CONSTRUCTION ET URBANISME : QUELLE STRATEGIE POUR LES VILLES DE DEMAIN ?

Contribution de la CCI Paris Ile-de-France à la Mission Pelletier/Hovorka

Prise de position présentée par M. Dominique MOCQUAX au nom de la Commission Développement Economique Régional et de la Commission Commerce et adoptée à l'Assemblée générale du 16 juillet 2020

Avec la collaboration de Mme Dominique Moreno de la Direction générale adjointe chargée des Services, de l'Information et de la Représentation des entreprises

16 juillet 2020

CCI PARIS ILE-DE-FRANCE
Accélérateur de croissance

SYNTHESE DES PROPOSITIONS

Le secteur de la construction et de l'aménagement a été lourdement affecté par la crise sanitaire. A l'heure où les chantiers reprennent, il est essentiel de créer les conditions d'une vraie relance dans une nouvelle approche urbanistique et sociétale de transition écologique, énergétique et climatique. Compte tenu des enjeux pour les entreprises et l'économie en général, la CCI Paris Ile-de-France entend contribuer aux réflexions de la Mission Pelletier/Hovorka. Elle a identifié deux axes de propositions, particulièrement prégnants en Ile-de-France :

AXE 1 : RELANCER DURABLEMENT L'AMENAGEMENT ET L'IMMOBILIER PAR DES MESURES CONCRETES ET IMMEDIATES

Proposition 1 : Organiser un partage équitable de la prise en charge des coûts de mise en œuvre des protocoles sanitaires entre maîtres d'ouvrage et entrepreneurs

- Prévoir, selon une approche négociée avec les maîtres d'ouvrage publics et privés et les organisations professionnelles, des lignes directrices de définition, selon les types de chantiers, de critères de répartition à acter ensuite dans les contrats ;
- Elargir le principe de ce partage à l'ensemble de la commande publique, qu'elle émane de l'Etat ou des collectivités territoriales.

Proposition 2 : Accélérer la dématérialisation dans l'obtention des autorisations de construire

- Anticiper au 1er janvier 2021 la dématérialisation généralisée des procédures avec un plan d'aide massif aux communes ;
- Prévoir une impossibilité pour les services instructeurs de refuser d'instruire un dossier dématérialisé avec absence d'effet sur le délai d'instruction ;
- Généraliser les pré-instructions « en temps masqué » avant le dépôt officiel du dossier de demande ;
- Réduire le délai de retrait des autorisations d'urbanisme et l'insécurité juridique en résultant.

Proposition 3 : Pérenniser la dématérialisation des actes notariés pour accélérer les transactions

- Ancrer ce dispositif dans la durée en levant certains écueils d'ordre technique par un travail concerté entre les acteurs de l'immobilier ;
- L'ériger en une véritable base d'échanges de données entre les multiples professions intervenant dans la transaction immobilière : notaires, promoteurs, administrateurs de biens, agents immobiliers, syndics de copropriété…

SYNTHESE DES PROPOSITIONS

AXE 2 : RELEVER LES DEFIS DES TRANSFORMATIONS URBAINES PAR LE RENOUVELLEMENT DU TISSU EXISTANT ET LA MIXITE DES ACTIVITES

Proposition 1 : Territorialiser les politiques publiques et les rendre partenariales

- Concevoir un projet partenarial de territoire entre acteurs publics et acteurs privés ;
- Inciter les collectivités territoriales à recourir à des appels à idées ou des appels à manifestation d'intérêt pour concevoir ce projet ;
- Clarifier la portée des « chartes promoteurs » pour en faire des outils négociés entre acteurs publics et privés.

Proposition 2 : Privilégier la mixité des usages

- Lever les contraintes aux changements d'utilisation des immeubles (réduire les destinations dans le plan local d'urbanisme, supprimer l'autorisation de changement d'usage du Code de la construction et de l'habitation) ;
- Favoriser la transformation de bureaux en logements ;
- Repenser la conception des programmes de logement ;
- Conforter la production de logements intermédiaires.

Proposition 3 : Valoriser le foncier productif et commercial

- Identifier dans les documents d'urbanisme les grands pôles structurants de développement économique et de mixité ;
- Réserver le foncier disponible ;
- Privilégier le recyclage urbain et la requalification des zones dégradées ou en friches selon une approche de mixité ;
- Mobiliser le foncier public pour des opérations mixtes ;
- Favoriser le pilotage en « mode projet » des procédures d'autorisation ;
- Appréhender la friche commerciale et faciliter les transferts d'activité ;
- Encourager les écoquartiers mixtes, bas carbone et basse consommation, en vue d'une synergie entre le développement économique et la transition écologique.

