



Plan de relance et objectif
Zéro Artificialisation Nette

Le nouveau chemin pour l'aménagement des territoires est dévoilé



Directeur de la publication

François RIEUSSEC, Président

Comité de rédaction

Nicolas THOUVENIN, Délégué Général

Romuald PRIEUR-LAURENT, Directeur juridique

Laure BERTRAND, Juriste consultante

Nos remerciements à Samuel DEPRAZ,
maître de conférences à l'Université Jean Moulin-Lyon III,
pour sa contribution aux éléments de diagnostic présentés en 1^{ère} partie.

Copyright : Unam juillet 2020

Conception graphique : Hopscotch Content & Design

ÉDITO

François Rieussec,
Président de l'Unam

Les crises font émerger un besoin de mutations

Crise sociale, crise climatique, crise environnementale, crise sanitaire, crise sécuritaire, la multiplication des crises que nous traversons est inouïe. Celle du Covid-19 vient d'occuper tout l'espace médiatique, mais les problèmes de fond ne sont pas réglés. La colère des gilets jaunes n'est pas calmée. La réforme des retraites n'est pas totalement digérée. Les images impressionnantes des inondations, les nuages de pollution ou la répétition des pics de chaleur marquent toujours les esprits, et particulièrement celui des jeunes qui attendent une réponse de la part de leurs aînés. Au surplus, les tensions sont toujours vives dans nos quartiers les plus sensibles.

Il faut crever l'abcès : nous vivons une période critique de notre histoire. Sur le plan économique du secteur de la construction, elle nous sera fatale en cas d'échec du plan de relance annoncé par le Gouvernement pour la rentrée. Le moment est venu d'observer les trop nombreuses limites de nos politiques publiques en matière d'aménagement du territoire.

C'est vrai en ville pour beaucoup de confinés dans des petits logements loués ou vendus à des prix souvent exorbitants. C'est vrai pour les villages dépourvus de services publics. C'est vrai pour les centres-bourgs qui ont dû faire face aux fermetures d'écoles. C'est devenu dramatique pour les victimes des délocalisations hospitalières. C'est symptomatique pour les communes dont les petits commerces ont fermé ou dont les gares et les bureaux de postes sont laissés à l'abandon.

La situation n'est plus supportable pour tous ces territoires dispersés, dépourvus de moyens et relégués au second rang par des métropoles qui concentrent toutes les richesses, les services, la culture et les pouvoirs. Lorsque de façon binaire la densité de la ville est diabolisée ou, à l'inverse, la construction de maisons individuelles est stigmatisée, on oublie de prendre en compte la diversité des aspirations des Français.

Que faire ? Ne pas confondre vitesse et précipitation dans le sauvetage de notre économie et le développement de notre industrie. Il faut certes agir immédiatement pour organiser la reprise. Mais nous devons y consacrer une réflexion pour repenser nos modèles et reconstruire les fondamentaux. Autrement dit, bien comprendre la situation pour **remédier définitivement aux déséquilibres entre les territoires, et agir pour organiser un espace futur qui soit cohérent avec l'évolution de nos manières de vivre, de travailler, de produire, de consommer et d'habiter. C'est la définition première de l'aménagement du territoire** qui privilégie des projets vecteurs de sociabilité dans un tissu urbain en développement plutôt qu'un habitat dispersé au gré d'opportunités foncières.

