



CONSEIL NATIONAL
DE LA REFONDATION

CNR Logement

19 propositions
pour réconcilier la France
avec ~~l'acte de bâtir~~
la production de logements nouveaux



CATHERINE SABBAH - MICKAËL NOGAL

2023

Sommaire

S
D
N
E
H
N
O
C

04.

Introduction

06.

Diagnostic

07.

Les incontournables :
les 5 propositions à retenir

08.

Maîtrise des prix : le foncier
n'est pas une marchandise

11.

Comment évaluer le besoin ou
la demande de logement ?

13.

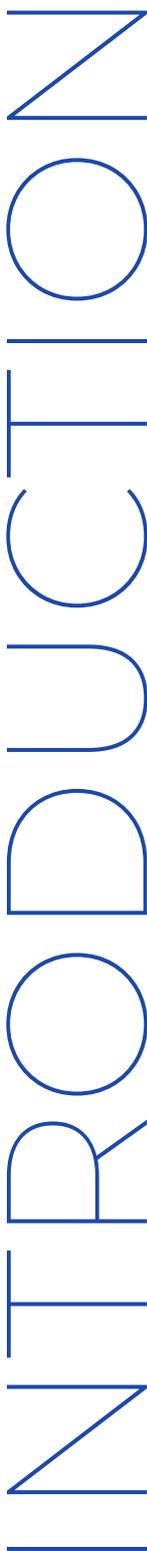
Evolution des documents
d'urbanisme : innover pour
mieux intégrer

16.

Fiscalité : Inciter les élus,
encourager la construction et
remettre des logements sur
le marché

21.

Gouvernance : mieux déléguer
plutôt que décentraliser



Un CNR, pour quoi faire ?

Le Conseil national de la refondation sur le logement, n'avait pas pour ambition de proposer une nouvelle politique du logement dans son ensemble, bien que les intitulés des trois groupes de travail couvrent finalement le champ entier du secteur.

Cette démarche consiste plutôt en une quête de nouvelles approches "audacieuses", "disruptives", osant proposer de nouvelles manières, "bousculantes", le cas échéant de traiter certaines questions. Notre idée n'était donc pas de recueillir et publier à nouveau des propositions déjà existantes, présentes dans le débat public et portées par diverses communautés professionnelles, mais de tenter de trouver, le cas échéant, de nouveaux outils de travail et de nouvelles convergences.

L'intitulé de notre groupe de travail, "Réconcilier la France avec l'acte de bâtir" a, dès le lancement du CNR Logement, le 28 novembre 2022, fait vivement réagir les acteurs du secteur : le diagnostic des besoins de construction présenté par la direction du Trésor, nettement différent de celui des acteurs de la profession présents, oppose deux perspectives.

Plusieurs semaines de travail, depuis décembre 2022 nous ont permis de confirmer l'absence de consensus sur le sujet: urgence sociale et urgence climatique ne s'alignent pas, entre injonction à la frugalité et à l'arrêt de l'artificialisation des sols et besoins de logement neufs et notamment sociaux, les voies à suivre semblent diverger. Pour le secrétariat général de la planification écologique, la construction neuve, si elle demeure inchangée et même en intégrant la Réglementation énergétique 2020, est et sera indiscutablement responsable d'émissions carbone massives, rendant impossible l'atteinte des objectifs de la stratégie nationale bas carbone. Ce diagnostic est partagé par plusieurs rapports dont ceux du Giec et de l'Ademe.

Dans le même temps, le nombre de demandeurs de logements sociaux ne cesse d'augmenter, tout comme le nombre de mal logés, termes compris comme des ménages dont le logement n'est pas adapté à la situation familiale, sociale ou économique. Le poids croissant de ce poste dans le budget de chacun ne va pas dans le sens d'une amélioration de l'accès à un toit. Reste à savoir si le malentendu entre les ménages français dont l'opposition se cristallise désormais souvent autour de projets immobiliers résidentiels, et les acteurs de la construction ou l'acte même de bâtir provient :

- d'une préoccupation environnementale,
- d'un sentiment de distanciation puis de rejet envers ce qui est construit mais ne leur est pas accessible
- de préoccupations égoïstes et/ou conservatrices.

Pour la plupart des acteurs ayant choisi de participer à ce groupe de travail n°2, la baisse de la production neuve n'est pourtant pas envisagée. L'idée de réconcilier la France avec l'acte de bâtir consiste au contraire à libérer des énergies, des flux de capitaux et des réglementations pour encourager l'édification de nouveaux bâtiments. S'ils seront bien sûr moins consommateurs d'énergie, de terrains, de ressources en général, il n'en reste pas moins que l'objectif de construction annuel demeure élevé dans l'esprit de ces opérateurs privés et publics.

Ce chiffre (traditionnellement 500.000) n'est plus systématiquement brandi, ni comme un objectif, ni comme le baromètre du succès ou de l'échec d'un gouvernement, dans la mise en oeuvre de la politique du logement. Il est néanmoins toujours très présent dans l'esprit des acteurs et même dans l'opinion publique. L'idée que la France ne construit pas assez et qu'il manque des logements est bien ancrée dans l'inconscient collectif.

Ce rapport a pour objet de rendre compte des échanges et des propositions qui en ont émergé.

Les pistes sont classées en 5 axes de travail :

1 - Si les différends se font jour ou persistent, une manière de les apaiser sinon de les résoudre serait de documenter rigoureusement et sérieusement les besoins de logement, territoires par territoires. En tenant compte des souhaits des futurs ou actuels habitants et en les confrontant aux projets de développement des collectivités et de l'offre proposée par les opérateurs (bailleurs sociaux et promoteurs), ce qui n'est pas fait, aujourd'hui. Cette première approche permettrait de définir des objectifs territoriaux mis en œuvre par des documents d'urbanisme. Et pour l'Etat, d'afficher une ambition.

2 - Ces documents, revus, fabriqués en concertation avec les opérateurs publics et privés, comme avec les habitants doivent également changer de forme, à tout le moins trouver un mode de communication compréhensible. Une représentation en 3D permettrait par exemple à ceux qui habitent là ou décident de venir s'y installer d'imaginer le futur de leur ville. Et de se rendre compte qu'ils pourront aussi bénéficier du nouveau cadre de vie issu des constructions ou des transformations effectuées pour augmenter l'offre de logements.

3 - Qui doit mettre en œuvre la politique du logement ? L'axe 3 nous a mené à nous interroger sur la gouvernance et le rôle des Autorités Organisatrices de l'Habitat (AOH), véhicule instauré par la loi 3DS de février 2022, mais encore peu utilisé parce que dépourvu d'un rôle vraiment défini, et d'un contenu précis quant aux compétences qui pourraient passer de l'Etat aux structures locales. Nombre de collectivités réclament des compétences supplémentaires pour décider sur leur territoire des politiques de zonage, d'encadrement des loyers, de régulation des meublés de tourisme... L'Etat est-il prêt à leur confier ces délégations ? Avec quels moyens pour les mettre en œuvre ? Quels sont les sujets qui doivent au contraire demeurer régaliens et pilotés à l'échelle nationale ?

4 - Avec quels moyens ? Cette question qui concerne à la fois les institutions et les propriétaires particuliers constitue l'acte 4 autour de la fiscalité ou des outils financiers à mettre en œuvre pour encourager la production (issue de la construction, de la rénovation, de l'utilisation de friches...) en démontrant qu'elle signifie aussi une amélioration du cadre de vie et profite à tous, les habitants qui craignent à la fois les charges supplémentaires et le poids de nouveaux arrivants sur des équipements déjà insuffisants pour ceux qui sont déjà là.