INTRODUCTION

Avant la crise sanitaire, le secteur du bâtiment et de la construction représentait 150 millards d'euros de chiffre d'affaires par an, 2 millions d'emplois et 11% du PIB. En Ile-de-France, son chiffre d'affaires atteignait plus de 38 milliards d'euros avec plus de 120 000 entreprises et près de 305 000 actifs. L'arrêt brutal de l'économie à la mi-mars 2020 l'a frappé de plein fouet : 88% de baisse d'activité, 78% des effectifs en activité partielle et dans la région francilienne, 90% des entreprises ont été contraintes à une interruption totale.

Certes, les mesures de soutien public ont été fortes : 360 000 entreprises du secteur ont bénéficié du Fonds de solidarité pour un montant de 510 millions d'euros, 60 000 prêts garantis par l'Etat ont été accordés pour 8,2 milliards d'euros et l'activité partielle a concerné 1,4 millions de salariés pour un montant de 8,2 milliards d'euros versé en mars et avril 2020. Dans le cadre du soutien à la reprise, la 3ème loi de finances rectificative prévoit pour les entreprises de moins de 50 salariés ayant subi des pertes de chiffre d'affaires, une remise de 50% des charges sociales avec possibilité de demander l'apurement des charges sur 36 mois. Cette même loi débloque 1,6 milliards d'euros d'aides à l'investissement des collectivités territoriales. La Région Ile-de-France a créé un Fonds de résilience pour les PME/TPE de 100 millions d'euros sous forme d'avances remboursables.

Aujourd'hui, tous les chantiers franciliens ont repris mais souvent en mode dégradé, voire à 50% de leur capacité, en raison de lourdes contraintes sanitaires.

Au-delà du secteur de la construction, c'est l'ensemble de l'aménagement urbain qui est interrogé. La densité de population et la promiscuité ont irradié le confinement, en particulier en Ile-de-France, ce qui va peser sur les années à venir. Comment repenser la ville post crise, la construction des bâtiments et leurs usages pour favoriser le bien-vivre de ceux qui y vivent et y travaillent, habitants, entreprises et salariés ? Les collectivités territoriales ont été, quant à elles, au cœur de la situation pandémique et ont dû réagir dans l'urgence avec des moyens en diminution. L'urbanisme et la construction ont vécu « un moment d'absence » lié à l'arrêt des projets territoriaux et à la suspension des processus d'autorisation d'aménager et de construire mais aussi au temps « d'attente », de plus en plus long, lié aux élections municipales et au renouvellement des exécutifs locaux.

Il faut maintenant « relancer la machine » et créer les conditions d'une vraie reprise dans une nouvelle approche urbanistique et sociétale de transition écologique, énergétique et climatique. C'est dans cette perspective que le gouvernement a confié à Philippe Pelletier, Président du Plan Bâtiment durable et à Franck Hovorka, Président de la RICS, une mission spécifique pour faire de la transformation de la ville existante et de la rénovation les leviers de cette relance.

A l'aune de son Baromètre du Grand Paris des entreprises paru le 25 juin dernier[1], la CCI Paris Ile-de-France a identifié, pour contribuer au débat, deux axes de propositions, particulièrement prégnants en Ile-de-France :

- 1er axe : Relancer durablement l'aménagement et l'immobilier par des mesures concrètes et immédiates ;
- 2d axe : Relever les défis des transformations urbaines par le renouvellement du tissu existant et la mixité des activités.

[1] https://kiosque.cci-paris-idf.fr/barometre-relance/

AXE 1 : RELANCER DURABLEMENT L'AMENAGEMENT ET L'IMMOBILIER PAR DES MESURES CONCRETES ET IMMEDIATES

Proposition 1

Organiser un partage équitable de la prise en charge des coûts de mise en œuvre des protocoles sanitaires entre maîtres d'ouvrage et entrepreneurs

Dès le 2 avril 2020, un guide de mesures sanitaires conditionnant la reprise des chantiers a été établi entre l'Etat et les organisations professionnelles mais sans qu'en soient précisées les conditions de prise en charge des surcoûts en découlant, certes différents selon la taille des chantiers. Pourtant, la question est particulièrement prégnante dans la commande publique.

Une première circulaire du 20 mai 2020[2] incite les préfets à promouvoir des chartes d'approche solidaire des surcoûts. Une autre circulaire du 9 juin 2020[3] pose le principe d'un partage des surcoûts dans la commande publique mais sans clef de répartition et pour les seuls marchés de l'Etat, à l'exclusion de ceux des collectivités territoriales.

D'où deux suggestions :

1) **Prévoir, selon une approche négociée avec les maîtres d'ouvrage publics et privés et les organisations professionnelles, des lignes directrices de définition, selon les types de chantiers, de critères de répartition à acter ensuite dans les contrats ;**

2) **Elargir le principe de ce partage à l'ensemble de la commande publique, qu'elle émane de l'Etat ou des collectivités territoriales.**

[2] N°20006247
[3] N°6177

Proposition 2

Accélérer la dématérialisation dans l'obtention des autorisations de construire

Face à la suspension des délais d'instruction et à leur reprise progressive à compter du 24 mai 2020, la crise sanitaire a mis en exergue les obstacles à l'instruction dématérialisée des actes d'urbanisme, en particulier, le caractère souvent obsolète de l'équipement des services instructeurs. Il s'agit également d'en tirer les enseignements pour alléger certains freins administratifs.

