



Conseil National de l'Habitat

Groupe de travail : Aménagement
des territoires métropolitains et ruraux
et nouvelles formes d'habitat

Novembre 2016

SOMMAIRE

Introduction	3
1 Contextualiser la politique du logement en fonction des spécificités des territoires	4
2 Redynamiser les territoires ruraux et faire en sorte que l'aménagement incite les services à rester	5
3 Détailler davantage les Permis d'aménager et les inscrire dans une logique contractuelle, associant tous les acteurs	6
4 Redéfinir la mixité sociale, générationnelle et fonctionnelle	8
5 Réfléchir aux conditions de constructibilité et innover dans les Zones à risques	11
6 Classer les PLU comme "équipement public" et "bien commun" de la collectivité	12
7 Sensibiliser les élus aux enjeux du PLU et des OAP	13
8 De l'urbanisme réglementaire à l'urbanisme de projet négocié	15
9 Mutualiser le stationnement des voitures et des locaux vélos adaptés aux besoins	17
10 Lancer auprès des communes des expérimentations sur de nouvelles formes d'habitat	19
11 Prévoir un abondement du PTZ pour encourager les opérations d'ensemble et l'habitat groupé	22
12 Promouvoir un habitat évolutif et divisible particulièrement en zone tendue	23
13 Accession progressive à la propriété par le démembrement, une nouvelle forme d'accès à la propriété	24
Liste des contributeurs	28
Membres du groupe de travail "Aménagement des territoires métropolitains et ruraux et nouvelles formes d'habiter"	29

Séances du groupe de travail organisées au siège du Conseil national de l'Ordre des architectes

Présidé par Cristina CONRAD, conseillère nationale (CNOA) en charge du logement

Rapporteure Pascale POIROT, présidente du Syndicat des aménageurs lotisseurs (SNAL)

Introduction

Le Groupe de Travail a exploré différentes pistes pour relancer la construction de logements par l'aménagement et l'adaptation aux besoins des habitants.

Ce rapport complète les réflexions du groupe de travail "objectif: 500 000 logements"

Au-delà des objectifs quantitatifs, il s'agit pour le Groupe de Travail de promouvoir les procédures qui favorisent la qualité urbaine et la qualité d'usage de l'habitat.

Par rapport aux années trente et quatre-vingt, nous produisons un habitat de moins bonne qualité spatiale qui se détériore plus vite que par le passé : étalement urbain, taille réduite des logements, cuisines ouvertes sur séjour induit par les contraintes de surfaces et l'accessibilité PMR.

Par ailleurs, l'accumulation des réglementations et des normes a fait de la réalisation des logements un véritable casse-tête.

Si la quantité est un objectif louable, la production de l'habitat doit néanmoins replacer le vivre – ensemble et le bien vivre au centre de la réflexion. Il faut construire :

- là où c'est nécessaire ;
- en respectant le contexte territorial ;
- à un coût acceptable pour les ménages et la collectivité ;
- en répondant à la sociologie actuelle des familles qui évolue ;
- en répondant aux impératifs d'économie foncière et énergétique ;
- dans des quartiers instaurant une réelle mixité en conservant des capacités d'évolution ;
- dans les lieux d'ores et déjà équipés.

1 Contextualiser la politique du logement en fonction des spécificités des territoires

L'intercommunalité est une chance pour penser les interdépendances et solidarités entre les métropoles et les territoires moins denses qui leur sont liés.

Nous avons en France, une politique nationale homogène du logement alors que les territoires ont des spécificités en nombre et type de logement. Les besoins ne peuvent être les mêmes en Ile-de-France et en Limousin. La diversité des situations urbaines appelle des réponses diversifiées.

La politique nationale permet de garantir les solidarités sociales et territoriales mais dans certains domaines, la Loi nationale apparaît inadaptée. Dans cette mesure, il apparaît nécessaire d'instaurer des conventions État/régions pour affiner les besoins locaux et mieux cibler les objectifs, puis déléguer aux régions/départements certaines réglementations spécifiques.

Les différences concernent plusieurs domaines. Ainsi,

- les prix du foncier et les coûts de la vie : certains terrains à bâtir valent 10 €/m alors que d'autres valent 500 €/m²;
- les moyens en ingénierie : alors que Paris, Lyon ou Bordeaux ont des centaines de fonctionnaires pour s'occuper du développement urbain et suivre les projets, on ne dispose sur d'autres territoires que de quelques personnes, qui se trouvent impactées par la suppression des missions ATESAT des DDT;
- la performance énergétique : les exigences et solutions ne peuvent être les mêmes au nord et au sud de la France et sur un bien courant ou un patrimoine historique. Les différents zonages introduits par la réglementation thermique (RT2012, RT 2020) pourraient être davantage nuancés;
- le pourcentage de logements sociaux : On pourrait moduler à la marge l'obligation systématique des 25 % de logements sociaux par une analyse fine (quand elle semble localement nécessaire) des besoins en prenant en compte la spécificité des territoires : demande en logements, logements vacants, offre importante de logements et adaptée aux besoins et aux demandes, absence d'activités économiques et de transports en commun. Il ne s'agit pas pour autant de trop complexifier le dispositif, ni de le remettre en cause sur le fond, car il est indispensable à une production de logements sociaux adaptée aux situations;
- la typologie des logements : Les logements issus notamment des "dispositifs de défiscalisation" sont surtout des studios ou des T2 en raison des moyens des investisseurs. Ceux-ci sont utiles en zones tendues (personnes seules, âgées, étudiants...) mais ils sont rarement réalisés dans l'hyper-centre à cause du prix du foncier. Il faudrait définir les critères d'éligibilité et moduler les avantages fiscaux en fonction des aires géographiques, de leur parc existant, de la demande et des types de logements (T2, T3, T4...) ou promouvoir des logements évolutifs (cf. chapitre 12); il faudrait notamment repenser globalement et mettre en cohérence les dispositifs d'intervention en centre-ville et centres-bourgs;
- les normes applicables : Elles doivent davantage tenir compte du contexte et de la géographie des territoires : ainsi les surfaces des locaux vélos ne devraient pas comme les normes de stationnement être définies au niveau national (cf. chapitre 9);
- les savoirs et compétences locales sont à promouvoir sur tous les plans, y compris pour ce qui concerne l'ingénierie de la conception urbaine.

2 Redynamiser les territoires ruraux et faire en sorte que l'aménagement incite les services à rester

Penser les territoires périurbains et ruraux en interaction avec les métropoles

La politique d'aménagement du territoire mise en œuvre dans notre pays ces dernières années a consacré la "métropolisation", en l'opposant la plupart du temps aux territoires périphériques, qu'ils soient ruraux ou périurbains, et à la formidable ressource qu'ils constituent. Pourtant les périmètres des uns et des autres, comme leur potentiel d'évolution économique, sont loin d'être figés et il nous paraît important de rappeler que le lien entre les métropoles ou grandes aires urbaines et les territoires moins denses qui les entourent est fondé sur l'interdépendance et la complémentarité. Par ailleurs, les territoires dits métropolitains sont aussi, très souvent constitués de territoires périurbains.

S'il n'est en effet pas contestable que les métropoles "tirent" actuellement l'économie, il est tout aussi certain que les ressources des territoires périphériques (matières premières, biodiversité, agriculture, énergies renouvelables, diminution des risques, mais également main-d'œuvre) leur sont essentielles. À ce titre, la redistribution à l'ensemble de ces territoires de la fiscalité perçue par les métropoles est un facteur fondamental de la cohésion et doit donc constituer un point de vigilance

Favoriser l'implantation de nouveaux logements et activités

Particulièrement dans ces territoires, l'approche de l'urbanisme doit être contextuelle et ne pas se référer à des recettes génériques: la porte "entrebâillée" de l'urbanisme de projet peut y prendre tout son sens afin de répondre, au plus près des réalités du terrain, à la diversité des situations: moyens de transport possibles, patrimoine, environnement naturel, activités spécifiques

(agricole ou artisanale), voire nouveaux emplois par le biais du télétravail...; mais également aux aspirations et aux besoins des habitants: quelles typologies d'habitat, quelle densité, sont acceptables?

Au-delà de la richesse du patrimoine et des paysages, il faut également mettre en avant le dynamisme du milieu associatif, de la culture de la solidarité et du vivre ensemble de ces territoires, valeurs que certains urbains ne trouvent plus, même à l'échelle de leur quartier.

Enfin le débat et l'échange y sont souvent plus aisés, favorisant l'innovation et sa mise en œuvre partagée.

Dans les territoires ruraux, la co-construction, difficile à mettre en œuvre dans les grandes villes, peut être un des fondamentaux du projet avec une implication plus forte de la population.

Comment inciter les services à rester, ou à revenir ?

