

Les 24 propositions du Rapport de la commission Rebsamen pour la relance durable de la construction de logements

Pour rappel, le premier tome (Tome 1), remis le 22 septembre 2021, comportait des mesures destinées à être inscrites dans le PLF2022. Certaines mesures ont déjà été retenues par le gouvernement, parmi lesquelles :

- La compensation intégrale aux collectivités pendant dix ans de la perte de ressources liée à l'exonération de TFPB (Taxe foncière sur les propriétés bâties), dont bénéficient le logement social.
- La modification de l'aide à la construction durable en un contrat local entre l'Etat, les intercommunalités et communes des zones les plus tendues. Ce contrat fixe des objectifs en fonction des besoins en logements, déclenchant le versement d'une aide de l'Etat (enveloppe de 175 millions d'euros).

I) **Sept mesures visant à prolonger les contrats de relance du logement mis en place dans les territoires prioritaires au-delà de 2022**

En rappelant que ces contrats ont été proposés pour répondre à la situation d'urgence, la commission invite désormais l'Etat à aller plus loin. Les premières propositions visent en effet à prolonger ces « contrats de relance durable » du logement au-delà de leur mise en œuvre en 2022.

« Lors du renouvellement des contrats, il sera indispensable de veiller à l'approfondissement de l'évaluation des besoins locaux en logements. L'un des principaux apports de l'outil contractuel consiste à construire une vision partagée des besoins du territoire. »
La commission souhaite « garantir un lien fort entre les objectifs des PLH et ceux des contrats ».

Pour cela, la commission souhaite associer **davantage de parties prenantes à « l'élaboration et au suivi de ces contrats l'ensemble des acteurs du logement »** : au-delà de l'Etat, des EPCI et communes, il s'agit d'associer également les EPF, bailleurs sociaux, Action logement, Banque des territoires, des acteurs privés (promotion et construction), ainsi que des associations de la solidarité. **(Proposition 1)**

Lors du renouvellement de ces contrats, **approfondir l'évaluation quantitative et qualitative des besoins locaux en logements (proposition 2)**, en garantissant « un lien fort entre les objectifs des PLH et ceux des contrats » et en renforçant « les capacités locales de diagnostic sur le logement », via :

- o Un recours plus important aux observatoires de l'habitat et du foncier, dont les compétences ont été renforcés par la Loi Climat et Résilience (recensement obligatoire des friches constructibles, des locaux vacants, des possibilités de densification, etc.).
- o Un engagement de l'Etat sera aussi « indispensable » pour mettre à disposition des collectivités et de leurs observatoires les données issues des statistiques nationales et diffuser plus largement des outils méthodologiques de qualité – tels que l'Outil pour la Territorialisation de la production de logements (OTELO) développé par DHUP-Cerema.

Densification et acceptabilité des projets :

La commission suggère ensuite d'introduire « **une logique d'engagements mutuels pour accélérer, débloquer et faire accepter les projets** ». A savoir, prévoir, pour les zones les plus tendues, « **des engagements de fluidification des procédures et d'intensification urbaine, compensée par des garanties fortes en matière de financement et de qualité des projets** ». Ces engagements réciproques pourraient être territorialisés, en identifiant des secteurs prioritaires de développement de l'offre de logements comme les quartiers proches des transports collectifs, les zones d'activités tertiaires à reconverter (transformation de bureaux en logements), etc.

Faire participer tous les acteurs : « *Il apparaît indispensable de renouveler les outils à la disposition des élus, des acteurs du logement et de la construction, sans oublier les habitants eux-mêmes appelés à donner un avis bien éclairé, pour construire des projets largement partagés.* »

Le permis déclaratif expérimenté : « *La commission a étudié la possibilité, proposée par certains acteurs, d'un permis déclaratif pour des opérations présentées par un maître d'ouvrage professionnel accompagné par un architecte. Ces opérations seraient validées dans le cadre d'un processus de contrôle de conformité numérique automatique. On peut toutefois se demander si le permis déclaratif ne présenterait pas les mêmes limitations que le permis tacite qui ne suffit pas en général pour*

mobiliser les assurances et les financements bancaires afin de démarrer la construction. Le dispositif pourrait toutefois être expérimenté dans les zones tendues. Il semble en revanche possible, dans le cadre des contrats locaux de relance du logement, de prévoir une accélération des procédures pour les projets d'intérêt général identifiés. »

Des engagements des maires et de l'Etat pour accélérer et débloquer les projets, et donc améliorer la rentabilité financière des opérations pour les promoteurs :

