

**LES ÉTUDES**  
DE L'INSTITUT PARIS REGION



SOCIÉTÉ - HABITAT

Avril 2026

# CONSTRUIRE EN CONTEXTE MÉTROPOLITAIN

ENQUÊTE SUR LE RÔLE DES MAIRES



[www.institutparisregion.fr](http://www.institutparisregion.fr)

L'INSTITUT  
PARIS  
REGION



# CONSTRUIRE EN CONTEXTE MÉTROPOLITAIN

## ENQUÊTE SUR LE RÔLE DES MAIRES

Avril 2026

### **L'INSTITUT PARIS REGION**

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15  
Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49  
[www.institutparisregion.fr](http://www.institutparisregion.fr)

Directeur général : Nicolas Bauquet

Directeur général adjoint, coordination des études : Sébastien Alavoine

Département Habitat et Société : Léo Fauconnet, directeur de département

Étude réalisée par Anne-Claire Davy, Tanguy Le Goff

Avec la collaboration de Noémie de Andrade, Lucille Mettetal, Olivier Mandon, Valentin Sauques et Isabelle Zugetta

Cartographie réalisée par Marie Pagezy-Boissier

Maquette réalisée par Stéphanie Lentz

N° d'ordonnancement : 2.23.012

*Crédit photo de couverture : Pierre-Yves Brunaud/ L'Institut Paris Region*

*En cas de citation du document, merci d'en mentionner la source :*

Auteur (nom, prénom) / Titre de l'étude / L'Institut Paris Region / année

***Remerciements*** L'équipe remercie vivement les maires de nos sept communes d'études d'avoir pris le temps de partager avec nous leur expérience d'élu et leur vision des enjeux de la construction dans leur ville. Elle remercie, également, tous les services municipaux et leurs partenaires locaux qui se sont montrés disponibles pour nous exposer la manière dont, dans le cadre de leurs projets de construction, ils interagissent avec les maires et leurs équipes.

# Résumé exécutif

## Construire en contexte métropolitain

### Enquête sur le rôle des maires

Le contexte de métropolisation de l'Île-de-France est marqué par un marché de l'immobilier très tendu dont les tendances sont guidées à la fois par la conjoncture internationale, des flux financiers d'investissement et des concurrences d'usage. Dans ce contexte, les acteurs, au premier rang desquels l'État et la Région, partagent des objectifs ambitieux de construction de logements, pour répondre à une forte demande insatisfaite et garantir les conditions de vie des habitants. Pour autant, concilier un développement urbain respectueux du ZAN et une densification acceptable socialement n'est pas chose aisée. **Dans ce champ de contraintes, pourquoi et comment des maires franciliens ont, au cours des 20 dernières années, initié et accompagné la production de logements neufs dans leur ville ?**

Pour répondre à ce questionnement, cette étude s'est attachée à identifier ce que sont les communes bâtisseuses d'Île-de-France, où elles se situent et quelles en sont les caractéristiques. Parmi les 1 266 communes d'Île-de-France, 77 apparaissent, selon la méthode mise en place dans ce travail, comme « très bâtisseuses ». Elles partagent pour caractéristiques d'avoir, sur la période 2008-2021, un taux annuel moyen de construction de logements de 2,7% (deux fois plus élevé qu'à l'échelle de l'Île-de-France), 70 % de logements collectifs, une part conséquente de leur production en locatif social (20 à 25 %) et, fait notable, cette construction neuve se fait principalement en renouvellement-densification ou par un recyclage urbain de parcelles non résidentielles. Ces communes, qui appartiennent principalement au cœur d'agglomération mais pas uniquement, se distribuent de manière assez homogène dans cet espace dense où le marché immobilier est dynamique avec des fonciers souvent chers et particulièrement convoités, ce qui constitue un élément central du modèle économique de la construction pour ces villes.

Être maire d'une de ces communes bâtisseuses ne constitue-t-il pas un risque politique, à en croire l'adage selon lequel un « maire bâtisseur » est un « maire battu » ? Si l'analyse des résultats des élections municipales sur les trois derniers scrutins (2008-2014-2020), montre que les maires de communes très bâtisseuses ont une stabilité légèrement moindre que les autres, il n'y a pas de lien systématique entre une importante construction sur son territoire et le fait d'être battu. Au contraire même, et c'est un enseignement fort de cette étude, les maires qui assument un projet politique de transformation d'une ville en s'appuyant sur de la construction neuve, s'ils savent en construire un « récit gagnant », valorisant les retombées positives avec et pour leur population (transformation de l'image et de l'attractivité de la ville, production de logements tout en protégeant les espaces pavillonnaires), voient la confiance des électeurs renouvelée, signe qu'il vaut mieux vouloir garder la main sur ce qui se produit, garantir la qualité de ce qui se fera, que de subir les effets urbains d'une production résidentielle guidée uniquement par le marché.

Au-delà de l'analyse quantitative donnant à voir ce qui se joue à l'échelle francilienne, l'intérêt de cette étude réside dans son approche « par le bas » des enjeux que posent et qui se posent à un maire lorsque sa commune est une « commune bâtisseuse », du fait de sa politique municipale ou de causes exogènes (grand projet porté par l'État, dynamiques du marché local de l'immobilier). De l'étude du système d'acteurs de la production de logements de 7 communes « très bâtisseuses », deux principaux enseignements se dégagent :

- Les maires qui ont un projet affirmé de construction pour leur commune souhaitent le maîtriser et se dotent pour cela d'outils juridiques et en ingénierie. Ils s'appuient notamment sur un opérateur de l'aménagement (SPL, SEM) qui, bien souvent, est désormais un outil intercommunal mais qui est mis au service du projet municipal. Si le maire reste bien le premier porteur de l'acte de construire dans sa commune, les outils apportés par l'intercommunalité sont désormais un appui essentiel pour conduire un projet et peser dans les échanges avec les promoteurs immobiliers aussi bien en amont qu'en aval des opérations de construction.
- Les maires mobilisent fortement les outils juridiques, tels que les OAP thématiques des PLU.I ou les Chartes promoteurs, pour encadrer leurs négociations avec les opérateurs de la construction. Cet urbanisme négocié n'est pas vécu comme une contrainte, comme un frein par les promoteurs, mais comme un moyen de réduire les incertitudes de la variable politique.

Cette étude livre un autre enseignement particulièrement intéressant sur les effets de la production de logements relatifs aux retombées fiscales pour une commune. La construction a un effet mécanique positif en générant, par l'augmentation de l'assiette fiscale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), un accroissement des recettes d'autant plus important que la « valeur locative » d'un nouveau logement est plus élevée que celle d'un bien ancien. Des effets à moyen terme sont également observés sur d'autres recettes fiscales comme les DMTO (droits de mutation à titre onéreux ou « frais de notaire ») dans la mesure où l'accroissement du nombre de logements sur une commune accroît par la suite l'occurrence de transactions immobilières. Les retombées financières sur la Dotation globale de fonctionnement (DGF) sont en revanche nettement plus incertaines. Les mécanismes de réversion de la DGF tendraient théoriquement à valider l'assertion selon laquelle « plus de logements = plus d'habitants = plus de dotations ». Pour autant, d'autres éléments de contexte viennent fortement minorer ce constat, en premier lieu les différents arbitrages des gouvernements successifs visant à baisser les dotations forfaitaires « à l'habitant » au profit de dotations de péréquation. La mise en relation, dans le temps, des montants de DGF des communes avec l'évolution de leur population ne permet en effet pas de conclure à un lien entre la production de logements et l'augmentation des dotations d'Etat.

Au regard de l'ensemble des contraintes que fait peser la production de logements sur une commune, du manque de cohérence entre la fiscalité locale et les objectifs de construction, on mesure la pertinence des aides aux maires bâtisseurs pour accompagner les communes dans leurs projets de construction résidentielle, et ainsi répondre aux objectifs régionaux de production et aux besoins très importants, qui appellent une action collective organisée.

# Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>7</b>
<b>PARTIE I Être une commune bâisseuse en Ile-de-France ?</b> .....	<b>10</b>
Identifier les communes bâisseuses en Ile-de-France ? Une approche statistique.....	10
Dynamiques de construction et stabilité politique : quelles spécificités des communes bâisseuses ?.....	15
Construction et ressorts financiers des communes : des liens distendus ?.....	18
Aider les communes bâisseuses ? Le rôle de l'Etat .....	22
<b>PARTIE II Retours d'expériences de 7 communes bâisseuses franciliennes</b> .....	<b>30</b>
A la recherche de maires de communes bâisseuses ? .....	30
Quels sont les facteurs déclencheurs et les intentions à l'origine des projets de construction des villes ?.....	34
De quelles exigences en matière de construction les maires se font-ils les porteurs ?.....	45
Comment les maires accompagnent ou régulent-ils la production de logements ? .....	51
Des habitants à convaincre, lever la contrainte de l'acceptabilité des projets ?.....	64
<b>Conclusion</b> .....	<b>80</b>
<b>Que signifie être maire d'une commune bâisseuse dans un contexte métropolitain ?</b>	<b>80</b>
« Maire bâisseur » : une catégorie d'analyse mais un rôle non revendiqué.....	80
Quels leviers dans les mains des maires pour maîtriser la production de logements ? .....	84
Comment renforcer les capacités et les motivations des maires à construire des logements ?	85
<b>Bibliographie</b> .....	<b>88</b>
<b>Liste des personnes rencontrées</b> .....	<b>90</b>



# Introduction

La métropole régionale d'Île-de-France fait l'objet, de longue date, d'un déficit chronique de logements face à la demande et aux besoins<sup>1</sup>. Au cours des années 2010, dans la dynamique initiée par la Loi sur le Grand Paris fixant un objectif de construction de 70 000 logements, une mobilisation inédite des acteurs privés et publics a permis d'accroître de manière substantielle la production de logements pour atteindre l'objectif quantitatif fixé. Mais, dans le contexte des crises du début des années 2020 (Covid 19, guerre en Ukraine, inflation, hausse des taux d'intérêt ...), le marché du logement connaît une situation très difficile atténuée par l'action de l'Etat et, plus largement de l'industrie publique de l'aménagement, et notamment des opérateurs de l'aménagement et du foncier pour maintenir un rythme soutenu de production de logements (Le Goff, 2022). Du côté du bloc communal, les structures intercommunales sont indiscutablement montées en puissance en se dotant notamment d'outils juridiques et techniques d'aménagement et en élaborant pour certaines des visions stratégiques à l'échelle du territoire. Néanmoins, le niveau communal reste central dans l'acte de construire, notamment du logement, et celui où se décide ou non les projets (PLU, PC, relations aux promoteurs et aux bailleurs porteurs de projets de construction ...).

Face aux enjeux, déterminants dans la période actuelle, de relance de la production de logements, L'Institut Paris Region a souhaité décrypter les organisations originales mises en place au sein de communes franciliennes enregistrant un taux de construction particulièrement élevé. Il s'est donc mis en quête de ces communes bâtisseuses d'Île-de-France et, parmi celles-ci, a cherché à identifier et comprendre le rôle que jouent les maires dans les systèmes locaux d'acteurs de la production de logement.

Dans cette perspective, il s'est d'abord agi de repérer les communes se singularisant par des trajectoires particulièrement dynamiques en matière de construction, susceptibles d'être qualifiées de « communes bâtisseuses » au regard des moyennes régionales et des enjeux que cela recouvre pour elles. Pour cela une typologie statistique descriptive a été élaborée permettant de distinguer des communes franciliennes plus ou moins bâtisseuses selon leur taux de construction, la part de leur développement en recyclage urbain ou en densification et le type de logements construits (poids du collectif). A partir de cette typologie, des classes de communes ont été constituées, dont la stabilité politique des équipes municipales et l'évolution des recettes fiscales ont été comparées.

A l'issue de ces analyses statistiques, sept terrains d'enquête ont été sélectionnés parmi les communes classées « bâtisseuses », en privilégiant celles se caractérisant par une forte part de construction en recyclage foncier et une forme de stabilité politique. En veillant à sélectionner une commune par département, notre choix de terrains s'est fixé sur les communes d'Arpajon (91), Clamart (92), Corneilles-en-Parisis (95), L'Île-Saint-Denis (93), Meaux (77), Saint-Cyr-L'Ecole (78), Villejuif (94). Pour chacune d'entre elles des entretiens ont été menés auprès des maires et des principaux acteurs de l'écosystème local de la construction : adjoints à l'urbanisme, services de la ville, aménageurs, promoteurs et bailleurs sociaux, techniciens de l'intercommunalité etc.

L'observation des systèmes de production de logements de ces communes où sont mis en œuvre des projets de développement, notamment résidentiels, particulièrement dynamiques, visait à interroger le rôle qu'y jouent les maires et les risques politiques pour ceux qui acceptent de « prendre leur part » à l'effort régional de construction de logements. Il y aurait un risque en effet de se voir étiqueté « maire bâtisseur<sup>2</sup> » car cette figure de maire tend aujourd'hui à être connotée défavorablement car associée à une sur densification urbaine non maîtrisée. Elle serait même considérée comme un handicap plutôt qu'un atout pour un maire sortant.

---

1- Alexandre Coulondre, Claire Juilliard, « 70 ans de chiffrages des besoins en logements : trajectoire d'un indicateur controversé de la politique du logement en France » - *Panoramas* n°16.

2- Cette figure de « maire bâtisseur » a, au début des années 1980, été analysée par le politiste Philippe Garraud dans son ouvrage sur les « maires urbains » des villes françaises de plus de 15 000 habitants. Il montre que plusieurs modèles de maires c'est-à-dire de « représentation des tâches, activités et réalisations légitimes et attendues » du rôle de ces élus se sont succédé depuis la Troisième République pour s'adapter aux attentes de la population et à l'évolution du système politico-administratif. Au modèle traditionnel, « du bon père de famille » aurait succédé, le modèle du « maire bâtisseur ». Il se serait affirmé, dans les années 1960, dans un contexte général de forte croissance économique, d'urbanisation accélérée et de mise en place de politiques publiques nationales d'équipement pour y faire face. Sur le plan des pratiques municipales, il aurait conduit à des investissements considérables, soutenus par des subventions très fortes de l'Etat, une politique d'emprunt et une pression fiscale croissante. S'il le rattache à une période donnée – celle des Trente Glorieuses – Philippe Garraud souligne cependant que ce modèle de « maire bâtisseur » peut être réactivé selon le contexte local, selon les attentes supposées de la population et/ou les stratégies de conquête ou de préservation du pouvoir des maires. Philippe Garraud, *Profession homme politique. La carrière politique des maires urbains*, L'Harmattan, Paris, 1989, p.160-161.

La presse locale et nationale a d'ailleurs largement diffusé cette idée lors des dernières campagnes municipales de 2020 évoquant « L'échec des maires bâtisseurs<sup>3</sup> », « le débat sur la densification<sup>4</sup> », « la fin des maires bétonneurs<sup>5</sup> ».

Cette croyance explique que, souvent, quelques mois avant les élections municipales, on constate un ralentissement du rythme de la construction comme si les maires ne souhaitent pas entrer en campagne avec cette image. L'Observatoire régional du foncier (ORF) notait ainsi, en 2019 - à la veille des élections municipales de 2020 - un « recul historique des mises en vente », qu'il attribuait au contexte pré-électoral (note du 3 octobre 2019). Pourtant, aucune recherche n'a démontré qu'un maire bâtisseur, qui assume sa politique de production de logements, aurait aujourd'hui moins de chance de se faire réélire. On peut d'ailleurs penser que cette figure de maire est différemment perçue par les habitants d'une commune selon que celle-ci est urbaine, périurbaine ou rurale car on sait que la densification n'est pas ressentie de la même manière selon ces espaces<sup>6</sup>.

Se demander si « maire bâtisseur » rime effectivement, comme le veut l'adage, avec « maire battu », c'est aussi rechercher, a contrario, les exemples qui montrent qu'ambition de développement et longévité politique à la tête d'une mairie peuvent aller de pair. Sur ce point, de nombreux travaux portant sur le pouvoir local ont bien montré comment certains maires ont su construire et asseoir leur légitimité politique sur leur action et leur image de maire bâtisseur transformant la matérialité et la forme même d'une ville : plusieurs figures peuvent ici être évoquées, Pierre Mauroy à Lille<sup>7</sup>, Michel Delebarre à Dunkerque<sup>8</sup>, André Santini à Issy-les-Moulineaux<sup>9</sup> ou encore Alain Juppé à Bordeaux<sup>10</sup>.

Aujourd'hui, dans le contexte métropolitain francilien, toute la difficulté pour les maires est donc que, d'un côté, ils s'exposent aux critiques de leurs électeurs quand ils endossent le rôle de producteur de logements. De l'autre, ils se trouvent soumis aux règles définies par l'Etat qui, pour atteindre l'objectif légal de construction de 70 000 logements par an en Île-de-France, définit des objectifs locaux de production ambitieux qui s'imposent à leurs documents programmatiques locaux. Ils ont aussi parfois été incités ces dernières années à produire plus par des aides financières locales substantielles dans les zones tendues (dispositifs d'aides de départements, de la Région). Enfin, les associations d'élus, ont elles-aussi, pu valoriser symboliquement le modèle du maire « bâtisseur » à l'instar de l'AMIF qui a créé, en 2018, un trophée des maires bâtisseurs avant d'y mettre fin quelques années plus tard.

Comment, face à ces injonctions paradoxales, certains maires parviennent-ils à faire de leur territoire, un territoire de production de logements ? Comment s'adaptent-ils à un contexte économique et réglementaire très contraint et aux nombreux obstacles procéduraux qui pèsent sur l'acte de construire ? Sur quels opérateurs de l'aménagement, instruments et outils s'appuient-ils ? Dans quelle mesure les aides à la construction proposées par l'Etat (plan de Relance pour la construction durable) ou les collectivités locales (comme les aides de la Région Île-de-France et de certains départements franciliens<sup>11</sup>) renforcent leur politique de construction ou les poussent à se lancer dans des projets urbains ? Précisément, ce travail s'intéresse à la manière dont les maires négocient, encadrent, incitent les promoteurs à construire sur leur territoire tout en tenant compte des réticences voire des stratégies de résistance de leur population (pétitions, recours ...). Au-delà de l'analyse de ce que font les maires, c'est plus largement leur rôle dans le système d'acteurs de la production de logements de ces villes que ce travail cherche à décrypter. Comprendre comment les maires, dans un contexte métropolitain francilien bien spécifique, s'adaptent aux contraintes budgétaires, normatives et sociales pour réussir à construire dans leur commune est l'objectif principal de cette étude.

---

3- « Maires, bâtisseurs, maires battus. La construction freinée par les oppositions », *Les Echos*, 8 décembre 2023.

4- « Le débat sur la densification des villes enfle à la veille des municipales », *AEF*, 10 février 2020.

5- [radiofrance.fr/franceculture/urbanisme-la-fin-des-maires-betonneurs-5136374](http://radiofrance.fr/franceculture/urbanisme-la-fin-des-maires-betonneurs-5136374)

6- Amélie Rousseau, Emmanuel Trouillard, Réconcilier densité et qualité de la construction. Faire la ville à l'heure du ZAN ? Institut Paris Region, Juin 2025

7- Maryvonne Prévôt, « Pierre Mauroy, maire bâtisseur : L'héritier de l'avenir », Association revue du Nord, 2011.

8- Pauline Prat. « Gouverner les politiques urbaines : le maire en action. Le cas de Michel Delebarre. » Cahier européen numéro 02/07, Centre d'Etudes européennes de Sciences Po, septembre 2014.

9- « Le maire bâtisseur n'entend pas lâcher les rênes », *Le Parisien*, 12 février 2008.

10- Sur la politique urbaine de Alain Juppé, voir Emile Victoire, Sociologie de Bordeaux, La Découverte, coll. « Repères », 2014. Nouvelle édition. Alain Juppé est présenté, au moment de son départ pour le conseil constitutionnel, par ses adversaires politiques comme « un bâtisseur qui a complètement transformé Bordeaux », Alain Juppé à Bordeaux. Un bilan et un esprit du compromis salué, *Le Figaro*, 13 février 2019.

11- On peut citer notamment l'aide aux « 100 quartiers innovants de la Région Ile-de-France, le CDOR des Yvelines (contrat de développement de l'offre résidentielle).



© IPR2022\_Y. BRUNEAU

## **PARTIE I**

### **Être une commune bâtitrice en Ile-de-France ?**

Avant toute chose, il convient de définir ce qu'est une commune bâtitrice en Ile-de-France. A partir de quel rythme et de quel volume de construction peut-on considérer qu'une commune se distingue en la matière. Et quels impacts politiques et fiscaux cela peut-il produire ? Pour répondre à ces questions, un travail statistique a été mené visant à identifier les communes présentant une trajectoire dynamique en matière de construction dans le contexte francilien. Des essais de typologisation des communes bâtitrices, réalisés à l'échelle nationale, ont conduit à placer un grand nombre de communes franciliennes dans cette catégorie, compte tenu de la sur-représentation des communes urbaines dans la région<sup>12</sup>. Il s'agissait ici de se doter d'un référentiel francilien plus précis pour identifier des communes qui, dans le contexte régional, étaient parvenues à construire plus que la moyenne ces 15 dernières années.

Les trajectoires politiques et fiscales des communes franciliennes les plus bâtitrices mises en évidence par la typologie, ont ensuite été analysées afin de voir si elles permettaient de distinguer des spécificités et des effets propres à ces communes. A partir de données électorales, issues de plusieurs élections municipales, nous avons notamment cherché à confronter l'adage « maire bâtisseur, maire battu » à la réalité. Puis, le ou les éventuels impacts pour ces communes en matière de richesse fiscale, liée à leur statut de communes bâtitrices, ont été étudiés.

### **Identifier les communes bâtitrices en Ile-de-France ?**

#### **Une approche statistique<sup>13</sup>**

En matière de construction, l'Île-de-France se démarque des principales métropoles régionales, de dimension internationale, par le dynamisme de sa construction. Ce constat s'explique, en partie, par une tradition ancienne de l'aménagement public qui se traduit par un puissant réseau d'acteurs publics, parapublics accompagnant les acteurs privés avec lesquels ils portent la production de foncier à bâtir et la construction immobilière (Pradella 2022, Le Goff, 2022)

Si le contexte actuel d'inflation des coûts de construction, de difficultés exacerbées pour les ménages à accéder à un crédit immobilier mais également d'accroissement des prix du foncier, est marqué par un effondrement de la construction, il n'en a pas toujours été ainsi. La période examinée ici s'étend sur les deux derniers mandats municipaux. Elle a été marquée par de nombreuses mutations en matière de production de logements et plus particulièrement par deux phases caractérisées par une forte croissance de la construction en Île-de-France. La première phase court de l'année 2010 au milieu de l'année 2013 et la seconde, plus longue et d'une intensité encore bien supérieure, débute dans le courant de l'année 2015 jusqu'à s'étioler au milieu de l'année 2019.

#### **Une construction qui s'accroît dans un contexte de sobriété foncière**

Les faibles niveaux de construction observés au début des années 2000 et les tensions rencontrées pour l'accès au logement en Île-de-France amènent le législateur, en 2010, dans le cadre de la loi relative au Grand Paris, à fixer un objectif de construction de 70 000 logements par an. À partir de 2015, la situation s'améliore sensiblement avec un nombre de mise en chantier dépassant même l'objectif fixé pour les années 2017, 2018 et 2019. Un an avant les élections municipales, le volume des constructions commence à faiblir, un phénomène accentué par les effets de la crise sanitaire. Cependant, l'Île-de-France a enregistré la plus forte croissance du nombre de ses mises en chantier au cours des deux dernières décennies, se positionnant parmi les rares régions affichant une évolution positive du nombre de ses constructions neuves. Passant de plus de 420 000 logements construits, de 2001 à 2010, à près de 660 000, de 2011 à 2020, la construction progresse de moitié entre les deux décennies<sup>14</sup>.

12- Construire ou pas ? Les territoires de la non-production de logements. Coulondre A, Idehal, octobre 2022

13- Pour la lisibilité de la synthèse, on a fait le choix de raccourcir ces analyses comme celles relatives aux finances qu'on peut retrouver en intégralité dans les rapports mis sur le site de l'Institut Paris Region en annexe de cette étude.

14- De Andrade Noémie et al., Les ressorts d'une région bâtitrice, 20 ans de construction de logements en Île-de-France, L'Institut Paris Region, 2023

Témoignant des efforts de densification réalisés en Île-de-France ces dernières années, les surfaces foncières mobilisées pour la construction tendent à diminuer. Les gains de densité, dans un contexte de forte croissance de la construction, ont été rendus possibles par une diminution notable du recours au prélèvement sur les espaces naturels agricoles et forestiers par rapport à d'autres modes d'urbanisation. De plus, l'augmentation du renouvellement urbain et des changements d'usages dans la production de logements ont également contribué à cette tendance.

## **Une construction qui se resserre et qui se tourne de plus en plus vers le collectif**

Dans ce contexte, la géographie de la construction en Île-de-France subit une transformation majeure, avec une activité en petite couronne presque équivalente à celle de la grande couronne, traditionnellement plus active dans la production de logements. Si les constructions ont progressé en grande couronne par rapport à la période précédente (+41,3 %), la production de logements a été presque deux fois plus importante en petite couronne, avec une augmentation d'environ 79 % entre les années 2000 et 2010. Pendant les années 2010, la Seine-Saint-Denis est devenue le département le plus bâtisseur d'Île-de-France, doublant sa dynamique de construction qui atteint 119 000 mises en chantier en dix ans. Renforçant encore leur dynamique de construction, les Hauts-de-Seine conservent leur deuxième place, contribuant à près de 15 % de l'activité régionale.

L'évolution de la géographie de la construction s'accompagne de transformations structurelles dans la nature de l'offre résidentielle produite, avec une diminution du nombre de maisons produites entre les deux dernières décennies (-9 %) et à l'inverse, une progression de près de 80 % du nombre d'appartements construits. La dynamique de construction de l'Île-de-France est portée par l'habitat collectif, dont la croissance résulte de l'augmentation significative de la construction en petite couronne et de la transformation notable de l'offre de logements neufs en grande couronne, puisque la quasi-totalité de l'effort de construction consenti entre les décennies 2000 et 2010 y est imputable aux logements collectifs. Les territoires de grande couronne passent ainsi d'un profil où l'habitat individuel représente près de 36 % de la construction à un peu plus de 22 %.

## **Une typologie pour identifier les communes bâtisseuses**

Dans un contexte de changements majeurs dans l'offre de construction, l'objectif est ici de définir une typologie des communes franciliennes selon leurs dynamiques de construction. Cette classification vise à identifier différents profils de communes plus ou moins actives dans le domaine de la construction, dans le but de mettre en évidence leurs caractéristiques et les contextes locaux associés aux territoires engagés dans ce processus.

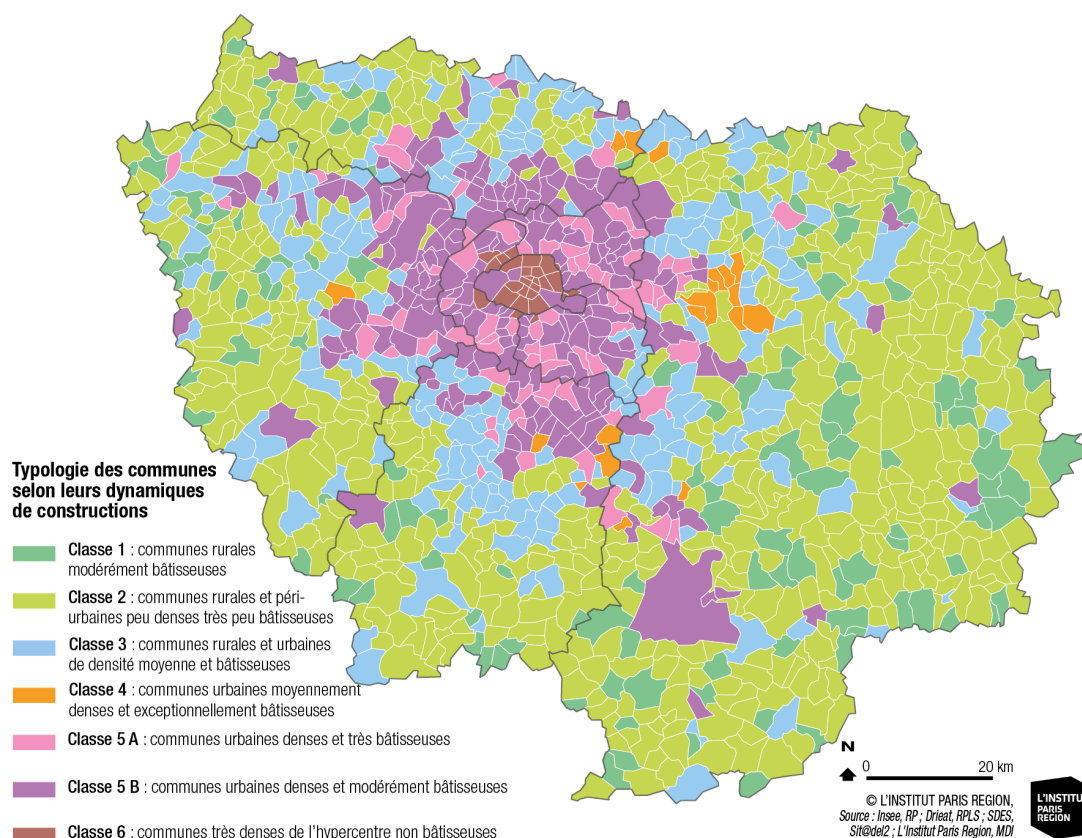
A partir d'une exploitation statistique par « analyse en composante principale<sup>15</sup> » d'un jeu de données relatif aux caractéristiques de leur parc de logements, l'intensité et la nature de leur construction sur la période couvrant les deux derniers mandats municipaux (les trajectoires des 1 287 communes franciliennes ont été comparées et distinguées. Elles ont ensuite été regroupées en une typologie comptant sept types de communes partageant des similarités structurantes.

De manière schématique, cet exercice révèle une ligne de partage entre les communes caractérisées par l'intensité de leur activité de construction et celles caractérisées davantage par la nature de leur construction et leur densité bâtie initiale. Concernant ce dernier aspect, les territoires se divisent ainsi entre ceux qui sont plutôt denses, principalement engagés dans la construction de logements collectifs ou à vocation sociale tout en artificialisant peu, et ceux qui sont moins denses, privilégiant les extensions urbaines au détriment des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF). Se dessinent ainsi sept classes de territoires.

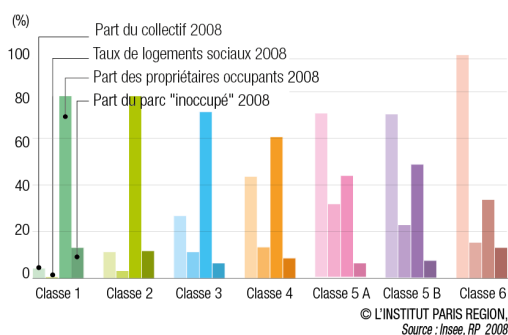
---

15- L'Analyse en composante principale » (ACP) permet d'étudier simultanément un grand nombre de variables quantitatives en revenant à un espace de dimension réduite tout en conservant au mieux la structure des données initiales. Son objectif est d'obtenir le résumé le plus pertinent possible des données initiales et de comprendre ce qui distingue les communes entre elles. Elle permet d'explorer les liens existants entre les différentes variables, ainsi que les similitudes entre les communes. Une Classification ascendante hiérarchique (CAH) est ensuite appliquée aux résultats de l'ACP, permettant de regrouper les communes en catégories en fonction de leurs similarités, selon une méthode dite « agglomérative », aboutissant à l'identification de sept classes de territoires. Cette méthode vise à regrouper progressivement les communes étudiées en différentes catégories en fonction de leurs similarités, pour constituer différents profils au sein d'une typologie communale.

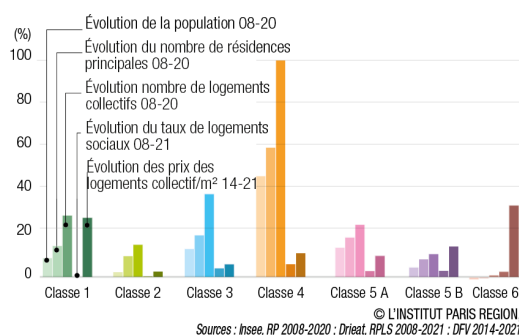
# Typologie des communes franciliennes selon leurs dynamiques de construction au cours des deux derniers mandats municipaux



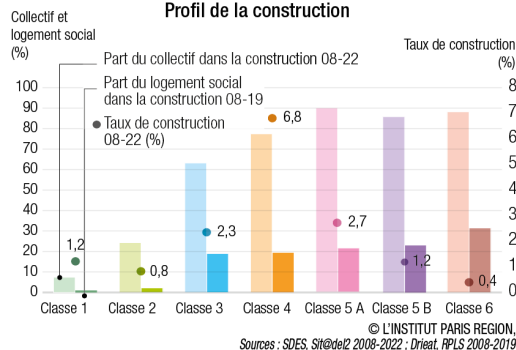
**Contexte initial (2008)**



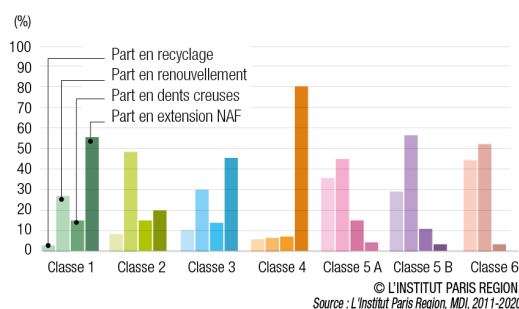
**Évolution et dynamiques du parc**



**Profil de la construction**



**Modes de développements foncier**



## Cette typologie identifie ainsi 7 profils types de communes

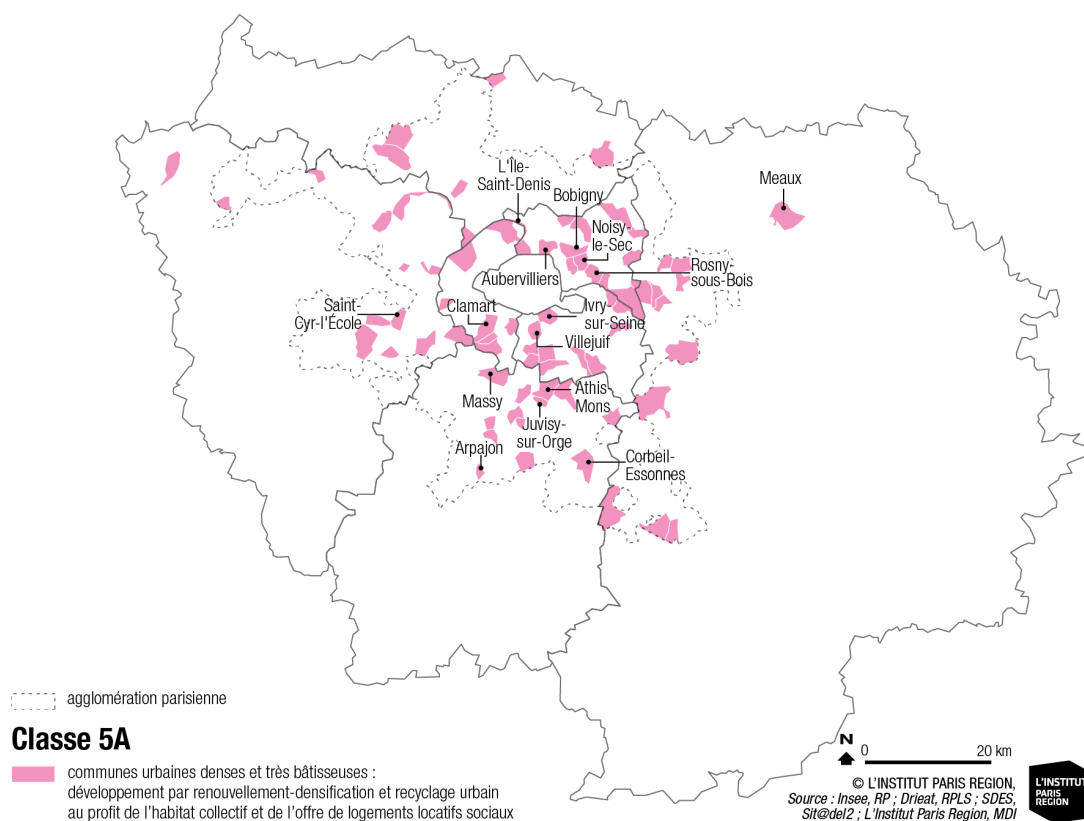
- Les communes rurales modérément bâtitrices, construisant en extensions NAF, au profit de l'habitat individuel (classe 1). Inscrites dans des territoires ruraux., elles se distinguent par leurs parts élevées de propriétaires et de logements individuels ainsi que par une croissance démographique plus forte que dans les autres territoires ruraux franciliens (+9 % entre 2008 et 2020), en lien avec une construction, modérée mais plus élevée que dans les autres territoires ruraux (1,2 construction par an pour 100 logements préexistants). La construction s'y fait en majorité en extension urbaine (55 % des surfaces urbanisées) et à destination d'un habitat individuel.
- Les communes rurales et périurbaines peu denses et très peu bâtitrices, construisant peu en extensions hors du tissu urbanisé, tout en diversifiant leur habitat en faveur du collectif (classe 2). Ce sont essentiellement des communes rurales ou urbaines de densité moyenne qui construisent peu (0,8 construction en moyenne chaque année pour 100 logements préexistants contre une moyenne de 1,3 en Île-de-France). Elles sont marquées par la faible croissance, voire la déprise de leur population entre 2008 et 2020. Elles construisent peu en extension (20 %) et plutôt en renouvellement-densification. Elles développent davantage leur parc collectif (1/4 de la production) que les communes de la classe 1, tout en gardant une part marginale de logements sociaux dans la production (2%) et le stock (3,5 %).
- Les communes rurales et urbaines de densité moyenne, bâtitrices, construisant autant en extension NAF qu'au sein de l'enveloppe urbaine existante, favorisant l'habitat collectif et un léger rattrapage de l'offre de logements locatifs sociaux (classe 3). Situées souvent aux franges de l'agglomération parisienne, ce sont des communes rurales et urbaines de densité moyenne qui affichent des taux de construction relativement élevés (2,3 logements autorisés par an en moyenne pour 100 logements entre 2008 et 2022). Elles enregistrent une croissance importante de leur parc (+22 % entre 2008 et 2020) et de leur population (+ 13 % environ, près de 2,5 fois le niveau moyen francilien). Ces communes construisent pour près de la moitié sur des espaces naturels agricoles et forestiers (45,6 % de la production d'habitat entre 2011 et 2020) et pour moitié en renouvellement-densification de leur tissu existant. La production de ces communes transforme le profil de leur offre de logement avec une forte croissance de l'offre collective (63 % de la construction) et sociale (+4 pts).
- Les communes urbaines moyennement denses et exceptionnellement bâtitrices, construisant majoritairement en extensions NAF au profit de l'habitat collectif et de l'offre de logements locatifs sociaux (Classe 4). Peu nombreuses car très atypiques, ces communes, au profil comparable avec la classe 3 se distinguent par des taux de construction et de croissance démographiques très élevés (6,8 logements autorisés en moyenne /100 logements préexistants et +46 % d'habitants). Elles s'inscrivent en proximité avec les villes nouvelles, en particulier dans le périmètre du projet d'aménagement de Marne-La-Vallée, aux abords d'Evry ou de Sénart. Leurs modes d'urbanisation reposent presque entièrement sur la consommation d'espaces NAF (plus de huit constructions sur dix produites sur des parcelles auparavant non-bâties) et plus des trois-quarts de leur effort de construction concerne des logements collectifs, notamment locatifs sociaux (+ 6 pts entre 2008 et 2021).
- Les communes urbaines denses très bâtitrices se développant par renouvellement-densification et recyclage au profit de l'habitat collectif et de l'offre de logements locatifs sociaux (classe 5A). Fortement urbanisées et denses, ces communes, essentiellement situées dans l'agglomération parisienne, ont une part très majoritaire de logements collectifs dans leur parc (70%) comme dans leur flux de construction (85 %) et consacrent une part conséquente de leur production à l'offre sociale (de 20 à 25 %, +2,7 pts entre 2008 et 2021). Elles produisent peu de logement par consommation d'espaces NAF (moins de 4 % entre 2011 et 2020) et privilégient la production de logements en renouvellement-densification (pour près de la moitié) ou recyclage urbain de parcelles non résidentielles (pour près d'un tiers). Dans ces territoires, l'intensité annuelle de la construction (2,7 %) est deux fois plus élevée qu'en Île-de-France. Elle a entraîné une augmentation de plus de 20 % du parc de logements et une croissance démographique de plus de 13 % au cours des quinze dernières années.

- Les communes urbaines denses modérément bâtitrices, se développant par renouvellement-densification et recyclage urbain au profit de l'habitat collectif et de l'offre de logements locatifs sociaux (classe 5B). Ces communes ont un profil comparable à celui des communes de la classe 5A, mais avec une intensité de construction plus de deux fois moins importante. Leur parc de logements (+9 % au cours de la dernière décennie) comme leur population (+4 %) progressent plus lentement.
- Les communes très denses de l'hypercentre urbain : zones de quasi non-construction et d'atonie démographique (classe 6). Rassemblant quelques arrondissements parisiens et communes limitrophes, ces communes ont un rythme de construction plus de trois fois inférieur à la moyenne régionale, (0,4 construction annuelle pour 100 logements préexistants). Au cours de la dernière décennie, leur faible production immobilière et la progression du parc vacant ou inoccupé<sup>16</sup> (de 13,4 % à 17,3 % des logements entre 2008 et 2020) se sont traduit par une déprise démographique (-1,8 %). Toute la production immobilière s'y concentre sur l'enveloppe urbaine préexistante et est orientée vers de l'habitat collectif (près de 88 %) et social (plus de 30 %).

Cette classification permet ainsi de distinguer 3 types de communes marquées par des trajectoires bâtitrices singulières : les classes 3, 4 et 5A. Toutes se distinguent par des taux de construction dynamiques mais nous nous intéresserons essentiellement dans la suite de cette étude aux communes urbaines denses les plus bâtitrices (5A).

Ces communes accueillent en effet les principaux flux de construction dans la région et sont au cœur des ambitions fixées par la planification régionale pour l'avenir en raison de leur bonne insertion dans les bassins d'emploi et la qualité de leur desserte en transports en commun. Elles illustrent de plus, particulièrement bien, la complexité du contexte francilien de production de logements : avec des modes de construction privilégiant le recyclage urbain et la construction d'habitat collectif en tissu urbain dense d'avec des opérations s'inscrivant sur des fonciers relativement centraux ou connectés aux infrastructures régionales et donc relativement chers.

