30% De droit à construire en plus : ne soyons pas dupes !!!

Par Eric Raimondeau Urbaniste qualifié OPQU, Administrateur CFDU et Bernard Lensel Urbaniste et Architecte, Président d'Urbanistes des Territoires

Dimanche soir 29 janvier 2012, le président de la république annonçait *"Nous avons décidé pour les trois ans qui viennent que tout terrain, toute maison, tout immeuble verra ses possibilités de construction augmenter de 30% »*.

L'Etat en attend une production d'« à peu près 40 000 logements supplémentaires par an » pendant trois ans et espère ainsi peser sur le prix de sortie des logements pour le orienter à la baisse.

Cette annonce sera-t-elle de nature à permettre une construction intensive de logements dont le nombre est actuellement manifestement insuffisant.

En formulant ses propos le chef de l'Etat visait avant tout à la possibilité de « *donner un travail formidable à l'industrie du logement. Ce ne sont pas des emplois délocalisables* »

Pour 2012, les prévisions tablent sur la création de 65 000 logements neufs non sociaux contre 100 000 en 2011¹.

Face à la volonté d'aller vite, le gouvernement a déposé un projet de loi dénommé « *Projet de loi n°4335 relatif à la majoration des droits à construire* » sur le bureau de l'assemblée nationale le 8 février 2012². Il comprend un article qui sera d'application immédiate après le vote du texte proposé aux députés.

Quelques jours après cette déclaration, la fondation Abbé Pierre a mis en exergue dans son rapport³ annuel le manque criant de logements en France⁴. Une situation qui perdure depuis des années et à laquelle les politiques, de tous bords confondus, peinent à remédier.

Le calcul de la densité repose sur un mécanisme purement mathématique, mais aussi sur des considérations d'emprise et de hauteur et surtout sur des considérations de fonctions, tant urbaines que sociales. Ce qu'il manque dans la réalité, c'est une politique volontariste pour permettre aux collectivités d'acquiescer du foncier à un coût raisonnable, avec un programme politique, au sens étymologique du mot.

Nous verrons aussi que la densité fait peur et que face à l'hostilité des riverains, il faut souvent revoir les projets et faire preuve de modération dans la réalisation du programme envisagé au départ.

LE MECANISME DE CALCUL DE LA DENSITE APPLICABLE A LA PARCELLE

On s'étonnera cependant des commentaires entendus puisque la majoration de Coefficient d'occupation des Sols (COS) s'applique déjà dans certains cas comme pour le logement social, les constructions durables par application des mesures des lois Grenelle ou dans certaines zones des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU)

La densité résulte principalement de l'application du coefficient d'occupation des sols (COS) Il fixe la densité maximale de la constructibilité possible sur une parcelle. Ainsi sur une parcelle de 400m² avec un COS de 0,60 la surface de plancher⁵ maximale constructible sera de 240m². Avec la proposition de Nicolas Sarkozy, avec une augmentation de 30% ce COS passera à 0,78. Il sera alors possible de construire une surface de plancher maximale de 312m²

¹ Extrait de la synthèse du rapport de la fondation Abbé Pierre : Il faudrait donc que la construction locative sociale demeure supérieure à 100 000 logements par an, qu'une partie significative de l'investissement locatif privé ait une finalité sociale et que 150 000 à 200 000 logements soient construits chaque année dans le cadre de l'accession sociale à la propriété.

² Cette loi sera présentée aux députés le 21 février pour une adoption début mars.

³ Pour se procurer le rapport de la fondation Abbé Pierre http://www.fondation-abbe-pierre.fr/publications.php?filtre=publication_rmi

⁴ Extrait de la synthèse du rapport de la fondation Abbé Pierre : 3,6 millions de personnes sont non ou très mal logées, mais si l'on y adjoint tous ceux qui se trouvent en situation de fragilité de logement à court ou moyen terme, ce sont au total 10 millions de personnes qui sont touchées par la crise du logement.

