



Territorialisation de la production de logements :

améliorer le dispositif Etat – collectivités territoriales pour une meilleure adéquation entre offre et demande

Chantier n°3 : Dynamisation des filières de production de logements en Provence-Alpes Côte d'Azur

Compte-rendu de l'atelier « Comment construire autrement ? Aménagement et formes urbaines – Quels moyens pour développer les opérations d'aménagement d'ensemble ? Quelles filières pour une production de maisons individuelles plus denses ? »

22 avril 2016

Atelier « La production d'opérations d'aménagement d'ensemble en PACA »

1. Synthèse du diagnostic sur les opérations d'aménagement en PACA

Les éléments de diagnostic sur les opérations d'aménagement ont été présentés par la DREAL (voir support DREAL). Plusieurs remarques ont été faites par les participants sur les causes du faible nombre d'opérations d'aménagement d'ensemble :

Freins politiques et culturels

- Plusieurs participants soulignent la frilosité des élus pour utiliser les outils existants visant à contraindre la mobilisation du foncier privé (DUP, expropriations...), souvent indispensables pour réaliser des opérations d'ensemble ;
- Les sujets de la densité et de la part de logements sociaux dans les opérations suscitent également des réticences de la part des habitants, qui freinent le portage politique ;
- A cela s'ajoutent les réglementations multiples (environnement, archéologie préventive etc.) ainsi que le risque de contentieux, qui freinent les élus et pèsent sur l'émergence des projets ;
- De nombreux professionnels des filières ont également mis en exergue la faible culture projet et les connaissances limitées des élus en matière d'aménagement (rôle des aménageurs, principaux outils mobilisables...), ce qui ne favoriserait pas l'émergence d'opérations d'ensemble ; Ceci traduit un besoin fort de pédagogie auprès des collectivités ;
- L'incompatibilité entre le temps (long) des opérations, le temps politique (mandat court) et le temps des documents urbanistiques a été souligné ;
- Des participants notent cependant l'effort de certaines communes qui mènent des opérations, notamment en matière de renouvellement urbain.

Freins liés aux documents urbanistiques

- Les participants soulignent que les opérations ne sont pas inscrites suffisamment en amont dans les documents, ce qui ne permet pas d'anticiper les questions foncières ;
- Le manque de moyens, en particulier financiers, pour élaborer les documents urbanistiques a été noté, au détriment de la qualité des documents (« une OAP à 500€ ne permet pas de faire de la qualité ») ;
- Certains participants mettent en avant le manque de maîtrise par les élus des documents d'urbanisme et des outils opérationnels de l'aménagement, ce qui freine l'émergence de projets.

2. Travaux en sous-groupes : « Leviers d'action pour promouvoir l'aménagement d'ensemble et sa bonne mise en œuvre »

Cet atelier visait à identifier des pistes d'actions pour promouvoir l'aménagement d'ensemble et sa bonne mise en œuvre. Trois thématiques ont été travaillées en groupes distincts :

- Sous-groupe 1 : mise en place des conditions facilitatrices pour favoriser le développement d'opérations d'ensemble ;
- Sous-groupe 2 : acteurs à l'échelle de l'aménagement, définition de la programmation et choix des outils opérationnels ;
- Sous-groupe 3 : conception et mise en œuvre : articulation entre les filières « aménagement » et « construction ».

α) Sous-groupe 1 : mise en place des conditions facilitatrices pour favoriser le développement d'opérations d'ensemble

L'ensemble des pistes d'action citées par les participants ont été reprises ici, sans qu'il y ait de tri ni de priorisation dans les mesures proposées.

Anticipation foncière

- Identifier les différentes disponibilités foncières en amont, à une échelle intercommunale ;
- Formaliser de véritables stratégies foncières au niveau des collectivités (échelle intercommunale et communale) ;
- Favoriser un allongement de la durée de portage du foncier (les projets émergeant sur un temps long) :
 - Via l'EPF, avec des durées de portage plus longues ;
 - Via les collectivités, avec un portage du foncier au niveau intercommunal en relais de l'EPF.