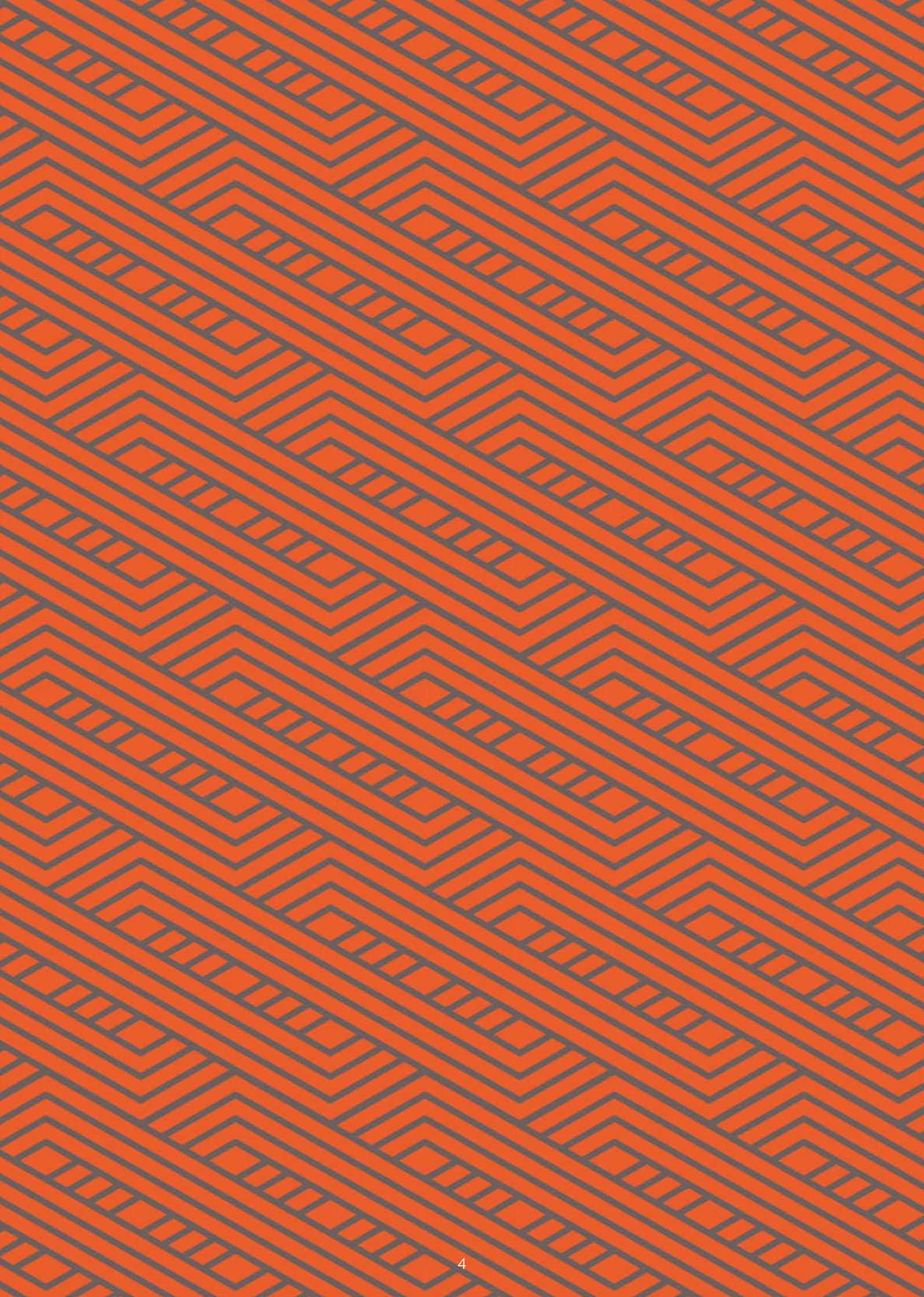
Sous le vocable des labels Écoquartiers délivrés depuis 10 ans pour promouvoir une ville durable et résiliente, l'aménagement se définit plus concrètement comme un ensemble de solutions techniques nouvelles qui répondent aux impératifs de l'écologie, de la biodiversité et de la santé. Les projets d'aménagement sont retenus en fonction de leur qualité architecturale et paysagère, de la mixité des logements et des commerces proposés. Mais pas seulement. Ils sont également jugés par le tonnage d'émissions d'énergie carbonée qu'ils permettent d'éviter ou la qualité des services de mobilité douce proposés, véhicules électriques, navettes autonomes. Le chiffre d'affaires généré par les exploitations maraîchères bio en pleine terre ou en aquaculture devient également une donnée essentielle, tout comme les calories consommées par les boucles géothermiques et le taux d'autoproduction d'électricité mesuré à l'échelle de la communauté énergétique du quartier.

L'aménagement permet enfin et surtout de compenser l'usage d'un sol devenu rare. Par l'optimisation des densités, il économise quatre fois le foncier que les constructions en secteur diffus consomment. **Pour reprendre une des propositions centrales déjà formulées par la convention pour le climat, l'enjeu est de taille : en autorisant les constructions nouvelles dans le seul périmètre des permis d'aménager, nous pourrions diminuer jusqu'à 75% de notre consommation foncière actuelle dans le secteur de l'habitat !**

Concept multiproduits, concentré d'ingénierie et d'innovations, l'aménagement dans sa définition la plus évoluée s'impose aujourd'hui comme un véritable modèle de transition urbaine. Un nouveau modèle qui doit permettre à chacun de s'approprier progressivement la valeur montante du local, d'être plus soucieux de l'environnement, d'appréhender différemment l'organisation du travail, de privilégier les circuits courts et de soutenir la relocalisation de certaines activités de production.

Le moment est favorable pour enclencher le processus de cette transition à grande échelle. Au Gouvernement désormais de donner aux élus, aux opérateurs et aux citoyens les moyens d'y prendre part dans le cadre du plan de relance. **Dans cette perspective, l'Unam préconise :**

- de concevoir une vision sociétale de l'aménagement pour privilégier les projets qui économisent le foncier plutôt que de laisser courir la dispersion ;
- d'apporter un soutien aux collectivités et aux maires bâtisseurs par une optimisation et une simplification des procédures ;
- d'accompagner les ménages sur le plan économique vers des comportements plus durables.



1. **CONCEVOIR**

UNE VISION SOCIÉTALE DE L'AMÉNAGEMENT
DES TERRITOIRES

6

2. **SIMPLIFIER**

LES PROCÉDURES POUR DONNER LA MAIN
AUX COLLECTIVITÉS ET AUX MAIRES BÂTISSEURS

10

3. **SOUTENIR**

LA DEMANDE ET LA PRODUCTION DE LOGEMENTS

14

4. **CONVERTIR**

LES ENJEUX SOCIÉTAUX EN PROJETS

18

1. CONCEVOIR UNE VISION SOCIÉTALE DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES

L'aménagement est pris aujourd'hui dans un faisceau d'injonctions en partie contradictoires. En tout premier lieu, le contexte écologique actuel impose une réduction de la consommation de foncier et une compacité croissante du bâti pour limiter l'artificialisation des sols, la perte en connectivité écologique mais aussi les coûts écologiques du transport liés à l'étalement périurbain.