Plusieurs séries de mesures pourraient être préconisées :

1) **Anticiper au 1er janvier 2021 la dématérialisation généralisée des procédures avec un plan d'aide massif aux communes**

Cette obligation de dématérialisation est imposée par la loi ELAN du 23 novembre 2018 aux communes de plus de 3 500 habitants avec une échéance au 1er janvier 2022. Pour tirer les enseignements de la crise, il semble urgent d'accélérer le processus **en avançant cette échéance au 1er janvier 2021. E**n effet, en cas de reprise de l'épidémie et d'un éventuel reconfinement, même partiel, il faut absolument éviter de suspendre à nouveau les procédures, l'instruction en ligne doit donc être opérationnelle au plus vite.

Pour ce faire, un plan d'aide aux communes les moins équipées pourrait être déployé via les associations nationales, régionales et départementales de collectivités. Il porterait notamment sur l'acquisition de matériel informatique adapté et la formation des agents

d'instruction avec une faculté de mutualisation au sein des intercommunalités.

2) Prévoir une impossibilité pour les services instructeurs de refuser d'instruire un dossier dématérialisé sans effet sur le délai d'instruction

Les constructeurs se heurtent parfois au refus d'instruire car les services compétents ne sont pas dotés du matériel requis pour lire des pièces complexes comme des plans d'architecte. Une demande de production papier est alors émise par ce service, d'où un coût et une perte de temps par le pétitionnaire.

Avec le « tout dématérialisation », il faut que cette lacune de l'administration n'ait aucun effet sur le déroulé du délai d'instruction au terme duquel en l'absence de réponse expresse, le constructeur devient titulaire d'une autorisation tacite.

3) Généraliser les pré-instructions « en temps masqué » avant le dépôt officiel du dossier de demande

La loi ELAN et son décret d'application n°2019-617 du 21 juin 2019[4] ont instauré en matière d'avis de l'Architecte des bâtiments de France un mécanisme de pré-instruction entre celui-ci et le service instructeur du permis de construire qui permet d'instaurer un dialogue préalable avant le démarrage officiel du délai d'instruction réglementaire afin d'éviter de se heurter ensuite à un blocage de la délivrance du permis en raison d'un avis défavorable de l'ABF.

Un dispositif analogue[5] existe pour la procédure intégrée de mise en compatibilité d'un document d'urbanisme avec une déclaration de projet portant notamment sur une opération de logements, la création ou l'extension d'activité économique d'intérêt général ou la réalisation d'une opération de revitalisation de territoire (ORT) : lorsque le projet d'opération d'aménagement ou de construction est suffisamment précis à la date de la décision d'engagement de cette procédure intégrée, les pièces nécessaires à la délivrance des autorisations requises pour sa réalisation peuvent être transmises dès cette date par l'autorité ayant décidé l'engagement de la procédure pour instruction aux autorités compétentes pour délivrer ces autorisations. L'instruction se fait en amont du dépôt officiel de la demande d'autorisation et une fois ce dépôt effectué le délai d'instruction est écourté (2 mois).

Il s'agirait de généraliser ce « dialogue » préalable entre le service instructeur et le porteur de projet.

4) Réduire le délai de retrait des autorisations d'urbanisme et l'insécurité juridique en résultant

Outre le délai de recours contentieux de 2 mois, l'autorisation reste fragile pendant un délai de 3 mois durant lequel l'administratif peut retirer un acte d'urbanisme dont elle constate l'illégalité[6]. Le constructeur subit ainsi une longue situation d'insécurité juridique liée à la possible irrégularité d'un acte qui lui a pourtant été délivré.

Ce délai de retrait mériterait d'être aligné sur celui du recours contentieux, soit 2 mois, afin de pallier cette période d'incertitude sur le démarrage de l'opération de construction.

Proposition 3

Pérenniser la dématérialisation des actes notariés pour accélérer les transactions

On rappellera qu'un décret n°2005-973 du 10 août 2005 avait autorisé la signature des actes notariés à distance mais avec présence des parties chez leurs notaires respectifs. La crise sanitaire entraînant la fermeture des

[4] C. urb. art. R 423-11
[5] C. urb. art. L 300-6-1
[6] C. urb. art. L 424-5

études a compromis la mise en œuvre de ce dispositif, déjà mis à mal par l'interdiction des procurations pour la passation des ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA), mode opératoire très utilisé par les promoteurs immobiliers.