## Typologie des communes franciliennes selon leurs dynamiques de construction au cours des deux derniers mandats municipaux



16- Résidences secondaires, locations saisonnières, ou encore pied-à-terre professionnels

## **Dynamiques de construction et stabilité politique : quelles spécificités des communes bâtisseuses ?**

Pour aller plus loin dans l'analyse des caractéristiques des communes franciliennes bâtisseuses, identifiées par notre approche statistique et apporter un éclairage factuel sur l'assertion souvent évoquée mais jamais mesurée, « maire bâtisseur, maire battu », nous nous intéressons ici à la stabilité politique de ces communes. Pour saisir les continuités et discontinuités, nous avons dû reconstituer un état des lieux et un historique des tendances politiques des communes franciliennes, en s'appuyant sur trois types de sources :

- les données du Répertoire national des élus (RNE). Renseignées par les services des préfetures, elles communiquent des informations sur le genre, la date de naissance, la catégorie socio-professionnelle des élus. En juin 2023, il a été introduit dans cette base de données du ministère de l'Intérieur une donnée supplémentaire particulièrement intéressante, la nuance politique des élus qui, malheureusement, n'a pas été renseignée dans les mises à jour suivantes. Nous n'en disposons donc pas pour les nouveaux élus entrés en cours de mandat (depuis juin 2023) à la suite de la démission ou du décès d'un maire, ou encore de la modification dans l'équilibre politique de la majorité municipale ;
- un fichier de 519 maires de l'agglomération francilienne construit et alimenté par la mission gouvernance de L'Institut Paris Region à partir des sites internet et des fiches Wikipédia de ces communes. Ce fichier comprend les tendances politiques des maires, leurs dates de début et de fin de mandat en 1970 et 2024. Il est donc à la fois plus complet sur le plan des données enregistrées et de l'échelle temporelle retenue ;
- les bases de données des résultats des élections municipales de 2001, 2008, 2014 et 2020 du ministère de l'Intérieur et de l'Outre-Mer. Ces bases contiennent, entre autres, le nombre de listes déposées et, pour chaque liste, les nuances politiques, le nombre de voix obtenues, le pourcentage des voix sur le nombre de suffrages exprimés. L'ensemble de ces données a permis de déterminer la liste élue majoritaire au conseil municipal.

## Les communes bâtitesses se singularisent-elles sur le plan de leur stabilité politique ?

### A-t-on observé un renouvellement politique plus fort en 2020 dans les communes bâtitesses ?

Pour répondre à cette question, nous avons commencé par examiner la stabilité politique de nos communes bâtitesses au regard de celle de l'ensemble des communes franciliennes à travers la comparaison du nombre de mandats que comptent les élus vainqueurs lors des élections municipales de 2020.

Nous avons donc dressé une carte des communes franciliennes selon le nombre de mandats effectués par les maires à la tête des municipalités au lendemain des élections municipales de 2020 distinguant les situations où le maire :

- est en train de réaliser son troisième mandat s'il a été élu sans interruption aux élections municipales de 2008, 2014 et 2020 ;
- a effectué deux mandats s'il a été élu en 2014 et en 2020 ;
- ou exécute simplement son premier mandat à la suite des élections municipales de 2020. Une situation fréquente puisque ces dernières élections ont donné lieu à un renouvellement très important des élus locaux, avec la moitié des maires élus qui engageait leur premier mandat.



Ensemble IDF Maires élus en 2020			Classe 5A Maires élus en 2020			Agglo IDF Maires élus en 2020		
Nbre de mandats	Nbre de communes	%	Nbre de mandats	Nbre de communes	%	Nbre de mandats	Nbre de communes	%
1	638	50	1	37	48	1	259	50
2	311	25	2	21	27	2	130	25
3	319	25	3	19	25	3	130	25

Qu'en est-il alors des maires des communes urbaines et bâtisseuses de la classe 5A, se distinguent-ils des maires des autres classes de communes sur le plan de leur longévité politique ?

La réponse est non. On observe certes un renouvellement important des maires élus en 2020 pour cette classe, mais à un rythme proche de la moyenne régionale (50 %) et de ceux observés dans l'agglomération : 48 % des maires de la classe 5A effectuent leur premier mandat en 2020, 27 % leur second mandat et 25 % leur troisième mandat. Il n'y a donc pas de singularité permettant de dire qu'il y aurait eu en 2020 un renouvellement plus important ou à l'inverse une stabilité plus grande des équipes élues à la tête des municipalités bâtisseuses, au regard des autres classes de communes.

### Quelle stabilité politique globale des communes urbaines bâtisseuses ?

Dans un deuxième temps, nous avons cherché à déterminer la stabilité politique globale des communes urbaines les plus bâtisseuses en nous penchant sur le nombre total d'alternances observées pendant toute la période de construction retenue dans notre étude (2008-2020). A l'issue des élections municipales de 2020, nous avons compté pour chaque commune le nombre de mandats réalisés par un maire différent depuis 2008.

Dans cet exercice, par exemple, une commune où un maire a été élu en 2008 puis en 2014 mais non réélu en 2020, est comptée parmi les communes où un maire a réalisé deux mandats.



Ensemble IDF			Classe 5A			Agglo IDF		
Nbre de mandats	Nbre de communes	%	Nbre de mandats	Nbre de communes	%	Nbre de mandats	Nbre de communes	%
1	264	21	1	17	22	1	88	17
2	685	54	2	41	53	2	301	58
3	319	25	3	19	25	3	130	25

Si selon ce mode d'observation, la stabilité politique apparaît un peu plus faible dans les communes bâtitrices de la Classe 5A que dans les autres communes de l'agglomération parisienne (22 % des maires n'ont réalisé qu'un mandat contre 17 % pour les maires de l'ensemble de l'agglomération), elles restent à un rythme de renouvellement politique comparable à celui de l'ensemble des communes franciliennes (21 %). Les communes de la Classe 5A ont peut-être une stabilité légèrement moindre que les autres communes de l'agglomération mais l'écart observé reste peu significatif à l'échelle régionale. Par ailleurs, cet écart est difficile à interpréter puisque les communes bâtitrices comptent la même part de maires renouvelés sur trois mandats que les autres communes de l'agglomération.

## **Construction et ressorts financiers des communes : des liens distendus ?**

Parmi les enjeux de la construction de logements, la question financière et l'impact du développement de la commune sur leurs ressources est couramment évoqué par les élus comme une dimension sur laquelle ils manquent de visibilité, voir une difficulté.

Pour compenser les dépenses qu'elle exige en termes d'aménagement, de construction de réseaux ou de dépenses de fonctionnement supplémentaires<sup>17</sup>, l'augmentation du nombre de logements devrait contribuer tendanciellement à accroître les ressources des communes, plus particulièrement les recettes fiscales et les dotations versées par l'Etat. Pour autant, de récentes réformes législatives en matière de fiscalité locale et les choix d'orientation des dotations allouées aux collectivités par l'Etat semblent distendre ce lien.

Comme nous l'avons fait pour tenter de mesurer un éventuel coût politique payé par les communes bâtitrices, nous avons cherché à objectiver en quoi le fait de soutenir une production importante de logement pouvait impacter les ressources financières d'une commune. Tour d'horizon des mécanismes financiers en œuvre intervenant dans la relation logement/recettes

## **Des recettes tendanciellement associées à la construction de logements**

L'accroissement du nombre de nouveaux logements construits sur une commune entraîne tendanciellement des répercussions directes sur la croissance des recettes perçues sur cette commune, en premier lieu celles d'ordre fiscal.

Différentes taxes locales s'appliquent en effet aux nouveaux logements, la première étant chronologiquement la taxe d'aménagement (TA). Celle-ci est versée par les bénéficiaires du permis de construire aux communes<sup>18</sup>. Elle est inscrite en section d'investissement dans les budgets communaux : elle ne vise qu'à pourvoir au financement des dépenses d'aménagement et d'équipements en matière d'urbanisme. Le montant perçu pour une commune résulte du produit entre une base de taxation au m<sup>2</sup> uniforme sur la région, la surface de plancher des habitations à construire, et les taux s'appliquant aux différentes communes (entre 1 et 5 % pour le taux communal, voir jusqu'à 20 % si ce taux est motivé par une nécessité de construire des équipements publics consécutifs à la construction de nouveaux locaux). Le produit de la TA pour le bloc communal s'élève dans la région à près de 200 M€<sup>19</sup>. Les niveaux de recettes perçues par les communes sont erratiques selon les années car ils évoluent en fonction du nombre de constructions autorisées sur une année. L'Institut a analysé les produits moyens de TA perçus<sup>20</sup> sur les communes au cours de la période 2016-2022. Paradoxalement, les niveaux observés en € par habitant diffèrent assez peu selon que les communes soient considérées comme très ou peu bâtitrices au sens de la classification établie par L'Institut Paris Region. Ce constat contre-intuitif pourrait être lié au fait que de multiples facteurs interagissent pour expliquer les différences de taxe perçues par les communes : les différences de taux institués, la taille des logements construits, ou encore, le fait que d'autres constructions (locaux commerciaux) sont soumises à la TA et viennent complexifier la lecture du lien TA/construction de logements.

---

17- Parmi lesquels les services scolaires et périscolaires, la gestion des déchets, la petite enfance consécutivement au besoin en service public pour les nouveaux résidents

18- Elle est instituée par ailleurs sur les départements et la Région Île de France (taux additionnels). Les métropoles (hors Métropole du Grand Paris) et les communautés urbaines dotées de la compétence PLU bénéficient de droit de la taxe d'aménagement. Les autres EPCI à fiscalité propre peuvent par ailleurs par délibération concordante la lever en substitution aux communes et en reverser le cas échéant tout ou partie aux communes en tenant compte des équipements relevant de leur compétence.

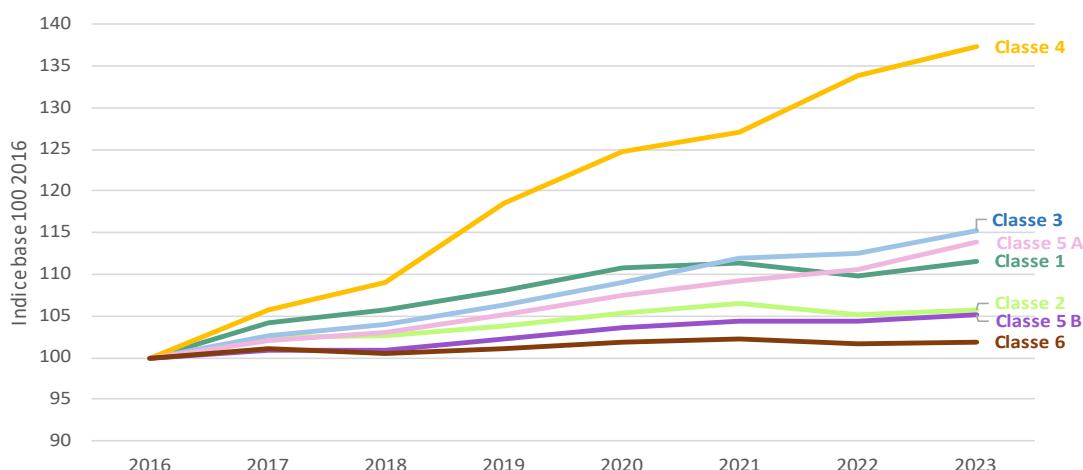
19- Sources : calculs L'Institut Paris Region d'après données DGFIP (balances comptables)

20- Hors Paris et communes de la CU GPS&O

A l'inverse de la taxe d'aménagement qui ne produit une ressource qu'au moment de la construction d'un local, la taxe foncière sur les propriétés bâties constitue, elle, une ressource pérenne. Première ressource des communes franciliennes (8,4 Mds d'euros en 2023), cette taxe est versée par les propriétaires de locaux d'habitation et professionnels. Le produit acquitté à l'échelle d'un contribuable résulte du produit entre les valeurs locatives d'un bien, déterminées par les services fiscaux, et le taux voté par l'autorité délibérante. Ces valeurs locatives font l'objet d'une actualisation annuelle en fonction de l'inflation observée. Pour une commune, la construction de nouveaux logements contribue mécaniquement à accroître ses recettes fiscales dans le sens où elle augmente, toute chose égale par ailleurs, l'assiette communale sur laquelle est assise cette taxe. Toutefois, la croissance des recettes fiscales liées à des habitations neuves pour les communes n'est pas instantanée. Les propriétaires de nouveaux logements ne sont en effet redevables de droit qu'à partir de la 3<sup>ème</sup> année qui suit l'achèvement des constructions nouvelles. Les communes peuvent toutefois délibérer pour réduire la portée de cette exonération de 40 à 90 % de la base imposable (article 1383 du code général des impôts).

L'Institut Paris Region a calculé l'évolution des bases foncières des appartements pour l'ensemble des communes franciliennes, hors actualisation annuelle. Pour se faire, les bases de taxation de ces logements ont été isolées dans le fichier foncier (base MAJIC établissant les rôles d'imposition sur le foncier) puis classées selon la typologie des communes établies par L'Institut (cf. graphique ci-dessous).

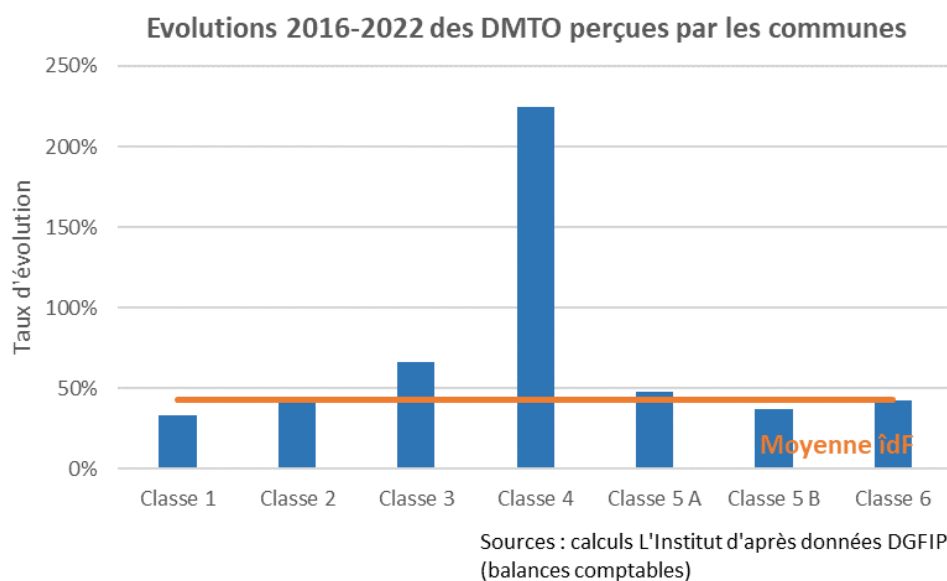
Evolution nette 2016-2023 des bases foncières des appartements (hors Paris)



Sources : calculs L'Institut Paris Region d'après données DGFiP et CEREMA

Il en ressort que les communes urbaines classées comme bâtisseuses (classe 4, classe 5A) ont vu leur base croître à un rythme rapide (plus de 37% hors actualisation annuelle des valeurs locatives). A l'inverse, les communes peu bâtisseuses ou localisées dans l'hyper centre ont vu leurs bases évoluer à un rythme inférieur à 5% sur 2016-2023. L'effet « construction de logements » est donc réel sur la dynamique des recettes de taxe foncière.

De façon indirecte et à plus long terme, une autre ressource fiscale semble être également sensible à l'évolution de la construction de logements : les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), communément appelés « frais de notaire ». Différentes structures les perçoivent : les communes, les départements et la Région. Le fait générateur du versement des DMTO à ces structures est la vente d'un bien immobilier. Pour les communes, la construction de nouvelles habitations n'a toutefois pas d'impact direct sur la dynamique de prélèvement des DMTO : les nouveaux logements soumis à la TVA font en effet l'objet d'un taux réduit (0,715%) dont le produit est affecté aux seuls départements. Pour autant, l'extension du stock d'habitations consécutive à la construction de nouveaux locaux accroît la taille du marché de l'immobilier sur une commune et, en conséquence, la probabilité de percevoir davantage de droits de mutation à plus long terme. L'analyse de l'évolution 2016-2022 des DMTO observée sur les communes franciliennes, montre que ce sont en effet les plus bâtisseuses qui ont vu leurs recettes augmenter le plus rapidement.



Si le lien entre croissance des logements et progression des recettes fiscales semble historiquement avéré, il convient toutefois de reconsidérer cette tendance au regard des récentes réformes législatives.

### **Une distanciation du lien entre construction et croissance des recettes fiscales**

Comme le souligne la cour des comptes dans un rapport publié en janvier 2024<sup>21</sup>, la suppression de l'impôt sur les résidences principales « réduit l'incitation des communes à accorder des permis de construire ou à participer à des opérations immobilières de construction de nouveaux logements et pourrait avoir contribué à accroître la part des locaux d'activité dans les nouvelles opérations ».

La suppression définitive de la taxe d'habitation sur les résidences principales a eu en effet des implications multiples et complexes qui tendent à réduire la relation entre croissance des logements et des recettes fiscales associées. La première porte sur les logements sociaux. Les contribuables résidant au sein de ces derniers versaient auparavant une taxe d'habitation qui venait abonder les budgets communaux dans un contexte où, par ailleurs, les bailleurs bénéficient historiquement d'une exonération de taxe foncière sur longue durée (15 à 30 ans). Dorénavant, les nouvelles constructions de logements sociaux ne « génèrent » alors plus de recettes fiscales, tout du moins à court et moyen terme. Face à la chute de nouvelles constructions de logements sociaux observée à la suite de la pandémie, le législateur a certes prévu une compensation liée à l'exonération de taxe foncière. Celle-ci ne couvre toutefois pas toute la durée sur laquelle court cette exonération (10 ans) et n'est limitée qu'aux logements ayant fait l'objet d'un agrément entre le 1er janvier 2021 et le 30 janvier 2026. Eu égard au contexte actuel des finances publiques, la prorogation de cette mesure semble incertaine.

Par ailleurs, la suppression de la taxe d'habitation a entraîné pour les communes une recomposition de leurs recettes fiscales avec le rapatriement dans les budgets locaux de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties. Dans la mesure où le montant de cette dernière ne correspondait pas dans la plupart des cas au montant de la taxe d'habitation perdue, certaines communes auraient bénéficié d'un trop perçu par rapport à la situation antérieure (situation de surcompensation) ou, au contraire, d'un manque à gagner (situation de sous-compensation). Un mécanisme de correction a donc été institué, le coefficient correcteur (« coco »), qui vise schématiquement à appliquer aux bases foncières un taux de correction permettant d'obtenir une taxe foncière équivalente aux produits perçus antérieurement avec les parts communales de la taxe foncière et d'habitation. Ce dispositif a permis la première année une compensation « à l'euro près » pour les communes. Il organise indirectement un système de redistribution d'impôts entre les différents contribuables des communes surcompensées vers celles sous-compensées.

<sup>21</sup> L'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprise et de la (dé)territorialisation de l'impôt. Janvier 2025. Cour des Comptes

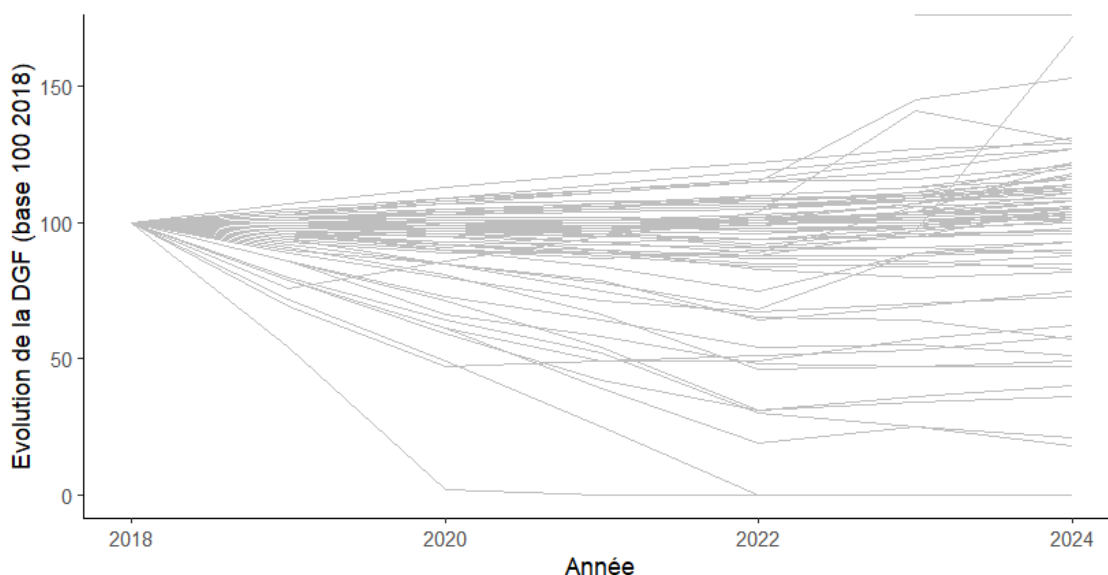
Toutefois, la sanctuarisation du « coco » dans le temps devrait créer à long terme une inégalité de traitement entre collectivités. En effet, selon les communes, le produit marginal perçu pour la construction d'une habitation valorisée à l'identique par l'administration fiscale différera selon les situations initiales observées en termes de sur /sous-compensation. In fine, les efforts de construction des maires entraîneront des répercussions fiscales différentes selon les situations initialement observées au moment de la suppression de la taxe d'habitation.

## DGF : des versements moins sensibles à l'évolution de la population

Enfin, les communes perçoivent potentiellement des dotations d'Etat, en premier lieu la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui représente environ 10 % de leurs recettes de fonctionnement (hors Paris). La DGF visait historiquement à compenser aux communes des compétences que l'Etat leur a transférées. Elle a subi de nombreuses réformes et comporte dorénavant plusieurs composantes dont une dotation forfaitaire et des dotations de péréquation dont la dotation de solidarité urbaine (DSU) qui vise à allouer des dotations à certaines communes en fonction de certains critères de richesse et de pauvreté : revenus des administrés, taux de logements sociaux, capacité des communes à percevoir des ressources (potentiel financier), part de bénéficiaires d'allocations logements, etc.

Dans sa construction, les composantes de la DGF reversée aux communes fluctuent en fonction de l'évolution de leur démographie. La croissance de la population consécutive à l'arrivée de nouveaux résidents dans des constructions neuves devrait ainsi en théorie accroître mécaniquement le montant de DGF forfaitaire perçu par les communes. Or, l'analyse de l'évolution de la DGF sur les communes réputées les plus bâtisseuses (« classe 5A ») montre que ce n'est pas vraiment le cas. Cela tient en partie à un impact moins direct que par le passé de la construction sur la croissance locale d'une population sous l'effet de l'évolution des modes d'occupation du parc existant : baisse de la taille moyenne des ménages en lien avec le vieillissement, captation d'une partie de l'offre pour d'autres usages telle que la location saisonnière ou à l'inverse resserrement de l'occupation d'une partie du parc sous l'effet de la baisse de mobilité des ménages dans un contexte de renchérissement des prix immobiliers.

### Evolution de la DGF perçue par les communes bâtisseuses



Un autre mécanisme réduit par ailleurs le poids de la démographie dans l'architecture financière de la DGF : le mécanisme de l'écèlement. Celui-ci vise à appliquer à certaines communes<sup>22</sup> une minoration (plafonnée à 1 % des recettes de fonctionnement) pour financer les composantes dynamiques des dotations du bloc communal. Les communes franciliennes sont particulièrement concernées par ce dispositif, à tel point que nombre d'entre elles ne touchent plus de DGF forfaitaire (150 en 2024).

22- Celles dont le potentiel fiscal par habitant (base de population : population DGF auquel on applique le coefficient multiplicateur) excède 0,85 fois celui observé sur l'ensemble des communes.

Finalement, si la construction de logements tend à accroître les ressources des communes à travers la croissance des bases de taxation de leur principale ressource – la taxe foncière sur les propriétés bâties – de nombreux mécanismes affaiblissent toutefois ce lien, du fait notamment des conséquences en chaîne de la suppression de la taxe d'habitation :

- Pour la construction de nouveaux logements sociaux : absence de paiement de la taxe d'habitation par les résidents, compensation de l'exonération de taxe foncière par l'Etat ne portant pas sur l'ensemble de la durée d'exonération ;
- Pour tous les locaux : distorsion entre communes des effets fiscaux de la création de nouvelles habitations selon les situations initialement observées en matière de sur ou sous compensation

Ces résultats mettent en avant l'importance du point de vue des maires, de retrouver une fiscalité locale incitative à la construction. Et notamment, une fiscalité qui rende attractive la production de logements sociaux, soit à travers une sanctuarisation de la compensation par l'Etat des exonérations sur la taxe foncière, soit à travers un impôt résidentiel qui toucherait tous les habitants d'une commune (avec une diminution ad hoc de la TF).

Désindexer les nouveaux locaux construits du mécanisme de correction de la suppression de la TH permettrait également d'assurer une égalité de traitement entre communes.

## **Aider les communes bâtisseuses ?**

### **Le rôle de l'Etat**

En quoi l'Etat aide-t-il les communes bâtisseuses ou influence-t-il le marché de la production de logements ?

Parce qu'il est le garant de la solidarité nationale et notamment du droit au logement, l'Etat intervient fortement sur la production de logements en adoptant différents rôles et instruments d'action publique. L'Etat détermine d'abord le cadre d'action des territoires en fixant les orientations générales de la politique nationale du logement et s'assure de leur respect par les acteurs locaux à travers un rôle de validation et de co-construction de leurs documents locaux de planification.

Il oriente ensuite l'action des pouvoirs locaux et des acteurs de la production du logement - notamment des promoteurs - à travers des instruments réglementaires (normes de construction, normes environnementales et thermiques) fixant les règles du jeu et des cadres d'action contraignant ; des aides financières (aides à la personne ou à la pierre) ou des dispositifs fiscaux incitatifs à destination des acteurs économiques privés, qu'ils soient promoteurs ou investisseurs (exonération de TFPB, TVA à taux réduit, réduction d'impôt pour l'investissement locatif)<sup>23</sup>.

Par ailleurs, l'Etat par ses agences nationales (ANAH, ANRU) assure aussi un rôle d'incitateur et d'accompagnateur à la fois en ingénierie et sur le plan financier à travers les aides conséquentes accordées, dans le cadre d'appels à projet, aux collectivités locales initiant des projets de rénovation urbaine ou de réhabilitation du bâti ancien insalubre.

### **L'Etat garant de la cohésion sociale et territoriale en matière de logement**

L'Etat, via ses services déconcentrés, fait prévaloir ses impératifs de lutte contre les exclusions, de mixité et de cohésion sociale et territoriale lors de l'élaboration des documents de planification et de programmation locaux.

L'Etat approuve, au niveau régional, le schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif) élaboré par le conseil régional et copilote avec ses partenaires et les collectivités locales l'élaboration de plusieurs grandes stratégies régionales ou départementales, au travers de plans et schémas sectoriels partenariaux. Ces exercices stratégiques constituent des temps de partage des enjeux et des priorités opérationnelles de l'Etat avec les services et élus des collectivités locales et les autres acteurs locaux. Selon les cadres, l'Etat peut se trouver plus ou moins en situation de négocier ou d'imposer certains de ses objectifs, notamment lorsqu'il garde le dernier mot en délivrant ou non son approbation aux documents locaux qui lui sont soumis.

---

23- Ces dispositifs fiscaux ont des finalités distinctes selon la tendance politique des gouvernements. Les gouvernements de droite tendent à privilégier le développement d'une offre abondante de logements, ceux de gauche à favoriser une offre intermédiaire de logements à loyers maîtrisés.

Dans le domaine du logement, c'est le schéma régional de l'Habitat et de l'Hébergement (SRHH), qui fixe les objectifs de développement de l'offre de logement et d'hébergement à l'échelle régionale afin de répondre aux besoins des Franciliens et qui les décline à l'échelle des intercommunalités. Ces dernières doivent ensuite les prendre en compte dans leurs documents de planification locaux (notamment PLH, SCoT et PLU(i)). La réalisation de ce schéma a, par la loi MAPTAM de janvier 2014, été confiée au comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), présidé conjointement par le préfet de région et la présidente du Conseil régional d'Île-de-France,

L'actuel SRHH a été voté le 30 avril 2024 pour la période 2024-2030, à la suite du premier SRHH francilien mis en œuvre de 2017 à 2023. Il répartit les objectifs de construction de logements fixés par la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris entre les intercommunalités franciliennes sur la base du poids de chaque intercommunalité dans le parc des résidences principales, du poids de chaque intercommunalité dans la répartition des objectifs de construction de logements inscrite au SRHH de 2017, et de dix critères reflétant les besoins locaux en logements et les enjeux de rééquilibrage de la région (SDRIF) : évolution démographique, mal-logement, démolitions, déficit en logements locatifs sociaux, équilibres habitat-emploi, modèle de développement polycentrique, territoires prioritaires, desserte en transports collectifs, cadre de vie et capacités constructives. Des contraintes spécifiques comme les plans d'exposition au bruit ou a contrario des objectifs de développement territorial ambitieux dans les opérations d'intérêt national (OIN) ont aussi été pris en compte. Ces objectifs doivent être pris en compte par les intercommunalités dans l'élaboration de leurs programmes locaux de l'habitat (PLH) soumis pour avis au vote du CRHH.

Le dernier processus d'élaboration du SRHH a fourni une bonne illustration de l'intrication complexe et du besoin de cohérence entre les différentes échelles de compétence en matière de politiques de l'habitat en Ile-de-France. Ce document stratégique régional a ainsi été élaboré sur la base de propositions techniques et de priorités proposées par les services de l'Etat et du conseil régional, en cohérence avec les orientations des politiques nationales et du Sdrif. Celles-ci ont ensuite été mises en discussion et enrichies lors d'ateliers collectifs avec les acteurs représentés au CRHH. La version issue de cette démarche de co-construction a ensuite été soumise à l'avis des collectivités compétentes en matière d'habitat. Puis le document intégrant les amendements demandés et retenus par l'Etat et le conseil régional a été soumis au vote du CRHH et approuvé par la majorité des membres représentés.

Cette démarche collaborative, saluée par les acteurs mobilisés, a confirmé la vive attention que suscite le SRHH au sein des collectivités. En effet, s'il a été voté par la majorité des acteurs du logement représentés au CRHH (services déconcentrés de l'Etat, professionnels du logement, acteurs associatifs, représentants des collectivités...), on note une plus forte représentation des avis défavorables parmi les collectivités qui se sont exprimées. Des réticences qui concernent essentiellement la répartition territoriale des objectifs quantitatifs de construction, jugés non pertinents ou irréalistes au regard des capacités opérationnelles et foncières estimées des territoires.

La réalisation des objectifs régionaux fixés dans le SRHH se joue alors dans la manière dont les orientations définies vont être mises en œuvre par l'ensemble des acteurs, et notamment par les territoires au travers de l'élaboration des PLH élaborés par les EPCI (auxquels le Code de la construction et de l'habitation fixe cette obligation, en incitant les territoires encore non couverts à engager l'élaboration d'un premier PLH).

Au-delà des seuls objectifs quantitatifs de production de logements, qui génèrent des débats récurrents, la mise en œuvre des priorités du SRHH, à l'échelle des territoires, peut être le support d'échanges sur l'ensemble des composantes des politiques locales du logement et de l'hébergement. Dès lors, et pour faire « atterrir » les priorités fixées à l'échelle régionale, l'Etat endosse différents rôles et mobilise plusieurs modes de relations avec les collectivités locales.

## **L'Etat au service de la construction : entre prescription, accompagnement et facilitation des projets des territoires**

Une fois fixés les objectifs régionaux, l'action de l'Etat relève de sa capacité à les mettre en œuvre avec les territoires, à faire appliquer ses priorités et à « embarquer » les élus dans la trajectoire définie. Il oscille pour cela entre prescriptions, incitation /facilitation et coercition en endossant plusieurs casquettes.

## **L'Etat prescripteur : pour une planification au service de la cohésion sociale et territoriale**

Si le législateur a progressivement attribué des compétences stratégiques en matière de politique du logement et d'aménagement aux intercommunalités, l'Etat conserve néanmoins le pouvoir (contrôle de légalité des SCOT et des PLUi) d'orienter leur action à travers l'approbation et le contrôle de leurs documents de planification. L'Etat joue ici un rôle prescripteur vis-à-vis des collectivités territoriales. Il veille dans ces exercices au respect de ses priorités (légalles et stratégiques) : objectifs de construction, respect des seuils de la loi SRU, application de règles de sobriété foncières (ZAN), ... L'ensemble de ses prescriptions et de ses avis sont récapitulés dans des « porter à connaissance » indiquant aux acteurs locaux la vision de l'Etat pour leur territoire et les orientations à respecter (en fonction du Sdrif, du SRHH, des politiques nationales) pour obtenir un avis favorable lors de l'examen de ces documents ou pour répondre aux critères attendus lors de leur contrôle de légalité. En vérifiant la conformité et la bonne prise en compte des obligations supra, l'Etat se veut le garant du respect d'un certain nombre d'impératifs d'intérêt général et de la cohérence d'ensemble des orientations à une échelle plus large (notamment régionale). Si le couperet du contrôle de légalité est rare, le logement serait, cependant, selon les services de l'Etat, un des champs qui génère le plus d'avis négatifs sur les PLU de leur part. Dans ce processus, l'Etat porte une vision supra-territoriale qui ne s'inscrit pas dans le jeu politique local dans lequel il n'intervient pas. On observe ainsi que les avis qu'il exprime lors du contrôle de légalité des documents sont parfois utilisés par l'opposition municipale.

Les obligations pour les territoires, imposées par le législateur, de se doter de documents de programmation intercommunaux, souvent assorties de dates butoirs, en les contraignant à se plier à des exercices de concertation et de définition d'une stratégie commune, doivent contribuer à l'émergence de politiques intercommunales en matière de logement. Dans le domaine du logement, ces cadres intercommunaux restent cependant encore dans de nombreux territoires élaborés sur la base du plus petit intérêt commun. Malgré le transfert de la compétence aménagement au niveau des intercommunalités on observe ainsi une forte résistance de l'échelle municipale les invitant à se dessaisir de cet enjeu.

Les maires demeurent ainsi les décisionnaires centraux en matière d'urbanisme et de construction grâce à leur pouvoir de délivrance du permis de construire qui place les promoteurs/bailleurs dans une situation, de fait, de dépendance à leur égard. La politique du logement reste un sujet important et marqué par des orientations particulièrement clivées. Ceci explique que l'élaboration et l'approbation des PLHi au sein des conseils communautaires des territoires s'obtiennent souvent en s'en tenant au recellement des intentions de chaque commune. En matière de construction, « cela reste souvent les maires qui ont les clés, et tout dépend de leur volonté » estime un représentant de l'Etat. L'Etat déploie alors de multiples dispositifs à destination des communes pour voir concrétiser les objectifs de construction fixés.

## **L'Etat accompagnateur : financements et contractualisation avec les territoires et les communes**

Une autre manière pour l'Etat de faire « atterrir » sa vision et ses orientations dans les politiques locales de l'habitat et de l'urbanisme repose sur la mise en place de dispositifs de soutien financiers aux territoires. Des dispositifs exceptionnels, délivrés sur la base de critères donnés ou, de plus en plus, par la voie d'appels à projets les mettant en concurrence pour accéder à un programme de soutien donné.<sup>24</sup>

Parmi ces dispositifs plusieurs programmes visant à soutenir les « maires bâtisseurs » se sont ainsi succédé, au cours des 20 dernières années, croisant dispositifs d'appui opérationnels et subventions exceptionnelles (aides au financement d'équipements, surcharges foncières, prime au logement...). Le dernier de ces dispositifs, engagé par le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, via un appel à candidature auprès de « Territoires engagés pour le logement » date de novembre 2023. Il vise à aider les sites retenus à renforcer leur production de logements pendant 3 ans. Ouvert aux communes et intercommunalités et aux aménageurs publics, locaux ou de l'Etat,

---

24- Renaud Epstein, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'année sociologique* 2015, vol 65.

cet appel à projet vise des opérations d'aménagement, ou des ensembles cohérents d'opérations sur un même secteur, produisant chacun de l'ordre de 1 500 logements à horizon 2027, dont au moins 25 % de logements sociaux, et comprenant, quand la situation du territoire le justifie, au moins une pension de famille et une résidence pour étudiants. 22 territoires ont été retenus en février 2024, s'engageant à faire sortir de terre environ 1 500 logements chacun, dont au moins 25 % de logements sociaux, à horizon 2027. Ces opérations sont prioritairement localisées dans des secteurs avec une forte tension immobilière, des quartiers de gare, ou accueillant un projet économique ou industriel d'envergure. En Ile-de-France, 5 projets ont été retenus parmi lesquels figure le projet de Campus Grand Parc, à Villejuif, une de nos villes d'études. Via la signature d'un contrat, les opérations retenues peuvent bénéficier de l'accompagnement de l'État et, si nécessaire, de subventions exceptionnelles pour combler un déficit économique aggravé par le contexte inflationniste, appliquer une décote sur les cessions de charges foncières, ou participer au financement d'infrastructures dont la réalisation détermine le calendrier de l'opération d'aménagement. Il s'agit ainsi d'accélérer significativement les opérations d'aménagement déjà lancées dans des territoires à forts enjeux ou soumis à une forte tension immobilière.

Précédemment, sur la période 2020-2022, le gouvernement avait mis en place, dans le cadre du plan de relance de septembre 2020 et du pacte national pour la relance de la construction durable un dispositif d'aide à la relance de la construction durable, qui était déjà une sorte d'aide aux maires bâtisseurs et « densificateurs ». Doté de 350 M€ sur 2 ans, ce dispositif visait à soutenir les communes dans leur effort de construction de logements et à participer au financement des équipements publics et autres aménités urbaines rendus nécessaires par l'accueil de nouveaux habitants. Ciblait des opérations dépassant un seuil de densité minimale, il devait accompagner la relance de la construction, en la conciliant avec un objectif de sobriété foncière. Ce dispositif a rencontré une forte demande parmi les communes franciliennes : 156 d'entre elles totalisaient à l'issue de la première année 430 permis éligibles (représentant 28 000 logements programmés), pour un total d'aides accordées de près de 56,5 millions d'euros. Les communes des Hauts-de-Seine et de Seine-Saint-Denis, se sont particulièrement mobilisées et ont reçu 50 % des aides versées. En Seine-et-Marne aussi les communes ont été très actives, avec un nombre élevé de communes bénéficiaires et 13 % de l'aide régionale. Pour l'année 2022, le Gouvernement a fait évoluer le dispositif d'aide vers un dispositif de contractualisation recentré sur les territoires tendus afin de renforcer la relance de la construction et la sobriété foncière des projets dans les territoires où les besoins en logement sont les plus élevés.

Lancé en 2023 et fort de son succès auprès des collectivités locales et autres acteurs territoriaux, le Fonds vert a été reconduit en 2025. Il finance des investissements des collectivités territoriales et de leurs partenaires dans des projets de transition écologique à l'échelle locale, en apportant une réponse à trois défis majeurs, l'adaptation au changement climatique des territoires, le recyclage des friches et la poursuite de la rénovation énergétique des bâtiments locaux. Une nouvelle mesure est mise en œuvre en 2025, sous la forme d'une « aide aux maires bâtisseurs » qui portent des projets d'accélération de la construction de logements neufs, dans une logique de densification de l'habitat et de lutte contre l'étalement urbain. Elle prend la forme d'une prime, modulable par les préfets en fonction des besoins locaux, à destination des logements sociaux et à forte efficacité environnementale.

Dans un cadre différent, on pourrait citer également le rôle de l'Anru dans la dynamisation de la construction dans un grand nombre de territoires. Selon le bilan régional du premier PNRU, ce programme aurait ainsi conduit, par la reconstitution de l'offre démolie, à la construction de 39 613 logements et le nouveau programmes (NPNRU) devrait lui, à termes, susciter la construction de l'ordre de 28 000 logements. Des chiffres auxquels il faudrait ajouter la construction induite dans les zones de TVA réduites aux abords de ses projets (450 km<sup>2</sup> répartis sur 270 communes en Ile-de-France ouverts au dispositif), représentant jusqu'à 35% de la production de la promotion privée certaines années, essentiellement en petite couronne).

Ces dispositifs de soutien à la construction s'inscrivent dans une succession de programmes, contrats, plans de relance, aides « aux maires bâtisseurs » ciblées qui ont tenté de soutenir la construction via des aides exceptionnelles et différentes formes d'expérimentation ou de cadres dérogatoires depuis le milieu des années 2000 (plan de relance 2006, choc d'offre, fonds friches fonds d'accélération de la transition...).

Par-delà l'appui financier et opérationnel substantiel apportés aux territoires bâtisseurs par ces plans de relances et dispositifs contractuels, ceux-ci permettent de recréer une relation directe et des cadres de négociations entre les représentants locaux de l'Etat et les élus des territoires locaux. Appuyés sur des appels à candidatures et des contractualisations temporaires, ils demeurent cependant, de l'avis des collectivités ponctuels et parfois trop incertains pour engager des projets dans la longue durée (notamment lorsqu'ils recouvrent des enjeux de recyclage urbain requérant des mobilisations sur une très longue période).

## **L'Etat « aménageur » : mobilisation des fonciers et des opérateurs publics en appui aux territoires**

L'Etat joue aussi un rôle d'aménageur assurant un pilotage opérationnel de projets de construction via l'action de ses établissements publics et de ses agences nationales, assurant le portage, la viabilisation de fonciers comme la mise en œuvre de grands projets. Il offre ainsi aux collectivités locales des cadres opérationnels communs et renforcés pour la mise en œuvre de la construction. Il assure, en premier lieu, un rôle de « metteur en œuvre » en agissant en amont des opérations d'aménagement : sur le foncier qui, dans une région comme l'Île-de-France, se fait rare alors même qu'il constitue un élément clé d'un projet de construction.

Dans les marchés tendus, l'Etat met à disposition ses propres fonciers ou ceux de grands propriétaires publics ou d'anciennes entreprises publiques (SNCF, RAPT, EDF ministère des armées dont de nombreux sites doivent être recyclés). Dans cette perspective, la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social a institué l'obligation d'établir une liste régionale de terrains publics (propriétés de l'État ou de ses établissements publics) mobilisables pour développer l'offre de logements. Elle doit être tenue à jour (article L.3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques) et requiert un avis du CRHH. Dans le contexte francilien de tension sur la construction de logements, cette liste est pensée comme un gisement stratégique pour produire des logements abordables et locatifs sociaux. Les opérateurs peuvent en effet bénéficier d'une décote sur le prix de cession des terrains selon la part de l'opération consacrée à du logement social et très social. La dernière actualisation de la liste régionale francilienne date de 2022 et identifiait une soixantaine de terrains mobilisables pour du logement.

L'Etat assure, en second lieu, un rôle de « metteur en œuvre » via les opérations d'aménagement portées par les EPA qui, en Île-de-France contrairement à d'autres territoires métropolitains, est encore très présente (Le Goff, 2022) ou par les structures partenariales (Etat/collectivités locales) mises en place ces dernières années.