Cet impératif écologique, inscrit dans le prolongement de la séquence éviter, réduire, compenser (ERC) depuis 2007¹, a abouti à la doctrine européenne « zéro artificialisation nette² ». Les textes se sont en effet multipliés depuis le début de la décennie, comme en attestent les dispositions de la **Loi de Modernisation Agricole**, les dispositions de la **Loi Élan**, la **Stratégie Bas Carbone** ou, très récemment, la **Loi Biodiversité**. Tous ces textes, quels que soient les repentirs ou changements qu'ils présentent, poursuivent le même objectif, décliné sous différents aspects : arrêter à terme l'artificialisation des sols et la réduire fortement dès 2035 !

La persistance d'un besoin prégnant en logements

Cependant, la croissance démographique continue de la population française reste vigoureuse, à +0,3% à +0,4% de taux annuel moyen, avec une perspective consolidée à 70 millions d'habitants en 2030³, ce qui implique un besoin en logements constant. Même en ignorant la croissance du parc des résidences secondaires et occasionnelles (+1,7% par an selon l'INSEE, soit 660 000 logements en 10 ans), il faudra environ 1,3 millions de logements supplémentaires bruts sur les dix prochaines années pour assumer cette seule croissance, plus 300 000 pour compenser les démolitions et les réaffectations de bâtiments, et encore 1,5 millions pour suivre le rythme de « desserrement » des ménages (décohabitations, croissance des ménages monoparentaux et de personnes seules). Ceci ne tient pas non plus compte du rythme actuel de croissance de la vacance immobilière (logements vétustes, absence de relocation, etc.), lequel sortira 830 000 logements de plus du marché si la tendance actuelle se maintient⁴. Ce chiffrage de base n'inclut hélas pas non plus les effets de la crise structurelle du logement en France, qui ajoute 3 millions de logements surpeuplés et 400 000 logements insalubres voire « indignes » aux besoins de construction, sans oublier non plus 200 000 personnes isolées et sans domicile fixe, et donc également en mal de logement (INSEE, 2018). **Ce sont donc, au sens strict, près de 6 millions de logements qui seraient à construire en 10 ans pour ne serait-ce que répondre à l'urgence sociale, sans même inclure les besoins relevant du confort ou du secteur du tourisme et des loisirs. Près de 600 000 logements par an à inventer**, lorsque la construction neuve n'en propose actuellement « que » 400 000 par an en moyenne.

Le difficile équilibre économique de la reconstruction sur la ville

Qui plus est, **la conjoncture récente a montré toutes les limites d'un discours normatif sur la concentration et la densification métropolitaine des modes de vie**. Certes, il est possible – et même souhaitable – de stimuler la rénovation de logements, la récupération de la vacance immobilière et la conversion de friches pour limiter au maximum la consommation foncière du logement.

1 Mechin & Pioch, 2019.

2 De nombreux textes depuis une dizaine d'années affichent cet objectif, plus ou moins lointain, aussi bien au niveau de l'UE (commission européenne, 2011) qu'au niveau national en France (France Stratégie, 2019).

3 Taux de croissance démographique annuel : donnée INSEE 2020 ; projections démographiques : données Eurostat, soit 67 818 978 habitants (2020) et 70 525 154 (2030), départements et régions d'outre-mer compris.

4 Calculs estimatifs basés sur la modélisation de la DREAL Languedoc-Roussillon.

Cependant, même la réaffectation théorique de tout le parc de logements actuellement vacants ne comblerait qu'à peine 20% des besoins urgents en logement sur les dix prochaines années, tandis que les coûts de transformation des friches restent dans l'immédiat prohibitifs, les valeurs foncières de tels tènements étant encore jusqu'à dix fois supérieures à un terrain à bâtir en zone rurale. Les coûts d'usage dans l'ancien restent également plus élevés, tout comme les frais de rénovation, ce qui outrepassé largement les faibles coûts d'acquisition de ces logements.

Ainsi, la solvabilité actuelle des ménages ne peut pas suivre un tel renchérissement : avec l'inflation des prix de l'immobilier et celui des prix de l'énergie depuis la fin du siècle dernier, surtout en milieu urbain, **la limite supportable des dépenses contraintes associées au logement a été ainsi clairement atteinte en 2018, révélée par la contestation sociale des « Gilets jaunes ».** On ne saurait donc plus jouer sur le renchérissement des coûts à la construction pour la contraindre, sous peine de crise sociale profonde et durable.

Enfin, le « **désir de campagne** » de la population française reste puissant. Déjà bien identifié au cours des années 1990 (Hervieu & Viard, 1993), ce « bonheur des campagnes » constitue encore l'idéal de vie de plus de 4 français sur 5 d'après la dernière enquête Familles rurales réalisée par l'Ifop. Cette attente a été exacerbée par l'expérience du confinement au printemps 2020, révélant les limites d'un espace urbain vecteur d'une promiscuité sanitaire et d'un enfermement physique souvent mal vécu lors de la crise.

Dans ces conditions, **verrouiller la consommation de foncier pour la construction de nouveaux logements relève de l'illusion**, et contient même une dimension moralement peu acceptable vis-à-vis des ménages les plus fragilisés. L'urbanisme vertical et la densification – à moins d'un effort public considérable sur la fiscalité et les coûts du foncier urbain, aujourd'hui difficilement concevable – demeure hélas une utopie. Comment, pour autant, concilier l'inconciliable, et tendre vers le respect de l'urgence écologique sans provoquer une crise d'égoïsme social ?