Evolutions des PLU

- Mettre en place plus de zones AU, avec une obligation d'y réaliser des opérations d'aménagement ;
- Faire évoluer les OAP :
 - Les participants constatent que les orientations d'aménagement sont soit trop imprécises, soit trop définies (et ne permettent pas, dans ce 2ème cas, de faire émerger de véritables démarches de projet par les acteurs chargés de la mise en œuvre des opérations) ;
 - Il serait utile de trouver un meilleur équilibre entre degré de précision des orientations données dans les documents et marges de manœuvre laissées aux négociations entre les opérateurs et la collectivité pour la conception du projet.
- Travailler en amont des documents d'urbanisme sur les secteurs de projet et la forme urbaine, notamment via le PADD, pour définir les grandes orientations concernant le quartier à construire ;

Cohérence entre le projet de territoire, les documents et leur application pour la réalisation des opérations

- Mettre en place une stratégie foncière à l'échelle intercommunale pour mutualiser l'effort de repérage du foncier, assurer un rôle de veille... ;
- Articuler le projet de territoire et le mandat politique : privilégier le PLUI pour garantir une vision intercommunale des opérations (approche territoriale plus large dans la mise en œuvre des objectifs de production de logements) et assurer une certaine pérennité des projets inscrits au-delà des mandats politiques ;
- En conséquence, délivrer à terme les permis de construire à l'échelle intercommunale pour garantir la cohérence entre les documents et leur application.

Pédagogie, communication et accompagnement des élus et des habitants en matière d'opération d'ensemble

- Démontrer l'intérêt des opérations d'ensemble : développement territorial, intérêt collectif de la nouvelle opération (apport en termes d'équipements, de services, d'espaces publics qualitatifs, etc), extension urbaine pensée de façon globale, etc ;
- Communiquer sur le logement social dans le cadre des opérations d'ensemble :
 - Changer l'image du logement social (certains préfèrent utiliser le terme de « logements pour actifs » plutôt que celui de « logements sociaux ») ;
 - Clarifier les règles d'attribution des logements sociaux qui restent un sujet très sensible ;
- Travailler sur la concertation tout au long du projet : initier la concertation très en amont des projets de manière systématique pour en favoriser l'acceptation ;
- Faire de la pédagogie sur l'urbanisme opérationnel auprès des élus.

Connaissance du territoire et des expériences d'opérations réalisées

- Produire une connaissance des territoires en reconstituant la donnée sur la part des logements réalisés en secteur aménagé (= au sein d'opérations d'aménagement) ;
- Mettre en place des évaluations qualitatives des opérations d'ensemble réalisées (à la charge de qui ?) ;
- En tirer des enseignements pour les prochaines opérations et pour mieux communiquer auprès des élus et des habitants.

Développement du métier d'aménageur

- Sensibiliser à l'importance du métier d'aménageur ;
- Développer les compétences « aménageurs » chez les bailleurs sociaux : formation, partages d'expériences, mutualisation des connaissances entre aménageurs, promoteurs, bailleurs sociaux.

β) Sous-groupe 2 : acteurs à l'échelle de l'aménagement, définition de la programmation et choix des outils opérationnels

Répartition des rôles

- Clarifier les rôles entre les acteurs, notamment en matière de maîtrise d'ouvrage (MOA) : affirmer le rôle de l'aménageur comme MOA, l'aménageur étant celui qui prend le risque.

Mieux définir le besoin

- Pendant la phase d'étude, garantir une définition partagée du besoin entre le MOA, la commune et tous les acteurs en amont, en respectant les prérogatives de chacun ;
- Assurer la coproduction du projet ;
- Bien séquencer les travaux : s'assurer de la définition claire du besoin avant de réaliser la conception puis la construction de l'opération.