Les opérateurs /établissements publics de l'Etat par les projets urbains et d'aménagement qu'ils portent, par leur responsabilité opérationnelle de transformation des fonciers (viabilisation) pèsent sur la dynamique de construction de nombre de communes franciliennes. Six établissements publics d'aménagement (EPA) interviennent aujourd'hui sur le territoire francilien, cinq le font à l'intérieur d'un périmètre déterminé, et un autre, plus « généraliste », a la possibilité d'intervenir sur l'ensemble de la région (Grand Paris aménagement-GPA). Depuis les premiers établissements créés dans les années soixante pour l'aménagement d'un quartier d'affaires et des villes nouvelles, les missions des EPA se sont diversifiées, notamment pour inclure les opérations de renouvellement urbain. Par ailleurs, d'autres établissements publics interviennent à titre ponctuel en tant qu'aménageurs, comme la Société des Grands Projets (SGP), en charge de l'aménagement des quartiers de gare du réseau du Grand Paris express, ou la Solideo en charge de la livraison des ouvrages olympiques pour les jeux de 2024. 16 % des logements autorisés en Île-de-France (SITADEL) sont ainsi produits via des opérations portées par des aménageurs publics. Une part relativement stable depuis 2020, mais légèrement plus basse que dans les années 2017 et 2018 de forte production de logements (18 %). La part des aménageurs publics varie cependant sensiblement au sein des départements et des territoires franciliens selon le tissu d'opérateurs présents. Sur la période 2017-2022, c'est dans les Yvelines que la contribution estimée des aménageurs publics à la production de logements est la plus faible avec 9 % et à Paris, en Seine-et-Marne (EPA) et dans les Hauts-de-Seine (présence d'EPL historique) qu'elle est la plus élevée (à plus de 20 %).

Plus récent, la SPLA-IN est un outil d'aménagement, qui autorise l'État ou l'un de ses établissements publics à créer avec au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, une société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN), compétente pour organiser, réaliser ou contrôler toute action ou opération d'aménagement relevant de la compétence de ses actionnaires (articles L. 327-1 et suivants du code de l'urbanisme). Quatre sociétés de ce type ont été créées en Île-de-France : la SPLA-IN national Noisy Est, constituée par la commune de Noisy-le-Grand et l'EPAMARNE, la SPLA-IN Porte sud du Grand Paris, constituée par Grand Paris aménagement et l'EPT Grand Paris Sud Est avenir, la SPLA-IN Marne et Chantereine Chelles Aménagement (M2CA), créée par transformation de la Sem du même nom et enfin la SPLA-IN chargée des projets métropolitains complexes réunissant la Métropole du Grand Paris et Grand Paris Aménagement créée en avril 2024 Cet outil permet à l'Etat, dans un système de gouvernance où les collectivités locales souhaitent être totalement parties prenantes du processus de pilotage des opérations d'aménagement, de les intégrer, de faire avec elles dans un cadre partenarial, où les opérateurs d'Etat restent bien présents puisque le personnel de ces structures est souvent mutualisé.

Enfin, le projet partenarial d'aménagement (PPA) est un outil opérationnel créé par la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi ELAN) pour accélérer la réalisation d'opérations d'aménagement complexes. Le contrat est établi au minimum entre l'État et un (ou plusieurs) EPCI ou EPT à l'initiative des opérations, pour définir un projet de territoire. Les objectifs d'un PPA s'inscrivent dans une approche globale et sont définis localement au regard des enjeux des territoires (accélérer la production de logements, reconquérir des friches urbaines, transformer des zones d'activités ou des quartiers dégradés, améliorer les conditions de déplacements, renforcer la mixité urbaine, les centralités économiques et les équipements structurants...). Sous l'égide du préfet de région, la DRIEAT a pour mission d'assurer, à l'échelle de l'Île-de-France, le pilotage d'ensemble des opérations d'aménagement et des outils facilitant leur réalisation. A ce titre, il assure un rôle d'animation et de coordination des démarches de PPA d'un point de vue stratégique et financier. Il veille à la cohérence avec les objectifs de l'État et attribue les subventions au titre du CPER 2021-2027. 9 PPA ont été signés par des territoires franciliens et 8 autres sont en cours d'incubation.

## **L'Etat facilitateur et médiateur**

Face à l'intensité des enjeux liés à la construction de logements en Ile-de-France, aux contraintes réglementaires ou aux difficultés financières pesant sur les producteurs du logement, l'Etat joue également un rôle de facilitateur de la mise en œuvre des opérations de construction en assurant une animation régionale du système d'acteurs (forme de régulation politique du système d'acteurs) et un appui direct aux projets locaux. L'Etat s'appuie pour ce faire sur plusieurs leviers et instances parmi lesquelles :

Le Comex logement au sein duquel le préfet réunit tous les acteurs de la construction (promoteurs, bailleurs, fédération du bâtiment, EPFIF...) pour échanger collectivement sur la conjoncture, identifier les « opérations bloquées », travaille au règlement éventuel de désaccords entre acteurs ou administrations (notamment autour des enjeux environnement, des problèmes d'équilibre d'opérations...) et peut opérer d'éventuels arbitrages. En théorie, cet espace d'échange vise à régler de manière plus directe des points de blocage, mais il est difficile de mesurer la capacité de cet outil de dialogue à lever des blocages et à faciliter concrètement la mise en œuvre d'opérations d'aménagement. On observe par ailleurs que son rythme de réunion est resté très irrégulier.

Toujours dans un souci de facilitation des processus, et pour relancer les relations directes entre acteurs, l'Etat (DGALN, Drihl), l'Aorif, Action logement et la Banque des territoires ont lancé, en janvier 2025, dans le cadre de la mise en œuvre du SRHH, une démarche partenariale innovante sous la forme d'un « Atelier des solutions ». Celui-ci réunira pendant plus d'un an les représentants de l'écosystème du logement social pour les faire élaborer ensemble de nouvelles solutions. Ce dispositif d'intelligence collective vise à mettre au point des solutions opérationnelles innovantes et à accélérer la relance de la production de logements abordables ». Au-delà de l'identification de nouvelles idées, cet atelier devrait déboucher sur l'expérimentation de dispositifs locaux, y compris dérogatoire (permis de faire, permis d'innover, etc.), pour relancer la production en Île-de-France. Au cours du premier semestre, plusieurs solutions opérationnelles seront sélectionnées puis prototypées, avant d'être expérimentées pendant un an, jusqu'en septembre 2026.

Les relations directes préfet de département, Président d'intercommunalité / Maire : L'Etat est aussi parfois facilitateur des projets locaux via les relations directes entre les maires, les présidents d'intercommunalité et les préfets de département, notamment lors des négociations autour du contrôle de légalité, avec la possibilité pour l'Etat de chercher le point d'équilibre entre des priorités divergentes entre le regard national et local. Dans la pratique, ce rôle ouvre un espace de dialogue et de négociation, et suppose, selon ses services, que l'Etat sache parfois adapter sa doctrine. Beaucoup de PLHi de 1ère génération ont ainsi été travaillés par les services départementaux de l'Etat dans une relation maire-Préfet, afin de répondre aux contraintes des territoires tout en prenant en compte les enjeux d'équilibres régionaux. Ce dialogue peut déboucher sur des « deals » très concrets et des négociations importantes sur les contreparties attendues en matière d'infrastructures de la part des territoires.

Plusieurs des communes bâisseuses que nous avons étudiées témoignent du rôle central de l'Etat en soutien à la construction, bien que les terrains choisis ne soient pas des communes se trouvant dans le périmètre d'ex. villes nouvelles ou d'OIN. Qu'il s'agisse de l'Etat aménageur, comme à Saint-Cyr-l'Ecole, où la dynamique de production de logements a été portée par GPA sur une ancienne emprise foncière du ministère des Armées faisant de ce grand opérateur l'acteur central du système local de production de logements, ou encore à Villejuif, où l'Etat est présent à travers plusieurs terrains également mis à disposition par le ministère des Armées. Ou de l'Etat prescripteur, garant via l'approbation des documents locaux d'urbanisme, du respect des objectifs de construction et des grands équilibres régionaux dans la réponse aux besoins, mis en avant par plusieurs communes rencontrées.



## **PARTIE II**

### **Retours d'expériences de 7 communes bâtisseuses franciliennes**

Pour compléter nos analyses statistiques d'échelle régionale, nous sommes ensuite allés à la rencontre des maires et de leurs partenaires dans un échantillon de communes franciliennes bâtisseuses afin d'analyser leur manière de piloter et d'orienter les flux de construction dans leur territoire. Nous avons cherché à comprendre les récits politiques locaux qu'ils ont élaborés pour justifier et légitimer la nécessité de construire et à éclairer le système local d'acteurs impliqués dans la dynamique de construction.

#### **A la recherche de maires de communes bâtisseuses ?**

##### **Choix des terrains et méthodes d'enquête**

Au moment de fixer cet échantillon, le choix a été fait de s'en tenir à un nombre restreint de terrains pour pouvoir réaliser des entretiens avec toute la chaîne d'acteurs impliqués dans le système local de production de logements : le maire, ses équipes techniques et politiques, l'ensemble de ses partenaires (aménageurs, opérateurs fonciers, promoteurs, bailleurs). Afin de nous inscrire dans une diversité de contextes infra régionaux, nous avons fait le choix de retenir une commune par département francilien parmi les communes les plus bâtisseuses de notre typologie (classes 5A et 3). Nous nous sommes également fixé un seuil minimal de population pour ne retenir que des communes dont le dynamisme en matière de production de logements n'est pas lié a priori à un seul projet. L'analyse des modes de construction et du rôle des maires de « petites » communes bâtisseuses, plus diffuses et à dominante périurbaines ou rurales, relèverait d'une autre étude spécifique.

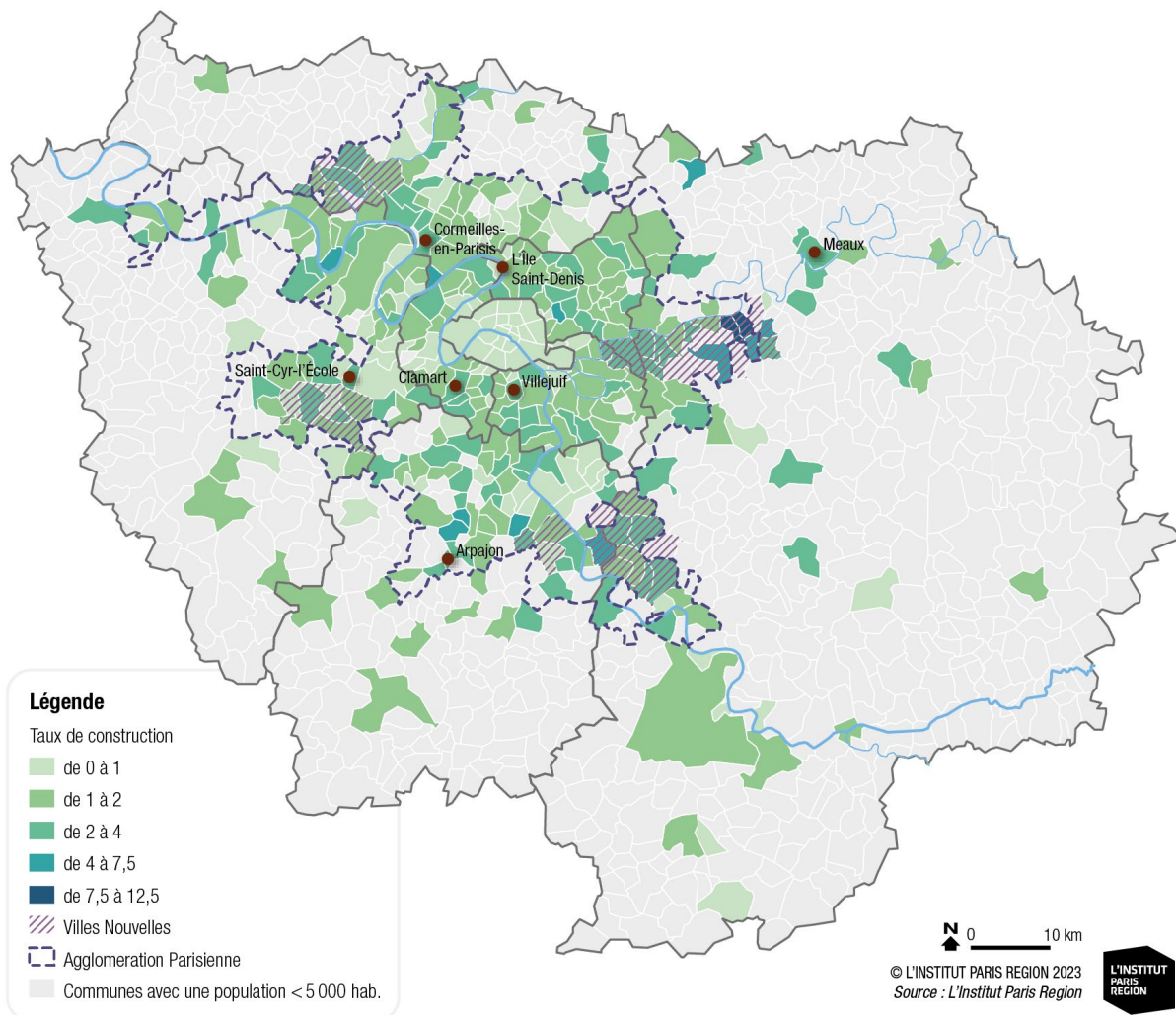
Nous avons cherché à disposer d'un panel diversifié en veillant à sélectionner des communes représentant des couleurs politiques et des situations communales contrastées au regard de leur trajectoire de construction et du poids du logement social dans leur parc immobilier. Nous avons également privilégié des communes marquées par la longévité des équipes municipales (celle du maire en personne ou de sa majorité). Nous nous sommes enfin interdits de prendre des communes appartenant à des territoires d'ex. villes nouvelles ou se trouvant dans une OIN compte tenu du statut très dérogoatoire au droit commun de ces espaces.

Tous ces critères de choix nous ont conduit à retenir les 7 communes suivantes : Arpajon, Clamart, Corneilles-en-Parisis, L'Île-Saint-Denis, Meaux, Saint-Cyr-L'école et Villejuif. Elles composent un échantillon diversifié de villes par leur taille (de 8300 habitants pour la plus petite à 52 900 habitants pour la plus importante), par leurs niveaux de densité et leurs paysages urbains très contrastés ainsi que par leur marché immobilier, qui sont très inégalement valorisés. Le poids du parc social varie également de 16 % à 57 % au sein de leur parc et seule une commune est déficitaire au titre de la loi SRU. En plus de leur dynamisme en matière de construction (avec des taux allant de 2,3 à 3,3% ces 15 dernières années, représentant de 1 000 à 8 500 logements mis en service) ces villes ont en commun, sans que cela ait été un de nos critères de sélection, d'être bien, voire très bien, desservies en transports en commun et d'être souvent porteuses de grandes opérations de recyclage foncier ou de grands projets (écoquartier, ZAC, etc...). Elles ont toutes également connu, au cours des 15 années, de nombreux projets de construction, un processus de valorisation immobilière et un marché immobilier orienté à la hausse.

Dans chacune de ces communes, nous avons mené au cours du premier semestre 2024 une campagne d'entretiens semi-directifs auprès du maire et des acteurs locaux ainsi qu'auprès de représentants de certains opérateurs intervenant à l'échelle de la région. Il faut noter que le cas de Clamart a été traité un peu différemment car le maire a dû quitter ses fonctions (du fait des règles de non cumul de mandats entre fonctions exécutives locales et statut de député) en cours de réalisation de l'étude ; ainsi les informations concernant ce terrain ne mobilisent pas l'entretien réalisé et se cantonnent aux éléments objectifs accessibles par les sources d'information « classiques » (propagande électorale, communication institutionnelle, articles de presse, etc.). Ces entretiens ont été complétés par l'exploitation des ressources documentaires disponibles dans ces communes: plaquettes commerciales et bilan d'aménageurs, rapport d'activité des intercommunalités, professions de foi des équipes en lice aux dernières municipales, presse et TV locale, rapport de la cour des comptes le cas échéant, avis éventuels sur le SRHH 2024, comptes rendus de conseils municipaux... Autant d'éléments pour comprendre les enjeux et débats locaux autour de la construction et leur expression dans le débat public.

Portrait de nos 7 communes bâtitrices

## Taux de construction annuel, entre 2008 et 2022, en %, par communes et arrondissements municipaux



Terrains d'enquête	EPCI	Dépt	Population 2020	taux de construction 2008-2022	taux SRU 2008	taux SRU 2022	nb de logts autorisés (2008-2023)	nb de logts autorisés/an (2008-2023)	Couleur politique
MEAUX	CA Pays de Meaux	77	55 709	2,5%	46,0%	40,2%	8 260	551	LR
SAINT-CYR-L'ECOLE	Versailles Grand Parc	78	20 611	3,3%	40,4%	31,3%	3 902	260	UDI
ARPAJON	Cœur d'Essonne Agglomération	91	11 165	3,0%	23,8%	26,1%	2 300	153	PS
CLAMART	EPT Vallée Sud Grand Paris	92	53 179	2,5%	25,4%	31,1%	8 809	587	LR
L'ILE-SAINT-DENIS	Plaine Commune	93	8 646	2,3%	66,0%	61,8%	1 070	71	SE (écologiste)
VILLEJUIF	EPT Grand Orly Seine Bièvre	94	56 349	2,4%	33,6%	37,7%	8 502	567	PCF
CORMELLES-EN-PARISIS	CA Val Parisis	95	26 074	3,3%	14,0%	18,9%	4 619	308	LR

## Portrait des 7 maires de nos communes bâtisseuses

Les tendances politiques des maires des communes retenues représentent, dans leur équilibre, la part de ces tendances politiques au sein de la classe 5a. Trois communes sont administrées par un maire de gauche (PCF, PS, S.E issu d'une majorité de gauche) et quatre par un maire de droite (LR, UDI).

	1er mandat (nb)	Dernière bascule majorité	Couleur politique	Autres mandats	Diplôme/ qualification métier
MEAUX <b>Jean-François Coppé - 60 ans</b>	1995	1995	LR	Depuis 2003: Psdt de la CA du Pays de Meaux (ancien député, Ministre du budget)	Enarque, Avocat,
CORMEILLES-EN- PARISIS <b>Yannick Boedec - 54 ans</b>	2008	1965	LR	Depuis 2016 pdt de la CA Val Parisis (2014 CA Parisis) , Depuis 2015 conseiller départemental 95 (VP finances 2021)	cadre de la fonction publique
ARPAJON <b>Christian Béraud- 64 ans</b>	2011	2001	PS	VP Cœur Essonne Agglo, en charge de l'emploi, commerce de proximité, de l'insertion de la formation et du tourisme	cadre d'entreprise
CLAMART <b>Jean-Didier Berger - 44 ans</b>	2014	2014	LR	Depuis 2021 : 1er VP Conseil Régional IdF chargé des finances, Depuis 2016 : Pdt de Vallée Sud Grand Paris	directeur SEMPRO
ILE-SAINT-DENIS <b>Mohamed Gnabaly - 40 ans</b>	2016	2001	SE	Depuis 2016, VP association des maires de France	Entrepreneur ESS, Ecole de commerce, Ihedate
SAINT-CYR-L'ÉCOLE <b>Sonia Brau 49 ans</b>	2019	2001	UDI	Depuis 2015 : conseillère départementale CD78 (Emploi, affaires sanitaires, solidarité, insertion, handicap) ; depuis 2020 : Vice-Présidence CA Versailles GP	Cadre de la fonction pénitentiaire
VILLEJUIF <b>Pierre Garzon- 50 ans</b>	2020	2020	PCF	Depuis 2015, Conseiller départemental 94 (VP Commission Aménagement, transports, déplacements et circulations)	Economiste de santé

## Des maires bien implantés localement avec une longévité politique au poste de maire

- Trois maires renouvelés, aux élections municipales de 2020, pour un 3<sup>ème</sup> mandat ou plus (Meaux, Arpajon, Cormeilles en Parisis) dans des communes qui n'ont pas connu d'alternance politique depuis 2001 voire depuis 1965 pour Cormeilles en Parisis.
- Deux maires, ayant accédés à la fonction mayorale au cours du mandat précédent, élus en 2020 pour la première fois sur leur nom mais dauphins du maire en place depuis 3 mandats (Saint-Cyr-L'Ecole, L'île-Saint-Denis)
- Un maire élu pour son second mandat après avoir fait basculer en 2014 une ville tenue par la gauche (Clamart)<sup>25</sup>
- Un maire, élu pour la première fois en 2020, mais incarnant une majorité politique évincée lors du mandat précédent, après avoir géré la ville pendant plus de 80 ans (Villejuif)

## Des maires, majoritairement issus de la fonction publique

- Une majorité de maires issus de la fonction publique ou cadres du secteur parapublic sans véritables liens avec les questions d'urbanisme et d'aménagement. (Cormeilles en Parisis, Meaux, Saint-Cyr-L'école, Villejuif)  
Plusieurs élus avec des affinités manifestes avec les enjeux d'aménagement et d'urbanisme : carrière professionnelle dans le champ de l'aménagement présidence de commission, auditeur de la formation annuelle de l'Institut des Hautes études de l'aménagement du territoire (IHEDATE) (L'île-Saint-Denis, Villejuif).
- Un maire venant du monde de l'aménagement qui a reconverti ses connaissances et sa maîtrise des montages juridiques et financiers des projets d'aménagement dans la mise en œuvre de son projet municipal (Clamart).

25- Il a été élu le 8 juillet 2024 député des Hauts de Seine, pour se conformer au non-cumul des mandats, il a démissionné de son poste de maire et a été remplacé par son premier adjoint. C'est bien à l'ancien maire élu en 2020, Jean-Didier Berger, qu'il est fait référence tout au long de cette étude.

## Sauf exception, les maires rejettent la figure du maire bâtisseur, l'estimant trop réductrice, trop connotée négativement

Les maires des communes bâtisseuses se posent-ils en maires bâtisseurs ? Cette question du lien entre communes bâtisseuses et figures de maires bâtisseurs renvoie à la manière dont les maires, par leurs discours politiques, par les représentations qu'ils entendent valoriser dans leur profession de foi ou dans leur bulletin municipal, participent à donner de leur commune, une image de commune bâtisseuse.

De manière très nette, les entretiens avec les maires de nos 7 terrains - et l'étude de leur profession de foi lors des dernières élections municipales - montrent que la figure du maire-bâtisseur n'est pas, exception faite peut-être du maire de Clamart, une figure revendiquée. Au contraire même, on perçoit, une volonté de s'en démarquer parce qu'ils estiment qu'y sont associées des connotations péjoratives susceptibles de démonétiser leur image et de réduire leur action à ce seul volet de leur politique municipale. Le maire de Meaux, Jean-François Copé considère ainsi qu'« à soi seul, le terme de maire bâtisseur est trop réducteur pour faire un projet politique. Oui j'ai construit mais j'ai démolé aussi, fait du développement économique, culturel... J'avoue que je n'ai jamais eu d'états d'âme à développer la ville mais, le terme de bâtisseur ne me convient pas complètement du point de vue intellectuel car je le trouve assez réducteur. » Son collègue de Cormeilles en Parisis partage cette position. Il « n'utilise pas le terme de bâtisseur », et préfère parler « d'aménagement et d'évolution du territoire. »

Dans leur grande majorité, les maires ne souhaitent pas voir accoler à leur nom, l'étiquette de maire bâtisseur, même s'ils assument être, par les projets qu'ils portent, par leur investissement dans la production locale de logement, de fait des maires qui construisent. C'est le cas, par exemple, des maires de L'île-Saint-Denis et de Saint-Cyr l'Ecole.

*« On assume la volonté politique de construire, mais on n'utilise pas le terme de « bâtisseurs ». On est plutôt des maires avec une vision, un sens de la responsabilité, de la solidarité et de l'innovation. » (L'île-Saint-Denis - Maire).*

*« Bâtisseur ? Sous contrainte, parce qu'on est en région parisienne. On sait qu'on manque de logements, que nos enfants ne peuvent pas se loger. En revanche, le manque d'anticipation sur les conséquences de la construction (circulation, réseaux urbains, etc.), c'est un vrai sujet. » (...). Le rôle de maire est intéressant dans le sens où son objectif, celui de son équipe, c'est d'avoir une vision à 10, 20, 30 ans. Et toutes ces constructions, font la ville de demain. (...). L'architecture marque la ville et son fonctionnement. Donc oui c'est important, c'est quelque chose qu'on doit amener à une ville ». (Saint-Cyr l'Ecole - Maire)*

Ce paradoxe souligne la difficulté aujourd'hui pour les maires de porter et d'assumer une politique favorable à la construction de logements. Par la vente de droits à construire, ils font construire ou laissent les promoteurs développer leurs projets sur des terrains privés mais ils ne veulent pas s'afficher comme maire bâtisseur. Le syntagme « maire bâtisseur » est stigmatisé et stigmatisant parce qu'il renvoie à l'idée de bétonisation et de densification. Dans un contexte où la construction est souvent mal perçue, synonyme d'une ville minérale, sans espaces verts, renforçant les effets des îlots de chaleur, l'association maire bâtisseur, bétonisation est donc rejetée par les maires qui craignent l'image négative qu'ils pourraient renvoyer à leurs administrés s'ils endossaient ce rôle. Le maire d'une commune, moyennement dense, de grande couronne – Arpajon – estime ainsi que « 'maire bâtisseur' n'est pas une étiquette qui me convient. C'est un terme associé au fait de bétonner. Mal choisi car il réveille le rejet de la construction et de la densification par la population. » Le maire de Villejuif reconnaît que, lui aussi, n'est « pas à l'aise avec la notion de maire bâtisseur. Je suis convaincu de la densification comme un enjeu social et écologique mais je ne suis pas sûr du slogan qui l'accompagne d'autant que c'était une appellation explicitement revendiquée, à longueur de page dans le journal de la ville, par mon prédécesseur. Et, j'ai bien vu que cela a déclenché une hostilité à l'égard de cette figure de maire [...]. » (Villejuif-maire)

Seul, un maire de notre échantillon assume pleinement dans la présentation de soi, à travers ses discours politiques et dans ses tracts électoraux d'être un maire-bâtisseur, il s'agit de Jean-Didier Berger, maire de Clamart entre 2014 et 2024, qui s'est emparé de cette municipalité, précédemment dirigée par la gauche, en faisant de la transformation de la ville, l'un des enjeux centraux de son programme politique et en annonçant explicitement aux Clamartois ses intentions par un descriptif précis des projets de construction qu'il entendait mettre en œuvre au lendemain de son élection à la tête de la municipalité.

## **Bâtir un jour ne veut pas dire toujours bâtir !**

Le refus d'endosser l'étiquette de maire bâtisseur tient aussi au fait que, pour certains des terrains étudiés, le cycle de construction est achevé. L'idée que le maire incarne une figure de maire bâtisseur serait donc en décalage avec un contexte où les objectifs des maires de ces communes est désormais de réduire plus ou moins sensiblement la construction. Tout se passe comme si la construction intensive, qui a placé la commune parmi les plus bâtisseuses de la région pendant les quinze dernières années allait fortement se réduire et que les maires cherchaient maintenant à peser sur cette construction pour la limiter sans néanmoins avoir tous les leviers pour y parvenir.

Le maire d'Arpajon défend ainsi une réduction du rythme de construction sur sa commune à 60 logements/an (à l'issue de la clôture d'une grande ZAC en cours d'aménagement) comme dans les années 2000 alors que celui-ci est de l'ordre de 100 logements/an actuellement. De la même manière, la maire de Saint-Cyr l'Ecole défend une conception raisonnée de la construction, loin de la figure d'un maire bâtisseur. Son ambition de diversification de l'offre de logements et de réduction de la part du parc social atteinte et ses grandes emprises foncières consommées, la ville annonce, en effet, la fin d'un cycle et entend se consacrer désormais à l'intégration des habitants récemment arrivés et à « la mise en musique » de ce qui a été livré.

Ces positions rejoignent celle du maire de Corneilles en Parisis, qui en appelle à une pause dans le rythme de construction, avec l'achèvement des grands projets d'aménagement et la raréfaction des réserves foncières. En outre, il considère que la densification a ses limites et qu'elle est potentiellement sources de nuisances et de conflits, d'autant plus quand les services induits par cette densification ne suivent pas : « j'ai plus de population mais je n'ai pas assez de médecins, de policiers ou encore d'enseignants ». Cet objectif, il entend le mettre en œuvre en limitant les droits à construire et plus largement en s'engageant dans « un protectionnisme réglementaire ».

Le rôle de maire-bâtisseur, fortement valorisé il y a quelques années encore, parce qu'il indiquait la capacité d'un maire à modifier la matérialité d'une ville, à la transformer en la modernisant et en apportant des avantages à ses habitants en termes d'aménités, apparaît aujourd'hui comme une figure difficile à endosser parce qu'elle est associée à la densification, au bétonnage. C'est aussi un rôle, jugé par certains, comme temporaire, qui s'épuiserait au terme de la réalisation des principaux projets de transformation. Toute la difficulté pour un maire est qu'il ne maîtrise pas totalement la production de logements dans la ville ; il peut donc y avoir un décalage entre l'image d'une ville qui se densifie et le rôle que souhaite endosser un maire vis-à-vis de ses administrés.

## **Quels sont les facteurs déclencheurs et les intentions à l'origine des projets de construction des villes ?**

Que nous apprennent ces sept villes sur les plaidoyers et les intentions qui soutiennent une politique locale en faveur de la construction ? Quels sont les contextes et les opportunités favorables au lancement de projets de construction ambitieux et les registres de justification mobilisés par les villes et leurs élus pour les légitimer ? En bref qu'est-ce qui a poussé ces équipes à produire ou laisser produire un volume conséquent de logements ? Et, dans quels buts ?

Les entretiens avec les acteurs de notre échantillon de communes ont permis de retracer la genèse des ambitions locales en matière de construction et l'origine des projets ayant contribué à en faire des communes très productrices de logement. Nous avons cherché à identifier les facteurs déclencheurs et les moments favorables de relance des projets de construction du point de vue des équipes municipales. Nous avons exploré notamment les motivations des maires qui ont prévalu à l'engagement de ces projets et, plus globalement, à la définition d'une trajectoire positive de construction dans la commune. En plus des entretiens avec les maires et leurs partenaires dans les projets de construction, nous nous sommes appuyés sur un corpus documentaire mêlant professions de foi des candidats lors des dernières campagnes municipales, documentation technique et commerciale des aménageurs et des opérateurs de la construction.

## **Des moments clés, des opportunités et des facteurs récurrents de relance de la construction**

Les entretiens font ressortir plusieurs facteurs clés d'impulsion ou de relance d'une politique de production de logements, régulièrement cités par les acteurs pour expliquer les derniers changements de cycles de construction dans leur commune. Des moments charnières, plus ou moins subis, plus ou moins volontairement initiés, amplifiés ou accompagnés par les élus, qui entraînent des accélérations dans le développement de la commune. Ce sont aussi des occasions d'explicitation et d'actualisation du sens donné à la construction et au projet social, économique et urbain qu'elle doit servir.

## **L'alternance politique, un moment clé, bien connu de tous, du cycle de la construction**

### **Un sujet central des campagnes municipales**

Les questions portant sur le développement urbain et les choix en matière de construction semblent constituer un axe fréquent de contestation mis en avant par les listes d'opposition au cours des campagnes municipales. Dans la plupart de nos communes étudiées, les opposants ont mis en discussion soit le principe même de construire - autour d'une critique de la densification (« stop béton »), de l'engorgement des infrastructures et des services de mobilité - soit plus spécifiquement l'orientation de la cible sociale de la construction.

Les équipes élues à la tête de nos communes ont dû préciser ou défendre leurs intentions en matière de développement urbain. Elles ont ainsi pour la plupart annoncé pendant leurs campagnes électorales leurs intentions en matière de projets structurants à venir (création ou prolongation de secteurs aménagés : ZAC Belle-vues à Arpajon, écoquartier de L'Île-Saint-Denis, Zac de Rochefort ou marina de la Seine Parisii à Corneilles en Paris, ZAC du quartier Panorama à Clamart...), de profil de la construction (vers plus de logements privés à Saint-Cyr-L'École, en soutien à l'accession sociale à Arpajon ou Corneilles-en Paris ou au contraire en faveur de l'offre sociale et abordable à Villejuif ou L'Île-Saint-Denis...), de critères de qualité des logements construits ou de valorisation de l'identité architecturale de la ville (ville d'inspiration néo Haussmannienne à Clamart, haute performance environnementale à L'Île-Saint-Denis...).

L'équipe élue de Clamart se distingue de ce point de vue au sein de nos terrains par une campagne menée autour d'un projet « bâtisseur » clairement assumé. JD Berger, dans sa profession de foi pour les élections municipales de 2014, consacre en effet une double page aux projets d'aménagement ambitieux et de transformation urbaine qu'il entend mener en cas de victoire, et détaille ce qu'il prévoit de faire. Son arrivée sera alors suivie d'un changement de cap rapide de la politique urbaine de la ville, de lancement de nombreux projets et d'une nette dynamisation de la construction.

A Villejuif aussi, lors de la campagne électorale de 2020, qui a permis à l'équipe communiste de regagner la ville perdue en 2014, la conception de l'aménagement a été au cœur du débat politique. Avec une question centrale : pour qui se fait la croissance de la ville ? » et l'engagement de prioriser les projets au profit des habitants en augmentant la part de logements sociaux dans les programmations et en offrant un accès préférentiel pour les habitants aux logements abordables commercialisés.

## **L'arrivée d'une majorité municipale : un temps de revue et de réorientation des projets de construction**

Le changement de maire ou de mandat, y compris parfois dans le cas de majorités politiques réélues, est un moment crucial de réexamen des projets et d'inflexion des opérations de construction engagées et à venir. Le poids de cette temporalité politique est souligné par tous nos interlocuteurs, qui observent tous l'importance du renouvellement des équipes élues sur l'orientation et l'ampleur des cycles de la construction. Dans nos communes d'études, nombre d'acteurs font ainsi de la dernière alternance de couleur politique et du renouvellement de la majorité municipale un moment charnière expliquant les changements opérés dans la trajectoire de production de logements de la commune. Les élus aux commandes de ces villes, font souvent de leur arrivée au pouvoir ou de celle de leur famille politique un moment crucial de revue des projets engagés et de mise en place de nouveaux choix programmatiques. Et plusieurs des équipes municipales que nous avons rencontrées se sont décrites comme en rupture, plus ou moins importante, avec les priorités fixées par les majorités politiques qu'elles ont remplacées et porteuses d'un projet différent ou à réorienter.

L'alternance municipale s'est ainsi traduite dans nos différents terrains par une réorientation de projets en cours, la renégociation plus ou moins importante de certaines opérations avec les aménageurs et les opérateurs (avec parfois des demandes importantes de modifications de projets engagés), et par une redéfinition des partenariats avec les opérateurs de la construction (pour mettre en place un contrôle renforcé, imposer des copil plus fréquents ou des revues de projets modificatives, changer d'opérateurs, ouvrir à de nouveaux promoteurs, bailleurs...). La durée de mise en œuvre des projets urbains imposant une certaine inertie à l'inflexion des projets de construction, ces changements d'orientation peuvent être plus ou moins rapides à se manifester.

Ainsi à L'Île-Saint-Denis, l'arrivée en 2001 de la majorité actuelle, issue d'une liste citoyenne et écologiste, a amorcé une relance de la construction via l'engagement d'un écoquartier, inscrit au service d'un projet annoncé de transition « écologique, urbaine et populaire ». Une ambition que le maire actuel, Mohamed Gnabaly, issu de la même majorité et élu en 2020, entend poursuivre à travers les récents projets engagés.

De même, à Meaux, Jean-François Coppé fait de son élection le point de départ d'un changement d'orientation de la politique urbaine et de l'engagement du projet de renouvellement urbain qui s'achève aujourd'hui, après plusieurs mandats de mise en œuvre : « Roland Castro travaillait beaucoup sur ces questions de banlieue et je lui ai dit, « honnêtement, je ne sais pas quoi faire avec ces caravelles (immeubles comportant de 250 à 260 logements) : les démolir ou pas ? [...] Au début, il m'a proposé des schémas pour les réhabiliter. Puis, à un moment où nous étions au dernier étage d'une des barres, dans le quartier du Collinet, il m'a dit 'Ecoute, ce n'est pas mon intérêt mais il faut que tu démolisses.' Cela a été un déclic... donc j'ai décidé que nous allions détruire les 20 tours. » (Entretien maire)

Autre exemple, la commune de Saint-Cyr-L'École a vu, après 80 ans de mairie communiste, arriver en 2001 une majorité de droite, dont l'élection s'est jouée en partie sur la contestation d'un projet de ZAC (de l'Abbaye). L'équipe élue a réorienté le projet vers une production de logements privés plutôt que sociaux, un nombre de logements et une hauteur d'immeubles réduits. Sonia Brau, la maire en place, issue de cette majorité, a poursuivi les projets engagés par ces prédécesseurs avec les mêmes priorités en matière de programmation de logements (au profit d'une production essentiellement privée dans une ville qui n'est pas déficitaire SRU), mais annoncé lors de sa propre campagne la fin des grands projets et un temps de « pause » immobilière.

A Villejuif par exemple, à la politique du maire précédent, qui a permis une production immobilière importante dans le diffus, à la parcelle, l'actuel maire communiste a opposé une politique maîtrisée de la production de logements, inscrite dans des secteurs aménagés et avec une part de logements sociaux réhaussée. A son arrivée, l'équipe s'est ainsi retournée vers les opérateurs et leur a demandé, au nom du principe démocratique et de la légitimité du mandat donné par les élections, de retravailler les projets en cours dans le respect de ses nouvelles orientations, y compris parfois des projets aux permis purgés.

A l'inverse des effets de l'alternance politique, on observe cependant dans plupart de nos communes d'études qu'une certaine stabilité politique a permis aux choix portés par les majorités de se concrétiser et donné le temps à leurs visions spécifiques de la construction de se mettre en place, selon des priorités que les chapitres suivants chercheront à détailler.

### **Grand projet ou infrastructure nouvelle de transport : un argument pour justifier la dynamique de construction**

Dans plusieurs de nos communes d'études, les élus rencontrés justifient la présence de grands projets de logements par l'arrivée de nouvelles infrastructures ou l'amélioration de leur connexion à un réseau de transport. Ils s'y réfèrent notamment pour expliquer les ambitions de leurs grandes opérations d'aménagement. Par l'intervention massive qu'ils permettent sur le cadre urbain, l'arrivée d'une nouvelle infrastructure de transport (métro à Villejuif, TCSP vers Passy un temps attendu à Arpajon), l'amélioration attendue d'une liaison routière ou d'une connexion à une polarité urbaine, ou situation plus exceptionnelle, l'accueil du village des athlètes des jeux olympiques, sont ainsi mis en avant par les élus comme des facilitateurs et des accélérateurs évidents et essentiels de leur projet.

Ce sont en partie les effets attendus de ces grands projets et équipements qui légitiment l'opportunité du lancement d'opérations d'envergure. Observant ou anticipant une valorisation urbaine accentuée et le renforcement de leur attractivité, ces élus disent vouloir accompagner la nouvelle desserte, la nouvelle image de la ville, par une offre de construction capable de répondre à la hausse de la demande (en lien avec l'arrivée attendue de nouvelles populations attirées par une meilleure connexion à leur lieu d'emploi, une plus grande désirabilité de la ville) et de réguler la pression qui risque de s'exprimer dans les secteurs diffus nouvellement desservis.

L'impératif de repenser leurs objectifs de construction apparaît ainsi comme une contrepartie légitime aux yeux des élus interrogés à l'amélioration de la desserte de leurs communes, qu'ils se placent directement du point de vue de l'intérêt de la collectivité et de la réponse à organiser aux besoins des habitants présents et à venir, ou plus indirectement dans l'optique de respecter les objectifs que leurs fixent les documents de planification régionale qui découlent de ce renforcement de leur desserte (cf. point sur les obligations en matière de construction).

A Villejuif, une commune particulièrement concernée par le renforcement de sa desserte, le maire assume la volonté de poursuivre une politique de construction importante considérant nécessaire de continuer à produire pour répondre aux enjeux posés par l'arrivée de deux gares du GPE et aux objectifs d'une « ville hospitalière » qu'il défend. « Il y a eu une grosse mobilisation des Villejuifois pour obtenir des métros en plus. On a 3 hôpitaux qui tournent en 3/8. L'hôpital, ça ne s'arrête pas, ça travaille tout le temps. On a beaucoup de salariés qui sont très dépendants des sujets de mobilité pour venir les faire fonctionner. A l'horizon 2026, la ville aura avec Paris la plus forte densité de transport collectif rapporté à sa population. 60 000 habitants, 3 lignes de métro, une ligne de tram, cela fait de Villejuif, une sorte de hub des mobilités au Sud de Paris. L'aspect positif, est évident. L'aspect négatif est que cela va entraîner des modifications profondes de la ville en matière d'habitat, de commerce... Il ne s'agit alors pas d'arrêter de construire, mais d'orienter la construction. »

De ce point de vue, les travaux d'observation empiriques sur la mise en service d'un grand équipement ou d'une infrastructure de transports n'ont pas permis de réunir les preuves d'un effet direct et homogène de leur implantation sur le développement urbain. Au contraire, ils ont plutôt souvent démontré le caractère multifactoriel (évolutions socio-démographique, contextes de marchés...) et non linéaire de ces effets (Offner 1993<sup>26</sup>). Mais ils ont malgré tout confirmé un effet d'accélération des tendances à l'œuvre en matière de dynamiques de marché et d'attractivité résidentielle, lorsque la desserte s'améliore dans des quartiers déjà valorisés<sup>27</sup>. Dans un contexte métropolitain réputé tendu, l'association que font les élus que nous avons rencontrés entre amélioration de la desserte et croissance de la demande en logement les poussent à vouloir anticiper cette évolution et à engager des projets importants. Ils contribuent alors, à ce que se concrétisent et s'amplifient les effets de l'intensification de l'offre de desserte sur les cycles de la construction.

### **La mobilisation de grandes emprises et friches foncières : une mise à l'agenda plus ou moins imposée des enjeux de développement urbain**

Autre moment charnière à l'origine de la relance des projets de construction de nos communes d'études : la libération de grandes emprises urbaines, l'exploitation de réserves foncières importantes ou l'engagement d'opérations de recyclage et de renouvellement urbain. Ce sont autant d'opportunités qui ont permis la création de grands secteurs de projets et d'aménagement dans nos communes d'études.

Nous avons cherché à identifier, via nos indicateurs de consommation foncière, des communes dont le développement reposait sur des tissus déjà urbanisés et un important recyclage foncier. Avec l'idée d'aller vers des communes parvenant à construire, non pas tant en mobilisant de larges plaques de foncier, mais en mobilisant des fonciers nécessitant des montages juridiques, techniques, complexes parce que situés dans un tissu urbain déjà constitué. Mais, force est de constater que, dans nos communes aussi, c'est bien le recyclage de grandes emprises d'un seul tenant qui ont concentré une part importante des projets de construction et soutenu les flux majoritaires de la production de logements.