Une doctrine ZAN à (re)écrire

Les difficultés actuelles que l'on éprouve à mesurer le rythme réel d'artificialisation des sols en France ont déjà été abondamment soulignées. Même s'il est avéré que ce taux est élevé, les mesures se limitent, dans tous les cas, au statut des parcelles ou des mètres carrés identifiés, et ne prennent guère en compte leur dimension qualitative. Une parcelle agricole en monoculture intensive et fortement traitée par l'ajout de produits phytosanitaires est une parcelle artificialisée ; or elle reste non-comptabilisée comme telle, au titre de la réversibilité possible de son usage. Pourtant, son abandon ne signifierait pas un retour instantané à de bonnes conditions écologiques : **il faudrait donc prendre en compte, dans les calculs des taux d'artificialisation, une partie des surfaces agricoles.** À l'inverse, les programmes urbanistiques les plus innovants, à l'heure actuelle, s'efforcent de plus en plus de ne pas imperméabiliser toutes les surfaces, introduisent des essences autochtones dans les linéaires végétalisés, de la phytoépuration ou un allègement des traitements sur le végétal. La perte en continuités écologiques – la plus sensible et la plus affectée par la présence de logements – peut être en partie atténuée par une réflexion sur les corridors écologiques dans la disposition des parcelles, par le maintien d'écoducs et l'intercalation d'une agriculture urbaine écologique. En somme, **la logique de compensation de la doctrine ZAN devrait être modulée par la valeur écologique réelle des surfaces mises en balance.**

Plus encore : pour répondre plus finement aux attentes actuelles de la société, **la concentration métropolitaine de l'habitat et de l'emploi devient une impasse. Il faut, au contraire, redéployer la population de manière plus équilibrée en direction des campagnes**, avec également une partie de l'emploi, afin de contrer les effets négatifs de la périurbanisation et des mouvements pendulaires quotidiens des navetteurs. Ce redéploiement, pour autant, ne doit pas se traduire par un étalement : cela signifie donc, à l'échelle régionale, une concentration sélective de ce redéploiement au profit des bourgs-centres de l'espace rural, les mieux équipés en services et les plus à même de générer les économies d'agglomération nécessaires à un tissu entrepreneurial dynamique. Il ne faudrait pas condamner à nouveau à l'exil tous ces ménages qui n'ont plus accès aux services publics.

Un nécessaire rééquilibrage des territoires

Nous devons être capables de tenir compte à la fois de la pression démographique inégale de chaque région, et de la structure existante du peuplement. **L'idée de ZAN repose sur un bilan global, permettant des calculs régionaux différenciés en fonction du contexte, et en tout cas certainement pas à l'échelle communale, mais bien dans la cohérence de tout un bassin de vie.** Un espace rural peu dense et sous faible pression démographique aura ainsi besoin de voir ses principaux pôles ruraux renforcés, en relais des métropoles, comme dans le nord-est ou le centre du territoire national. Un espace rural d'habitat diffus et dynamique, comme le grand Ouest, peut au contraire décliner ce redéploiement au bénéfice de nombreux petits centres ruraux déjà dynamiques, de manière plus équilibrée. Les régions à plus forte pression démographique, quant à elles, nécessitent un redéploiement incitatif vers les arrière-pays, à la fois pour l'habitat et l'emploi.

Ce scénario n'est certainement pas celui d'un urbanisme dérégulé, ouvrant la voie à plus d'étalement urbain ou de mitage du rural. Il doit se concevoir au contraire en complémentarité avec les politiques de récupération de la vacance et des friches, dont les moyens sont encore limités. Il vise à une hiérarchisation plus harmonieuse du territoire et à la revitalisation des bourgs ruraux par l'habitat et l'emploi, le tout en favorisant une meilleure concentration des mobilités en faveur de solutions de transport en commun (soutien aux dessertes ferrées locales, à l'électromobilité).

À dire vrai, une telle prospective n'est pas du tout nouvelle : on évoquait déjà voici plus de dix ans un périurbain en « synapse » des métropoles (DATAR, 2010) et des « **campagnes dans les mailles des réseaux de villes** » (INRA, 2008), dans une volonté de rééquilibrage territorial.

Ce scénario, à la lumière des bouleversements écologiques et sociaux en cours, semble devenu le plus légitime pour développer une urbanisation positive fondée sur le principe de sobriété foncière qui procure, grâce à des innovations urbaines et environnementales, les conditions de vie recherchées par les habitants. C'est pourquoi l'Unam, à l'occasion du plan de relance, propose d'engager une démarche globale d'aménagement des territoires fondée sur un nouveau modèle d'urbanisation, pas seulement durable mais aussi équilibré. Un modèle :

- **démocratique**, pour répondre aux préoccupations des habitants, des élus, des autorités publiques, des associations environnementales tout en satisfaisant les contraintes économiques supportées par les opérateurs ;
- **spatialisé**, cohérent avec le déploiement des bassins d'emplois et des futures implantations industrielles ;
- **écologique**, soucieux du respect de la biodiversité et intégrant des fonctions environnementales qui contribuent aux objectifs de ZAN.

