

Les obstacles à la densification des tissus urbains existants

Les analyses développées dans cet article sont tirées d'une étude réalisée par les auteurs pour la Fédération des ESH, « Les obstacles à la densification par la construction ».

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

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

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

C'est pourquoi l'idée de densification suscite de la part des habitants des oppositions, ouvertes ou latentes, dont les élus locaux doivent tenir compte. Il faut évidemment nuancer ce propos en fonction des projets politiques des maires et des situations de marché qui diffèrent grandement entre zones tendues des grandes agglomérations et zones rurales, petits bourgs, villes en déclin économique et démographique... où il s'agit plutôt d'optimiser l'utilisation du parc existant en luttant efficacement contre la vacance.

Les difficultés qui en résultent lorsqu'il s'agit de concevoir et de mener à bien un projet de construction d'une certaine importance sont fortement ressenties par les promoteurs immobiliers, qu'ils relèvent du secteur privé ou du secteur social. Pour tenter d'en apprécier le degré de généralité et les conséquences possibles sur la construction résidentielle, la Fédération des ESH a commandité une étude sur les pratiques en vigueur dans les relations entre professionnels et élus, leur impact sur la consistance et la durée de gestation des projets et les mesures susceptibles d'éviter un recul sensible de la production de logements dans les zones où elle est la plus nécessaire. Le présent article en résume les principales conclusions en se focalisant sur les agglomérations en forte croissance démographique où se concentre une large part des besoins nouveaux en logements.

Pas de permis de construire sans négociation préalable

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

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

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

pour obtenir le permis de construire.

Si la pratique de la négociation préalable s'est généralisée, on ne peut pas dire qu'elle soit institutionnalisée. Il ne s'agit pas d'une obligation légale et les conditions dans lesquelles elle se déroule varient d'ailleurs très notablement d'une ville à l'autre. Ce constat des promoteurs n'est pas contesté par les élus. Ces derniers justifient leur interventionnisme par la volonté de maîtriser le développement de leur ville, la nécessité d'améliorer la qualité de projets trop souvent imparfaits et de prendre en compte les réactions des citoyens. Ces préoccupations s'expriment notamment dans des chartes de qualité, parfois très détaillées, dont le respect s'impose aux promoteurs. À titre d'exemple, on peut citer l'exigence de logements traversants, détail qui ne figure pas au PLU, les questions relatives à la conception des logements, aux coûts et à la qualité d'usage dans les copropriétés, points souvent ignorés des promoteurs, la qualité ou l'origine des matériaux, l'aménagement des abords des immeubles. En outre, les élus entendent maîtriser la destination des logements construits : à ce titre, ils jugent inacceptable la transformation de projets destinés à l'accession à la propriété en « vente en bloc » pour la location ou à des investisseurs personnes physiques.

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

Toutefois, le principal point sensible est la densité de construction et surtout la hauteur des immeubles. Quelles que soient à cet égard les prescriptions du PLU, et même s'il fixe une densité minimale de construction, le promoteur se voit fréquemment contraint de réduire le nombre d'étages et/ou de prévoir des étages supérieurs en retrait pour atténuer la perception de hauteur. Or, réduire la taille d'un projet remet en cause son équilibre financier. Le promoteur doit alors renégocier le prix du foncier, fixé initialement sur la base de la constructibilité définie au PLU, ou compter sur une hausse des prix de vente. On comprend dès lors la sensibilité des porteurs de projets aux exigences des maires en matière de dé-densification, d'autant qu'elles s'ajoutent à celles de l'architecte des bâtiments de France (ABF), parfois perçues comme traduisant des tropismes personnels, des services de l'Etat (architecture, typologie des logements sociaux) et aux contraintes réglementaires (loi sur l'eau, règlement de lotissement, PLU, etc.).

Au pire, le projet jugé trop dense est abandonné, souvent à la suite d'un changement de municipalité ou de maire. Au mieux, c'est la hauteur des immeubles qui se trouve rabotée au regard de ce qu'autorise le PLU. Les nombreux exemples fournis par les opérateurs privés ou sociaux attestent que le phénomène n'a rien de marginal et touche aussi bien les opérations mixtes réalisées par des promoteurs privés en VEFA que celles conduites en maîtrise d'ouvrage directe par des organismes de logement social[1]. L'expression « étages sacrificiels » traduit bien ce constat. La conséquence immédiate en est que le rythme de construction se réduit non pas tant par la diminution du nombre de projets que par l'allongement des délais de négociation – il n'est pas rare qu'un projet doive être revu plusieurs fois – et surtout par l'abaissement systématique des hauteurs des immeubles.