5 - Enfin et l'axe 5 nous paraît le plus innovant, disruptif, prometteur et donc prioritaire : toutes ces pratiques ne peuvent être efficacement mises en œuvre sans une ambitieuse politique foncière dont l'objet serait de ralentir fortement la hausse des prix des terrains à bâtir. L'idée d'encadrer ou de réguler les prix foncier, de partager la valeur d'un "bien commun" ou qui doit le redevenir commence à faire consensus parmi la plupart des acteurs de la filière. Reste à définir les modalités de cet encadrement réglementaire. Le sol comme origine nous amène à pousser en tête de nos propositions cette réflexion sur la matière première que constitue le foncier compris dans un contexte de transformation et reconstruction comme tout actif transformable et réutilisable, gisement de charges foncières.

Réconcilier la France avec l'acte de bâtir,

Cet intitulé appelle d'emblée plusieurs interprétations possibles. Si l'acte de bâtir des logements neufs est important, il n'en demeure pas moins que l'offre de logements réside surtout dans ce qui est déjà bâti. Raison pour laquelle l'intitulé initial pourrait être reformulé sous l'angle de la production de logements nouveaux. De même, la France s'entend comme l'ensemble des habitants et citoyens, mais aussi les opérateurs et les institutions, Etat et collectivités, parfois responsables de l'inertie dénoncée.

Le constat est partagé sinon unanime parmi les responsables politiques et les opérateurs, bailleurs, aménageurs, promoteurs, architectes, urbanistes... : **il existe en France un rejet croissant de la construction de logements neufs** qui se manifeste par une opposition à la densité, en tout cas à une densité perçue, et transforme un sentiment subjectif en un blocage objectif. Les recours se multiplient, les maires hésitent à lancer de nouvelles opérations, les ménages s'opposent à des projets qui devraient servir à loger d'autres ménages, éventuellement même, leurs enfants.

Les raisons en sont en partie connues : rejet de la densité comprise comme une trop forte concentration d'habitants au m² ou des immeubles trop hauts, trop grands, trop proches les uns des autres, un manque d'espaces verts, le rejet des nuisances des travaux, la peur de ses futurs voisins, ou bien que la présence d'un autre (plus pauvre, différent...) ou d'un autre immeuble dévalorise son bien. Cette attitude se traduit par un repli sur soi, sur son patrimoine et sur un environnement que l'on a choisi (dans le meilleur des cas) et que l'on ne souhaite pas voir changer. Le rejet est plus grand là où les besoins sont importants et la densité déjà forte et des habitants plus sensibles aux inconvénients qu'aux avantages de la densité. Malthusianisme et écologie se confondent ou se conjuguent, l'une servant parfois de prétexte à l'autre.

Cette opposition et/ou cette défiance tirent aussi leur origine du sentiment que les nouveaux logements ne vont rien apporter de positif à ceux qui sont déjà là et ne leur seront pas accessibles : le logement social insuffisant et inaccessible pour cette raison (plusieurs années d'attente pour des dizaines de milliers de ménages), le logement libre trop cher. *"Je ne profite pas de ce qui est construit dans "ma" rue, dans "mon" quartier, donc je m'y oppose".*

Une manière de réconcilier la France avec la production des logements nouveaux consisterait à prendre en compte les souhaits positifs, ou les doléances des habitants déjà là en tentant de démocratiser non pas l'acte de bâtir mais celui d'urbaniser et d'aménager. Cela suppose de porter à connaissance et de rendre compréhensible le projet de territoire, la vision des élus, les projets et ce qui serait utile, souhaitable et acceptable dans une ville. Que construction ne rime plus avec congestion.

En zones moins tendues, la production doit se traduire par un réinvestissement immédiat en services et expérimenter à grande échelle la monétisation des droits à construire, en investissant les vides, en imaginant des surélévations ou des transformations de tissus lâches comme des zones en friche, par exemple les zones d'activités ou de commerces aujourd'hui très peu denses.

Une fois posé ce diagnostic, les données manquent (ou ne sont pas accessibles) pour l'objectiver et lui apporter des réponses concrètes. Pour même en discuter. Les statistiques nationales renseignent sur des situations qui ont parfois dix ans de retard. La dernière enquête logement accessible date ainsi de 2013, les résultats de celles de 2020 sont distillés au compte goutte depuis l'automne 2022. La controverse s'en trouve nourrie, notamment sur les objectifs de production. Il en existe par exemple une entre administrations et professionnels sur le nombre de logements projeté ou encore le manque d'objectifs nationaux et locaux, l'incohérence des documents de prévision et des réalisations effectives...). Comment évaluer les besoins des habitants, en quantité, typologie ou qualité. C'est un angle mort des commissions récentes et pourtant une donnée indispensable.

D
I
A
G
N
O
S
T
I
C

LES INCONTOURNABLES

S'il ne fallait retenir que 5 propositions issues des travaux du groupe de travail :

Encadrer les prix du foncier (p. 8)



Un nouvel outil pour mieux évaluer la demande (p.12)



Réaliser des PLU en 3D (p.13)



Un bonus aux maires engagés (p.16)



Un réel statut pour les bailleurs privés (p.17)

MAÎTRISE DES PRIX : LE FONCIER N'EST PAS UNE MARCHANDISE

Pour réconcilier la France avec la production de logements nouveaux, sans doute faut-il rétablir l'idée que les logements construits doivent redevenir accessibles à ceux à qui ils sont destinés. La hausse des prix des logements alimentée par toute une série de mécanismes y compris réglementaires aboutit à une impasse. La "crise de la demande" ne correspond pas à un désintérêt des ménages pour le logement, mais à un accès impossible, parce qu'ils sont trop peu nombreux ou trop chers.

Il faut donc :

- augmenter le nombre de logements sociaux produits pour donner accès aux demandeurs (plus de 1,7 millions de premières demandes, et 500.000 ménages déjà logés dans le parc social mais souhaitant adapter leur logement à leur revenu, à la taille de leur famille, à leur lieu d'habitation...).
- rendre accessible les logements proposés à la vente, c'est-à-dire en maîtriser les prix (multipliés par près de 3 en 20 ans). Après des années de baisse des taux d'intérêt, leur remontée associée à celle du prix des matériaux désolvabilise les ménages.

01

Encadrer les prix du foncier

Compte tenu de la place qu'occupe le poste "foncier" dans le coût de revient des opérations (de 20% à 50%), une forme de consensus se dessine pour essayer de le neutraliser ou d'en diminuer la part. Le foncier doit, désormais, être compris non plus comme du terrain nu vendu au mètre carré, mais comme des bâtiments (immeubles ou pavillons) ayant un prix de marché, ou des locaux d'activité (ayant une rentabilité) à transformer en charges foncières. Agir sur cette matière première n'est pas la seule solution, pour la simple raison que son marché se nourrit de celui des prix de sortie par une spirale de compte à rebours également inflationniste. Mais agir sur ses prix serait un signal extrêmement fort, et ambitieux, en direction de tous les acteurs, publics et privés, qui pratiquent la surenchère ou considèrent que la valorisation est inéluctable, légitime et peu partageable. Une action systémique de nature, peut-être, à embarquer le reste de la chaîne de production.