---

26- Jean-Marc Offner, « Les 'effets structurants' du transport : mythe politique, mystification scientifique. L'Espace géographique 1993/2014. (<https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/40-ans-damenagement-aux-abords-des-nouvelles-gares/>)

27- [https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude\\_1746/Synthese\\_40ansdAmenagementGare\\_13dec2018.pdf](https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_1746/Synthese_40ansdAmenagementGare_13dec2018.pdf)

La mobilisation de ces terrains et le moment où elle intervient sont souvent suscités par la pression d'agir de la part des propriétaires fonciers, et notamment celle de l'Etat (ou de ses opérateurs publics) lorsque celui-ci possède de grandes emprises sur la commune.

Ainsi, à Corneilles-en-Parisis, c'est bien la pression de l'Etat, propriétaire de grandes emprises foncières qui, après une longue période de gel des projets, est venu relancer la construction via l'engagement de la Zac des Bois Rochefort (100 hectares, dont 40 destinés à l'habitat, portés par Grand Paris Aménagement). « Tous les terrains appartenaient à l'AFTRP devenu GPA. Et l'État a dit voilà nous on revient maintenant. Qu'est-ce qu'on fait ? Le projet a démarré comme ça avec l'ancien maire et GPA ou l'AFTRP ». Le maire a ensuite cherché à identifier d'autres friches (SnCF, ancienne clinique) pour développer de nouveaux programmes immobiliers.

C'est le même effet de libération et de recyclage de fonciers publics qui a relancé un cycle de construction à Saint-Cyr-l'Ecole (ancienne caserne militaire). Et ce sont ici aussi les secteurs aménagés sur ces emprises qui ont concentré la majorité des logements produits ces dernières années dans la ville. Si le déclenchement de ces projets a été impulsé par l'Etat, qui en a « allumé la mèche » et imposé le tempo, la maire souligne que la ville a saisi cette opportunité de faire une opération d'aménagement avec un traité de concession dans lequel elle gardait quand même le contrôle de ce qui allait se passer. La ville fait ainsi « au mieux » avec un projet qui lui était « tombé dessus ». Cette relance de la construction a ensuite été décuplée par un regain d'intérêt des promoteurs pour la ville, y compris de la part de certains promoteurs qui n'ont pas été retenus pour la ZAC.

Ces projets de recyclage foncier peuvent aussi être stimulés par d'autres opportunités, tels que le lancement d'appels à projets incitatifs assortis d'aides financières ou d'ingénierie (exemple des écoquartiers, projets innovants...). A L'Île-St-Denis, la relance de la construction dans les années 2010 est étroitement liée processus de reconquête volontaire de friches logistiques au cœur du territoire, stimulée par la création d'un écoquartier et accélérée par l'accueil du village des athlètes des JO. La ZAC bi-sites de l'Ecoquartier fluvial organise la reconversion de 22 hectares de friches autour d'anciens entrepôts des Galeries Lafayette et du Printemps. Ces projets ont renforcé le changement d'image de la commune. L'essentiel de la construction de logements menés à L'Île-Saint-Denis s'inscrit ainsi en secteur aménagé.

A Arpajon, le maire a orienté le développement de la commune vers l'aménagement d'un écoquartier mêlant requalification d'une ZAE et extension urbaine sur une réserve foncière agricole à cheval avec la commune voisine d'Ollainville (ZAC des Belles vues - 700 logements).

La politique nationale de renouvellement urbain mise en œuvre à travers deux programmes nationaux depuis le début des années 2000 et comptant de nombreux sites en Ile-de-France, a également induit une forte relance de la construction dans certains de nos communes. En stimulant une intense restructuration foncière elle ainsi favorisé l'émergence de nombreuses opérations résidentielles. A Meaux, l'essentiel de la construction de logements s'est ainsi inscrit dans des opérations de démolition reconstruction de quartiers en politique de la ville et la transformation, densification de zones voisines à TVA réduite<sup>28</sup>. Une dynamique de construction qui a ensuite été confortée par le renouveau de l'attrait de la ville pour les promoteurs.

La mobilisation de grandes emprises foncières peut cependant relever d'un agenda et d'une volonté politique plus directement locaux. Qu'il s'agisse de villes porteuses d'une forte tradition d'action foncière et d'aménagement public, à l'image de Villejuif, où depuis 2015, la production de logements s'est accélérée grâce au lancement de la construction de logements dans des secteurs de reconquête de friches urbaines (ZAC Louis Aragon et Campus Grand parc) ou sur les importantes réserves foncières constituées par la ville dans le temps. Ou de ville comme Clamart, dirigée par un maire, professionnel de l'aménagement, et assumant une vision urbaine forte, où le développement urbain, repose sur d'importants secteurs de requalification urbaine qu'il a lui-même initiés : ZAE transformée en nouveau quartier du Grand Canal (1450 logements) ; requalification des grands axes de la ville (ZAC Panorama), démolition reconstruction de quartiers sociaux.

---

28- Sur ce point, voir la note rapide de l'Institut Paris Region, <https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/tva-reduite-et-promotion-privee-impact-sur-la-construction-de-logements/>

La possibilité d'engager des secteurs aménagés importants semble par ailleurs faciliter du point de vue des maires une programmation politique globale du projet en permettant un tour de table des acteurs maîtrisé par le recours à un aménageur ou un opérateur ensemblier (Cf partie 3). Comme le souligne Jean-Marc Offner (critiquant dans cette facilité une forme de cécité à d'autres approches sensibles du projet et à la compréhension des usages), « il garantit la visibilité de l'action et son succès, il abolit la distance entre le dire et le faire, entre l'exécution et l'action. » (Offner, 2020)

Initiée, anticipée ou, à l'inverse, subie par les collectivités locales, la mobilisation de ces grandes emprises foncières libérées a donc enclenché dans nos villes d'études un exercice d'actualisation de la définition des besoins et des attendus de la construction. Elle a joué un rôle d'accélérateur des réflexions sur les questions d'aménagement. Qu'elles en soient les porteuses, qu'elles en maîtrisent le tempo ou qu'elles se le voient imposer par la vente de fonciers d'Etat ou la volonté de grands aménageurs et propriétaires fonciers, le recyclage de grandes emprises urbaines a exigé une prise de position des équipes sur les orientations à donner au projet et la nature de la réponse à apporter aux besoins locaux. Il a conduit ces collectivités à prendre position sur des principes d'aménagement, des critères de programmations ou des traits d'identité architecturale (en lien avec l'élaboration des cahiers des charges des opérations à destination des aménageurs et différents prestataires), voire pour certains à commencer à nourrir une vision urbaine plus globale.

Cette mobilisation sur les enjeux de l'aménagement et la relance de la construction sur ces grandes emprises se prolonge ensuite, souvent, par une dynamisation de l'activité foncière sur de plus petites parcelles dans la commune. Par un effet rebond, la taille et l'importance de ces grandes opérations ont ainsi conduit à mettre en lumière ces villes et à les inscrire dans le périmètre de prospection foncière des promoteurs franciliens. Dans un contexte de rareté d'opportunités, ceci a pu soutenir une dynamique importante, et parfois difficile à contrôler, de production diffuse de logements. Cette dernière s'est ajoutée à la relance de la production de logements en secteur de projet.

L'acculturation au pilotage de projet urbain, la connaissance des opérateurs et des enjeux de la construction acquises dans la mise en œuvre de ces grands projets par les élus et leurs équipes semblent les conduire aussi à réinvestir ces compétences dans des projets plus complexes de requalification du tissu existant ou à s'engager dans des démarches plus pro-actives de suivi et d'orientation de ce qui se fait dans le diffus.

### **Face aux mécanismes de marché : construire pour garder la maîtrise du tempo des évolutions urbaines**

Lors de nos entretiens, les mécanismes du marché immobilier, les évolutions économiques ou sociologiques de leur commune, ont également été des facteurs mis en avant par certains maires pour expliquer l'inflexion de la trajectoire de construction de logements qu'ils ont initiée ou accompagnée, tant en volume qu'en types de logements produits.

Parmi ces facteurs, la valorisation rapide de leur marché immobilier et la crainte d'un processus de gentrification accéléré, sont revenus plusieurs fois dans les entretiens. A Villejuif, le maire se souvient ainsi de la crainte de ses administrés de voir « Une augmentation du prix au mètre carré, du prix de la baguette de pain qui est liée à la population qui habite ici. 'On va être chassé'. Et ce phénomène est une réalité de nos villes, qui mutent avec ce phénomène qu'on connaît partout, dans toute la banlieue, mais qui est un vrai sujet de préoccupation pour les Villejuifois comme il doit l'être ailleurs dans d'autres villes. ». Une crainte qui est aussi évoquée par le maire de L'île-Saint-Denis : « La gentrification nous dépasse, elle n'est pas dans la main des maires. Le seul boulot que nous puissions faire c'est de maîtriser le tempo, d'être exigeant sur la programmation et les prix à travers la construction pour veiller à assurer que la ville reste équilibrée malgré les grands bouleversements en cours (JOP, inflation des prix intramuros, nouveaux métros, etc. » (Maire)

La demande croissante de ménages chassés de marchés centraux et/ou plus chers faisant peser une pression nouvelle sur leur parc de logements et, en particulier, sur leur tissu pavillonnaire a ainsi conduit plusieurs des communes interrogées à soutenir, en partie de manière contrainte, un flux d'opérations neuves dans le but de « garder la main » sur les évolutions de leur parc existant (éviter l'exclusion des ménages existants du pavillonnaire, sa densification spontanée...).

Il s'agissait ainsi, par la proposition d'une offre nouvelle, de tenter de contrôler et de réguler ces évolutions, de réduire la contrainte exercée par une demande que les maires et leurs services n'ont pas cherché à stimuler mais qu'ils considèrent devoir encadrer et orienter et afin d'éviter qu'elle ne se traduise par une densification non désirée et non planifiée. Ainsi à Arpajon, le maire explique avoir engagé le projet d'urbanisation de sa dernière réserve foncière agricole pour répondre à l'attractivité immobilière importante de la commune et à la forte pression exercée par les promoteurs sur les tissus existants. Il s'agissait pour lui de chercher à contrôler ainsi une densification urbaine qui n'était souhaitée, ni par les habitants, ni par la ville.

La pression induite par la prospection d'opérateurs privés et la difficulté à réguler les opérations de densification dans le tissu diffus sont ainsi citées de manière récurrente par les élus rencontrés comme des facteurs pouvant imposer à une ville de maintenir un flux maîtrisé d'opérations afin d'orienter et d'absorber une partie de la demande tout en contribuant à protéger autant que possible certains secteurs que la ville souhaite préserver. (Cf. le chapitre sur la régulation de la construction dans les PLU)

## **Construire, une intention de transformation matérielle et identitaire de la ville**

Au-delà des facteurs temporels et des opportunités opérationnelles qui dynamisent la production de logements dans les villes, quelles intentions et quelles visions portent les maires des communes bâtisseuses au travers des opérations de construction qu'ils ont engagées ou accompagnées ? Qu'attendent-ils de ces projets pour leur ville ?

A l'issue de nos entretiens avec les élus, plusieurs registres de justification pour évoquer les bénéfices attendus des opérations de construction se dégagent. Ils construisent des « récits » autour de la construction axés sur différentes intentions centrales : la nécessaire réponse aux besoins de leurs habitants (jeunes décohabitants, famille en quête d'accession, actifs du bassin d'emploi...), l'affirmation de projets plus ou moins volontaires de transformation de la ville aussi bien sociologique, matérielle qu'identitaire. Ces différents récits, isolés ici pour éclairer leurs logiques propres, ne sont pas exclusifs les-uns-des-autres. Ils se croisent et se combinent entre eux.

### **Changer ou préserver la structure sociale de la ville**

Un premier registre de motivation légitimant leur politique de production de logements est d'agir, via le choix des logements offerts, sur la sociologie de la ville. Plusieurs élus se sont ainsi déclarés porteurs d'une ambition de préservation ou de diversification du profil social de leur population.

Ils souhaitent préserver, prolonger l'identité populaire de leur ville, jugée menacée par l'évolution de son marché (Villejuif ou L'Île-Saint-Denis). D'autres, au contraire, mettent l'accent sur la volonté d'attirer des ménages de classes moyennes ou supérieures, des accédants à la propriété et des familles plus aisées pour diversifier la population de la ville (Saint-Cyr-L'École, Meaux...). Ces intentions s'inscrivent dans des approches globales plus ou moins stratégiques et planifiées, déterminant des choix en matière de programmation de l'offre de logements, d'actions de requalification des espaces publics, de renouvellement urbain, d'amélioration de l'offre de services et d'équipement ou de revalorisation de l'image de la ville. Cette orientation des cibles de la construction peut se jouer à l'échelle de la commune ou être modulée au sein de certains quartiers.

*« Arpajon est une ville qui est historiquement mixte sociologiquement et nous souhaitons conserver cette caractéristique. Notre politique en matière de logement est donc adaptée à cet objectif. Nous développons pour cela un véritable parcours résidentiel pour nos habitants à travers une offre diversifiée de logements (LLS, LLI, PSLA, BRS, Accession). » (Entretien - maire d'Arpajon)*

*« Le ressenti des Villejuifois que la ville se transforme contre eux a été un élément central de la campagne municipale. Le phénomène de gentrification, qui existe partout, était vécu de façon exacerbée. Sur le type d'habitat, j'ai dit (aux opérateurs) 'vous allez construire pour les besoins de la population'. Il faut donc cartographier la sociologie de la ville pour les 10 années à venir et on va vous dire ce que l'on vous demande de construire, on va orienter le type de construction. » (Entretien - maire de Villejuif)*

Ces projets, impactant l'identité même de la ville, sont souvent justifiés par l'objectif dit de « mixité sociale » ; un concept récurrent des politiques de l'habitat en France mais jamais vraiment précisément défini, dont les sociologues ont largement souligné les ambiguïtés, la malléabilité des projets qu'elle sous-tend et les limites opérationnelles<sup>29</sup>. De même, l'idée de « parcours résidentiels » à créer par une offre adaptée de logements est utilisée pour défendre différentes programmations même si, le plus souvent, elle est associée aux produits de l'accession sociale qui correspondent à une vision dite « ascendante » des trajectoires résidentielles des ménages.

Dans tous les cas, ces approches liées à des questions de maîtrise ou de diversification de la sociologie communale ont, de fait, une dimension très politique tant elles ont de possibles conséquences sur le plan électoral<sup>30</sup>. L'enjeu de pilotage de la programmation des logements et de leur occupation est particulièrement sensible dans une région métropolitaine, comme celle de l'Ile-de-France, où les bassins de vie sont hyperconnectés les uns aux autres et où la mobilité des ménages offre une grande diversité de choix résidentiels. C'est ce qu'a bien montré Katharina Shone en analysant, sur la base de différentes méthodes d'économétrie spatiale, les politiques de production de logements sociaux dans les communes du Grand Lyon. Elle concluait ainsi que « la volonté d'une commune de construire de nouveaux logements sociaux dépendait effectivement de la politique de logement social menée par les communes voisines et que cette interdépendance stratégique était clairement liée au degré de mobilité de la population local<sup>31</sup> » Si l'on applique ses conclusions à l'Ile-de-France où l'interdépendance des territoires et leur connexion est très forte, en raison notamment d'un réseau de transport collectif structurant, on mesure la difficulté d'identifier des besoins purement « communaux ».

Ceci est particulièrement vrai pour les communes de notre échantillon situées dans l'ancienne « ceinture rouge » de la première couronne, héritières d'une identité populaire et de puissantes politiques de production de logements sociaux. Toutes sont engagées dans la réduction de la part de l'offre sociale dans leur parc mais à des rythmes et à des niveaux de remplacement par une offre privée très inégaux. Certaines privilégient la construction de logements privés et entendent s'approcher du seuil légal minimal quand d'autres cherchent à maintenir un taux élevé d'offre sociale, en allant parfois contre la pression du marché.

A L'Ile-Saint-Denis, par exemple, l'ambition affirmée est de servir à la fois les habitants « déjà là » et les nouveaux arrivants et de maîtriser la gentrification de la ville, ou tout du moins, son rythme. Dans cette perspective, les élus de la ville fixent des attendus très précis à leurs opérateurs afin de préserver « l'accessibilité » au logement (pour les plus modestes des actuels habitants ?) malgré un marché immobilier marqué par une forte hausse des prix, accélérée par la requalification urbaine accompagnant les JOP. Répondant à des critiques politiques formulées lors de la dernière campagne des municipales, en 2020, l'équipe municipale entend aussi maximiser et rendre visibles les retombées des projets de construction pour la population locale. Cherchant à créer des synergies entre grands projets et évolution de son tissu diffus et de son offre de services, elle a négocié avec ses partenaires des dérogations sur la manière de consommer certains crédits en amont des livraisons de logements neufs ou hors périmètre de projet de l'écoquartier : maintien d'une seule école primaire et maternelle et d'un seul périmètre scolaire, réhabilitation d'équipements publics hors périmètre et en amont de la livraison des logements. Dans le même esprit, la ville a négocié avec ses bailleurs sociaux, une importante mobilisation pour la rénovation du parc social existant « Chez nous, 75 % de la population vit dans le logement social et donc le premier objectif c'est de rénover l'existant parce qu'on ne peut pas avoir du beau tout neuf alors que les gens qui résident depuis des décennies dans la ville restent dans des passoires thermiques inconfortables » (entretien - Maire).

---

29- Éric Charnes, « Pour une approche critique de la mixité sociale. Redistribuer les populations ou les ressources ? », *La Vie des idées*, 10 mars 2009. ISSN: 2105-3030. URL : <https://laviedesidees.fr/Pour-une-approche-critique-de-la-mixite-sociale/>  
Christine Lelévrier, « Les mixités sociales », *Problèmes politiques et sociaux*, La Documentation française, n° 929, 2006 ;

30- Alain Minguat, Pierre Salmon, « Choisir sa population pour gagner les élections ? Une étude empirique sur les élections municipales de 1953 à 1983 », *Revue française de science politique*, 36<sup>ème</sup> année, n°2, 1986.

31- Brueckner Jan K., Glazer Amihai, « Urban extremism », *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Volume 24, Issue 2, October 2008.

De leur côté, les villes de Saint-Cyr-L'école et de Clamart ont poursuivi l'ambition d'attirer davantage de ménages plus aisés. A Saint-Cyr-l'Ecole, la programmation du futur quartier (lequel ?) devait ainsi favoriser le « parcours résidentiel » des habitants de la commune et l'ancrage de familles de classes moyennes et intermédiaires afin de poursuivre la diversification de la population initiée par l'arrivée des accédants de la ZAC de l'Abbaye au début des années 2000. Le projet comprenait pour cela une majorité de logements en accession à la propriété (de l'ordre de 85 %) et une petite part d'offre à vocation sociale (en accession et en locatif). A Clamart, en annonçant son projet ambitieux de relance du développement urbain dès la campagne municipale de 2014, le maire affiche son objectif de diversifier le parc de logements et de parvenir à une meilleure répartition des logements sociaux. Cela se traduit à la fois par des projets de rénovation/démolition d'une partie du parc de logement social concentré dans quelques secteurs de la commune – tout en reconstituant l'offre de logement social dans de nouveaux quartiers - et par la construction en nombre de nouveaux logements aux prix de sortie élevés destinés à des classes moyennes supérieures.

Le contexte de forte tension du marché régional soumet ainsi les élus franciliens à des contradictions entre la satisfaction d'une demande importante, notamment en matière de logements abordables, et la réponse aux attentes de leurs électeurs en matière de préservation du cadre de vie dans des territoires souvent déjà denses.

### **Bâtir et réparer la ville, réaliser une vision urbaine**

Deuxième intention forte, énoncée par les élus pour expliquer leur politique de construction et décrire leur rôle : la transformation matérielle et urbaine de la ville. Une motivation assumée en particulier par ceux qui se reconnaissent le plus dans l'image du « maire bâtisseur ». Pour ces derniers, l'engagement de projets de construction dans des grands secteurs aménagés, la requalification de vastes emprises urbaines est l'occasion de créer des quartiers entiers et de concrétiser une vision urbaine. Ainsi, il est révélateur que la majorité de nos communes bâtisseuses, retenues pour cette enquête, comptent des projets d'envergure où des quartiers sortent de terre. Certains sont assez directement dessinés (cela mériterait d'être nuancé) par des maires et des équipes municipales incarnant une intention forte : Ecoquartier à L'île-Saint-Denis ou Cormeilles, quartier d'inspiration haussmannienne à Clamart, quartier sans voiture ou cherchant à retrouver les codes de la centralité de village à Saint-Cyr-l'Ecole par exemple.

Les projets de recyclage de friches portent tout particulièrement une promesse de reconquête d'espaces publics de qualité, de déminéralisation ou de gains en matière d'espaces verts et naturels.

A L'île-Saint-Denis, la dynamique en matière de construction a ainsi été déclenchée par un projet politique de transformation de la ville. Les projets doivent réparer une coupure urbaine entre le nord et le sud de la commune, favoriser la végétalisation d'espaces jugés trop minéraux, offrir de nouveaux espaces publics et requalifier les berges de Seine. « J'ai une matrice qui est très claire, avec un rythme qui est aussi clair... c'est un projet d'ensemble, c'est notre plan de construction et d'aménagement de la ville à 20 ans. » (Entretien-avec le Maire)

A Cormeilles-en-Parisis le projet de la ZAC Seine Parisis est bien reçu car il vient remplacer une usine polluante par un nouvel espace de qualité et conduit à recréer des accès à la Seine. Le maire le rappelle « le projet Seine Parisis n'a été n'a jamais été un enjeu politique. Le projet tel qu'il a été amené est même plutôt attendu. Et notre argumentaire, c'est de rendre la Seine aux habitants de Cormeilles parce que ça fait quand même 150 ans qu'on n'y a pas accès, qu'il y a une usine qui utilise tout le bord de Seine. » (Entretien avec le Maire)

A Saint-Cyr-L'école, les priorités portées par la ville pour cette opération étaient de prolonger le territoire habité communal en soignant ses liens avec les autres quartiers (y compris par des liaisons douces), de revaloriser l'identité architecturale et paysagère de la ville en interface avec les perspectives de la plaine de Versailles, de désengorger les flux de transit du centre. « Si on avait fait n'importe quoi, cela n'aurait pas eu le même impact. Là, ce sont des bâtiments de bonne qualité. (...) Vous avez une homogénéité des bâtiments, même avec des promoteurs différents, des façades harmonieuses, des espaces verts. Quand vous entrez dans la zone, vous avez l'école militaire, le Trident, la place « mimi », avec un kiosque à musique, l'esplanade Napoléon et toute une surface en herbe, sans jeux d'enfants, où les gamins viennent avec leur ballon, les parents pique-niquer ou goûter l'après-midi... C'est ce qui fait que ça ne m'a pas desservi. » (Entretien avec le Maire)

Ces grands projets d'aménagement et de création de nouveaux quartiers sont souvent très identifiés aux maires qui les ont engagés. Les acteurs locaux en parlent d'ailleurs comme de « leur » projet. Bien que la mise en œuvre de ces projets soit pilotée par des aménageurs, les maires et leurs équipes en ont fixé les intentions générales et ont validé, parfois produit, et incarné le récit de leur justification.

### **Transformer l'identité de la ville, son image et sa « marque »**

Pour certains élus, les projets de construction servent une intention plus large de transformation de l'identité de leurs villes. L'ambition dépasse celle du projet d'aménagement et doit conduire à recréer une nouvelle image de la ville, à en changer la représentation du point de vue de ses habitants et, plus largement, de la représentation qu'en ont les acteurs extérieurs à la commune.

La requalification urbaine de l'espace public, l'application d'une écriture architecturale référencée, l'introduction d'objets urbains convoquant certains imaginaires « cossus » ou « villageois » doivent permettre de renouveler l'identité et le positionnement symbolique de la ville dans l'espace francilien.

A Clamart, les nouveaux quartiers témoignent de la stratégie de transformation menée par le maire depuis son arrivée. Ils ont modifié la ville dans son identité architecturale, affirmée dans l'ensemble des nouvelles constructions. La ville a ainsi gagné en attractivité pour les classes moyennes et aisées en misant sur la qualité du bâti, sur des matériaux haut de gamme et une écriture architecturale néo haussmannienne.

A Saint-Cyr-L'école, la ville a voulu que la haute qualité des espaces publics et de l'architecture contribue à renforcer l'image résidentielle de la ville, avec une attention importante portée aux marqueurs urbains tel que le respect d'un plan en trident pour préserver des vues (quitte à réduire la densité du projet), ou la présence d'un kiosque à musique, identifié comme un marqueur de standing et de convivialité des espaces publics.

Il peut aussi s'agir de créer une nouvelle vocation touristique avec la réalisation d'une marina, comme à Cormeilles-en-Parisis, de renforcer l'image d'une polarité métropolitaine et centrale par la concentration de commerces ou de services, de se hisser à un niveau de centralité supérieur ou encore de s'affirmer comme un nouveau cœur d'agglomération. A Arpajon, par exemple, les projets en extension sont pensés pour que la ville conforte son rôle de pôle départemental, en complémentarité avec une action de renforcement de l'attractivité commerciale du centre-ville.

La construction peut aussi être l'occasion de revendiquer une vision sociale et politique, comme à L'île-Saint-Denis, où les projets urbains doivent faire de la ville un laboratoire « de transformation écologique et sociale. Il s'agit, estime son maire, de faire de la ville à travers son Ecoquartier et les opérations engagées le démonstrateur d'innovation promis depuis l'arrivée au pouvoir en 2001 de la majorité actuelle et incarné aujourd'hui par le maire : « Nous dès le départ, on a dit : on va urbaniser les friches industrielles qui coupent l'île en deux, faire grossir le quartier Sud. Cela va amener des commerces, créer de la richesse, de la taxe foncière qu'on utilisera au service de la solidarité et de l'écologie. » (Elu et personnel politique)

### **Satisfaire aux obligations légales, « faire sa part » dans un marché régional de pénurie**

Le dernier registre de justification des politiques de construction, identifié dans le discours des maires rencontrés, tient au respect incontournable des obligations légales imposées par l'Etat et par les documents régionaux encadrant la construction. Plusieurs élus se réfèrent en effet directement à l'ensemble de ces prescriptions, qui s'imposent à eux, pour justifier le rythme élevé de construction de leur commune, en cherchant à partager, voire à renvoyer, cette responsabilité à des échelles supra-communales. Ils évoquent en particulier l'obligation de respecter les seuils d'urbanisation ou de densification ouverts par le schéma directeur régional (Sdrif), auxquels les documents locaux d'urbanisme doivent se plier ou les objectifs de production de logements fixés par le schéma régional du logement et de l'hébergement (SRHH). Toutes ces obligations conduiraient les maires, même lorsqu'ils n'y sont pas initialement favorables, à intervenir pour peser sur la production locale de logements. Ce registre de justification est mobilisé en mettant notamment l'accent sur le pouvoir de l'Etat d'opposer, en cas de non-respect des objectifs fixés, son refus à l'approbation des documents locaux encadrant la construction (avis sur les PLH, contrôle de légalité du PLU).

A Saint-Cyr-l'Ecole, par exemple, actant la fin des opportunités foncières, la ville ne justifie désormais plus la poursuite d'un flux de construction que par l'obligation dans laquelle elle se trouve, face à la pression des enjeux régionaux, de respecter ses obligations légales. Celle-ci explique désormais s'en tenir à accompagner le flux de construction induit par le respect des objectifs imposés à la commune par les documents de planification régionaux et les cadres légaux. « Nous avons dû élaborer sous le contrôle de l'Etat, et dans le respect des règles fixées par la préfecture, un PLU qui tienne compte de la situation très stratégique de Saint-Cyr pour répondre aux besoins de logement, dont la desserte et la localisation très bien connectée aux infrastructures routières n'a pas échappée à l'Etat. Avec 5 départementales, c'est presque toute la ville qui est concernée par la règle de densification autour des gares élargie à 500 m. On a obéi au Sdrif et laissé densifier les grands axes et les alentours de la gare, on est des bons élèves. On ne peut rien dire. On s'arrange pour que ça se passe à peu près bien. (...)». (Entretien avec le maire de Saint-Cyr-l'Ecole)

A Arpajon, le maire met lui aussi en avant la nécessité de respecter les contraintes et les prescriptions de l'Etat (SDRIF(e), SRU, PLH(i)) pour expliquer la forte dynamique de construction dans sa ville : « En matière de construction de logements, les injonctions paradoxales ne manquent pas, par exemple ne plus artificialiser les sols mais se voir assigner des objectifs de logements à construire. Les villes doivent garantir à la Région et à l'Etat un nombre de logements qu'elles ne sont pas souvent en capacité de pouvoir réaliser. Les habitants se demandent pourquoi le maire accepte de construire ? Mais est-ce qu'on pourrait vraiment ne pas construire ? Si vous ne garantissez pas dans vos PLU ou votre PLH que vous faites les efforts nécessaires pour construire des logements, notamment des logements sociaux, vos documents réglementaires ne sont pas approuvés... » (Entretien avec le maire)

Le maire de Corneilles en Parisis, n'hésite pas lui non plus à rappeler la nécessité de se conformer aux exigences de la loi SRU et des documents supra communaux, comme le Sdrif : « Le Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) impose aux communes une densification de 15 % d'ici à 2030. Nous le faisons sans toucher ni à des espaces naturels ni à des terrains agricoles. Je veux bien qu'on m'explique comment faire autrement ? Ou alors quel quartier pavillonnaire on doit raser pour les construire ? ». Dans le même temps, l' élu justifie le rythme actuel de construction de la commune par la nécessité d'accueillir de nouveaux habitants et le renouvellement démographique de la commune : « *On est à 12 km de la défense, à 20 km des tours de Notre-Dame, on ne va pas rester un village gaulois pendant qu'autour de nous ça se construit, c'est juste impossible. Donc quoi qu'il arrive, la ville doit évoluer, elle va évoluer. La question c'est comment on la fait évoluer ? Et J'ai aussi beaucoup de nouveaux habitants qui sont très contents que des logements se construisent.* » (Entretien avec le maire)

Ces élus se réfèrent, plus ou moins directement, à l'impossibilité de s'extraire d'une lecture régionale des enjeux et à la pression des besoins dans une région que l'on sait saturée par une demande de logement insatisfaite, dont on connaît les conséquences sur les conditions de logements et d'accès à l'emploi des Franciliens. Ils font alors appel à une éthique de responsabilité qui leur imposerait de « faire leur part ». A la tête de territoires connectés aux polarités économiques et urbaines de la région capitale par une desserte en transport collectif, ils se disent prêts, à leur échelle et dans la limite de leurs moyens, à contribuer à la réponse aux besoins des franciliens et au développement de la région. S'ils en acceptent la pertinence de principe, ces élus peuvent cependant questionner voire contester, la faisabilité des objectifs qu'ils se voient imposer par la planification régionale surtout lorsqu'ils ont consommé leurs grandes emprises foncières.

Le registre de la contrainte est de ce point de vue particulièrement mis en avant par les élus qui se reconnaissent le moins dans la figure de maire bâtisseur. Ces derniers invoquent la chaîne de responsabilité et une lecture juridique de la hiérarchie des compétences pour justifier et expliquer les opérations de construction à engager auprès de leurs habitants. A l'inverse, les maires porteurs de projets très affirmés et s'inscrivant plus fortement dans les autres registres de motivations que nous avons tenté de dégager n'ont pas mis en avant cette raison de construire lors de nos entretiens.

## **De quelles exigences en matière de construction les maires se font-ils les porteurs ?**

Lorsqu'ils s'engagent dans une politique en faveur de la production de logement, quelles sont les exigences des maires et de leurs équipes sur la nature et les caractéristiques des logements produits ? Quels sont les paramètres de pilotage de l'offre de logements auxquels ils sont attentifs ?

### **Des attendus et des critères de pilotage récurrents**

Les critères cités par les maires pour piloter et orienter le développement de l'offre de logements sont récurrents et finalement en assez petit nombre. Ils renvoient essentiellement à la segmentation des produits « logement » selon leur fonction plus ou moins sociale, à la taille des logements et au type de ménages qu'ils sont sensés accueillir ainsi qu'à des critères de qualité de l'architecture et d'insertion urbaine des opérations livrées. Nous nous intéressons ici aux attentes des élus et à leur projection et, dans un chapitre ultérieur, à la manière dont les maires entendent faire respecter ces exigences.

A qui destiner les logements produits ? Au service de quel équilibre des fonctions et des populations au sein de la région les besoins peuvent-ils être définis ? De nombreuses méthodes ont été mises en œuvre pour en donner des estimations à différentes échelles et différents pas de temps. Les méthodes de mesure des besoins en logement mobilisent, en général, les mêmes approches et données croisant des hypothèses sur la demande de logements (données démographiques, économiques, observation des modes de vie et de cohabitation...) et l'offre de logements existante ou à venir (occupation de l'offre existante, vacance, potentiel de développement...). Même si elles sont très discutées, de nombreuses estimations sont ainsi proposées en appui de la décision par l'ingénierie publique, et le chiffrage de ces besoins est en lui-même un instrument de pilotage de ces politiques comme l'ont récemment montré Claire Juilliard et Alexandre Coulondre<sup>32</sup> dans une éclairante analyse historique des usages de cet instrument d'action publique.

Du côté de son usage politique, les élus interrogés plutôt que de s'appuyer sur des estimations chiffrées, mobilisent un récit très incarné des besoins qu'ils entendent satisfaire et une description des « destinataires » attendus des opérations de construction, de ceux pour qui la ville doit se construire. Ils utilisent pour cela des figures types de ménages à accueillir qu'il s'agisse d'habitants actuels ou futurs de la commune (les familles, les actifs du bassin d'emploi, le jeune décohabitant qui doit pouvoir rester dans la commune...), en s'inscrivant dans une lecture souvent encore très linéaire des parcours résidentiels à promouvoir (allant au fil de la vie de la petite à la grande surface, du locatif vers l'accession...).

### **Des critères de programmation et d'orientation de l'offre de logements**

#### **Poids du logement privé versus poids du logement social**

Le premier critère de définition des objectifs de logements à l'échelle d'une ville mis en avant par les élus est, souvent, celui de l'équilibre jugé souhaitable entre offre privée et sociale. Il constitue le premier marqueur que citent les élus pour expliquer et décrire leurs intentions en matière de programmation de logements. Leurs objectifs se réfèrent alors au niveau d'offre sociale de leur commune et au taux cible de logements sociaux qu'ils souhaitent atteindre à l'horizon de leur mandat. Il peut s'agir de faire baisser, plus ou moins rapidement, le taux de logement social d'une ville anciennement bien dotée en stimulant l'offre privée ou, au contraire, de maintenir ou d'atteindre le seuil minimal légal en imposant une part de logement social dans toutes les opérations immobilières. Parmi les communes étudiées, on observe plusieurs stratégies au regard de cette part attendue d'offre sociale.

A Villejuif, les nouveaux élus de la majorité avaient annoncé que s'ils étaient élus, ils feraient en sorte que le projet municipal soit plus ambitieux en matière d'offre sociale que celui de la municipalité précédente : « Les objectifs de construction ont été parfois réduits, avec une volonté de dé-densification, mais ils ont surtout été diversifiés avec notamment l'introduction de BRS (Bail réel solidaire). La part de reconstitution de logements sociaux n'ayant elle en revanche pas été diminuée, c'est la partie privée qui a été amputée de fait. ». Cette volonté de réorienter les projets au profit du parc social a, par exemple, conduit l'équipe municipale à renégocier avec l'aménageur départemental (SADEV 94), la part de logements sociaux de la ZAC Campus grand parc, passée de 28 % à 36 %.

---

32- Alexandre Coulondre, Claire Juilliard 70 ans de chiffrages des besoins en logements : trajectoire d'un indicateur controversé de la politique du logement en France - Panoramas n°16

Autre ville comptant un taux très élevé de logements sociaux dans son parc immobilier, L'Île-Saint-Denis anticipe, elle, une érosion mesurée de la part du logement social dans la commune pour atteindre 50 % en fin de mandat. L'équipe municipale souhaite néanmoins garantir le volume de l'offre sociale existante et favoriser le plus possible le maintien des habitants de l'île dans la commune. Pour cela, elle impose une part de 30 % de logements sociaux dans toutes les opérations neuves privées et cherche, dans le diffus, à favoriser les petites opérations avec le bailleur communautaire Plaine Commune habitat.

Dans le contexte d'une ville proche du seuil légal, le maire d'Arpajon entend de son côté favoriser une production de logements qui permette de se tenir au niveau du seuil des 25 % de la loi SRU. Pour cela, il a porté à 30 % la part de logements sociaux attendue dans la ZAC Belles Vues, permettant de compenser le fait d'avoir, à l'inverse, réhaussé, dans le PLU, le seuil fixé par son prédécesseur de la taille des opérations déclenchant l'obligation de création de logements sociaux dans le diffus.

Enfin, dernier exemple, la commune de Saint-Cyr-L'école, qui avait un taux élevé de logements sociaux en 2001, a donné la priorité au développement d'une offre de logements familiaux à destination des classes moyennes et intermédiaires en accession à la propriété, programmant ainsi la réduction progressive du poids de son parc social. Son objectif est désormais de maintenir son taux de logements locatifs sociaux légèrement au-dessus du seuil légal de 25 % (de 27 à 30 %) en développant une programmation évitant qu'une opération privée ne fasse passer la ville sous le seuil des 25 % attendus.

Le seuil de 25 % fixé par l'article 55 de la loi SRU, souvent débattu, voire contesté, n'a ainsi pas été remis en cause par les élus que nous avons rencontrés et semble constituer désormais une norme de référence pour situer leur action et leur projet. En cela, il a stimulé la construction à la fois dans des communes déficitaires, au titre du rattrapage attendu, et dans des communes très dotées où la production d'une importante offre privée a été engagée pour réduire la part de l'offre sociale. Ce seuil plancher, fixé par les pouvoirs publics pour encourager la diffusion de l'offre sociale semble ainsi jouer parfois à contresens du développement de l'offre sociale en étant perçu comme la part « suffisante » à laisser au parc social dans des communes qui dépassent le seuil minimal attendu.

Par ailleurs, on note que la définition de cibles précises à atteindre par type de produits logements (et notamment par nature de prêts en matière d'offre sociale) est plus rarement détaillée dans nos entretiens avec les élus. Elle est plus renvoyée vers la sphère technique de la commune et les opérateurs en charge de la programmation des opérations ou de l'instruction des autorisations qu'elles requièrent.

### **Poids des propriétaires accédants / investisseurs**

Autre critère souvent cité par les élus pour justifier leurs choix en matière de programmation : la part réservée à l'accession à la propriété, et notamment à l'accession sociale des classes moyennes. Pointée par toutes les enquêtes comme une aspiration majoritaire des ménages, les élus se font le relais de cette demande et cherchent à promouvoir des produits qui y répondent.

Pour autant, les outils de pilotage de cette offre, hormis des produits très spécifiques et encadrés en faveur de l'accession sociale (tels que le bail réel solidaire<sup>33</sup> - BRS, ou le prêt social de location accession<sup>34</sup> - PSLA, des outils favorisant une accession sociale pérenne peu cités par les élus de nos communes) restent peu précis et le suivi de ces exigences des élus relèvent d'un contrat de confiance avec les opérateurs en charge de la commercialisation des opérations.

On l'a vu par le passé, il n'est en effet pas possible de déterminer à l'avance la part que prendront les investisseurs ou celle des acquéreurs locaux dans l'acquisition de logements vendus libres. De même, les conditions de commercialisation des opérations seront déterminantes pour cibler autant que possible les populations résidentes pouvant y trouver un débouché vers la propriété. Les élus tentent alors parfois d'imposer des conditions de commercialisation des opérations aux opérateurs afin de privilégier certains profils de ménages résidents.

---

33- Un bail réel solidaire permet à des ménages modestes de devenir propriétaires à un coût abordable par rapport aux prix du marché immobilier, notamment en zone tendue. Il repose sur une dissociation du foncier et du bâti : l'acquéreur achète uniquement le logement, et loue à un faible coût le terrain à un organisme agréé par l'État.

34- Le PSLA est un dispositif d'accession à la propriété qui permet à des ménages sous plafonds de ressources de devenir propriétaire de leur résidence principale, à prix maîtrisé avec un statut de locataire accédant. Les opérations réalisées dans le cadre de ce dispositif comportent deux phases. Une première phase locative au cours de laquelle l'accédant occupe le logement et acquitte une redevance (composée d'une indemnité d'occupation, plafonnée en fonction de la surface du logement et d'une épargne qui sera le cas échéant déduite du prix de vente. Et une phase acquisitive qui intervient, lorsque l'accédant le souhaite et peut lever son option d'achat pour devenir propriétaire de son logement.

On observe néanmoins de forts présupposés sur l'occupation à venir de l'offre livrée par les opérateurs, qui contraste avec le peu de moyens de suivi post livraisons de la réalité de l'occupation des logements livrés in fine.

A Arpajon, où l'accession à la propriété représente pour le maire un enjeu local fort pour les années à venir, la manière d'atteindre réellement la cible des ménages accédants est jugée très importante. La charte d'encadrement des promoteurs de la ville met ainsi l'accent sur la maîtrise des prix de sortie des opérations destinées à l'accession afin qu'ils correspondent aux capacités des ménages du bassin de vie et d'emploi local. Elle impose ainsi une obligation de priorisation de la commercialisation des logements vers les salariés primoaccédants et cherche à éviter une part trop élevée d'investisseurs locatifs dans les opérations livrées.

### **Les prix de sortie : encadrés ou libres ? Des contextes variés de négociations**

Dans le même ordre d'idée, certains des élus rencontrés cherchent à encadrer les prix de sorties des logements afin d'orienter l'occupation des logements livrés et le profil des ménages logés. La commune de L'Île-Saint-Denis s'est engagée dans cette démarche. Elle a souhaité disposer d'une vision la plus documentée possible de la cible sociale potentielle des opérations livrées sur sa commune et des effets d'exclusion induits par les prix proposés par les promoteurs. Les services de l'EPT ont dû jouer un rôle de tiers de confiance, expertiser les grilles de prix des promoteurs et mesurer la cible des ménages éligibles pour permettre aux négociations sur les prix plafonds d'aboutir. « Il (le maire) nous a demandé de porter un avis sur les propositions de prix des promoteurs : on a fait des analyses pour évaluer quels déciles de revenus auraient accès aux logements livrés sur la base d'hypothèses classiques de niveau d'apport et de taux d'emprunt, pour pouvoir dire « à tel prix on touche le 7<sup>e</sup>, 8<sup>e</sup> décile (...) » (Entretien services). Dans ses négociations avec les promoteurs, la ville a aussi mis l'accent sur le respect de ses exigences en matière de gammes de produits et de prix maîtrisés (30 % de logement social, 10 % de BRS ou d'accession sociale à la propriété et 60% d'accession libre à prix maîtrisés). Elle s'est appuyée pour cela sur les critères inscrits dans la charte sur la qualité de la construction de Plaine Commune, mais en affichant une position particulièrement ferme sur les prix de sortie des opérations. Pour s'assurer du respect des prix négociés, la ville a mis en place des clauses anti-spéculatives et un mécanisme de séquestre des dépassements de prix de vente au regard du prix plafond fixé.