Une intervention du pouvoir réglementaire devenait urgente pour éviter l'arrêt des transactions pendant le confinement. Le décret n°2020-395 du 3 avril 2020 instaurait donc, pour une période allant jusqu'au 24 juin 2020, une signature électronique par « comparution à distance » sans aucune exigence présentielle, les clients signant en visio sur écran. Toutefois, ce système a connu des limites face au niveau d'équipement hétérogène des études notariales, la complexité de la vérification des identités, du cryptage des échanges et du recueil des consentements.

Il conviendrait :

1) **D'ancrer ce dispositif dans la durée en levant certains écueils d'ordre technique par un travail concerté entre les acteurs de l'immobilier**

2) **L'ériger en une véritable base d'échanges de données entre les multiples professions intervenant dans la transaction immobilière : notaires, promoteurs, administrateurs de biens, agents immobiliers, syndics de copropriété…**

Mais tous les professionnels alertent : la relation à distance ne doit pas faire disparaître la dimension humaine. L'investissement immobilier est lourd, s'inscrit dans le long terme et une visite virtuelle du bien ne remplacera jamais la visite réelle…

Autre point d'alerte, **la relance suppose de lever les incertitudes sur l'attitude des banques dans l'octroi des crédits aux particuliers pour l'achat d'un logement dans un contexte de menace sur l'emploi.** Or, la filière « logement » reste un vecteur puissant de l'économie du secteur.

Axe 2 : Relever les défis des transformations urbaines par le renouvellement du tissu existant et la mixité des activités

Proposition 1

Territorialiser les politiques publiques et les rendre partenariales

L'aménagement urbain de demain sera partenarial ou ne sera pas. Il ne s'agit pas d'une incantation mais déjà d'une réalité qui reste néanmoins à conforter. La démarche d'un aménagement négocié et contractualisé a été affirmée par la loi ELAN du 23 novembre 2018 et s'est concrétisée depuis dans le projet partenarial d'aménagement (PPA) et dans les opérations de revitalisation de territoire (ORT).

La CCI Paris Ile-de-France a constamment soutenu cette démarche. Elle réitère cette nécessité de négociation partenariale publique-privée et avance plusieurs mesures qui pourraient y contribuer :

1) Concevoir un projet partenarial de territoire

Cela doit passer par deux voies :

- D'une part, **en amont lors de l'élaboration des documents d'urbanisme** : à cet égard, l'ordonnance n°2020-744 du 17 juin 2020, en vigueur au 1er avril 2021, introduit dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT) la conception d'un projet stratégique[7] accompagné d'un programme d'actions[8]et permet à l'intercommunalité chargée du SCOT de consulter des représentants d'organismes publics ou privés qui, du fait de leur activité ou de leur taille ont vocation à contribuer à la conception du schéma[9]. Bien évidemment, les chambres consulaires en tant que personnes publiques associées, ont un rôle important à jouer dans l'élaboration de la stratégie économique. Ces documents doivent être plus prospectifs et moins techniques, en exprimant une vision globale de l'ambition des territoires à redessiner ;
- D'autre part**, lors de la phase opérationnelle de mise en œuvre du projet urbain**, les **dispositifs contractuels** comme la concession d'aménagement sont à privilégier. Ces contrats entre la collectivité publique et des opérateurs publics et/ou privés permettent de sécuriser l'investissement dans un temps donné et ouvrent des outils d'acquisition foncière amiable ou par préemption voire déclaration d'utilité publique. Par ailleurs, la **constitution de sociétés dédiées entre les acteurs publics et privés** tend aussi à se développer : des sociétés d'économie mixte locales, ou alors des sociétés par actions simplifiées (SAS) qui offrent une grande souplesse de gouvernance par des instances « à la carte » selon les besoins.

[7] C. urb. art. L 141-3
[8] C. urb. Art. L 141-19
[9] C. urb. art. L 132-12-1

2) Inciter les collectivités territoriales à recourir à des « appels à idée » ou des appels à manifestation d'intérêt pour concevoir ce projet

La mise en place de plateformes d'échanges, d'ateliers de concertation et de propositions, également la réalisation de sondages en ligne ont tendance à se développer.

Ces dispositifs peuvent être un bon vecteur de conception partagée d'un projet de territoire tant du côté des citoyens que des entreprises, ces dernières pouvant ainsi exprimer leurs besoins ou préparer une éventuelle candidature en tant qu'opérateur lors de la phase opérationnelle de mise en œuvre du projet, à l'instar du « sourcing » en vigueur dans la commande publique.

