dernier ressort dans les zones tendues au sens de la taxe sur les logements vacants.

Proposition n° 14 : Réduire le délai maximal de jugement de 10 mois prévu par l'article R. 600-6 du code de l'urbanisme en tenant compte du raccourcissement du délai de cristallisation des moyens (cf. proposition n° 11).

Proposition n° 15 : Etendre aux actions engagées contre des décisions de rejet ou de retrait d'autorisations le délai maximal de traitement des recours prévu par l'article R.600-6 du code de l'urbanisme et les dispositions de l'article R. 811-1-1 du même code qui permettent au tribunal administratif, en zones tendues, de se prononcer en premier et dernier ressort. Etendre aux décisions de retrait l'application du 2e alinéa de l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme qui permet de présumer que la condition d'urgence pour engager une procédure de référé suspension est satisfaite.

Proposition n° 16 : Etudier un relèvement du montant maximal de l'amende pour recours abusif actuellement fixée à 10 000 € par l'article R. 741-12 du code de justice administrative.

Proposition n° 17 : Engager une réflexion approfondie sur les perspectives de rapprochement des réglementations de sécurité incendie qui seraient de nature à réduire les coûts de transformation des bureaux en logements sans porter atteinte à la sécurité des occupants.

Proposition n° 18 : Favoriser la création dans les territoires de structures de portage du foncier de bureaux à transformer principalement en logements sociaux ou intermédiaires en leur donnant accès à des financements à long terme de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Proposition n° 19 : Dans les territoires où ces opérations correspondent à un intérêt général manifeste, étudier une modification de l'article 26 de la loi de la loi du 10 juillet 1965 sur les copropriétés permettant à l'assemblée générale de décider à la double majorité une modification du règlement de copropriété pour autoriser l'usage de lots privatifs à titre de logements sans porter une atteinte disproportionnée aux droits des minoritaires.

Proposition n° 20 : Etudier et expérimenter un permis de construire autorisant à l'avance plusieurs destinations ou sous-destinations afin de reconnaître la construction d'immeubles réversibles en droit de l'urbanisme.

Proposition n° 21 : Appuyer le déploiement du foncier solidaire en adaptant son régime fiscal, en mobilisant les financeurs et en renforçant la place de l'accession sociale dans les politiques locales de l'habitat.

Proposition n° 22 : Pour favoriser la définition de périmètres cohérents et renforcer ainsi l'équilibre économique des ZAC, étudier la piste d'un encadrement du droit de délaissement associé à ces opérations.

Proposition n° 23 : Explorer la piste d'un logiciel unique d'instruction, développé par l'Etat et mis à disposition des services instructeurs.

Proposition n° 24 : Préparer la constitution d'une base de données des logements pour approfondir la connaissance qualitative du parc existant.

LETTRE DE MISSION ET LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

Le Premier Ministre

Paris, le 31 MAI 2021

Le Premier ministre

à

Destinataires *in fine*

Mesdames, Messieurs,

Les chiffres de la construction (permis de construire, mises en vente et commercialisation) témoignent d'une forte baisse de la production de logements neufs : 384 000 logements ont été autorisés au cours des 12 derniers mois pour 457 000 logements autorisés en février 2020. Toute la chaîne de la construction, de l'autorisation jusqu'à la mise en vente, se trouve en repli et met fin à la dynamique positive qui était observée depuis plusieurs années.

Ce constat s'applique particulièrement aux zones tendues, où le besoin en offre nouvelle est le plus important ainsi que pour les logements collectifs dont le ralentissement est le plus marqué. Sans un rebond rapide, ce ralentissement aura des effets durables sur l'offre de logement disponible pour nos concitoyens, avec un effet d'éviction des plus modestes vers des marchés de l'immobilier et de la location plus accessibles.