POUR APPUYER LA CONCEPTION D'UNE VISION SOCIÉTALE DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES

- **Mettre en cohérence la définition de l'aménagement** résultant de l'article L. 300-1 du Code de l'urbanisme pour y inscrire le principe de sobriété foncière.
- **Développer et promouvoir une approche normative de l'aménagement** vouée à s'insérer dans les divers tissus locaux existants, des métropoles, des petites villes, des communes rurales des aires urbaines, au travers d'interventions qualitatives, quantifiables et économiquement équilibrées.
- **Identifier les zones géographiques** pouvant accueillir un urbanisme renouvelé : plutôt que de supprimer des secteurs de projets, il convient d'en proposer pour éviter la dispersion déstructurante et consommatrice de foncier.
- **Mettre fin au mitage du territoire provoqué par la pratique des divisions foncières au moyen de déclarations préalables dans le cadre de constructions diffuses de maisons individuelles.**
- **Imposer le recours au permis d'aménager à titre de principe, l'exception devant s'appliquer aux seuls cas de présence de bâti sur les parcelles visées ou le réaménagement de l'existant.**
- **Ériger au rang de principe directeur, l'action de réintroduction de la dimension environnementale dans l'urbanisme** pour souscrire activement à la concrétisation des objectifs ZAN : biodiversité pour la santé, sauvegarde des sols, économie de carbone, résilience climatique (lutte contre le risque inondation, contre les îlots de chaleur).
- **Développer une nouvelle approche de la compensation** à l'intérieur du périmètre des opérations pour valoriser les bénéfices induits par :
 - l'introduction de la nature et des espaces verts en ville, l'amélioration de la perméabilité des sols, le stockage du carbone et des polluants ;
 - les impacts systémiques liées aux mobilités douces, aux gains de productivité des circuits courts, la prévention en matière de santé et des risques psychosociaux.

2. SIMPLIFIER LES PROCÉDURES POUR DONNER LA MAIN AUX COLLECTIVITÉS ET AUX MAIRES BÂTISSEURS

Nous ne pouvons plus subir les aberrations juridiques et les décisions déconnectées de la réalité économique du terrain. Aujourd'hui, l'État lui-même est contraint d'adopter des textes législatifs et réglementaires qui autorisent, pour la bonne fin des opérations, à déroger aux dispositifs juridiques en vigueur précisément parce que ces derniers sont inopérants !

Pourquoi sans cesse déroger à des textes inapplicables ?

À titre d'exemple, Matignon et le ministère de l'Intérieur autorisent explicitement désormais les préfets de région ou de département à déroger aux normes arrêtées par l'administration de l'État en matière d'urbanisme, d'aménagement et de politique de la ville, d'environnement, de construction, de logement, d'emploi et activité économique⁵.

On rappellera également ici l'instauration du permis d'expérimenter⁶ pour affranchir les maîtres d'ouvrage de certaines règles de construction, sous réserve néanmoins de démontrer que le procédé retenu constitue une solution d'effet équivalent.

Dans le même temps, l'administration de Bercy revisite la fiscalité adossée à la production de foncier à bâtir qu'elle frappe au-delà de la valeur ajoutée créée par les opérateurs lors de la viabilisation des parcelles destinées à accueillir les futures constructions (TVA sur marge). Par la distillation de cette doctrine supra légale, Bercy dissuade d'agir sur des fonciers complexes en zone urbaine, alors que l'objectif Zéro artificialisation nette encourage à recycler les parcelles artificialisées.

L'entremêlement des textes actuels est d'une telle complexité qu'elle plonge dans l'obscurité les projets de développement de territoire sur le régime juridique à observer⁷.

Pour sortir de ce carcan, le courant pris par la loi Élan fut le bienvenu. En témoignent les ordonnances⁸ tendant à rationaliser et à simplifier l'articulation des documents d'urbanisme, en particulier le SCOT. **Sur le plan législatif et réglementaire, le respect de l'ordre établi ne doit pas en effet s'opposer à la nécessaire modernisation des procédures.**

⁵ Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020.

⁶ Ordonnance n°2020-71 du 29 janvier 2020, adoptée en application de l'article 49 II de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

⁷ Rapport du député Guillaume Kasbarian, 5 chantiers pour simplifier et accélérer les installations industrielles, 23 septembre 2019.

⁸ Ordonnances n°2020-744 et 2020-745 du 17 juin 2020, en application de l'article 46 de la loi Élan du 23 novembre 2018.

Qui aurait pu imaginer, avant la crise, suspendre les délais des contrats de droit privé par ordonnance ou signer un acte notarié avec comparution à distance ? Cette réforme adoptée dans le seul espace de quelques semaines démontre bien qu'il est possible d'aller plus loin pour simplifier le régime de l'aménagement et l'instruction des autorisations d'urbanisme.

Mettre en œuvre des mesures techniques simples qui ne coûtent rien

Dans cet état d'esprit, l'Unam souhaite promouvoir la délivrance des permis de construire dès l'obtention des permis d'aménager purgés de tous recours⁹. La délivrance du permis de construire pourrait intervenir indépendamment de l'équipement effectif du lot¹⁰ qui serait assorti d'une garantie financière d'achèvement (GFA) et d'un planning de livraison accompagné de l'attestation de surface de plancher aux fins de sécuriser juridiquement les clients.

Dans le même ordre d'idée, pour accélérer les rythmes de production et optimiser le financement des opérations, l'Unam défend l'instauration d'un permis d'aménager par tranches. Ce dernier serait accompagné des garanties bancaires pour sécuriser les collectivités s'agissant du bon achèvement des équipements. Par là-même, les tranches réalisées devront constituer des ensembles réellement fonctionnels rassemblant les équipements nécessaires à la viabilisation. Cette proposition permettrait en présence d'opérations d'une certaine importance, de réduire les frais financiers induits par la mise en place des garanties d'achèvement¹¹. Incidemment, elle permettrait enfin aux collectivités de mieux préparer la réalisation de leurs équipements publics.