Sur le plan national, certains appels à projet ont été particulièrement réussis comme :

- Celui lancé en 2018 par le Premier ministre et le Conseil national de l'industrie sur les territoires d'industrie dont 148 ont été retenus (1,3 milliards d'euros mobilisés par l'Etat) dont 9 en Ile-de-France, avec investissements de la Banque des territoires, notamment en termes de développement foncier (500 millions d'euros pour la région francilienne dont 50 fléchés sur le foncier) ;
- Celui lancé en 2019 dans le cadre du Grand Plan d'Investissement concernant les territoires d'innovation, avec une dotation de 450 millions d'euros et un résultat de 24 lauréats dont l'Ile-de-France ;
- Celui lancé par le ministère de la cohésion des territoires en 2018, « Repenser la périphérie commerciale » avec 6 lauréats dont 2 en Ile-de-France (Montigny-lès-Cormeilles dans le Val-d'Oise et Saint-Quentin-en-Yvelines) ;

En Ile-de-France, l'appel à manifestation d'intérêt engagé par la Région sur des friches industrielles et agricoles avec 17 projets retenus dont 8 subventionnés (Nemours, Port Chemin vert à Aubervilliers, Epinay, Chambourcy, Argenteuil…) est à signaler.

3) Clarifier la portée des « chartes promoteurs » pour en faire des outils négociés entre acteurs publics et privés

Certaines collectivités territoriales ajoutent à leur PLU des « chartes promoteurs » qui prévoient des dispositions proches de règles d'urbanisme (aspect extérieur, matériaux…) et qui vont bien au-delà, notamment en matière de logement en fixant des prix de sortie assortis de pénalités. Elles sont fréquentes dans la petite couronne parisienne[10].

Or, leur existence n'est reconnue par aucun texte législatif ou réglementaire et elles sont donc inopposables à la délivrance de permis de construire. Mais parfois, des refus peuvent « sans le dire » se fonder sur leurs dispositions[11].

L'idée de ces chartes est à soutenir à condition qu'elles ne constituent pas des « contrats d'adhésion » et soient des **outils négociés avec les représentants des promoteurs-constructeurs**. Elles peuvent en effet être de bons vecteurs pour la qualité des projets. **Leur valeur contractuelle pourrait alors être pleinement reconnue.**

[10] Par exemple, à Champigny, Nanterre, Cachan ou Montreuil

[11] P. Hansen et S. Iannetta, « Un OVNI juridique : les chartes partenariales entre les collectivités territoriales et les acteurs de l'immobilier » : JCP A 2020, n°23, 2161

Proposition 2

Privilégier la mixité des usages

La crise sanitaire amène à revoir la conception et les usages des immeubles en prenant en compte l'évolution des attentes, d'une part, en matière de logement avec un besoin de davantage d'espace dans les habitations révélé par la promiscuité qui a mis à rude épreuve certaines populations confinées ; d'autre part, concernant les bureaux avec la pratique quasi généralisée du télétravail et enfin, en matière de commerce pour rendre plus aisée le changement de secteur d'activité, notamment entre l'alimentaire et le non alimentaire. Le confinement a ainsi fait émerger de nouvelles tendances et en a ralenti d'autres comme la réalisation de projets exclusivement tertiaires. Si l'immobilier était auparavant le deuxième poste de dépense des entreprises après les ressources humaines, cette crise pourrait changer la donne avec moins de mètres carrés de bureaux, du flex office et des logements plus spacieux favorisant le travail à domicile.

Dans ce contexte renouvelé où l'immeuble doit avoir un cycle de vie évolutif, la CCI Paris Ile-de-France tient à faire valoir plusieurs préconisations :

1) Lever les contraintes aux changements d'utilisation des immeubles[12]

- *Alléger le régime des changements de destination dans les PLU*

Actuellement, le Code de l'urbanisme[13]prévoit 5 grandes destinations et 20 sous-destinations susceptibles de fonder des règles différentes et de subordonner l'assujettissement à un permis de construire, à une déclaration préalable ou de prévoir la dispense de formalité. Il en résulte un système d'une grande complexité lors du passage des unes aux autres : les destinations et sous-destinations ayant souvent des frontières floues entre elles, la clef de répartition entre les trois voies procédure est difficile à déterminer et les distorsions entre les règles applicables sont patentes entre les territoires.

Par souci de clarté et de simplification, il serait opportun de limiter l'intervention des PLU aux grandes rubriques de destination suivantes : habitation, hébergement hôtelier et autres hébergements touristiques, bureau, commerce et services, industrie, entrepôt et logistique, exploitation agricole et forestière, équipements d'intérêt collectif et services publics.

