

Pour une vision renouvelée de l'habitat individuel

DÉCEMBRE 2021



SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	1
Édito	3
1. Pavillons, maisons individuelles, lotissements – de quoi parle-t-on ?	5
2. Un type d’habitat plébiscité par les Français	8
2.1. Une offre répondant aux besoins des familles.....	9
2.2. Une offre économiquement intéressante	10
2.3. Habitat individuel et évolution de la réglementation environnementale.....	13
2.4. La promesse d’un cadre de vie agréable répondant aux évolutions actuelles de la société... ..	13
3. Un type d’habitat soumis à des contraintes	15
3.1. Des documents d’urbanisme insuffisamment appropriés	15
3.2. Une réticence à la densification entretenue par une réglementation imparfaite.....	16
3.3. Des freins juridiques à lever.....	17
3.4. Une fiscalité peu incitative à l’égard de l’habitat individuel	18
4. L’habitat individuel face au défi de la sobriété foncière	19
4.1. L’habitat individuel et la densité	19
4.2. Des pratiques et des attentes en constante évolution	20
5. Des outils existants à renforcer pour concilier enjeux climatiques et besoins en logements	23
5.1. La densification du tissu existant : état des lieux.....	23
5.2. La nécessité d’allier rénovation de l’existant et construction neuve	23
5.3. Le logement individuel organisé : un angle mort de la politique du logement	24
6. Les propositions pour une vision renouvelée de l’habitat individuel	26
6.1. Renforcer la qualité des documents d’urbanisme.....	26
I. Renforcer l’ingénierie locale et l’aide nationale financière à l’élaboration des documents d’urbanisme pour en améliorer la qualité. Faire appel à des équipes pluridisciplinaires intégrant des concepteurs pour accompagner les élus vers une culture du projet urbain et collectif.	26
II. Associer les organisations professionnelles représentatives à l’élaboration et la révision des documents d’urbanisme afin d’en améliorer l’opérationnalité	28
III. Intégrer au rapport local sur l’artificialisation des sols un volet analysant la correspondance entre les objectifs (tant quantitatifs que qualitatifs) en matière de construction de logements et les moyens mis à disposition pour les atteindre.	28
IV. Appréhender la densité à l’échelle des documents de planification au regard du nombre de logements et de population à l’hectare	29
V. Interdire la possibilité de définir des règles au sein des PLU conduisant, dans les zones qu’il définit, à un amoindrissement des densités constatées dans le rapport de présentation	29
VI. Adapter et accorder la définition des enveloppes urbaines aux besoins recensés dans les territoires dans un objectif de rééquilibrage des pôles urbains.....	29
6.2. Renforcer l’approche opérationnelle et professionnelle de la densification.....	30
I. Favoriser l’innovation et mobiliser l’état de l’art mondial en matière de densification douce ..	30
II. Encourager le recours aux OAP de secteur d’aménagement sans en dénaturer leur objet ...	31

III.	Permettre la conclusion de démarches partenariales entre aménageurs et constructeurs pour favoriser le développement d'opérations d'habitat dense	32
6.3.	Agir sur la fiscalité pour lutter contre la pénurie foncière et encourager la densification	32
I.	Accompagner fiscalement le développement d'une offre d'habitat individuel dense au profit de l'accession à la propriété des ménages modestes et d'une offre locative adaptée aux familles. ...	33
II.	Adapter le régime de la taxe d'aménagement pour encourager l'intervention en secteur urbain constitué	33
III.	Accompagner financièrement les collectivités qui font preuve de sobriété foncière	34
IV.	Élaborer le cadre d'une réforme fiscale structurelle pour lutter contre la rétention foncière et limiter l'inflation foncière. Exonérer de l'impôt sur les plus-values les terrains constructibles détachés d'une résidence principale.....	35
V.	Appliquer une TVA au taux intermédiaire (10%) pour les opérations de requalification urbaine entraînant une densification de l'existant, le recyclage des friches, les opérations de démolition-reconstruction et de dépollution	35
VI.	Rétablir l'application du régime de la TVA sur marge aux acquisitions de terrains bâtis revendus comme terrains à bâtir	35
VII.	Remplacer la logique des zonages fiscaux par un système général d'aides en faveur de l'accession et de l'investissement locatif, adapté aux spécificités des territoires	36
6.4.	Créer les conditions pour une densification douce du tissu existant	37
I.	Lever les freins à la densification de l'habitat individuel :	37
II.	Lancer une réflexion sur le régime des cahiers des charges de lotissements et encourager fiscalement leur modification.....	38
III.	Encourager les collectivités à organiser des opérations d'ensemble en vue de la densification douce du tissu existant, avec un chef de file accompagné d'une équipe pluridisciplinaire. En parallèle, instaurer un registre national des Associations syndicales libres de lotissement afin de faciliter ces démarches.	39
IV.	Promouvoir le développement des formes intermédiaires, plus denses. Définir la notion d'habitat individuel groupé ou organisé	40
V.	Intégrer l'habitat individuel dense dans le champ d'application de l'Aide à la Relance de la Construction durable fusionnée aux Contrats de Relance du Logement	40
6.5.	Améliorer la qualité de l'existant et des projets futurs	41
I.	Mettre en place des « contrats de régénération des territoires »	41
II.	Étendre l'objet des Associations syndicales libres	41
III.	Encourager le recours aux AFUA/AFUP au sein des tissus constitués, dans l'objectif de développer des projets intégrant une mixité fonctionnelle.....	42
IV.	Favoriser la mutualisation des études de faisabilité en matière de rénovation énergétique	42

Édito

La trajectoire nationale de sobriété foncière définie par la loi Climat et Résilience, du 22 août 2021, va amener l'État, les territoires et l'ensemble des acteurs du cadre de vie à répondre à une injonction contradictoire : construire plus et mieux tout en consommant moins de foncier !

Cette injonction interroge nécessairement la place de l'habitat individuel dans la production de logements. Mode d'habitat largement plébiscité par les Français depuis des décennies et représentant pas moins de 55% du total de logements en France, l'habitat individuel dans sa diversité typologique concentre aujourd'hui un certain nombre de critiques contestables. En parallèle, la pandémie de Covid-19 a mis en lumière les limites de l'attractivité des grandes métropoles et le désir des Français de se rapprocher de la nature.

Par ailleurs, la stratégie de territorialisation de cette trajectoire nationale de sobriété foncière mobilisera nécessairement les experts du foncier que sont les géomètres-experts.

C'est donc tout naturellement que le Conseil supérieur de l'Ordre des géomètres-experts a constitué un groupe de travail pour :

- Livrer des propositions d'actions permettant de requalifier et intensifier les tissus pavillonnaires existants ;
- Concevoir, également, des solutions pour que l'offre future d'habitats individuels soit plus sobre en foncier et adaptée aux besoins des Français.

Ce rapport a été remis le 15 décembre 2021 à Emmanuelle WARGON, Ministre déléguée auprès de la ministre de la Transition écologique, chargée du Logement, qui a pris connaissance des propositions qu'il contient avec un réel intérêt. C'est un grand honneur pour notre profession et je tiens à remercier la Ministre pour la confiance qu'elle nous témoigne ainsi.

Ce groupe de travail, qui s'est réuni pour la première fois en septembre dernier, avec un rythme d'une réunion mensuelle, est constitué de professionnels engagés dont je tiens à saluer à la fois l'implication, mais aussi la capacité à être force de propositions.

Je souhaite particulièrement remercier les représentants des organisations suivantes d'avoir accepté avec enthousiasme le défi qui nous était proposé :

- la Fédération des SCoT,
- l'Union Nationale des Aménageurs,
- le Conseil National de l'Ordre des Architectes,
- l'Office Professionnel de Qualification des Urbanistes,
- le Pôle Habitat de la Fédération Française du Bâtiment,
- la Fédération des Promoteurs Immobiliers,
- la Fédération Française des Constructeurs de Maisons Individuelles

Ce travail en commun est une première et témoigne de la capacité des acteurs privés à développer collectivement une vision opérationnelle et critique des politiques publiques. Il a pour ambition de comprendre l'intérêt des Français pour l'habitat individuel, de déconstruire les idées reçues et faire des propositions pour que celui-ci soit plus vertueux à l'avenir, au service de l'aménagement des territoires dans leur diversité.

Je forme le vœu que cette première soit le point de départ d'une longue et durable collaboration au service de tous les Français et des territoires dans leur acception la plus large. Et je souhaite, à chacune et à chacun, une excellente lecture de ce rapport pour une vision renouvelée de l'habitat individuel.

Joseph PASCUAL

Président du Conseil supérieur

de l'Ordre des géomètres-experts

1. Pavillons, maisons individuelles, lotissements – de quoi parle-t-on ?

À la suite de l'échange que nous avons eu, en mai dernier, avec Emmanuelle Wargon, Ministre déléguée au Logement, nous nous sommes mobilisés pour imaginer l'avenir du *pavillonnaire* dans la France de demain. Face à la prise de conscience collective de l'impact négatif des activités humaines sur la biodiversité et le climat, y compris celles liées à la construction, nous sommes d'abord attendus pour livrer des propositions et des pistes d'actions permettant de requalifier et densifier les tissus pavillonnaires existants, mais aussi des solutions pour que l'offre future de logements individuels soit plus sobre en foncier et adaptée aux besoins des Français.

Avant de répondre à ces interrogations, il nous paraît essentiel d'identifier avec précision l'objet de notre étude. Certaines nuances non dépourvues d'importance distinguent le couple « pavillon/pavillonnaire » de la « maison individuelle/habitat individuel ».

Le pavillon est un élément de la ville, dont il n'existe pas une définition précise et partagée. Il se définit d'abord, par défaut, par rapport à d'autres types d'habitat, en opposition au logement collectif notamment. Il se définit aussi par des caractéristiques propres : une parcelle égale à un logement, le rapport à l'espace public et les transformations possibles du logement¹.

Au sens strict, le pavillon est une construction individuelle à destination d'habitation, présentant souvent un recul par rapport à la voirie, un jardin à l'avant du bâtiment, la présence d'un terrain à l'arrière et l'absence de contraintes de mitoyenneté².

Du fait des choix politiques et des évolutions urbaines d'après-guerre, la notion de « pavillon » est souvent rattachée au développement des tissus périurbains. Le « périurbain » entretient, d'un point de vue fonctionnel, un lien fort avec le pôle urbain malgré son hétérogénéité. Ainsi, une commune est considérée par l'Insee comme « périurbaine » si au moins 40% de sa population résidente dispose d'un emploi dans le pôle urbain ou dans les communes attirées par celui-ci. L'espace périurbain peut entraîner une intense mobilité pendulaire domicile-travail, reposant en large partie sur l'automobile. On comptait plus de 14 millions de Français périurbains lors du recensement de 2008, soit 23,8% de la population de la France métropolitaine.

¹ *Etude sur le tissu pavillonnaire de la Seine-Saint-Denis*, 2011, DRIEA IdF.

² *Les Cahiers de l'Oise*, n° 103 – DDE de l'Oise, mars 2008.

D'après le code de la construction et de l'habitation, une maison individuelle peut comporter au plus deux logements individuels³.

L'Insee, en revanche, retient une définition légèrement différente. D'abord, le logement individuel est défini comme étant un logement dans une maison individuelle. Ensuite, il opère une distinction entre :

- L'individuel pur (maison individuelle résultant d'une opération de construction ne comportant qu'un seul logement) ;
- L'individuel groupé (maison individuelle résultant d'une opération de construction comportant plusieurs logements individuels ou un seul logement individuel avec des locaux).

Le terme « collectif » est défini par l'exclusion des deux concepts précédents. Il s'agit de logements faisant partie d'un bâtiment de deux logements ou plus.

Si, pour les besoins de la statistique, cette distinction binaire a le mérite de la praticité, nous constatons qu'elle est trop souvent employée sans précaution dans la conduite des politiques du logement. Beaucoup de décideurs raisonnent en distinguant le logement individuel et le logement collectif, constitué pour le premier par des maisons individuelles et pour le second par des immeubles.

Cette séparation franche entre « individuel » et « collectif » méconnaît la diversité des formes d'habitat individuel et l'histoire des villes : cités-jardins, villas cossues, pavillons ouvriers, maisons plus ou moins groupés, en bande etc., souvent en fonction de la typologie des territoires, de leur sociologie et de leur développement économique.

Aujourd'hui, nous pouvons identifier trois grandes catégories de logements individuels en matière de construction récente ou actuelle :

- Le logement individuel « diffus » réalisé hors de l'enveloppe urbaine existante, en particulier dans les zones périurbaines ou rurales ;
- Le logement individuel « organisé » implanté dans des zones aménagées par des opérateurs *ad-hoc*, dans l'enveloppe urbaine existante ou en couture urbaine. C'est le cas de l'habitat individuel groupé, tout comme celui des logements individuels réalisés sur des terrains dits « libres de constructeurs » issus d'opérations d'aménagement ;
- Le logement individuel « urbain » construit dans l'enveloppe urbaine existante, en dents creuses ou en densification du tissu pavillonnaire existant ;

Par conséquent, le terme de « pavillon » ne dispose pas d'une définition partagée et il ne désigne, au sens strict, qu'un modèle parmi une multitude de typologies de logements individuels, souvent rattaché à l'espace périurbain. Par ailleurs, ce terme se révèle souvent connoté négativement, en référence aux grands lotissements périurbains des années '70 et '80, réalisés à l'époque pour répondre aux besoins en logements et aux souhaits d'accession à la propriété des ménages modestes, et aujourd'hui perçus comme un symbole de « l'entre soi » et accusés d'être à l'origine de l'étalement urbain et de la défiguration des paysages ruraux⁴, entre autres. Or, il s'agit d'une époque et d'une pratique aujourd'hui révolues.