Documents d'urbanisme (notamment SCOT et PLU)

- Développer la culture de projet dans la manière de construire les documents ;
- Intégrer dans les documents, en particulier le SCOT, une stratégie de long terme (planification à 20 ans) ;
- Œuvrer à une meilleure appropriation des SCOT afin de favoriser leur application et d'éviter les freins des élus sur des opérations pourtant conformes aux documents ; Les participants constatent en effet un poids important des techniciens dans l'élaboration des documents, qui n'incitent pas à la simplification : *« les documents ne sont pas toujours faits pour être compréhensibles et clairs : c'est le seul moyen pour les services de concilier les demandes des élus et les obligations de la loi »* ;
- Associer les professionnels à l'élaboration des documents pour illustrer les éléments de programmation (apport de leur connaissance du terrain pour valider ou invalider les orientations, proposer des idées...) ;
- Développer les outils d'aménagement hors ZAC :
 - Les élus connaissent peu les autres outils d'aménagement ;
 - La ZAC est parfois utilisée comme un moyen pour reporter le projet ;
 - Par exemple, développer les procédures de « lotissement » (le permis d'aménager est utilisable pour faire autre chose que des projets pavillonnaires).

Gouvernance

- Intégrer les professionnels porteurs de projets (aménageurs, promoteurs...) dans les réflexions et dans les orientations des agences d'urbanisme afin que leurs travaux soient plus en phase avec les réalités opérationnelles ;
- Articuler les temporalités de l'aménagement (temps long) et du mandat politique (temps court) pour éviter l'éternel recommencement des projets à chaque nouvelle mandature : mettre en place une démarche de contractualisation entre la collectivité et les professionnels, qui engagerait sur le long terme.

Connaissance et culture en matière d'aménagement

- Faire davantage de pédagogie, notamment auprès des élus ;
- Faire un catalogue d'opérations réussies.

x) Sous-groupe 3 : conception et mise en œuvre : articulation entre les filières « aménagement » et « construction »

Rôles et responsabilités

- Définir, valoriser et développer le rôle, la valeur ajoutée et les attentes vis-à-vis de l'aménageur ;
- Clarifier l'acteur en charge de l'interface public / privé souvent très mal gérée (par exemple, sur l'interface VRD / lots libres) :
 - Suivre les opérations du début à la fin et sur le temps long : ce rôle est à mettre sous la responsabilité de l'aménageur ;
 - Améliorer la coordination.
- Interroger la pertinence de la présence d'aménageurs privés à l'intérieur d'un périmètre OIN piloté par un établissement public d'aménagement ;
- Faire évoluer les métiers d'instructeurs pour intégrer l'ensemble des enjeux.

Suivi financier de l'opération

- Suivre le bilan financier de l'opération sur le temps long, du bilan prévisionnel au bilan définitif :
 - Clarifier si ce suivi des bilans n'est pas assuré par manque de moyens ou par manque de compétences ;
 - Mieux répartir les charges foncières.
- Assurer la neutralité du pilote de l'opération pour diminuer, répartir et anticiper les coûts.

Qualité et développement des opérations

- Inciter les collectivités à faire des opérations de qualité :
 - Traiter la question des interfaces et des limites de domanialités (cf. rôles et responsabilités) ;
 - Renforcer les orientations d'aménagement, décrire par le dessin plutôt que par l'écriture dans le PLU ;
 - Adapter la taille de l'opération à l'échelle du territoire ;
 - Développer les évolutions dans la lignée du projet de loi CAP (relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine) avec la présence d'un architecte en amont qui introduit des préconisations à l'échelle du terrain, ou la constitution d'une équipe pluridisciplinaire (architecte, urbaniste, paysagiste, écologue...) pour assurer la qualité de l'opération de l'échelle de l'aménagement à celle du bâti.
- Inscrire des obligations dans les actes de vente concernant le futur bâti ; Favoriser l'intervention d'un même architecte pour réfléchir à la fois à l'échelle de l'aménagement et du bâti dans son ensemble (voir expérience citée par l'UMF avec Grand Delta, sur un « package » pour les lots libres avec un architecte).