L'Unam propose par ailleurs un permis d'aménager pré-instruit pour anticiper la dématérialisation de l'instruction des autorisations d'urbanisme mais aussi rattraper le retard accusé pendant les mois de confinement. L'objectif serait de capitaliser le temps masqué du montage des dossiers et de décharger les services instructeurs du travail fastidieux de vérification de la complétude des dossiers. Cette proposition s'inspire des réflexions ministérielles engagées pour soulager les DREAL et accélérer le processus de reconversion des sites Installations Classées pour la Protection de l'Environnement¹².

La validité de la demande de permis d'aménager serait acquise après constat de la complétude administrative du dossier (plans, étude d'impact, état du sol, règles de prospect...) et de l'avis des services concessionnaires consultés par l'aménageur lors de la phase des concertations avec les élus et les services instructeurs.

Le maire pourrait consécutivement délivrer le permis d'aménager dans un délai raccourci de plusieurs semaines, dans le respect de la compétence qui lui est dévolue¹³, et serait par ailleurs toujours investi du droit de procéder à son retrait¹⁴.

9 A l'image de la délivrance des permis d'aménager et des permis de construire prévue, dans certaines conditions, à l'article. 300-6-1 VI du Code de l'urbanisme, dès la mise en compatibilité du PLU dans le cadre de la Procédure Intégrée pour le Logement (PIL).

10 Modification de l'article R. 442-18 du code de l'urbanisme.

11 Articles R. 442-13 et R. 442-14 du code de l'urbanisme.

12 Les bureaux d'étude certifiés dans le domaine des sites et sols pollués seraient amenés à tester de la pertinence des mesures proposées pour la réhabilitation des sites ICPE, puis de leur mise en œuvre.

13 Article L. 422.1 du Code de l'urbanisme.

14 Dans les conditions prévues à l'article L. 424-4 du Code de l'urbanisme.

POUR SIMPLIFIER LES PROCÉDURES

- **Promouvoir la délivrance des permis de construire dès l'obtention des permis d'aménager** purgés de tous recours.
- **Instaurer un permis d'aménager par tranches** adossé à des garanties bancaires pour sécuriser les collectivités s'agissant du bon achèvement des équipements.
- **Reconnaitre un permis d'aménager pré-instruit** pour anticiper la dématérialisation de l'instruction des autorisations d'urbanisme et rattraper le retard accusé pendant les mois de confinement.
- **Exclure par principe les lots issus d'un permis d'aménager du champ d'application du droit de préemption urbain.** Le délai de purge de la déclaration d'intention d'aliéner de chaque lot est totalement inopérant considérant que la collectivité s'abstiendra d'exercer son droit de préemption. Le calendrier de l'opération peut ainsi en faire l'économie.
- **Faire courir les délais de recours dès l'affichage en ligne des autorisations d'urbanisme** sur le site Internet de la commune (au lieu du premier jour de l'affichage sur le terrain).
- **Privilégier des modifications de PLU simplifiées** pour l'ouverture à l'urbanisation des zones AU et 2AU et la modification d'OAP.
- **Généraliser l'application de l'article R 151-21 du code de l'urbanisme en interdisant au PLU de pouvoir y déroger** (projets de constructions situés sur plusieurs unités foncières contiguës considérés comme un projet d'ensemble qui font l'objet d'une demande de permis de construire ou d'aménager conjointe).
- **Réduire les délais publics et optimiser les procédures de modifications ou de révisions des PLU** par un portage privé des études.

3. SOUTENIR LA DEMANDE ET LA PRODUCTION DE LOGEMENTS

Si les prix des logements sont chers, c'est parce que le prix des terrains, composante principale de leur coût de production, est trop élevé. Pour produire du logement abordable, il faut donc maîtriser le coût du foncier. Et comme le foncier est de plus en plus rare, donc de plus en plus cher, il faut lutter contre la spéculation foncière.

Comment éviter les surenchères ? Comment mettre fin à la surchauffe des prix ? Comment renforcer l'efficacité sociale des aides ? Le sujet est toujours d'actualité, en témoigne la récente mission confiée à Jean-Luc Lagleize, député de la Haute-Garonne, pour trouver de nouvelles solutions pour libérer la construction et faire baisser les prix de l'immobilier.

L'objectif est louable mais le diagnostic de départ est-il le bon ? Bien que déconnectés de l'évolution des revenus, les prix des logements sont-ils vraiment trop élevés ? Suivant la stratégie logement du gouvernement, une baisse à elle seule des prix du foncier peut-elle vraiment permettre de construire plus, mieux et moins cher ?

D'un point de vue strictement économique, le constat étonne toujours, mais les prix de l'immobilier demeurent équilibrés par rapport aux déterminants de la solvabilité des ménages. Comme c'est d'ailleurs le cas depuis 20 ans maintenant sur le marché de l'ancien : au cours des deux dernières décennies, la progression du revenu disponible brut des ménages (+2,8% en moyenne chaque année) a en effet été plus rapide que celle des charges de remboursements des acquéreurs¹⁵ (+1,2% en moyenne chaque année). **Les fondamentaux sont a priori sains, comme en témoignent le volume record de l'activité sur le marché de l'ancien et ses plus d'un million de transactions réalisées en 2019**, soit tout de même un bond de près de 30 % par rapport au 800 000 transactions réalisées chaque année depuis 2000 et jusqu'à la veille de la crise de 2008 !