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

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

Les opérations de démolition-reconstruction, la densification dans les quartiers à dominante de logements locatifs sociaux suscitent moins de réticences. Ces derniers offrent semble-t-il, un réel potentiel de densification insuffisamment exploité à ce jour. Leur image dégradée, y compris aux yeux des occupants, leur faible densité, la très faible proportion de propriétaires occupants, pour ne pas dire leur absence, facilitent les opérations conjuguant à la fois démolition d'une partie des immeubles existants et reconstruction sur site d'un nombre plus élevé de logements mais selon une morphologie différente de celle des tours et barres qui a dicté la construction du quartier à l'origine.

La décentralisation en question

L'interlocuteur des opérateurs dans la négociation des projets est le maire ou son représentant (l'adjoint à l'urbanisme). Les services de la commune ou de la métropole peuvent intervenir en phase d'élaboration, mais la décision appartient aux élus de la commune. Le maire dispose en effet d'un pouvoir quasi discrétionnaire d'octroi ou de refus du permis de construire, et il n'est pas rare, nous l'avons vu, qu'un projet conforme aux dispositions du PLU doive être modifié en fonction de ses exigences. Il est remarquable que, dans les entretiens conduits pour la réalisation de cette étude, aucun de nos interlocuteurs, opérateurs ou élus, n'ait évoqué spontanément les intercommunalités ou les programmes locaux de l'habitat (PLH). Or le PLU ne prescrit pas, il se borne à déterminer les conditions d'aménagement et d'utilisation des sols. Il n'a donc pas vocation à définir, encore moins à programmer, la politique locale de l'habitat. Ce rôle est dévolu au programme local de l'habitat, le PLH. Initié sous forme d'expérimentation en 1983, d'abord facultatif et communal, le PLH est progressivement devenu obligatoire et principalement intercommunal, dans un contexte plus général de développement des communautés et d'élargissement de leurs compétences. A partir d'une évaluation des besoins en logements, le PLH détaille la manière d'y faire face, notamment par la construction de nouveaux logements. Il est donc révélateur des intentions des élus, et notamment de l'implantation prévue de ces logements. Toutefois, des intentions à la réalisation il y a un pas qui peut être difficile à franchir. Car le PLU (de plus en plus souvent) et le PLH sont des outils communautaires, alors que ce sont les maires qui octroient (ou refusent) les permis de construire et qui doivent négocier avec les habitants pour faire accepter les projets de construction. Cela suppose que la politique définie par l'intercommunalité dans le PLH emporte l'adhésion, et même l'engagement de chacun d'entre eux. Or ce n'est pas toujours le cas. Outre que des communes qui ont voté contre l'adoption du PLH peuvent « faire de la résistance » lorsqu'il s'agit de l'appliquer, certains maires ne le considèrent que comme « un catalogue de bonnes intentions ». Autrement dit, si la cohérence existe sur le papier, elle ne se traduit pas toujours, loin s'en faut, dans les décisions des maires.

En d'autres termes, il y a contradiction entre la politique de renforcement des intercommunalités et le fait qu'en matière de permis de construire, la compétence appartienne toujours aux maires. Il y a une logique à ce que les politiques locales de l'habitat soient conduites par les intercommunalités, dont les territoires, bien mieux que ceux des communes, correspondent approximativement aux marchés locaux du logement, c'est-à-dire aux périmètres à l'intérieur desquels s'effectuent les choix résidentiels des ménages. D'autre part, le maire, plus proche des électeurs que les élus communautaires, est de ce fait plus sensible aux pressions exercées par les associations de riverains. Il n'est pas rare, d'ailleurs, que la politique d'urbanisme de la municipalité suscite des oppositions au sein même de la majorité municipale et que les divergences à propos d'un projet la conduisent à se fissurer, voire à éclater.

La logique et l'efficacité voudraient donc que les compétences en matière de droit des sols soient transférées aux intercommunalités. Force est toutefois de constater qu'une telle évolution n'est pas d'actualité, si l'on en juge notamment par l'opposition du Sénat aux dispositions du projet de loi Elan qui prévoyaient de renforcer le processus de transfert des compétences des communes vers les intercommunalités.

Vers une obligation de résultats ?

En attendant un hypothétique Grand Soir de la décentralisation, quelles solutions peut-on imaginer pour éviter le ralentissement de la construction, voire les blocages qui risquent de se produire, entraînant inmanquablement une dégradation des conditions de logement des ménages les plus modestes ?

Il semble illusoire de vouloir revenir sur des pratiques de négociation non institutionnalisées mais généralisées. Illusoire également de penser résoudre le problème par des dispositions juridiques : en la matière, la règle doit être à la parcimonie, pour ne pas dire alourdir inutilement un code de l'urbanisme déjà plus que complexe, alors même que l'expérience montre qu'il est souvent possible de contourner les nouvelles dispositions.