Pour soutenir la construction, le Gouvernement a déjà pris plusieurs initiatives. Il a prolongé le prêt à taux zéro (PTZ) jusqu'à fin 2022 et le dispositif Pinel jusqu'à fin 2024 pour soutenir la demande qui ne fléchit pas. Le Gouvernement a également signé en novembre dernier un pacte national pour la relance de la construction durable avec l'AMF, l'ADCF, France Urbaine, l'Union sociale pour l'habitat (USH), la fédération des promoteurs immobiliers (FPI), la Fédération française du bâtiment (FFB), le conseil national de l'ordre des architectes (CNOA), et l'union nationale des aménageurs (UNAM), afin de mobiliser tous les acteurs aux niveaux national et local. Un protocole spécifique a été signé en faveur de la relance de la production de logements sociaux avec le mouvement HLM, la Banque des Territoires et Action Logement pour financer 250 000 logements sociaux en 2021 et 2022, avec de nouveaux moyens d'investissement à l'appui. Enfin, au titre du plan de relance, deux aides dédiées à la construction dense et économe en foncier ont été mises en place. La première est versée aux communes en fonction des permis de construire délivrés au-delà d'une certaine densité. La seconde, le fonds « friche », permet de débloquent des projets et recycler des ressources foncières prêtes à être mobilisées pour construire davantage de logements tout en s'inscrivant dans l'objectif du gouvernement de zéro artificialisation nette des sols d'ici 2050.

Cependant, le constat semble partagé sur la nécessité de créer les conditions pour augmenter et accélérer la délivrance des autorisations d'urbanisme par les collectivités. Celles-ci ont en effet un rôle décisif dans la chaîne de la construction puisqu'elles définissent les droits à construire à travers les documents d'urbanisme, négocient les projets présentés sur leur territoire et délivrent *in fine* les autorisations.

J'ai donc décidé de réunir une commission composée d'élus, de professionnels et de personnalités qualifiées, présidée par François Rebsamen, avec pour premier objectif d'étudier et d'objectiver les freins à la construction de logements du point de vue des collectivités, notamment en termes de coûts induits et de recettes perçues.

La commission proposera sur cette base des mesures permettant de lever les freins constatés, et ainsi soutenir la relance de la construction dans les territoires où les besoins en logements sont les plus importants.

Au-delà de la délivrance des permis de construire, la commission pourra aussi interroger le droit de l'urbanisme et les dispositifs concourant à la libération du foncier de manière à mieux tenir compte des contraintes économiques et opérationnelles des porteurs de projets. Il convient en effet de sortir de la logique de négociation des droits à construire qui contribue à la hausse des prix et à l'exclusion des plus modestes au profit de la prévisibilité du potentiel constructif des assises foncières.

Il est aussi nécessaire de recenser les freins réglementaires qui ralentissent la chaîne de la construction au détriment du logement des Français et de proposer les mesures de simplification souhaitables. A cette fin, la commission appréhendera la chaîne de l'aménagement et de la construction dans son ensemble, depuis l'accès au foncier, la programmation, la préparation, l'instruction et la délivrance des autorisations d'urbanisme jusqu'aux conséquences sur les services et les équipements publics. Le travail de la commission pourra également intégrer les enjeux de lutte contre l'artificialisation des sols, de densification du bâti existant et de conversion de bureaux en logements en zones tendues.

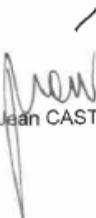
Les analyses et recommandations devront tenir compte de la géographie des besoins en logements ainsi que des conséquences de la crise sanitaire sur l'habitat. La commission veillera en particulier à la situation des territoires où la demande est la plus forte.

Les conclusions et propositions me seront remises au plus tard le 15 septembre 2021. Je m'entretiendrai avec François Rebsamen dans le courant du mois de juillet pour prendre connaissance du diagnostic et des premières pistes envisagées par la commission.

Pour conduire ces travaux, la commission disposera du soutien des administrations compétentes (DGALN, DGCL, DG Trésor et DB), des ministères concernés, du conseil général de l'environnement et du développement durable et de l'inspection générale des finances.

Je suis heureux que vous ayez accepté de participer à cette commission.