L'idée de réguler les prix des terrains à bâtir est un sujet qui ne semble plus effrayer les acteurs de la chaîne du logement, décideurs publics et opérateurs privés. Comme si compte tenu de la situation critique, et peut-être grâce au précédent de l'encadrement des loyers souvent cité à titre de comparaison, la résignation des uns et des autres à toujours payer plus cher trouvait ses limites. Et l'idée d'agir, plus de partisans.

Dès lors, l'idée de partager une partie de cette valeur créée par la collectivité mais ne bénéficiant qu'à quelques-uns paraît juste et légitime. Elle est aussi économiquement justifiée car les prix maîtrisés fluidifieront le marché, en débloquent le parcours résidentiel, permettant à des locataires du logement social d'accéder au marché privé, de la location et/ou de la propriété, et relançant la rotation des ménages dans le parc social.

Les propositions de partage de la rente foncière entre propriétaires et collectivités ont fait l'objet de nombreuses propositions, de la part d'élus, d'aménageurs, de bailleurs sociaux, et de promoteurs.

La maîtrise des prix du foncier, ou leur neutralisation dans la somme des coûts du logement a plusieurs effets :

- baisse du coût de sortie lors de la première mutation. Mais comment bloquer la hausse lors des suivantes ?
- dans les collectivités où les secteurs d'aménagement sont nombreux et le foncier public abondant, contagion à long terme : à Rennes, la moitié des logements produits le sont sur du foncier public maîtrisé, cela peut créer un effet d'entraînement.

Difficulté : comment séparer la plus value apportée, d'une part, par le marché "classique" et nécessaire à ceux qui souhaitent par exemple se reloger après avoir vendu leur bien, et d'autre part, de la rente foncière ?
Imaginons un pavillon acheté 300.000 euros et valorisé à 400.000 euros plusieurs années après. S'il se retrouve dans un terrain modifié par le PLU ou à proximité d'une gare, un opérateur peut en proposer 600.000 euros. Il convient de traiter différemment les 100.000 euros de plus value et les 200.000 euros de rente. Cette dernière partie pourrait, sur la base d'une évaluation précise, être encadrée, limitée ou soumise à une taxe qui permettrait la redistribution de cette rente. Cette intervention serait limitée à des secteurs très tendus.

Type de solution apportée : empêcher une hausse trop forte et la spéculation. Rééquilibrer et homogénéiser un marché qui sinon ne réagit qu'au plus offrant. Partager une survalorisation qui n'est finalement due qu'au prix de sortie que l'opérateur acquéreur du foncier peut espérer transférer sur ses prix de vente. Avec pour conséquence une inflation ou une dégradation de la qualité.

02

Développer la planification à l'échelle locale grâce aux réserves foncières

Anticiper en créant des réserves foncières en ouvrant la possibilité à des collectivités ou des Établissements publics fonciers de définir des déclarations d'utilité publique sur de petites parcelles, sans projet précis. L'idée n'est pas de préempter pour construire ou rénover immédiatement, mais de geler des terrains et leur valeur en prévision d'un changement futur. Cette stratégie qui peut intervenir avant le changement des documents d'urbanisme (notamment dans le cadre du ZAN) permet que la rente de localisation revienne à la collectivité, qui peut ensuite choisir de la percevoir en vendant les terrains, ou bien de la neutraliser en développant par exemple des opérations en bail réel solidaire.

Type de solution apportée : neutralisation du prix du foncier dans des secteurs amenés à muter. Principe utilisé à très grande échelle pour construire les villes nouvelles en extension urbaine. L'idée est ici de les adapter à des situations de reconquête de friches ou de secteurs déjà bâtis. Inconvénient : solution coûteuse.

03

Encourager la libération du foncier

Appliquer sur les terrains à bâtir une fiscalité inversée, en encourageant le flux plutôt que le stock. Au lieu d'exonérer les propriétaires au-delà de 30 ans (après une première baisse au-delà de 22 ans), la taxe sur la plus-value augmente avec la durée de détention, ou *a minima* est fixe.

Type de solution apportée : inciter à remettre en vente des terrains bloqués par l'attente des propriétaires qui n'en font rien et profitent, en plus de prix élevés au moment de la revente, d'une suppression de la fiscalité sur ce revenu. La flat tax est plus juste et plus efficace tant l'impôt ne paraît finalement pas si déclencheur des mouvements de cession. Ils ont plutôt lieu lorsque la situation des ménages change et qu'ils prennent la décision de vendre pour des questions de mobilité, de changement de situation, plus rarement de seule opportunité financière.

04

Interdire les enchères sur le foncier public

Interdire la mise aux enchères de terrains publics ou apparentés appartenant à l'Etat, à des collectivités ou à des entreprises para-publiques. Les charges foncières sont fixées pour éviter que la surenchère sur le terrain fasse augmenter les prix de sortie des logements et dégrade aussi la qualité des logements.

Type de solution apportée : faire entrer dans la culture de l'immobilier et de la propriété que le foncier est un bien commun et en tout cas pas une marchandise comme les autres. Lorsqu'elle est soumise aux fluctuations d'un marché spéculatif, les dégâts sont considérables, sociaux et humains.

05

Loger davantage de travailleurs clés

Afin de produire davantage de logements sociaux, abordables et intermédiaires, l'Etat pourrait choisir de conserver ses terrains plutôt que de les vendre (cette recette lui permet aujourd'hui de financer une petite partie de la rénovation de son patrimoine). Pour l'instant, les ventes à prix décoté pour construction de logements sociaux n'ont pas connu une réussite fulgurante, les listes des sites ont été remises à jour et 22 appels à projets ont été lancés, mais le blocage porte souvent sur la cession, faute d'un accord sur le programme entre l'Etat et la commune sur le territoire de laquelle se trouve le terrain.

La direction immobilière de l'Etat pourrait créer une foncière conservant ses terrains et en développant le périmètre le cas échéant. De tels organismes existent ainsi aux Pays Bas, en Allemagne depuis 2005 ou au Royaume-Uni depuis 2016.

Ainsi l'Etat demeure propriétaire de son patrimoine foncier qu'il met à disposition de bailleurs sociaux, via des baux emphytéotiques ou un dispositif de bail réel solidaire pour construire des logements intermédiaires, sociaux et très sociaux proposés à des fonctionnaires. L'idée est bien d'augmenter l'offre de logements sociaux et accessibles, sans concurrencer les bailleurs en agissant sur des terrains qui sinon ne sont pas cédés et restent bloqués pendant des années, parfois aussi pour une question de prix.

Type de solution apportée : apporter une offre supplémentaire de logements abordables pour loger les fonctionnaires. Cela soulève la question délicate d'un éventuel changement de logement lié à un changement de statut professionnel.

Risque : remise en question du modèle universaliste du logement social en spécialisant les publics et concurrence avec les organismes HLM qui logent déjà des fonctionnaires.

06

Privilégier le gré à gré pour favoriser la construction de logements abordables

Privilégier les ventes de gré à gré sur les cessions foncières du stock des EPF pour les programmes majoritairement LLS (LLS, BRS, accession sociale).

Type de solution apportée : Cette démarche présente un triple intérêt : elle évite la mise en concurrence des opérateurs, elle permet de gagner du temps sur la consultation, elle encourage la maîtrise d'ouvrage Hlm.