D'autres communes insistent davantage sur leurs exigences techniques et de typologie des logements mais laissent aux opérateurs privés une grande liberté dans la fixation des prix, notamment lorsqu'elles espèrent attirer des ménages disposant d'un pouvoir d'achat plus élevé. (Saint-Cyr-l'Ecole, Clamart).

### **Taille des logements : l'idéal de la famille de 4**

Les typologies de logements sont un autre critère essentiel aux yeux des maires pour orienter l'offre de logements et tenter de satisfaire la demande qu'ils perçoivent. La plupart des villes rencontrées ont ainsi fixé des préconisations en matière de taille des logements et de typologie des opérations.

A ce propos, la famille de deux actifs avec enfants reste l'archétype idéal du ménage à loger du point de vue des élus. L'accent est ainsi presque toujours mis dans les documents locaux sur un minimum de grands logements à prévoir (avec une part minimale de « T3 et plus » attendus dans les programmations). Faire venir des familles doit ainsi contribuer à la dynamique démographique de la commune, à la vitalité de son économie résidentielle et de sa vie associative. Les familles sont également réputées plus stables et supposées s'ancrent davantage dans le territoire.

A l'inverse, les préjugés sur les petits logements locatifs sont tenaces. Avec la crainte qu'ils n'amènent un profil de propriétaires investisseurs bailleurs uniquement spéculatifs, qu'ils ne nuisent à la sérénité de l'occupation et au bon entretien des copropriétés.

Ces critères sont pourtant souvent discutés par les opérateurs qui font état de difficultés plus grandes à vendre les grandes surfaces, à la fois en raison de la diversification des tailles de ménages et de la réduction de leur solvabilité face à l'augmentation des prix au mètre carré. Les démographes observent ainsi que les périodes où l'on vit seul ou à deux sont plus longues et plus fréquentes que par le passé, et que le nombre de petits ménages explose, tandis que les tailles de familles se font de plus en plus diverses (croissance des familles monoparentales, recompositions familiales variées...).

Le maire de Villejuif souligne ainsi : « *Il faut renouveler la ville, donc il faut continuer de construire. Le sujet n'est pas de ne pas construire mais de construire pour répondre aux besoins de logement, donc construire du logement qui permette aux couples de s'installer, aux couples avec enfants de s'installer, aux personnes âgées de sortir du logement dans lequel elles étaient, dont les enfants sont partis...* » (Entretien avec le maire)

L'équilibre des programmations est ainsi un enjeu de négociation de plus en plus complexe entre projet social, équilibre économique des opérations et enjeu de rapidité de commercialisation des opérateurs. Ces négociations entre élus et opérateurs sur les programmations s'appuient sur des grilles de typologies et de tailles de logements qui renvoient à une lecture encore très linéaire des parcours résidentiels et reposent sur des hypothèses assez traditionnelles de modes d'occupation des logements (un T4 = une famille). Des visions que la transformation des cycles biographiques et la diversification des modes de cohabitation des ménages invitent à réactualiser.

L'hypothèse que les priorités inscrites dans les programmations en matière de typologies de logements (taille et type de logements) répondent directement à des profils de ménages et induisent certains profils d'occupants mériterait aujourd'hui d'être réinterrogée, notamment en ce qui concerne les profils de l'occupation du parc social. Il s'agirait d'objectiver et d'actualiser la compréhension des modes d'occupation du parc existant d'une part et des spécificités de l'occupation des logements neufs d'autre part.

## **La recherche de visions urbaine, architecturale et environnementale**

### **Rechercher la « densité » acceptable d'une opération**

Au cœur des préoccupations des élus, la manière dont les habitants vont recevoir les nouvelles constructions, la densité des opérations à engager fait l'objet d'une grande attention de la part des élus. On l'a vu, lorsque nous interrogeons les maires sur la manière d'endosser ou non la figure de « maire bâtisseur », la crainte d'être perçu comme un maire « bétonneur » est importante. Quelles visions ont-ils alors de la « bonne densité » d'une opération ? Quels critères d'acceptabilité ont-ils retenus à ce sujet ?

Lors de nos entretiens, les élus que nous avons rencontrés ont souvent abordé la question de la densité des opérations engagées à travers trois critères : la hauteur des bâtiments et leur insertion dans le tissu existant, la part des espaces verts dans l'opération et le niveau d'équipement auquel elle permet de donner accès. Plusieurs d'entre eux ont ainsi souligné avoir obtenu la suppression d'un étage, ou demandé à ce que la hauteur des bâtiments se fasse de manière progressive, en transition depuis les grands axes de circulation (accueillant les hauteurs maximales) vers les tissus pavillonnaires (hauteur réduite).

Cette appréciation de la « bonne densité » par les élus est cependant très variable selon les formes urbaines existantes et la densité initiale du territoire, ainsi que la nature du projet. Hors secteurs aménagés, ces derniers tendent à reconduire la densité existante des tissus constitués et à éviter les ruptures paysagères (appréciées par la hauteur, les matériaux et types de façades, les gabarits d'immeubles).

Ces critères d'appréciation de la densité souhaitable d'une opération sont aussi ceux relevés par les opérateurs rencontrés qui confirment l'importance des négociations autour des questions de gabarits et de hauteur des bâtiments en amont des projets. La plupart des élus soulignent alors le caractère sensible de ces sujets pour leurs habitants et l'importance aujourd'hui, et d'autant plus quand les opérations se feront en recyclage, de démontrer qu'il est possible de concilier densité et qualité de l'offre urbaine et de logements produites pour favoriser une meilleure acceptabilité de la densification.

Plusieurs études et rapports récents<sup>35</sup> sont venus questionner la qualité de ce qui est produit et les conditions d'acceptabilité et d'appréhension de la densité. Ils montrent que ces conditions sont en réalité beaucoup plus diverses et multiples que les seuls critères de gabarits : qualité d'usages, traitement des pieds d'immeubles, traitement des limites entre ensembles immobiliers, qualité des espaces publics... Et que ce ne sont pas toujours les opérations les plus denses qui sont le moins bien perçues. Mais cela suppose de réunir d'autres contreparties qualitatives.

---

35- Rapport Girometti-Leclerc 2021 / Nature et densité : usages et attentes des habitants sur les espaces verts et naturels, Cerema, 2022 / Nos logements des lieux à ménager, études sur deux décennies de construction en Ile-de-France Idheal 2021

Une ambition qui pose la question des moyens et outils juridiques dont disposent les élus pour orienter la production de logements vers des opérations qualitatives qui rendent la densification acceptable, ainsi que celle des dispositifs opérationnels et des montages économiques permettant d'y parvenir dans un contexte où le logement est déjà cher dans la région et où l'on manque déjà de logements abordables.<sup>36</sup>

### **Qualité architecturale de l'habitat : une préoccupation de plus en plus affirmée**

Parce que c'est ce qui se voit et ce qui concrétise, le développement et l'identité de la commune, la qualité et l'esthétique des logements construits est aussi une attente essentielle des maires. Il y intervient une part de « goût » qui ne se discute pas et que reconnaissent les opérateurs en associant toujours le maire à la validation des choix de « témoins de façade » pour qu'ils décident couleurs et matériaux employés sur les bâtiments livrés.

La capacité à piloter et influencer sur ces choix techniques et à s'engager plus avant dans la validation de parti-pris architecturaux reste cependant très variable selon la culture technique et urbaine des équipes municipales, le profil et les centres d'intérêts des élus. Certains élus issus de professions techniques ou proches des enjeux de l'urbanisme pouvant intervenir de manière très précise sur ces décisions.

Parmi les élus que nous avons rencontrés cette question de la qualité architecturale et esthétique des opérations est ainsi toujours mise en avant, avec parfois des points d'intérêts et de vigilance particuliers.

A Arpajon, le maire met ainsi l'accent sur à la fois la qualité de la conception des logements, et leur adaptation aux modes de vie des futurs occupants. Il souligne ainsi que si la qualité des opérations se voit d'abord à travers celle de la construction, (le choix des matériaux utilisés, la gestion du chantier ou le niveau des finitions réalisées), elle dépend également de la qualité de vie offerte par les logements construits aujourd'hui et de la manière dont ces logements répondent aux aspirations des ménages. Il lui semble en effet que l'objectif doit être aujourd'hui de veiller à la qualité des logements du point de vue de la qualité d'usage, à l'intérieur des logements comme à l'échelle du quartier. La ville a pour cela fait de ce critère un axe important de sa charte « promoteurs ».

A Clamart, les échanges avec les promoteurs visent à ce qu'ils respectent des cahiers des charges comprenant des standards de qualité élevés pour les matériaux (utilisation de la pierre de taille notamment) et un vrai parti-pris architectural à partir duquel le maire entend construire la nouvelle identité architecturale de la ville (en contrepartie d'une absence de contraintes sur les prix de sortie).

Dans le même esprit, la maire de Saint-Cyr-L'Ecole explique combien la qualité architecturale du bâti et celle des espaces publics est une condition pour rendre ces opérations satisfaisantes pour la population et faciliter leur acceptation et combien le souci apporté à l'architecture, à la diversité et l'harmonie des façades et à la générosité des espaces publics a favorisé le bon accueil de l'opération livrée (« Si on avait fait n'importe quoi, ça n'aurait pas eu le même impact (...) c'est la qualité de ce qui a été livré qui fait que ça ne m'a pas desservi »).

Les enjeux de la qualité de la construction, de ses aspects visuels et techniques, des « codes » retenus pour donner une certaine image aux espaces publics, sont ainsi au cœur des préoccupations des élus, qui sont systématiquement associés à ces choix esthétiques par les opérateurs. C'est ainsi un des axes centraux travaillés par les équipes municipales lors de l'élaboration des chartes promoteurs et un des premiers sujets sur lequel les villes entendent prendre la main, via ces documents permettant de détailler une vision esthétique plus fine que dans les PLU.

L'acculturation des élus aux enjeux de la qualité architecturale (esthétique, technique, de conception...) de la construction, l'objectivation des critères d'appréciation de cette qualité (notamment sur des questions comme celle de la « bonne densité », adaptée à leur territoire) comme des effets produits par certains des choix qu'ils portent sur les montages économiques et techniques des opérations est un enjeu crucial souvent mis en avant par les opérateurs comme l'un des leviers facilitateurs, ou au contraire limitant, de la construction.<sup>37</sup>

---

36- A ce sujet : Amélie Rousseau, Maximilian Gawlik, Mila Praderie, Emmanuel Trouillard - Réconcilier densité et qualité de la construction. Faire la ville à l'heure du ZAN ? L'Institut Paris Region, juin 2025)

37- Voir A.A. Rousseau, E. Trouillard, Réconcilier densité et qualité de la construction. Faire la ville à l'heure du ZAN, L'Institut Paris Region, juin 2025

## Enjeux environnementaux et qualité écologique de la construction : du réglementaire à la recherche d'innovation

Enfin la montée en puissance des enjeux environnementaux dans la construction est une contrainte encore très inégalement relayée par les élus que nous avons rencontrés. Cette question prend cependant une place croissante dans les argumentaires et les exigences portées par plusieurs villes sur la construction et les modèles de développement urbains. La prise en compte des performances écologiques des opérations s'impose à mesure que les obligations et les normes de la construction se renforcent et que l'écosystème d'acteurs l'intègre dans ses procédés.

La multiplication des appels à projets et des labels (« eco-quartier », « quartiers innovants ») a également contribué à amener ces préoccupations et la recherche de solutions de construction plus écologiques dans les projets locaux. Plusieurs des projets engagés dans nos communes d'études s'inscrivent ainsi dans ce type de démarches imposant le respect d'un grand nombre d'exigences, plus ou moins formalisées dans des cahiers des charges, et incarnant une vision plus ou moins systémique des questions écologiques. L'exemple le plus poussé de prise en compte d'objectifs environnementaux en matière de construction et de promotion d'une conception la plus sobre possible des opérations urbaines est celui de la commune de L'Île-Saint-Denis. Avec le souci de voir appliquer ses ambitions « écologiques » et de peser sur le projet urbain et les choix d'aménagement de son écoquartier, la ville a ainsi défini des prescriptions très détaillées dans un Cahier de Recommandations Urbaines, Architecturales, Patrimoniales et Environnementales (Craupe). L'élu à l'urbanisme le souligne ainsi : « *On valide les typologies, on valide les implantations, les couleurs, les matériaux, on valide tout. (...) On veut un niveau environnemental très fort, un quartier sans voiture, une centrale de mobilité, 100% d'eaux pluviales rejetées dans la Seine filtrées, un niveau de performance énergétique élevé, du photovoltaïque sur les bâtiments y compris en réhabilitation, etc. Et, au fur et à mesure du projet on a up gradé nos ambitions. (...) Nous on ne veut pas de label à l'immeuble, on définit des critères à l'échelle du quartier.* »

Sans en faire un axe aussi central de son argumentaire politique, la commune de Corneilles-en-Parisis est, elle aussi porteuse, via son projet de nouveau quartier, d'ambitions environnementales renforcées en matière de construction et de cadre de vie. C'est notamment sous l'angle des matériaux utilisés, de la part laissée aux espaces verts ou de la gestion de l'eau que ces questions ont été abordées (« On a toujours été dans cette logique, on bâtit mais on garde un pourcentage d'espaces verts extrêmement important parce qu'on est à 25 % de la parcelle et on pense monter à 30 %. Après c'est toute la problématique d'étendre les villes et de prendre des terres pour s'étendre »). La ZAC Bois Rochefort est ainsi encadrée par une charte de qualité environnementale prévoyant la réalisation d'une coulée verte importante, la mise en place de modes de gestion naturelle et de récupération des eaux pluviales pour des usages quotidiens. En matière d'habitat, chaque constructeur a dû s'engager à favoriser les économies d'énergie en recourant à des matériaux certifiés NF-Habitat HQE, et à choisir des bois qui répondent aux principes de gestion durable des forêts.

Dernier exemple, sans être exhaustif sur les exigences en la matière de nos terrains d'études, celui de la commune de Villejuif, qui aborde la question en mettant en avant les enjeux de l'adaptation de l'offre urbaine produite aux changements climatiques (ville caniculaire, inondations...). Dans les opérations récentes, le maire souligne ainsi que la ville travaille beaucoup sur « le bénéfice des projets urbains » qui doivent « *répondre aux besoins de logement, mais aussi aux besoins de pleine terre, de respiration de la ville qui se transforme* » et remettre en programmation « *de l'espace respirable pour les étés chauds, les hivers pluvieux.* »

Si la prise en compte des enjeux d'adaptation climatique et de sobriété énergétique gagne du terrain dans les préoccupations des acteurs locaux, elle se traduit par des critères d'appréciation, des points d'intérêt et des priorités encore très différents selon les villes et les contextes, allant a minima de la question des matériaux utilisés et du respect de certains labels, normes et cahier des charges à des approches holistiques intégrant une lecture plus globale de l'empreinte de la construction.

Enfin, les élus rencontrés mettent fortement en avant la contradiction entre ces impératifs environnementaux et la densité possible des opérations, insistant sur la nécessité de laisser plus de place aux espaces verts, à l'eau, comme espace de « respiration » et de résilience face au changement climatique.

## **Comment les maires accompagnent ou régulent-ils la production de logements ?**

Les maires de communes bâtitrices ne sont pas nécessairement des maires bâtisseurs, certains s'accommodent plus qu'ils n'impulsent la production de logement sur leur territoire. Néanmoins, quelle que soit leur posture, volontariste ou passive, ils doivent faire avec les projets initiés par les acteurs du logement sur leur territoire et répondre à leurs initiatives ou demandes soit par un « laisser faire » favorisant les règles du marché, soit par une politique de régulation de ce qui se construit. Il s'agit donc ici de saisir la capacité de l'acteur politique - en l'occurrence celle des maires - à porter, accompagner ou réguler la production de logements pour qu'elle corresponde à leurs objectifs politiques (construire du logement abordable, diversifier la construction par les opérateurs privés etc...). Une production de logements d'autant plus difficile à contrôler qu'elle dépend, pour une part, de variables extraterritoriales (mesures nationales d'aide aux investisseurs, marché dont les dynamiques dépassent les frontières communales) et d'autre part d'initiatives dans des espaces diffus parfois peu contrôlables. Parmi les outils qu'ils citent pour accompagner voire contrôler la production de logements, les maires mettent en avant les ressources des intercommunalités et les outils juridiques de l'urbanisme réglementaire. Ils se dotent également d'opérateurs locaux d'aménagement en mesure de porter techniquement les projets lorsqu'il s'agit d'opérations planifiées et n'hésitent pas aussi à jouer le rapport de force avec les promoteurs s'il le faut pour cadrer et orienter leurs activités immobilières.

### **Les intercommunalités : des ressources très variables pour les maires**

Depuis plusieurs années déjà, la compétence Aménagement a été juridiquement transférée des communes aux intercommunalités, quel que soit leur statut (communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine). Les maires n'ont donc en apparence plus les mêmes moyens juridiques et financiers pour agir en ce domaine, en particulier en amont des projets de production de logements que ce soit pour faire des réserves foncières, viabiliser des terrains en vue de vendre des droits à construire à des promoteurs ou gérer le suivi de projets de Zones d'aménagement concertées (ZAC). La montée en régime des intercommunalités est cependant très variable et la ligne de partage des compétences entre les communes et les intercommunalités est loin d'être aussi claire que ce qui est défini dans les manuels de droit de l'urbanisme. Les maires continuent à peser voire à piloter ce qui se joue sur leur territoire en matière d'aménagement conduisant à des configurations d'acteurs nouvelles dans les territoires. Les services intercommunaux portent des projets, mais les maires ou leurs adjoints sont toujours présents - et souvent très présents - dans la définition, le suivi des opérations et le choix des entreprises. Les manières de se positionner des maires sont néanmoins très différentes selon le degré d'intégration des intercommunalités en matière d'aménagement et des ressources dont disposent les intercommunalités. Très important dans certains cas, le pouvoir d'agir des intercommunalités se limite dans d'autres simplement à valider, via le conseil communautaire, des projets portés, montés et suivis par les services de la commune et les élus locaux.

Dans nos sites, les situations sont très variées. Elles vont d'intercommunalité fortement intégrées disposant de ressources importantes en matière d'aménagement, en capacité de construire et porter des politiques publiques en matière d'aménagement et d'habitat en mobilisant les opérateurs et les documents cadres de l'intercommunalité (PLU, PLH, opérateur d'aménagement, bailleur social) telles que Meaux, ou L'Île-Saint-Denis, à des intercommunalités faiblement intégrées privilégiant une approche minimaliste (Villejuif, Saint-Cyr, ) en passant par des situations intermédiaires où les outils intercommunaux constituent des ressources importantes pour les maires sans que les politiques intercommunales d'aménagement et de logement soient véritablement intégrées (Clamart, Cormeilles-en-Parisis, Arpajon).

### **L'Île-Saint-Denis : jouer la carte de l'intercommunalité au service du projet municipal**

Sur l'utilisation par un maire des ressources d'une intercommunalité fortement intégrée, disposant d'outils pour piloter des politiques qui pèsent sur le Territoire et en mesure de porter des orientations voire des objectifs chiffrés (ex. la construction de logements sociaux dans le PLH) définie à l'échelle intercommunale, le cas de l'Île-Saint-Denis est emblématique. Le maire de l'Île-Saint-Denis et ses adjoints, ayant peu de moyens en raison de la taille de la commune, mènent en effet une politique d'encadrement de la production du logement fortement adossée et appuyée sur la stratégie et l'ingénierie de l'intercommunalité de Plaine Commune, et en particulier sur son office de l'habitat et son aménageur (Plaine Co. Aménagement).

A l'échelle politique, l'équipe de L'Île-Saint-Denis a ainsi pleinement investi la carte intercommunale avec des élus porteurs de délégation à l'EPT, contribuant en amont à la mise à l'agenda et aux votes des décisions en matière de la construction et à la définition des orientations stratégiques du territoire (« *Moi je suis élu territorial depuis 20 ans, donc je porte aussi les valeurs du territoire* » - élu à l'urbanisme). Ses élus jouent aussi de leur inscription dans les instances intercommunales et ses réseaux politiques, pour défendre des arbitrages favorables à la réalisation des projets de la commune.

L'équipe à la tête d'une petite ville faiblement dotée en ingénierie, se saisit ainsi de toutes ces ressources communautaires pour mener à bien ses projets. Assumant une position de fort contrôle des opérations, la ville a pris appui sur les documents cadres intercommunaux pour donner plus de poids à ses propres exigences en matière de qualité des opérations (zonage dans le diffus, protection du pavillonnaire dans le PLU, critères de gabarit, application de la charte de construction...) et recourt régulièrement à l'appui des services techniques de l'EPT. Sans se dessaisir du pilotage politique et stratégique des projets et de leur négociation directe avec les opérateurs, la ville s'appuie notamment sur les services techniques de l'intercommunalité pour s'assurer de la qualité du suivi technique des opérations et du respect de la charte. La direction de l'habitat de l'EPT organise une coordination mensuelle de suivi des opérations en cours avec la ville (Opah, construction dans le diffus, RU et suivi de la reconstitution de LLS...).

La ville mobilise aussi les outils communautaires que sont la SEM et l'Office Plaine Commune Habitat pour rendre possible certaines opérations et jouer des effets de péréquation au sein du territoire (reconstitution de l'offre LLS, engagement de petites opérations). La SEM assure ainsi le portage de plusieurs projets comme celui d'un Eco-quartier dans le cadre d'une ZAC créée en 2019, sous la supervision de La Solideo en charge de la réalisation des ouvrages olympiques. Dans les secteurs aménagés, le pilotage des projets est tripartite avec des points très réguliers (une à deux fois par mois) entre les opérateurs, la ville et les services de l'intercommunalité qui peuvent être amenés à jouer un rôle de « tiers expert » de confiance auprès de la commune dans ses relations avec les autres acteurs (expertise des capacités foncières d'une parcelle, avis sur les grilles de prix des promoteurs ...).

### **Une intercommunalité fortement intégrée à l'organisation administrative de la ville centre, Pays de Meaux Habitat**

L'interpénétration des logiques communales et intercommunales peut, dans certains cas de figure où la ville-centre de l'intercommunalité assure un leadership en raison de son poids démographique et du poids politique de son maire, conduire à une intégration des services de l'intercommunalité dans l'organisation administrative de la ville centre.

C'est le cas à Meaux où l'on a affaire à une intercommunalité fortement intégrée qui, en matière de production de logements, se caractérise par le rôle moteur de la SEM intercommunale Pays de Meaux Habitat. La place jouée par la SEM Pays de Meaux Habitat met en évidence le poids de l'intercommunalité sur les questions de logement. Plusieurs raisons peuvent l'expliquer. La Communauté d'agglomération du Pays de Meaux (CAPM) constituée depuis plus de 20 ans, est contrairement à d'autres territoires franciliens, fortement intégrée par les compétences qu'elle exerce effectivement et son mode de gouvernance marqué par le leadership politique de son président-maire Jean-François Copé. Cette forte intégration se retrouve dans l'organisation même de sa structure administrative dont les services sont mutualisés avec ceux de la commune. La CAPM n'a ni de bureaux, ni d'administration propre. Ce sont des agents communaux qui lui consacrent une quote-part de leur temps de travail permettant ainsi à l'intercommunalité de disposer de moyens humains et en ingénierie. En matière d'aménagement, elle est structurée autour d'un service Urbanisme Habitat.

### **Des communes qui doivent faire avec une intercommunalité peu engagée sur les questions d'habitat, l'exemple de Saint-Cyr-l'Ecole**

La mobilisation des services de l'intercommunalité par les maires est cependant loin d'être aussi systématique. Dans plusieurs territoires étudiés, l'intercommunalité n'est pas présente ou se situe plus à la marge du système d'acteurs du logement en dépit de leurs compétences en matière de production et d'attribution de logements sociaux (politique d'habitat) ; c'est le cas à notamment à Saint-Cyr-l'Ecole où l'intercommunalité d'appartenance Versailles Grand Parc, est peu investie et peu intégrée sur les sujets du développement de l'habitat.

L'exemple de Saint-Cyr-l'École, est caractéristique du contexte d'une intercommunalité peu engagée sur les questions d'habitat. Dans un rapport de 2021, la chambre régionale des comptes souligne la très faible intégration de la communauté d'agglomération de Versailles Grand Parc et le faible investissement de ses compétences obligatoires (que traduit le reversement de la moitié de ses recettes de fonctionnement sous forme d'attribution de compensation). Elle note que « les transferts de compétence en matière d'habitat y sont limités par une définition restrictive de leur périmètre. L'intérêt communautaire de la politique du logement est défini principalement à travers un accompagnement des communes et des acteurs du logement. ».

En matière d'aménagement et de veille foncière, la Communauté d'Agglomération Versailles Grand Parc ne dispose pas non plus de PLUi et les ZAC menées au sein du territoire sont d'initiative communale. Les révisions et modifications de PLU ne font l'objet d'aucune instruction ou délibération intercommunale, sauf demande exceptionnelle d'appui de la part d'une commune. La communauté d'agglomération ne gère ainsi que les instructions de permis concernées directement par ses compétences (déchets, assainissement et suivi des zones agricoles et forestières, aménagement des franges). La communauté d'agglomération est par exemple intervenue très fortement sur l'entrée sud de la ville de Saint-Cyr-l'École, en lien avec la création d'une allée royale et de l'aménagement d'un accès au château de Versailles. Une opération intercommunale qui revalorise et pérennise indirectement les accès de la ZAC Renard vers le parc du château de Versailles. La CA a démarré en 2021 une étude foncière sur les 18 communes du territoire, financée par l'Etablissement Foncier d'Ile-de-France et l'Etat. Elle permettra à terme de disposer d'un document cadre de stratégie foncière, appuyé sur une vision globale des gisements fonciers et permettant d'orienter les décisions d'aménagement en répondant aux besoins des communes tout en respectant l'équilibre entre préservation des paysages et des terres agricoles, besoins en habitat et développement économique du territoire.

Enfin en matière d'orientation de la production de logement et de politique locale de l'habitat, la communauté d'agglomération a élaboré deux PLHI dans une logique de consolidation des documents et des projets communaux, sans imposer de stratégie à l'échelle du territoire. La communauté d'agglomération est ainsi restée, à l'issue de la période de validité de son PLHI 2012-2017, sans PLH en vigueur de 2018 à 2021. Le conseil communautaire a approuvé en avril 2021 le lancement de la procédure d'élaboration d'un troisième PLHi. Prévu initialement pour la période 2022 à 2027, le dernier PLHi n'a finalement été présenté en conseil communautaire qu'en octobre 2024 et approuvé par le CRHH en mai 2025 (avec 21 avis favorables, 12 avis défavorables et 3 abstentions). Il reste dans le même esprit et n'introduit pas d'orientations très contraignantes pour les municipalités en matière de développement de l'habitat.

Les élus de ce territoire ont par ailleurs émis un avis défavorable sur le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement et les objectifs que l'Etat y a fixés pour leur intercommunalité (2 160 logements à produire par an - + 8% par rapport à la TOL précédente- dont a minima, 1 249 logements sociaux). La délibération justifiant les raisons de ce vote défavorable juge notamment les objectifs fixés « irréalisables et sans considération pour les questions de financement et de foncier mobilisable ».

### **La constitution d'une offre de services à l'échelle de l'intercommunalité, l'exemple de Clamart**

Un dernier cas de figure mérite d'être évoqué, il s'agit du cas où l'intercommunalité est peu intégrée sur le plan des politiques conduites – aussi bien en termes d'habitat que d'aménagement – mais où il existe néanmoins des outils au service des communes dont les maires peuvent se saisir pour conduire leur politique communale. L'exemple de Clamart est sur ce point particulièrement intéressant.

Un premier outil sur lequel le maire de Clamart s'appuie est la SPLA aménagement, Vallée Sud Aménagement (ex. SPLA Panorama). Créée en 2016 à l'initiative des maires de Clamart et de Fontenay aux Roses ce qui n'était qu'une microstructure d'aménagement dédiée au quartier Panorama de Clamart a été reconfigurée en 2020. Comptant près d'une trentaine de salariés, elle est transformée en une société publique locale d'aménagement intercommunale (SPLA) renommée Vallée Sud Grand Paris et rattachée à l'EPT Vallée Sud Grand Paris.

Rapidement, J.D Berger prend également la tête de l'office territorial, Vallée Sud Habitat. Cet office est issu de la fusion de deux organismes, deux OPH, qui étaient présents sur le territoire de Clamart et de Chatillon. Ce bailleur social dispose aujourd'hui d'un portefeuille de 6300 logements dont 400 en cours de construction. C'est donc le président qui fixe les grands axes stratégiques en matière de construction de logements et, particulièrement, de logement social.

Ces outils travaillent de « concert » estiment les acteurs rencontrés. Puis, en vue de ne pas négliger la dimension de l'animation commerciale des nouveaux quartiers créés, une Foncière commerciale – la SEM Vallée Sud Développement – est également créée à l'échelle de l'EPT, qui, avec la Caisse des dépôts et consignations et la banque ARKEA, en est le principal actionnaire. Par l'achat de murs et de fonds de commerce jugés stratégiques, elle porte la politique de revitalisation et de diversification commerciale des communes de l'EPT et, en particulier, de celle de Clamart qui s'est fortement appuyée sur cet outil. La SEM Vallée Sud Développement a par exemple, acquis et gère une vingtaine de locaux commerciaux du quartier du Panorama. Son rôle ne s'arrête pas là. Elle a aussi pour mission de constituer des réserves foncières pour le Territoire et même d'assurer une activité de co-promotion dont la première a été conduite sur le quartier de la Gare de Clamart. Enfin, pour compléter la panoplie des outils, un dernier a été créé - Vallée Sud Mobilités – qui est dédié à la gestion des parkings notamment ceux situés dans les nouvelles constructions. Le maire de Clamart maîtrise ainsi toute la chaîne de l'aménagement et de la construction ...ou presque. Il lui manque, un chaînon : celui de la construction

Ainsi, le président de l'EPT, Jean Didier Berger, a créé une palette d'opérateurs à l'échelle de l'intercommunalité au service des communes sur lesquels il s'est appuyé pour mettre en œuvre son projet municipal et autour desquels se structure l'écosystème local de la construction.

Selon les configurations locales (poids de la ville centre), selon l'héritage des opérateurs d'aménagement, les services de l'intercommunalité sont ainsi très inégalement mobilisés, ils sont, dans certains cas, un simple appui à la politique conduite et portée par la municipalité et dans d'autres totalement intégrés dans la politique municipale à tel point qu'il est impossible de dissocier les missions des services intercommunaux de ceux de la municipalité.

## **Un opérateur de l'aménagement souvent au cœur de l'écosystème de la construction : contrôler les grands projets**

Une des principales caractéristiques de nos communes bâtisseuses est que les maires, en particulier ceux qui assument de porter des ambitions importantes en matière de construction s'appuient sur un opérateur public de l'aménagement pour porter les principaux projets de logements qu'ils souhaitent mettre en œuvre : Société publique locale d'aménagement, SEM départementale ou opérateur de l'Etat en particulier GPA. Le choix technique, de tel ou tel opérateur d'aménagement, est important car se joue pour un maire la manière dont il entend conduire sa programmation et la maîtriser plus ou moins fortement

A Arpajon, c'est une SEM Locale au sein de laquelle, le maire s'est personnellement impliqué qui a en charge la réalisation de la dernière extension urbaine réalisée sur les réserves foncières de la commune : le site des Belles vues.

A Villejuif, la configuration est toute autre. En raison de l'histoire départementale, marquée par des liens étroits entre les municipalités communistes et des opérateurs locaux de l'aménagement qui, depuis plusieurs décennies déjà, jouent un rôle central dans l'aménagement du département du Val de Marne, la maîtrise publique de l'aménagement continue à être en large partie assurée par des opérateurs situés à l'échelle départementale même si leur rôle tend à s'atténuer. Le maire PCF de Villejuif, Pierre Garzon, continue à favoriser la production de logements par le secteur privé tout en s'appuyant sur plusieurs outils pour la réguler et surtout éviter le retour au modèle municipal précédent d'un « urbanisme à la parcelle » débridé où les promoteurs se livraient à une forte concurrence sur les prix.

Ainsi, il mobilise des structures départementales qui, depuis près de 40 ans, assurent une maîtrise publique de l'aménagement et organisent le rapport aux bailleurs sociaux et aux promoteurs. Ces structures (la société d'aménagement et de développement - SADEV 94 - et le Syndicat d'action foncière - SAF 94), par les fonciers dont elles disposaient, par les travaux d'études en amont des opérations qui leur sont confiés, ont historiquement joué un rôle incontournable de facilitateur des projets sur cette commune. Même l'alternance politique, lors des élections municipales de 2014, qui a fait basculer pour un mandat cette ville de tradition communiste à droite, n'a pas structurellement remis en cause l'écosystème local de la production de logements ; un écosystème où les opérateurs départementaux jouent un rôle clé. C'est davantage le progressif désengagement du soutien financier apporté par le département à ces outils, en particulier au SAF 94, qui a renforcé la place des opérateurs privés aussi bien en amont qu'en aval de la production de logements.

De leur côté, les maires de l'île-Saint-Denis, Clamart et Meaux qui ont fait le choix de s'appuyer sur l'intercommunalité ont logiquement opté pour un opérateur intercommunal pour porter leur politique. Qu'on ne s'y trompe néanmoins pas : ce n'est pas parce qu'il y a des outils communautaires mobilisés par les maires que les projets d'aménagement sont nécessairement construits à cette échelle. Clamart en est un bon exemple. Comme on l'a montré (voir infra.), le maire-président de l'EPT Sud Grand Paris a créé, avec le maire de Plessis Robinson, une SPL (société publique locale) Aménagement à l'échelle de l'intercommunalité et plusieurs autres structures satellites permettant une stratégie d'intervention sur l'ensemble des volets d'un projet d'aménagement (le foncier, le logement social, le développement du commerce local et la gestion des parkings). Même si toutes ces structures sont rattachées à l'intercommunalité, elles mettent en œuvre des projets d'aménagement définis par le maire. Elles renforcent les capacités d'intervention des services municipaux, consolident notamment leurs ressources financières et en ingénierie, sans que le maire perde la maîtrise de ce qui se produit en matière de logement sur son territoire.

Enfin, il existe aussi des cas de figure où la commune ne dispose pas de son propre opérateur mais doit composer avec un grand opérateur d'Etat, c'est le cas de Saint-Cyr-L'Ecole où le principal projet d'aménagement est porté par Grand Paris Aménagement. Détenteur d'une réserve foncière liée à une ancienne caserne militaire, il s'est imposé comme le principal aménageur tirant, par sa production importante de logements, la commune vers un statut de commune bâtitrice.

A Saint-Cyr-l'Ecole, l'essentiel de la construction enregistrée ces dernières années dans la commune a, on l'a vu, été produit au sein d'une ZAC orchestrée par un aménageur d'Etat sur des fonciers publics et dans le cadre d'une concession municipale. La communauté d'agglomération étant peu intégrée, laissant libre champ à l'échelon municipal en matière d'aménagement, cette opération s'est donc inscrite dans une relation directe et bilatérale de la ville avec l'aménageur public AFTRP/GPA.

Une relation jugée dans un premier temps « déséquilibrée » et assez conflictuelle par la ville qui a eu le sentiment de s'être fait imposer, du fait de la décision de l'Etat de vendre ces fonciers, le portage d'une opération qu'elle n'avait pas anticipée et d'avoir à batailler pour être prise en considération et aboutir à un projet « acceptable » en termes de densité, de plan masse, de programmation et d'équipements. Les négociations ont notamment eu pour enjeux de réduire le nombre de logements programmés, d'inscrire le projet dans une ZAC et de renforcer l'offre d'équipements (en y ajoutant des équipements payés en tout ou partie par la ville dont une maison des associations et un pôle sportif).

Avec ces opérateurs de l'aménagement, dont le rôle clé, aujourd'hui encore, dans le marché francilien de l'aménagement a été mise en évidence (Le Goff, 2022, Idt 2024), les maires disposent d'un appui solide pour porter leurs projets d'aménagement et négocier avec les promoteurs.

Les maires les plus investis et qui cherchent, à maîtriser le plus possible sur un mode « dirigiste » les projets de construction sur leur territoire, l'ont bien compris : dans le schéma classique, c'est l'aménageur qui acquiert les terrains, les viabilise avant de les revendre sous forme de charges foncières ; l'aménageur est donc l'acteur clé pour porter d'ambitieuses opérations de logements visant à transformer le peuplement d'une ville, autrement dit la composition et la répartition spatiale de la population. Lorsque Jean-Didier Berger arrive à la tête de la municipalité de Clamart, fort de son expérience de directeur d'une SEM aménagement, l'une de ses premières initiatives est d'ailleurs de créer une SEM d'aménagement qu'il va ensuite, avec la création des EPT en 2016, rattacher à l'intercommunalité. En disposant de son propre opérateur d'aménagement, l'objectif est clairement pour ce maire de peser sur le choix des promoteurs immobiliers et sur ce qu'ils vont produire (en étant très précis dans les prescriptions architecturales imposées dans les Cahiers des charges).

## **Les outils juridiques de régulation mis en avant par les maires**

Les communes disposent d'une large boîte à outils juridiques pour cadrer, orienter, inciter ou faciliter les opérations de construction de logements menées par les acteurs privés : PLU, Zones d'aménagement concertées, charte Promoteur etc. Comment les maires perçoivent-ils ces outils ? De quelles capacités considèrent-ils disposer pour assurer une forme de régulation du marché de la production de logements dans leur ville ? Au-delà de l'illusion de la neutralité que véhiculent ces outils juridiques, que nous disent-ils des valeurs et des objectifs défendus par les maires ?

## Le Plan local d'urbanisme : l'instrument structurant de la production de logements

Le premier outil juridique mentionné par les maires et leurs services dans les entretiens est évidemment le PLU qui, par sa portée juridique, par ses impacts sur la forme de la ville, sur la taille du bâti, sur la vocation des sols et donc sur les possibilités de construction, révèle le mieux la capacité dont disposent les maires, depuis les lois de décentralisation de 1982/83, de peser sur la production immobilière et ses acteurs. Cet instrument juridique de planification permet de traduire les objectifs, les orientations en matière d'urbanisme fixés par un maire et son équipe municipale dans un cadre réglementaire opposable à tous. Il détermine par l'ensemble de ses règles, par ses zonages, une enveloppe légale dans laquelle les acteurs de la construction immobilière savent ce qu'ils peuvent juridiquement construire sans que ce cadre général vaille certitude qu'en le respectant, ils obtiendront des maires une validation de leur permis de construire. Certains n'hésitent pas, comme on le verra, à jouer de la plasticité de la règle de droit pour réguler l'action des promoteurs. Ainsi, les choix politiques de rendre une zone constructible ou d'en limiter, par différentes règles, les possibilités de constructibilité ont de puissants effets sur la valeur de terrains détenus par des propriétaires et des effets sociaux (spécialisation des catégories de populations selon la valeur des terrains à construire). C'est dire le caractère sensible d'un PLU pour un maire. Il est déterminant non seulement pour mettre en œuvre sa politique urbaine mais aussi, plus largement, pour matérialiser des valeurs et affirmer son pouvoir municipal tant celui-ci est aujourd'hui indissociable de sa compétence en matière d'urbanisme.

Il n'est dès lors pas étonnant qu'au lendemain d'une élection municipale marquée par une alternance politique, le PLU fasse fréquemment l'objet d'une révision pour accorder cet outil de « pilotage » de la production de logement dans la commune aux objectifs municipaux, pour traduire juridiquement des orientations politiques qui se veulent en rupture avec la municipalité précédente (exemple de Villejuif ou Clamart) Dans les sites étudiés, l'une des préoccupations principales pour laquelle les maires justifient le choix d'une révision du PLU tient à leur volonté de protéger une forme spécifique de bâti : celui de l'habitat pavillonnaire. Ce discours de patrimonialisation se légitime en mobilisant le registre de l'identité communale dont l'habitat pavillonnaire, par ses formes urbaines, par son ambiance, serait constitutif. Ce discours est présent aussi bien à Clamart, Villejuif, L'Île-Saint-Denis ou encore à Corneilles en Paris où il assure un rôle rassurant en montrant que si la commune ouvre des « droits construire », ce n'est pas sur tous les secteurs de la ville, qu'il y a une logique de protection renforcée des espaces constitutifs de l'identité de la commune. S'ils sont maires de « communes bâtisseuses », la production de logements ne doit pourtant clairement pas, selon eux, se faire dans l'habitat pavillonnaire. Ils sanctuarisent donc ces zones en durcissant les possibilités de construction établies par le PLU pour celles-ci : augmentation de la surface de pleine terre, limitation des hauteurs de construction etc.

A Corneilles en Paris, les secteurs pavillonnaires seront préservés par le PLU en cours de révision (depuis 2021). Le PLU actuel - antérieur à la loi Alur et à la suppression du Cos comme à celle du minimum parcellaire - a entraîné des divisions plus ou moins anarchiques mais aussi des phénomènes de recyclage (disparition du pavillonnaire au profit de petit collectif) créant des tensions et entraînant des recours de la part des riverains. Afin de « préserver l'identité des quartiers d'habitat pavillonnaire et mieux encadrer les possibilités d'évolution en cohérence avec la préservation du cadre de vie et du paysage », et d'éviter l'apparition de petits collectifs au sein du tissu pavillonnaire, le PLU prévoit de notamment de s'appuyer sur un pourcentage minimum d'espaces de pleine terre (25 à 30 %). Le conseil municipal a également décidé d'instaurer un périmètre d'étude sur différents secteurs pavillonnaires du territoire communal, permettant ainsi de sursoir à statuer sur toute demande d'autorisation concernant des travaux des constructions.

La capacité à encadrer les constructions sur un territoire communal, en actualisant ou modifiant le PLU, ne doit néanmoins pas être surévaluée. Selon certains maires, elle serait limitée par le contrôle des services déconcentrés de l'Etat avec lesquels ils ont parfois du mal à négocier. Ils doivent, quoi qu'il en soit, composer et tenir compte des objectifs poursuivis par l'Etat même s'ils sont parfois contradictoires (respecter le ZAN versus renforcer la construction de logements).

*« On va devoir réviser le PLU prochainement. Mais est-ce qu'on arrivera à négocier avec l'État de le rendre plus restrictif ? Parce que, si ça ne lui convient pas, l'État, retoque votre PLU. Et c'est reparti pour une phase d'étude, d'enquête publique, de re-rédaction et vous repassez à la caisse à chaque fois... Ils ont les moyens de vous faire comprendre qu'il y a des choses non négociables. Ce qui est assez frustrant. » (Saint-Cyr-L'école - Maire).*

L'encadrement des promoteurs tient aussi à la lecture « légaliste » ou non du PLU par les services de la municipalité. Certains maires estiment que leur rôle, et celui de leurs services, est d'appliquer strictement le droit en adoptant une lecture que d'aucuns qualifient de « sincère » du PLU et de se prémunir de tout risque de contentieux avec un promoteur. Ainsi la ville de Saint-Cyr-l'École n'a pendant longtemps, pas cherché à encadrer les projets privés et octroyé les permis de construire aux opérations répondant aux règles de son PLU<sup>38</sup>, assorties de quelques exigences clairement identifiées (sur le nombre de places de stationnement notamment). Une application stricte du PLU qui, pour les promoteurs intervenants dans la commune, est un vecteur de transparence et un réducteur d'incertitudes facilitant la mise en œuvre de leurs projets. Une posture que la maire de Saint-Cyr a accompagné dès son élection en se mettant à distance des promoteurs et en déléguant pleinement l'instruction négociée des permis de construire à ses services techniques en en faisant une procédure simplement technique, un simple acte de validation de la règle. Elle a ainsi annoncé ne recevoir les promoteurs qu'une fois l'instruction de leur projet finalisée afin de bien marquer son indépendance vis-à-vis d'eux. Une posture qui tend à évoluer pour mettre en place de nouveaux outils de contrôle et notamment une charte de la construction. Pour ces légalistes, le droit est bien l'outil central de régulation de la construction.