Il est certain que la revitalisation des bourgs ruraux repose sur la mixité réussie des fonctions: les logements n'attireront de nouveaux habitants que si ceux-ci y trouvent un accès facile aux commerces et aux services; inversement les commerces et services ne s'installeront que si la population locale leur assure une viabilité économique. Il est, dans la plupart des cas, illusoire d'espérer que le coût de cette mixité fonctionnelle puisse être intégralement supporté par une opération de construction ou de réhabilitation: elle doit donc être réfléchie à une échelle qui permette sa mutualisation, y compris intercommunale pour autant qu'elle respecte un échange (par exemple l'école dans une commune, La Poste et quelques commerces dans une autre à quelques kilomètres) et que l'accès soit organisé pour tous ceux dont l'autonomie par la voiture particulière est réduite ou inexistante (navettes par bus, co-voiturage, etc.).

3 Détailler davantage les Permis d'aménager et les inscrire dans une logique contractuelle, associant tous les acteurs

Objectif: Détailler davantage les Permis d'aménager, renforcer leur contenu et la définition des objectifs à atteindre, les inscrire dans une logique contractuelle en associant tous les acteurs : aménageurs, géomètres, architectes, paysagistes...

En préambule, il faut rappeler que le permis d'aménager constitue l'une des deux catégories de lotissement définies par le Code de l'Urbanisme depuis la réforme de 2007, l'autre étant la déclaration préalable dans le cadre de la procédure de lotissement.

Le permis d'aménager est une procédure d'aménagement à part entière, comme la ZAC (zone d'aménagement concerté) et l'AFUP (association foncière urbaine de projet), et c'est de loin la plus utilisée. S'il est souvent assimilé dans les esprits à une opération destinée à des constructions individuelles, il ne s'agit là que d'une interprétation erronée des textes. Nombre de permis d'aménager permettent en effet, de libérer des lots destinés à des commerces, des logements collectifs ou "en bande" et des zones d'activités importantes sont également aménagées grâce à cet outil.

Il s'agit d'une procédure souple et souvent mieux adaptée que la ZAC, sous réserve, bien entendu, de maîtrise foncière. Cette maîtrise est généralement assurée par des opérateurs et les souplesses introduites en 2012 (multi-opérateurs sur des permis d'aménager) vont dans le bon sens.

Le permis d'aménager peut accueillir toute typologie de construction (collective, individuelle ou intermédiaire), quelles que soient leurs destinations : logement, commerce, équipement public ou activité. Il peut donc répondre aux objectifs de mixité et de densification, et offrir dans bien des cas une alternative intéressante à la ZAC, notamment pour l'aménagement de "dents creuses" où la création d'une ZAC s'avère souvent lourde et politiquement risquée.

Enfin dans le cadre d'un permis d'aménager, la solution au préfinancement des équipements publics est apportée par le PUP (projet urbain partenarial), créé en mars 2009 par la loi de Mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion puis modifié par la loi ALUR en mars 2014.

La Taxe d'aménagement sectorisé constitue également une solution, peu utilisée par les élus.

Pourtant le permis d'aménager demeure une procédure décrite, à laquelle on reproche souvent un manque d'urbanité (notons toutefois à ce sujet qu'on a tendance à classer sous le nom de "lotissement" toute opération dont on déplore le manque de qualité...).

Le groupe de travail s'est donc attaché à identifier des leviers d'amélioration :

Au niveau du PLU

Le premier des leviers d'amélioration réside dans le PLU et dans une réflexion pré-opérationnelle aboutie au stade de la planification. Ce document doit être suffisamment souple et cibler de manière adéquate les "figures imposées" (vocabulaire architectural, éléments de paysage, liaisons à assurer, etc...)

Composition du dossier de demande d'un permis d'aménager

Le code de l'urbanisme précise les pièces que la demande doit obligatoirement contenir ; parmi celles-ci, les pièces PA2 "notice décrivant le terrain et le projet d'aménagement" et PA3 "plan de l'état actuel du terrain à aménager et de ses abords".

Or la notice d'utilisation du formulaire de demande (Cerfa 51434-05) stipule :

Pour la pièce PA2, « *il devra être indiqué comment sont traités les constructions, clôtures, végétation ou aménagements situés en limite de terrain. Il faut, en réponse à cette question, indiquer plus précisément*

ce qui sera fait dans les parties du terrain les plus proches des terrains voisins et de la voie publique, et donc plus visibles de l'extérieur ».

La vision dépeinte par le PA2 est trop restrictive. Cette pièce s'intéresse beaucoup aux aménagements du périmètre du terrain d'assiette et à ses relations avec l'existant, ce qui est évidemment très important, mais traite de manière **secondaire la description des aménagements intérieurs, tels que les espaces publics**. Ce point mériterait d'être complété par le rappel des objectifs souhaités ainsi que par les moyens mis en œuvre pour les atteindre.

Pour la pièce PA3, *« le plan de l'état actuel du terrain doit faire apparaître : 1°- l'état initial du terrain et de ses abords (construction, végétation et éléments paysagers existants) 2°- le tracé ou les modalités des raccordements des équipements publics, 3°- si la demande ne concerne pas la totalité du terrain, la partie de celui-ci qui n'est pas inclus ».*

Là encore, cette notice d'utilisation mériterait d'être précisée ou/et complétée : la pièce PA3 devrait en effet faire systématiquement apparaître l'indication des courbes de niveaux afin de pouvoir juger des pentes du terrain d'assiette et en tenir compte non seulement pour la bonne intégration des voiries, mais également pour la bonne implantation des futures constructions par rapport au terrain naturel.

Il nous semble par ailleurs que la pièce PA 10 (règlement) pourrait dans certains cas être utilement complétée par des fiches de lot constituant "un mode d'emploi" de chaque parcelle, à l'instar du cahier des charges de cession en ZAC, dans lequel on retrouverait les prescriptions d'implantation tant altimétrique que planimétrique, de volume, etc...

Sans être nécessairement rendu obligatoire, un tel document pourrait être incité et se révélerait particulièrement utile lorsque le projet prévoit la future construction de "maisons de ville" accolées.

L'ensemble de ces dispositions ne devrait en aucun cas conduire à une complexification et un allongement de l'instruction des Permis d'aménager.

Élaboration du permis d'aménager

La procédure de permis d'aménager, même si elle est décrite comme "d'initiative privée", n'est pas antinomique des objectifs politiques de la Collectivité. Les zones 2AU des PLU, comme les anciennes zones 2NA des POS, le montrent : leur urbanisation relève d'une véritable notion de "projet" au sens où, en l'absence de règlement et de contraintes préétablis, elle est le fruit d'un dialogue entre les élus, l'aménageur maître d'ouvrage et son équipe de maîtrise d'œuvre tout au long du processus d'élaboration.

À l'heure où la récente réforme du règlement des PLU et PLUi va permettre l'émergence de "secteurs à projets", il nous paraît essentiel de pouvoir contractualiser les objectifs de la Collectivité et les moyens techniques et financiers mis en œuvre par la maîtrise d'ouvrage à l'instar de certaines démarches comme le HQE Aménagement.

En outre il nous paraît essentiel que l'équipe technique soit pluridisciplinaire afin que toutes les compétences soient mises au service de la conception et de la réalisation du permis d'aménager. Reste toutefois à souligner que le maître d'ouvrage n'est pas nécessairement un professionnel de l'aménagement.

4 Redéfinir la mixité sociale, générationnelle et fonctionnelle

Proposition : dénoncer l'entre soi

Propos introductif

L'observation des quartiers d'habitation, dans lesquels les logements sociaux sont peut-être largement majoritaires, ne cesse d'interroger les politiques publiques. Les arguments quantitatifs, mais également qualitatifs, développés dans la Loi SRU et plus récemment dans la Loi ALUR méritent d'être mieux mis en œuvre, afin de répondre aux besoins de la population dans son ensemble, en termes d'aménagement (logement, accessibilité, infrastructures, équipements...) et de cohésion entre les individus.

Force est de constater que la mixité sociale et générationnelle ne consiste pas seulement en une répartition spatiale de typologies de logements destinés à des catégories sociales identifiées par le niveau de leurs revenus. La mixité fonctionnelle, quant à elle, ne se résume pas à la juxtaposition de fonctions urbaines et doit s'affranchir définitivement des logiques de zoning, pour intégrer dans chaque renouvellement de quartier une dimension plurifonctionnelle, stratégique et économique, capable de générer ou maintenir des emplois.

La mixité souhaitée dans un programme de réhabilitation ou de construction d'un quartier suppose donc la mise en perspective globale du projet, par rapport à son territoire d'implantation et sa capacité à accueillir de nouvelles populations. La mixité ne se décrète pas. Elle s'organise avant, pendant et longtemps après sa mise en œuvre.