07

Limiter la plus-value sur les logements dont la valeur est directement liée à des investissements publics

Sur décision de l'intercommunalité et dans des périmètres bien délimités, instaurer une taxe sur la "rente de localisation" sur des terrains à bâtir, des résidences secondaires et les résidences principales au-delà d'un montant à définir, dans le cas où la valorisation est indéniablement liée à un investissement public de type infrastructure ou parc ou aménité urbaine de nature à améliorer le cadre de vie. ... Au delà d'un certain montant de rente, taxe à 100%.

A titre d'exemple, dans un contexte certes très différent, la ville de Los Angeles, qui connaît un nombre croissant de sans-abris, vient de mettre en place une taxe sur la vente des résidences principales de 4% dès lors que le montant dépasse les 5 millions de dollars, ou de 5,5% au-delà de 10 millions de dollars.

Il existe déjà des dispositions qui permettent un dispositif de ce type lors de la première mutation d'un terrain à bâtir. Le texte qui date de 2015 est très peu utilisé, combattu souvent à l'échelle locale par des propriétaires fonciers.

Type de solution apportée : partage de la valeur et limitation de la hausse des prix. Sorte de choc pour revenir au raisonnable !

COMMENT ÉVALUER LE BESOIN OU LA DEMANDE DE LOGEMENT ?

L'évaluation des besoins de la politique du logement ne rencontre pas de consensus. Les chiffres nationaux ne reflètent pas la diversité des territoires, ni un accord sur les besoins de construire, de rénover, entre des territoires en tension, d'autres qui ne le sont pas, jusqu'aux zones en déprise économique et en baisse démographique.

Le calcul fondé sur des habitudes de construction et l'objectif chiffré répété depuis des années n'est pas réévalué et s'appuie sur des habitudes liées à l'offre : Qu'a-t-on construit ? Combien de logements sont vendus ? A quel prix ? Quels sont les rythmes de commercialisation des logements ? ... C'est en fonction de ces chiffres, connus et renseignés par les opérateurs eux-mêmes et par les services instructeurs, en fonction des demandes de permis de construire, que les objectifs de ces mêmes opérateurs sont définis, que les agréments de logement sociaux sont délivrés, que les objectifs politiques sont calibrés. L'offre de logements s'auto-entretient dans des territoires où les opérateurs privés et publics sont déjà implantés. L'absence d'offre dans certaines communes ou agglomérations traduit-elle l'absence de demande ou la méconnaissance d'un marché potentiel ?

08

En finir avec un objectif chiffré national de construction

Nous proposons de supprimer la référence à un objectif de construction, qui n'est par ailleurs jamais atteint. L'objectif national doit se décliner, clairement, en nombre de logements neufs produits et nombre de logements rénovés. Il doit par ailleurs être territorialisé. Cet objectif pourrait se traduire par "tous logés" ou "tous bien logés", qui serait un affichage clair de la politique du logement. Il semble évident mais ces mots ne sont jamais prononcés. Même si ce slogan semble utopique - il ne l'est pas plus qu'un objectif chiffré de 500 000 logements - il traduit très exactement l'objectif d'une politique du logement qui vise à s'assurer que chacun dispose d'un toit et de conditions de vie dignes. S'il faut un chiffre, affiché comme un objectif porté par un Etat ambitieux sur le sujet, ce chiffre doit intégrer, en plus des constructions neuves, les transformations de bâtiments servant à d'autres fonctions, la remise sur le marché de logements vides ou en trop mauvais état. Il doit aussi être recalculé de manière précise, en tenant compte de la démographie, des décohabitations, de l'évolution de la structure de la société, en particulier du nombre croissant de familles monoparentales et de ménages d'une à deux personnes.

La région Ile-de-France est aujourd'hui la seule dont l'objectif de construction est inscrit dans la loi, depuis 2010. L'objectif de construction de 70 000 logements par an, a ainsi été atteint, même si l'offre de logements abordables reste insuffisante.

09

Une offre étroitement liée aux choix politiques

Côté offre, un outil statistique, OTELO, développé par la DHUP et le CEREMA permet de prévoir les besoins en logements par bassin d'habitat et par EPCI, en fonction des scénarios politiques décidés par une collectivité. Selon que la collectivité appuie sur tel ou tel projet de développement (lutte contre la vacance, logements pour étudiants, remontée taux SRU, lutte contre le mal logement, ...) et en fonction du parc existant qui est connu, cet outil permet de prévoir le nombre de logements neufs à construire sur un nombre d'années choisi. L'outil ne remplace en rien le projet politique, qui doit être clair et explicite pour devenir acceptable. Une centaine de collectivités seulement l'utilisent. Nous proposons qu'il soit développé, promu et explicité aux services de l'habitat des collectivités ainsi qu'aux opérateurs qui pourraient sortir de leurs zones d'activité habituelle pour explorer de nouveaux territoires.

Type de solution apportée : obtenir à l'échelle locale, là où il est possible d'intervenir, des projections tenant compte de critères objectifs et rendant compte d'un projet. Doit aider à établir plus sérieusement les documents de planification.

Cette offre n'est pas utile si elle ne rencontre pas une demande.

10

La demande, cette inconnue : qui souhaite habiter où ?

La demande est encore plus complexe à évaluer. Elle est généralement estimée en fonction de l'offre, sans tenir compte du choix limité qui l'influence. Sur le marché du logement privé : Les logements produits se vendent-ils parce que les ménages souhaitent les acheter ? Ou bien ces logements se vendent-ils parce que ce sont les seuls qui soient sur le marché ? Dans le secteur social, le fichier de la demande censé renseigner les souhaits des demandeurs a le mérite d'exister, mais les formulaires à remplir sont propices à de très nombreuses erreurs, renseignées par les demandeurs et donc mal interprétés par les services qui les instruisent. .

Il est aujourd'hui techniquement possible d'évaluer la demande manifestée sur le marché de la location et de la vente, à l'échelle nationale, en explorant les données des sites de recherche immobilière. Il ne s'agit pas de scrapping, c'est à dire d'études des annonces immobilières, de leur prix... mais de suivre "à la trace", les recherches des internautes dont la très grande majorité, passe désormais par des sites en ligne pour partir en quête de son futur logement. En mettant en lien des annonces immobilières avec les adresses IP des ordinateurs de celles et ceux qui les consultent et en identifiant qui cherche quoi et où, il devient possible de tracer des flux de mobilité possible. A la fois géographique et de statut résidentiel. La demande est détaillée puisqu'elle répond à plusieurs critères, localisation, typologie, taille, nombre de pièces, prix, statut d'occupation... Elle est d'abord émise sous forme de souhait, précisée lorsque l'internaute contacte le loueur ou le vendeur.

La réflexion sur la demande pourrait passer par la construction d'un système d'information alimenté par plusieurs sites (certains sont plus fournis en annonces dans les zones denses, d'autres dans les zones rurales) qui serait ensuite croisé avec les données de transactions enregistrées par les réseaux d'agences immobilières et les notaires.

L'idée consiste bien ici à retourner la manière d'envisager le marché et la politique du logement toujours guidée par l'offre : de dispositif, de terrains à bâtir, de logements à vendre ou à louer. Sans que n'ait été depuis très longtemps explorés les ressorts de la demande.

Connaissance ne signifie pas obéissance. Faudrait-il construire des maisons individuelles si tous les ménages émettaient le souhait d'habiter dans ce type de logement ? Sans doute pas, car ce modèle de développement n'est plus envisageable. Mais cette correspondance entre une demande, un besoin, une aspiration, et une offre, permet aussi de repenser des zonages à une échelle plus fine pour plus d'efficacité.