D'autres maires adoptent une lecture plus stratégique du PLU pour faire en sorte que les projets soient non seulement en adéquation avec les objectifs de municipalité mais qu'ils puissent aussi être discutés et négociés. C'est le cas à Meaux où, si les droits à construire étaient utilisés à la hauteur de ce que prévoit le PLU, et si tous les permis étaient délivrés dès lors qu'ils correspondent au PLU, la population doublerait. Pour éviter un tel développement, les services de la municipalité refusent des projets présentés par les promoteurs : « on oriente déjà les choses aujourd'hui, ce qui veut dire que les changements que nous allons apporter dans le PLU ne vont pas changer le rythme de construction. On aura simplement plus d'arguments pour les étayer. » Le PLU n'est donc pas ici utilisé uniquement comme un instrument d'action publique fixant des règles, des potentialités de construire et des limites mais aussi comme un instrument qui, par le processus d'instruction qu'il comporte, donne une capacité à un maire, plus ou moins grande selon son poids politique et la profondeur du marché, à faire entrer « en négociation » un promoteur.

### **Les Orientations d'aménagement programmées (OAP)**

La rareté du foncier qu'ont renforcée les objectifs de sobriété foncière imposés par loi Climat et résilience de 2021, explique qu'il soit l'objet de toutes les attentions et de toutes les convoitises afin de maîtriser au mieux le prix de la construction de nouveaux logements. Une des conséquences est que les acteurs privés du marché, en vue de réduire le prix de la construction de nouveaux logements, tendent à se positionner le plus en amont possible de la chaîne d'aménagement en achetant directement du foncier – même non aménagé - quitte à en faire un portage sur le temps long.

Pour contrecarrer ces stratégies développées par certains opérateurs privés, susceptibles de faire perdre aux services d'une commune la maîtrise du développement urbain nombre de maires s'appuient sur le dispositif des OAP lui attribuant, bien souvent, une capacité de contrainte juridique bien plus forte qu'il n'en a effectivement. Les OAP sont en effet, avant tout, un instrument d'une politique foncière permettant aux collectivités locales d'exprimer leurs stratégies, leurs ambitions, leurs souhaits à travers des orientations et des intentions d'aménagement. Celles-ci portent soit sur un secteur donné (OAP sectorielles), soit sur un enjeu spécifique (OAP thématiques). Des orientations spécifiques à l'habitat peuvent ainsi être émises par exemple sur les usages : la taille des logements, la nature et la surface des prolongements extérieurs... Ce sont dans les deux cas des outils de négociation avec les porteurs de projets pour qu'ils s'inscrivent dans le projet politique de la municipalité en vue de peser sur ce qui se construit sur une ville. Plusieurs maires y voient même un moyen de « geler » temporairement les constructions de certains espaces de leur ville estimant que ces OAP, leur permettent de mieux maîtriser le type de construction et surtout son tempo sur un secteur donné. Sur la base des orientations d'aménagement programmé (OAP) sectorielles, ils considèrent qu'ils peuvent utiliser un des outils de l'urbanisme local : le sursis à statuer<sup>39</sup>. De cette manière, ils temporisent le lancement d'opérations portées par des promoteurs, « gelant » la transformation d'un foncier tout en donnant du temps à la ville pour définir son projet urbain

---

38- Le PLU révisé a été approuvé le 4 octobre 2017. Il est entré en vigueur le 18 novembre 2017. Une partie des pièces de ce PLU ont fait l'objet d'une modification, approuvée le 7 septembre 2022. Elle est entrée en vigueur le 15 octobre 2022.

39- Le sursis à statuer est une mesure de sauvegarde permettant de différer la décision de l'autorité compétente sur la demande d'un pétitionnaire. Il peut être sursis à statuer sur toute demande d'autorisation concernant des « travaux, constructions ou installations ». En règle générale, il s'agit des opérations donnant lieu à permis de construire, permis d'aménager ou encore à déclaration préalable.

Cette stratégie de maîtrise du foncier est clairement assumée par le maire de l'île-Saint-Denis. Il explique qu'il a souhaité la mise en place d'une OAP globale et d'outils de protection du centre-ville dans le PLUi permettant de brandir la menace de préempter toute acquisition foncière qui n'aurait pas été soumise à la ville en amont. Un périmètre de veille foncière de l'EPFIF à l'échelle de la ville permet, selon lui, de crédibiliser cette menace.

De même à Arpajon, l'équipe municipale a inscrit au PLU des OAP dont deux doivent permettre de répondre aux objectifs d'aménagement et de production de logements de la commune : une OAP sur la Zac des Belles vues (pour piloter une production de 700 logements neufs sur 15 ans avec la SORGEM), une OAP Champtier de Cerpied pour soutenir le développement de production et d'implantation de logements individuels sur la zone AUb du PLU et la densification résidentielle en cœur d'îlot (env. 1,5 ha) à proximité du pôle gare et du centre-ville. Une OAP peut donc constituer un moyen d'affirmer la stratégie urbaine d'une municipalité, de se donner un peu plus de maîtrise sur ce que font les opérateurs privés en les poussant à entrer en négociation avec la ville sur le contenu de leur projet immobilier. La difficulté est que, pour produire pleinement ses effets sur le long terme, ces OAP doivent s'accompagner d'une réelle capacité à peser sur les opérateurs privés ou d'une capacité à disposer d'une maîtrise publique du foncier constructible en l'acquérant quitte à ce qu'il soit porté, pour un temps par un opérateur foncier comme l'EPFIF (dans le cadre de convention de 2 à 8 ans) dont le rôle est, plus encore aujourd'hui qu'hier, déterminant pour mener des stratégies d'aménagement sur le temps long .

### **PUP et taxe d'aménagement renforcée sur certains secteurs...**

L'aspect financier constitue l'un des principaux enjeux des maires pour se positionner comme des acteurs capables de peser sur les dynamiques locales de production de logements. Même lorsqu'ils ne prennent pas l'initiative de la construction de logements, en assurant via un opérateur public l'aménagement d'un foncier, les maires sont confrontés à la difficulté de trouver des financements pour assurer la construction en équipements collectifs rendue nécessaire par la construction de nouveaux logements et l'arrivée de nouveaux habitants. Les budgets des communes, comme des autres collectivités locales, étant très contraints et tendanciellement en diminution, il leur faut trouver ailleurs des ressources pour financer ces équipements. Ils peuvent recourir, dans le cadre de projets d'aménagement et de construction portés par un opérateur privé, à un PUP (Projet urbain partenarial) dont l'accord financier entre cet opérateur et la collectivité locale est censé couvrir intégralement les équipements collectifs engendrés par ces nouvelles constructions. Ce mode de coopération entre un opérateur et une collectivité territoriale est, dans nos sites, peu développé sans doute parce qu'il demande une solide ingénierie de montage de projet que ne maîtrise pas forcément les collectivités locales. Parmi nos communes, deux ont eu recours à des PUP.

A Corneilles en Paris, l'opération délicate, non seulement d'envergure mais techniquement complexe de la Marina de Seine *Parisii* a été réalisée dans le cadre d'un Projet urbain partenarial (PUP) passé entre le principal aménageur privé – *UrbanEra* branche du groupe Bouygues Immobilier - la commune de Corneilles en Paris et la Communauté d'agglomération de Val-Paris. Les coûts des équipements publics dont la réalisation a été rendue nécessaire par l'opération d'aménagement et de construction ont fait l'objet d'un accord sur les participations de chacune des parties signataires du PUP.

A L'île-Saint-Denis, malgré son attachement aux outils communautaires, la ville, dont le marché immobilier attire de nouveaux acteurs, a récemment été amenée à se positionner sur la mobilisation d'un aménageur privé -Eiffage Aménagement - qui a acquis un terrain privé. La ville a décidé, face aux difficultés budgétaires de l'EPT à porter de nouveaux projets du fait de leur nombre très important, de le laisser engager son projet et de ne pas étendre la ZAC publique voisine. Le projet se fera dans le cadre d'un PUP et d'un projet négocié. Un rapport de force rendu possible par la dépendance de l'opération à une modification du PLUi pour rendre le terrain constructible. Un cadre qui permettra à la ville de s'assurer du respect de ses exigences, de ses référentiels et de ceux de l'EPT, notamment sur la densité du projet imposée par les équilibres de l'opération.

En revanche, un autre levier est quasiment systématiquement mobilisé par les maires, il s'agit de la taxe d'aménagement - dont le taux est considéré comme plus simple à modifier que de gérer les modalités d'un accord dans un PUP. La plupart des municipalités étudiées, ont systématiquement relevé, le taux de leur taxe d'aménagement pour le porter à son taux maximum, soit 20 %. C'est le cas à Meaux où la taxe d'aménagement a été portée à son maximum dans plusieurs zones. De la même manière, à Villejuif, la nouvelle municipalité, dès son arrivée, a décidé d'appliquer le taux maximal pour les constructions de logement dans l'ensemble des zones à construire.

Il en de même à Saint-Cyr L'Ecole. « Après une quinzaine d'année de construction et d'intérêt des promoteurs, la ville souhaite se doter d'outils lui permettant de mieux orienter les flux de la promotion et d'encadrer ce qui est produit dans le tissu diffus de la ville et notamment dans les secteurs pavillonnaires. C'est la raison pour laquelle elle a décidé de mettre en place une taxe d'aménagement majorée (taux à 20%) dans de nombreux secteurs de la ville en 2018 afin de calmer la dynamique de densification en cours et qu'elle s'est aussi engagée récemment dans l'élaboration d'une charte promoteur visant à en faire un acteur plus contrôlé de l'aménagement de la ville. « C'est une délibération municipale et le promoteur le prend en compte dans son bilan. C'est de l'argent qui ne va pas dans la poche des propriétaires fonciers, mais dans le financement des équipements ». (Aménageur public)

## **Les relations des maires avec les promoteurs : mise à distance, coopération et rapport de force**

Les outils précédemment évoqués mettent en évidence que, pour réguler la production de logements sur leur commune et limiter les effets non contrôlés du marché privé, les maires peuvent peser sur ce que font ou souhaitent faire les promoteurs immobiliers, principaux acteurs de la production de logement (taille des logements, typologie, réunion de pavillons pour construire un petit collectif, surélévation). La portée de ces outils dépend aussi des relations que les maires entretiennent avec les promoteurs dont la nature est déterminée, à la fois par les spécificités du marché local et par les ressources personnelles des maires (maîtrise technique des enjeux d'aménagement, poids politique local et/ou national, légitimité politique acquise par les politiques publiques conduites). C'est ce que nous allons étudier ici en nous intéressant aux relations, aux échanges voire aux modes de coopération qu'entretiennent les maires avec les promoteurs.

### **Mise à distance versus discours de coopération**

Quelle que soit la commune, les relations d'un maire avec les promoteurs sont inévitables ne serait-ce que parce qu'à un moment, c'est bien le maire qui signera le permis de construire d'un projet immobilier. Ces relations sont néanmoins plus ou moins étroites selon que le maire adopte un positionnement interventionniste sur les questions de construction ou un positionnement légaliste se limitant à délivrer les autorisations dès lors qu'elles respectent l'enveloppe légale du PLU. Dans nos sites, ces postures « légalistes » s'accompagnent d'un discours de mise à distance des promoteurs voire à un refus affiché de les rencontrer comme s'il y avait un risque de collusion. Pour ces maires, ce qui prévaut ce sont les règles définies dans le PLU qui fixent le cadre dans lequel il est légalement possible de construire. Il n'y a donc pas de raison de discuter et de négocier en amont du permis de construire sur le projet d'un promoteur qu'il soit de dimension locale ou nationale, ou simple propriétaire. Cette posture résolument légaliste visant à s'en tenir au droit et à un accompagnement à minima des opérations, par des conseils juridiques, est celle du maire de Saint-Cyr-l'École. Elle tend néanmoins à évoluer vers une démarche plus interventionniste en vue de mieux encadrer les opérations de la promotion immobilière dans le tissu constitué la conduisant à établir des relations plus resserrées avec les promoteurs. Ce changement de posture s'est d'ailleurs récemment concrétisé par l'engagement de la municipalité dans la réalisation d'une charte promoteur avec un objectif défendu par la maire d'encadrement et de fidélisation des promoteurs.

A l'inverse, à Meaux, c'est une relation de proximité et de coopération entre le maire et les promoteurs qui est défendue et entretenue par le maire. Ainsi, chaque année, Jean-François Copé organise une rencontre avec l'ensemble des promoteurs travaillant sur la ville et avec ceux qui souhaitent le faire où il rappelle ses priorités en matière de production de logements et les règles du jeu à respecter pour pouvoir bâtir sur le territoire communal.

*« Il insiste à cette occasion, explique un promoteur, sur son rôle en tant que maire de la ville, sur sa capacité par son pouvoir sur les permis de construire à s'opposer. Et, il zoome sur les secteurs où il va y avoir des consultations qui seront lancées par Pays de Meaux Habitat notamment (le principal bailleur social du territoire). Il alerte aussi les promoteurs sur le fait qu'il y a suffisamment d'opportunités de projets dans les quartiers difficiles pour ne pas aller réaliser des projets dans du diffus qui vont détruire des meulière qui font l'identité de la ville. Il est très regardant là-dessus. » (Promoteur immobilier)*

L'exemple de Meaux illustre bien comment un maire par son poids politique, par ses politiques urbaines qui ont transformé l'image de la ville, est parvenu à inverser le rapport aux promoteurs. Il n'est plus dépendant, comme il pouvait l'être au début de son projet de rénovation urbaine dans les quartiers sensibles, des grandes Majors de l'immobilier qu'il est allé convaincre de s'engager sur son territoire communal. Au contraire, dans un contexte de crise immobilière au sein d'un marché tendu, où les promoteurs cherchent des marchés, la dépendance s'est inversée. Il entend définir dans « une relation de confiance » les espaces sur lesquels les promoteurs peuvent construire et ceux qui sont protégés. Aux règles formelles posées par le PLU, le maire parce qu'il sait son territoire attractif sur le plan de la construction, ajoute donc d'autres règles spécifiques, plus informelles, qu'il estime nécessaire pour préserver le tissu pavillonnaire particulièrement attractif pour la promotion immobilière. Au centre de la relation maire/promoteurs se trouve donc le respect par les promoteurs des règles du jeu (informelles) fixées par le maire au risque de se voir exclus du marché local de la construction.

A Villejuif, dans une tout autre configuration politique mais dans un secteur du marché immobilier également tendu, on retrouve le même type de relations entre le maire et les promoteurs fondé sur une « coopération » sous contrainte du respect des règles du jeu, notamment des orientations en matière de la typologie de la construction, fixées par la municipalité. Dès son arrivée à la tête de la municipalité, le nouveau maire de Villejuif a rencontré les principaux promoteurs à la fois pour échanger sur d'éventuelles modifications à apporter aux projets (hors programmation) déposés et leur faire part du nouveau discours de la méthode, qu'il entendait mettre en place en matière de construction.

*« Pour la partie libre, explique-t-il, on leur a dit « c'est la fin de la récréation ». On va travailler avec vous sur une méthode qui dit là où vous avez le droit d'aller jouer et là où vous n'avez pas le droit. On va maîtriser la ville, on va la maîtriser ensemble. De même, sur le type d'habitat, je leur ai dit « vous allez construire pour les besoins de la population. » Il faut donc cartographier la sociologie de la ville pour les 10 années à venir et on va vous dire ce que l'on vous demande de construire, donc, clairement, on va orienter le type de construction. Assez mécaniquement, quand vous faites ça, en réalité, vous diminuez l'attractivité pour les promoteurs de la construction parce qu'ils ont des marges de manœuvre plus réduites, les aspects investissements fiscaux diminuent mécaniquement. Donc on ne les empêche pas, mais l'assurance de faire des plus-values conséquentes est moindre. » (Maire).*

Dans nos communes bâtisseuses plus petites, moins bien dotées en ingénierie, la volonté des maires de maîtriser les projets des promoteurs, et notamment de veiller à la qualité architecturale, passe là-aussi par une recherche de contacts réguliers avec eux. Le maire d'Arpajon et ses services reconnaissent ainsi qu'ils se rendent autant que possible disponibles avec les particuliers démarchés et les promoteurs pour être tenus informés et anticiper le plus possible les projets. Il en est de même à Cormeilles-en-Parisis où le maire estime qu'il maîtrise le devenir de la commune et les relations avec les promoteurs par la pratique du dialogue qu'il aurait développée. Les échanges en amont des projets permettraient de cadrer et d'orienter ce qui se fait dans les secteurs non aménagés sans qu'il y ait besoin d'une quelconque charte promoteur.

*« C'est un jeu de négociations permanentes, explique-t-il et ça nous arrive de refuser des projets ». Ces discussions préalables permettent d'aborder les aspects subjectifs d'une opération comme celui de la qualité architecturale, pour laquelle le PLU reste un outil insuffisant. » (Cormeilles-en-Parisis -maire)*

## Les chartes promoteurs : une forme de « contrat de coopération » et de fidélisation

Pour peser sur l'action des promoteurs, nombreux sont pourtant les maires qui cherchent à encadrer plus formellement l'action de ces derniers, c'est l'objet des chartes promoteurs. Apparues relativement récemment avec l'affirmation d'un urbanisme négocié entre promoteurs et collectivités territoriales, elles incitent les promoteurs à respecter les attentes, les exigences de la municipalité portant aussi bien sur le type de logements, leur taille, la part du logement social, les matériaux, que sur la qualité des espaces publics... Dans ces chartes, on peut trouver aussi, comme dans celle de la commune d'Arpajon, des prescriptions sur la qualité environnementale et de la construction ; sur la maîtrise des prix et tarifs avec une commercialisation priorisée aux salariés d'Arpajon ou encore sur le fonctionnement et la qualité d'usage des logements afin de prendre en compte les difficultés qui peuvent intervenir après la construction. Le respect de ces exigences auquel s'engagent par la signature de la charte les promoteurs/constructeurs contribue à les fidéliser et à inscrire leur action dans la durée.

*« C'est un bon outil, estime ainsi le directeur de cabinet du maire de Villejuif, pour écarter les promoteurs volatiles et établir, avec ceux qui souhaitent s'installer sur le temps long, une forme de contrat de coopération. »*

Au-delà de l'engagement des promoteurs - non contraignant juridiquement comme l'a confirmé une jurisprudence récente<sup>40</sup> - à suivre les attentes de la municipalité en matière de construction (X % de logements sociaux par exemple dans tout projet de construction) l'intérêt de ces chartes pour un maire, conscient ou inconscient, est de rendre public, de visibiliser, ses relations avec les promoteurs. Plutôt que de cacher ces liens, plutôt que de les tenir dans un cadre masqué, ces chartes en établissant des règles du jeu pour les promoteurs/constructeurs, parfois soupçonnés de faire du lobbying auprès des maires, mettent au grand jour ces liens, comme si elles les officialisaient et leur donnaient une existence légitime. On peut reprendre ici la formule de Pierre Bourdieu selon laquelle « l'effet d'officialisation s'identifie à un effet d'homologation », c'est à dire que l'officialisation de la coopération entre le maire et les promoteurs conduit à une approbation tacite par les tiers de cette coopération. Bien sûr, ces chartes ne signifient pas qu'il n'y ait pas des relations informelles mais elles rendent légitimes et visibles, en les formalisant, des relations longtemps demeurées des non-dits. Les chartes promoteurs ou de construction, en établissant des règles de fonctionnement communes à tous les promoteurs apparaissent ainsi comme un moyen de réduire l'arbitraire entre les opérateurs. Ils seraient, au regard des contraintes communes posées par la charte, soumis aux mêmes règles, aux mêmes exigences, aux mêmes obligations, c'est du moins l'image d'impartialité dans leurs rapports aux promoteurs que les maires souhaitent renvoyer lorsqu'ils mettent en avant ce type de charte.

Par ailleurs, une charte sur la qualité des constructions ou charte promoteur constitue un référentiel à partir duquel les services des municipalités peuvent engager, très en amont des opérations de construction de logement, des négociations avec les promoteurs. Ces derniers n'ont pas d'obligations à s'y plier mais, s'ils ne jouent pas le jeu a minima, s'ils s'opposent aux objectifs d'une charte, ils s'exposent au risque de se voir exclus d'un marché local comprenant, au minimum, les communes d'une même intercommunalité comme à Plaine commune. L'EPT a en effet mis en place, depuis 2006, une charte sur la qualité de la construction neuve à destination des opérateurs régulièrement révisée (la dernière date de 2023) et qui s'applique à toutes les opérations de plus de 10 logements dans le territoire. Cette « charte » qualité fixe des exigences supérieures aux seules normes réglementaires et constitue un socle minimal d'attentes vis-à-vis de la construction, commun aux villes du territoire.

40- L'opposabilité de ces documents à une demande de permis de construire a été clarifiée par la jurisprudence. Une décision du Conseil d'État (décision n°461645 du 2 juin 2023) a précisé que les cahiers annexés aux PLU doivent se contenter d'« expliciter ou préciser certaines des règles figurant dans le règlement du PLU » et être adoptés selon les mêmes modalités procédurales que le PLU. Et une décision du tribunal administratif de Rouen du 26 janvier 2023 a confirmé qu'une commune qui se dote d'une charte promoteur ne peut pas conditionner la délivrance d'un permis au respect par le demandeur du permis de construire de règles allant au-delà de la réglementation fixée par le PLU.

Signe de la diffusion de ces chartes, seules deux de nos sept communes étudiées n'en disposent pas. Il s'agit de Corneilles en Paris où le maire même s'il déplore une « montée en agressivité des promoteurs sur de petits projets », estime « qu'il n'y a pas besoin de charte pour faire de la qualité, le dialogue suffit ». Qu'on ne s'y trompe néanmoins pas, la logique de coopération entre maires et promoteurs, qui sous-tend les chartes promoteurs, ne tient pas seulement au volontarisme des maires. Comme le souligne un directeur régional d'un grand groupe immobilier, il ne faut pas négliger dans l'adhésion des promoteurs à ces chartes, le changement dans les modes de travail des acteurs de la promotion, de leurs manières d'envisager leurs rapports avec les communes directement lié, selon lui, aux crispations des habitants et des maires autour de l'acte de construire.

*« Il y a l'évolution du positionnement des communes par rapport aux promoteurs. Il y a également le sens inverse, l'évolution des promoteurs vis-à-vis des collectivités. Il y a 10 ans, un promoteur, il avait le PLU, il le respectait. Il déposait un permis et de toute façon, c'était, je ne dis pas que c'était validé, mais en tout cas il y avait moins de crispations autour de l'acte de construire et donc la délivrance des permis était quand même un peu plus aisée. À l'heure actuelle, il y a toujours des promoteurs qui fonctionnent comme durant les années 2000. Ça peut marcher sur des opérations bien spécifiques entre guillemets One shot. Mais ça ne marche plus pour des opérateurs nationaux qui ont une volonté, comme nous, de perdurer sur le territoire et de créer des relations durables et pérennes. Donc, c'est aussi notre vision et notre fonctionnement qui a fait que cette relation est maintenant plus fluide » (Entretien promoteur).*

La portée de ces chartes, plus incitatives que contraignantes, est donc toute relative. Leur absence ne préjuge en rien de la capacité d'un maire et de ses équipes à orienter les projets des promoteurs en fonction de leurs attentes aussi bien sur le plan de l'identité architecturale que de la typologie des logements à privilégier. Comme le montre l'exemple de Clamart, il n'y a pas de lien entre le positionnement comme maire-bâtitseur et la création d'une charte promoteur. Elles révèlent néanmoins bien la volonté des maires de peser sur la production du logement dans leur ville.

### **Quand les maires sont en position de force**

Un autre moyen pour les maires de réguler l'action des promoteurs est d'imposer, dans la relation, un rapport de force. On trouve notamment cette stratégie à Clamart où le maire, s'appuyant sur du foncier disponible et sur sa connaissance des montages juridiques et financiers des projets d'aménagement, a partagé avec les promoteurs un certain nombre de critères souhaités pour le marché de l'immobilier clamartois. Pour garantir que leurs projets soient les plus en adéquation, aussi bien avec les typologies de construction qu'avec la qualité des matériaux attendus par la municipalité, ce sont les services de la ville qui, pour certains projets, réalisent les plans de construction et le Cahier des clauses techniques particulières (CCTP) des appels d'offre des entreprises amenées à intervenir sur les différents lots des marchés de construction. Les promoteurs auxquels sont, encore aujourd'hui, ouverts des droits à construire trouvent leur intérêt à répondre aux attentes de la municipalité dans une commune où le marché est particulièrement dynamique.

A l'île-Saint-Denis, le maire instaure également un rapport de force avec les promoteurs en brandissant la menace de la préemption lorsqu'un projet d'acquisition foncière est initié sans concertation avec la municipalité. Un périmètre de veille foncière de l'EPFIF à l'échelle de la ville vient crédibiliser en partie cette menace. Les promoteurs intervenant à L'Île-Saint-Denis doivent ainsi s'engager à répondre aux exigences de l'EPT et de la ville, et présenter des garanties pour pouvoir s'y implanter et mener une première opération. Ils peuvent pour cela se recommander de réalisations réussies dans des villes de l'intercommunalité (grâce à un partage d'expérience entre communes de l'EPT). Ils peuvent aussi s'associer à un opérateur de confiance de la ville et du territoire (Plaine Commune Développement ou sa filiale d'accession, Plaine Commune Habitat notamment) ; une manière en utilisant des instruments de la structure intercommunale d'encadrer fortement l'action des promoteurs sur le territoire communal.

En revanche, logiquement, le rapport de force ne fait pas partie du répertoire d'action des maires légalistes se positionnant à distance des promoteurs. Ainsi, à Saint-Cyr L'école, la maire revendique de ne pas avoir eu jusqu'ici recours à des actions coercitives de préemption de foncier pour réguler le flux de la construction. Elle y est d'autant moins favorable que le coût financier global pour la ville d'une démarche systémique de préemption n'est, estime-t-elle, pas réaliste au regard du nombre d'opérations engagées par la commune ces dernières années, de leur valorisation foncière et de l'obligation de produire des équipements publics pour justifier la préemption, qui produiront à leur tour des coûts de travaux et de fonctionnement de structures.

*« Préempter, c'est trop cher. Cela implique de construire des équipements publics, payer des travaux, pour des lieux qui vont générer des frais de fonctionnement (...). Je n'ai pas l'argent pour préempter. Et si le promoteur n'est pas content, va devant le tribunal et nous demande de nous justifier, il faut s'accrocher. C'est un pistolet à une balle » (Entretien - maire).*

Dans la construction de ce rapport de force, les relations entretenues par un maire avec ses pairs au sein de l'Association des maires d'île de France (AMIF) ou au sein d'un conseil d'administration d'un opérateur d'aménagement constituent un autre levier. Le maire de Villejuif explique ainsi qu'il a pu mettre à profit son positionnement de vice-président à Grand Paris Aménagement et surtout de président de la SADEV 94 - pour affirmer ses points de vue lors d'échanges avec des promoteurs. L'opérateur d'aménagement, dont l'échelle d'intervention est supra-communale - étant constitué d'une « communauté de maires qui se connaissent », un promoteur peut se voir disqualifié, exclu d'un marché intercommunal voire départemental, en raison de la mauvaise réputation qu'il a pu laisser sur une seule commune où intervient l'opérateur d'aménagement.

*« Sur le marché libre de l'immobilier, explique le maire de Villejuif, c'est très compliqué de peser. C'est très compliqué parce que les documents de référence vont normer certaines choses mais pas le prix, pas la typologie des logements. Il y a beaucoup de choses qui relèvent du dialogue, de la discussion .... Si on ne travaille pas un réseau des maires, finalement vous êtes assez faible. [...] Moi, ce réseau, je l'ai construit à travers mes responsabilités comme président de la SADEV, comme VP (vice-président) à GPA (Grand Paris Aménagement). Je dis à mes collègues maires, toutes tendances confondues, parlez-vous, parlons-nous. C'est cela qui crée notre force face aux promoteurs agressifs. Quand ils le comprennent, cela modifie beaucoup de choses dans le rapport de forces. » (Entretien maire)*

La régulation de la production de logements ne se fait donc pas uniquement par l'utilisation des outils juridiques classiques (PLU, droit de préemption) ou fiscaux dont les maires disposent, elle passe également par la mise en place de règles du jeu fixant les attentes de la municipalité ; règles désormais formalisées dans le cadre de Chartes. Ce mode de régulation est plutôt apprécié par les promoteurs. Bien que ces chartes puissent apparaître comme des contraintes supplémentaires, ils y sont plutôt favorables car elles contribuent à fixer un cadre stratégique clair et de la stabilité, deux éléments qu'ils jugent indispensables pour investir sur le temps long au sein d'un territoire. On mesure ici l'importance pour les promoteurs et aménageurs, qui ont besoin de continuité pour se projeter dans un marché local de la construction du logement, de la stabilité politique d'un maire ou tout au moins de l'équipe municipale.

## **Des habitants à convaincre, lever la contrainte de l'acceptabilité des projets ?**

Souvent cité parmi les principaux obstacles de la construction par les maires, le rejet de la construction par les habitants serait de plus en plus fortement exprimé et judiciairisé. Il ne serait plus réservé aux opérations sociales mais concernerait bien plus largement l'acte de construire. Construire serait désormais associé à une dégradation du cadre de vie et la demande pour des environnements moins denses, plus végétalisés serait désormais une attente forte des habitants. S'y ajoute, un recul de l'acceptabilité de la construction symbolisé par la figure du « maire bâtisseur », battu aux élections. D'où notre souhait de comprendre comment se passent les relations des élus de nos communes avec leurs habitants ? Ont-ils été confrontés à de fortes oppositions dans la mise en œuvre de leurs projets ? Les questions de la construction ont-elles été centrales dans leurs campagnes municipales et déterminantes dans les résultats ? Quels projets ont-ils proposés aux électeurs ? Et, une fois élus, ont-ils mis en place des méthodes nouvelles de concertation pour améliorer l'acceptation de leurs opérations ? Si oui, quelles sont-elles ? Ces élus de communes dynamiques ont-ils des manières particulières de lever les obstacles sociaux et politiques associés à la construction ?

## **Une construction rejetée par les habitants ? Une crainte forte, une réalité contrastée**

### **Un sujet récurrent des campagnes municipales**

Dans nos 7 terrains, on observe que les questions d'urbanisme et de logement ont bien été centrales dans la plupart des campagnes municipales. Elles sont souvent évoquées par les élus que nous avons rencontrés comme un des facteurs pouvant expliquer certains revers ou bascules électorales. Ces sujets sont aussi presque toujours mis en avant par les oppositions pendant les campagnes municipales, avec des messages axés sur le refus de la « bétonisation » des villes et la peur d'une dégradation des conditions de vie des habitants. Le sujet s'avère donc un enjeu fort du débat politique local particulièrement exacerbé au moment des rendez-vous électoraux.

Pour autant, la réalité de l'impact des politiques de construction menées sur les résultats électoraux paraît en réalité difficile à vérifier (cf. analyse de la stabilité politique des communes bâtisseuses en partie 1). Force est de constater que la plupart des maires ou équipes municipales rencontrées ont bénéficié d'une grande longévité politique, voire pour certains, ont été largement réélus en portant des projets importants et même en endossant la posture de maire « bâtisseur ». On note de plus que, dans plusieurs des communes étudiées, les contestations locales des projets d'urbanisme ne portent pas tant sur le principe de la construction en lui-même que sur son ciblage social. La peur est que les nouvelles constructions ne bénéficient pas aux habitants. La critique porte aussi sur les nuisances induites par la multiplication des chantiers ou sur les conséquences de la croissance de la commune, ou encore sur la mobilité et l'engorgement des réseaux de transports.

Confrontés à cette contestation quasi systématique des projets de construction par les oppositions, au nom d'un enjeu social, urbain ou environnemental, les élus de nos communes bâtisseuses ont pris, pendant leur campagne électorale, des positions très différentes pour défendre leur projet.

Certains ont clairement pris le contrepied de ces craintes en promouvant un projet volontaire de poursuite de la construction et en vantant les retombées positives pour la commune. A L'Île-Saint-Denis par exemple, lors de la campagne de 2020, l'opposition s'est fait l'écho des craintes des habitants face à la gentrification de la commune et a dénoncé le risque que les projets de construction, notamment ceux liés aux JOP, ne se fassent au détriment de priorités locales (« *Vous n'en faites que pour les Parisiens, ces logements ne sont pas pour nous* »). Face à ces craintes, le plaidoyer de l'équipe réélue a insisté sur la mixité des opérations à venir et surtout sur leurs retombées directes pour les habitants qui allaient pouvoir bénéficier d'une amélioration de la qualité des services et du cadre de vie. Ils se sont engagés selon les mots du maire à « *servir les déjà-là comme les nouveaux arrivants* ». (Entretien Maire)

Ces plaidoyers sur les contreparties de la construction sont souvent rendus possibles par l'engagement de grandes opérations transformatrices, porteuses de changements importants pour la ville. On voit en revanche évoluer les plaidoyers en matière de construction en fonction de grands cycles de construction. Les équipes politiques ont modulé leurs prises de position au fil des campagnes, et au cours de la vie des projets qui sont souvent mis en œuvre sur plusieurs mandats. Pour répondre à la montée en puissance des critiques vis-à-vis de la construction et annoncent plutôt un changement de cycle, le ralentissement et la fin des grands projets (notamment lorsqu'ils considèrent être arrivés à la fin des grandes réserves foncières disponibles). Ces changements de discours se rencontrent notamment, dans nos terrains, au moment où s'achèvent les grandes opérations d'aménagement qui ont fait de ces villes des communes bâtisseuses.

A Saint-Cyr-l'École, en 2001, le plaidoyer de l'opposition contre le projet de ZAC de l'Abbaye, porté par le maire communiste qui projetait d'y faire 900 logements (dont une importante part de parc social), aurait contribué à la première alternance et à l'arrivée de la droite au pouvoir. Son candidat avait en effet fait campagne en promettant d'y engager un projet moins dense (600 logements, un étage en moins) et entièrement consacré à une offre en accession. Lors de la campagne de 2008, le vote des ménages propriétaires installés dans le nouveau quartier aurait contribué selon l'équipe municipale à consolider sa majorité politique. Face à la déception des habitants se plaignant du fait que les nouveaux logements, trop chers, ne leur soient inaccessibles et réservés à de nouveaux arrivants, l'équipe a cependant mis l'accent sur sa volonté de diversifier l'offre afin de permettre des parcours résidentiels aux habitants du parc social et l'ancrage des familles dans la Zac Renard en cours de définition (en intégrant de la location-vente et de l'accession sociale). La campagne de 2014, qui se déroule en plein pic de livraison des logements de la ZAC Renard, fortement associée au maire Bernard Debain, s'oriente alors plus sur les enjeux d'accompagnement de l'arrivée de nouveaux habitants par des services et des équipements suffisants, annonçant le raidissement des débats de la campagne de 2020.

Lors de cette dernière campagne, la première menée par le maire actuel en tant que tête de liste, l'opposition concentre ses attaques sur le thème du « stop Béton ». La maire sortante, Sonia Brau, associée par ses opposants au fort développement de l'offre de logements, assume, dans ses prises de parole, le bilan passé de sa majorité, en rappelant la nécessaire réponse aux besoins en logement d'une région tendue et le respect incontournables des obligations imposées par l'Etat. Elle infléchit cependant le discours de l'équipe en matière de construction et annonce la fin des grands projets et des grandes opportunités foncières, une « pause dans l'urbanisation ». Lors de la campagne, l'équipe annonce son intention de mieux encadrer ce qui se construit et de « calmer la surchauffe immobilière », de mettre en place une « charte promoteur » pour mieux encadrer la construction dans le diffus qui concentre les critiques. Le plaidoyer de 2020 met ainsi l'accent sur l'engagement de la maire passer à un temps de « mise en musique » des projets livrés.

### **Contentieux de riverains ou opposition collective de la part des habitants ?**

Dans les 7 communes que nous avons étudiées, les opérations de construction ont rarement fait l'objet d'opposition organisée de la part de collectifs d'habitants de la commune. En revanche, ce qui, de l'avis de tous les élus rencontrés, monte en puissance ce sont les contentieux juridiques engagés par les riverains directs des opérations. Ces deux formes de contestation ne relèvent a priori pas des mêmes modes de résolution des conflits et d'accompagnement de la part de la collectivité et de ses opérateurs

Les élus rencontrés estiment que, dans le cadre de leurs grandes opérations d'aménagement, ils ont eu peu d'opposition de collectifs d'habitants contestant les principes mêmes de la construction. Il est vrai que celles-ci sont, le plus souvent, réalisées sur des grandes emprises sans voisinage immédiat, et pour lesquelles il reste facile de démontrer les gains pour la commune, en particulier lorsque ces opérations viennent requalifier des espaces déjà minéralisés, enclavés ou délaissés.

D'autres formes de contestation se développent, selon les élus, à laquelle ils prêtent plus ou moins attention car elle est plus volatile, moins formelle : la critique des projets et de l'urbanisation via les nouvelles applications et les sites internet du type « note ta ville ». Chacun est libre d'y venir partager une opinion et il s'y exprime régulièrement des propos aussi bien « anti-béton et des demandes de revalorisation du cadre de vie, que des critiques sur le manque de logements, ou la cherté des prix dans certaines villes. Ces formes d'expression alimentent l'hypothèse d'une forte sensibilité aux questions d'urbanisme mais débouchent rarement sur des oppositions organisées, sauf lorsqu'elles facilitent la mise en réseaux de contestations de riverains.

Les élus se disent en effet de plus en plus systématiquement aux prises avec la contestation des opérations qui s'engagent dans les tissus urbains existants, où ils affrontent la mobilisation fréquente de riverains. Une méthode d'anticipation de ces conflits se met désormais en place dans la plupart des villes qui exigent de la part des promoteurs des prises de contacts en amont avec les riverains de leurs sites de projets. Les élus se placent alors la plupart en situation de médiateur vis-à-vis des conflits éventuels avec les riverains et organisent une veille proactive de ces derniers dans le but de chercher à les résoudre avant leur extension en contentieux (cf. la partie sur les relations avec les promoteurs).

A Arpajon, par exemple le maire souligne que s'il observe de nombreux litiges en zone pavillonnaire portés par des riverains sur des problématiques d'ombrage, de places de parkings dans la rue, témoignant d'inquiétudes sur la densité du voisinage, il n'a « jamais été interpellé par un habitant du centre-ville sur les raisons d'engager la ZAC ? »

A L'Île-Saint-Denis, les acteurs rencontrés décrivent de leur côté une société civile très présente dans la commune, mais peu relèvent de conflits portant sur les enjeux de la construction. Comme le souligne le maire, cela s'explique par le fait que les opérations engagées relèvent pour l'instant de la reconquête de friches industrielles, permettent une renaturation de la Ville et n'impactent que peu de riverains. Une situation qui pourrait être très différente s'il s'agissait d'agir sur l'habitat constitué du centre-ville, comme on le ressent dans les petites opérations sociales qui s'implantent dans le tissu pavillonnaire. « *On a un projet urbain qui sert à tous et qui va permettre d'avoir plus d'espaces publics. Mais pas comme un maire bâtisseur parce que ce sont des friches, qu'il n'y avait pas vraiment de voisins. Dans les quelques dents creuses où nous construisons, c'est plus sensible. On bâtit sur des friches c'est un peu plus facile* » (entretien maire de l'Île-Saint-Denis).

De même, à Cormeilles-en-Parisis, les grands projets urbains ont suscité peu d'opposition de la part de la population. En 2020, deux associations frettoises ont déposé un recours gracieux contre le projet de Marina. (...) Les inquiétudes portaient plus sur le chantier et les nuisances occasionnées, que sur le projet lui-même, qui est réalisé dans une ancienne cimenterie. En outre, un travail de pédagogie a été menée auprès des villes voisines de Franconville et de la Frette, potentiellement les plus concernées par un projet relativement excentré de Cormeilles. Quelques inquiétudes demeurent quant aux conséquences d'une augmentation de la population (+33 % annoncés dans le PLU de 2019), notamment sur la circulation. Au sein du tissu urbanisé, la situation semble plus tendue, et la densification dite « douce » est contestée par des riverains désireux de préserver leur cadre et leur qualité de vie. Le maire déplore à ce sujet une judiciarisation des oppositions. Des riverains se rassemblent pour attaquer les permis de construire. Selon le directeur général Île-de-France de Kaufman and Broad, il s'agit souvent de recours gracieux ayant peu de chance d'aboutir mais, dans un contexte où les réservataires sont fragiles, le temps est compté, il est donc préférable de trouver un terrain d'entente avant le contentieux. Les services de la ville évoquent à ce sujet une augmentation des recours opportunistes dont la motivation est parfois purement financière.

Les maires expriment ainsi vis-à-vis de ces oppositions de riverains des positions ambivalentes, entre compréhension des désagréments exprimés, de la volonté des habitants de protéger leur cadre de vie et la valeur de leur bien et dénonciation de contentieux jugés excessifs essentiellement motivés par l'obtention de compensations matérielles ou financières de la part des promoteurs.

## **Les recours contentieux : un obstacle à la construction ?**

La lutte contre les recours abusifs en matière d'urbanisme est souvent présentée comme un enjeu majeur de la relance de la construction. L'impact de ces derniers doit toutefois être relativisé, car c'est surtout la multiplication des contentieux qui est au cœur des critiques, sans qu'il y ait toujours de comportement abusif. Les règles de ces démarches ont de plus évolué afin de canaliser les recours. Tout le monde ne peut pas attaquer une autorisation d'urbanisme et des règles de procédure sont à respecter, rappelées synthétiquement ici.

## **Qui peut exercer un recours contre un permis de construire ou contre un refus de permis de construire ?**

Pour exercer un recours, il faut avoir un « intérêt pour agir ».

Celui-ci est simple à identifier dans le cadre d'un refus de permis de construire, dans la mesure où le pétitionnaire (la personne qui a demandé ledit permis) est directement lésé par cette décision.