C'est la raison pour laquelle, dans le cadre de notre rapport, nous faisons le choix d'employer les termes d'« habitat individuel » ou de « logement individuel » au lieu de « pavillon » et de

³ En vertu des dispositions du code de la construction et de l'habitation, en particulier les articles L. 231-1 et L. 232-1, constitue une maison individuelle l'immeuble à usage d'habitation ou l'immeuble à usage professionnel et d'habitation ne comportant pas plus de deux logements destinés au même maître de l'ouvrage.

⁴ *Comment la France est devenue moche*, Xavier de Jarcy et Vincent Rémy, Télérama, 12 février 2010.

« pavillonnaire ». Ces termes, outre le logement lui-même, englobent l'idée de cadre de vie et de modes d'habiter.

De la même manière, nous éviterons l'emploi du terme « lotissement » pour désigner une forme urbaine, alors qu'il ne s'agit en réalité que d'une procédure administrative et d'un cadre juridique permettant la division d'un terrain en vue de bâtir.

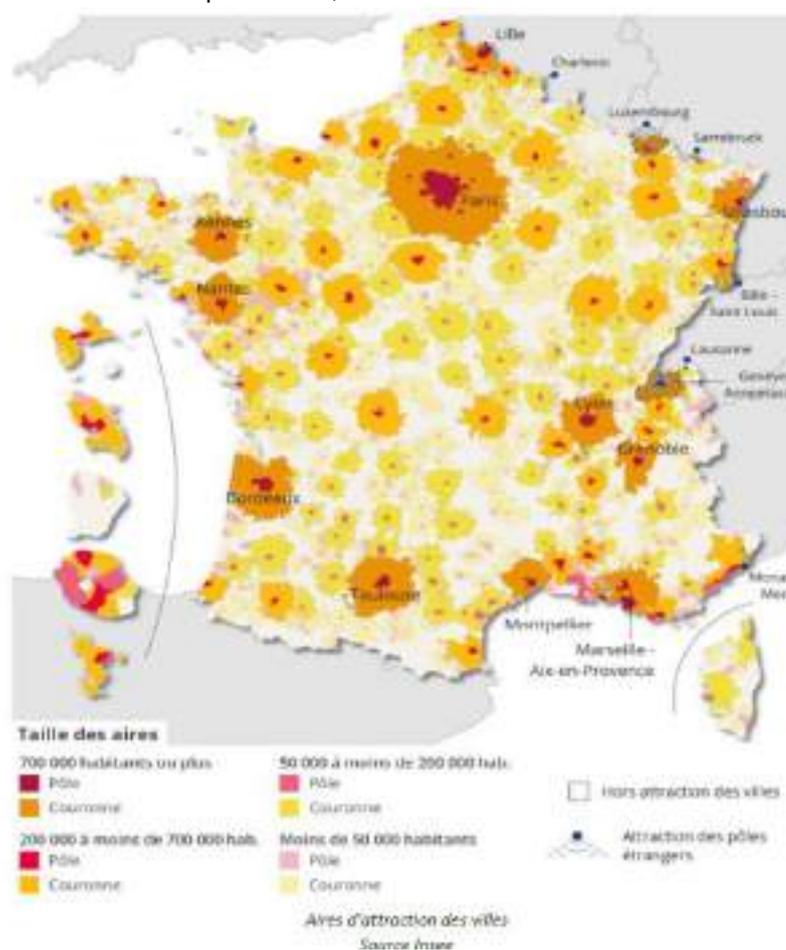
2. Un type d'habitat plébiscité par les Français

En France, sur les 37 millions de logements existants, 55% sont des logements individuels et constituent la résidence principale de 66% des Français⁵.

Le logement individuel s'est situé devant le collectif, en termes de volume de construction, pendant 30 ans, entre le milieu des années 70 et celui des années 2000. Aujourd'hui encore environ 40 % des logements autorisés sont des logements individuels⁶.

En 2020, l'Insee a mis en place un nouveau zonage qui concerne les aires d'attraction⁷ des villes et qui distingue :

- les communes urbaines à forte densité de population qui constituent des pôles d'emploi ;
- les communes des couronnes de ces pôles dont la majorité des habitants travaillent dans le pôle ;
- les communes indépendantes, hors attraction des villes.



La répartition des permis de construire de logements individuels selon ce zonage montre qu'une large majorité se situe dans les communes des couronnes des pôles urbains : 70 % pour l'individuel pur, 57 % pour l'individuel groupé. Ces chiffres sont constants depuis 2018.

⁵ Selon les estimations de l'Insee au 1^{er} janvier 2020 pour la France (hors Mayotte).

⁶ Selon les données Sitadel, en 2019 ont été autorisés 449 800 logements, dont 186 450 logements individuels. En 2020, du fait de la crise sanitaire les chiffres sont en baisse mais le ratio semble constant, 390 000 logements autorisés, dont 170 090 logements individuels.

⁷ Le télétravail va très certainement atténuer cette concentration des emplois

On notera, de plus, que 36 % des permis de construire de logements individuels groupés relèvent de communes constituant des pôles urbains.

L'habitat individuel, qui reste constamment plébiscité par les Français depuis 1945⁸, relève très largement d'un choix positif combinant qualité de vie, proximité avec la nature, coût, accessibilité au lieu de travail et aux services, confort et surface. Cette préférence est par ailleurs confortée régulièrement par de nombreux sondages d'opinion. Ce désir a d'ailleurs été renforcé par la crise sanitaire. En réponse, les Français souhaitent disposer d'espaces de vie plus importants, d'espaces extérieurs et d'une proximité avec la nature.

À titre d'exemple, selon une enquête menée par l'institut OpinionWay à l'occasion du lancement de l'Observatoire National du Cadre de Vie en septembre 2019, plus de 80% de la population française souhaite habiter ou être propriétaire d'un logement individuel. Ce chiffre confirme les résultats d'autres enquêtes à ce sujet, comme celle du CREDOC⁹ de 2004 selon laquelle la maison individuelle représente le logement idéal pour 82 % des Français et qu'être propriétaire de sa maison constitue la combinaison parfaite pour 77 % d'entre eux. Seulement 12 % préfèrent la propriété d'un appartement et 11 % la location de la résidence principale. L'idéal de propriété d'une maison individuelle est largement partagé par les actifs (89 %) qu'ils soient cadres ou ouvriers, et par les personnes plutôt jeunes (92 % des 30-40 ans). Même s'il reste majoritaire, les retraités (63 %) et les inactifs (53 %) adhèrent moins souvent à ce type d'habitat, de même que les seniors.

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer pourquoi la maison individuelle demeure le mode d'habitat plébiscité par une majorité des Français.

2.1. Une offre répondant aux besoins des familles

La population française compte un tiers de ménages ayant des enfants. Cette part de population constitue un socle pour une demande de grands logements, même si elle diminue relativement du fait de la décohabitation et de l'allongement de la durée de vie.

Une étude confiée par Pôle Habitat FFB, SMABTP et CGI Bâtiment à l'institut de sondage Kantar montre que la composition familiale influence fortement le choix des Français en matière d'habitat : les adultes de 18 à 54 ans sans enfant vivent à 74 % en appartement, tandis que les familles occupent à 73 % une maison (83 % pour les familles de trois enfants et plus)¹⁰.

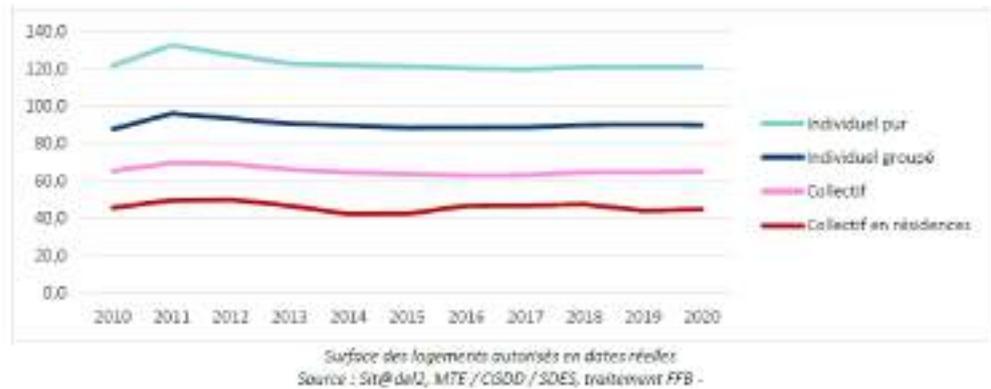
L'évolution sur la dernière décennie des surfaces moyennes des logements confirment cette tendance. La surface moyenne de plancher d'une maison en secteur diffus est d'environ 120 m² (correspondant à une surface moyenne de 107 m² habitables) pour 90m² pour l'individuel groupé et 65m² pour le logement collectif.

⁸ *Les aspirations des Français en matière de logement en 1945 : un regard sur l'histoire du modèle pavillonnaire*, Catherine Bonvalet, mars 2020, https://politiquedulogement.com/2020/03/les-aspirations-des-francais-en-matiere-de-logement-en-1945-un-regard-sur-lhistoire-du-modele-pavillonnaire/#_blank

⁹ *Être propriétaire de sa maison, un rêve largement partagé, quelques risques ressentis*, Centre de Recherches pour l'étude et l'observation des conditions de vie, septembre 2004.

¹⁰ Enquête menée auprès d'un échantillon de 1 000 personnes du 27 février au 6 mars 2020.

De fait, et eu égard aux niveaux de prix, l'offre de logements familiaux en collectif s'avère réduite, l'essentiel de la production sur ce segment se concentrant sur les T2 et T3.



2.2. Une offre économiquement intéressante

Le développement de l'accession à la propriété dans des conditions sécurisées reste un maillon essentiel du parcours résidentiel des Français. Actuellement, les ménages les plus modestes ont, grâce aux aides à l'accession à la propriété et à un marché du crédit très ouvert¹¹, la faculté d'enclencher et d'accompagner leur parcours résidentiel. Les biens qu'ils acquièrent doivent naturellement répondre aux exigences de confort et de performance actuels, en neuf comme dans l'existant avec ou sans travaux.

Les ménages, surtout les familles modestes, plébiscitent l'accession neuve et particulièrement la maison individuelle, car c'est bien souvent la seule réponse envisageable à leur besoin de logement et à la qualité de vie qu'ils recherchent. Le neuf présente en outre une meilleure performance énergétique, des charges de fonctionnement plus faibles, une configuration plus rationnelle, une modernité, un confort, voire une absence de travaux pendant 10 ans.

La hausse des prix de l'immobilier rend de nombreuses villes inaccessibles aux ménages modestes. Par exemple, entre 2016 et 2017, les taux de croissance des prix ont été de 8,6% à Paris contre 4,1% en petite couronne et seulement 2,9% en grande couronne. Ainsi, pour de nombreux ménages, accéder à la propriété n'est aujourd'hui possible qu'en neuf et en zones B2 et C. Les montants moyens d'opérations y sont beaucoup moins élevés que dans les zones A et B1 (voir tableau infra), notamment grâce à un foncier constructible plus abordable et des coûts de construction moins élevés s'agissant de logement individuel.

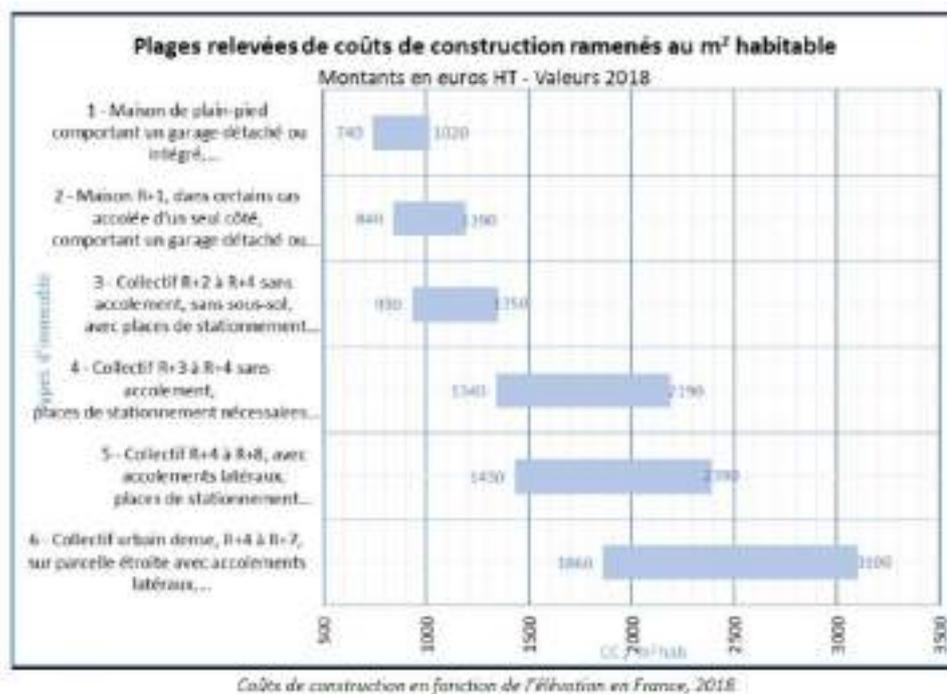
A	B1	B2	C
252 545 €	220 407 €	206 719 €	194 096 €
+15 %	Référence	-6 %	-12 %

*Montants moyens d'opération dans le neuf, avec PTZ, selon la zone, données 2019
Source : SGFGAS, Bilan statistique des PTZ émis en 2019.*

De fait, la construction verticale présente un inconvénient majeur : ses coûts augmentent rapidement avec la hauteur des bâtiments. Le schéma ci-dessous

¹¹ Ces conditions d'accès au crédit immobilier se durcissent du fait des recommandations du Haut Conseil de la Stabilité Financière (HCSF) qui sont devenues des obligations depuis juillet 2021.

permet d'appréhender les coûts de construction bruts de logements (hors coût du foncier, de viabilisation foncière, de maîtrise d'œuvre) en fonction du nombre d'étages en 2018 en France¹².