Type de solution apportée : Cet outil qui va puiser dans des sites comme Le Bon Coin, Se Loger ou Bien ici, apporte exactement ce qui est impossible à évaluer sinon par des grandes masses macro-économiques de démographie ou décohabitation, avec souvent plusieurs années de retard. Il permet une connaissance fine des souhaits de mobilité et de parcours résidentiel, de dessiner une politique du logement plus adaptée, et qui organise plus finement la fluidité du marché, en superposant les cartes de l'offre et de la demande, notamment en termes de géographie. Pour les opérateurs, les précisions autour des typologies de logements sont également intéressantes pour adapter leur programmation non pas sur les standards de ce qu'ils ont l'habitude de faire mais plus proches d'une demande exprimée.

ÉVOLUTION DES DOCUMENTS D'URBANISME : INNOVER POUR MIEUX INTÉGRER

Réconcilier la France avec l'acte de produire passe par la transformation des documents d'urbanisme, pour faire du PLU-i-H un/des documents intelligibles qui donnent à voir aux nouveaux arrivants la manière dont la ville va/peut se transformer à horizon 5 ou 10 ans. Quels seront les projets voisins, mais aussi les aménités, les services publics, les équipements, les espaces verts auxquels j'aurai accès, si j'habite là, si je reste ou si j'arrive... .

L'idée de faire participer toutes les parties prenantes à la fabrication d'un tel document garantit qu'elles ne s'y opposeront pas (ou moins) au moment où les projets entreront en développement, puis en chantier. La concertation ne doit pas advenir au moment de la conception ou de la présentation projet immobilier, mais dès l'élaboration du projet politique de développement. La réconciliation peut passer par une contrainte (opposabilité réelle du PLU ou opposabilité des PLH) à condition qu'elle soit expliquée et qu'elle garantisse une conception et une construction de qualité.

Les propositions convergent aussi vers une application plus stricte du PLU dont seulement 65% des droits à construire seraient consommés et des capacités limitées (voire nulles) de négociation si le permis de construire est conforme. Plutôt qu'une contrainte ou une coercition qui serait mal perçue par les élus locaux, nous proposons plusieurs mesures qui vont dans le sens d'une coalition vers une meilleure compréhension et d'une plus grande adhésion.



Généraliser le PLU en 3D

La démarche du porter à connaissance pourrait être enrichie par une série d'images numériques résumant en 3D la faisabilité et la constructibilité à la parcelle. Le document d'urbanisme ne peut évidemment pas se limiter à quelques images, mais celles-ci peuvent devenir le vecteur d'une communication intelligente et intelligible sans connaissance particulière en urbanisme. Le processus est déjà utilisé pour modéliser des ZAC ou des secteurs d'aménagement. Il permet de présenter l'image d'une ville réelle et non de projets isolés, souvent extraits de leur environnement. Une fois connu et compris voire négocié, le PLU devient plus acceptable et plus respecté. Il permet de rendre acceptable le projet en faisant comprendre qu'il profitera à tous et au cadre de vie général. Par le type et la qualité des logements fabriqués, notamment les espaces de vide, les jardins, les cœurs d'îlots, par les aménités contenues dans un programme, pour ses habitants ET son environnement.

Cet outil est techniquement faisable, son évolution beaucoup mieux visible y compris pour des élus qui se rendent parfois compte au moment de la présentation des projets, de la densité qu'ils ont eux même autorisée.

Risque : Cette nouvelle représentation ne doit pourtant ni figer le projet ni limiter les marges de manœuvres des concepteurs, urbanistes ou architectes, dont le travail et le talent consistent justement à interpréter la règle pour apporter de la qualité au projet, sur le plan fonctionnel, esthétique, urbain... Pour les élus opposés à la production de logement, ce PLU en 3D pourrait tout simplement être revu à la baisse. Cette représentation du PLU qui appelle un choc de simplification doit permettre avant tout de communiquer un projet politique pour le faire accepter. En montrant que la hauteur (souvent objet de crispation) s'accompagne de libération d'espaces au sol, que la densité apporte aussi des espaces partagés et le rapprochement de certaines fonctions...

Type de solution apportée : rendre consultable facilement et compréhensible des documents qui ne sont aujourd'hui pas accessibles, à l'image de grandes maquettes de villes, très appréciées des habitants et visiteurs et souvent mises en avant par les responsables politiques. Quand un ménage achète un logement ou s'installe quelque part il peut se rendre compte de ce qui peut advenir autour. Ce qui peut désamorcer son opposition future. Outil numérique déjà développé par des start up à destination des promoteurs ou des aménageurs. Le prix modéré (selon des start ups qui produisent ce genre de document) n'est pas un obstacle insurmontable.

12

Mieux articuler les documents d'urbanisme

Vérifier la concordance des PLH et les PLUI et surtout contrôler la réalisation de la planification *a posteriori*. Appuyer la mise en œuvre effective des PLH sur un mécanisme de sanctions pour les communes qui font obstacle manifestement et de façon persistante aux objectifs de production de logement sur leur territoire. Ce mécanisme articulerait mise en demeure, prélèvement et le cas échéant substitution de l'EPCI à la commune pour la délivrance des permis de construire.

Type de solution apportée : réponse aux non respects des PLU par des collectivités qui en ont pourtant adopté les prescriptions et les choix.

13

Imposer une densité minimale

Dans les zones tendues, imposer un plancher de densité et l'inscrire dans le PLU. Dans cette zone, toute nouvelle construction résidentielle doit atteindre au moins 2 ou 3 ou 4 étages, selon l'environnement et les besoins identifiés.

Type de solution apportée : mettre en cohérence les objectifs environnementaux de réduction de l'artificialisation avec le besoin de nouveaux logements dans les zones où il existe une forte demande non satisfaite.

14

Lutter contre les recours abusifs

Mettre en place dans les départements une commission de médiation présidée par le préfet, pouvant être saisie par les maîtres d'ouvrage qui sont en conflit avec une commune au sujet de la délivrance d'un permis de construire conforme au PLU et refusé sans motif explicite. Il s'agit de tout simplement faire appliquer un document opposable que les élus ont eux-mêmes contribué à fabriquer. Le recours à un niveau supérieur, étatique et distancié du niveau local, permet au maire, si besoin, de reporter la responsabilité sur autrui et de ne pas afficher un parti opposé à celui de ses administrés et électeurs.

Proposition déjà présente dans la commission Rebsamen mais non retenue

Type de solution apportée : désamorcer les recours et accélérer les accords amiables ou les négociations sur un point d'équilibre entre règlement strictement appliqué et souhaits des élus.

15

Anticiper la réversibilité du bâti

Les immeubles ont plusieurs vies. L'Histoire nous montre que leur destination première, industrielle, religieuse, militaire, éducative, ... n'a jamais empêché leur transformation et la poursuite de leur vie, habités par de nouveaux occupants. L'Histoire nous dit aussi que plus l'architecture d'origine est généreuse et de qualité, plus la transformation est possible et le résultat réussi. L'Histoire plus récente nous enseigne encore que l'architecture moderne et fonctionnaliste se prête moins à ce genre de transformation. L'Histoire immédiate nous surprend enfin en libérant post-covid des dizaines de milliers de mètres carrés sous utilisés et qui pourraient changer de destination pour la simple raison qu'ils perdent de la valeur en tant que bureaux vides.