Dans les territoires métropolitains où les hausses de prix des appartements ont été les plus vives, le marché résiste toujours à la baisse. **Parmi les 10 millions de Français qui ont revendu entre 1998 et 2008, beaucoup ont en effet réalisé une plus-value et, depuis, financé grâce à elle de nouvelles acquisitions à des prix maintenus à des niveaux élevés. Mais le réservoir des plus-values n'est pas un puits sans fond** : sur la base d'une durée moyenne de détention d'un bien de 10 ans, il pourrait même avoir été intégralement consommé aujourd'hui, écartant ainsi tout scénario de nouvelles hausses vives des prix.

Comment développer une offre de logement abordable ?

Pour développer une offre de logement abordable, il n'y a pas de remède miracle :

- **dissocier la propriété du foncier de celle du terrain** suivant la logique des OFS : l'idée de la réserver à la maîtrise des coûts de l'accession sociale est bonne. Mais la généraliser reviendrait à exproprier tous les propriétaires de maisons individuelles (55,8 % du parc), ou encore confier la gestion de notre patrimoine foncier à des fonds d'investissement privés : inacceptable !

¹⁵ Autrement dit, de l'évolution des prix corrigée de l'évolution des conditions de crédits (taux et durées).

- **encadrer les conditions d'accès au crédit** : oui, tout en suivant la trajectoire des accords prudentiels de Bâle IV, il faut rester vigilants sur les taux d'effort tout en n'obérant pas la capacité des ménages à réaliser des investissements locatifs.
- **libérer le foncier**, avec en ligne de mire une réforme de la fiscalité pour encourager les cessions de terrains constructibles.
- **aménager de nouveaux quartiers** compatibles avec les revenus des habitants tout en maîtrisant le coût de la densité qui s'accompagne d'une montée des prix du foncier et fait grimper les prix des logements¹⁶.

Un «PASS accession» pour encourager la demande dans les secteurs à projets

Dans cette perspective, la politique d'aménagement équilibrée des territoires promue par l'Unam demeure tributaire de deux conditions : **un soutien de l'accession sociale à la propriété et la création de secteurs à projets**. Le principe se résume comme suit : sans client, pas de marché. Sans marché, pas de projets.

Partant de cette logique et par souci d'efficacité, l'Unam soutient l'idée d'un dispositif qui ferait la synthèse du Pass-Foncier et du Prêt à Taux Zéro qui par le passé ont démontré leur efficacité.

Baptisé **Pass accession**, ce dispositif :

- pourrait être réservé à l'acquisition de logements réalisés dans le cadre d'opérations **d'aménagement sur des secteurs à projets** autorisées par permis groupés, permis d'aménager ou ZAC (logements collectifs en VEFA ou constructions de maisons individuelles) ;
- serait réalisé sous la forme d'un prêt assorti d'un différé d'amortissement sur la quote-part de foncier acquis ou d'un « **super prêt à taux zéro** » pour sécuriser l'apport personnel des ménages conformément aux recommandations du Haut Conseil de Stabilité Financière (HCSF) ;
- assujettirait les cessions de terrains et de bâtis au taux de TVA réduit ;
- pourrait s'y ajouter une **prime aux maires bâtisseurs** au travers d'une **bonification de l'État sur la taxe d'aménagement** et d'un **surcroît de crédit de TVA** (en sus du FCTVA) sur les équipements publics liés aux opérations (écoles, crèches, commerces) ;
- pourrait enfin être renforcé par la faculté pour les EPCI, conseils départementaux et régionaux de contribuer au financement d'opérations à maîtrise d'ouvrage privée, à l'image des aides accordées aux opérateurs publics.

Cette proposition repose sur un postulat : **un signal politique très fort ciblant qualitativement les opérations**. Seraient ainsi retenues celles participant à :

- la gestion économe de l'espace et aux objectifs de **frugalité foncière** poursuivis par l'État ;
- la **revitalisation des collectivités et des bassins d'emplois** décentralisés des métropoles ;
- des politiques publiques en matière **d'énergie, de climat** et d'écologie (ODD et green new deal) selon le modèle de l'opération d'aménagement à proprement parler.

¹⁶ La production de logements en individuel coûte effectivement 50% moins cher à la production (2 300€ le m²) et à la vente qu'en collectif (4 300 € le m²). La construction individuelle moyenne loge 2,7 habitants par logement de 114m² contre en moyenne 1,5 habitant en logement collectif de 55m². Ainsi, le prix d'un T4 en individuel équivaut à celui d'un T3 en collectif. 75% des français qui accèdent à la propriété privilégie la maison individuelle pour cette raison.

POUR DES MESURES DE SOUTIEN SPÉCIFIQUES AUX MÉNAGES ET AUX COLLECTIVITÉS

En faveur des ménages :

- **Sécuriser l'apport personnel des ménages en rétablissant l'APL accession et le prêt à taux zéro (PTZ) en zones B2 et C au-delà du 31 décembre 2020.**
- **Supprimer le zonage** pour acter la territorialisation de l'offre de logements assortie des aides afférentes en évitant d'ostraciser les territoires périurbains et ruraux.
- **Généraliser le dispositif Pinel par agrément sur l'ensemble du territoire** (en ouvrant la possibilité au préfet de département, sur demande de la commune, de rendre éligibles les villes moyennes des bassins métropolitains classées en zone B2 ou C, par agrément sur avis du Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement.
- **Proroger de 12 à 18 mois les mesures fiscales Pinel, PTZ applicables en 2020** : la prorogation envisagée de la durée « de la période juridiquement protégée » est trop courte pour permettre de conclure les ventes. En raison de l'étalement de la reprise, ce délai de 12 à 18 mois supplémentaires est nécessaire à l'aboutissement des projets immobiliers qui ont subi une paralysie.