- 1) Accélérer les procédures (Etat et maires) :** participation du public par voie électronique, réduction des délais maximaux de transmission par les services de l'Etat, réduction des délais d'instruction. **Prévoir une accélération des projets d'intérêt général identifiés comme « ayant une incidence sur l'environnement », en remplaçant l'enquête publique par « la procédure de participation du public par voie électronique prévue à l'article L. 123-19 du code de l'environnement »** (disposition prévue pour les JO 2024). **(proposition 3)**
Pour ces projets d'intérêt général, **les délais maximaux de transmission par les services de l'Etat compétents pourraient être « réduits »**. Et, par corolaire les délais maximaux de délivrance des PC pourraient aussi être réduits.

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

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

- 2) Lever les obstacles à l'intensité urbaine en dérogeant (maires) :** recours aux facultés de dérogation ouvertes par l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme (gabarit, stationnement, distance minimale par rapport aux limites séparatives). La commission conseille de « **Définir dans les contrats locaux les secteurs où la commune utilisera les facultés de dérogation ouvertes par l'article L. 152-6 du code de l'urbanisme, et pour chaque secteur le niveau de ces dérogations en fonction du contexte local.** » **(proposition 5)**
Cette faculté de dérogation est déjà ouverte dans les zones tendues, les GOU et ORT.

Des engagements des aménageurs/promoteurs pour favoriser l'acceptabilité des projets : donner des lignes directrices pour la qualité des logements :

- 1) Afin d'accroître la qualité des logements et des aménagements,** le rapport préconise d'« **Insérer dans les contrats locaux des exigences de qualité sur les logements à produire, qui seront élaborées par les collectivités après concertation avec les professionnels. Encadrer le cas échéant la négociation de ces règles par des lignes directrices, co-construites au niveau national par les associations d'élus et les fédérations de professionnels.** » **(Proposition 6)**

Pour la commission, « *une concertation nationale entre les associations d'élus et les organisations représentatives des architectes, des promoteurs et constructeurs pourrait donner un cadre à la négociation des engagements de qualité dans chacun des contrats* ». En fournissant déjà des premiers éléments d'un référentiel de qualité des logements, le rapport Girometti-Leclercq pourrait servir de « *support* » pour délimiter « *ce qui peut et doit être exigé par les maires en termes de qualité des logements* ».

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

A propos des chartes de qualité adoptées par certaines villes : « *Sans qu'une vision nationale*

exhaustive soit encore disponible, on observe l'émergence de nombreuses chartes. L'impact des chartes sur la construction fait l'objet de vifs débats entre les acteurs. Dans le contexte de contrats locaux destinés à favoriser l'intensité urbaine, la commission a considéré que l'affichage d'exigences de qualité des logements produits avait toute sa place alors que la densification contribue à améliorer la rentabilité financière des opérations pour les promoteurs. Il est d'ailleurs préférable du point de vue de l'intérêt général que le supplément de recettes induit par une constructibilité accrue serve à financer une qualité meilleure plutôt qu'une hausse des prix fonciers. »

2) Financer des équipements publics pour encourager l'intensification urbaine

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

Toutefois, le renouvellement et l'approfondissement de ces contrats locaux ne pourront réussir que si l'Etat est capable de mettre à disposition de l'ensemble des parties prenantes « *des capacités fortes d'impulsion, d'ingénierie et de médiation* », prévient la commission. « *Il conviendra de doter les services déconcentrés de l'Etat de moyens suffisants. La négociation, la conclusion et le suivi des contrats reposeront sur les préfets et sur les directions départementales des territoires (DDT).* »

II – Autres mesures pour la relance durable de la construction de logements sur tout le territoire

1) Agir dans les communes carencées qui refusent de construire

Pour la commission, l'acceptabilité des projets repose surtout sur « *une vision partagée des besoins et une plus juste répartition de l'effort de construction* ». Pour cela, elle appelle en premier à favoriser à « *la transparence sur les besoins en logements et l'effort de construction* ». **En priorité dans les zones tendues, prévoir que le préfet de département communique annuellement à l'EPCI et à ses communes membres un état des lieux des besoins de logement, en particulier de logements sociaux. (Proposition 8)**

Pour faciliter l'effort de construction, le rapport propose aussi « **appuyer la mise en œuvre effective des PLH sur un mécanisme de sanctions pour les communes qui font obstacle manifestement et de façon persistante à la mise en œuvre des objectifs de production de logement sur leur territoire** » **(proposition 9)**. Ce mécanisme pourrait s'inspirer du dispositif introduit par l'article 55 de la loi « SRU ». **Après mise en demeure restée sans effet, ce mécanisme inclus une sanction financière à la charge de la commune et le cas échéant le transfert à l'EPCI de la capacité de délivrer des permis de construire.** (Toute forme de recentralisation de la délivrance des permis de construire n'est donc pas envisagée.). Pour autant, la commission a accueilli avec intérêt la perspective de confier au préfet une fonction de médiation.