Lorsqu'il s'agit de contester la délivrance d'une autorisation d'urbanisme, un tiers a intérêt à agir si le projet en question est « de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien qu'il détient ou qu'il occupe régulièrement ou pour lequel il bénéficie d'une promesse de vente, de bail, ou d'un contrat préliminaire » (art. L.600-1-2 CU). Autrement dit, il ne suffit pas à un individu d'être le voisin du terrain ou de l'immeuble objet du permis pour pouvoir le contester, il lui faut aussi pouvoir démontrer les atteintes portées à son droit de jouissance. Sauf pour le requérant à justifier de circonstances particulières, l'intérêt pour agir contre une autorisation d'urbanisme s'apprécie à la date de l'affichage en mairie de la demande du porteur de projet.

Une association, quant à elle, n'est recevable à agir contre une autorisation d'urbanisme que si le dépôt de ses statuts en préfecture est intervenu au moins un an avant l'affichage en mairie de la demande d'autorisation administrative. Il s'agit d'éviter que des associations soient constituées à la seule fin de contester un projet. Son intérêt à agir est apprécié au regard de son objet social. Le préfet peut, au titre du contrôle de légalité, exercer un recours contre une autorisation délivrée. On parle alors de « déféré préfectoral ». En pratique, cela correspond à environ 10 % des recours exercés contre les autorisations d'urbanisme<sup>41</sup>.

## **Par quelles étapes et dans quel délai exercer un recours ?**

Avant la phase contentieuse, il est possible de former un recours gracieux (ou administratif) auprès de l'autorité qui a délivré ou refusé l'autorisation d'urbanisme. Ce recours est souvent facultatif. Ce recours préalable est néanmoins obligatoire lorsque le projet est situé dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable ou dans les abords des monuments historiques et que le refus de permis de construire est fondé sur celui de l'architecte des bâtiments de France. Dans ce cadre, le recours gracieux s'adressera précisément au préfet de région.

En cas de recours contentieux, le délai pour son introduction est de deux mois, à compter de la décision de rejet du recours gracieux ou en cas de saisine directe du tribunal administratif :

- pour le porteur de projet s'étant vu refuser le permis de construire, à compter de la notification de ce refus, lorsqu'il s'agit d'une décision explicite, ou à l'expiration du délai à l'issue duquel naît la décision implicite de rejet ;
- pour les tiers, à compter du premier jour d'une période continue de 2 mois de l'affichage du permis sur le terrain.

## **De nombreux recours... mais pas toujours abusifs**

Le rapport de la conseillère d'Etat Christine Maugüe de 2018 relevait que sur un million d'autorisations d'urbanisme (portant notamment sur du logement) délivrées par an, seules de 1,2 % à 1,6 % faisaient l'objet d'un recours. La moitié des permis attaqués concernaient des constructions individuelles, et entre le quart et le tiers de l'habitat collectif. Parmi eux, peu de recours ont été reconnus comme abusifs. En effet, tout recours, aussi problématique soit-il pour le porteur de projet, n'est pas, au sens strict du terme, abusif. Depuis la loi Elan de novembre 2018, qui en a redéfini les contours : « est considéré comme abusif, un recours « mis en œuvre dans des conditions qui traduisent un comportement abusif de la part du requérant et qui causent un préjudice au bénéficiaire du permis ». L'auteur du recours, s'il est jugé abusif, peut être enjoint à verser des dommages-intérêts au pétitionnaire lésé.

---

41- Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace, C. Maugüe, 2018.

## En quoi les recours entravent-ils les projets de construction ?

Si tout recours n'est pas abusif, il est indéniable que le contentieux ralentit la mise en œuvre d'un certain nombre de projets et en augmente les coûts. En effet, si le projet peut théoriquement être mis en œuvre malgré l'introduction d'un recours en annulation (en l'absence de procédure d'urgence initiée en parallèle pour suspendre le permis contesté), le doute quant à la légalité de l'autorisation plane tant que le juge n'a pas statué. Dans cette attente, les investisseurs peuvent être réticents à financer le projet ou le promoteur à s'engager dans sa réalisation. Or, le dénouement juridictionnel peut être long et prendre plusieurs années après épuisement de toutes les voies de recours.

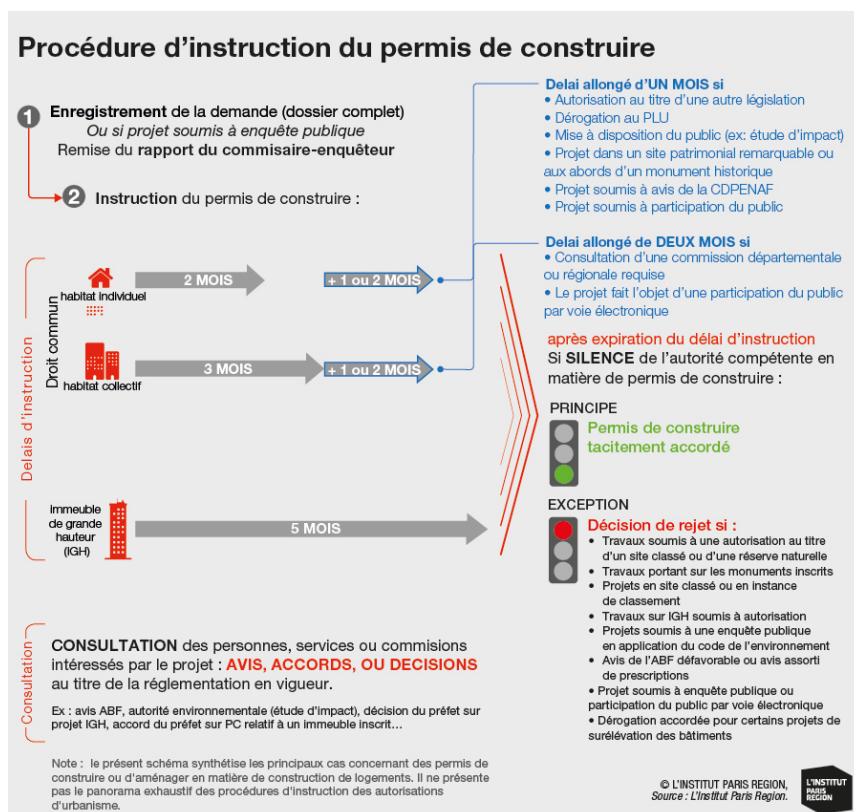
## Quelles solutions apportées et quelles perspectives ?

A travers divers textes, le législateur a davantage encadré les recours, dans la recherche d'un équilibre entre le développement de la construction et le droit du justiciable.

L'ordonnance du 18 juillet 2013 a procédé à une première rationalisation du contentieux de l'urbanisme : sanction des recours abusifs, « resserrement » des conditions de recevabilité des recours, possibilité de limiter la portée de l'annulation d'une autorisation d'urbanisme pour permettre sa régularisation, etc.

La loi Elan de 2018 et son décret d'application, ont ensuite conduit, parmi d'autres mesures, à la généralisation de la « cristallisation des moyens » deux mois après la communication du premier mémoire en défense, après lesquels le requérant ne peut plus invoquer de nouveaux arguments juridiques à l'appui de sa demande, ni introduire de demande de référé-suspension. L'attribution de dommages-intérêts est de plus facilitée en cas de recours abusif. Le juge est par ailleurs invité à se prononcer dans un délai de 10 mois pour les requêtes dirigées contre les permis de construire comportant plus de deux logements ou contre les permis d'aménager un lotissement.

Malgré ces réformes, le contentieux de l'urbanisme reste souvent pointé comme un frein à la construction de logements. En témoigne le projet de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement adopté en première lecture à l'Assemblée nationale en mai 2025 qui prévoit de nouvelles dispositions pour encadrer les recours. Mais le développement du contentieux ne tient pas uniquement à des règles de procédure plus strictes ou plus souples selon l'objet poursuivi, ou à des délais que l'on peut toujours chercher à réduire. Il tient aussi, sur le fond, à la place croissante de l'environnement dans le droit de l'urbanisme et des exigences multiples qui pèsent à la fois sur les documents de planification et les projets urbains.



## **Des désagréments de la construction dans la phase chantier**

Un autre point met parfois les maires en porte à faux vis-à-vis de leur population dans la mise en œuvre des projets de construction : les aléas des chantiers. Les nuisances (sonores, visuelles, en termes de pollution ou de circulation) induites par la mise en œuvre des chantiers, sur des durées parfois très longues, sont ainsi un sujet majeur de mécontentements de la construction relevé par les élus, auquel ils essaient d'apporter des réponses. Pour ce faire, ils se placent en intermédiaire entre les habitants et les opérateurs pour obtenir des adaptations d'horaires, de modes d'acheminement et de livraison des chantiers, en œuvrant à l'adaptation des circulations et en mettant en place des modalités de communication et d'information tout au long des opérations avec les riverains les plus impactés.

A Villejuif par exemple, où il s'agit de faire émerger un quartier tout entier, dans un secteur déjà habité (ZAC Aragon) l'équipe municipale souligne combien la longue durée du chantier est pénible pour les riverains et complique la communication avec eux, notamment pendant la longue phase de préparation foncière, qui donne une impression d'immobilisme. *« Et, évidemment, ça fragilise un exécutif parce qu'on voit d'abord la contrainte, on subit d'abord toutes les problématiques liées à ces acquisitions. Avant d'arriver à ce qui est l'épisode final où on finit un morceau de ville. Il y a un temps qui peut durer 7, 8, 10 ans et parfois plus. La Zac Aragon, il faudra 15 à 20 ans avant que ce soit bouclé. Imaginez, ça fait presque 35 ans, ça en fait des générations qui n'auront connu que de la palissade de chantier ! »* (Entretien - maire de Villejuif). Il souligne l'importance de mettre en place des modes de communication et de concertation le plus en amont possible des projets et tout au long de leur mise en œuvre. *« Quand on a des citoyens inquiets de la gestion d'un chantier. Eh bien, on demande aux promoteurs de se constituer en collectif pour monter des réunions régulières avec les constructeurs. Je ne dis pas que les promoteurs sont heureux mais in fine ils font plutôt l'expérience de voir que c'est plus simple à la fin, de dialoguer, d'avoir la remontée des riverains. »*

La maire de Saint-Cyr-l'École insiste, elle aussi, sur la nécessité de réguler les nuisances de proximité produites par la mise en œuvre des chantiers de construction, et s'appuie, pour faire respecter ses exigences, sur son pouvoir de fermeture administrative des chantiers.

## **Des manières de dépasser la contrainte de l'acceptabilité de la construction par les habitants ?**

On l'a vu, la question de la construction est bien, y compris dans notre panel de communes bâtisseuses, un enjeu important des relations entre les élus et les habitants, un sujet central des campagnes électorales et souvent un objet de mécontentement de riverains. Les élus de ces communes mettent place des démarches particulières pour apaiser le dialogue avec leurs habitants et faire accepter une dynamique significative de construction ? Peut-on retenir des invariants dans la manière dont ils accompagnent la croissance urbaine de leur ville ? Quelles postures prennent-ils à différents moments clés de l'engagement d'une politique urbaine, de la définition et de la conception des projets d'aménagement ou de la livraison des opérations ?

Plusieurs postures pouvant faire accepter les projets de construction peuvent être dégagées, qui ne sont pas exclusives entre elles. Elles sont défendues par les élus eux-mêmes ou par les opérateurs qui les sollicitent au service des projets.

### **Annoncer clairement ce qu'on va faire**

Première posture mise en avant pour justifier la faiblesse des oppositions rencontrées et la légitimité des projets de construction : l'affichage et l'annonce clairs des intentions, en particulier lors des rendez-vous électoraux. Parmi les élus de nos communes bâtisseuses deux d'entre eux ont fait de l'intention de remanier leur ville via des grands projets de construction ou d'aménagement un axe de leurs campagnes. Ils ont annoncé explicitement ce qu'ils allaient engager. Leur élection est ainsi présentée comme une adhésion, ou une non-opposition, aux projets portés.

Pour ces élus, face à la peur de la construction presque toujours mise en avant par les oppositions lors des campagnes municipales, la réponse est au contraire d'assumer fortement un projet et d'en démontrer l'intérêt pour la ville. Il s'agit de ne pas contribuer à une forme « d'auto-prophétie réalisée » du « maire bâtisseur, maire battu » en donnant crédit aux campagnes anti-construction par un discours hésitant sur les enjeux à affronter. A Clamart, le maire a été élu en disant clairement aux habitants ce qu'il allait faire. Il a communiqué sur ses engagements et affiché ses intentions au moment de la campagne municipale en présentant dans une carte tous ses projets en matière d'urbanisme.

Le maire de Cormeilles en Parisis, partage la même manière de communiquer sur ces questions avec la population. Il considère que la concertation n'empêche pas les oppositions et que l'essentiel est d'annoncer clairement ce qui est envisagé. Une posture constante, qui s'illustre également dans sa manière de mener ses campagnes électorales. Selon lui, un maire « bâtisseur » n'est pas battu s'il « annonce clairement la couleur ». Une hypothèse confirmée par un promoteur du territoire : « En brandissant « halte au béton » dans leur campagne électorale, les élus sont victimes de leurs propres turpitudes. Les maires bâtisseurs réélus sont ceux qui assument. »

### **Assumer, incarner le projet face aux habitants**

La deuxième posture soulignée par nos interlocuteurs et assumée par les maires est celle de l'incarnation du projet et de son portage politique. Qu'il s'agisse de le défendre dans les réunions publiques, d'en clarifier les intentions, le rôle du maire est présenté comme essentiel à toutes les étapes du projet, depuis son annonce auprès du public, pendant les travaux et jusqu'à la livraison des opérations auprès des nouveaux occupants et des habitants.

Pour le pilotage des grandes opérations, les opérateurs rencontrés dans ces communes sont nombreux à solliciter systématiquement le maire et ses équipes pour les appuyer lors des réunions et ateliers publics qu'ils organisent et à affirmer que la présence de l' élu est indispensable dans le dialogue avec les habitants pour légitimer les opérations engagées. Les opérateurs soulignent ainsi l'importance du portage politique des projets de construction par les élus. A L'île-Saint-Denis, l'équipe élue et l'appui important que représente la parole du Maire et des élus locaux, très identifiés eux aussi, est jugé primordiale par les opérateurs dans le dialogue avec les riverains et les habitants et dans la mise en œuvre des opérations. La petite taille de la commune est mise en avant pour expliquer la possibilité pour les élus d'avoir des relations de forte proximité avec les habitants, facilitant la remontée de leurs doléances et la résolution au fil de l'eau des difficultés.

*« Évidemment quand on va en réunion publique ou riverains, on fait toujours en sorte que le maire soit là et qu'il soit la première parole que les habitants entendent. Qu'il dise 'c'est ma volonté de faire du logement à cet endroit-là'. Et notamment quand c'est du logement social en reconstitution de l'offre, et que vous êtes dans un secteur pavillonnaire. » (Entretien Opérateur)*

A Saint-Cyr-L'Ecole l'aménageur de la première phase de la ZAC Charles Renard souligne également qu'ils « *parlaient toujours d'une seule voix avec la ville* », que ce soient lors de réunions publiques classiques autour du projet d'aménagement ou de réunions de quartier dite « balade urbaine ». Il rappelle également que « *quand les premiers habitants sont arrivés dans le quartier, on se baladait dans la rue et les riverains pointaient les difficultés. On accompagnait la ville et il y avait toujours un affichage de soutien de l'aménageur par la ville. (...) Pour moi, le rôle du maire était majeur dans l'appropriation du quartier par les habitants.* » (Entretien Opérateur)

Le maire de Cormeilles-en-Parisis va jusqu'à assurer lui-même la communication et la concertation sur les projets : Il a ainsi souhaité se passer de prestataires extérieurs pour la concertation menée dans le cadre de la révision du PLU et « mouiller sa chemise » en présentant lui-même les objectifs de la révision, sa ligne de conduite depuis 2008. Une méthode qui, selon ses services, semble fonctionner.

Plus généralement, dans le suivi quotidien des enjeux d'urbanisme, les maires rencontrés entendent se rendre accessibles, y compris « en personne », pour recueillir les difficultés des habitants et tenter de réguler les conflits avant qu'ils ne s'installent, et revendiquent leur « proximité » avec les habitants, sous des formes qui varient selon la taille des villes.

A Meaux, le maire indique l'importance de rencontrer régulièrement les habitants : « *Tous les vendredis, je fais une permanence de quartier. Chaque vendredi, je change de quartier. Je vois une vingtaine de personnes par après-midi. Alors, évidemment, 20 personnes sur 56 000, ce n'est pas grand-chose mais au bout d'un certain nombre d'années, vous les avez tous vus, parfois plusieurs fois.* » (Entretien Maire).

A Villejuif, le maire entend lui-aussi être très présent dans la gestion des projets et le dialogue avec les opposants éventuels aux projets « *On en a un peu (du contentieux), mais beaucoup moins que ce que je craignais. Je ne suis pas encore capable de dire si c'est un climat général ou si cela tient à l'efficacité de ce qu'on a mis en place. Mais je suis hyper en alerte sur ce sujet, dès que je sens qu'un truc monte et que c'est sincère, je me déplace. Je n'hésite pas à rencontrer personnellement, les collectifs, à dialoguer, à discuter, à reprendre les choses. Donc ça demande une disponibilité, une agilité, une sensibilité. Cela étant, il y a des invariants. J'essaie de pointer avec les gens, les citoyens, les contradictions dont ils sont les porte-voix. Bien souvent la personne qui va me dire qu'il ne faut pas construire un logement en général, elle a des enfants qui eux-mêmes sont demandeurs de logement. Quand on dialogue, à la fin la raison l'emporte, mais il faut prendre ce temps long.* »

A Arpajon, outre ses rencontres avec les administrés de la commune lors de réunions publiques ou de participation à des conseils municipaux, le maire met en avant un art de vivre qu'il associe à « une vie provinciale ». Elu local depuis de nombreuses années, il observe que les habitants n'hésitent pas à échanger avec lui sur leurs difficultés et à lui faire remonter leurs problèmes. Une proximité considérée comme un moyen d'avoir une réelle connaissance des évolutions des modes de vie des habitants et des besoins en logement de la commune. Les attentes des habitants sont nombreuses mais le maire n'exprime pas d'inquiétudes particulières sur les contestations ou mécontentements des habitants sur des projets de construction de logements récents.

### **Associer les habitants aux projets : entre obligations légales et expérimentations volontaires**

Une troisième posture est mise en avant par nos interlocuteurs pour expliquer le rôle des élus dans le soutien à la construction : celle de médiateur vis-à-vis des habitants. Il serait le garant de l'écoute de leurs attentes et de leur consultation sur les projets, voire de leur association à la conception et à la définition des projets urbains. Depuis la définition d'une politique de développement urbain à l'échelle de la ville, de la conception à la mise en œuvre d'une opération d'aménagement ou de construction, les étapes à suivre pour consulter voire associer les habitants sont multiples. Certaines relèvent d'obligations légales auxquelles les maires sont tenus mais d'autres relèvent d'une volonté spécifique d'association renforcée des habitants et d'expérimentation de nouvelles formes d'accompagnement des projets.

Qu'en est-il de nos communes bâtisseuses ? Se caractérisent-elles par un engagement particulier dans des démarches innovantes, des modes d'association des habitants allant au-delà de leurs obligations légales pour accompagner une dynamique importante de construction ? Parmi nos terrains, les situations sont très variées et on ne relève pas une pratique commune de surinvestissement de formes particulières d'association des habitants. Si certaines ont expérimentés des actions volontaires d'accompagnement des projets, la plupart se distinguent moins par la mise en œuvre de dispositifs innovants en matière d'association des habitants que par une revendication d'écoute et de proximité forte de l' élu avec ses habitants (cf. posture d'incarnation).

Les aménageurs, les opérateurs et de nouveaux prestataires spécialisés leur proposent cependant, de plus en plus, de méthodes innovantes et itératives de conception des projets permettant d'associer les habitants. Plusieurs de nos communes sont ainsi allées au-delà de leurs obligations légales pour inscrire leurs projets dans ce type de démarches.

A L'Ile-Saint-Denis, le contexte politique est marqué par une tradition d'association de la société civile et des habitants aux projets locaux : référendum citoyen pour l'adhésion à Plaine Co en 2002, mobilisation des habitants pour peser dans les négociations sur l'arrivée du tramway dans la ville, ... La Ville mobilise une large palette d'outils dits de « démocratie locale » (budget participatif, plateforme numérique dédiée à la participation, possibilité d'évaluer son quartier lors de diagnostics en marchant, réunions de quartiers...). Lorsqu'il a fallu décider de candidater pour accueillir le village des athlètes, elle a ainsi organisé une consultation pour en valider le principe auprès de sa population.

Dès le premier projet d'écoquartier, la ville a voulu associer les habitants à toutes les étapes. Assisté par un prestataire spécialisé, les élus ont été très présents et ont dédié un temps important à l'information et au recueil des aspirations des habitants en amont et tout au long des opérations. « *On fait des réunions depuis 15 ans. Au début avec les gens de l'Ile puis avec les nouveaux habitants. Il y a eu une période où c'était tous les mois, puis plusieurs fois par an. On en fait encore régulièrement mais, aujourd'hui, les habitants nous envoient des mails directement. On a commencé avec un prestataire, on ne savait pas trop faire, mais aujourd'hui on connaît les techniques d'animation d'une réunion de quartier. On ne prend plus de prestataire que pour tester de nouvelles manières de concerter* » (ex. jury d'habitants sur la mobilité) » (Entretien maire adjoint).

Dans la mise en œuvre de l'écoquartier, elle a également testé avec l'aménageur, dans quelques petites opérations, une démarche d'association amont de futurs occupants des opérations, avec l'idée d'anticiper sur l'émergence d'une vie de quartier. Ces derniers, ont ainsi été invités à concevoir leur copropriété, ont proposé des modalités innovantes de partage de l'espace (chambre d'invité ou toits partagés) et de calcul des prix (coefficient de correction de l'orientation remplacé par un prix unique/m<sup>2</sup> compensé par l'accès à des aménagements « bonus »).

A Arpajon, le projet de ZAC des Belles vues a donné lieu à des échanges spécifiques avec les habitants de la commune. C'est l'aménageur Sorgem qui en a porté la responsabilité. Entre 2015 et 2019, celui-ci a mis en place une concertation auprès des arpajonnais qui est considérée comme plus ambitieuse que celles que prévoient les obligations réglementaires d'association des habitants avec des « balades » sur site, des comptes rendus auprès de la population tous les trimestres, ou des ateliers d'échanges sur le projet. La concertation a mobilisé une agence professionnelle, ce qui a permis la création d'un site internet dédié à la ZAC et une Newsletter.

A Cormeilles en Parisis, pour répondre à des attentes de concertation de plus en plus fortes, le promoteur, qui en a pris la charge, a associé les habitants au projet via les services de l'association « Empreinte citoyenne ». Selon le promoteur ces démarches sont particulièrement sollicitées sur des projets sensibles, notamment les projets de construction de plus de 40 logements. D'après lui, cela répond surtout à des besoins de pédagogie. « Le travail de concertation vise à rendre acceptable les projets de construction et à protéger l'élu, rarement à modifier le projet. Etonnamment, les plus virulents deviennent souvent des acquéreurs ».

A Saint-Cyr-L'Ecole, lors de l'engagement du projet, pour s'assurer du respect de ses ambitions architecturales, la ville a organisé avec l'aménageur une série d'ateliers de co conception du projet réunissant les promoteurs sélectionnés, les architectes responsables de chacune des phases et l'architecte urbaniste. Il s'agissait d'élaborer de manière itérative un plan directeur, des fiches de lots et un cahier de prescription architecturale, urbaine, paysagère et environnementale (CPAUPÉ) permettant de favoriser la cohérence des opérations développées et leur qualité par une mutualisation des enjeux techniques, financiers ou politiques. Des ateliers publics ont également été menés pour travailler avec les habitants le projet paysager et les espaces publics, les besoins en matière d'équipement et de circulation. Le maire souhaitait y recourir afin de désamorcer les critiques et engager le plus tôt possible une communication sur le sujet, répondre aux désirs d'information de la population et d'enrichir le projet en se confrontant aux regards des habitants. Les habitants ont été invités à y participer via des publications dans le magazine municipal, des kakémonos et une bâche sur le Mairie. Ces ateliers se sont déroulés le samedi matin pour permettre au maximum d'habitants d'y être présents. La synthèse de ces travaux a été présentée en réunion publique, avec la projection d'un film de synthèse sur les ateliers listant les réponses à toutes les questions posées en atelier.

Enfin à Villejuif, la ville a mis en place, comme elle s'y était engagée pendant la campagne de 2020, un service citoyenneté et démocratie qui dispose de 4 agents chargés de sillonner les quartiers à associer dès l'amont des projets. « *Ils contribuent à faire vivre ces sujets-là quand ils se posent sur les questions de construction. On fait des réunions de quartier, dès qu'il y a un problème qui est soulevé, on va dialoguer individuellement ou collectivement. On a espoir que ce temps long dédié en amont, raccourcisse ou élimine le risque de recours ultérieur qui est beaucoup plus long en réalité. Quand on explique que pour les générations futures, il faut construire du bâti et réduire l'empreinte carbone pour qu'on ne chauffe pas l'extérieur, qu'on est économe, qu'on rationalise l'habitat. On gagne les consciences petit à petit. Mais c'est un gros travail de pédagogie et d'engagement.* » (Entretien avec le maire)

## **Garantir les retombées positives de la construction pour les habitants**

Les élus que nous avons interrogés mettent également tous en avant leur rôle de garant des retombées positives pour les habitants et pour la ville des projets de construction engagés. Ils développent ainsi des plaidoyers sur les apports de la construction visant à expliciter auprès des habitants ce qui doit être retiré du développement urbain.

Les retombées positives « vantées » auprès des habitants sont multiples : adaptation voire renforcement de l'offre d'équipements et de services dans la ville ; protection renforcée du tissu pavillonnaire en orientant la réponse aux besoins ailleurs ; amélioration du cadre de vie et embellissement des espaces publics ; qualité de l'offre de logements ; revalorisation du paysage architecturale.

C'est bien ce contrat sous-jacent de contreparties qui permet de faire accepter les opérations engagées et que plusieurs maires des villes rencontrées mettent en avant.

A Clamart, à la suite de l'impulsion du maire, tous les équipements et grands projets annoncés ont été mis en œuvre. Et même s'ils étaient porteurs d'une logique de densification, ils n'ont pas suscité de rejet de la part de la population qui a pu constater qu'ils s'accompagnaient de la livraison d'équipements collectifs, de l'arrivée d'un tramway et de l'enfouissement des lignes hautes tension.

A Corneilles, le maire rappelle que c'est bien parce que la ville s'est agrandie qu'ils ont pu obtenir l'implantation d'un lycée d'enseignement général, repenser la qualité environnementale des projets, que les jeunes actifs du bassin d'emploi peuvent trouver une opportunité de logement sans faire 50km chaque jour.

A L'Île-Saint-Denis, la portée de la construction sur l'amélioration des conditions de vie des habitants présents est au cœur des enjeux de mise en œuvre des projets. Répondant aux critiques politiques mises en avant pendant la campagne, l'équipe municipale a annoncé qu'elle maximiserait les retombées des projets pour la population locale et chercherait à les rendre visibles. Pour cela, elle a créé des synergies entre grands projets et réhabilitation du tissu diffus. Cela s'est traduit par des négociations avec les partenaires visant à obtenir des dérogations sur la manière de consommer certains crédits disponibles à la fois en amont des livraisons de logements et hors du seul périmètre de l'écoquartier (extension de l'école existante plutôt que création d'une école, réhabilitation d'équipements publics hors périmètre). Dans le même esprit, la ville a pressé ses bailleurs sociaux à engager la rénovation du parc social existant afin d'éviter le sentiment de dévalorisation de leur habitat des habitants de l'île. « *Cela a été sa première mission d'obtenir des garanties notamment sur l'héritage des JO pour en faire quelque chose de positif pour la population. Il a été très porteur vis-à-vis de sa population, ça a été sa première brique en tant que maire* » (Services). « *Dès le départ on a dit : on va urbaniser les friches industrielles qui coupent l'île en deux, faire grossir le quartier Sud ... Cela va permettre d'amener des commerces, on va créer de la richesse, de la taxe foncière qu'on pourra utiliser au service de la solidarité et de l'écologie* ». (Entretien maire)

Autant d'attentes et de contreparties que les élus entendent obtenir en se plaçant en situation de porte-parole de leurs habitants auprès de leurs partenaires et des opérateurs en charge de la construction. Ils se placent pour cela dans une posture pouvant aller de la négociation à la contrainte, adoptant on l'a vu, des pratiques plus ou moins interventionnistes selon les villes.

## **Gérer le « bon » tempo de la construction et l'intégration des nouveaux habitants**

Plus qu'une posture « immuable » de maire bâtisseur par essence, plusieurs maires rencontrés, notamment dans les plus petites communes, ont ainsi insisté sur la nécessité de préserver des temps « morts » entre les cycles de production, permettant de « digérer » les effets de la construction passée, pour que les choses se passent bien.

Les élus et leurs équipes insistent sur la bonne gestion des rythmes de livraison des projets et d'accueil de populations comme moyen notamment de ne pas risquer le rejet des opérations de construction. Ils se sont parfois forgé une vision précise des « bons » rythmes de livraisons, permettant une bonne intégration des nouveaux habitants. Le maire de L'Île-Saint-Denis explique ainsi ce qu'il considère soutenable : « *On fait à peu près des tranches de 300 logements et on les digère par mandat. (...), soit à peu près 1000 personnes et près de 12 à 15 % de population supplémentaire. Il faut le gérer vraiment à la parcelle si on veut que la mayonnaise prenne et qu'on ne crée pas des villes dans la ville* ».

Au-delà des rythmes de livraison, la plupart des villes mettent également l'accent sur la nécessité de d'accompagner au plus près les livraisons des opérations en déployant diverses formes d'accueil des ménages emménagés dans les nouvelles opérations. A Saint-Cyr-L'Ecole, le maire a organisé des balades urbaines avec les nouveaux arrivants au fur et à mesure des livraisons des logements pour identifier les problèmes et accompagner leur intégration dans le quartier. « *On organisait des inaugurations de rues par groupe de 4 ou 5 rues, qui ont vraiment permis, une appropriation par les riverains du quartier. Il y avait un petit côté village, les gens venaient d'arriver, c'étaient un peu les pionniers.* » (Aménageur public)

L'accompagnement de la livraison des opérations passe aussi par des formes de contrôle de la qualité des opérations livrées et du recueil de la satisfaction des habitants, pouvant aller jusqu'à des mesures correctives, avec pour certaines équipes une posture assumée de garant de la qualité des opérations et de la satisfaction des habitants. A Meaux, le maire entend « *ne pas être là simplement pour construire, mais bien accompagner les propriétaires dans l'entrée dans leur résidence. Il les suit, il les accompagne et il les reçoit. Quand il y a des désordres qui peuvent apparaître, il est toujours présent dans le suivi et via ses équipes, il appelle l'opérateur pour y remédier.* » (Opérateur). De même, l'adjoint à l'urbanisme de L'Île-Saint-Denis, organise des « retours d'expérience » avec les habitants à mesure de la livraison des opérations, dont certains qui ont pu donner lieu à des demandes de réintervention des opérateurs (re-végétalisation par exemple).

## **L'acceptabilité de la construction : un sujet sensible mais un obstacle à relativiser**

On le voit le sujet de l'acceptation des opérations de construction par les habitants et la gestion de leurs réticences, ou d'éventuels réflexes « Nimby »<sup>42</sup> est un enjeu réel et quotidien pour les élus, qui sont en première ligne pour recevoir les doléances des habitants.

Pour autant, les exemples de maires de communes bâtisseuses que nous avons rencontrés ne semblent pas avoir été confrontés à d'importantes mobilisations de collectifs d'habitants ou à la médiatisation de ces conflits (via des pétition, articles de presses, réseaux sociaux...) mais plutôt à des négociations de proximité, « en dentelle », avec les riverains d'opérations de densification. S'ils soulignent et regrettent la judiciarisation croissante de ces contentieux, qu'ils jugent parfois moins sincères qu'opportunistes, les élus semblent aboutir le plus souvent à la résolution amiable de ces situations, avec l'aides des opérateurs très pro-actifs sur la résolution des conflits. Des observations qui confirment les conclusions auxquelles arrivaient Claire Fonticelli<sup>43</sup>, dans une étude sur la densification des bourgs périurbains, qui montrait que si les dépôts de recours par les riverains sont particulièrement visibles et médiatisés, les projets de densification font en réalité face à une majorité silencieuse globalement indifférente, voire favorable aux projets.

L'absence de conflits importants autour de la construction dans nos terrains d'études est sans doute le fruit à la fois des méthodes de concertation des habitants de plus en plus en amont des projets, de la familiarité avec la densité urbaine et les enjeux de manque de logements d'une partie de leurs habitants, et d'un contexte favorable de recyclage de grandes entreprises urbaines.

Mais cela tient aussi beaucoup, dans la majorité de nos communes productrices de logements au positionnement du maire, à la très forte incarnation et au portage politique d'un projet affirmé de transformation de la ville, dont les élus ont su rendre visible les retombées positives.

---

42- « Not in my backyard », ou l'attitude qui consiste à approuver un projet pourvu qu'il se fasse ailleurs que près de chez soi. Voir <https://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/nimby-not-in-my-back-yard-surtout-pas-chez-moi#:~:text=NIMBY%20est%20un%20acronyme%20tir%C3%A9,%C2%AB%20surtout%20pas%20chez%20moi%20%C2%BB>.

43- Fonticelli Claire, 2018. Construire des immeubles au royaume des maisons. La densification des bourgs périurbains franciliens par le logement collectif : modalités, intérêts et limites, Thèse de doctorat.

## **RETOURS SUR LES OBLIGATIONS DES MAIRES ET LEURS OUTILS EN MATIERE D'ASSOCIATION DES HABITANTS AUX PROJETS DE CONSTRUCTION ?**

A l'heure où les opérations de construction de logements sont réputées entourées de nombreuses contestations, de nouvelles méthodes d'association des habitants à la vie des projets sont mises en œuvre pour en faciliter l'acceptation. Ces démarches se développent à mesure que se diffuse une boîte à outils de la concertation et de la co-construction des projets et que se crée un vivier de professionnels formés à ces méthodes. En parallèle, à mesure que s'exprime une demande de prise en compte de leurs points de vue, les cadres réglementaires de consultation des habitants aux différentes étapes des politiques d'aménagement et des projets de construction se sont progressivement étoffés.

### **Le cadre réglementaire de la participation citoyenne**

La participation citoyenne est « une pratique démocratique qui consiste à associer les citoyens au processus de décision politique, en dehors des grands rendez-vous électoraux <sup>44</sup> ». Elle s'inscrit alors dans un processus de concertation qui incite les habitants à exprimer leurs besoins, participer à des échanges, ou encore à apporter leur avis sur des projets proposés. Elle est sensée aider les villes à construire leurs actions locales, faciliter les interactions entre citoyens et services municipaux et contribuer à mieux répondre aux attentes des habitants.

### **Des contestations de grands projets des années 70 à la construction d'un cadre réglementaire fixant quelques grands principes de la concertation en matière d'urbanisme**

Au début des années 1970<sup>45</sup>, les mobilisations citoyennes en matière d'aménagement trouvent leur origine dans des mouvements de contestation de grands projets au nom de la défense d'enjeux environnementaux. Cette demande de participation s'étend ensuite aux enjeux urbains avec des initiatives comme les Ateliers populaires d'Urbanisme de Roubaix, qui se créent pour peser sur les choix de réhabilitation d'un quartier social de la ville avec pour slogan : « on agit, on réfléchit, on construit ».

Cette demande de participation trouve progressivement des réponses dans des dispositions réglementaires qui vont en structurer le cadre. En 1978, un droit d'accès aux documents administratifs<sup>46</sup> vient garantir un premier droit d'accès à l'information, puis en 1983 la collecte des avis des habitants devient possible via la création de l'enquête publique sous sa forme actuelle.<sup>47</sup> Il ne s'agit ainsi plus seulement d'informer les citoyens mais aussi de les consulter.

Les années 1990 et 2000 viendront ensuite ancrer les grands principes de la concertation :

- en 1992, inscription de l'enjeu de la « participation de tous les citoyens » et de la nécessité de les inciter à s'associer aux réflexions dans les principes de la déclaration de Rio et les actions de l'Agenda 21, déclinables par les collectivités dans des agenda 21 locaux<sup>48</sup> ;
- en 1995, création de la commission nationale du débat public (CNDP) et modernisation de l'enquête publique par la loi Barnier<sup>49</sup> ; élaboration d'une première charte de la concertation et d'un guide de bonne conduite par le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement ;
- en 2000, imposition d'une concertation préalable à l'élaboration et à la révision des documents d'urbanisme (laissant les collectivités libres des modalités), par la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain et obligations nouvelles de concertations faites aux bailleurs institutionnels imposent la nécessité d'une concertation dès qu'un projet peut avoir un impact social.
- en 2002, création des conseils de quartiers, association des citoyens aux décisions locales par la loi du 27 février relative à la démocratie de proximité.

44- Cf. la plateforme de l'Etat « participation-citoyenne.gouv.fr »

45- Citons l'exemple des mobilisations contre le projet d'extension militaire du Larzac entre 1971 et 1981.

46- Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 a instauré un droit d'accès des citoyens aux documents administratifs.

47- Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 dite « Bouchardeau », relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

48- Lors du Sommet de la Terre à Rio, Loi sur l'eau et circulaire Borloo.

49- Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

## **Le tournant de 2003 : quand la concertation devient obligatoire lors de projets d'aménagement**

En 2003, la révision de l'article L300-2 du code de l'urbanisme marque un cap décisif et impose la concertation pour tout aménagement modifiant substantiellement le cadre de vie ou l'économie de la commune. La participation du public prend une valeur constitutionnelle et consacre le droit des personnes à participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur leur environnement. La participation s'impose alors pour :

- l'élaboration ou la révision du schéma de cohérence territoriale (SCoT) et du plan local d'urbanisme (PLUi) ;
- la création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) ;
- les projets d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie (dont ceux susceptibles d'affecter l'environnement) ou l'activité économique ;
- les projets de renouvellement urbain (hors travaux d'entretien et grosses réparations, et certains travaux et aménagements liés à la défense nationale).

En 2010 le Grenelle 2 de l'environnement viendra encore renforcer l'efficacité des outils de concertation, au nom de l'instauration d'une « démocratie écologique », en simplifiant les conditions de mises en œuvre des enquêtes publiques, en permettant des actions en amont des projets et en intégrant des associations d'éducation à l'environnement dans les instances de consultation.

Puis en 2014, la loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR), élargit le champ de la participation en créant une procédure préalable facultative en amont de la demande de permis de construire ou d'aménager, qui peut devenir obligatoire par délibération du conseil municipal (ou l'EPCI) définissant les projets soumis à cette procédure.

Lorsqu'une enquête publique est à réaliser par l'autorité compétente (avec la désignation d'un commissaire enquêteur), elle doit viser à informer le public, recueillir ses appréciations et observations, assurer sa participation. Au-delà de ce cadre, de la publicité autour des enquêtes publiques et de la production d'un rapport d'enquête, les moyens et outils mobilisables pour organiser la concertation associée à ces démarches se sont fortement développés au fil des années.

## **Les moments clés impliquant l'association et la négociation avec les habitants des projets de construction**

Ces démarches de participation et d'association des habitants varient fortement dans leurs formes comme dans leurs attendus, allant de l'application stricte du cadre réglementaire à de multiples expérimentations de co-conception des projets.

Elles peuvent intervenir lors :

- de l'avant-projet, avec les diagnostics sur son impact ou la définition de ses principes d'élaboration ;
- du lancement du projet et de son exposition au public, avec plus ou moins d'itération du projet ;
- de la mise en œuvre du chantier, notamment autour des nuisances que celui-ci peut produire ;
- de sa livraison, au moment où devenu réalité, le projet produit des réactions ;
- et enfin peu après la finalisation du projet avec des retours d'expérience entre acteurs impliqués par la construction pour, dans les meilleurs cas, tirer des enseignements associés au projet.

Les habitants peuvent réagir individuellement ou au sein de collectifs représentant :

- des propriétaires/riverains agissant à leur propre initiative pour exprimer une attente, une inquiétude ou un désaccord ;
- des associations créées en réaction au projet de construction, devenant un interlocuteur privilégié ;
- des associations de quartier déjà existantes, mobilisée sur la vie du quartier et ses évolutions en matière d'aménagement.

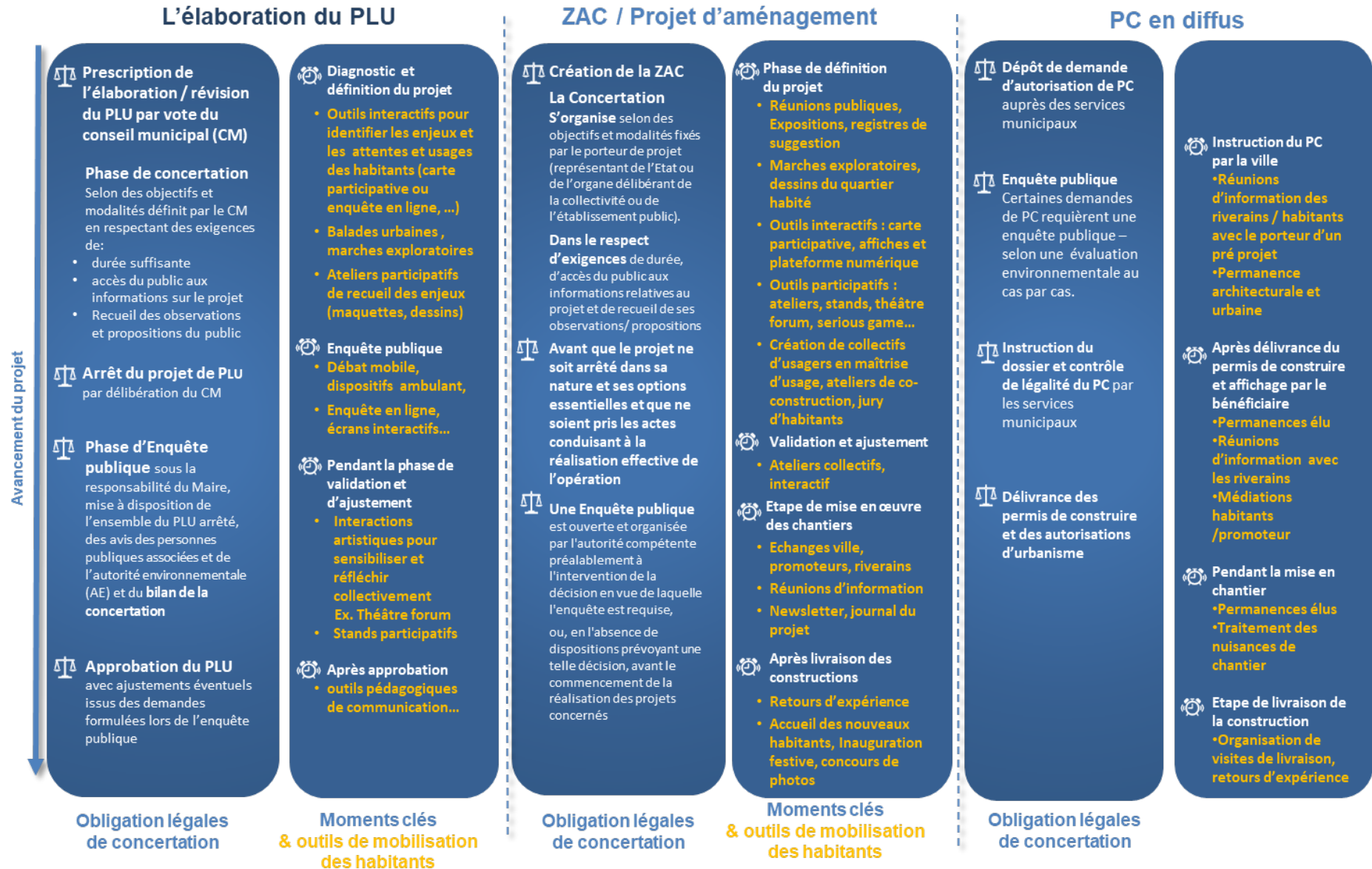
En cas de désaccord par rapport à un projet de construction, les habitants riverains aux projets de construction ou les associations les représentant peuvent mobiliser le maire ou ses services pour demander des modifications ou des annulations de projets. Cette démarche à l'amiable peut évoluer vers des voies réglementaires si les parties ne parviennent pas à un accord. Deux voies réglementaires sont alors mobilisables : le recours gracieux pour demander une demande d'annulation ou de modification du projet ou le recours litigieux avec la saisine du tribunal administratif dans un délai de 2 mois à partir du 1er jour de l'affichage de l'autorisation sur le terrain (Cf. encadré sur les recours)

### **De l'application du cadre réglementaire à l'expérimentation de nouvelles formes d'association des habitants au projet**

On l'a vu, au-delà de la réglementation, qui s'est renforcée au fil des ans, la demande de participation citoyenne monte en puissance et les initiatives locales se multiplient visant à proposer un cadre de négociation collaboratif entre les maires, leurs services, les acteurs impliqués dans la construction (aménageurs, intercommunalité, promoteurs et bailleurs) et les habitants.