- *Supprimer l'autorisation de changement d'usage*

L'article L 631-7 du Code de la construction et de l'habitation soumet à autorisation du maire les changements de l'usage d'un immeuble d'habitation vers un immeuble d'activité dans les communes de plus de 200 000 habitants et dans les départements de la petite couronne francilienne.Cette disposition dont l'origine remonte à 1945 visait à protéger le logement dans le contexte de pénurie de l'après-guerre mais n'est plus adaptée aujourd'hui. De plus, des règlements municipaux prévoient un processus de compensation : des mètres carrés d'habitation détruits doivent être reconstitués à équivalence dans la commune, voire à Paris dans le même arrondissement. Pour déterminer l'usage de l'immeuble, il est fait référence au fichier immobilier de 1970, sachant qu'un arrêt du Conseil d'Etat du 5 avril 2019[14] impose dans certains cas de remonter la chaîne des baux ou de la propriété jusqu'en 1945, rendant la tâche des notaires très délicate, voire impossible, et freinant ainsi les transactions portant sur la transformation des immeubles.

Il conviendrait de libéraliser tous les changements d'usage afin d'assurer la fluidité des transactions. Dans son cycle de vie, un immeuble peut être dédié au logement, puis au bureau, puis au commerce et vice-versa.

[12] Voir aussi les propositions de l'ORIE, « Usage et destination des locaux en Ile-de-France : quel futur ? », février 2020

[13] C. urb. art. R 151-27 et R 151-28

[14] n° 410039

2) Favoriser la transformation de bureaux en logements

Pour lutter contre les bureaux vacants, depuis la loi ELAN[15], cette transformation est facilitée par la possibilité lors de la délivrance du permis de construire de déroger aux règles du PLU à hauteur de 30%.

La crise sanitaire risquant d'aggraver ce phénomène, il serait utile **de porter cette dérogation à 50%** de la règle.

3) Repenser la conception des programmes de logement

Pour lutter contre la promiscuité, il est indispensable d'aménager lors de la réalisation de programmes d'habitation des espaces intérieurs ou extérieurs, privatifs ou partagés, notamment pour permettre le télétravail. Cette tendance de la « pièce supplémentaire » est une demande forte de la clientèle depuis le confinement.

Son intégration dans le futur code de la construction et de l'habitation qui devrait entrer en vigueur au plus tard le 1er juillet 2021 est à encourager.

4) Conforter la production de logements intermédiaires

A mi-chemin entre le logement social et le secteur libre, situé à proximité des lieux d'activité, ils sont un vecteur essentiel de mieux-vivre des salariés des entreprises par la réduction des trajets domicile/travail.

L'ordonnance n°2014-159 du 20 février 2014[16] a doté le logement intermédiaire d'un vrai statut. Il vise les zones dites « tendues », à savoir les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique et les zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre important de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social. Des conditions de revenus sont appliquées et les loyers sont inférieurs de 10 à 20% aux prix du marché. L'Ile-de-France est donc particulièrement concernée.

Leur production s'est accélérée depuis quelques années avec la projection de 10 000 logements intermédiaires locatifs par an à partir de 2021 ; 80 000 sont prévus en Ile-de-France d'ici 2025 dans 200 communes. Le décret n°2019-483 du 21 mai 2019 prévoit que les programmes locaux de l'habitat fixent des objectifs en matière de logements intermédiaires. Ce même texte comporte la liste des communes éligibles dans ces zones tendues dont une grande majorité en région francilienne[17].

Tous les outils sont donc à mobiliser et des mesures incitatives mériteraient d'être introduites :

- Augmenter de 30 à 50% les possibilités de dérogation aux règles du PLU[18], à l'instar du logement social ;
- prendre en compte pour moitié les logements intermédiaires locatifs dans l'obligation imposée aux communes de réaliser 25% de logements sociaux ;
- inciter les promoteurs et leur clientèle à recourir aux modes de propriété « temporaire de longue durée », le bail réel solidaire spécialement conçu pour le logement intermédiaire[19] sur une durée de 18 à 99 ans selon des conditions de revenus ;
- privilégier, en Ile-de-France, les territoires stratégiques offrant une bonne accessibilité actuelle et future aux

[15] C. urb. art. L 151-28
[16] CCH, art. L 302-16
[17] Les autres régions concernées sont Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France, Corse, Occitanie, PACA
[18] C. urb. art. L 151-28, 4°
[19] CCH. art. L 255-1 et s.

bassins d'emploi et dont les écarts avec le marché libre sont les plus marqués.

Proposition 3

Valoriser le foncier productif et commercial

L'aménagement urbain dans sa composante économique semble confronté à des injonctions paradoxales :

- D'un côté, la lutte contre l'étalement urbain à l'heure du principe du « Zéro artificialisation nette des sols » (ZAN) ;
- De l'autre, la nécessité de préserver du foncier économique pour assurer la compétitivité des territoires.