En faveur des collectivités :

- **Limiter le développement urbain** des villes moyennes et des petites villes (zones B1, B2 et C) **aux zones 1AU et subordonner l'ouverture à l'urbanisation à la réalisation d'opérations d'ensemble.**
- **Favoriser les zones 1AU dès lors que leur surface est supérieure à 2 500 m²** (seuil de recours obligatoire à l'architecte).
- **Imposer sur les zones 1AU des critères de densité** dans le prolongement des premières conclusions de la convention citoyenne pour le climat, **des critères de mixité et des critères qualitatifs** inspirés de la démarche ÉcoQuartier revisitée.
- **Instaurer une bonification de l'État sur la Taxe d'Aménagement.**
- **Accorder un crédit de TVA sur les équipements publics**, écoles, crèches, commerces... liés aux opérations.
- **Étendre au privé les aides accordées aux opérateurs publics** en ouvrant la possibilité de flécher les subventions des EPCI, des conseils régionaux ou départementaux sur des opérations à maîtrise d'ouvrage privée.

Pour fluidifier le marché foncier et lutter contre la rétention des propriétaires fonciers :

- **Adopter le principe de neutralité fiscale de taxation des plus-values immobilières** en supprimant les abattements pour durée de détention et en diminuant sensiblement le taux de taxation.
- **Supprimer le principe de l'exonération totale des plus-values immobilières pour les propriétaires qui cèdent leur terrain à des bailleurs sociaux et élargir l'abattement à due concurrence du nombre de logements sociaux** (surface affectée) **réalisés** sur l'opération (quel que soit l'opérateur, promoteur, aménageur ou bailleur).

4. CONVERTIR LES ENJEUX SOCIÉTAUX EN PROJETS

Entre saupoudrage et projet de société, c'est maintenant qu'il faut choisir. Le moment est propice à la réussite d'une reconstruction économique, écologique et solidaire.

Sur le plan économique et la relance de la construction, les professionnels sont en attente de la mesure forte pour soutenir simultanément l'investissement des collectivités, des entreprises et des ménages. Des incitations en faveur de l'investissement locatif et du financement de bouquets de travaux d'éco-rénovation seront évidemment les bienvenues. Pour ce qui est des mesures en faveur de l'accession sociale à la propriété, nous devrions savoir très vite si Bercy accepte d'adopter un **PASS Accession**, une nouvelle variante d'un prêt à taux zéro avec différé d'amortissement sur la quote-part de foncier acquis sur des secteurs à projets.

Mais **quel que soit le dispositif central retenu, il devra être simple et lisible, accessible à tous sur l'intégralité du territoire. Il méritera néanmoins d'être assorti de conditions pour ne pas disperser la construction tout azimut et privilégier les projets fondés sur le principe de sobriété foncière.** Il entrera alors en cohérence avec les attentes populaires en termes d'habitat et les capacités de développement des territoires, tout en améliorant la qualité de nos documents d'urbanisme qui ne peuvent plus se limiter à une interdiction de faire.

Sur le plan législatif et réglementaire des projets de loi 3D¹⁷ ou ASAP¹⁸, le respect du droit ne doit pas s'opposer à la nécessaire modernisation des procédures. Les ordonnances prises par le gouvernement pendant le confinement nous ont montré la

voie. Il reste désormais à optimiser avec la même efficacité les délais d'instruction dans le cadre d'un permis **pré-instruit**, à raccourcir les **délais de recours** grâce au digital, à débloquer les autorisations de **travaux par tranches** d'opérations, ou encore à **délivrer les permis de construire dès l'obtention des permis d'aménager** purgés de tous recours.

La dématérialisation des procédures d'urbanisme devrait ouvrir, de ce point de vue, de nouvelles perspectives pour une planification cohérente adaptée à la diversité des besoins exprimés selon les zones géographiques, à l'image des Territoires d'Industrie.

Mais d'ici là, invitons déjà les professionnels à être **résolument optimistes sur l'écoute que l'appareil d'État réservera à leurs propositions pour laisser s'épanouir leur valeur ajoutée, trop souvent laissée sous silence, et accompagner fidèlement les maires nouvellement élus dans leurs projets de territoires.**

Dans cette perspective, **l'Unam alerte l'État et les régions sur la nécessité d'accompagner la reprise durable de l'aménagement par une série de mesures plaçant en interaction l'initiative publique et l'agilité privée pour enclencher un processus de transition urbaine à grande échelle**, contribuer à la croissance pérenne de l'emploi local tout en générant des ressources pour l'État et les collectivités.

Portant le dessein d'un aménagement des territoires placé au cœur du plan de relance et du futur de nos politiques publiques, **un ministère d'État dédié à l'aménagement des territoires pourrait alors succéder à ceux aujourd'hui dévolus à la cohésion des territoires et à la transition écologique et solidaire. Par la conversion d'enjeux sociétaux en projets et au bénéfice d'un cadre de vie réinventé, il serait sans aucun doute plus facile pour chaque citoyen de se projeter dans son action.**

¹⁷ Projet de loi 3D : décentralisation, différenciation et déconcentration.

¹⁸ Projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique.



5, rue de Vienne - 75008 Paris
01 44 20 09 10 - contact@unam-territoires.fr
 [@unam_amenageurs](https://twitter.com/unam_amenageurs)
unam-territoires.fr