Cette transformation est nécessaire pour économiser des ressources, réinvestir des espaces inutilisés et augmenter l'offre de logements. Elle présente aussi l'avantage de ne pas ou peu changer le paysage et de ne pas augmenter la densité, du point de vue des espaces bâtis, au moins. Du point de vue des "voisins" déjà là, la transformation d'un environnement de bureaux vides le soir et le week-end en un quartier aux multiples fonctions peut également signifier l'arrivée d'équipements jusque-là absents (commerces, équipements...).

Anticiper la réversibilité du bâti, au moment de sa conception permet d'envisager plus sereinement sa transformation, à des coûts non prohibitifs qui éviteront le dilemme : démolition ou rénovation.

Cette anticipation de la réversibilité du bâti pourrait s'appuyer sur plusieurs pistes :

- Étudier et expérimenter un permis de construire d'un nouveau type
- Concevoir les bâtiments autorisant à l'avance plusieurs destinations ou sous-destinations reconnues comme catégories en droit de l'urbanisme. -ce qui ne signifie pas sans destination au moment de sa construction, si on ne sait pas à quoi sert un bâtiment, pourquoi le construire ?

Cette proposition est déjà mise en œuvre dans le cadre de permis d'expérimentation, notamment pour un immeuble dans la ZAC Euratlantique. Le délai d'obtention du permis de construire de cette opération témoigne des difficultés à la rendre viable, économiquement et surtout réglementairement. Pour la généraliser, par exemple pour tous les bâtiments de plus de 5000 mètres carrés, il faut d'abord imaginer une forme et une structure transformable, réfléchir aux accès, aux parties communes, sorties de secours. Il faut rendre compatibles ou adaptables les règlements de résistance des installations au feu, qui varient selon les différentes destinations, les plus draconiennes étant les règlements des établissements recevant du public, puis les logements, puis les bureaux. Il convient aussi de régler des questions de fiscalité, d'assurance et de servitudes de logements sociaux.

Les architectes et ingénieurs doivent réfléchir à :

- des bâtiments sans refends de béton, dont la structure (poteaux-poutres...) permet la transformation et le changement d'usage sans travaux trop coûteux. (cf Construire réversible de Canal Architecture et Rever-civilité de Anne Demians)
- Un PLU qui permette le changement de destination.
- Un document "double" ou adaptable qui autorise un changement d'usage sans avoir à redéposer un PC, avec une simple autorisation de travaux pour effectuer des transformations techniques légères.
- Une réflexion sur la commercialité liée à la fiscalité au moment d'un usage commercial par exemple.

Type de solution apportée : la transformation plus rapide de bâtiments dont l'usage n'est plus adapté, plusieurs vies pour le même bâtiment sans coût prohibitif de travaux ou impossibilités réglementaires qui bloquent aujourd'hui souvent la transformation de bureaux en logements.

Un projet de décret est déjà écrit et laisse bon espoir à des modifications très prochaines sur ce sujet.

FISCALITÉ : INCITER LES ELUS, ENCOURAGER LA CONSTRUCTION ET REMETTRE DES LOGEMENTS SUR LE MARCHÉ

Réconcilier la France avec l'acte de produire des logements consiste à apporter aux territoires bâtisseurs les moyens de profiter des constructions supplémentaires, de supporter en tout cas la charge que représente chaque logement supplémentaire en termes d'aménités urbaines, soit l'équivalent de l'accueil de 2,5 personnes supplémentaires. Nous devons inverser la perception qui fait envisager les logements et les nouveaux arrivants comme des charges d'investissement et de fonctionnement. Au contraire, les considérer comme des moyens de développement.

Accueillir de nouveaux habitants doit être un signe de dynamisme et d'amélioration collective. La construction de nouveaux logements doit donc profiter à ceux qui les habiteront, mais aussi à ceux qui sont déjà là, parce qu'ils bénéficieront de nouveaux équipements, classes supplémentaires dans les écoles, nouveaux commerces, amélioration du cadre de vie.

Le développement de nouveaux logements doit donc être accompagné d'un mécanisme incitatif qui revient à la collectivité. Aujourd'hui le lien n'existe plus qu'avec les propriétaires qui paient une taxe foncière et/ou une taxe d'habitation sur leur résidence secondaire. Même si la taxe d'habitation sur la résidence principale est compensée, elle ne crée plus de lien direct entre l'habitant et le territoire où il réside.

16

Un bonus aux maires engagés

Assurer le maintien ou le développement d'une dynamique urbaine fait partie de la mission des élus, qui garantissent ainsi et peuvent améliorer le cadre de vie de leurs administrés. La production de logements est perçue comme une charge financière, or elle rapporte aux finances publiques, via les frais de mutation et surtout la TVA dont les taux varient de 5,5% à 20%.

Nous proposons une aide forfaitaire d'un montant calculé sur une moyenne de logements construits et/ou transformés (à condition qu'ils aient été vides auparavant et que ces travaux les remettent sur le marché) au cours des trois/six dernières années. Le montant de l'aide s'accroît avec le caractère social du logement produit. (sauf dans les communes carencées).

En chiffres :

10.000 euros par logement (ce qui correspond à 25% de la TVA sur le neuf environ pour une surface vendue 200.000 euros, équivalent à l'aide aux maires bâtisseurs de 100 euros par m²). Le dispositif serait limité dans le temps, pour booster la construction et distribué par EPCI avec une enveloppe fixe. Ce bonus doit être réservé à des nouveaux logements et non pas aider à boucler des programmes ou bénéficier à des opérations déjà lancées.

Type de solution apportée : organiser une émulation entre élus au sein des EPCI qui garantit une certaine efficacité des demandes d'agrément; permet aux élus de communiquer sur ce bonus et cet apport pour la collectivité. Effet de levier sur des projets à lancer.

Inciter à investir : défiscalisation ou amortissement

Il existe depuis des décennies des dispositifs fiscaux visant à inciter les Français à investir dans le logement. Ayant pris successivement les noms des ministres ou des responsables politiques qui en étaient à l'origine, la plupart ont consisté en une déduction ou une réduction fiscale, avec pour contrepartie l'application de loyers intermédiaires ou plus bas que le marché, ou encore la réalisation de travaux. Bien qu'imparfaits, ces dispositifs ont activement participé à la création de l'offre actuelle de logements, donnant au propriétaire bailleur un rôle social et économique important.

Alors que plus de 2 millions de Français sont en attente de l'attribution d'un logement social, et que 7 Français sur 10 y sont éligibles, il est indispensable de mobiliser le parc privé dans l'accès à un logement abordable, permettant à tous les Français de pouvoir vivre dignement.

Au travers de ce CNR Logement, ce sujet de la fiscalité appliquée à l'investissement locatif a de nouveau fait l'objet de nombreuses contributions, plusieurs acteurs souhaitant une refonte du statut juridique et fiscal du bailleur immobilier. L'objectif initial : soutenir la production de logements afin de répondre aux besoins, sans s'en remettre exclusivement aux investisseurs institutionnels, et se substituer au régime fiscal Pinel ainsi qu'à l'ensemble des niches fiscales actuellement mobilisables.

Critiqués, modifiés, de plus en plus encadrés, ces dispositifs présentent des avantages et des inconvénients.