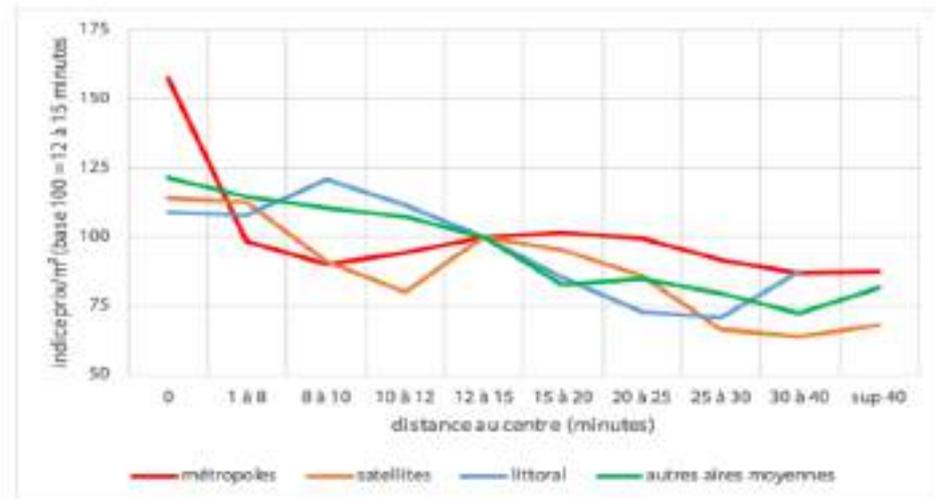
Ces surcoûts s'expliquent, d'une part, par la nécessité d'avoir de meilleures fondations (qui peuvent accueillir caves et parkings), des structures plus résistantes, des surfaces et des équipements collectifs (couloirs, escaliers, ascenseurs), etc.

D'autre part, les logements individuels, hors opérations groupées, sont réalisés par des artisans sous-traitants, proches de la demande dans les territoires. Leur réalisation se partage entre les constructeurs de maisons individuelles (65 %) travaillant dans le cadre du contrat de construction, la maîtrise d'œuvre (19 %, architectes et maîtres d'œuvre non-architectes), les artisans en direct (10 %) et l'auto-construction (6 %). La production réalisée par les constructeurs de maisons s'avère compétitive en raison de leur capacité à optimiser leurs descriptifs techniques, à fédérer les entreprises sous-traitantes locales sur le long terme et à négocier les conditions d'achat des matériaux de construction.

En revanche, la production de logements collectifs par les promoteurs fait appel à une maîtrise d'œuvre plus développée qui traite avec des PME plus structurées, dont le coût de revient est supérieur. Malgré les tentatives de favoriser la construction de logements collectifs en faisant appel aux procédés industriels, l'écart du coût de production entre le logement individuel et le logement collectif semble incompressible.

¹² Des coûts de construction très différents selon le type d'immeubles, Arnaud Bouteille, Politique du logement, 2019, <https://politiquedulogement.com/2019/12/des-couts-de-construction-tres-differents-selon-le-type-dimmeuble/>

S'agissant du foncier, les études à disposition montrent que dans tous les types de villes françaises, le prix du terrain est une fonction décroissante de la « distance » au centre-ville, mesurée en temps de parcours¹³.



Prix du terrain en fonction de la distance-temps au centre-ville - Source Jean Cavailhès, la Revue Foncière

Du point de vue des coûts assumés par la collectivité, des nombreuses études ont essayé de déterminer et de comparer les coûts d'une urbanisation plutôt dense et d'une urbanisation plutôt étalée.

La plupart de ces études concluent que l'étalement urbain coûte plus cher à la collectivité qu'une urbanisation dense, notamment du fait de l'augmentation des coûts d'investissement dans les réseaux divers d'une part et de l'inefficacité économique des services à mesure que les distances augmentent d'autre part¹⁴.

Mais ces études raisonnent la plupart du temps en termes de coûts globaux, sur une échelle de temps plus ou moins longue et ne donnent pas forcément d'éléments sur les calculs économiques effectués par les opérateurs eux-mêmes¹⁵. D'autres études nuancent ces résultats, en montrant qu'il existe une grande variété de configurations dans les incidences sociale et financières de l'étalement urbain¹⁶. Il apparaît de plus que dans de nombreuses configurations, la densification résidentielle coûte plus cher que la construction résidentielle en extension.

¹³ *Le prix des terrains à bâtir des maisons individuelles*, Jean Cavailhès, Revue foncière n°25, 2018 - https://www.revuefonciere.com/RF25/RF25_Cavailhes.pdf

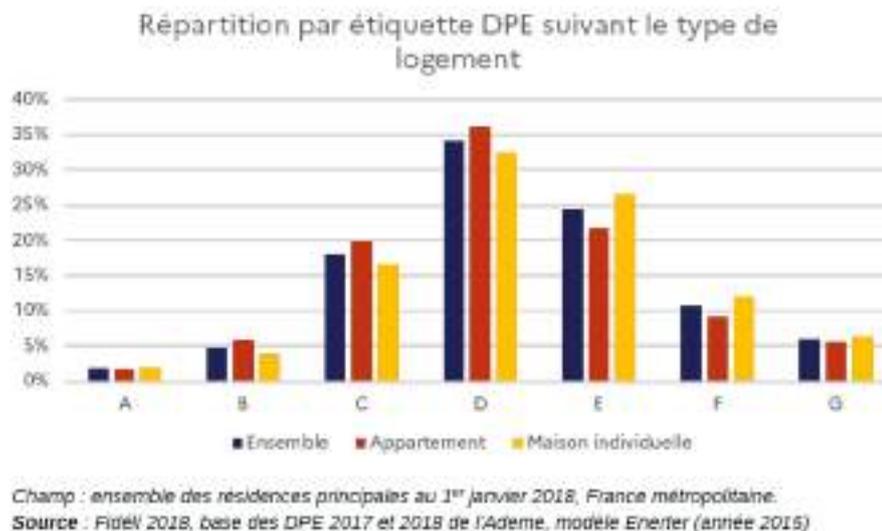
¹⁴ *Évaluation des coûts de l'urbanisation*, Guengant A., Qui doit payer la ville ?, Paris, 1995, ADEF; *Costs of sprawl*, Burchell R.W et al., Washington D.C., 2002, Transit Cooperative Research Program (TCRP) ; *Forme urbaine et mobilité : Les coûts collectifs des différents types d'extension urbaine dans l'agglomération milanaise*, Camagni R., Gibelli M-C., Rigamonti P., Revue D'économie Régionale et Urbaine, 2002, n°1; *Production de l'urbanisation et infrastructures de viabilisation. Les coûts de la désurbanisation en Wallonie*, Halleux J-M., Lambotte J-M., Bruck L., Beaujean B., Ruimte & Planning, 2003, n°3.

¹⁵ *Coûts et rentabilité de la densification*, Anastasia Touati dans Cité, territoires et gouvernance, 2015. https://www.citego.org/bdf_fiche-document-61_fr.html

¹⁶ *Coûts - avantages des basses densités résidentielles : état des lieux*, Morlet O., Bouteille A., Comby J., ADEF, 2001 ; *Les coûts de l'étalement urbain : Urbanisation et comptes publics locaux*, Guelton S., Navarre F., Flux, n°1/2010 ; *«Étalement urbain, faibles densités et « coûts » de développement* », Jaglin S., May N. 2010, Flux, n°79-80

2.3. Habitat individuel et évolution de la réglementation environnementale

Si la maison individuelle est devenue plus performante avec la mise en place de la RT2012, des efforts restent à faire. En effet, on compte encore aujourd'hui 45% des maisons individuelles ayant une étiquette E, F ou G.



La nouvelle réglementation environnementale (RE2020) va permettre d'améliorer encore la performance de l'habitat individuel neuf. Axée sur l'aspect environnemental, et non plus seulement énergétique, comme la RT2012, cette nouvelle réglementation permettra de poursuivre l'effort de sobriété énergétique et d'amorcer la transition vers l'utilisation de matériaux à faible empreinte environnementale.

Fort d'exigences énergétiques et environnementales plus contraignantes, le modèle d'habitat individuel devra continuer à évoluer pour s'adapter à la diversité des typologies et des situations territoriales afin de développer des modes de vie plus sobres en énergie et en foncier et d'être plus économes en ressources.

2.4. La promesse d'un cadre de vie agréable répondant aux évolutions actuelles de la société

Les Français sont avant tout à la recherche d'un cadre de vie. Plus que la maison en elle-même, c'est son environnement qui participe à l'image d'un logement idéal à travers la présence d'espaces de nature, d'un espace de vie personnel, des équipements, des commerces et des services de proximité. Ainsi, deux tiers des habitants du périurbain déclarent avoir fait ce choix pour le cadre « rural » ou « campagnard ».

La maison individuelle répond ainsi à un nombre de plus en plus important de français qui rejettent les contraintes de la vie urbaine, le bruit, la promiscuité, le

stress du quotidien, la pollution, le sentiment d'insécurité, la recherche de proximité avec des relations familiales ou sociales ou avec la nature¹⁷.

Les mutations sociétales en cours, accélérées par la crise sanitaire et le développement accéléré du télétravail, constituent également un catalyseur de l'attrait de la population pour le logement individuel.

Contrairement à certaines idées reçues, l'habitat individuel ne serait pas forcément synonyme d'isolement social. Selon l'étude Kantar précitée, la maison est davantage créatrice de lien social et de relations de voisinage que le logement collectif (il s'agit du ressenti de 74% des habitants en maison, versus 59% pour les habitants en appartement).

En outre, ce mode d'habitat constitue, par sa configuration et ses surfaces, un lieu propice au développement du télétravail, phénomène qui participe à la limitation du recours aux différents moyens de transport et à la réduction des déplacements pendulaires. À terme, la stabilisation d'une partie de la population sur leurs lieux de résidence pourrait conforter la place des centres urbains secondaires et tertiaires en y développant des activités et des services complémentaires.

La maison individuelle présente également plusieurs vertus d'un point de vue écologique à travers la possibilité de disposer d'un potager, d'encourager le développement d'une agriculture de proximité, de valoriser les déchets organiques sur place, de gérer les eaux de pluie à la parcelle et de participer à la préservation, voire au renforcement, de la biodiversité.

Enfin, le procès en caricature de la maison individuelle associée à la « France moche » doit être relativisé. La production de maisons individuelle est tout aussi hétérogène que les réalisations de logements collectifs d'un point de vue esthétique et architectural.

¹⁷ *Outils de sensibilisation à l'impact des choix résidentiels : état des lieux et perspectives* - Note de synthèse CEREMA, avril 2019.

3. Un type d'habitat soumis à des contraintes

La croissance démographique et le phénomène de « desserrement » des ménages accentue la demande de logements et donc la pression sur le foncier disponible¹⁸. Ainsi, le logement en général et l'habitat individuel diffus en particulier ont fortement contribué, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, à un étalement urbain dont la maîtrise n'est une préoccupation des politiques publiques que depuis une vingtaine d'années¹⁹. Cependant, la réalisation de nouvelles opérations d'habitat individuel dense se heurtent aujourd'hui à des contraintes d'ordre juridique et fiscal notamment, qui peuvent pénaliser les projets vertueux sur le plan de la sobriété foncière.

3.1. Des documents d'urbanisme insuffisamment appropriés

Nous constatons au quotidien que les élus et les collectivités s'approprient de plus en plus l'objectif de lutte contre l'étalement urbain. En témoignent la multiplication des SCoT et des PLU vertueux et les chiffres encourageants en matière d'artificialisation et d'efficacité de l'urbanisation depuis 2009²⁰. Ainsi, l'artificialisation a été réduite de 30 % à l'échelle nationale, notamment du fait de la mise en œuvre des SCoT. Il est nécessaire de rappeler que le temps de l'urbanisme est un temps long et ce n'est que récemment que les réformes successives des vingt dernières années ont commencé à produire leurs effets²¹.

Les documents d'urbanisme locaux sont trop souvent perçus par les élus locaux et les services de l'état comme un élément statique des politiques publiques, alors qu'ils devraient être en constante adaptation pour répondre aux enjeux des territoires et aux évolutions normatives.

Aujourd'hui encore une grande partie des communes, particulièrement petites et rurales, disposent de plans locaux d'urbanisme uniquement règlementaires, dépourvus d'un véritable projet de territoire et fondés sur un seul zonage à la manière des anciens POS. Or, ces insuffisances génèrent des difficultés à la mise en place de solutions novatrices, adaptées aux besoins opérationnels des territoires (mixité d'habitat et de fonctions, adéquation avec le marché immobilier local...).

Cette situation s'explique par plusieurs facteurs.

D'une part, les documents d'urbanisme sont devenus très complexes et représentent une tâche lourde à porter pour les municipalités, en raison des réformes successives depuis 10 ans et de la transition vers une planification intercommunale. Ils sont régulièrement perçus comme une source d'inquiétudes et de contentieux.

Les collectivités ne considèrent pas toujours les documents d'urbanisme comme des études à vocation qualitative et prospective et comme un investissement à

¹⁸ Le nombre moyen de personnes par ménage est passé de 3,08 en 1968 à 2,19 en 2018 (-30%).