⁵ Dans le cadre de la réforme de la fiscalité de l'aménagement et depuis l'ordonnance n°2011-1539 du 16 novembre 2011 relative à la définition des surfaces de plancher prises en compte dans le droit de l'urbanisme et du décret n° 2011-2054 du 29 décembre 2011 pris pour l'application de l'ordonnance du 16 novembre 2011 du la SHON et la SHOB sont supprimées au profit de la notion de surface de plancher.

Mais que se passera-t-il dans les secteurs dont le COS est déjà égal voir supérieur à 1. Est-il envisageable de leur demander encore plus de densité ? Cette question se pose aussi pour certains centres des villes déjà denses.

Ce bonus de 30% de droit à construire devra donc être mis en œuvre de manière cohérente et judicieuse comme par exemple le long des zones peu denses situées dans des corridors de transports collectifs performants ou dans des zones pouvant être densifiées, telles que les nouvelles centralités périphériques⁶

Seulement voilà, depuis l'entrée en application des dispositions de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000, les Plans d'Occupation de Sols sont devenus des Plan Locaux d'Urbanisme. Désormais dans de nombreuses villes, le document d'urbanisme applicable n'a plus de COS mais des règles de gabarit qui déterminent des hauteurs et des limites d'emprises constructibles. Dans ce cas le calcul s'avèrera particulièrement difficile. Déterminer 30% de droit à construire s'avèrera facile à calculer alors que donner 30% de gabarit en plus sera plus complexe et délicat. Ainsi avec ce bonus applicable à toutes les règles de constructibilité, une règle de hauteur fixée à 15mls pourrait être ainsi portée à près de 20mls de haut.⁷

Cette augmentation des droits à construire est une aubaine pour les familles propriétaires d'un terrain trop petit qui profiteront de cette opportunité de l'augmentation du COS pour agrandir leur maison pour faire une pièce de vie supplémentaire, pour bénéficier de plus de confort et valoriser ainsi leur bien ou pour préparer l'arrivée d'un nouvel enfant.

On voit donc que donner 30% de droit à construire supplémentaire permettra dans l'immédiat d'agrandir des maisons et de densifier le tissu urbain existant mais à long terme la construction massive de logements supplémentaires reste incertaine.

Dans le cas évoqué ci-dessus, sans cette extension, le propriétaire aurait peut être déménagé au profit d'une nouvelle maison qu'il aurait fait construire.

On peut donc raisonnablement s'interroger sur l'impact de cette mesure à terme qui risque de déstabiliser le marché de la maison individuelle dans les prochaines mois.

Dans les documents actuels, la densification pour assurer la compacité de la ville est une donnée forte des réflexions qui s'engage lors des études préalables à la mise en œuvre d'un projet urbain. Mais ce qui manque avant tout, lorsque l'on fait de la prospective, c'est du foncier disponible dans des secteurs attractifs et stratégiques pour construire

LA NECESSITE D'UNE POLITIQUE FONCIERE VOLONTARISTE ET DYNAMIQUE

C'est bien connu, la France manque de foncier à bon marché. Cette pénurie foncière se ressent donc inéluctablement sur la production de logements de toutes catégories.

Les procédures d'acquisition sont lourdes et longues. Face aux exigences des propriétaires conscients de pouvoir spéculer avec leur terre le prix au m² s'avère élevé.

La mesure, annoncée lors de la conférence de presse télévisée, n'infléchira pas cette tendance. En milieu urbain les propriétaires négocieront à la hausse leurs terrains à l'attractivité renforcée par la surdensité possible.

⁶ Voir les 2 articles : Lavadinho S., Lensele B., (2010a) « Importons la notion de centralité en périphérie : pour une soutenable émergence de la qualité urbaine dans la Zwischenstadt », Urbia n°11, décembre 2010, Lausanne.
et Lavadinho S., Lensele B., (2010b) « Manifeste pour une centralité suburbaine », Technicités n°194, 8 septembre 2010, pp. 23-25.