Sortir des logiques de zonage avec le projet urbain

C'est en partie, la composition des espaces publics (espaces de la citoyenneté et des rencontres) liée à la mixité des programmes qui rendent possible et concrète, une véritable mixité.

La mixité s'opère notamment dans les espaces publics et au travers du projet urbain.

Décrire la mixité avec une simple juxtaposition de programmes ne permet pas d'assurer la greffe nécessaire entre un quartier réhabilité ou créé et le territoire d'accueil au sens large, qu'il soit rural ou métropolitain. La proximité imposée à des groupes d'usagers ne peut pas garantir le lien social indispensable à leur cohabitation souhaitée. Elle peut entretenir parfois entretient les préjugés, les inégalités et les conflits entre les personnes, et devient la source de discriminations et d'exclusion.

Il apparaît essentiel d'appuyer le projet urbain sur le maillage des équipements et des services présents sur le territoire, mais aussi et surtout sur son tissu économique pour espérer construire et tisser des liens entre populations locales et populations accueillies.

Mettre en application des politiques urbaines recentrées sur l'humain

"Faire de la mixité" nécessite une approche respectueuse de l'humain dans ses dimensions individuelle et collective. C'est dans les conditions de reconnaissance et de prise en compte de la diversité sociale qu'un quartier d'habitat peut devenir un cadre de vie valorisant, capable de porter les valeurs du "vivre ensemble". Il s'agit de créer les conditions de vie commune et la mixité sociale et intergénérationnelle, en proposant un parcours de vie et résidentiel adapté aux besoins de chacun sur un même territoire, sans ressenti d'assignation à résidence et préservant les repères affectifs ou matériels.

Vivre bien, c'est aussi vivre vieux, si possible dans son logement, avec le niveau de confort qui correspond à ses besoins, tout en restant connecté à ses voisins, à son quartier ou à sa famille éloignée, grâce aux moyens de déplacement et de communication. Le vieillissement de la population et

l'attractivité de nos territoires conjugués nous font considérer la mixité intergénérationnelle comme une richesse et un atout certain pour faire vivre tous les quartiers, à l'échelle d'une commune rurale, d'une banlieue, d'un lotissement pavillonnaire ou d'un immeuble. Il s'avère primordial de prendre en charge, dans les propositions d'aménagement, l'isolement évoqué par une grande partie de la population et de trouver les moyens de reconstruire les valeurs de partage et de bon voisinage, facteurs de lien et de cohésion sociale.

Proposer des programmes mixtes

La présence d'activités compatibles avec l'habitat (commerces, services de proximité, équipements structurants...) et d'espaces publics de qualité et diversifiés, dans leur taille, mais également leur animation, est nécessaire pour favoriser l'insertion d'une opération dans son contexte, mais ne sont pas suffisants.

Cette politique d'aménagement intégrée dans les documents d'urbanisme, permet de structurer l'évolution des bourgs et des villes.

Associer tous les acteurs des territoires

La connaissance des aspirations des usagers a notablement progressé depuis quelques années et des études sociologiques viennent compléter favorablement les enquêtes menées par les bailleurs. Avec l'aide des collectivités et de l'État, une ingénierie s'est mise en œuvre, ainsi que de nouvelles pratiques de travail collégial. Cependant, la capitalisation des compétences n'est pas toujours mise au service d'une gestion plus fluide du logement social ou des politiques de peuplement et d'occupation sociale.

Associer les services sociaux des collectivités pour assurer l'animation des espaces créés avec et pour les habitants, s'appuyer sur la dynamique des associations locales, sont les garanties d'une impulsion donnée à un quartier. Il s'agit de susciter la mobilité interne et externe, de créer les conditions de l'échange et du partage à l'échelle de l'immeuble ou du quartier, de veiller à la fonction de refuge que constitue l'habitat dans son acception la plus large, pour faire face à certaines étapes sensibles de la vie.

Contribuer à l'attractivité d'une opération

Attirer des populations nouvelles pour assurer une mixité sociale dynamique sur un territoire s'avère plutôt être la résultante d'une opération réussie, que l'objectif à atteindre.

Le changement d'image participe largement au renouveau d'un quartier d'habitat.

Les bases d'une politique d'aménagement s'appuient sur une reconfiguration spatiale, un programme fonctionnel ambitieux et la diversité culturelle affichée.

Apporter une mixité dans certaines zones d'activités ou commerciales

Les zones d'activités ou commerciales se sont implantées sur la petite couronne des villes dans les années soixante-dix assez éloignées des centres urbains. L'étalement de la ville fait qu'elles se retrouvent aujourd'hui à proximité de zones urbanisées.

Ces espaces très peu denses pourraient s'intégrer à la ville. Leur urbanisation permettrait la création de nombreux logements tout en requalifiant ces espaces très vastes et en développant la mixité fonctionnelle.

Aujourd'hui, on fait un double constat : d'une part, ces espaces envahis par les voitures posent lorsqu'ils sont vides le soir, des problèmes de sécurité et ne sont pas des espaces partagés ou partageables car monofonctionnels.

Comment faire de la ville dans ces espaces déliquescents ?

En requalifiant et restructurant ces espaces au travers les PLU et les OAP.

- ajouter des services : écoles, bureaux, médiathèque, crèche, poste, parc urbain etc. pour offrir un cadre privilégié aux futurs habitants ;
- ajouter une desserte de transport en commun efficace et des liaisons douces notamment avec les quartiers avoisinants pour créer du lien ;

- ajouter des logements pour augmenter la mixité et réduire les déplacements domicile-travail. Des logements pour étudiants, des logements pour personnes âgées, des logements pour des familles monoparentales, ou non...;
- trouver une échelle de projet en bordure des grands axes structurants de ces zones pour requalifier et donner une réalité urbaine. Construire des silos parkings à proximité des centres commerciaux pour gommer les nappes de stationnement dévoreuses de surface ou imposer lors des nouvelles réalisations/extensions en zone urbaine, des parkings en sous-sol;
- donner de la qualité à l'espace urbain. Faire un véritable aménagement public qui redonne sa place au piéton.

La politique de reconquête de ces espaces doit être fortement accompagnée, notamment sous l'angle financier en raison des coûts majeurs de déconstruction et dépollution.

C'est la clé d'une réussite éventuelle de cette démarche : fondre ces zones dans la ville.

Des conventions pourraient être signées avec les Chambres de Commerce et d'Industrie, ou avec les groupes commerciaux ou industriels au niveau intercommunal ou régional pour inciter à ce type d'action.

Il y a là un gisement de terrains potentiellement constructibles, avant la création de nouvelles zones urbaines. Mais son exploitation reste souvent difficile.

5 Réfléchir aux conditions de constructibilité et innover dans les Zones à risques

Bien des territoires sont marqués par des aléas naturels (incendies, effondrements, inondations...) qui conditionnent leur développement. Il s'agit d'éviter d'associer de façon systématique, Plan de Prévision des Risques et "inconstructibilité", et de faire davantage appel à la créativité et à l'intelligence collective. L'exemple de certains pays nordiques (Hollande ou Danemark), avec leurs logements flottants par exemple, peut inspirer cette démarche. Lorsque le projet de territoire intègre l'aléa comme élément fondateur, la difficulté peut devenir une chance ou un levier de transformation.

L'établissement des règles

La cartographie des zones bleues et rouges est parfois sommaire car établie à grande échelle. Ainsi, on peut rencontrer un zonage de PPRI qui sépare les constructions de part et d'autre d'une voirie publique, alors que le risque d'inondation est *a priori* le même : dans ce cas d'espèce, des règles distinctes engendrent une absence de cohérence urbaine dans l'axe de la rue.

Lors de l'établissement des PPR, il serait utile que les services de l'état associent les architectes et paysagistes-conseil des DDTM, les géomètres-experts, les aménageurs et/ou les CAUE, à l'élaboration des règles pour intégrer les réflexions sur la forme urbaine et rendre les enjeux et contraintes plus lisibles pour les professionnels.

L'adaptation de la règle à l'innovation

Ne pourrait-on pas imaginer une règle élaborée en deux temps ?

- le temps de la règle générale ;
- le temps de la démarche négociée.

La règle générale serait élaborée à l'image des PPR actuels, mais en y associant davantage les professionnels de l'architecture et de l'environnement.

La démarche négociée serait une porte ouverte vers des études plus poussées qui prendraient mieux en compte la spécificité des lieux (géographique, historique et sociale), et à une échelle plus précise que l'étude générale du risque qui a été menée en amont.

Démarche négociée au sein d'une commission d'études

La démarche négociée serait engagée par une initiative privée, mais encadrée par une commission permanente composée des services de l'état, des architectes, paysagistes, urbanistes conseils, aménageurs, élus et associations représentatives.

Sur la base de la composition d'un dossier dont le contenu reste à préciser, le pétitionnaire qui engage la démarche négociée établira l'ensemble des études qui pourront être exigées par la commission permanente afin de détailler les demandes.