Atelier « La filière « maison individuelle » : vers des modes de production plus denses »

1. Synthèse du diagnostic sur la filière « maison individuelle » en PACA

Les éléments de diagnostic ont été présentés par la DREAL (voir support DREAL). Plusieurs remarques ont été faites par les participants :

- Deux montages possibles pour construire du lotissement : la déclaration préalable et le permis d'aménager (les professionnels, aménageurs comme géomètres, semblent largement avoir recours au permis d'aménager) ;
- Nécessité de montrer les opérations réussies et de mieux analyser les échecs pour en tirer des enseignements.

2. Echanges en plénière

Deux questions ont été posées aux participants :

- *Quels leviers pour orienter la construction neuve individuelle vers des schémas plus denses ?*
- *Quelles évolutions des filières existantes de construction pour des modèles de logements individuels plus denses et adaptés au marché ?*

L'ensemble des pistes d'action citées par les participants ont été reprises ici, sans qu'il y ait de tri ni de priorisation dans les mesures proposées.

Mieux gérer les interfaces

Dès lors qu'une opération d'ensemble fait apparaître des logements groupés, la question des espaces publics et des espaces de transition entre les domanialités publiques et privés devient essentielle, ainsi que celle de leur gestion (un des exemples présentés a fait fortement réagir sur cette question). Les participants soulignent les freins juridiques existants en matière de gestion des espaces publics, y compris dans le logement social. La qualité du montage juridique de l'opération apparaît importante pour éviter la dégradation des copropriétés. Plusieurs propositions sont faites :

- Développer la qualité des espaces publics et aborder systématiquement la question de leur gestion et de leur entretien pour anticiper les problèmes de copropriétés :
 - Clarifier les règles de domanialité ;
 - Recourir aux outils existants : règlement du lotissement, cahier des charges, convention de rétrocession ; Les participants constatent des cas de non rétrocession de l'EPCI des espaces communs de l'EPCI au gestionnaire ; En cas de non rétrocession ou de rétrocession partielle, la disparition de l'association syndicale faute d'objet peut être déclarée ;
- Imposer dans l'acte de vente du terrain les éléments visibles de l'espace public (clôtures, portail...) afin d'assurer une homogénéité sur l'ensemble des lots. Intégrer ce coût dans le prix de vente ;
- Faire évoluer les modalités de stationnement :
 - Favoriser la mise en place de stationnements collectifs plutôt

qu'individuels. Ceci implique un changement de pratique pour les habitants ;

- Créer le nombre adéquat de places de stationnement pour éviter une sur-occupation de l'espace public (un manque de places de parking provoque des stationnements non anticipés sur l'espace public).
- Dans le cas de lots mitoyens :
 - Avoir des prescriptions communes ;
 - Faire réaliser par l'aménageur des études de sols pour tous les lots afin de s'assurer de la cohérence et de l'homogénéité de traitement entre les lots (portance...) ;
 - Assurer aux acteurs la connaissance de la parcelle mitoyenne ;
 - En cas de terrain pentu, demander une vision du terrain fini.
- Bien penser le phasage du projet pour ne pas détériorer les espaces publics lors de la construction du bâti.

Mieux communiquer sur la densité et inciter davantage à produire dense

- En matière de fiscalité, minorer les taxes (notamment la taxe d'aménagement) sur les opérations denses ; Il est mis en avant que la taxe d'aménagement est parfois très élevée (taux de 20%) dans des territoires où il est nécessaire de densifier ;
- Communiquer sur des opérations de maisons individuelles denses réussies : recenser et diffuser des opérations qualitatives, créer un catalogue de maisons individuelles mitoyennes ;
La question de l'acceptabilité de ces formes urbaines par les collectivités et les acquéreurs a été soulevée, soulignant la nécessaire évolution des mentalités et le besoin de compenser la promiscuité par un aménagement de proximité qualitatif (espace de jeux pour enfants...) ;
- Construire un argumentaire objectif en faveur de la densité (des participants soulignent le manque d'arguments objectifs permettant de convaincre de l'intérêt de la densité sur certains territoires).