¹⁹ Selon l'IAU de la Région Île-de-France, l'habitat individuel est responsable de la consommation de 85% de la surface totale consommée par le logement. Selon le Conseil général de l'environnement et du développement il est quinze fois plus consommateur d'espace que le collectif.

²⁰ *L'artificialisation et ses déterminants d'après les Fichiers fonciers Période 2009-2018*, CEREMA, Chiffres au 1er janvier 2018

²¹ L'artificialisation a diminué de 11% sur l'année

long terme pour leur territoire. Elles investissent de faibles moyens à ces études et ont tendance à recourir à des organismes, bureaux d'études, qui ne sont pas toujours implantés localement. Ceux-ci ont tendance à reproduire des raisonnements calqués sur d'autres territoires, omettant ainsi les caractéristiques urbaines, environnementales, architecturales, paysagères, sociologiques, démographiques, foncières ou économiques du territoire en question²².

En parallèle, la diminution des moyens financiers que l'État attribue aux collectivités et à ses services déconcentrés impacte la dimension qualitative des documents d'urbanisme²³.

3.2. Une réticence à la densification entretenue par une réglementation imparfaite

Depuis le début des années 2000, avec la loi SRU, la gestion économe du foncier doit être au cœur des préoccupations des élus. Dès lors, les territoires doivent se doter d'un Schéma de cohérence territoriale (SCoT) et les communes d'un Plan local d'urbanisme (PLU). Les lois Grenelle II (2010) et ALUR (2014) « *incitent les communes à mener un travail d'analyse des réserves de logement dans le bâti existant avant d'envisager une extension des surfaces urbanisées* »²⁴. Or, le résultat de ce travail est parfois trop « statistique » et décorrélé du marché. Ainsi, des logements peuvent être comptés comme « disponibles », alors qu'ils ont des configurations ou des situations géographiques qui ne correspondent pas aux besoins.

La loi ALUR a également eu pour ambition de supprimer dans les règlements des PLU les dispositions qui limitaient la constructibilité des petites parcelles et encourageaient de fait l'étalement urbain. Dans cette objectif, la loi a supprimé en 2014 le coefficient d'occupation des sols (COS) et la surface minimale de terrain constructible.

Cependant, un certain nombre de collectivités locales ont trouvé des moyens de contrer l'absence d'un COS ou d'une superficie minimale de terrain, en introduisant des coefficients d'emprise au sol très bas, poussant mécaniquement à augmenter les surfaces de terrain²⁵, ainsi qu'en alourdissant les contraintes de recul par rapport aux limites séparatives rendant ainsi inconstructibles les petits terrains et limitant les possibilités de division. D'autres contraintes peuvent être rajoutés, telles que les coefficients de terres non-imperméabilisées ou les coefficients de biotope.

En outre, nous constatons de plus en plus souvent le recours abusif de certaines collectivités au dispositif prévu à l'article L. 115-3 du code de l'urbanisme relatif au contrôle des divisions foncières dans le but d'empêcher la densification des tissus pavillonnaires en zone urbaine.

²² Réparer la ville. Pour une régénération des lotissements, La fabrique écologique, septembre 2019.

²³ La fin des maires, dernier inventaire avant disparition, Rabin G., Gwiazdzinski L, FYP, 2010.

²⁴ Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, THEMA – Analyse, « Artificialisation – De la mesure à l'action », janvier 2017.

²⁵ Par exemple, avec coefficient d'emprise au sol de 0,15, un terrain de 900 m² est nécessaire pour construire une maison individuelle de 100 m² avec garage. Aussi, lorsqu'un PLU impose des distances par rapport aux limites séparatives de 7 m, la largeur de terrain nécessaire pour accueillir une maison se rapproche de 30 m avec une surface supérieure à 1000 m².

De la même manière, nous observons la multiplication des PLU(i) qui font obstacle à l'application de l'article R. 151-21 du code de l'urbanisme dont l'esprit est de permettre la densification lors des divisions foncières, en autorisant l'appréciation des règles d'urbanisme à l'échelle du périmètre de l'opération plutôt qu'à l'échelle du lot. Or, ce dispositif permettrait d'optimiser le foncier dans les tissus constitués et de faciliter les approches opérationnelles des professionnels de l'aménagement.

Ainsi, les pratiques qui consistent à faire obstacle à la densification devraient faire l'objet d'une attention particulière des services de l'Etat lors de leur consultation avant l'approbation du document

Parallèlement, les dispositions inscrites dans le code de l'urbanisme qui encouragent la densification des opérations d'aménagement ou de construction ne sont pas suffisamment utilisées par les collectivités. C'est notamment le cas des bonus de constructibilité qui, bien que prônés par le législateur (la loi Climat et résilience vient récemment de les renforcer à nouveau), ne sont quasiment jamais accordés par les élus.

C'est également le cas des associations foncières urbaines de projet (AFUP) qui constituent des solutions concrètes pour la mobilisation du foncier complexe, mais qui rencontrent aujourd'hui peu de succès auprès des collectivités et des particuliers.

3.3. Des freins juridiques à lever

Si la loi ALUR a organisé la caducité vis-à-vis de l'administration des règlements de lotissement et des règles d'urbanisme figurant dans certains cahiers des charges de lotissement, la question n'est pas complètement réglée à ce jour, en raison du caractère contractuel des cahiers des charges, qui exige l'obtention d'un accord unanime des colotis pour le modifier²⁶. Les clauses y figurant (les interdictions de subdiviser les lots, prospects, ...) constituent aujourd'hui un frein juridique important à la densification douce de ces tissus et au développement de la mixité fonctionnelle.

Il convient également d'examiner les freins juridiques issus du contrat de construction de maison individuelle qui limitent, notamment dans le cadre d'opération d'habitat individuel dense, les relations entre l'aménageur, l'acquéreur de terrain et le constructeur.

En effet, dans le cadre de la réglementation du contrat de construction de maison individuelle, il est précisé que le constructeur ne peut céder directement ou indirectement le terrain à l'acquéreur, à peine de requalification du contrat de construction de maisons individuelles en VEFA.

Or, le développement d'une offre d'habitat individuel compact et organisé exige une relation étroite entre l'aménageur et le constructeur, dès le montage de l'opération d'aménagement.

²⁶ Avec la loi Climat et résilience, le gouvernement a essayé d'abaisser les majorités pour les modifier plus facilement. Cependant, le Conseil constitutionnel a censuré l'article considéré comme un cavalier législatif, car il l'estimait dépourvu de tout lien avec le projet de loi.

3.4. Une fiscalité peu incitative à l'égard de l'habitat individuel

Dans l'objectif de lutter contre l'artificialisation des sols, plusieurs mesures récentes ont été adoptées ciblant l'habitat individuel, comme la réduction à 20% de la quotité de PTZ pour les zones B2 et C ou encore la suppression de l'éligibilité de la maison individuelle au dispositif Pinel.

Force est de constater que ces mesures n'ont pas eu l'effet escompté. En effet, les données à disposition montrent que le rabotage du PTZ neuf en zones B2 et C n'a pas conduit les ménages modestes à se reporter sur l'existant, ou sur le neuf en zone tendue. Au contraire, il a eu pour conséquence de favoriser des opérations sur des territoires encore plus éloignés des centres, pour permettre aux ménages de réaliser leur projet avec un foncier moins cher.

Par ailleurs, depuis la loi de finances pour 2021, l'accès au dispositif Pinel se trouve limité aux seuls logements collectifs, au motif que l'habitat individuel serait l'unique responsable de l'artificialisation des sols. Or, cet argument est contestable et méconnaît la diversité des formes d'habitat et notamment l'habitat individuel organisé dense, assimilé abusivement à l'individuel pur alors qu'il permet de combiner densité acceptée et rationalisation des surfaces.

Enfin, nous considérons qu'il est nécessaire d'engager une réflexion globale afin de doter la lutte contre l'artificialisation des sols d'outils fiscaux adaptés pour combattre la rétention foncière. Ces outils doivent encourager la densification et le recyclage des terrains au sein des enveloppes urbaines existantes sans pénaliser l'extension urbaine parfois nécessaire pour accueillir de nouveaux habitants et proposer les aménités urbaines correspondantes. Cette réflexion doit conduire à maintenir la place de l'habitat individuel dans l'offre de logements, tout en contribuant à limiter fortement l'artificialisation des sols.

4. L'habitat individuel face au défi de la sobriété foncière

Dans la typologie des surfaces artificialisées identifiée par le rapport Teruti-Lucas de 2016, l'habitat représenterait 42% des surfaces estimées, loin devant le transport (28%), les services (16%) et les surfaces commerciales et économiques (14%). Or, il convient de noter que 55 % de la surface identifiée comme artificialisée par l'habitat est en réalité constituée de sols enherbés ou nus. Ainsi, l'habitat n'est responsable que de seulement 19% de l'artificialisation.

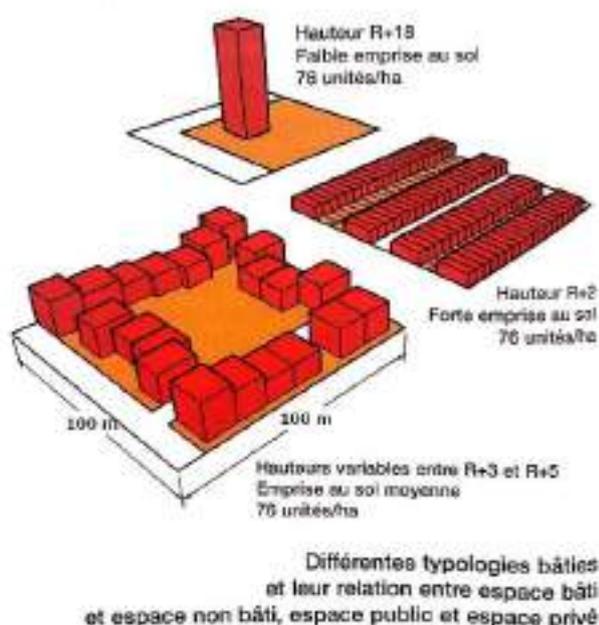
Cependant, l'habitat individuel souffre malheureusement d'une image péjorative, peu vertueuse, en raison notamment de sa supposée faible densité. Or, il convient de remarquer que la perception de la densité peut paraître trompeuse et ne détermine aucunement la forme urbaine. En outre, les pratiques en matière d'habitat individuel ont connu d'importantes évolutions ces dernières années.

4.1. L'habitat individuel et la densité

La densité urbaine est un rapport entre un indicateur statistique et une surface, qui peut se mesurer, selon : la densité humaine (nombre d'habitants au kilomètre carré), la densité de logements (nombre de logements à l'hectare) ou la densité du bâti (nombre de mètres carrés de surface construite par hectare).

La densité ne détermine pas la forme urbaine, dont les critères peuvent être le contexte urbain, les voies et tracés, le parcellaire, le profil de l'îlot, les typologies bâties et l'espace libre et son rapport avec les pleins²⁷.

Ainsi sur une même surface, plusieurs formes urbaines peuvent rendre compte d'une même densité. La verticalisation n'entraîne pas nécessairement une forte densité, alors que des maisons de ville peuvent produire une densité équivalente, voire supérieure, et bien plus acceptée.



²⁷ *La forme urbaine et l'enjeu de sa qualité*, Ordre des géomètres-experts, Collection Débats N° 56, CERTU, 2007.

L'habitat individuel est souvent perçu comme peu dense, qu'il soit réalisé en diffus, en bande ou dans le cadre des opérations d'aménagement.

En réalité, en fonction de son mode de réalisation, cette densité calculée en nombre de logements à l'hectare, varie de 5 logements/ha pour le diffus isolé à 90 logements/ha pour les maisons de ville. Toutefois, dans la mesure où l'habitat individuel accueille des familles, la densité de population qui rapporte le nombre d'habitants à un périmètre d'assiette, affiche un niveau proche des quartiers de logements collectifs.

L'augmentation de la densité doit être associée à une plus grande qualité de l'aménagement et de l'architecture, pour valoriser le cadre de vie et s'inscrire dans la logique du territoire d'accueil²⁸.

Face à l'impératif de sobriété foncière et de densité, la maison individuelle, lorsqu'elle est produite en densification douce des tissus existants bien situés, dans les cœurs de bourgs et d'agglomérations, constitue à la fois un modèle compatible avec le développement durable, et un outil de densification acceptable en raison de sa popularité. Elle permet la valorisation en intensification de fonciers morcelés.

Nous souhaitons également rappeler que la redynamisation du monde rural est un enjeu majeur pour le territoire afin de réduire l'impact des mouvements pendulaires, de conserver un dynamisme du monde agricole et de permettre sa mutation. Elle permet de répondre aux besoins des millions de concitoyens qui y vivent et ont choisi de l'habiter²⁹. Le développement maîtrisé, en adéquation avec les besoins spécifiques des communes rurales, est un moyen de conforter, voire de sauver, les services et les équipements de proximité, sans pour autant porter atteinte à la biodiversité, grâce à une bonne maîtrise de l'imperméabilisation et de l'étalement. Ce développement a un impact limité sur le monde agricole et permet, au contraire, de conforter sa stabilité en lui assurant de meilleurs revenus, grâce aux circuits courts entre autres.

4.2. Des pratiques et des attentes en constante évolution

L'habitat, et singulièrement le logement individuel, est souvent pointé du doigt pour sa contribution à l'artificialisation des sols et à la perte de biodiversité. Les chiffres véhiculés doivent être toutefois nuancés, les dynamiques d'artificialisation à l'œuvre étant beaucoup plus complexes qu'une consommation de terre agricoles au profit de l'urbanisation et notamment de l'habitat individuel³⁰. Il convient de rappeler que l'artificialisation des sols a connu une baisse de 11% en 2019, alors que la production de maisons individuelles est restée constante.