Son rôle

Cette commission aurait pour fonction de convenir en amont des adaptations possibles à la règle en précisant les conditions d'acceptabilité de la demande.

Il s'agirait de définir en amont dans quelles conditions une étude de risque, portée par une initiative privée, pourrait amender une règle d'inconstructibilité, ou un principe constructif.

On pourrait aussi éditer un guide de construction spécifique pour les zones à risques.

6 Classer les PLU comme “équipement public” et “bien commun” de la collectivité

Les sommes allouées à l'élaboration des PLU sont dérisoires par rapport au travail à entreprendre.

Pour donner des ordres de grandeur: un PLU de qualité pour une ville de 20 000 habitants ne peut coûter moins de 200 000,00 € sur 3 ans, celui d'un bourg de 2 000 habitants est évalué à 80 000 €. Or, les rémunérations sont la plupart du temps quatre fois moins élevées. Il n'est pas étonnant que les bureaux d'étude choisis fassent du copier-coller des POS anciens sans véritable réflexion sur le territoire et le patrimoine et son évolution dans l'édiction des règles.

Il y a deux raisons à cela :

- **L'absence parfois d'implication des élus**

Lorsque s'élabore le PLU, les élus manifestent généralement un vif intérêt pour le diagnostic et le PADD mais se désintéressent parfois du règlement qu'ils croient technique. Ils n'ont trop souvent pas réalisé (hormis quelques

exceptions, notamment les maires des grandes villes) qu'ils sont élus pour donner un avenir à leur ville et que celui-ci se joue à travers le projet urbain (spatial, social et fonctionnel) et que le règlement et les OAP en sont la clef.

Il faut donc en premier lieu les sensibiliser (cf. proposition 7 ci-après).

- **Le manque de moyens**

Les finances communales étant au plus bas, il est difficile de convaincre un maire d'investir dans des études qui cadrent des investissements à long terme.

Or, le PLU est un “bien commun” qui délimite l'espace public et définit l'articulation entre espace public et espace privé. Il détermine ce qui doit être préservé, mis en valeur, restructuré. En ce sens, il agit comme un “équipement public” d'intérêt collectif et devrait être considéré comme tel plutôt que comme des frais de fonctionnement pour pouvoir être financé au titre des frais d'études préalables à un tel équipement.

7 Sensibiliser les élus aux enjeux du PLU et des OAP

Propos introductif

Le temps du mandat municipal, communal ou intercommunal, n'est pas nécessairement celui de la construction de la ville. Ces deux temporalités peuvent même s'opposer quand il s'agit de coordonner la livraison d'un équipement urbain, d'un nouveau quartier, avec l'approche des élections communales.

La maîtrise de la composition urbaine, repose sur des documents supérieurs, d'initiative communale ou intercommunale, qui vont planifier la production de la ville sur une échelle de 15 ans.

Le plus souvent et dans les faits, ces documents devront démontrer leur efficacité pendant le mandat de 6 ans des élus communaux.

Dans ces conditions, la pertinence des PLU, et de ses orientations d'aménagement avec les objectifs des mandats électifs devient une question cruciale, et sensibiliser les élus aux méthodes de leur élaboration est une objective nécessité.

Les enjeux des PLU

Le PLU engendre des droits à bâtir, et permet de contenir la pression foncière en libérant les terrains disponibles.

L'un des premiers questionnements induit par l'élaboration des PLU, est celui de la densité.

La construction en hauteur est souvent rejetée par l'opinion publique, à l'image du rejet des tours dans les opérations du grand Paris, et les projets ANRU.

Il existe d'autres outils pour densifier les villes sans avoir nécessairement recours à la hauteur : extensions de combles et surélévations, optimisation des cœurs d'îlots, minoration des prospects, réutilisation des friches (industrielles ou commerciales), et des délaissés de terrains (SNCF, aéroports...), densification des zones d'activités, création de valeur foncière par

l'aménagement d'espaces publics et de transports en commun, affouillements des sous-sols en cœur d'îlot, transformation de bureaux en logements, subdivision de grandes parcelles avec des dimensions permettant la continuité urbaine, etc.

Les OAP

La réforme des PLU dans sa volonté de simplification valorise le projet urbain, qui doit se traduire dans les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP). En permettant l'élaboration du PLU sans avoir un recours systématique au règlement, la réforme a promu un outil nouveau, innovant, qui pourra dans l'avenir faire l'objet d'améliorations et d'optimisations.

Pourtant, les OAP sont confrontées dès leur mise en œuvre à leurs premiers défauts de jeunesse.

Elles sont difficiles à définir en amont, sans connaître les conclusions des études opérationnelles nécessaires à la levée des premières hypothèses (hydrauliques, protection des espèces, mais aussi dureté foncière, marché immobilier...) et les programmes des futurs opérateurs.

Il sera nécessaire dans un premier temps d'identifier les grands enjeux environnementaux, urbains et paysagers, et de les formaliser, sans hypothéquer l'avenir par des projections qui pourraient s'avérer peu pertinentes.

Dès lors il peut être tentant pour une Collectivité qui ne souhaite pas figer l'avenir, de commander des OAP très sommaires et très schématiques, sans définition spatiale, sans objectif qualitatif, et sans projet urbain en quelque sorte... Bien entendu, ce type de PLU devrait être qualifié d'illégal par les services de l'état... Ne serait-il pas préférable dans un premier temps de localiser et identifier les grands enjeux de ces réalisations et ensuite, quand le projet entre dans une phase plus opérationnelle, de les détailler ?

Il serait très utile de réaliser un guide de conception et de mise en œuvre des OAP à l'usage de l'ensemble des professionnels.

La bonne temporalité du PLU

Les collectivités territoriales en charge du PLU, devront adopter pour objectif en début de mandat, la localisation et l'identification des enjeux urbains prioritaires de la commune, et notamment ceux qui justifient la mise en œuvre d'OAP.

Pour cela elles devront procéder régulièrement à l'attribution de missions d'études urbaines ciblées en vue d'établir les OAP. Ces études peuvent être confiées à des équipes pluridisciplinaires, et être pilotées par un des acteurs professionnels du cadre de vie, architectes, urbanistes en concertation avec les géomètres et les paysagistes.

La ville s'élabore en permanence, et les OAP avec les études préalables qu'elles supposent, doivent être également des préoccupations permanentes, sans être nécessairement associées au temps de la production des documents d'urbanisme réglementaires. Ces études devraient être disponibles, et avoir fait l'objet d'anticipation, pour être le moment venu incorporées aux documents d'urbanisme existants, en cours de modification ou de révision.

Les équipes nouvellement élues en charge de responsabilités au sein des collectivités locales pourraient ainsi poursuivre, les orientations urbaines formulées dans le mandat qui les a précédées.

Ces principes pourraient simplement être expliqués et illustrés par des brochures pédagogiques sensibilisant les élus aux enjeux urbains, les incitant également à passer commande de missions d'études urbaines.

Les CAUE, l'ingénierie territoriale, les Conseils des DDTM pourraient utilement être associés à cette démarche.

Ces brochures pourraient aussi encourager les élus à étudier la faisabilité de nouveaux quartiers, en réalisant des logements sociaux, et en démystifiant le frein du foncier.

Articulation PLU et PLH

Les PLH sont censés expliciter les objectifs de construction de logements et leur statut (PLAI, PLUS, PLS, LI, accession...) à l'échelle communale ou intercommunale, mais ils restent souvent vagues sur les localisations et les temporalités en ne donnant que des objectifs chiffrés et des intentions peu opérationnelles.

La localisation des logements devrait faire l'objet d'un large débat au sein de l'intercommunalité et pour que l'articulation PLH (Plan Local de l'Habitat) et PLU soit effective, il faudrait que les PLH soient cartographiés et indiquent les lieux et les typologies d'habitat envisagés ainsi que leurs échéances.

Les études préalables des OAP faciliteraient l'opérationnalité des PLH.

8 De l'urbanisme réglementaire à l'urbanisme de projet négocié

Objectif poursuivi

Introduire dans le Code de l'Urbanisme une procédure de simplification qui autorise l'adaptation de la règle urbaine en fonction de la qualité du projet.

La vocation de cette procédure permettra de redonner une place stratégique à la définition du projet urbain, en autorisant ponctuellement des adaptations du règlement d'un PLU tout en restant dans le cadre du PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable).

Introduction

La majorité du territoire métropolitain est confrontée à des modifications et révisions incessantes de leurs documents d'urbanisme, sur des sujets qui relèvent dans la plupart des cas, d'une nécessité d'adaptation de la règle urbaine.

L'objet de ces "amendements" au PLU en vigueur concerne le plus souvent les informations métriques du règlement jugées incohérentes avec le projet de la collectivité.