Objectiver et optimiser les coûts liés à la densité

Les participants soulignent le niveau de coût important lié à la densité : coût d'ingénierie, coût de la VRD, coût des normes, coût de construction (eaux pluviales, transport...). Le coût de construction du logement collectif (~2000 € 1000 à 1500 € par m² de SH) est estimé supérieur à celui des maisons individuelles (~1000 à 1500 € par m² de SH).

Plusieurs propositions sont faites pour améliorer la transparence et diminuer ces coûts :

- Isoler le coût lié à l'ingénierie et ne pas le soumettre à la même fiscalité que les autres coûts. Distinguer ainsi trois termes constitutifs du prix :
 - Prix du terrain ;
 - Prix de la maison ;
 - Prix de l'ingénierie.
- Mutualiser les coûts d'ingénierie en zone dense pour réduire les frais de notaire et les coûts liés à la fiscalité. Par exemple, constituer un groupement d'intérêt économique (GIE) pour le terrassement de terrain.

Restitution et conclusion

Les prochaines étapes de la démarche sont les suivantes :

I. Modalités de poursuite des travaux : date de la restitution

- Mardi 24 mai après-midi à Marseille : réunion de restitution.

II. Objectifs à fin juillet 2016

- Au niveau régional :
 - Synthèse régionale sur les filières de production de logements et leurs difficultés issue du chantier ;
 - Un plan d'actions régional issu des 4 ateliers de travail ;
 - Propositions d'actions à mener au niveau national.
- Au niveau national :
 - Diagnostic transverse des freins à la production de logements ;
 - Recommandations pour dynamiser la production de logements et plan d'actions associé ;
 - Capitalisation sur les méthodes de concertation existantes pour mobiliser les acteurs dans les territoires.

Annexe : Liste des participants aux ateliers

| NOM | Prénom | Organisme |
|-----------------|-------------|---|
| AGOSTINI | Coryne | Métropole Aix-Marseille-Provence (Pays d'Aubagne) |
| AGOSTINI | Lola | Nicaya |
| BAILLARGUET | Sabine | DGALN/DHUP |
| BIAU | Géraldine | DREAL PACA |
| BOUCHET | Nina | Equipe SGMAP |
| CABRIER | Christian | CVRH Aix-en-Provence |
| CAROTENUTO | Nathalie | DDTM 06 |
| COURVALIN | Aliénor | Equipe SGMAP |
| DESPLATS | Valentine | CAUE 13 |
| DUTHEIL | Nathalie | LOGIREM |
| FAUCHER | Patrick | SNAL |
| GALLEYRAND | Claire | CEREMA Méditerranée |
| GERARD | Yann | Agence d'urbanisme Rhône Avignon Vaucluse (AURAV) |
| GUERRA | Bruno | UMF - LCA |
| HEITZ | Rebecca | Établissement public d'aménagement Plaine du Var |
| HENCKEL | Sandrine | Région PACA |
| JINADOU | Christine | ERILIA |
| LE CORFEC | Yann | SNAL |
| LUYTON | Nicolas | Grand Delta Habitat |
| MATHIEU | Emmanuel | UNICIL |
| MINELLI | Olivier | AUPA |
| MOISSON DE VAUX | Bénédicte | DDTM 13 |
| NECAS | Béatrice | DDTM 06 |
| OFFERLE | Philippe | DDTM 06 |
| ORTET | Nathalie | SNAL |
| PAYET | Philippe | CEREMA |
| PERRICAUDET | Claire | AGAM |
| POUSSARD-BORREL | Jean-Marc | Géomètre-Expert |
| RICHAUD | Jean-Pierre | UNGE |
| ROUSSELOT | Peggy | AGAM |
| SECCHI | Robert | OPH Cannes |
| THORN | Liza | Métropole Aix-Marseille-Provence (Pays d'Aix) / |
| VAUTRIN | Brigitte | DREAL PACA |
| YAHY | Lisa | AURAV |