⁷ Extrait des motifs du projet de loi n°4335 : La mesure proposée, en complément de l'action engagée pour accélérer la libération du foncier public, vise à encourager l'offre de logements en favorisant, par des allègements réglementaires, la densification des constructions.
L'article unique porte sur le dispositif de majoration des règles de constructibilité applicables dans les collectivités dotées d'un plan local d'urbanisme, d'un plan d'occupation des sols ou d'un plan d'aménagement de zone.
Ainsi, le I a pour objet de porter, dès l'entrée en vigueur de la loi, la majoration des règles de constructibilité prévue à l'article L. 123-1-11 du code de l'urbanisme, pour l'agrandissement et la construction de bâtiments à usage d'habitation, de 20 à 30 %. Une telle majoration est décidée en vertu d'une délibération expresse de la collectivité.
Le II crée un article L. 123-1-11-1. Cet article prévoit, en l'absence d'une délibération prise en application de l'article L. 123-1-11, adoptée avant l'entrée en vigueur de la loi, une majoration de 30 % des règles de gabarit, de hauteur, d'emprise au sol ou de coefficient d'occupation des sols.

On peut cependant légitimement se demander si ces propriétaires auront réellement envie de vendre. Il conviendra de mesurer l'impact de la loi récente sur les plus values immobilières. Elle risque au contraire de geler les ardeurs de vendeurs potentiels qui préféreront garder leurs biens quelques années de plus pour éviter d'être taxé au titre des plus values immobilières. A moins qu'ils ne majorent leur prix pour compenser au moins partiellement l'alourdissement de cette taxation des plus values.

Or, dans le contexte de pénurie foncière actuelle c'est celui qui vend qui devrait être avantagé et non celui qui fait de la rétention notamment lorsqu'il s'agit d'obtenir du foncier à un prix abordable dans des secteurs stratégiques.

L'idée avancée par le candidat socialiste paraît donc intéressante pour arriver à cette fin. *"Si un terrain devient constructible, nous inciterons le propriétaire à le libérer en instaurant une fiscalité progressive, qui augmentera avec les années de détention"* Cette idée qui paraît intéressante et fondée sur le bon sens, mérite d'être approfondie. Il faut impérativement trouver des dispositions pragmatiques pour restreindre la spéculation foncière en dissuadant les propriétaires fonciers d'attendre une augmentation de la valeur vénale de leur bien

La mesure annoncée des 30% de droit à construire en plus risque donc de faire flamber le prix du foncier. Les négociations seront plus ardues car le propriétaire vendeur voudra surenchérir auprès de l'acheteur compte tenu de l'augmentation des droits.

De ce fait, tous ceux qui pensaient vendre à court terme seront tentés de faire de la rétention en attendant la mise en œuvre de cette mesure.

Pour contrecarrer et libérer du foncier à bas coût pour relancer la construction, deux orientations divergentes s'opposent actuellement dans la bataille politique qui s'ouvre pour la campagne présidentielle.

Tout d'abord celle de Nicolas Sarkozy qui souhaite inciter l'Etat à vendre aux collectivités du foncier⁶ qui appartient à des organismes tel le ministère de la défense, Réseau Ferré de France etc. etc. Un bon moyen sans doute pour lui de faire rentrer des subsides dans les caisses de l'Etat, encore faut-il que celui-ci ne soit pas trop gourmand.

Même idée de la part du candidat socialiste qui lui, à l'opposé, souhaite « offrir » aux collectivités ces terrains de l'Etat. En leur imposant de construire dans les cinq ans qui suivent. Cette proposition peut paraître surprenante dans cette période de crise. Mais si elle montre une volonté politique forte, il faudra qu'elle s'accompagne d'un niveau d'exigence vis-à-vis des collectivités pour s'assurer que les terrains construits assureront la mixité sociale et la diversité des fonctions avec un niveau de densification satisfaisant et construire ainsi des polarités urbaines compactes et durables .

Reste que compte tenu des procédures et autres contentieux possibles la mise en action de la construction peut demander plusieurs mois avant d'entrer dans sa phase active.

DE LA CONCERTATION A LA CONSTRUCTION : UN PARCOURS DU COMBATTANT

Cette mesure « s'appliquera à toutes les règles de constructibilité inscrites dans le PLU sauf délibération contraire du Maire »⁹ précise Benoit Apparou secrétaire d'Etat au logement ce qui devrait permettre de respecter les compétences des collectivités territoriales dans le domaine de l'urbanisme, établi depuis les lois de décentralisation de 1983.