Tout l'enjeu est de concilier ces deux objectifs au lieu de les opposer. Comme l'a révélé la « Convention citoyenne », les préoccupations de transition écologique et de consommation économe des espaces deviennent incontournables. Urbaniser et construire « en plein champ » n'est au demeurant depuis longtemps plus la tendance : déjà la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000 et la loi Grenelle du 12 juillet 2010 prônaient la sobriété foncière. La politique du ZAN, initiée par la circulaire du Premier ministre du 29 juillet 2019, trouve aujourd'hui sa consécration législative : l'ordonnance n°2020-744 du 17 juin 2020, entrant en vigueur au plus tard au 1er avril 2021, introduit la limitation de l'artificialisation des sols et les transitions écologique, énergétique et climatique dans le nouveau projet stratégique du SCOT dont le document d'orientation et d'objectifs devra également intégrer les enjeux de l'économie circulaire et privilégier le renouvellement urbain.

Aussi, pour les acteurs publics et privés de l'aménagement, les choix se porteront inéluctablement vers la rénovation, la réhabilitation, la requalification du bâti existant, restreignant alors toute nouvelle urbanisation ab initio. Le développement économique doit, plus que jamais, s'ancrer dans l'objectif constant de mixité des fonctions urbaines. Mais cette souplesse entre le logement, le tertiaire, le commerce, l'industrie, la logistique suppose une acceptabilité sociale des contraintes qu'elle est susceptible d'engendrer pour les riverains.

La valorisation du foncier productif et commercial est toujours d'actualité mais doit prendre en compte ces exigences de rationalisation et de sobriété. Sur cette base, plusieurs préconisations peuvent être avancées.

1) Identifier dans les documents d'urbanisme (SDRIF, SCOT, PLU) les grands pôles structurants de développement économique et de mixité

Comme pour les pôles commerciaux inscrits dans le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) du SCOT ou du PLU intercommunal, les zones d'activité économique, les zones de mixité (logement, activité, commerce) doivent être clairement localisées et définies dans leurs orientations (SCOT) ou règles d'urbanisme (PLU) applicables, dans un souci d'équilibre propre à chaque territoire. Il ne s'agit donc plus de se livrer à de l'hyperspécialisation des sols.

La logistique doit aussi être intégrée dans cette démarche de planification, la loi n°2019 du 27 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) permettant de délimiter les zones d'accueil des équipements logistiques[20].

2) Réserver le foncier disponible

Après cette identification dans les documents d'urbanisme, des outils (précités) de maîtrise foncière peuvent être mis en œuvre comme la constitution de réserves foncières[21], préemption, zones d'aménagement différé, permettant de stocker à moyen ou long terme des terrains dédiés à des opérations d'aménagement.

[20] C. urb. art. L 151-16
[21] C. urb. art. L 221-1 et s

Le but est la réunion du foncier nécessaire aux mains de l'opérateur. Tout particulièrement dans les zones en friches à réhabiliter, le problème majeur est le morcellement initial de la propriété tenus par une multitude de propriétaires aux statuts et tailles divers et variés, du « petit » bailleur privé à la foncière d'un grand groupe). L'engagement d'un établissement public foncier, à l'instar de celui d'Ile-de-France, est de favoriser la revente des terrains au prix d'acquisition sans effet spéculatif.

3) Privilégier le recyclage urbain et la requalification des zones dégradées ou en friches selon une approche de mixité

Vouloir conserver une vocation commerciale qui a échoué n'est pas toujours une stratégie souhaitable[22] pour tous les territoires. Reconstituer quasiment à l'identique des barreaux commerciaux est parfois inopportun sauf à persister dans l'échec. Il faut alors « oser détruire » des mètres commerciaux pour installer d'autres activités ou du logement à leur place, sans pour autant renoncer à les transférer dans un endroit plus approprié. Une fois la maîtrise foncière obtenue, autant s'orienter vers une requalification mixte[23].

La création de foncières entre acteurs publics et privés est alors un bon outil opérationnel en périphérie comme en centre-ville. Le ministère de l'économie vient du reste d'annoncer la création d'une centaine de foncières constituées entre la Banque des territoires et les collectivités locales pour rénover 6 000 commerces de centre-ville sur 5 ans : la Banque des territoires apportera 300 millions d'euros auxquels s'ajouteront 500 millions d'euros de prêts pour activer ces foncières, ce portage de longue durée permettant le rachat des murs.

Cela étant, la réhabilitation reste lourde financièrement, du simple au double par rapport à une démolition/construction. Des mesures incitatives devraient mises en place ; est, par exemple, à explorer la piste de l'extension à l'immobilier d'entreprise du dispositif « Denormandie dans l'ancien » aujourd'hui dédié aux particuliers louant un logement à réhabiliter dans les centres-villes[24].

4) Mobiliser le foncier public pour des opérations mixtes

La loi ELAN et son décret n°2019-423 du 9 mai 2019[25] autorisent l'application d'une décote à un programme dont au moins 50% de la surface de plancher est affectée au logement y compris intermédiaire, contre 75% auparavant. La finalité est de favoriser le montage de projets mixtes alliant logements, activités et commerces, étant précisé qu'a été abandonnée la condition restrictive de réalisation de l'ensemble de l'opération dans les cinq ans de la vente foncière, ce délai ne valant plus que pour la première tranche.

