

# La ritournelle des maires bâtisseurs

**B**attu lors des élections municipales de mars 1977, le général Billotte, véritable promoteur du Créteil moderne, constata tristement : « J'étais un maire bâtisseur, me voilà un maire battu. » La formule frappa les esprits et cette date marqua un tournant. Jusque-là le rythme de construction était élevé – près de 2 % par an du parc de logement existant – principalement en zone urbaine. Il était fortement impulsé par l'appareil d'État. Les élus locaux étaient plus souvent suiveurs que moteurs<sup>1</sup>. Mais une nouvelle race de maire apparaissait : des cadres actifs, qui avaient leurs propres analyses politiques, et n'entendaient plus imposer à leurs concitoyens, dont ils souhaitaient recueillir les avis au préalable, un rythme de développement urbain à marche forcée. Par ailleurs, la décentralisation de l'urbanisme de 1982, rendait la position des élus beaucoup plus forte. Alors, comment donner des impulsions nouvelles au rythme de construction des logements ?

La question se posa en 1986 lors de la loi Méhaignerie qui tendait à relancer le rythme de la construction, notamment plombée en zone urbaine par la loi Quillot de 1982 « sur les rapports entre propriétaires et locataires », qui avait mis en place un dispositif serré dont le nouveau gouvernement voulait s'affranchir. Ne voulant pas revenir sur une décentralisation toute fraîche, le gouvernement lança, dans le cadre d'un plan d'action foncière<sup>2</sup>, un « appel aux maires bâtisseurs », pour retrouver un

peu du dynamisme qui semblait s'être étiolé au fil des ans, et des élections locales. Un dispositif simple fut mis au point, pour la seule région Île-de-France : une « aide aux maires bâtisseurs ».

Cette aide consistait tout simplement à verser à la commune, une somme de 2000 francs par logement construit au-delà du rythme de 1 % par an, sachant qu'on estime habituellement qu'au-delà de ce chiffre – le point mort comme l'appellent certains – les constructions neuves débouchent sur un surcroît de population, et donc sur un besoin de nouveaux équipements publics. Le dispositif était créé pour 3 ans, cofinancé entre l'État et la Région, mais il fut vite supprimé : on lui reprochait de créer des « effets d'aubaine », c'est à dire de donner un appui financier à des opérations déjà décidées qui se seraient réalisées de toute façon.

Cependant à l'automne 2005 le Premier ministre, alors Dominique de Villepin, relança le thème d'appui aux « maires bâtisseurs », avec toujours la même idée sous-jacente : la propension à bâtir, ou plutôt à faire bâtir, des maires, était freinée par la difficulté à financer les équipements publics d'accompagnement. Une décision énergique fût-elle prise : celle de mandater une équipe de six personnes, issues de trois inspections générales – Équipement, Finances, Intérieur – pour analyser ce thème et proposer des solutions rapides à mettre en œuvre.

La mission commença par constater que la France connaissait depuis quelques années une très forte relance du rythme de construction sans mesures spécifiques aux finances communales, et d'ailleurs plutôt en secteur rural. Elle releva de même que la

réforme alors en cours de la DGF (dotation globale de fonctionnement) débouchait sur une prise en compte de façon croissante du poids de la population résidente, et donc de son accroissement.

Mais pour approfondir son diagnostic, elle s'attacha à déterminer s'il existait une corrélation entre richesse communale, rythme d'investissement et rythme de construction. Il s'ensuivit un travail de croisement entre les différentes données sur ce thème, en mobilisant des fichiers tels que ceux de la comptabilité publique et de Filicom. Le résultat fut négatif. La conclusion de la mission conjointe fut assez simple. Dans son rapport remis en février 2006, elle conclut, avec une indépendance d'esprit à saluer, que « souvent, la décision de laisser construire, voire d'aider à la construction et d'accueillir de nouveaux habitants, est en fait guidée par des critères tout autres que financiers. » Un jeune inspecteur des Finances, dénommé Emmanuel Macron, fut un des principaux rédacteurs de ce rapport. Le rapport fut suivi d'effet : les autorités ne prirent aucune mesure spécifique sur ce thème.

Mais la rémanence des slogans qui sonnent bien, même s'ils sont sans contenu réel, est telle que, dix ans après cette manifestation d'un Premier ministre, un autre, Manuel Valls, mit en place un mécanisme d'aide aux maires bâtisseurs<sup>3</sup>. Pratiquement le même qu'en 1986 : une aide financière aux communes qui construisent au delà du rythme de 1 % du parc existant par an. Si ce n'est que l'unité monétaire avait changé (les euros avaient remplacé les francs) et que la rédaction, assez sommaire, du dispositif de 1986 était désormais adonnée de tout ce que les créativité législatives comme administratives ont su créer depuis cette date.

Le dispositif dispose d'une

enveloppe prédéterminée pour 3 ans. Le coût de la ritournelle reste donc plafonné pour l'État, mais sur une période trop courte pour avoir un effet réellement incitatif. Quant à elle, la Région Île-de-France va plus loin, et avance même le concept de « territoires bâtisseurs » qu'il s'agit d'aider selon des modalités analogues, mais plus complexes, dans le cadre du contrat de plan. Mais là encore la durée est limitée, et le coût plafonné. Gageons que, pas plus que pour le dispositif de 1986, il n'y aura d'évaluation ex post. ■

**Olivier Piron**

1 P. Gremion et J.-P. Worms, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, 1966.

2 Qui, bien sûr, comportait son volet de mobilisation des terrains publics, et notamment ceux des Armées et de la SNCF...

3 « Aides aux maires bâtisseurs », décret 2015-734 du 24 juin 1975.