Sur la base de ce constat, le Groupe de Travail propose une alternative qualitative à ces procédures lourdes et coûteuses, qui posent aussi la question de la gouvernance et de la pertinence de la concertation dans l'élaboration des documents d'urbanisme.

Quelle proposition ?

Cette proposition s'inspire de la publication dans *Architecture d'Aujourd'hui* de Rémy Ailleret, Directeur du Service Urbanisme de la Ville de Montpellier.

Elle implique une modification du Code de l'Urbanisme, qui permet d'adapter la règle d'urbanisme, sous

réserve de démontrer que cette adaptation apporte une amélioration qualitative de l'Orientement d'Aménagement et de Programmation du PLU, et s'inscrit dans l'intérêt général du PADD.

Cette adaptation reste circonscrite à des limites prédéfinies. Le PLU devra renseigner cette possibilité en indiquant les valeurs "plafond" dans lesquelles l'adaptation de la règle urbaine est admise.

Le PLU reste similaire à son contenu actuel

Il est renseigné de façon classique en réglementant les densités, les prospects et les hauteurs permettant d'apprécier la capacité constructible d'une parcelle ou d'un ensemble foncier.

L'adaptation de la règle urbaine devient possible sur la base de critères qualitatifs :

Dans le cas d'un projet architectural et urbain qualitatif, on peut adapter la règle urbaine dans le cadre de plafonds de valeurs prédéfinis dans le PLU.

Chaque article réglementaire du PLU indique les valeurs minimales et maximales, susceptibles d'être accessibles au principe de l'adaptation.

Les pétitionnaires qui souhaitent pouvoir bénéficier de cette clause, devront au travers d'un imprimé de type CERFA, solliciter l'avis de la commission d'urbanisme de la collectivité locale, qui devra réunir un jury compétent pour instruire cette demande.

C'est la qualité architecturale et urbaine de la proposition, observée à l'aide de véritables simulations et intégrations, qui devient susceptible d'emporter la décision finale d'autoriser l'adaptation. Chaque projet qui postule à l'adaptation de la règle, qu'il concerne une parcelle ou un îlot, doit alors convaincre de sa pertinence en fournissant notamment une étude d'intégration urbaine et architecturale.

Intérêt de cette nouvelle procédure

- rapidité au regard des procédures existantes de modification et de révision des PLU ;
- garantie de l'expertise assurée par la qualité du jury ;
- respect de la consultation démocratique: il ne s'agit pas d'une procédure d'exception. La règle est fixée à l'avance à l'occasion de l'approbation du PLU, et le jury est composé d'élus pour partie ;
- réglementation moins rigide, prenant en compte l'expertise de spécialistes et d'élus ;
- études urbaines sur des sujets en phase avec la réalité des besoins ;
- permet de reporter vers le pétitionnaire le coût des études urbaines.

Quelques exemples

- l'article 6 du PLU qui régleme le recul des constructions par rapport aux voies, indiquera dans quel cadre l'adaptation est permise tout en précisant les valeurs maximales ou minimales à ne pas dépasser.
- l'article 10 du PLU qui régleme les hauteurs des constructions indiquera dans quel cadre l'adaptation est permise tout en précisant les hauteurs maximales à ne pas dépasser.

La composition du jury

Le jury sera réuni à l'initiative de la collectivité publique en charge de l'instruction des permis de construire. Il pourrait être composé de 50 % de professionnels de la maîtrise d'ouvrage, notamment HLM, de l'architecture et de l'aménagement. La moitié restante serait composée d'élus représentatifs de l'assemblée territoriale

9 Mutualiser le stationnement des voitures et des locaux vélos adaptés aux besoins

Le stationnement automobile

Propos introductif

Le stationnement stérilise souvent des surfaces laissées vacantes, le jour comme la nuit: elles sont coûteuses pour les opérations d'aménagement, et imperméabilisent les sols. Dans les secteurs d'habitat individuel, les emprises au sol dédiées aux voitures sont plus importantes que les emprises dédiées au bâti.

On constate dès à présent que certains PLU bloquent les opérations d'aménagement par des règles de stationnement inadaptées qui engendrent des coûts élevés. Pour exemple, nous pourrions citer des demandes surdimensionnées en zones périurbaines non tendues (3-4 places de stationnement) ou des exigences de 50 % des besoins en stationnement souterrain en zone UB à Aix-en-Provence alors que les parcelles sont trop petites et que ces parkings sont coûteux (5 places de stationnements en sous-sol = prix d'un logement).

Que doit gérer le PLU en matière de stationnement ?

Quelles sont les obligations du PLU en matière d'études de stationnement ?

Les évolutions du Code de l'Urbanisme depuis la loi SRU n'exigent plus de renseigner la règle de stationnement à la parcelle. Le projet urbain doit aujourd'hui définir ses besoins, et démontrer qu'ils sont satisfaits par sa mise en œuvre.

De plus, la loi ALUR du 24 mars 2014 a modifié l'article L.151-4 du Code de l'urbanisme en précisant que le Plan Local d'Urbanisme doit établir: « *un inventaire des capacités de stationnement de véhicules motorisés, de véhicules hybrides et électriques et de vélos des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation de ces capacités* ».

L'article L. 151-4 ne précise pas le degré d'exhaustivité de l'inventaire, mais nous pouvons supposer dès à présent que l'étude des possibilités de mutualisation nécessite de connaître le plus précisément possible les besoins. En cela, le législateur demande plus ou moins implicitement aux concepteurs des PLU, de coordonner la règle éventuellement appliquée à la parcelle, avec les besoins généraux du quartier ou de la commune, tout en étudiant les possibilités de mutualisation.

Il n'est pas nécessaire de démontrer que cet exercice est beaucoup plus complexe à mettre en œuvre que la simple règle qui consiste à appliquer un nombre de places de stationnement à une catégorie de logement.

Comment répondre aux besoins sans avoir recours à la règle ?

En élargissant la question de la réglementation des stationnements aux possibilités de mutualisation, le législateur interroge le projet urbain, ce qui revient à définir, ou cerner les besoins comme première entrée de la réflexion.

Dès lors, le concepteur du PLU doit quantifier les besoins, vérifier que les dispositions de la forme urbaine permettent leur mise en œuvre, et proposer une traduction réglementaire qui satisfasse les lois et règlements en vigueur.

Cette logique fonctionnelle ne devrait pas être contestée, mais elle se heurte à une complication quand on observe qu'il est aujourd'hui illégal de réglementer le stationnement privé par catégorie de logement (collectif, individuel, groupement d'habitation...).

Bien entendu, la logique de mutualisation se heurte aussi aux règles de droit privé qui définissent la propriété individuelle: on ne peut imposer à un propriétaire de parc de stationnement son ouverture au public, si celle-ci remet en question la définition même de sa propriété.

Ces nouvelles dispositions législatives appellent une prise de conscience: la collectivité doit intégrer la question du stationnement dans tous les actes urbains qu'elle autorise, au-delà de la simple imposition dans son PLU. Chaque permis d'aménager, ZAC, ou financement participatif est une occasion d'interroger les besoins en stationnements de la collectivité, et de vérifier leur adaptation aux objectifs supérieurs du PADD.

Ainsi, le stationnement longitudinal des véhicules le long des rues, doit être apprécié et comptabilisé au regard des besoins affichés.

Mutualiser le stationnement (commerces/bureaux/équipements/services/espaces publics/logements), une approche politique...

L'étude des mutualisations: la mise en œuvre d'un intérêt commun

L'expérience de la mutualisation des parcs de stationnement dans les zones commerciales, montre que le principe fonctionne bien lorsqu'il est perçu comme d'intérêt commun (et non général). Ainsi, une enseigne commerciale accepte parfaitement de partager ses stationnements avec d'autres enseignes pourvu que leurs clients soient satisfaits de pouvoir garer leurs voitures à proximité de chaque commerce.

De même les expériences en milieu périurbain de réalisation de poches de stationnements à proximité des habitations, autorisant les phénomènes de foisonnement, sont parfaitement comprises et acceptées lorsque l'intérêt de pouvoir jouir d'un espace public de qualité, sans voitures est vécu par chacun comme d'intérêt commun.

Lorsque les besoins sont connus et appréhendés, que les capacités de mutualisation sont estimées, il devient nécessaire de définir le caractère public ou

privé des zones de stationnement.

Il est souhaitable de différencier dans le projet urbain les secteurs de stationnements publics, dans lequel une gestion de type horodateur est possible, des secteurs purement privés encadrés par des règles communes. Le principe de l'espace privé de stationnement accessible, doit être encadré dans la règle d'urbanisme, afin d'éviter la mise en œuvre d'un "entre soi" préjudiciable au projet urbain.

Le stationnement des vélos

La loi ENE du 12 juillet 2010 portant Engagement National pour l'Environnement, impose une surface minimale pour chaque opération de construction de logements, affectée au stationnement sécurisé des vélos.