5) Favoriser le pilotage en « mode projet » des procédures d'autorisation

Pour requalifier une zone existante, diverses autorisations sont requises relevant de multiples législations : permis de construire et urbanisme, règles de construction dont celles relatives aux ERP, autorisation environnementale, police de l'eau, archéologie préventive…

Le labyrinthe entre les différents services instructeurs, certains relevant de l'Etat, d'autres des collectivités territoriales est une rude épreuve pour les opérateurs, une véritable course d'obstacles administratifs…, d'où deux suggestions :

[22] Voir : Rapport de l'Observatoire régional du foncier (ORF) d'Ile-de-France, « L'évolution du foncier commercial en Ile-de-France », mai 2020

[23] Voir les exemples de Montigny-lès-Cormeilles dans le Val-d'Oise et de Saint-Quentin-en-Yvelines relatés dans le rapport précité de l'ORF

[24] Décret n° 2020-426 du 10 avril 2020 relatif aux conditions d'application de la réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'investissement locatif prévue au 5°du B du I de l'article 199 novovicies du code général des impôts

[25] Article 23 loi ELAN et Code général de la propriété des personnes publiques : art. L 3211-6 et R 3211-14

- organiser une instruction en « mode projet » avec un interlocuteur unique des pétitionnaires ;
- **généraliser le « certificat de projet »** prévu actuellement pour les seules procédures relevant de l'Etat : il s'agit d'un **rescrit** qui rend opposables à l'administration ses engagements en matière de règles applicables, de délais de délivrance des autorisations et de participations financières en découlant, selon un **calendrier négocié en amont** entre le « pilote » et l'opérateur. Cet échéancier est essentiel car il permet d'organiser, notamment sur de grands territoires, la dépollution des sites à requalifier ainsi que la gestion et le recyclage des déchets de déconstruction.

6) Appréhender la friche commerciale et faciliter les transferts d'activité

En Ile-de-France, sur 45 000 hectares de ZAE, la moitié intègre une activité commerciale surtout en grande couronne. La vacance touche aussi ces zones, à l'instar des centres-villes, les centres commerciaux de grande couronne atteignant un taux de 14%[26]. Il faut aussi être vigilant sur les conséquences du développement du télétravail sur une grande ville comme Paris dont la clientèle des commerces repose significativement sur les salariés des entreprises, d'où le risque d'accroissement de la vacance.

Le plus délicat est de déterminer à partir de quand une zone commerciale bascule en friche car il existe différentes approches :

- les collectivités territoriales se fondent sur la durée de l'absence d'exploitation. Cette analyse rejoint, d'une part, celle du Code de commerce[27] qui met en place un dispositif de remise en état, sur injonction préfectorale, dès qu'un équipement bénéficiant d'une autorisation d'exploitation commerciale n'a pas été exploité pendant trois ans, d'autre part, celle du Code général des impôts[28] relatif à la taxe sur les friches commerciales qui fixe un délai de non-exercice du commerce de deux ans ;
- les Foncières privilégient la vacance financière, à savoir la période de non-perception des loyers, sachant que ces Foncières, conçues à l'origine pour de la promotion commerciale, s'orientent vers des opérations mixtes.

Il serait indispensable d'adopter une **approche concertée reposant sur une analyse croisée d'un faisceau d'indices** selon les caractéristiques de la zone, les acteurs en présence, les données fournies par les enseignes, la perception de loyers, la fréquentation et la cessation d'activité[29].

Par ailleurs, la requalification d'une zone commerciale nécessite souvent le **transfert de commerces** vers d'autres lieux plus adaptés, ce qui s'inscrit dans la logique même de la construction de la ville. Les suggestions suivantes pourraient être formulées :

- généraliser les comités locaux d'enseignes créés par certaines collectivités territoriales comme Paris ;
- prévoir un dossier allégé d'autorisation d'exploitation commerciale pour faciliter ce transfert.

Enfin, d'une manière générale, la démarche d'**écoquartiers mixtes** (habitat/commerces/activités), bas carbone et basse consommation, incarnerait la synergie réussie entre le développement économique et la transition écologique.

[26] Source rapport de l'ORF précité
[27] C. com. art. L 752-1
[28] CGI, art. 1530
[29] Voir en ce sens : rapport de l'ORF précité

CONSTRUCTION ET URBANISME : QUELLE STRATEGIE POUR LES VILLES DE DEMAIN ?

Contribution de la CCI Paris Ile-de-France à la Mission Pelletier/Hovorka

Contact expert : Dominique MORENO
› Tél. : 06.74.04.98.65 / e-mail : dmoreno@cci-paris-idf.fr

© Agence parisienne du climat

CCI PARIS-ILE-DE-FRANCE