Reste à savoir si les élus joueront le jeu. En effet des règles de densité existent déjà dans les PLU et nombre de projets immobiliers dans la construction diffuse ou à l'intérieur de projets urbains sont élaborés sur des bases permettant la densification et l'édification en hauteur.

Seulement voila les procédures de concertation prévues par le code de l'urbanisme génèrent des réunions publiques souvent houleuses. Les habitants se placent dans une logique de co production d'un projet plutôt que se retrouver en situation d'information passive.

⁶ Environ 394 sites pour une superficie totale de 880 hectares

⁷ Cette mesure s'imposera au Maire. Il devra s'y opposer s'il ne veut pas la mettre en œuvre sur son territoire.

Cette logique du syndrome « Nimby »¹⁰ finit par pousser les élus à renoncer aux objectifs du projet initial en diminuant la densification et en limitant la hauteur des projets pour répondre aux aspirations et aux exigences de celles et ceux qui sont avant tout pour eux des électeurs et qui pourraient les sanctionner dans les urnes lors des prochaines échéances électorales.

30% de droit à construire doit aussi s'apprécier par rapport à la forme urbaine. Imaginons que tous les immeubles d'une voie poussent en hauteur, la vision urbaine en devient différente. Il faut compter aussi sur le confortement de la structure existante de l'immeuble et dont le renforcement renchérit de manière conséquente le coût de la construction. La densification d'un projet en hauteur ou en largeur nécessitera de respecter des règles de prospect ou de normes de stationnement qui s'opposeront à l'augmentation des droits à construire de l'immeuble en cause. De toute façon ces travaux ne pourront se faire qu'avec l'accord de la copropriété

INTEGRER LE VOLET SOCIAL ET LA MIXITE URBAINE

Cette mesure d'augmenter les droits à construire, a sans doute été examinée très essentiellement sous le tropisme de la relance de l'activité économique. L'impact sur le développement urbain de nos villes, de nos quartiers, de nos rues a manifestement été insuffisamment appréhendé : suivant la typologie des quartiers et leur rôle dans la ville, la même règle pourrait avoir un effet bénéfique ou négatif. Aller vers le renforcement d'un quartier qui regrouperait les apanages d'une polarité première ou secondaire, avec la mise en complémentarité de commerces, de services, d'habitat et d'un pôle multimodal de transports. Ou bien désaffecter un quartier résidentiel en lui faisant perdre ses espaces publics, sa verdure et sa convivialité.

Maintenir une diversité du caractère des composantes de la ville semble être plus que jamais une nécessité et la notion qualitative d'intensité urbaine prime sur une approche purement arithmétique de la densité uniforme.

Vouloir construire plus et faire en sorte que toute personne soit logée décentement part d'un bon sentiment. Prendre une mesure pour donner du travail et relever l'activité économique du pays aussi. Mais un claquement de doigt et une volonté, soit elle politique, ne suffit pas.

Pour arriver aux objectifs que se fixe le président de la République, et qui rentrent avant tout dans une stratégie préalable à une campagne présidentielle, d'autres pistes devront être travaillées. Cette mesure a le mérite de remettre au sein du débat qui anime les urbanistes, les élus et les professionnels de la construction sur les thématiques de la densification du tissu urbain et de l'antienne relative au prix toujours trop élevé du foncier.

De plus trop de normes régissent la construction en France et de nouvelles contraintes certes louables comme celle relatives au Grenelle de l'environnement, à l'accès des handicapés dans le logement, renchérisse encore un peu plus chaque année le coût de la construction. Celui-ci devient de plus en plus prohibitif et inaccessible pour les travailleurs pauvres et même les classes moyennes.

Les procédures d'urbanisme opérationnelles sont elles aussi de plus en plus lourdes et longues. Les contentieux sont de plus en plus nombreux et rallongent le délai des opérations.

En définitive il faudra attendre encore quelques mois pour une mise en œuvre effective. Le bilan de la construction de logements supplémentaires attendus ne pourra se faire le moment venu qu'à l'aune de la restriction des crédits d'Etat pour la construction de logements sociaux et à la fin du dispositif Scellier pour le logement libre.

12 février 2012