La règle impose 0,75 m² de surface pour les T1 & T2, et 1,5 m² pour les T3 et au-delà.

Nous constatons que dans certaines opérations de construction de logements, les surfaces imposées par la loi aboutissent à la mise en œuvre de locaux très importants qui restent vides le plus souvent, et réalisés au détriment du nombre d'habitations.

À titre d'exemple pour cinquante logements, cette règle nous conduit à immobiliser un local de 70 m² à minima. Cette surface pourrait être remplacée par un logement T2 et 30 m² de local pour les vélos, qui remplirait parfaitement son office quand on sait que les vélos peuvent aussi être garés à l'extérieur, dans des espaces résidentiels intermédiaires.

À l'heure des "vélib" "V'Lille", "Velo'V" et des moyens de déplacement alternatifs qui se multiplient, nous proposons que cette règle soit réduite, ou laissée à l'appréciation des PLU, sur la base d'une incitation générale: les besoins n'étant pas les mêmes dans toutes les situations urbaines et géographiques (topographie, météo, distances...).

10 Lancer auprès des communes des expérimentations sur de nouvelles formes d'habitat

Un Appel à Manifestation d'intérêt national ou régional pourrait encourager et soutenir des formes d'habitat alternatives qui favoriseraient la mixité sociale et fonctionnelle et les démarches d'économie d'énergie. Des expérimentations existent déjà au niveau régional, il faudrait les encourager, voire les développer. Ainsi, par exemple, pourraient être soutenues diverses formules :

- encourager les opérations-greffes dans les bourgs et villages ;
- lier l'habitat et l'emploi : proposer au sein d'une même réalisation des logements et des emplois de personnes ou familles désirant travailler et habiter dans le même lieu : artisans, commerçants, professions libérales, start-up... ;
- expérimenter l'habitat sans voitures dans certains quartiers très bien dotés en transports collectifs et en commerces et services de proximité immédiate ;
- promouvoir des réalisations encourageant l'intergénérationnel et les solidarités sociales ;
- favoriser l'intégration des étudiants et jeunes actifs dans la ville ;
- promouvoir l'habitat partagé, etc... ;
- expérimenter des formes d'habiter en zones à risque.

Encourager les "opérations-greffes" sur bourgs et villages

La Ministre Sylvia Pinel a lancé fin 2014 un Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI) centre-bourgs visant l'expérimentation et la redynamisation des centre-bourgs de moins de 10 000 habitants par une offre de logements, commerces, équipements et services, portés par la commune en lien avec son intercommunalité. Cette action très intéressante a concerné cinquante projets financés par le Fonds d'Aménagement du Territoire et l'ANAH, qui verront le jour prochainement.

Il s'agirait de renouveler et pérenniser cette action (qui a concerné moins de 0.2 % des Collectivités locales) sur l'ensemble du territoire pour éviter l'étalement urbain et revitaliser l'espace rural (seules 947 communes ont plus de 10 000 habitants en France).

Il faut pour cela soutenir les projets qui investissent dans le tissu existant de centre bourg, avant d'encourager les extensions périphériques consommatrices d'espaces et créer les conditions contractuelles de mise en œuvre d'un "lotissement" éclaté (multisite) dont les lots ponctueraient le parcellaire communal et ne seraient pas nécessairement adjacents les uns aux autres.

À l'instar des ZAC multisites, on pourrait proposer des "permis d'aménager multisite"

Pour encourager cette procédure, la création d'un permis d'aménager en périphérie serait conditionnée par une étude préalable démontrant l'impossibilité d'un "lotissement dissocié intra-muros". Ce "lotissement DIM" ne serait pas destiné exclusivement au logement mais pourrait permettre des combinaisons de fonctions (habitat de personnes âgées valides ou non, petite colocation pour des jeunes en début d'activité, des familles monoparentales) mais aussi de l'artisanat, des services, des services sociaux et culturels, des commerces, etc.

Ce lotissement intégrerait un plan-masse/programme ainsi qu'une projection de principe des masses bâties et des trames viaires, des trames vertes et bleues à mettre en place, démontrerait sa combinaison avec le bâti existant et justifierait la destination de l'usage de ces lots par une étude des besoins.

Cette projection serait nourrie d'une étude préalable sur l'état du bâti existant, de la vacance et des potentialités en recensant les poches non bâties de centre-ville. Elle pourrait intégrer des propositions étayées de déconstruction partielle (permettant par exemple, la mise en place de maillages piétons, de places ou la création de poches de stationnement mutualisé.

On pourrait imaginer de compléter l'étude préalable d'une réflexion sur des systèmes d'entraide, rendus possibles par la proximité du voisinage (système d'aide aux devoirs ou de garderie de proximité ou d'aide à domicile des personnes âgées, etc.)

La réalisation de ces opérations en centre-bourg, collectivement intelligentes, qui mériterait d'être initiées dès le PLU, nécessitera dans certains cas de déroger à la règle ou d'imaginer des dispositifs compensatoires.

Un guide pédagogique auprès des élus sur les réalisations de qualité de l'action AMI-centre-bourgs pourrait être envisagé.

Promouvoir la cohabitation en zone tendue

La cohabitation existe d'ores et déjà: enfants "adultes" + parents (effet Tanguy), personne âgée accueillie par sa famille, personne âgée + aide-soignante, personne âgée + étudiant en location, famille recomposée, colocations d'étudiants, colocations de jeunes actifs, communautés de familles, familles fragilisées: pères ou mères divorcés, familles monoparentales, seniors en résidence.

Mais plutôt en location qu'en accession à la propriété.

La demande d'habitat partagé est croissante et 4 fois supérieure à l'offre. Cette demande peut soit relever d'une volonté des habitants, soit résulter d'une impossibilité à se loger dans les conditions du marché.

Le nombre de ménages augmente et leur taille diminue (la taille moyenne des ménages est passée en 20 ans de 2,57 à 2,28). On a donc besoin de plus d'appartements, plus d'équipements, de cuisines et de chauffage pour une population identique.

La co-résidence permet de :

- éviter des logements sous-occupés, de réduire d'un tiers la surface à bâtir et constitue une alternative à l'isolement;
- réduire les coûts car les bâtiments sont plus petits que les bâtiments standards;

- réduire les prix d'achat ou les loyers des locataires et les coûts de maintenance (consommation d'eau, d'électricité, etc.) en partageant les installations;
- réduire le coût de la vie en partageant les équipements domestiques et appareils ménagers et rendant accessibles des produits de qualité (fours, machines à laver...) et des systèmes d'énergie alternatifs;
- offrir des installations et services onéreux, tels que la chambre d'ami, le sauna, la "chambre en plus" que l'on peut louer via des sites d'hébergement temporaire;
- limiter les dépenses sociales de l'état: les individus s'auto-soutiennent, font attention les uns aux autres, et notamment aux enfants et personnes âgées;
- offrir des bâtiments plus denses et une ville plus compacte et plus durable;
- réduire les transports, car les projets co-résidentiels sont connectés aux réseaux urbains;
- communiquer et former sur les problématiques environnementales;
- appliquer la conscience de partage aux problématiques d'économie d'énergie et activités, tels que le covoiturage, vélos en libre-service, etc.

Ce dispositif implique de bien définir les parts de copropriétés privées (avec une véritable intimité à chaque lot: salle de bains privative) et collectives (séjour, cuisine, terrasse...) et d'éditer des contrats type pour éviter des soucis éventuels de gestion du partage.

Réinventer des typologies de logements en phase avec les différentes structures familiales

Les enfants des familles monoparentales, séparées, recomposées ont souvent 2 foyers. Les parents n'ont parfois pas les moyens de passer d'un T4 de 80 m² à 2 types 3 de 60 m² (+50 % de surface et de loyer) pour accueillir les enfants dans les 2 foyers.

Il vaut mieux pour ces enfants, un petit “chez soi” qu'un grand “ensemble”, surtout lorsque cohabitent des enfants de parents différents et de sexe opposé.

On peut concevoir des T3 avec une chambre de 14 m² divisible par une paroi amovible, du moment que deux portes et deux fenêtres sont prévues dès l'origine.

Ce dispositif apporte une souplesse d'utilisation qui permet de s'adapter aux aléas de la vie et de préserver

l'intimité des habitants. Le surcoût est minime compte tenu des avantages induits pour les ménages recomposés.

Elle implique que la chambre divisible puisse être celle des personnes à mobilité réduite, souvent la plus grande du logement et qu'une chambre peut avoir moins de 9 m², du moment qu'elle n'est pas utilisée de façon permanente.