AVANTAGES

- Ils produisent des logements locatifs dont les loyers et les prix sont encadrés par zone.
- Ils soutiennent depuis des décennies une bonne partie des ventes de logements neufs et leur suppression pourrait provoquer un trou d'air bienvenu en termes de prix mais dommageable pour les acteurs, avec le risque que l'Etat, via la Caisse des dépôts soit obligés comme en 2008, et 2020 de compenser des pertes en rachetant des programmes.
- Ils fonctionnent mieux dans le neuf que dans l'ancien.
- Ils permettent dans une certaine mesure le fléchage de politiques publiques de redynamisation de certains secteurs (à condition que les zonages soient fins, suivis de près et actualisés, ce qu'ils ne sont pas).
- Ils sont assez lisibles pour les investisseurs contribuables qui remplissent assez simplement et sans intermédiaire leur feuille d'impôt pour bénéficier de l'avantage fiscal qui leur est dû.

INCONVENIENTS

- Ces dispositifs ont été souvent tenus responsables de participer à la hausse des prix (vendus par des intermédiaires à des investisseurs qui les achètent comme des produits financiers)
- Les logements ainsi acquis et gérés sont susceptibles de devenir des copropriétés mal entretenues voire dégradées
- Cette offre de logements neufs n'est pas toujours nécessaire et entre en concurrence avec le bâti ancien qu'elle contribue à vider.
- Ces dispositifs coûtent très cher aux finances publiques (voir les rapports de la Cour des comptes). Lorsqu'un dispositif s'éteint un autre prend la suite mais le précédent continue de fonctionner parfois pendant 9 ans, coûtant à l'Etat des recettes fiscales non perçues.

L'idée existe donc et depuis plusieurs années de remettre à plat la fiscalité immobilière entière qui compte, outre ces dispositifs, de nombreuses autres niches qui permettent aussi de remettre des logements sur le marché, y compris des monuments historiques, de devenir propriétaire bailleur de résidences pour étudiants ou d'EHPAD, d'actionnaires de SCPI de toutes sortes, de logements meublés, etc.

Cette remise à plat reposerait sur la création d'un nouveau "statut du bailleur privé". Une proposition ancienne dans le secteur, qui vise à s'appuyer sur une logique fiscale basée sur l'amortissement, en faisant du propriétaire bailleur un agent économique à part entière, en somme une micro-entreprise. En pratique, ce projet envisage de refondre en profondeur la fiscalité des revenus fonciers applicables aux loyers intermédiaires générés par les locations d'immeubles neufs et anciens. Dans une logique d'adaptation au marché, le niveau d'amortissement serait modulé selon l'effort consenti par le bailleur entre le loyer de marché et le loyer des logements du secteur intermédiaire.

Derrière la relative simplification liée à l'existence d'un seul dispositif d'incitation à l'investissement locatif, il est à date très difficile de mesurer les impacts provoqués par ce changement majeur. Même soumis à des contreparties sociales et environnementales, le risque premier serait d'abord d'éloigner une grande partie des Français du produit logement, qui percevraient la logique d'amortissement comme trop complexe et trop contraignante, nécessitant notamment l'accompagnement d'un tiers. Sauf à vouloir concentrer la propriété dans les mains de ceux qui sont déjà multi-propriétaires. Selon l'INSEE, les ménages propriétaires d'au moins 5 logements représentent 3,5 % des ménages, mais détiennent 50 % des logements en location possédés par des particuliers. Ces ménages possèdent à eux seuls 37 % des logements situés dans le centre des grandes villes, contre 24 % sur l'ensemble du territoire. Remplacer les dispositifs fiscaux actuels par un statut basé sur le seul amortissement, et donc être dans une logique d'entreprise, aurait pour conséquence de concentrer encore plus la propriété.

A l'inverse, les dispositifs Pinel ou plus récemment Loc'Avantages, ont comme intérêt de toucher plus facilement l'ensemble des Français, notamment les petits épargnants qui souhaitent investir dans un bien immobilier, sans exclure les multi-propriétaires dont la contribution est importante à l'offre proposée.

Voté par la loi de finances pour 2022, Loc'Avantages poursuit Louer abordable qui devait prendre fin le 31 décembre 2022. La loi de finances pour 2022 proroge le dispositif jusqu'au 31 décembre 2024 et le transforme : nouveau nom, nouveaux critères et des avantages fiscaux renforcés pour les propriétaires bailleurs. Il leur permet ainsi de bénéficier d'une réduction d'impôt importante s'ils mettent en location leur bien à un montant inférieur aux loyers du marché local et sous certaines conditions de ressources du locataire.

Plus le loyer est réduit, plus la réduction d'impôt est élevée. Loc'Avantages renforce l'intérêt pour les propriétaires à s'engager dans une démarche solidaire, en leur proposant une solution financièrement avantageuse. Il s'agit d'une logique « gagnant-gagnant », qui permet de mieux conjuguer les intérêts des propriétaires et l'intérêt général, en mobilisant plus de logements à loyers modérés pour les ménages de la classe moyenne ou ayant des revenus modestes.

Ce dispositif mériterait d'être simplifié notamment quant aux démarches administratives, qui pourraient être allégées, par exemple en supprimant l'obligation de conventionnement avec l'ANAH. Il pourrait également être intéressant d'avoir un niveau de réduction d'impôts plus important en fonction des territoires, de la qualité des logements proposés à la location, ou en cas de remise en location d'un logement resté vacant durant une certaine période. La balance entre le coût supplémentaire pour l'Etat, l'augmentation du pouvoir d'achat des locataires et propriétaires bénéficiaires du dispositif, l'offre nouvelle de logements (re)mis sur le marché, serait très largement positive.

Type de solution apportée : qu'il s'agisse de dispositifs de défiscalisation ou d'amortissement, l'investissement locatif est essentiel pour générer une nouvelle offre de logements abordables, dans le parc neuf comme dans l'ancien. Leur succès passe et passera par une facilité de compréhension, une bonne connaissance de la part des acteurs de l'immobilier (y compris des financeurs) et un impact positif et mesurable sur le plan social, économique et environnemental.

Faciliter l'accès à la propriété grâce à un "usufruit temporaire"

En l'espace de 25 ans, le pouvoir d'achat immobilier a été divisé par 2 pour les franciliens. Il est réduit de 25% sur l'ensemble du territoire. Sur la même période, pour un effort de remboursement constant, un acquéreur a dû allonger sa durée d'emprunt de plusieurs années pour se loger. En 2021, 7,5 millions de ménages sont locataires de leur résidence principale dans le parc privé en France. Ils représentent 24,7% des ménages, une part qui a diminué sensiblement entre 1985 et 2012. Dans le parc locatif privé, l'essentiel (97%) de ces logements est détenu par des particuliers. La part des résidences principales louées par des personnes morales de droit privé est désormais résiduelle, après une forte diminution depuis 1990, elle atteignait alors 15% du parc.

Le manque de logements - lié à la métropolisation, à l'allongement de la durée de la vie, aux divorces, aux décohabitations, à l'augmentation du nombre de locations saisonnières... - nécessite de nouveaux outils. Le bail réel solidaire mis à part, considéré comme de l'accès social, il n'est pas exagéré de dire qu'aucune sérieuse innovation n'a vu le jour depuis 60 ans et la généralisation et l'accès aux crédits à taux fixes, dans le domaine du financement de l'immobilier résidentiel. Le résultat est simple : une quasi-impossibilité pour les nouvelles générations de se loger « convenablement » dans les zones tendues et/ou d'espérer accéder un jour à la propriété.