Les objectifs fixés ne doivent pas venir s'opposer au ZAN. Alors que la loi Climat introduit l'obligation d'élaborer un rapport relatif à l'artificialisation des sols tous les 3 ans, la commission appelle à « *l'attention des parties prenantes sur la nécessité d'élaborer un lien, juridique ou opérationnel, entre les bilans des PLH et d'artificialisation* ».

Parmi les autres mesures proposées qui visent à accélérer les procédures et lutter contre les recours abusifs, la commission propose de :

- **Créer dans les départements une commission locale de médiation pour traiter les refus contestés d'autorisation à la construction,** présidée par le préfet **(proposition 10)**. Saisie par les MOA, elle permettrait de trouver une « solution » sans passer devant le juge.
- **Ecarter plus rapidement les recours irrecevables :** En cas de contentieux, avec des procédures qui ralentissent les projets de construction, le rapport recommande de « **Fixer le délai**

de cristallisation des moyens prévu à l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme à deux mois à compter du dépôt de la requête initiale du pétitionnaire au lieu de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense » (proposition 11).

- **Durcir les sanctions en cas de recours abusif.** Il s'agirait de « prévoir la possibilité pour les parties défenderesses de présenter dans un délai d'un mois à compter de la communication de la requête, un mémoire exclusivement dédié à soulever l'irrecevabilité de la requête. Le juge disposerait alors d'un délai de deux mois pour se prononcer sur ce mémoire en retenant ou non l'irrecevabilité » (**proposition 12**)
- **Prolonger la possibilité pour le tribunal administratif de se prononcer en premier et dernier ressort sur les recours contre les PC dans les zones tendues (proposition 13),** ou encore, de « **Réduire le délai maximal de jugement de 10 mois prévu par l'article R. 600-6 du code de l'urbanisme en tenant compte du raccourcissement du délai de cristallisation des moyens** » (**proposition 14**) (cf. proposition n° 11).
- La commission appelle aussi à « **Etendre aux actions engagées contre des décisions de rejet ou de retrait d'autorisations le délai maximal de traitement des recours prévus dans le code de l'urbanisme** (article R.600-6). De même pour **les dispositions qui permettent au tribunal administratif, en zones tendues, de se prononcer en premier et dernier ressort** (article R.811-1-1). Enfin, **d'étendre aux décisions de retrait l'application qui permet de présumer que la condition d'urgence pour engager une procédure de référé suspension est satisfaite** (2e alinéa de l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme.). (**Proposition 15**)
- Enfin, pour lutter davantage contre les recours abusifs, la commission considère que le niveau de sanction financière aurait déjà un effet dissuasif, et suggère ainsi **de relever le montant maximal de l'amende (fixé aujourd'hui 10 000€) en cas de recours abusif contre les PC.** (**proposition 16**)

Mobiliser encore davantage le foncier et le bâti existants

2) Favoriser la transformation de bureaux en logements

Alors que la crise sanitaire a considérablement réduit la demande des entreprises, notamment dans les marchés tendus, implique une nouvelle réorganisation des surfaces tertiaires (flex office), le nombre de m² dédiés aux postes de travail devrait réduire à terme (0,5 à 0,8 postes réinstallés contre 1 existant auparavant). Sans que cette réduction ne soit compensée par une augmentation des espaces collaboratifs communs : avec le développement du télétravail en IDF, le parc de bureaux pourrait perdre 3,3 millions de m².