La voie à privilégier paraît être celle de la responsabilisation des maires, en fixant, commune par commune (pour celles qui appartiennent à un EPCI d'une certaine taille), un objectif quantitatif. Ce dispositif s'inspire de ce qui a été expérimenté en matière de mixité sociale par la loi SRU. Il doit s'appuyer sur une évaluation partagée des besoins et donc des objectifs. Une telle évaluation est obligatoire dans le PLH, il suffirait donc que la méthode utilisée soit validée par les services de l'État. L'objectif serait fixé par EPCI dans un cadre contractuel, à charge de celui-ci de décliner par communes le programme qui en découle. Il y aurait donc bien une obligation de résultat présentant deux vertus : influencer sur les comportements ; fournir aux maires un pare-feu pour justifier, auprès de leurs électeurs, leur action en faveur de la construction.

Pour être efficace, un tel dispositif devrait évidemment prévoir des sanctions dissuasives en cas de non atteinte des objectifs et, symétriquement, un soutien financier renforcé aux communes (aide au foncier, aide à l'ingénierie pour les petites communes) qui les atteindraient, voire les dépasseraient.

Son instauration implique évidemment un cadre spécifique pour l'Île-de-France, où les divisions en EPCI n'ont aucun sens au regard d'un marché du logement qui déborde largement les limites de l'agglomération parisienne, voir celles de la région. La loi fixe déjà un objectif de 70 000 logements par an pour le Grand Paris, dans le cadre du Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH), en application du Schéma directeur de la région Ile de France (SDRIF). Ce qui n'est pas résolu, c'est la

question la déclinaison territoriale de cet objectif. La complexité du découpage institutionnel – dont on peu d'ailleurs penser qu'il n'est pas figé – ne facilite pas les choses. Coexistent en effet, d'une part, la Métropole du Grand Paris (MGP) divisée en établissements publics territoriaux (EPT, dotés de PLUI mais pas de PLH, la métropole édictant un Plan métropolitain de l'habitat et l'hébergement qui s'applique aux 131 communes de Métropole MPHH), d'autre part des EPCI hors territoire de la MGP qui ont chacun un PLUI et un PLH (lequel reprend, commune par commune, les obligations fixées dans le SDRIF). Mais les objectifs fixés ne sont assortis d'aucune sanction.

La solution pourrait donc être de reprendre l'objectif global, de répartir, sous la responsabilité de l'État et la région, les effectifs entre les différents EPCI hors métropole et pour l'ensemble des EPT composant la MGP, sachant qu'il incomberait à cette dernière de répartir dans un second temps l'objectif entre les différents EPT qui la composent. À charge pour les EPT et les EPCI de faire la répartition entre communes !

L'objectif ZAN est-il raisonnable ?

Poser cette question, ce n'est pas être climato-sceptique. Si l'objectif ZAN semble, sur le plan philosophique et si l'on n'est pas trop pointilleux quant à la définition de l'artificialisation, largement partagé, les débats s'enveniment lorsqu'il s'agit de le mettre en pratique. Densifier c'est, pour l'essentiel, construire des logements collectifs. Or, les ménages français ne cessent d'afficher leur préférence pour la maison individuelle avec jardin et garage privatif. De plus la densification apparaît à beaucoup de ménages comme une remise en cause de leur mode de vie.

Le conflit est donc inévitable entre les préoccupations environnementales et la réponse aux besoins. En effet, il n'y a pas trop de logements en France, et la mobilisation du parc existant ne saurait suffire à assurer une offre suffisante, notamment dans les zones en forte expansion démographique. Il est donc essentiel de s'interroger sur les conséquences conjointes de la mise en œuvre de l'objectif ZAN et de l'opposition à la densification.

La première sera une raréfaction du foncier constructible et donc son renchérissement. Les coûts se répercuteront sur les prix des logements, ce qui rendra plus difficile encore l'accès au logement des plus démunis. Cela sera particulièrement vrai en Île-de-France, là où les prix sont les plus élevés et l'émiettement communal le plus pénalisant.

Comme beaucoup, nous nous interrogeons donc sur le caractère réaliste du maintien des deux échéances, qui prévoient de diviser par deux d'ici à 2030 l'augmentation des surfaces artificialisées et d'atteindre le « zéro artificialisation nette » en 2050. Gageons que, comme l'objectif relatif à la décarbonation des énergies au même horizon, l'objectif ZAN devra être révisé en fonction des premiers résultats et des difficultés qu'engendre sa poursuite.

Jean Bosvieux et Bernard Coloos

Juin 2022

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