²⁸ CERTU, L'essentiel de la densité urbaine, mai 2010.

²⁹ Selon l'Insee, en 2017, 30 775 communes françaises (soit 88 % des communes) sont rurales. Elles représentent 32,8 % de la population française. *La France et ses territoires*, Insee Références, 2021

³⁰ La dégradation des paysages ruraux reste très subjective. En effet, les constructions dispersées et réalisées dans les espaces ruraux ne représentent qu'environ 15 % des permis de construire accordés en France. *Caractérisation des espaces consommés par le bâti en France Métropolitaine entre 2005 et 2013*, Albizzati C., Poulhes M., Parraud J.S., 2017., SDES CGDD/MLTES, Insee Références, décembre, p 73.

Par ailleurs, à ce jour, l'artificialisation des sols ne dispose pas d'une définition claire³¹ et les outils pour la mesurer restent imparfaits³².

En réalité, la grande gagnante du recul des surfaces agricoles reste les espaces forestiers. La surface de la forêt française est passée de 20,5 % à 27,5 % du territoire métropolitain entre 1950 et 1997 et à 30,1 % en 2018³³.

Il convient par ailleurs d'observer que les pratiques des acteurs de l'habitat individuel ont fortement évolué en matière de consommation d'espace. La surface de terrain d'assiette d'une maison individuelle s'est réduite de 30% en 10 ans. En parallèle, on constate une hausse des prix des terrains à bâtir. Cela encourage l'achat de terrains plus petits, favorisant la densité pour le marché de la maison individuelle.³⁴



France métropolitaine, 2018 – EPTB, 2019

Selon les statistiques du Ministère de la Transition écologique, la surface moyenne d'un terrain à bâtir en France est aujourd'hui de 935 m², un chiffre encore trop important³⁵. Toutefois, ce chiffre à vocation statistique reste très général et ne

³¹ Le nouvel article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, introduit par la loi n° 2021-1104 « Climat et résilience » du 22 août 2021 définit l'artificialisation comme *l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage*. Un décret en Conseil d'Etat est attendu établir notamment une nomenclature des sols artificialisés ainsi que l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme.

³² Les trois principales sources de données disponibles pour mesurer l'artificialisation présentent des résultats qui varient du simple au triple :

- CORINE Land Cover (Coordination of Information on the Environment Land Cover), base de données de l'Agence européenne de l'environnement s'appuyant sur l'interprétation de données satellitaires pour évaluer l'occupation biophysique des sols ;
- Teruti-Lucas (Utilisation du territoire - Land Use/Cover Area frame statistical Survey), base nationale fondée sur un échantillon de parcelles enquêtées sur le terrain ;
- Les fichiers fonciers, correspondant aux données fiscales cadastrées, qui enregistrent les changements d'usage des sols, en particulier le passage d'un espace naturel, agricole ou forestier en terrain à bâtir.

³³ Institut Géographique National, « La forêt en France » 2019, <http://education.ign./dossiers/foret-France-metropolitaine>

³⁴ Le foncier représente en moyenne un tiers de la facture globale, notamment dans les régions Île-de-France, PACA et Occitanie.

³⁵ Seulement 10 logements à l'hectare.

reflète pas les variations locales. Il doit être apprécié avec précaution, en lien avec la diversité des territoires (les terrains sont souvent plus importants en milieu rural qu'en périurbain, par exemple) et les procédures mises en œuvre pour produire des terrains à bâtir³⁶.

Cependant, les différentes contraintes formulées par les PLU et les politiques locales défavorables à la densification rendent les petits terrains inconstructibles³⁷ et obligent, par conséquent, les différents acteurs à proposer des terrains d'une taille supérieure. Or, les acheteurs de maisons individuelles neuves sont en majorité demandeurs de petits terrains, en raison du prix plus faible et de charges d'entretien moins importantes.

Dans un contexte de sobriété foncière et de demande forte de logement, il nous semble important de mobiliser tous les outils dont nous disposons, en les perfectionnant, et d'exploiter les gisements fonciers des territoires urbanisés périurbains ou ruraux, largement sous-utilisés à ce jour.

³⁶ La superficie des terrains à bâtir situés dans des opérations d'aménagement réalisées en permis d'aménager ou en ZAC a diminué de 30 % en 10 ans

³⁷ Voir *supra* §3.1

5. Des outils existants à renforcer pour concilier enjeux climatiques et besoins en logements

L'atteinte des objectifs de réduction de l'artificialisation définis par la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 et des objectifs annuels de production de logements, constitue une équation difficile à laquelle devront répondre à la fois les politiques publiques d'urbanisme et l'ensemble des acteurs de l'aménagement. L'habitat individuel occupe une place importante dans le désir de logement des Français et il est important de la considérer dans ces réflexions, tout en recherchant les modalités qui permettront de réduire sa place dans la consommation de foncier. Il convient de s'interroger sur l'adéquation des outils existants de production de logements individuels avec la trajectoire de sobriété foncière.

5.1. La densification du tissu existant : état des lieux

La démarche consiste à densifier le tissu d'habitat individuel existant en accueillant par division foncière, unique ou successive, une ou deux constructions supplémentaires sur chaque parcelle. Lorsqu'elle résulte d'une démarche orchestrée par la collectivité, celle-ci recense les besoins et les attentes des habitants, le potentiel de mutation du foncier et accompagne les propriétaires dans la mise en œuvre effective du projet.

Elle constitue probablement la forme de densification douce la plus accessible qui fait appel à la ressource foncière disponible dans les tissus périurbains et diffus. Les projets réalisés contribuent à la mixité sociale et intergénérationnelle par la création du foncier abordable pour les jeunes familles et le maintien en place la population plus âgée. Elle encourage les travaux de rénovation énergétique et permet de mieux exploiter les infrastructures et les services existants.

Au quotidien, au-delà des difficultés juridiques relatives aux contraintes des PLU et la modification du cahier des charges de lotissement, restent la difficulté de l'acceptation de la densité par les habitants et l'éventuelle inadaptation du calibrage des réseaux et des voies de desserte qui engendrent des coûts de renforcement importants pour la collectivité.

Il convient de privilégier l'ensemble des démarches organisées qui permettent d'optimiser le foncier disponible en retrouvant une densité acceptée et une qualité supérieure de l'aménagement et de l'architecture. Cela doit passer par la sensibilisation des élus, la généralisation des démarches participatives et de co-production avec les habitants et l'accompagnement des collectivités dans la réalisation d'études de densification et dans la mise en place opérationnelle (démarches à l'échelle de l'ilot, du quartier, renforcement OAP, développement des AFUP, etc.).

5.2. La nécessité d'allier rénovation de l'existant et construction neuve

La construction de logements neufs en périphérie d'une agglomération est souvent accusée d'être la cause de la vacance des logements en centres-villes. Or, en l'état, la structuration et le niveau d'équipement de ces logements, bien que situés

dans les bourgs et centres-villes historiques, ne répondent pas aux attentes des ménages.

La politique de lutte contre l'étalement urbain s'accompagne depuis plusieurs années de différentes incitations à la rénovation du parc existant et à la résorption de l'habitat vacant, qui bien que nécessaires, ne permettent qu'en partie de répondre à la demande toujours plus importante de logements.

Nous faisons le constat que les typologies et formes d'habitat que l'on y trouve ne s'adressent pas aux mêmes publics, dont les aspirations, activités, statuts et contraintes sont par nature d'une extrême diversité (étudiants, jeunes actifs, familles, retraités...).

Les logements structurellement vacants nécessitent souvent des restructurations lourdes (nécessaire changement de typologie, capacité à répondre à l'obsolescence technique, etc.). Ces projets ont des coûts importants, parfois difficilement maîtrisables, et des délais de mise en œuvre qui empêchent de répondre à une demande immédiate.

Pour répondre à la fois aux besoins en logements et aux impératifs écologiques, la requalification, voire la rénovation de l'existant et la réalisation d'une construction neuve plus vertueuse sont deux combats devant être menés de front.

5.3. Le logement individuel organisé : un angle mort de la politique du logement

La politique actuelle du logement oppose souvent l'individuel et le collectif, dans une approche qui parvient à stigmatiser la maison individuelle au profit de l'immeuble collectif, jugé plus vertueux d'un point de vue environnemental.

Or, c'est méconnaître la diversité des formes d'habitat, dont chacune apporte des réponses aux différents parcours résidentiels et à la diversité des territoires.

Le logement individuel groupé ou organisé, réalisé dans l'enveloppe urbaine existante ou en couture urbaine, privilégie la compacité des constructions sur des parcelles réduites (de 200 m² à 400m² par lot). Dans ce contexte, l'habitat individuel organisé est assimilé abusivement à l'individuel diffus alors qu'il s'agit en réalité d'une forme d'habitat dense.

Les contours de l'individuel groupé ou organisé sont difficiles à dessiner du fait de l'absence d'une définition permettant d'assurer une cohérence et une sécurité juridique.

Au sens statistique, l'individuel groupé est considéré comme du logement individuel³⁸.

³⁸ Pour l'établissement de ses statistiques, l'Etat retient la définition suivante :

« On distingue une construction selon son caractère individuel (maison) ou collectif. La maison correspond à un bâtiment ne comportant qu'un seul logement et disposant d'une entrée particulière. On distingue deux types de maisons : individuel pur (maison individuelle résultant d'une opération de construction ne comportant qu'un seul logement) ; individuel groupé (maison individuelle résultant d'une opération de construction comportant plusieurs logements individuels ou un seul logement individuel avec des locaux). Le terme « collectif » est défini par l'exclusion des deux premiers concepts. Il s'agit de logements faisant partie d'un bâtiment de deux logements ou plus ».

Au sens réglementaire et au sens fiscal, l'individuel groupé est considéré, selon le cas, comme du logement individuel ou du logement collectif.

Ni le code de la construction et de l'habitation ni le code de l'urbanisme ne fournissent une définition du logement l'individuel groupé. Le logement individuel organisé, tantôt assimilé à de l'individuel pur, tantôt assimilé à du collectif, est une réponse aux enjeux du la sobriété foncière et du post-Covid, satisfaisant à la fois les attentes des élus, nationaux et locaux, puisqu'il permet de combiner les vertus d'une densité acceptée et de la rationalisation des surfaces, et celles des ménages, compte tenu des qualités qu'offrent ce type de logements en termes d'intimité, d'espace, de qualité de vie, de raccordement à l'espace urbain et d'accès aux services publics etc.

Afin d'encourager son développement, il mériterait d'être mieux défini au sens statistique, réglementaire et fiscal.

6. Les propositions pour une vision renouvelée de l'habitat individuel

Les Français restent particulièrement attachés à la maison individuelle et y voient un mode d'habitat protecteur pour eux et pour leurs proches, intime et connecté aux espaces de nature. Ce mode d'habitat a fait l'objet d'importantes évolutions ces dernières années, tant sur le plan de la performance énergétique que sur celui de l'insertion urbaine.

Par sa souplesse d'organisation spatiale, l'habitat individuel permet d'utiliser des emprises foncières de petite taille ou de configuration complexe. Il constitue en outre une réponse pertinente pour fabriquer une densité de proximité heureuse, pour traiter les discontinuités urbaines et territoriales, et pour recycler les friches urbaines et périurbaines des bourgs, petites villes et villes moyennes qui maillent notre territoire. C'est dans cette approche que la maison individuelle peut constituer un moyen de conforter la place des pôles urbains secondaires et tertiaires, à l'heure où la réduction des déplacements pendulaires doit être une priorité pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre.

Notre objectif est de savoir comment nous pourrions davantage concilier les attentes des Français et les enjeux territoriaux, environnementaux et sociétaux, sans opposer le logement individuel au logement collectif, la construction neuve à la réhabilitation de l'ancien. Nous considérons que pour répondre à la forte demande de logements, tout en préservant la biodiversité et l'environnement, aucune solution ne doit être exclue. Cette réponse ne peut se faire que par une approche globale, d'urbanisme et d'aménagement des territoires et pas seulement par une réponse sur les typologies de construction.

En ce sens, nous souhaitons mettre en avant plusieurs propositions, regroupées en cinq grandes thématiques, qui s'adressent aux questions de la planification, de l'opérationnalité, de la densification et de la réhabilitation de l'existant.

6.1. Renforcer la qualité des documents d'urbanisme

L'élaboration ou l'adaptation des PLU(i) sont des démarches de plus en plus complexes et qui exigent des moyens importants, financiers et humains. L'insuffisance des moyens dédiés actuellement à la planification urbaine ne permet pas aux collectivités locales de se doter de documents d'urbanisme basés sur un véritable projet de territoire et qui favoriserait, à travers des études spécifiques de densification, le développement d'opérations de transformation et d'optimisation du tissu constitué.

Par ailleurs, la présence d'équipes pluridisciplinaires à l'élaboration de ces documents d'urbanisme et la consultation des associations professionnelles représentatives nous paraît être un prérequis essentiel pour développer une véritable culture du projet urbain qualitatif, répondant aux besoins des territoires.

Nous souhaitons, ainsi, mettre en avant plusieurs propositions qui permettraient aux collectivités d'élaborer des documents de planification urbaine plus qualitatifs et plus opérationnels.

- I. **Renforcer l'ingénierie locale et l'aide nationale financière à l'élaboration des documents d'urbanisme pour en améliorer la qualité. Faire appel à des équipes pluridisciplinaires intégrant des concepteurs pour accompagner les élus vers une culture du projet urbain et collectif.**

L'État participe financièrement à l'élaboration des documents d'urbanisme des collectivités à travers trois dispositifs :

- Les concours particuliers au titre de l'élaboration et de la mise en œuvre des documents d'urbanisme au sein de la dotation générale de décentralisation : « DGD urbanisme » ;
- Les appels à projet pour l'élaboration de plans locaux d'urbanisme intercommunaux : « AAP PLUi » ;
- Les subventions locales.