« Les possibilités de transformation en logements de ces surfaces de bureaux excédentaires sont soumises à différentes contraintes. La première d'entre elle est un coût élevé : transformer des bureaux en logements coûte aussi cher que la construction neuve. Une partie de la solution peut venir de l'innovation architecturale. Mais les marges de manœuvres des architectes sont contraintes par des normes réglementaires différentes selon qu'il s'agisse de bureaux ou de logements. »

Pour favoriser la transformation de bureaux en logements, en levant les contraintes liées aux différentes normes réglementaires, la commission préconise **d'approfondir la réflexion « sur les perspectives de rapprochement des réglementations de sécurité incendie, afin de réduire les coûts de transformation des bureaux en logements sans porter atteinte à la sécurité des occupants ».** (**Proposition 17**). Mais aussi de soutenir financièrement cette création de logements par la transformation de locaux vacants. Pour cela, la commission suggère de « **favoriser la création, dans les territoires, de structures de portage du foncier de bureaux à transformer principalement en logements sociaux ou intermédiaires, en leur donnant accès à des financements de long terme de la Caisse des dépôts et consignations** ». (**Proposition 18**)

Alors que les copropriétés constituent la majorité des immeubles de bureaux vacants, mais que les opérations de transformation font face à de nombreux blocages spécifiques, la commission estime qu'au regard de « *l'intérêt général* » qui s'attache dans les zones tendues il faudrait étudier une « **étudier une modification de l'article 26 de la loi de la loi du 10 juillet 1965 sur les copropriétés permettant à l'assemblée générale de décider à la double majorité une modification du règlement de**

copropriété pour autoriser l'usage de lots privatifs à titre de logements sans porter une atteinte disproportionnée aux droits des minoritaires » (Proposition 19).

Enfin, la commission souhaite faciliter la modularité et la réversibilité des bâtiments neufs en introduisant dans le droit la notion de « bâtiments réversibles », avant d'expérimenter un permis de construire multi-destinations. La proposition formulée consiste à « **étudier et expérimenter un permis de construire autorisant à l'avance plusieurs destinations ou sous-destinations afin de reconnaître la construction d'immeubles réversibles en droit de l'urbanisme** » (Proposition 20)

« *L'attention de la commission a également été appelée sur les opportunités foncières qui vont résulter de la nécessaire reconversion dans les années à venir de nombreuses **zones commerciales en entrée de ville.*** »

3) Agir sur le coût du foncier pour réduire le prix du logement

Pour lutter contre la hausse des prix des fonciers, se répercutant sur les prix du logement, la commission juge nécessaire de **soutenir et accélérer le développement du modèle des baux réels solidaire (BRS) / offices fonciers solidaires (OFS), "adaptant" leur régime fiscal, en "mobilisant les financeurs" et en "renforçant" la place de l'accession sociale dans les politiques locales de l'habitat.** (Proposition 21). Par exemple :

- **Promouvoir l'offre de prêts Gaïa de la Banque des territoires** (prêt ouvert au portage de la valeur foncière des projets en BRS et dont la durée a été portée à 80 ans)
- **Conduire des démarches de promotion et de mobilisation auprès des banques** pour faciliter l'accès des ménages en BRS au crédit immobilier.
- Intégrer dans les PLH des objectifs « accession sociale », inciter les communes et EPCI à délimiter des secteurs au sein desquels la construction de logement intermédiaire bénéficie d'une majoration de droits à construire jusqu'à 30%, etc.

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

Par ailleurs, la zone d'aménagement concerté étant un outil "*indispensable*" pour produire du foncier constructible, la commission propose, **pour renforcer l'équilibre économique des ZAC, d'étudier la piste d'un encadrement du droit de délaissement associé à ces opérations.** L'encadrement du droit de délaissement permettrait de « *limiter ses conséquences financières pour l'aménageur et la collectivité* ». (Proposition 22)

Enfin, la commission invite à « **engager une nouvelle étape dans la numérisation de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme** », en conseillant de **créer un logiciel unique d'instruction, « développé par l'État et mis à disposition des services instructeurs » (proposition 23).** Ce logiciel permettrait une digitalisation intégrale des PLU, les zones et les règles s'y appliquant « étant gérées de manière dynamique ». Surtout, « il pourrait être envisagé de les préprogrammer afin de garantir l'absence de contradiction avec les documents de planification d'un niveau supérieur » (Scot, Sraddet).

Travailler à la constitution d'une base de données exhaustive des logements :

En complément, le rapport suggère de « **préparer la constitution d'une base des données des logements pour approfondir la connaissance qualitative du parc** » (proposition 24), associant « *un code d'identification unique pour chaque lot à usage d'habitation* ». A partir de base de données existantes, des informations de base sur chaque logement y seraient indiquées : surface disponible, dernier prix de transaction, année de construction, prix de location du bien si loué, nom et identifiant fiscale du propriétaire et le cas échéant de l'occupant.