11 Prévoir un abondement du PTZ pour encourager les opérations d'ensemble et l'habitat groupé

L'abondement du PTZ pourrait constituer bon outil pour lutter contre l'étalement urbain et les constructions "en diffus"

Il paraît nécessaire d'encourager les opérations "d'ensemble" (aménagement ou construction) et le regroupement volontaire des ménages pour développer une forme d'habitat individuel dense organisé, plutôt que d'encourager l'habitat individuel diffus.

En accordant le même PTZ à de l'individuel diffus, et à de l'individuel organisé, on favorise de facto le premier en raison des coûts supplémentaires d'un habitat plus dense (études d'ensemble, prise en compte du site et des héberges, foncier, création d'espaces communs, intervention de professionnels : aménageur, architecte, bailleur...)

Or, L'aide financière de l'état devrait favoriser un urbanisme vertueux, en facilitant la densité, la mixité et les économies d'énergie.

Optimiser le foncier de l'habitat individuel privé : l'exemple autrichien

La procédure autrichienne de "*verdichteter flachbau*" tend à favoriser un habitat en accession à la propriété, groupé et dense (individuel et intermédiaire), greffé sur les villages.

Depuis 1980, ces procédures se sont développées avec un succès indéniable. Le Land (la région) bonifie les prêts des ménages qui s'associent en vue de réaliser des opérations groupées.

Les conditions concernent :

- un regroupement d'au moins 10 familles ;
- la création de petites parcelles (inférieures à 400 ou 600 m²) ;
- l'accolement latéral ;
- un plan-masse d'ensemble fait par un architecte ou urbaniste soumis à la commission "urbanisme" du Land.

La bonification des prêts finance l'élaboration du plan-masse et les espaces de jeu des enfants.

Cette procédure permet d'éviter l'étalement urbain, de développer de nouveaux systèmes constructifs souples et innovants, de faire participer des habitants et de créer une unité de voisinage solidaire, harmonieuse et enfin, de réaliser une "greffe" sur la ville, le village ou le bourg en choisissant un site proche des écoles, services et commerces.

Elle suppose que la Collectivité Locale ou le Maître d'ouvrage réserve du foncier pour les acquéreurs potentiels.

12 Promouvoir un habitat évolutif et divisible particulièrement en zone tendue

Les structures familiales changent

Augmentation :

- du vieillissement de la population ;
- des divorces ;
- des familles monoparentales et recomposées ;
- des enfants avec double foyer ;
- des naissances.

En conséquence, les manières d'habiter changent et se diversifient.

Or, on continue à produire une typologie de logements rigide ne répondant pas à la demande.

Il s'agit de prévoir un habitat qui puisse évoluer dans le temps et s'adapter aux aléas de la vie. Ce dispositif peut être envisagé en accession mais aussi en locatif.

Un T3 peut être composé d'un T1 et un T2 et un T4 composé de deux T2 ou d'un T3 et un T1...

Cela permet par exemple, d'héberger une famille et lorsque les enfants partent, d'accueillir avec la personne âgée, une aide-soignante à proximité ou de louer une partie à un tiers (étudiants, personne célibataire...)

Ou au contraire de permettre à un couple en attente d'un enfant, de louer à un tiers une partie et de

prévoir l'agrandissement du logement sans avoir à engager trop de frais.

De même, les familles ne pouvant plus assumer le loyer peuvent louer ou vendre une partie du logement, sans être obligées de tout quitter en engageant des frais de déménagement.

Enfin, les couples divorcés avec garde alternée peuvent se répartir les lieux en favorisant la proximité des enfants et éviter un déménagement souvent traumatisant pour eux.

Une maison "divisible" permet de sécuriser l'acheteur et les banques car le demandeur pourra toujours, à moindres frais, louer ou vendre une partie de son bien, si les circonstances de la vie le lui imposent

Cela permet aussi d'éviter la sous-occupation des logements en zone tendue.

Cette démarche doit être pensée au tout début de la conception et implique des paliers plus importants pour prévoir deux portes palières et des doubles compteurs d'électricité et de gaz. Le surplus financier engendré est faible.

Pour initier et encourager un tel dispositif, l'État ou la Région pourraient subventionner ou abonder le prêt de manière à gommer le surcoût évalué à 10 000,00 € maximum par logement (agrandissement du palier, deuxième compteur, deuxième WC et porte palière...).

13 Accession progressive à la propriété par le démembrement, une nouvelle forme d'accès à la propriété

Les différents acteurs du logement notamment les collectivités et les candidats à l'accession sont confrontés à des contraintes de plus en plus difficiles à concilier

Les collectivités doivent relever plusieurs défis en matière de construction de logements.

Il faut qu'elles arrivent à concilier l'aménagement urbain, la création de logements et le respect des obligations de production de logements sociaux, tout en augmentant de préférence la densification et en favorisant la mixité sociale.

Les candidats à l'accession à la propriété dans les zones tendues doivent choisir entre l'éloignement du centre-ville pour pouvoir accéder ou continuer à être locataire pour ne pas renoncer à un style de vie, même s'ils ont des revenus satisfaisants.

L'accession progressive à la propriété peut représenter une solution pour construire des logements en zones tendues, dès lors qu'il est accepté par tous les intervenants de penser l'accession autrement.

Le schéma traditionnel d'une accession à la propriété est l'achat **en pleine propriété** d'un logement qui devient la résidence principale des accédants.

Ils payent 100 % du prix pour réaliser cet achat, dès l'origine de leur acquisition.

L'accession progressive à la propriété par le démembrement s'appuie sur le démembrement temporaire du droit de propriété entre un usufruitier et un accédant nu-proprétaire.

Quelques rappels

Le principe du démembrement

D'un point de juridique, la pleine propriété d'un bien immobilier est constituée de :

- l'usufruit (droit d'usage du bien et de l'exploiter pour en récupérer les fruits) ;
- et de la nue-proprété (qui est la propriété du bien hors usage et fruit).

En pleine propriété, le propriétaire peut percevoir "les fruits" de son logement s'il le loue par exemple et en faire l'usage qu'il souhaite (occupation en résidence principale ou résidence secondaire...).

Le démembrement de propriété d'un bien immobilier est l'acte qui consiste à scinder la pleine propriété en :

- d'une part, la nue-proprété, qui est le droit de disposer de son bien dans la limite des droits de l'usufruitier ;
- d'autre part, l'usufruit, qui est le droit de se servir du bien (habiter un appartement) ou d'en percevoir les revenus (percevoir les loyers), mais à charge de le conserver en l'état.

Ce démembrement peut être viager (cas des successions où le bien est démembrement pendant toute la vie de l'usufruitier) ou temporaire, avec une limite dans le temps connue et fixée contractuellement.

En démembrement, à la disparition de l'usufruitier ou à la fin de la durée de l'usufruit temporaire, le nu-proprétaire devient pleinement propriétaire.

L'achat en démembrement

L'achat en démembrement de propriété consiste à séparer l'acquisition de la nue-proprété de l'achat de l'usufruit. Ainsi une personne peut acheter la nue-proprété d'un bien tandis qu'une autre fait l'acquisition de l'usufruit de ce même bien.

L'usufruitier et le nu-proprétaire sont alors tous deux pleinement titulaires de droits réels distincts qu'ils peuvent chacun céder ou donner isolément, et même hypothéquer. La seule limite est de ne pas porter atteinte aux droits de l'autre.

En conséquence, ni l'usufruitier, ni le nu-propiétaire ne peuvent exiger le partage du bien démembré ou la vente de la pleine propriété. L'accord des deux est obligatoire pour céder la totalité du bien. Quand le démembrement de propriété est temporaire, le nu-propiétaire récupère sans formalité ni taxation, au terme de la durée de l'usufruit, la pleine propriété du bien.

Ainsi plus le temps passe plus la valeur de sa nue-propiété augmente dans la mesure où la fin de l'usufruit temporaire se rapproche et donc la pleine propriété

L'Usufruit Locatif Social (ULS)

L'accession progressive à la propriété par le démembrement s'appuie sur le dispositif de l'usufruit Locatif Social (ULS) dont les textes de références sont les articles L253-1 et suivants du Code de la Construction et de l'Habitat et les articles R252-1 et R252-2 du même code.

- Un organisme d'HLM est ainsi autorisé à acheter le seul usufruit temporaire des logements, avec la possibilité d'avoir un recours à un financement aidé (celui-ci donnant accès à un taux de TVA réduit à 5,5 % pour l'ensemble du logement). On constate qu'en général l'usufruit temporaire a une durée de 15 ans.

Les logements ainsi acquis entrent dans le quota de 25 % de logements locatifs sociaux à produire imposé à la collectivité (dit quota SRU).

Dans le cadre de l'ULS, l'organisme d'HLM accroît son parc de logements locatifs pour un coût représentant uniquement la valeur de l'usufruit temporaire – soit environ 40 % du prix de la pleine propriété.

La convention d'usufruit définit les règles de fonctionnement entre l'usufruitier et le nu-propiétaire, notamment au regard de la représentation en Assemblée générale de copropriétaires.