Force est de constater l'insuffisance des études urbaines préalables à l'élaboration du projet de territoire, malgré la volonté du législateur de renforcer la dimension environnementale des documents d'urbanisme. Cette situation peut s'expliquer par un manque important d'ingénierie locale.

Les budgets alloués à la production des PLU(i) s'avèrent insuffisants, les collectivités n'intégrant pas ces études comme un véritable investissement pour leur territoire. En particulier, les bureaux d'études, souvent choisis « au moins disant », sont rarement implantés localement et ont tendance à reproduire des raisonnements calqués sur d'autres territoires, omettant ainsi les caractéristiques spatiales, sociologiques, démographiques, foncières, urbanistiques ou économiques du territoire en question.

À titre d'exemple, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) des zones « à urbaniser » sont souvent rédigées sans prendre en compte préalablement les besoins opérationnels de la collectivité et les caractéristiques du secteur. En conséquence, les collectivités, soit enclenchent de nouvelles procédures pour modifier ces orientations, soit choisissent de geler le foncier de la zone jusqu'à une prochaine révision du document d'urbanisme.

Or, afin de passer véritablement d'un urbanisme de gestion à un urbanisme de projet, l'élaboration des documents d'urbanisme doit s'appuyer sur l'expertise d'équipes pluridisciplinaires (urbanistes, architectes, géomètres-experts, paysagistes concepteurs, bureaux d'études environnement...), afin que ces documents intègrent une dimension « projets urbains et territoriaux » pour mieux maîtriser les droits à construire, développer la mixité fonctionnelle, sociale et des formes urbaines.

Il nous semble donc indispensable d'augmenter l'aide financière allouée aux collectivités pour l'élaboration de leurs documents d'urbanisme, afin de mettre en adéquation l'augmentation des objectifs avec les moyens nécessaires pour les atteindre. Cela permettrait d'éviter le recours aux appels d'offres « au moins disant » qui aboutissent à désigner des bureaux d'études peu qualifiés et souvent éloignés des spécificités des territoires étudiés.

En complément, des démarches de sensibilisation et de formation de l'ensemble des acteurs (élus, personnel administratif, maîtrise d'ouvrage) sont nécessaires pour développer une culture partagée du projet urbain en partant de la planification urbaine, jusqu'à l'écriture des règles et la traduction du projet de territoire à travers les projets d'aménagement et d'urbanisme.

II. Associer les organisations professionnelles représentatives à l'élaboration et la révision des documents d'urbanisme afin d'en améliorer l'opérationnalité

Nous considérons que les documents d'urbanisme pourraient gagner en opérationnalité si les organisations professionnelles étaient associées à leur élaboration. En effet, elles disposent d'une parfaite connaissance des marchés locaux et sont en mesure d'apporter leur conseil quant à la capacité à mobiliser le foncier disponible pour produire du logement, y compris de l'individuel dense, des équipements publics et des services.

Pour atteindre cet objectif d'opérationnalité, il serait nécessaire d'ouvrir la consultation aux acteurs de l'aménagement, de la construction et du cadre de vie, au regard notamment de l'intégration des objectifs de sobriété foncière dans les SCoT puis dans les PLU(i).

L'ordonnance n°2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale a créé l'article L. 132-12-1 du code de l'urbanisme qui ouvre la possibilité aux rédacteurs des SCoT de consulter les représentants d'organismes publics ou privés qui, du fait de leur activité ou de leur taille, ont vocation à contribuer à l'élaboration ou à la mise en œuvre du schéma de cohérence territoriale.

Il convient, à notre sens, d'instituer un dispositif analogue pour les plans locaux d'urbanisme permettant aux organisations professionnelles représentatives de l'aménagement, de la construction et du cadre de vie de demander à être consultées par les rédacteurs des PLU, tout en précisant que les autorités chargées de l'élaboration du PLU/PLUi doivent y répondre favorablement.

III. Intégrer au rapport local sur l'artificialisation des sols un volet analysant la correspondance entre les objectifs (tant quantitatifs que qualitatifs) en matière de construction de logements et les moyens mis à disposition pour les atteindre.

La loi « Climat et Résilience » du 22 août 2021 impose la production, au moins une fois tous les trois ans, d'un rapport par chaque commune ou intercommunalité doté d'un PLU ou d'un document en tenant lieu, afin de rendre compte de l'atteinte des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols prévus par les SCoT et le PLU(i).

Si cette production paraît intéressante pour garantir la satisfaction des objectifs de sobriété foncière, la lutte contre l'artificialisation des sols ne peut constituer le seul critère d'analyse d'une politique urbaine et de développement territorial, au détriment de la satisfaction des besoins en logement.

Pour concilier la réduction du rythme de consommation foncière et la production de logements abordables, voire son rattrapage, il convient d'améliorer l'articulation opérationnelle entre les PLH, PLU et PDU.

Par conséquent, le rapport local sur l'artificialisation devra être complété d'un volet relatif à la production de logements qui analyse l'atteinte des objectifs quantitatifs et qualitatifs y compris en matière de mixité fonctionnelle et d'accessibilité aux équipements. Il devra également porter un regard sur les

moyens mis à disposition par la collectivité pour lutter contre l'artificialisation des sols et répondre à la demande de logements, d'équipements et de services.

IV. Appréhender la densité à l'échelle des documents de planification au regard du nombre de logements et de population à l'hectare

La densité de logements à l'hectare est aujourd'hui privilégiée par les documents de planification et oriente de fait les documents d'urbanisme (PLU/PLUi) en faveur de l'habitat individuel ou du collectif en fonction des typologies de territoire. Dans une certaine mesure, ce seul critère de densité peut conduire à favoriser une vision purement quantitative en matière de réponse aux besoins en logements et le développement de formes urbaines monofonctionnelles.

De fait, l'appréhension d'une densité de population à l'hectare (capacité potentielle) permettrait de mieux prendre en compte les besoins qualitatifs qui sont à satisfaire, notamment en matière de logements familiaux. Elle conduirait aussi les documents d'urbanisme locaux à favoriser le développement de formes urbaines mixtes et à appréhender une densité plus importante dans les zones où l'habitat individuel a vocation à se développer.

Ainsi, la prise en compte complémentaire d'une densité en équivalence de population à l'hectare pourrait constituer un indicateur précieux pour apprécier les typologies de logements à privilégier, notamment lorsque les collectivités souhaitent mettre en place des Chartes locales.

V. Interdire la possibilité de définir des règles au sein des PLU conduisant, dans les zones qu'il définit, à un amoindrissement des densités constatées dans le rapport de présentation

Dans l'objectif d'imposer une cohérence entre les stipulations du règlement et les objectifs de densité affichés dans les rapports de présentation des PLU(i), il est proposé de compléter l'article L. 151-26 du code de l'urbanisme par l'ajout d'un premier alinéa :

Article L. 151-26 CU :

Le règlement ne peut définir de règles conduisant à un amoindrissement, dans chacun des secteurs qu'il délimite en application de l'article L.151-9, des densités constatées dans le rapport de présentation prévu à l'article L. 151-4.

Le règlement peut imposer, dans des zones qu'il délimite au sein des secteurs situés à proximité des transports collectifs, existants ou programmés, une densité minimale de constructions.

En effet, cette mesure permettrait d'empêcher l'écriture de règles d'urbanisme contraires aux objectifs de densification, notamment dans les zones d'habitat individuel.

VI. Adapter et accorder la définition des enveloppes urbaines aux besoins recensés dans les territoires dans un objectif de rééquilibrage des pôles urbains

Avec la mise en place du « zéro artificialisation nette » des sols, les enveloppes urbaines existantes risquent de se voir figées par les documents d'urbanisme,

pénalisant ainsi les démarches de rééquilibrage des pôles urbains et de réduction des déplacements pendulaires.

Or, après des décennies d'aspiration métropolitaine, le rééquilibrage des centres urbains doit être une priorité de l'aménagement du territoire pour lutter contre l'émission des gaz à effet de serre et le réchauffement climatique, en réduisant notamment les déplacements motorisés.

La proposition vise à encourager les SCoT à répartir les possibilités de construction et d'extension maîtrisée des enveloppes urbaines de manière à répondre à cet objectif de contextualisation territoriale. Cela permettrait de conforter l'autonomie des centres urbains secondaires et tertiaires en y installant une nouvelle population ainsi que des activités et des services.

Il convient en ce sens de mettre en relation la production de logements avec les bassins d'emplois, les services et les transports, dans l'objectif d'affiner la déclinaison des objectifs selon les spécificités des territoires. En raisonnant en termes de marchés locaux, l'enjeu est de résorber la vacance et de produire une offre de logement diversifiée répondant aux parcours résidentiels.

6.2. Renforcer l'approche opérationnelle et professionnelle de la densification

Les interventions dans les tissus urbains existants sont des opérations complexes d'un point de vue économique, juridique et sociétal, auxquelles le simple urbanisme de zonage ne peut apporter toutes les réponses. Il convient, dès lors, de favoriser l'innovation et les initiatives exemplaires en la matière, ainsi que le déploiement habile des outils opérationnels tels que les OAP de secteur d'aménagement, qui sont insuffisamment mises en œuvre par les collectivités.

Il s'agit aussi d'encourager le travail collaboratif entre les différents acteurs de l'aménagement et de la construction. Il est nécessaire de favoriser, à partir de retours d'expérience, la promotion des bonnes pratiques (référentiels communs, travail en open source, BIM) et le développement des connaissances réciproques des rôles et fonctionnements de chaque métier.

I. Favoriser l'innovation et mobiliser l'état de l'art mondial en matière de densification douce

Pour créer un choc d'offre abordable, acceptable, proche des cœurs d'agglomérations et compatible avec les impératifs environnementaux, nous considérons qu'il est important de s'inspirer de l'état de l'art mondial en matière de mobilisation de la maison individuelle, qui a fait d'importants progrès ces dernières années :

- Les métropoles du continent nord-américain (Los Angeles, Portland, San Francisco, Vancouver, Calgary...) ont développé des politiques de levée de verrous réglementaires dans des quartiers pavillonnaires qui se sont traduits par la création de dizaines de milliers d'ADUs (Auxilliary Dwelling Units), « secondary suites », « granny flats », dans le cadre de politiques à la fois environnementales et sociales. Celles-ci peuvent être capitalisées aussi bien pour leurs impacts positifs (création d'offre massive abordable à

investissement public minimal), que pour leurs limites (déficit d'ingénierie d'accompagnement).

- L'Europe et la France ne sont pas en reste. Plusieurs centaines de logements en densification douce accompagnée dans plusieurs sites expérimentaux en France ont permis d'associer l'ingénierie réglementaire de production de documents d'urbanisme et l'ingénierie de conception de projet urbain.

Nous proposons de cibler les appels à projets et les appels à manifestation d'intérêt (AMI) lancés par les pouvoirs publics ou les organismes parapublics, tels que le CEREMA, le PUCA ou la Banque des territoires, portant sur la réhabilitation et la densification douce des secteurs d'habitat individuel existants pour encourager l'expérimentation et mettre en valeur les projets exemplaires.

La reconquête des zones d'activités et commerciales en entrée de villes et des espaces en friche pourrait être l'occasion de développer des projets innovants tant sur un plan urbain qu'environnemental. Il s'agit d'introduire une mixité typologique d'habitat et une mixité fonctionnelle (tiers-lieu, coworking, agriculture urbaine, recyclage...) tout en assurant une qualité urbaine, architecturale et paysagère.

II. Encourager le recours aux OAP de secteur d'aménagement sans en dénaturer leur objet

Afin de passer d'un urbanisme de zonage à un urbanisme de projet, il est proposé de développer la mise en place des périmètres d'OAP de secteur d'aménagement.

En effet, une approche par projets d'urbanisme permet de mixer les différentes typologies, tant sociales (accession/location aidée) qu'en matière de formes urbaines (individuel/intermédiaire/collectif, logements/services et équipements) et permet une meilleure mise en œuvre de la densification, de la restructuration, voire d'une recomposition du quartier.

En raison d'un déficit de culture du projet, nous constatons que les collectivités se montrent encore assez frileuses dans la mise en œuvre de cet urbanisme de projet craignant de perdre, du fait de la négociation, leur maîtrise de l'urbanisme. La consultation des opérateurs lors de la rédaction des OAP et des PLU(i) est fondamentale pour l'opérationnalité de la planification.

Or, ces secteurs, définis à l'échelle d'un ilot, d'un quartier, ou d'un secteur en dent creuse, peuvent être un catalyseur pour l'expérimentation et l'innovation en termes de formes urbaines et de mixité sociale et fonctionnelle. Ils peuvent en outre, sous réserve d'une approche globale, faciliter la densification douce (*voir infra* §6.4, III.).

Toutefois, ces OAP, éventuellement sous le contrôle de légalité du préfet, doivent s'en tenir au stade d'orientations et ne pas définir de règles strictes ou précises qui rendraient la traduction opérationnelle difficile, voire impossible à droit constant.

III. **Permettre la conclusion de démarches partenariales entre aménageurs et constructeurs pour favoriser le développement d'opérations d'habitat dense**

Dans le cadre de la réglementation du contrat de construction de maisons individuelles (CCMI), il est précisé que le constructeur ne peut procurer directement ou indirectement le terrain à l'acquéreur, lui-même client de l'aménageur, à peine de requalification du CCMI en vente en état futur d'achèvement (VEFA).