Je vous prie de croire, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de mes salutations les meilleures.



Jean CASTEX

LISTE DES DESTINATAIRES

Elus locaux	Fonction / organisme
François Rebsamen - Président	Maire PS Dijon
Patrick Jarry	Maire PC de Nanterre
Renaud Payre	VP logement métropole de Lyon
Jean-Luc Moudenc	Maire LR de Toulouse
Catherine Vautrin	Présidente LR CU du Grand Reims
Pia Imbs	Présidente SE Eurométropole Strasbourg
Nathalie Appéré	Maire PS Rennes
Parlementaires	
Laurianne Rossi	Députée LREM
Mickaël Nogal	Député LREM
Guillaume Vuilletet	Député LREM
Sylvia Pinel	Députée LT - ex-ministre du Logement
Dominique Estrosi -Sassone	Sénatrice LR PACA
Marie-Noëlle Lienemann	Sénatrice CRCE IDF
Pascal Martin	Sénateur UC Seine-Maritime
Frédéric Marchand	Sénateur RDPI Nord
Professionnels/Personnalités Qualifiées	
Emmanuelle Cosse	Présidente USH et ex-ministre du Logement
Olivier Sichel	DGD de la Caisse des Dépôts
Véronique Bédague	DG Nexity
Alexandra François-Cuxac	Présidente FPI
Olivier Salleron	Président FFB
Bernard Mounier	Président Bouygues Immobilier
Bruno Arcadipane	Président Action Logement
Alain Trannoy	Economiste
Agnès Bénassy-Quéré	Cheffe Economiste Trésor
Robin Rivaton	Essayiste, spécialisé sur l'immobilier
Xavier Lépine	Président de l'Institut de l'épargne immobilière et foncière, ex-Président de La Française
Isabelle Kébé	Présidente du bureau d'études FCL - Gérer la Cité
Laurent Girometti	DG EPAMARNE, ex-DHUP
Patrick Doutreligne	Président Uniopss
Eric Bazard	Président Club Ville Aménagement
Philippe Mahé	Préfet du Finistère
Aurélie Sotura	Economiste à la Banque de France

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

Des auditions ont été organisées pour recueillir le diagnostic et les propositions de parties prenantes extérieures à la commission :

- ◆ Ordre des architectes : M^{me} Christine Leconte, présidente ;
- ◆ Union nationale des syndicats français d'architectes : M. Jean-Michel Woulkoff, président ;
- ◆ Fédération des ESH : M. Didier Poussou, directeur général ;
- ◆ Fédération des OPH : M. Bruno Daly, directeur des études patrimoniales ;
- ◆ CDC Habitat : M. Vincent Mahé, directeur général ;
- ◆ Association des maires de France : M. Thierry Repentin, co-président du groupe de travail de l'AMF « Logement-habitat-hébergement » ;
- ◆ Union nationale des aménageurs (UNAM) :
 - M. François Rieussec, président ;
 - M. Nicolas Thouvenin, délégué général.
- ◆ Réseau National des Aménageurs :
 - M. Nicolas Gravit (Directeur Eiffage Aménagement) ;
 - M^{me} Aude Debreil (DG de l'EPA Sénart).
- ◆ Société du Grand Paris : M. Frédéric Bredillot, membre du directoire ;
- ◆ Fédération des sociétés immobilières et foncières : M^{me} Maryse Aulagnon, présidente ;
- ◆ GECINA :
 - M^{me} Méka Brunel, directrice générale ;
 - M. Julien Landfried, directeur exécutif communication, affaires publiques et marque ;
 - M. Glenn Domingues, directeur des affaires publiques.
- ◆ Conseil national des centres commerciaux : M. Dorian Lamarre, directeur des Affaires publiques ;
- ◆ Chambre de commerce et d'industrie de Paris Ile-de-France :
 - M. Dominique Mocquax, membre élu ;
 - M^{me} Dominique Moreno, responsable du pôle politiques territoriales et régionales.