L'usufruitier prend à sa charge pendant toute la durée de l'usufruit temporaire, les charges de copropriétés et la taxe foncière.

Traditionnellement en ULS, la nue-propiété est généralement achetée par des investisseurs haut de gamme qui trouvent dans ce montage un certain intérêt fiscal (notamment au regard de l'ISF)

Décryptage

Le mécanisme de l'accession progressive à la propriété par le démembrement

Dans l'accession progressive à la propriété par le démembrement, la répartition des rôles est aménagée :

- le candidat à l'accession achète la nue-propiété ;
- l'organisme HLM achète l'usufruit temporaire du logement et l'attribue au candidat accédant, propriétaire de la nue-propiété, dans le cadre d'une procédure d'attribution de Logements Locatifs Sociaux – LLS).

La nouvelle façon d'accéder est donc basée sur ce double rôle de l'accédant qui est à la fois nu-propiétaire et locataire d'un même logement.

Cette nouvelle manière d'acheter peut être une solution adaptée aux diverses contraintes évoquées en introduction. Toutefois elle présente des avantages des inconvénients et des freins dont il faut avoir conscience, pour bien maîtriser le développement de ce type d'accession.

Les avantages

Un prix d'achat moindre

- Sur la base d'un démembrement temporaire de 15 ans, la répartition de 40/60 (usu/nu) du prix de vente, communément acceptée, permet d'acheter à moindre coût un logement tant pour l'usufruitier que pour le nu-propiétaire ;
- l'organisme d'HLM finance l'achat de l'usufruit en prêts aidés. De ce fait, la nue-propiété bénéficie aussi d'un taux de TVA réduit de 5,5 % ;
- un candidat à l'accession qui ne souhaiterait pas partir en périphérie pour devenir propriétaire a, par ce biais, la possibilité de rester en centre-ville où les prix trop élevés ne lui auraient pas permis d'acheter directement en pleine propriété ;
- l'organisme d'HLM dispose d'une offre de logements dans laquelle les locataires nus-propiétaires apportent de la mixité sociale tant en revenus qu'en "comportement" car on peut penser que des nus-propiétaires occupant leur

logement seront plus soucieux de leur environnement et donneront l'exemple aux autres locataires.

Un passage progressif à la propriété

- La convention d'usufruit peut prévoir d'associer le nu-propiétaire aux assemblées de copropriétaires, permettant ainsi au futur "plein propriétaire" de mieux comprendre les mécanismes et les règles de vie d'une copropriété, pour pouvoir ensuite participer à une gestion efficace de leur copropriété;
- au fur et mesure du passage du temps, le nu-propiétaire voit sa part de pleine propriété augmenter;
- le démembrement de propriété étant temporaire, le nu-propiétaire récupère sans formalité ni taxation, au terme de l'usufruit, la pleine propriété du bien.

Les inconvénients

- L'accédant doit respecter un plafond de ressources au titre de son statut de locataires LLS. Pendant la période où il est locataire (c'est-à-dire jusqu'à la fin de l'usufruit temporaire), il cumulera un loyer et des charges d'emprunt. Cela peut représenter un taux d'effort important;
- le montage financier et son équilibre sont délicats. Il dépend de la répartition du prix entre l'usufruit et la nue-propriété et du montant des loyers;
- pour l'organisme d'HLM, la détention de ces logements est temporaire. La résolution de l'atteinte des quotas SRU pour la collectivité est donc toute relative.

Les freins

- Cette nouvelle forme d'accéder est assez complexe et demande beaucoup de pédagogie envers les candidats accédants, les associations de

consommateurs et les organismes de protection des consommateurs;

- l'ULS peut aussi être un frein coté organismes d'HLM soit par méconnaissance du dispositif, soit par méfiance vis-à-vis de logements non détenus en pleine propriété;
- en outre, l'articulation de ce dispositif avec les règles relatives à l'attribution des logements sociaux peut représenter une difficulté. Une expérimentation, encadrée par les Pouvoirs publics, pourrait être menée dans ce cadre.

Conclusion

On voit bien que cette disposition est avant tout un moyen de produire de l'accession sociale à la propriété car le logement locatif social, lui, n'est pas pérenne. Si ce dispositif peut être intéressant à la marge, il est certain que là où le foncier est rare, il sera extrêmement difficile de reconstituer une offre de logement social à l'issue de l'ULS. Il faut donc avoir une utilisation raisonnée et maîtrisée de cet outil et ce d'autant que le relogement in fine, non encore expérimenté, pourrait être source de difficulté majeure

L'accession progressive à la propriété par le démembrement suppose de penser l'accession autrement tant pour l'accédant que pour les autres intervenants dans l'acte de construire et d'aménager (bailleurs sociaux, collectivités locales, pouvoirs publics, leaders d'opinion...)

Elle ne pourra pas être une solution de masse, mais permettra d'apporter localement des solutions là où l'accession "classique" semble devenue impossible en raison des prix, limitant ainsi le départ des habitants vers le périurbain.

La clé de la réussite de ces opérations est leur localisation. Elle doit être irréprochable.

Enfin, cet outil peut aussi être un moyen pour favoriser la mixité Accession/ Location, en proposant à la commercialisation quelques lots sous cette forme, dans un programme plus grand.

Liste des contributeurs

Cristina CONRAD, architecte conseil de l'État, conseillère nationale de l'Ordre des architectes en charge du logement,

Pascale POIROT, Présidente du Syndicat national des aménageurs lotisseurs

Christophe LLADÈRES, architecte-urbaniste, conseiller national de l'Ordre des architectes

Sylvie SOULAS, architecte, conseillère nationale de l'Ordre des architectes,

Marie-Martine LISSARRAGUE, architecte, conseillère nationale de l'Ordre des architectes

Vincent DEFOS DU RAU, architecte, conseiller national de l'Ordre des architectes

Catherine DURET, architecte, conseillère nationale de l'Ordre des architectes

Sophonie L'ANGEVIN, Ordre des géomètres -experts

Nicole CHAVRIER, Crédit Foncier

Ronald MAIRE, Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux

Cécile SEMERY, experte maîtrise d'ouvrage et gestion technique du patrimoine, Union Sociale pour l'Habitat

Paul CHEMETOV, architecte

Membres du groupe de travail “Aménagement des territoires métropolitains et ruraux et nouvelles formes d’habiter”

Cristina CONRAD, conseillère nationale du Conseil national de l’Ordre des architectes en charge du logement (CNOA), présidente du groupe de travail

Pascale POIROT, présidente du Syndicat des aménageurs lotisseurs (SNAL), rapporteure du groupe de travail

Conseil national de l’Ordre des architectes (CNOA)

Catherine JACQUOT, présidente

Sylvie SOULAS, conseillère,

Marie-Martine LISSARRAGUE, conseillère,

Catherine DURET, conseillère

Christophe LLADÈRES, conseiller

Vincent DEFOS DU RAU, conseiller

Isabelle MOREAU, directrice des relations institutionnelles et extérieures

Fédération Française du Bâtiment (FFB)

Bernard COLOOS

Fédération nationale de l’immobilier (FNAIM)

Pascale DUFOUR

Nathalie EZERZER

Aline TROESTLER

Crédit Mutuel

Marie-Christine CAFFET

Banque Populaire – Caisse d’Epargne (BPCE)

Marie-Anne REHEUL CONSTANTIN

Laurent BOUFFAULT

Union nationale des associations familiales (UNAF)

Marila MENDES

Bernard LE LAN

Crédit Foncier

Nicole CHAVRIER

Christine PASSEMAN

Fédération des offices publics de l'habitat (OPHLM)

Jean-Christophe MARGELIDON

Ordre des Géomètres Experts

Sophonie L'ANGEVIN

Droit au logement (DAL)

Jean-Baptiste EYRAUD

Paul LACOSTE

Confédération nationale du logement (CNL)

Didier PAVAGEAU

Michel MITTENAERE

Eddie JACQUEMART

Caisse des dépôts et consignations (CDC)

Marion-Anne MACE

Union Sociale pour l'Habitat (USH)

Cécile SEMERY

Fédération des Promoteurs Immobiliers de France (FPI)

Jean-Michel MANGEOT

Confédération syndicale des familles

Romain BIESSY

Fédération solidaires pour l'habitat (SOLIHA)

Nicolas ROUSSEAU

Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment (CAPEB)

Sébastien SAUVAGET

Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)

Jeanne DIETRICH

Ronald MAIRE

Ainsi que, en qualité de Personnalité qualifiée :

Paul CHEMETOV, architecte



Conseil national
Tour Maine Montparnasse
33 avenue du Maine - BP 154
75755 Paris cedex 15

Tel. 01 56 58 67 00
Fax 01 56 58 67 01
www.architectes.org