La jurisprudence et une réponse ministérielle du 3 mars 2011 donnent des éléments sur la notion de procuration indirecte en estimant que « *l'expression de fourniture indirecte renvoie aux cas où le constructeur fait œuvre d'entremise dans la recherche du terrain ou est lié financièrement ou juridiquement au vendeur* ».

Ainsi, toute relation entre l'aménageur et le constructeur apparaît proscrite et interdit les opérateurs à conclure des conventions tripartites (maître de l'ouvrage, aménageur, constructeur) et au-delà, toute manifestation de l'existence d'un lien étroit entre l'aménageur et le constructeur.

Il en est de même en cas d'exclusivité consentie par un aménageur à un constructeur qui aurait participé au montage de l'opération d'aménagement afin d'adapter les constructions aux obligations imposées par l'aménageur.

Or, l'intervention sur le tissu urbain existant, la constitution de front de rue, l'implantation de bâtiments en limites séparatives sur des linéaires de façades restreints pour favoriser l'unité architecturale et la densité des opérations d'habitat individuel exige un dialogue constant et nourri entre les aménageurs et les différents constructeurs susceptibles d'intervenir tant dans la phase de conception du plan de composition du permis d'aménager que dans la phase chantier de l'opération d'aménagement.

6.3. Agir sur la fiscalité pour lutter contre la pénurie foncière et encourager la densification

Nous pouvons craindre que la mise en œuvre progressive de l'objectif « zéro artificialisation nette des sols » d'ici 2050 génère des tensions sur le marché du logement en général et sur le marché du foncier constructible en particulier. Il est nécessaire d'agir sans délai sur l'ensemble des leviers fiscaux pour favoriser l'intervention dans le tissu urbain constitué, éviter une pénurie du foncier immédiatement disponible et une hausse des prix des terrains.

Il convient donc de créer des outils fiscaux incitatifs pour lutter contre la rétention foncière et encourager les collectivités et les opérateurs à se lancer dans des projets innovants en matière d'habitat individuel tout en densifiant les zones déjà urbanisées. Dans la même logique, il faut déployer des mesures pour contrecarrer la spéculation foncière.

Il convient, en parallèle, d'assouplir la fiscalité en matière de TVA sur les opérations qui ont pour objet le recyclage foncier et qui pénalise aujourd'hui les opérateurs.

Pour répondre à un besoin toujours plus important de logements, les ménages les plus modestes devraient être accompagnés dans leur parcours résidentiel, y compris en maison individuelle.

I. Accompagner fiscalement le développement d'une offre d'habitat individuel dense au profit de l'accession à la propriété des ménages modestes et d'une offre locative adaptée aux familles.

L'habitat individuel, lorsqu'il est construit de manière dense à proximité des bassins d'emplois, services et transports, permet à la fois de répondre aux besoins de logements des familles et aux impératifs de lutte contre l'artificialisation des sols.

Il convient donc de l'encourager en rétablissant :

- l'éligibilité de la maison individuelle groupée ou organisée au dispositif Pinel afin de permettre le développement d'une offre locative à loyers maîtrisés à destination des familles ;
- la quotité de PTZ à 40% pour faciliter l'accession à la propriété des ménages modestes dans ces secteurs.

II. Adapter le régime de la taxe d'aménagement pour encourager l'intervention en secteur urbain constitué

Plusieurs adaptations de la taxe d'aménagement permettraient d'encourager la réhabilitation du parc de logements individuels existant et la densification douce des secteurs déjà bâtis.

La reconstruction de la ville ou l'intervention en milieu urbain constitué induisent généralement des travaux de démolition-reconstruction. En matière de logement, la taxe d'aménagement est calculée en prenant en compte la totalité de la surface nouvellement créée.

Or, les opérations de démolition-reconstruction de bureaux bénéficient d'un régime plus favorable puisque la taxation porte sur le seul solde de surface créée entre la démolition et la reconstruction.

Nous proposons d'étendre ce régime plus favorable aux opérations de démolition-reconstruction de logements. Seul le solde de surface créé entre la démolition et la reconstruction serait ainsi taxé au titre de la taxe d'aménagement.

Afin de favoriser les travaux de surélévation, il serait également possible d'exonérer de la taxe d'aménagement les opérations qui ne modifient pas l'emprise au sol.

La loi de finances pour 2021 (article 141), applicable à compter du 1^{er} janvier 2022, est venue modifier le régime de la taxe d'aménagement afin de soutenir la lutte contre l'artificialisation des sols.

Cet article permet notamment de mobiliser la part départementale de la taxe d'aménagement pour financer des opérations de renaturation, il élargit le spectre d'actions permettant de recourir au taux majoré de la part communale ou

intercommunale et il supprime le critère de proportionnalité qui garantit le financement des équipements à due concurrence de leur usage par les nouveaux habitants.

Si, les nouvelles actions à financer à travers la taxe d'aménagement n'appellent pas de critiques, au regard notamment des objectifs de renouvellement urbain, faire supporter l'intégralité de leur coût par les seuls aménageurs et constructeurs nous paraît disproportionné.

Ainsi, en raison de la suppression du principe de proportionnalité, les opérateurs et leurs clients devront supporter, sans aucun contrôle, le coût du renouvellement urbain, ce qui n'apparaît ni juste, ni économiquement viable.

Ainsi, nous proposons de rétablir l'effectivité du principe de proportionnalité, tout en maintenant l'élargissement de l'emploi de la taxe aux équipements et travaux favorisant la restructuration ou le renouvellement urbain.

III. Accompagner financièrement les collectivités qui font preuve de sobriété foncière

Il convient d'encourager financièrement les collectivités volontaires qui mènent des actions de mobilisation du foncier résiduel situé dans les secteurs d'habitat individuel et qui répondent aux critères de sobriété foncière et de mixité.

À ce titre, nous proposons la mise en place d'un fonds dédié pour financer l'ingénierie nécessaire à la densification. Ce fonds pourrait être alimenté, entre autres, par une partie des droits de mutation.

Nous proposons également de rendre les opérateurs privés éligibles à une subvention pour charge d'intérêt général lorsque les opérations d'aménagement peuvent contribuer à accélérer les mutations urbaines qui répondent aux objectifs des politiques publiques en matière de sobriété foncière, de densité de l'habitat, de mobilité, d'énergie, etc.

En effet, la technicité multidisciplinaire caractérisant la maîtrise d'ouvrage de tels projets et, d'une manière générale, la revitalisation des territoires, suppose d'accompagner les décideurs locaux au moyen d'une ingénierie qualifiée. Cette ingénierie et les moyens financiers ne sont pas immédiatement accessibles aux collectivités de faible taille. Ces dernières ont une capacité d'action limitée pour identifier les potentialités des projets et pour les appréhender sous un angle opérationnel et financier.

C'est pourquoi l'État, pour soutenir les projets ambitieux, pourrait directement abonder les dépenses induites et subvenir aux besoins des collectivités en conférant des avantages aux opérateurs privés, sous la forme de subventions pour charge d'intérêt général, qui concourent à la réalisation des objectifs de politiques publiques.

En complément, nous proposons d'instaurer, dans le respect des objectifs de densité, de mixité et de qualité, une bonification de l'Etat sur la redistribution de la taxe d'aménagement, ainsi qu'un crédit de TVA sur les équipements nécessaires pour accompagner ces projets : écoles, crèches, commerces, renforcement des réseaux, etc.

IV. Élaborer le cadre d'une réforme fiscale structurelle pour lutter contre la rétention foncière et limiter l'inflation foncière. Exonérer de l'impôt sur les plus-values les terrains constructibles détachés d'une résidence principale.

Le régime fiscal actuel encourage le propriétaire d'un foncier constructible à le conserver le plus longtemps possible : non seulement la valeur du terrain augmente avec le temps, mais la taxation de la plus-value réalisée en cas de vente se réduit progressivement jusqu'à devenir nulle au-delà de 30 ans (22 ans au titre de l'impôt sur le revenu, 30 ans pour les prélèvements sociaux).

Nous partageons le constat de la Commission Rebsamen (Tome 1, p. 35) du besoin d'une réforme fiscale structurelle permettant de lutter contre la rétention foncière et soutenons les pistes avancées par celle-ci pour corriger et augmenter la fiscalité sur le stock et abaisser la fiscalité sur le flux.

À ce jour, la cession des résidences principales est exonérée de la taxation des plus-values réalisées. Or, lorsque la résidence principale est une maison individuelle, le détachement d'une partie du jardin en lot constructible est soumis à l'imposition sur les plus-values. Il s'agit, à notre sens, d'un frein fiscal à la densification des quartiers d'habitat individuel qu'il conviendrait de supprimer.

V. Appliquer une TVA au taux intermédiaire (10%) pour les opérations de requalification urbaine entraînant une densification de l'existant, le recyclage des friches, les opérations de démolition-reconstruction et de dépollution

Bien plus complexe qu'en extension urbaine, le développement d'opérations d'aménagement ou de construction dans l'enveloppe urbaine existante ou sur des friches, ainsi que le développement de l'urbanisme temporaire impliquent souvent la réalisation d'opérations de démolition – reconstruction ou de dépollution préalables.

Ces interventions, souvent lourdes, fragilisent économiquement ces opérations. De ce fait, les opérateurs privés ne s'investissent pas dans ces territoires, faute de modèle économique pérenne de la reconstruction de la ville sur la ville.

L'application d'une TVA au taux intermédiaire, assise tant sur le foncier que sur les travaux, contribuerait à équilibrer le bilan financier et économique de ces opérations.

VI. Rétablir l'application du régime de la TVA sur marge aux acquisitions de terrains bâtis revendus comme terrains à bâtir

La doctrine administrative, confirmée par l'arrêt de la Cour de Justice de L'Union Européenne du 30 septembre 2021, refuse notamment l'application de la TVA sur marge aux opérations d'acquisition-revente de terrains à bâtir lorsqu'un changement de qualification juridique du bien est intervenue entre l'acquisition et la revente.

C'est le cas lorsqu'un opérateur acquiert un bien bâti destiné à être démoli et revendu comme terrain à bâtir.

L'exclusion du régime de TVA sur marge sur ces opérations induit une dégradation du bilan économique des opérations en cours de réalisation remettant en cause leur faisabilité, et une inflation mécanique du marché foncier contrariant ainsi les politiques publiques en faveur du logement abordable et de la sobriété foncière.

De plus, l'exclusion du régime de TVA sur marge sur ces opérations entraîne des conséquences budgétaires dommageables pour les collectivités : elles ne bénéficient plus des droits de mutation à titre onéreux.

VII. Remplacer la logique des zonages fiscaux par un système général d'aides en faveur de l'accession et de l'investissement locatif, adapté aux spécificités des territoires

Nous faisons le constat que le zonage, tel que défini en 2015, ne correspond plus à la réalité des dynamiques locales et des besoins en logement. D'ailleurs, nous pouvons déplorer qu'il n'ait pas été révisé en 2017 comme cela avait été annoncé.

À notre sens, les zonages, tels que nous les connaissons aujourd'hui, sont porteurs d'un certain nombre d'effets indésirables :

- Ils ne pourront jamais refléter la réalité des besoins des territoires, qui sont par nature différents et évolutifs ;
- Ils ont pour effet de figer une situation, alors qu'ils devraient accompagner des dynamiques de mutation ;
- Ils stimulent une forme de concurrence entre les communes (l'expérience des révisions passées montre le poids des pressions locales pour éviter de « déclasser » des communes d'un zonage favorable à un zonage défavorable en termes d'éligibilité ou de montant des aides). De ce point de vue, les zonages seront toujours considérés comme imparfaits, tant par la difficulté de mettre en place des critères techniques objectifs que par le ressenti politique local. Chaque réforme suscitera ainsi une nouvelle mission d'évaluation et de nouvelles pressions locales.
- Ils donnent prise à des objectifs qui sont hors du champ de la production de logements.

Pour renforcer la pertinence et l'efficacité des aides publiques en faveur du logement en général et de l'individuel en particulier, il faut tenir compte de la réalité des territoires, des dynamiques locales et de la structure socio-professionnelle des ménages. À ce titre, l'expérimentation dite « Pinel Breton » a démontré l'importance d'appréhender les territoires en fonction des besoins locaux, définis de manière partenariale.

Il convient, dès lors, d'imaginer un système général d'aides en faveur de l'accession et de l'investissement locatif privé, assorti d'un traitement spécifique et adapté aux territoires dans une logique de zonages de projets, au-delà des seuls ORT, GOU et PPA actuels.

6.4. Créer les conditions pour une densification douce du tissu existant

Alors que l'habitat individuel est souvent présenté comme consommateur important de foncier, les constructeurs de maisons, les promoteurs immobiliers et les aménageurs fonciers sont confrontés à des PLU(i) qui empêchent le développement d'une offre d'habitat individuel dense, réalisée en dent creuse ou dans le cadre d'opération d'ensemble (permis de construire valant division, permis d'aménager).

Les règles contenues dans le règlement du PLU (prospect, emprise au sol, etc.) obligent à la réalisation de logements individuel sur des parcelles d'une superficie allant de 600m² à 1.200 m², alors que ces logements pourraient être développées sur des parcelles de 200m² à 500 m² dans une logique de sobriété foncière.

Une partie du stock de maisons individuelles déjà bâties en France représente un gisement d'offre nouvelle de droits à bâtir. À ce titre, elles doivent être une cible de façon non exclusive des politiques publiques pour favoriser la mobilisation de ce foncier résiduel, notamment dans des quartiers pavillonnaires anciens, à la fois proches des cœurs de ville et dépeuplés par le vieillissement et la décohabitation.