Le schéma suivant met en perspective les attendus de la réglementation et un panel d'initiatives que peuvent déployer les villes aux différents moments clés de la vie des projets de construction pour aller au-delà et proposer des cadres renforcés de concertation et de dialogue avec les habitants.

## Obligations et moments clés pour impliquer les habitants dans les projets de construction de logement





©IPR2022\_JY. BRUNEAU

# Conclusion

## Que signifie être maire d'une commune bâtitrice dans un contexte métropolitain ?

L'objectif, à l'origine de cette étude, était de comprendre ce que signifie être le maire d'une commune bâtitrice en Île-de-France à un moment où celle-ci est soumise à une très forte demande de logements, à des injonctions nationales pour parvenir à y répondre, à un moment aussi où la mise en place d'un grand projet urbain - celui du Grand Paris Express - reconfigure les centralités et les équilibres territoriaux de la région capitale. Dans un contexte, où les maires sont incités à « faire leur part » tandis que se renforcent les critiques de la densification urbaine parfois attribuée aux effets non-contrôlés de la métropolisation, quels registres de motivations, quels discours et modes d'action, les maires mobilisent-ils pour accompagner et favoriser la production de logements dans leur commune ? Quels outils d'action publique et conditions de réussite doivent-ils réunir pour porter des projets de construction et les faire accepter ? Y a-t-il encore des maires qui endossent le rôle de maire bâtisseur ? Ce choix est-il politiquement risqué ? Voilà les principales questions qui ont guidé notre enquête dans sept communes-bâtitrices d'Île-de-France dont nous présenterons ici les principaux enseignements et pistes de recommandations.

### « Maire bâtisseur » : une catégorie d'analyse mais un rôle non revendiqué

Que signifie être un « maire bâtisseur » ? Au-delà d'être le maire d'une commune marquée par une forte dynamique de construction, la figure du « maire bâtisseur » tend à souligner une posture politique de portage et d'incarnation du projet de développement de la commune par l' élu. Mais, au terme de ce travail cette figure reste ambivalente et la manière d'endosser le projet de construire très variable parmi les élus, de communes « bâtitrices », que nous avons rencontrés.

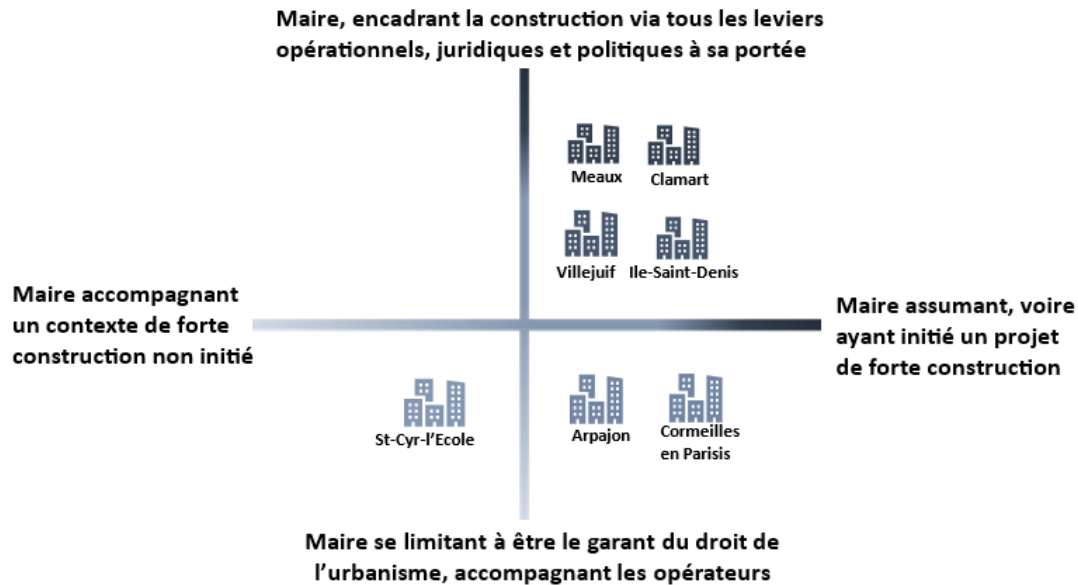
Si elle a pu par le passé être associée à des réalisations valorisantes, il apparaît clairement qu'il s'agit d'une figure dans laquelle les maires ne se reconnaissent plus. Ils se refusent, sauf exception, à l'endosser parce qu'ils la trouvent trop réductrice, trop associée à des représentations jugées péjoratives comme la densification ou la bétonisation. La plupart d'entre eux préfèrent mettre l'accent sur une vision plus vaste de l'aménagement de la ville, de l'accompagnement de ses évolutions et de la transformation des modes de vie.

Le rejet de cette étiquette ne signifie néanmoins pas qu'elle n'ait pas de pertinence d'un point de vue analytique, comme catégorie, pour décrire un type de maire qui, par ses ressources, par la manière de se positionner dans l'écosystème local de la production de logements, par sa capacité à peser sur les acteurs locaux (sur les promoteurs notamment) endosse le rôle de maire bâtisseur. On ne peut ainsi pas négliger l'influence que peut avoir un maire sur la production du logement dans sa commune, autrement dit de prendre en compte la variable politique.

Par variable politique, on entend la capacité d'un élu à peser sur la fabrique du logement dans sa ville d'une double manière :

- par ses discours, par ses prises position dans les campagnes électorales pour faire du logement un enjeu politique local ;
- par ses différentes ressources (foncières, financières, techniques), que nous avons cherché ici à identifier en décrivant les systèmes locaux de production de logements et la place qu'y occupe le maire.

En identifiant les leviers et les ressources que les maires mobilisent ou non, les relations qu'ils engagent avec les promoteurs et les opérateurs de la construction, nous avons dégagé plusieurs types de maires de communes bâtitrices. Ces profils tiennent compte d'une part du degré avec lequel ils endossent publiquement dans leurs discours et leur image le rôle de porteur du projet de construction, et, d'autre part, du degré d'encadrement des acteurs du marché local de production de logement qu'ils mettent en œuvre (de l'action la plus intégrée, quasi en régie, à l'accompagnement souple des opérateurs).



## Maire bâtisseur, maire battu : une corrélation qui n'est pas confirmée

Cette variable politique est souvent indissociable de la variable électorale. Le projet de relance de la construction de logements, de mutation du tissu urbain, coïncide, dans plusieurs de nos cas d'étude, avec un moment de compétition politique où un élu s'empare de la mairie, sur la base d'un programme de transformation urbaine et sociale de la ville.

La variable électorale – les élections municipales – joue aussi en accélérant ou en contraignant l'agenda de la construction. L'une des difficultés pour un maire est, en effet, d'incorporer le temps long de la construction dans le temps court d'un mandat municipal. Les deux temps étant souvent disjoints, un maire doit donc durer – c'est-à-dire se faire réélire – pour porter « son » projet de transformation urbaine. La difficulté est que le changement matériel - par recyclage de la ville sur elle-même ou par extension - et, plus encore, sociologique d'une ville requiert du temps. Or, en engageant des projets de logements sans initier leur construction, un maire s'expose au risque de se voir qualifié de maire « bâtisseur » ou de maire « bétonneur ». Ces qualifications jouent dès lors comme un stigmate parce qu'elle renvoie à un univers de représentations négatives, à un modèle de développement peu vertueux, d'une ville toujours en expansion. Et, il est susceptible d'être mobilisé par des adversaires politiques, ou des citoyens mécontents dans le cadre d'élections municipales, pour dénoncer l'action d'un maire sortant. Avec en toile de fond le risque électoral que comporterait cette figure de « maire bâtisseur » ; un risque qui reste difficile à objectiver.

Les données des résultats électoraux que nous avons pu analyser (cf. partie 1) ne nous permettent pas d'apporter une réponse tranchée à cette question. Néanmoins, le principal enseignement qui se dégage est que les maires et les majorités des communes bâtisseuses ne sont ni plus ni moins stables que ceux des autres catégories de communes se situant dans le cœur d'agglomération. « Être une commune bâtisseuse » ne constitue clairement pas une cause systématique d'échec, un handicap insurmontable, dans le cadre d'élections municipales surtout si cette politique a été accompagnée d'un discours clair, assumé et de réalisations concrètes de qualité. La rapidité de la mise en œuvre des projets permet en effet de donner une visibilité à la transformation de la ville. Le changement d'édile lié à une élection n'est pas le seul facteur expliquant pourquoi un maire se lance dans une politique de construction de logements et endosse – de fait – le rôle de maire bâtisseur.

## **Des motivations à construire et des facteurs déclencheurs très variés**

Les maires des communes bâtisseuses étudiées sont portés par des motivations variées, dépendant de leur vision du développement de leur ville, des conditions de marché de leur commune ou de ses évolutions sociologiques. Nous en avons ainsi identifié plusieurs qui, selon les territoires, se combinent entre elles, voire évoluent dans le temps.

Il peut ainsi s'agir pour un maire de construire, dans le cadre d'un projet de profonde transformation matérielle et identitaire d'une ville, ou pour renouveler le récit et l'imaginaire local : valorisation ou prise de distance avec une identité ouvrière, volonté de devenir une polarité nouvelle du développement francilien, création d'équipements ou de paysages urbains « forts » (marina, quartier écologique exemplaire...), affirmation d'une nouvelle identité architecturale.

Construire des logements neufs, en privilégiant certains types de logement (au profit d'une offre sociale, en accession, ...), peut aussi être associé à la volonté de maîtriser ou de faire évoluer la composition sociale de la population de la commune, soit en attirant certaines populations cibles plus aisées, soit en préservant une part d'offre régulée afin de freiner autant que possible des processus de gentrification à l'œuvre. L'engagement très volontaire des élus pour produire du logement est, parfois aussi, une réponse apportée à la forte pression pesant sur le tissu pavillonnaire existant menacé de densification non régulée, une manière de garder la main sur le tempo et le profil de la construction. Ce tissu est effet fortement convoité, aussi bien par de nouveaux ménages que par les promoteurs immobiliers qui le considèrent comme de la disponibilité foncière à valoriser conduisant certains maires à le protéger en gelant, par le durcissement des règles du PLU, le potentiel foncier de leurs espaces pavillonnaires<sup>50</sup>.

Un maire peut aussi accepter de construire pour « faire sa part » des obligations légales de production de logements et répondre aux objectifs définis à l'échelle régionale, en cherchant à garantir par son action la bonne intégration des opérations au tissu urbain de la commune et en s'assurant qu'elles s'insèrent au plus près des formes urbaines existantes.

Enfin, la production de logements a pu par le passé relever d'une logique budgétaire visant, dans une période d'austérité financière, à diversifier et augmenter les ressources financières en vendant les réserves foncières communales et les propriétés publiques en vue d'accroître les recettes foncières. Mais les analyses de la fiscalité locale montrent que cette stratégie n'a plus qu'un impact limité sur l'accroissement des moyens financiers d'une commune. Cette politique de cession des réserves foncières réduit de plus les marges de manœuvre d'une commune qui, en raison de la hausse du prix des terrains et des difficultés budgétaires, ne pourra pas à court et moyen terme, reconstituer de réserves foncières.

On le voit les raisons pour lesquelles les élus engagent leur commune dans un cycle de construction sont très variées. Si elles peuvent s'inscrire dans un projet politique affirmé de transformation de la ville, de sa forme, de son bâti, de son identité ou de sa sociologie, elles tiennent aussi à des contingences, des facteurs exogènes et des opportunités spécifiques qui constituent des « fenêtres d'opportunité », telles que l'arrivée de nouvelles infrastructures, la libération de grandes emprises urbaines ou la mise en vente de fonciers publics qui peuvent susciter un projet de construction ou en faciliter les conditions de mise en œuvre.

---

50- Sur les enjeux liés au pavillonnaire en Île-de-France, voir notamment Agir sur les trajectoires du pavillonnaire. Sorts et ressorts de l'habitat individuel en Île-de-France : stratégies et outils, Institut Paris Region, septembre 2024.

## **Face à l'enjeu de l'acceptabilité de la construction par les habitants, le rôle des maires et de l'incarnation politique du projet**

Quelles que soient leurs motivations, les maires doivent de plus en plus tenir compte des réticences de leur population face à la construction qui, pour la majorité des élus rencontrés, constitue un des obstacles les plus évidents à l'engagement d'opérations d'envergure. Dans toutes les villes étudiées, cette question a été un des enjeux de la campagne municipale. Elle a nécessité pour le maire sortant une actualisation du plaidoyer voire des aménagements du projet pour le présenter aux habitants.

Les contestations portées par les habitants ne correspondent cependant pas toujours à une opposition à l'acte de construire, mais sont des interrogations sur les finalités et les impacts des projets. Plusieurs maires ont notamment été interpellés sur la cible sociale potentielle des logements produits, avec une inquiétude sur leur destination : « pour qui construit-on ? » notamment dans les communes en voie de gentrification dont les habitants craignaient que les nouvelles opérations n'accélérent leur exclusion (« vous construisez pour des parisiens »). Par ailleurs, les élus interrogés observent qu'ils rencontrent peu d'opposition de principe ou de contestation collective lors de la mobilisation de grandes emprises et la valorisation immobilière de friches. Le « gagnant-gagnant » du projet qui conduit à remplacer des espaces souvent peu qualitatifs, déjà artificialisés, en y développant de nouveaux équipements publics, est plus facile à démontrer. Néanmoins, des débats avec les populations riveraines peuvent survenir dans ce type de projet sur les nuisances des chantiers, l'engorgement redouté des voiries ou encore les difficultés de stationnement à venir avec l'arrivée de nouvelles populations. Plus sensible est la question de la relation avec les riverains des opérations de construction et la mise en œuvre des projets en densification de tissu habité, où s'exprime le refus de la densification, souvent qualifiée alors de « bétonisation ». Sur ce point tous les élus ont signalé la réactivité de plus en plus forte des populations et la croissance du nombre de contentieux engagés. Pour y répondre, les maires ont tous souligné la nécessité, en amont de la cristallisation des critiques, d'une grande réactivité de leur part. Face à ce risque, ils prennent très au sérieux leur rôle auprès des habitants pour faire accepter les projets de construction et réduire les nuisances qu'ils peuvent générer. Ils adoptent diverses stratégies et postures.

- La posture d'incarnation du projet que l'on retrouve chez les maires les plus proches de la figure de « maire bâtisseur ». Ces maires défendent activement les projets de construction, organisent une communication volontaire et précoce de leurs ambitions, et endossent la légitimité de l'opération par le pouvoir de leur mandat. Ils développent un récit « gagnant » sur les retombées positives pour les habitants des projets engagés : amélioration des équipements publics et des services, protection du tissu pavillonnaire, amélioration du cadre de vie et de la qualité des logements, création de nouvelles polarités commerciales, offre à destination des actifs de la commune ...
- La stratégie de la co-construction du projet avec les habitants. Parmi les méthodes qui s'imposent pour parvenir à porter des projets de construction, plusieurs maires ont également mis en avant la nécessité de consulter, voire d'associer, le plus tôt possible les habitants sur la définition des projets et tout au long de leur mise en œuvre. Allant au-delà des seules obligations légales d'information, les élus tentent de renforcer l'association des habitants et expérimentent de nouvelles formes d'accompagnement des projets, soit en passant par des prestataires spécialisés, soit en régie. Tous veillent également plus systématiquement à ce que les promoteurs organisent des concertations précoces avec les riverains, voire se placent en situation de médiateur pour s'assurer de la résolution rapide des conflits éventuels. Ils insistent aussi sur la nécessité de maintenir un haut niveau d'information tout au long des projets et de mettre en place des modalités innovantes et des systèmes d'alerte permettant la remontée précoce des difficultés rencontrées (nuisances de chantier notamment, conflit avec un riverain...).
- L'accompagnement des nouveaux habitants au-delà de leur entrée dans un logement. Enfin plusieurs élus identifient un enjeu de maîtrise du rythme de livraison des logements, de préservation d'un temps d'intégration des nouveaux habitants. Ils mettent l'accent sur la nécessité d'organiser l'accueil des nouveaux habitants (cérémonie en mairie, inauguration de plaques de rue...) et de réguler le rythme de croissance de la population pour ne pas créer des effets de rejet, d'engorgement et de saturations des services et équipements publics.

Ainsi, le partage d'éléments de pédagogie sur les enjeux du logement dans la région, le transfert de bonnes pratiques entre territoires sur les modalités innovantes permettant l'organisation d'un dialogue de qualité avec les habitants sur les projets de construction est un axe important d'appui qui peut être proposé aux élus, et notamment dans les plus petites communes où l'ingénierie est réduite et les prestataires peu nombreux à intervenir.

## Quels leviers dans les mains des maires pour maîtriser la production de logements ?

Comment les maires des communes bâtisseuses orientent voire contrôlent la production de logements dans leur commune ? Quand ils se lancent dans des projets de construction, que peuvent piloter les maires, sur quoi et comment parviennent-ils à garder la main ? Pour répondre à ces questions nous nous sommes intéressés à leur place dans l'écosystème d'acteurs de la production de logements.

Plusieurs enseignements se dégagent.

- Les maires des communes bâtisseuses, pour la plupart d'entre eux, souhaitent maîtriser la production de logement. Cette maîtrise passe par l'appui en ingénierie d'un opérateur de l'aménagement positionné au centre de l'écosystème de la construction, à l'échelle communale, intercommunale voire départementale comme à Villejuif où l'opérateur historique - la SADEV 94 - joue encore un rôle clé. A Clamart comme à Meaux, l'opérateur de l'aménagement mis en place par le maire (également président de la structure intercommunale) se situe à l'échelle intercommunale. Ceci ne signifie pas que les projets intercommunaux soient construits à cette échelle mais qu'il y a une mobilisation de cet outil pour renforcer la production à l'échelle de la commune de logements. Disposer d'un opérateur à l'échelle intercommunale ou départementale constitue, pour un maire bâtisseur, un double atout : un atout financier et en ingénierie, un atout pour peser face aux promoteurs ; l'opérateur intercommunal étant une « communauté de maires qui se connaissent ». Ainsi, un promoteur peut se voir disqualifié, exclu d'un marché intercommunal voire départemental, en raison de la mauvaise réputation qu'il a pu laisser sur une seule commune où intervient l'opérateur d'aménagement. Parfois aussi, inversement, l'intercommunalité tend à imposer à la commune des contraintes en matière de construction de logements.
- Dans une période de raréfaction des ressources financières des collectivités locales, où l'externalisation à des opérateurs privés est le modèle privilégié (au détriment d'une intervention directe), la maîtrise de l'acte de construire passe aussi par l'encadrement des projets des promoteurs et des investisseurs. Il se fait, bien sûr, par le recours aux outils de l'urbanisme réglementaire (Zones d'aménagement concertées, modification des règles du PLU). Il se fait aussi par des incitations à privilégier des typologies de construction (éviter le dispositif de défiscalisation Pinel pour tendre vers des logements familiaux). L'idée est bien de construire une offre de logements qui corresponde aux besoins du territoire ou au projet de transformation de la sociologie de la ville porté par un maire. Cet encadrement peut même aller, dans les communes les plus dirigistes dans leur manière de concevoir l'aménagement, jusqu'à proposer des "PC clés en mains" pour éviter d'avoir de "mauvaises surprises" dans le respect du cahier des charges. Aux règles de l'urbanisme réglementaire, les maires et leurs services font donc peser d'autres attentes, d'autres contraintes sur les promoteurs, qui donnent lieu, selon les rapports de force, à des négociations voire, notamment après des élections municipales, à des réajustements des projets.
- Dans la perspective d'un urbanisme négocié, de plus en plus d'élus s'appuient sur des Chartes promoteurs, qui servent de contrat de coopération. Il en existe dans 5 des 7 sites étudiés. Qu'on ne s'y trompe pas, ces documents ne font que formaliser et expliciter des règles du jeu et des pratiques préexistantes. Elles ne sont pleinement respectées que si le maire est parvenu, en raison de la tension du marché de l'immobilier local, à imposer un rapport de forces avec les promoteurs en amont et en aval de l'autorisation d'urbanisme qu'il délivre. La jurisprudence a d'ailleurs confirmé l'impossibilité de rendre ces chartes « mieux disantes » que le PLU et d'y fixer des règles qui ne s'y trouvent pas déjà établies<sup>51</sup>.

Cet urbanisme négocié n'est pas toujours vécu comme une contrainte, un frein, par les promoteurs. Bien au contraire, en nouant des échanges réguliers en amont des projets, certains acteurs de la promotion immobilière considèrent que ces échanges, plus cadrés constituent un moyen de mieux maîtriser les incertitudes de la variable politique.

---

51- Conseil d'Etat Conseil d'État, 2 juin 2023, décision n°461645 et décision du tribunal administratif de Rouen du 26 janvier 2023.

## **Comment renforcer les capacités et les motivations des maires à construire des logements ?**

Au regard des raisons qui conduisent les maires à agir sur la production de logement dans leur commune, de leurs leviers d'action, et des obstacles qu'ils doivent lever pour mettre en œuvre leurs projets, quelques pistes/recommandations peuvent être formulées en vue de renforcer leurs capacités à produire et les inciter à produire du logement.

### **Adapter les modalités d'appui aux maires (financiers, juridiques et administratifs) en tenant compte de la structuration des systèmes locaux de production de logement**

Les élus rencontrés ont conscience de s'inscrire dans une dynamique régionale, et reconnaissent, face aux effets de la métropolisation, l'obligation qui leur incombe « de faire leur part » pour répondre aux besoins d'une région où le marché immobilier est en forte tension et où il existe de fortes disjonctions entre habitat et emploi. C'est une obligation légale qu'ils acceptent, considérant légitimes la fixation d'objectifs d'équilibre par les documents de planification régionaux, notamment lorsqu'ils viennent en contrepartie d'avantages dont la commune, en raison de son positionnement au sein de polarités économiques et urbaines, a pu bénéficier comme la consolidation de son offre de transports en commun. Ils reçoivent pourtant, de manière plus ou moins subie, et avec l'impression d'être plus ou moins accompagnés, cette obligation qui s'inscrit dans une négociation contrainte avec l'Etat au moment de la définition de leurs documents locaux d'urbanisme (PLUi) et de leurs politiques locales du logement (PLH et avis du SRHH).

Ce constat appelle une double remarque. D'une part, l'inscription de certains maires dans une lecture régionale des enjeux en matière de logement et d'aménagement confirme l'importance d'un portage solide d'une stratégie de planification à cette échelle. Le schéma directeur régional et son articulation avec des stratégies thématiques (SRHH notamment) permettraient ainsi, au-delà des débats qu'il suscite, une forme de régulation et de coordination de l'action collective (Desjardins, 2020) en incitant les maires à jouer leur rôle dans un système urbain organisé au sein duquel leur commune a une fonction impliquant des avantages et des contreparties. D'autre part, les spécificités dans la structuration des systèmes locaux de production du logement décrites dans cette étude invitent à adapter plus finement les appuis proposés aux élus (financiers, juridiques, administratifs). à l'image du récent Atelier des solutions initié par l'Etat, les bailleurs sociaux et la Banque des territoires. Ce type de lieux d'échange permettent aux élus de faire remonter leurs difficultés directement au préfet voire leurs éventuels points de blocage administratifs, ou d'évoquer les non-décisions ou les divergences de position entre services déconcentrés de l'Etat appelant un arbitrage préfectoral.

## **S'appuyer sur les intercommunalités pour mutualiser les moyens et consolider les outils permettant aux maires de porter efficacement des politiques de construction de logements**

Si les maires demeurent les acteurs centraux des systèmes locaux de production de logement, nos études de cas mettent en évidence que ceux qui se rapprochent le plus de la figure de maire bâtisseur ont en commun de s'appuyer sur des outils intercommunaux pour mener leur politique de construction.

Lorsqu'elles sont structurées, les institutions intercommunales constituent assurément, par la mutualisation des ressources locales, un moyen de renforcer sensiblement les capacités d'action des maires sans qu'ils perdent la main sur ce qui se joue en matière de construction, aussi bien dans la phase amont des projets d'aménagement de négociation avec les promoteurs que dans la phase aval et post-livraison où le maire et ses équipes peuvent, là-aussi, jouer un rôle important d'accompagnement des habitants face aux promoteurs immobiliers.

## **Accroître les moyens du portage du foncier, accompagner les communes dans la reconstitution de réserves foncières**

Nos terrains ont aussi mis en évidence que les communes étudiées sont bâtisseuses parce qu'elles ont pu s'appuyer sur des réserves foncières, sur la libération de vastes emprises appartenant à des grands propriétaires fonciers publics ou privés (SNCF, ministère des armées, EDF, RATP), situées dans des espaces où il a peu de logements environnants. Elles sont bâtisseuses parce que des opérateurs publics et privés ont pu porter des projets de construction de logements dans une logique de recyclage de la ville, en s'appuyant sur des modèles d'aménagement classiques, à la fois dans leur forme juridique (ZAC), dans leur modèle économique, dans leur mode de concertation avec les habitants et dans leurs discours de justification.

En revanche, dans nos sites d'enquêtes marqués par une production recourant minoritairement aux extensions urbaines, les opérations immobilières s'inscrivant en remobilisation ou en densification de tissus urbains habités restent finalement minoritaires. Dans ce second type de contexte, en particulier dans le tissu pavillonnaire, le rejet des riverains, les surcoûts liés aux difficultés techniques des fonciers disponibles, le difficile financements des équipements maximisent les obstacles opérationnels. Toutes ces contraintes, font craindre aux maires et à leurs équipes qu'il soit plus difficile de défendre un récit gagnant de la construction de logements auprès des habitants/riverains, qui ne perçoivent souvent que les désagréments et les nuisances d'une densification de l'espace.

Plusieurs maires rencontrés, après s'être confrontés au pilotage de projet dans des opérations d'aménagement et prenant acte de la fin des grandes opportunités foncières sur leur territoire, réfléchissent néanmoins aux projets à engager en recyclage dans leurs tissus anciens. Acculturés au pilotage de projets, ils réinvestissent les compétences acquises dans le pilotage de plus petites opérations, en particulier lorsqu'elles offrent une opportunité de retravailler des continuités urbaines, de requalifier et d'intensifier des espaces publics délaissés, et d'améliorer la qualité des logements proposés en remplaçant un habitat dégradé ou obsolètes.<sup>52</sup>

L'un des enjeux, pour que les maires puissent porter des politiques de construction maîtrisées dans les tissus existants – est d'aider les communes à assurer les risques financiers du portage des fonciers. Le rôle de l'EPFIF s'en trouve donc renforcé, les maires soulignant l'importance du dialogue pour adapter les obligations prévues par les conventions passées avec l'établissement public foncier. Ce portage par des opérateurs fonciers est le seul moyen pour des communes qui, même si elles n'ont plus de réserves foncières, entendent continuer à mettre en œuvre des politiques anti-spéculatives innovantes en recourant notamment à des dispositifs comme les Baux réels et solidaires.

---

52- Amélie Rousseau, Emmanuel Trouillard, *Réconcilier densité et qualité de la construction. Faire la ville à l'heure du ZAN*, Institut Paris Region juin 2025

## **Augmenter la contribution des promoteurs au financement des équipements publics**

Enfin, à l'heure où les liens se sont distendus entre la construction et la croissance de la population, et entre la croissance de la population et les recettes fiscales (avec la suppression de la Taxe d'habitation), la question du financement des surcoûts liés à l'accueil de nouvelles populations et des effets moindres de la construction sur les recettes de la commune est au cœur des préoccupations des élus. La participation financière des promoteurs à la construction des équipements ou services publics générés par la production de logements (soit en jouant sur le taux de la taxe d'aménagement, soit dans le cadre des PUP) est ainsi centrale dans les stratégies financières<sup>53</sup> et les négociations des communes avec les promoteurs.

Dans nos communes d'étude que la réduction des recettes publiques locales et la recherche de nouvelles ressources budgétaires se sont traduites par le recours à un taux majoré de taxe d'aménagement. Cette majoration est justifiée par le coût des équipements rendus nécessaires par l'urbanisation dont la nature est très large puisque la loi de Finances de 2021 a ouvert le champ des équipements éligibles aux équipements environnementaux (lutte contre les îlots de chaleur urbain, renforcement de la biodiversité) et aux transports. En revanche, la taxe d'aménagement n'est pas présentée, dans nos communes, comme un moyen de réguler la construction, contrairement à ce qu'a pu observer une équipe de chercheurs en finances locales sur d'autres territoires, hors communes de l'Île-de-France<sup>54</sup> où la pression immobilière est moins forte. Quelles que soient les retombées fiscales effectives de la taxe d'aménagement, le coût des équipements publics lié aux nouvelles constructions constitue l'une des plus fortes préoccupations et réticences des maires à construire. Elle explique le plaidoyer des maires pour un « urbanisme planifié » plutôt qu'un « urbanisme à la parcelle » qui rend difficile l'anticipation réelle des besoins en équipements collectifs et l'imputation des coûts aux promoteurs privés.

## **Améliorer la connaissance des effets des politiques de production de logements sur l'évolution de la population et la richesse fiscale d'une commune**

On constate un manque de visibilité des élus quant aux effets réels produits dans la durée par leurs politiques de construction, tant en termes de dynamiques socio-démographiques de la commune qu'en termes d'impact sur la fiscalité locale de leur commune.

Les élus rencontrés entendent, à travers la définition de l'offre de logements produite et de leur cible sociale, œuvrer à l'attractivité de leur commune et en maîtriser la trajectoire socio-démographique (attirer des familles, ancrer les jeunes, assurer tel ou tel niveau de mixité sociale...). Ils pilotent la programmation des logements via une catégorisation en termes de statuts, de typologie et de taille des cellules familiales. Mais la diversification des parcours résidentiels et des modes d'occupation des logements (pratiques de colocation, diversification des usages du logement, taille des ménages dans les logements) tend à brouiller la compréhension du rôle de chaque produit immobilier dans la réponse aux besoins.

Alors que, dans le même temps, il persiste dans les représentations des acteurs une vision linéaire des parcours résidentiels et des présupposés sur l'occupation à venir de l'offre livrée par les opérateurs. Cette vision contraste avec le peu de moyens de suivi existants post livraisons permettant d'objectiver la réalité de l'occupation des logements livrés. Or, cette méconnaissance des parcours explique que l'offre de logements est parfois inadaptée au regard des besoins. Il apparaît donc souhaitable de renforcer la connaissance des produits immobiliers, de leurs effets sur les parcours résidentiels des franciliens afin de contribuer à un pilotage plus éclairé, sur le long terme, des politiques locales du logement.

De plus, contrairement aux attentes que peuvent avoir les maires, les impacts de la production de logements sur l'évolution de la population ou la richesse de la commune ne sont pas aussi directs et peuvent parfois être partiellement dilués par ce qui se passe dans l'ensemble du parc existant ; une baisse de l'occupation du parc existant (vieillesse de la population, augmentation de la vacance, captation pour de la location de courte durée...) peut ainsi annuler une partie des effets attendus des efforts de construction réalisés sur la croissance de la population (cf. partir sur la fiscalité locale). D'où l'importance d'une connaissance fine de l'occupation réelle des logements produits, qui fait aujourd'hui défaut, et d'une lecture croisée des enjeux de production neuve et de protection du parc existant.

---

53 - Sur les stratégies financières des promoteurs, voir Marie Llorente, Martine Drozd, José Ignacio Vila Vazquez. *L'aménagement urbain. Une nouvelle étape de la diversification d'actifs ? Les investisseurs dans les projets du Grand Paris*. 2021.

54- Sonia Guelton et Agnès Pouillaude, *La taxe d'aménagement, levier d'une urbanisation dense*, Réseau Finances locales, 2023.

# Bibliographie

BRUECKNER Jan K., GLAZER Amihai, « Urban extremism », The Journal of Law, Economics, and Organization, Volume 24, Issue 2, October 2008.

CHARMES Eric, « Pour une approche critique de la mixité sociale. Redistribuer les populations ou les ressources ? », La Vie des idées, 10 mars 2009.

CEREMA, Nature et densité : usages et attentes des habitants sur les espaces verts et naturels, 2022

COULONDRE Alexandre, Construire ou pas ? Les territoires de la non-production de logements, Idehal, octobre 2022

COULONDRE Alexandre, JUILLIARD Claire, « 70 ans de chiffrages des besoins en logements : trajectoire d'un indicateur controversé de la politique du logement en France » - Panoramas n°16, collection des Cahiers USH.

DE ANDRADE Noémie et al., Les ressorts d'une région bâtitrice, 20 ans de construction de logements en Île-de-France, L'Institut Paris Region, 2023

DUTHEIL Pauline, RABATE Samuel, Nos logements, des lieux à ménager, IDEAL, août 2021

EPSTEIN Renaud, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », L'année sociologique 2015, vol 65.

FONTICELLI Claire. Construire des immeubles au royaume des maisons. La densification des bourgs périurbains franciliens par le logement collectif : modalités, intérêts et limites, Thèse de doctorat. 2018

GARRAUD Philippe, Profession homme politique. La carrière politique des maires urbains, L'Harmattan, Paris, 1989.

GUELTON Sonia et POUILLAUDE Agnès, La taxe d'aménagement, levier d'une urbanisation dense Réseau Finances locales, 2023.

LE GOFF Tanguy et al., Les opérateurs publics dans le marché de l'aménagement francilien, L'Institut Paris Region Paris, octobre 2022.

LELEVRIER Christine, « Les mixités sociales », Problèmes politiques et sociaux, La Documentation française, n° 929, 2006.

LLORENTE Marie, DROZDZ Martine et IGNACIO VILA VASQUEZ José, L'aménagement, une nouvelle étape de la diversification des actifs ? Les investisseurs dans les projets du Grand Paris, chaire Aménager le Grand Paris, décembre 2020.

MINGUAT Alain, SALMON Pierre, « Choisir sa population pour gagner les élections ? Une étude empirique sur les élections municipales de 1953 à 1983 », Revue française de science politique, 36ème année, n°2, 1986.

OFFNER Jean-Marc, Anachronismes urbains, Presses de Sciences Po, Paris, 2020.

OFFNER Jean-Marc, « Les 'effets structurants' du transport ? mythe politique, mystification scientifique » L'Espace géographique, 22-3, 1993

POLLARD Julie, L'État, le promoteur et le maire. La fabrication des politiques du logement, Paris, Les Presses de Sciences Po, et coll. « Gouvernances », 2018.

PRADELLA Sébastien, « Politique foncière et capitalisme à Paris et en Île-de-France. La complémentarité institutionnalisée au cœur de la gouvernance », in Gouverner la métropole parisienne, ss. la dir. de Patrick LE GALES, Paris, Sciences Po Les Presses, 2020.

PRAT Pauline. « Gouverner les politiques urbaines : le maire en action. Le cas de Michel Delebarre. » Cahier européen numéro 02/07, Centre d'Etudes européennes de Sciences Po, septembre 2014.

PREVOT Maryvonne, « Pierre Mauroy, maire bâtisseur : L'héritier de l'avenir », Association revue du Nord, 2011.

ROUSSEAU Amélie, TROUILLARD Emmanuel, Réconcilier densité et qualité de la construction. Faire la ville à l'heure du Zan. L'Institut Paris Region, Juin 2025

SUBRA Philippe, SERISIER Wilfried, « Nouvelle donne géopolitique en Seine-Saint-Denis », Hérodote, n°162, 3ème trimestre 2016.

SCHONE Katarina, « Construction de logements sociaux et stratégies électorales locales », Revue économique, vol.64, n°5, septembre 2013, p833-856.

VICTOIRE Emile, Sociologie de Bordeaux, La Découverte coll. « Repères », Paris 2014.

# Liste des personnes rencontrées

Lionel	BEAUVALLET	Ville de Saint-Cyr-L'Ecole	DGS
Camille	BERARD	Ville de Saint-Cyr-L'Ecole	Directrice de Cabinet
Christian	BERAUD	Ville Arpajon	Maire
Yannick	BOEDEC	Ville de Cormeilles en Paris	Maire
Sonia	BRAU	Ville de Saint-Cyr-L'Ecole	Maire
Christel	BRIANT	KAUFMAN and BROAD	Directrice Régionale IDF
Mme Virginie	CATTO	Ville de Villejuif	Directrice générale adjointe Territoires
Claude	CHABERTIER	1001 vies	Directeur développement 78, 92 et 95
Simon-Pierre	CHALVIDAN	Ville de Clamart	Directeur général des services
Yann	CHEVALIER	Vallée SUD Habitat	Directeur général des services
Catherine	CLIDIÈRE	Ville d'Arpajon	Manager de l'Habitat
Sophie	COMTE	Ville d'Arpajon	Elue à l'habitat (contact catherine clidière)
Jean-François	COPE	Ville de Meaux	Maire
Charles-Antoine	CORRE	Pichet Legendre immobilier	Directeur Général Délégué
Philippe	DE VOGUE	GPA	Directeur de Projets- Direction territoriale Grand Paris Ouest
Nicolas	DEBENEY	Les Résidences Yvelines Essonne	Directeur Immobilier
Virginie	DEGROOTE	Ville de Meaux	Secrétaire du Maire
Christian	DELAPIERRE	KAUFMAN and BROAD	Directeur général IDF
Aurélië	DENIMAL	VALDEVY	Directrice adjointe maîtrise d'ouvrage et patrimoine
Elsa	DOUMAYROU	Sorgem	Chargé d'opérations sur la Zac Bellevue
Yannick	ERDN	Ville d'Arpajon	Secrétaire du maire (Christian Beraud) en 2023
Fabien	FABBRI	Ville de Villejuif	DGS
Laura	FEDER	SA HLM Immobilière 3F	Directrice d'agence développement 78/95,
Jean-Baptiste	FERRERO	LES NOUVEAUX CONSTRUCTEURS	Directeur Délégué au Développement
Cyril	FONVIELLE	Ville de Saint-Cyr-L'Ecole	Directeur de Cabinet et de l'innovation territoriale (jusqu'à mi
Alexandre	FRATTINI	Bouygues Immobilier	Directeur d'agence (95 et 77)
Pierre	GARZON	Ville de Villejuif	Maire
Jean-Philippe	GAUBERTHIER	Ville de Meaux	Directeur service urbanisme
Mohamed	GNABALY	Ville de L'Île-Saint-Denis	Maire /VP AMF
Coraline	GOMEZ	Ville d'Arpajon	Cheffe de projet Action Cœur de Ville
Stéphanie	GRALL	EIFFAGE Aménagement	Voir avec services Urbanisme ou SPL Aménagement
Carole	HELLEC	Ville de Cormeilles en Paris	DST
Emmanuel	JACQUOT	Grand Orly Seine Bièvre	Directeur de l'aménagement
Catherine	LAMBARD	Ville de Clamart	Directrice urbanisme et logement
Olga	LARANA	Batigère	Responsable des stratégies patrimoniales et immobilières
Claire	LE GALL	SAF 94	Directrice générale
Axel	LECOMTE	Plaine Commune	Directeur de l'HABITAT
Alain	LIPETZ	Conseil municipal	Conseiller municipal
Arthur	LOIZON	Sorgem	Chargé d'opérations sur la Zac Bellevue
Fathi	MAHMOUDI	SADEV 94	Directeur territorial Villejuif/Directeur de l'Innovation
Eric	MALDERIEUX	1001 vies	Directeur maîtrise d'ouvrage IDF
Erwin	MARIANESAN	Ville d'Arpajon	Responsable de l'Urbanisme
Christophe	MAURICE	SEM Pays de Meaux Habitat	Directeur Général
Philippe	MONGES	Ville de L'Île-Saint-Denis et EPT Plaine Commune	Conseiller délégué Urbanisme et intercommunalité/ 1er VP Plaine Commune en charge de la transition écologique, du climat et de la santé environnementale
Etienne	MOREAU	Sorgem	Directeur d'opérations
Karine	MORGES	GPA	Directrice de Projets- Direction territoriale Grand Paris Ouest
Sonia	OULADAMAR	Plaine Commune habitat	Directrice Développement et Renouvellement Urbain
Elsa	PAILLARD	SEM Plaine Commune Dev	DGA
Nelly	PINAUD	SPL Vallée Sud Aménagement (ex.SPL Les Panoramas)	Directrice générale
Manuel	PLUVINAGE	CA Versailles Grand Parc	DGA
Alya-nur	PUJOL	Bouygues Immobilier	Bouygues Immobilier
Virginie	RIBEREAU-GAYON	Ville de Villejuif	Directrice de l'urbanisme
Nazir	SAFLA	I3F	Directeur du développement Ile-de-France
Cédric	SENLV	Ville de Meaux	DGS
Régis	VACHERET	Livinx	Directeur Général, Associé
Stéphane	WALLON	Batigère	Directeur général
Lofti	ZOUAOUI	SA HLM Immobilière 3F	Directeur départemental 93 Ouest

\*les personnes rencontrées sont présentées par les fonctions au titre desquelles elles ont été interrogées, mais ont pu en changer de fonctions depuis.



# LES ÉTUDES

DE L'INSTITUT PARIS REGION



**L'INSTITUT PARIS REGION**  
ASSOCIATION LOI 1901.

CAMPUS PLEYAD - PLEYAD 4  
66-68 RUE PLEYEL  
93200 SAINT-DENIS