I. Lever les freins à la densification de l'habitat individuel :

Il nous semble indispensable de lever le plus rapidement possible plusieurs freins juridiques à la densification, qui subsistent malgré les réformes des dernières années :

- **Supprimer la possibilité pour les PLU(i) de s'opposer à l'application de l'article R. 151-21 du code de l'urbanisme**

Cette disposition vise principalement à favoriser l'émergence de projets d'ensemble à plus large échelle qu'une seule unité foncière dans les secteurs où cela se justifie. Elle facilite notamment la construction de terrains enclavés ou de petite taille, en offrant la possibilité d'y appliquer des règles alternatives aux règles générales de la zone ou la sous-zone.

En pratique, ce dispositif permet d'apprécier les règles du PLU(i) non pas au regard de chaque lot issu des divisions foncières, mais par rapport aux limites extérieures de l'opération. L'opérateur a la possibilité de s'affranchir de certaines règles de prospect.

Or, de nombreux rédacteurs de PLU(i) s'opposent au recours à cet article du code de l'urbanisme, empêchant, ainsi, la densification de l'habitat individuel et encourageant in fine son développement sur de grandes parcelles.

Il convient, dès lors, de supprimer la possibilité pour les PLU(i) de s'opposer à l'application de l'article R. 151-21 du code de l'urbanisme. En parallèle, il faudra vérifier l'ineffectivité des règles de distances entre deux constructions sur une même unité foncière (article 8), dispositions pouvant contourner les objectifs de densité.

- **Clarifier les conditions de recours à l'article L. 115-3 du code de l'urbanisme**

En application de l'article L.115-3 du code de l'urbanisme, le conseil municipal peut instaurer un contrôle des divisions non destinées à la construction, dans certains secteurs protégés de la commune, c'est-à-dire les zones naturelles des PLU et subsidiairement les zones agricoles.

Or, nous constatons de plus en plus souvent que certaines collectivités recourent abusivement à ce dispositif dans le but d'empêcher la densification des tissus pavillonnaires en zone urbaine.

Il convient dès lors à en limiter l'application aux seules zones naturelles et agricoles, en accord avec la jurisprudence constante en la matière.

- **Encadrer le recours au coefficient d'emprise au sol (CES) et au coefficient de biotope pour favoriser la densification des logements individuels**

Dans les territoires où l'habitat individuel constitue une partie importante du marché immobilier, de nombreux PLU(i) contiennent des dispositions contraires à une logique de sobriété foncière.

Depuis la suppression par la loi ALUR du coefficient d'occupation des sols (COS) et des tailles minimales de parcelles, ces collectivités s'appuient sur le coefficient d'emprise au sol pour limiter la densification des tissus existants, notamment pavillonnaires. Ces documents d'urbanisme entretiennent donc une consommation foncière importante, alors que leur objet est d'assurer un équilibre entre la protection de l'environnement, de la biodiversité et les besoins de logements.

Dès lors, nous proposons de lancer une réflexion pour encadrer réglementairement les coefficients d'emprise au sol et de biotope des PLU(i) de manière que ceux-ci ne puissent pas aller à l'encontre des objectifs de densification mentionnés dans le rapport de présentation du PLU(i).

Cette démarche permettrait, en fonction des territoires, d'assurer le développement d'opérations d'aménagement ou de construction denses et sobres en foncier.

- **Renforcer le contrôle de légalité sur les mesures et les décisions faisant obstacle à la densification des tissus constitués**

Il convient d'inciter les collectivités à exploiter l'ensemble des droits à construire inscrits dans le PLU(i). Ainsi, la vigilance du contrôle de la légalité doit être renforcée pour faire obstacle aux différentes stratégies de contournement des dispositions légales et réglementaires en matière de densification, qui concernent autant les documents d'urbanisme que les autorisations d'occupation des sols (déclaration préalable de division, permis de construire, permis d'aménager). Il s'agit, à titre d'exemple, de l'emploi abusif des articles L. 115-3 CU, R. 111-2 CU, R. 151-21, remise en cause de l'arrêt du Conseil d'État du 23 octobre 1987, « Campero », etc.).

II. Lancer une réflexion sur le régime des cahiers des charges de lotissements et encourager fiscalement leur modification

De nombreux cahiers des charges, issus pour la plupart des lotissements des années 1970-1980, prévoient des clauses de droit privé interdisant la subdivision de lots ou la construction de plusieurs bâtiments sur un lot. Malgré les multiples tentatives de réforme, censurées par le Conseil Constitutionnel, les cahiers des charges constituent aujourd'hui un frein important à la densification du tissu d'habitat individuel constitué.

Nous proposons la création d'un groupe de travail sous l'égide de la Chancellerie regroupant juristes et professeurs de droit, organisations professionnelles

représentatives et associations d'élus pour concevoir une réforme permettant de lever les obstacles constitutionnels à la modification des cahiers des charges.

Il nous paraît également opportun d'étudier la piste de l'incitation fiscale afin d'encourager l'ensemble des colotis à approuver, sur propositions des collectivités locales, la modification du cahier des charges. Nous envisageons, à ce titre, une exonération temporaire de taxe foncière sur les propriétés bâties ou la suppression de la taxation des plus-values sur les terrains constructibles détachés de la résidence principale.

III. Encourager les collectivités à organiser des opérations d'ensemble en vue de la densification douce du tissu existant, avec un chef de file accompagné d'une équipe pluridisciplinaire. En parallèle, instaurer un registre national des Associations syndicales libres de lotissement afin de faciliter ces démarches.

La construction de nouveaux logements au sein du tissu constitué représente une solution de densification douce, avec un impact limité sur la qualité du cadre de vie des habitants en place. Les quartiers d'habitat individuel disposent d'un potentiel important en ce sens, mais seules les opérations organisées en densification douce permettent d'assurer un aménagement de qualité (architecture, paysage, trame viaire...) et une optimisation du foncier disponible.

Ainsi, les collectivités doivent être encouragées à orchestrer des opérations de densification à l'échelle d'un îlot ou d'un quartier avec l'aide d'une équipe pluridisciplinaire réunissant des concepteurs (aménageurs, urbanistes, géomètres-experts, architectes, paysagistes, BE environnement...) ³⁹. La commune pourra identifier le potentiel du secteur, les aménagements nécessaires et déterminer le calendrier de l'opération.

Il nous paraît également essentiel de renforcer les démarches de co-construction et de participation des habitants à ces opérations afin de les faire adhérer au projet et d'associer à ces projets les professionnels spécialisés dans la rénovation globale afin d'améliorer la performance énergétique des logements existants à partir des fruits de la vente des terrains constructibles.

Les collectivités et particuliers intéressés peuvent s'appuyer notamment sur le dispositif FAIRE, qui référence l'ensemble des acteurs et professions (architectes, BE, entreprises, constructeurs, rénovateurs) intervenant chacun dans leur champ d'excellence pour lutter contre la précarité énergétique.

En parallèle et de manière à mieux cibler et faciliter ces démarches, il est proposé d'instaurer, à l'image du registre national des copropriétés, un registre national des Associations syndicales libres de lotissement. Au-delà de l'intérêt de disposer de données statistiques utiles à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques, la mise en œuvre d'un tel registre permettrait aux collectivités et aux porteurs de projets d'identifier facilement les représentants des ASL, d'identifier les gisements, et faciliter la promotion et la co-construction de ces démarches de densification douce.

³⁹ une opération d'urbanisme présente une densité jusqu'à trois ou quatre fois plus élevée que la dispersion de droits à bâtir pratiquée majoritairement.

**IV. Promouvoir le développement des formes intermédiaires, plus denses.
Définir la notion d'habitat individuel groupé ou organisé**

L'habitat individuel groupé ou « organisé » peut constituer une réponse aux enjeux du ZAN et au désir d'une partie de la population pour quitter les centres urbains et de se rapprocher de la nature. En effet, ce type d'habitat permet de combiner à la fois les vertus d'une densité acceptée et de la rationalisation des surfaces, ainsi qu'un logement qualitatif alliant intimité, espace, proximité de la nature et raccordement à l'espace urbain.

Les contours de cette notion restent à ce jour flous. Au sens statistique, l'individuel groupé est considéré comme du logement individuel, tandis qu'au sens réglementaire et fiscal, l'individuel groupé relève, selon le cas, soit du logement individuel, soit du collectif.

Afin que ce type de logements puisse gagner en visibilité, nous proposons d'intégrer dans le code de la construction et de l'habitation ou le code de l'urbanisme une définition législative de l'habitat individuel organisé, dense ou groupé, qui combinerait :

- Critère(s) physique(s) : par exemple, logements individuels présentant un élément de structure commun, des éléments de continuité ou une compacité importante (construction en limite de propriété, construction jumelé) notamment lorsqu'ils sont réalisés dans le cadre d'opération d'aménagement ;
- Critère(s) juridique(s) : par exemple, permis d'aménager, permis de construire valant division, règlement de copropriété et VEFA, ou association libre de propriétaires et CCMI (libre de constructeurs) ;
- Critère(s) urbanistique(s) : par exemple, inclusion dans « l'enveloppe urbaine » existante ou en couture urbaine pour éviter l'extension urbaine.

À partir de cette définition, il serait possible de mettre à jour les outils statistiques de la production de logements et de prévoir des zones spécifiques dans les PLU où cette forme urbaine devra être privilégiée, pour faciliter une variété dans la typologie des constructions (collectif, habitat individuel organisé ou dense, habitat individuel pur).

Le cas échéant, elle constituera une référence pour les futures réglementations et matière d'habitat, d'urbanisme et de fiscalité.

V. Intégrer l'habitat individuel dense dans le champ d'application de l'Aide à la Relance de la Construction durable fusionnée aux Contrats de Relance du Logement

Le programme « France Relance » a prévu un accompagnement aux collectivités territoriales pour encourager l'effort de densification, en participant au financement des équipements publics nécessaires à l'amélioration du cadre de vie des habitants. Le montant alloué à cette aide à la Relance de la Construction Durable est de 350 millions d'euros sur deux ans.

En principe, sont concernées par cette aide toutes les opérations de construction de logements collectifs. En revanche, les maisons individuelles en sont exclues sous prétexte d'une faible densité développée.

Or, l'habitat individuel peut être dense lorsqu'il est réalisé de façon organisée, quelle que soit l'autorisation d'occupation du sol sollicitée (permis de construire, permis de construire valant division, permis d'aménager, association foncière urbaine de projet, ...).

L'objet de cette aide, vise à densifier la construction neuve. Il serait dès lors logique et vertueux d'intégrer l'habitat individuel dense dans le champ d'application de cette aide.

6.5. Améliorer la qualité de l'existant et des projets futurs

Un objectif national pourrait être fixé pour prioriser l'aménagement et la régénération des tissus existants et permettre aux habitants et aux élus de réfléchir collectivement aux mutations de leurs territoires. Nous souhaitons mettre en avant quatre propositions pour encourager davantage la rénovation du parc existant de maisons individuelle et le développement de la mixité fonctionnelle de ces tissus.

I. **Mettre en place des « contrats de régénération des territoires »⁴⁰**

L'objectif de ces contrats est de passer d'une logique privée « à la parcelle » à un raisonnement collectif à l'échelle de l'îlot, voire du quartier. Les contrats devront favoriser la rationalisation des interventions de rénovation, notamment énergétique, par la mutualisation des aides et des études, tout en réduisant le coût global des interventions. En parallèle, nous proposons la mise en place d'un guichet unique mutualisant l'ensemble des aides publiques existantes qui seraient délivrées via ce contrat.

II. **Étendre l'objet des Associations syndicales libres**

La promotion de règles de bons sens du bien vivre ensemble et la sensibilisation des colotis à la qualité architecturale urbanistique et environnementale souffrent de l'absence d'outil participatif permettant de passer de la maîtrise d'ouvrage à la maîtrise d'usage. L'ASL peut utilement constituer cet outil participatif.

Toutefois, les ASL n'ont pour objet que d'assurer et d'entretenir la gestion et l'entretien des voies, équipements et espaces communs des opérations. Il est proposé d'en étendre l'objet pour permettre de promouvoir la mise en place d'outils participatifs dans le but de promouvoir les règles du bon sens du bien-vivre ensemble et sensibiliser les colotis à la qualité architecturale, urbanistique et environnementale.

⁴⁰ Cette proposition est issue des travaux d'un groupe de réflexion, présidé par Christine Leconte, réuni dans le cadre de la Fabrique écologique , « Réparer la ville. Pour ne régénération des lotissements », Septembre 2019.

III. Encourager le recours aux AFUA/AFUP au sein des tissus constitués, dans l'objectif de développer des projets intégrant une mixité fonctionnelle

La loi ALUR de 2014 et le décret n° 2016-1514 du 8 novembre 2016 sont venus actualiser le régime des associations foncières urbaines autorisées (AFUA) en leur intégrant une nouvelle catégorie, celle des associations foncières urbaines de projet (AFUP). Ces associations foncières réunissent les propriétaires en vue d'exécuter et d'entretenir ensemble un certain nombre de travaux comme le regroupement de parcelles en vue de la mise à disposition ou la vente à un tiers ou encore la construction et l'entretien d'équipements d'usage collectif.

Il s'agit d'un outil opérationnel qui permettrait de débloquer le foncier complexe et qui reste à ce jour peu connu par les collectivités. Il mériterait à être plus développé pour répondre à la fois aux objectifs de sobriété foncière et de mixité fonctionnelle au sein des quartiers où l'habitat individuel est dominant.

IV. Favoriser la mutualisation des études de faisabilité en matière de rénovation énergétique

Les collectivités pourraient encourager la rénovation énergétique des maisons individuelles existantes, en finançant des études de faisabilité pour des catégories de bâti situées dans le même secteur et présentant des caractéristiques similaires.

L'enjeu est de réduire le coût des études à la charge des ménages, en pré-validant en amont les différents scénarios de rénovation.