C'est parce que ce modèle arrive à bout de souffle que nous devons aujourd'hui proposer des alternatives aux modèles traditionnels de financement de son logement que sont la pleine propriété (via le remboursement d'un crédit immobilier) ou la location classique (via le paiement d'un loyer). De nouvelles solutions émergent basées sur des systèmes de démembrement, d'acquisition temporaire ou d'emphytéose, avec un rapport gagnant-gagnant entre l'acquéreur résident et l'investisseur. Leur développement demandera quelques efforts de pédagogie tant ils ne correspondent pas à l'idée classique que devenir propriétaire permet de s'enrichir. Ces dispositifs n'ont en effet pas pour objectif de faire baisser le prix du logement, mais son coût, en renversant les habitudes : comme le BRS, ils effacent les espoirs de plus-values tout en permettant de mieux se loger, et de se loger à moindre coût en épargnant pour une deuxième étape, plus classique, du parcours résidentiel.

Comment ça marche ?

Un particulier peut devenir propriétaire d'un logement, à moindre frais, parce qu'il en partage l'achat, puis la propriété, avec un investisseur qui assure le portage d'une partie de son bien. En clair, l'investisseur tiers fournit l'apport financier dont l'acquéreur ne dispose pas ou qu'une banque ne lui prête pas, faute de garantie ou parce qu'il dépasse déjà les plafonds d'emprunts. Ce service n'est évidemment pas gratuit : il sera remboursé par une redevance que l'occupant du logement versera à son co-investisseur, en plus des mensualités à sa banque. Une sorte de droit d'usage. Les deux protagonistes sont liés par une indivision, un partage en démembrement, une emphytéose ou une autre forme de contrat qui définit précisément les responsabilités de chacun et surtout les modalités de sortie :

- à la fin d'une période définie au moment de l'achat, ou lorsque l'acquéreur souhaite récupérer la totalité de la propriété de son bien, il peut racheter sa "part", en une fois ou progressivement.
- s'il n'a pas racheté sa part et souhaite partir, il revend son bien à son co-investisseur, qui doit le lui reprendre, au prix d'achat, diminué du "droit d'usage", consommé par l'occupant.

Type de solution apportée : ce type de dispositif présente des avantages pour l'ensemble de la chaîne de l'immobilier.

Pour l'occupant : il est propriétaire avec les droits et devoirs afférents. Il accède à un logement, à moindre coût (puisque un tiers prend à son compte une part du montant de l'investissement). La somme de ses remboursements à sa banque (sur une partie du bien) et de la redevance d'usage versée à son co-investisseur, est moins élevée qu'un remboursement classique et plutôt équivalente à un loyer. Il peut épargner tout en habitant et se constituer un apport pour son prochain achat.

Pour le co-investisseur, plutôt des investisseurs institutionnels (caisses de retraites, compagnies d'assurances, Plans Epargne Retraite) ou particuliers (via des SCI ou SCPI) : il est co-investisseur et non pas bailleur, ce qui lui évite les responsabilités incombant à la gestion de locataires. Il touche une redevance régulière qu'il peut mutualiser sur un parc important. Au moment de la revente, il rachète la part de l'occupant à un prix garanti. Si les prix du marché ont augmenté, il est gagnant, s'ils ont baissé, il est perdant.

Le dispositif est aussi vertueux pour les collectivités (ce système de logements «abordables» leur permet d'attirer ou de garder des ménages sur leurs territoires si les prix montent, de garantir, une plus grande mixité sociale, une meilleure qualité du parc avec les nouveaux logement produits ou rénovés), pour les banques (meilleurs ratios prudentiels et garantie de rachat par les foncières), pour les promoteurs (pré-commercialisation de la production et déstockage des invendus) ou encore pour l'Etat et les finances publiques puisqu'il s'agit d'une innovation à caractère sociétal qui ne coûte rien aux finances publiques, ni en avantage fiscal, ni en subvention directe.

GOUVERNANCE : MIEUX DÉLÉGUER PLUTÔT QUE DÉCENTRALISER

UNE politique du logement, mais DES politiques de l'habitat. Le logement est un sujet local soumis à des injonctions nationales. Le partage n'est pas perçu comme clair entre compétences, interventions, financements, responsabilités et moyens. Ainsi, les indices et moyennes retenus pour envisager, mesurer et évaluer la politique du logement sont souvent trop peu précis et attachés à des territoires bien identifiés (rarement à l'échelle des EPCI par exemple).

Ainsi, l'Etat réglemente dans des domaines qui relèvent de la compétence des maires et les maires promulguent des chartes qui vident de sens les documents d'urbanisme. L'idée de pouvoir adapter des lois nationales aux spécificités locales semble faire consensus (sauf la SRU à laquelle personne ne propose de toucher si ce n'est pour la renforcer).

D'un autre côté, les maires sous pression de leurs administrés peuvent avoir intérêt à s'appuyer sur des structures plus de-territorialisées (Intercommunalité mais aussi Etat ou autre?) pour faire passer certaines décisions trop controversées localement. Ce souhait d'atterrissage de la politique du logement pourrait s'appuyer sur les Autorités Organisatrices de l'Habitat (issues de la loi 3DS, encore peu développées); ou via la convocation d'une conférence de médiation entre les autorités métropolitaines, pour clarifier les rôles.

19

Déléguer des compétences aux AOH

La loi « 3DS » (différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification de l'action publique) du 21 février 2022 a créé le statut d'autorité organisatrice de l'habitat, auquel s'intéressent déjà plusieurs intercommunalités. Les intercommunalités, seules collectivités pouvant solliciter ce statut, doivent remplir quatre conditions, parmi lesquelles être délégataires des aides à la pierre. Plusieurs prérogatives leur sont alors octroyées, notamment en matière de zonage de l'investissement locatif et de renouvellement urbain. Brest métropole, la première, a été reconnue AOH, le 19 juillet 2022. A son tour, Rennes métropole a obtenu ce statut le 21 novembre 2022. La métropole de Nice souhaiterait également l'adopter.

Selon Intercommunalités de France, 16 EPCI remplissent actuellement les quatre critères cumulatifs permettant de devenir AOH : avoir approuvé un PLUI, être doté d'un programme local de l'habitat exécutoire, avoir conclu une convention intercommunale d'attribution et être délégataire des aides à la pierre. Mais, selon nos informations, au moins une trentaine d'autres intercommunalités, qui ne respectent à ce stade pas tous les critères, y réfléchissent.

Plus qu'une énième loi de décentralisation, c'est désormais ce statut qu'il faut faire vivre avec une délégation pertinente des compétences, pour ajuster au plus près des besoins locaux les politiques de l'habitat. Cela ne passe pas uniquement par la délégation des financements, qui ne doivent d'ailleurs pas devenir l'alpha et l'omega de l'action des collectivités. Par exemple, les aides à la rénovation énergétique doivent être pilotées par l'ANAH, mais les intercommunalités ont un rôle à jouer dans le déploiement des Accompagnateurs Renov', dans son co-financement et dans la mobilisation des acteurs locaux.

Le succès de cette délégation de compétences passera par une meilleure formation de l'ensemble des élus locaux et des services des collectivités dans le domaine de l'habitat.

Type de solution proposée : une mobilisation accrue des intercommunalités aujourd'hui moins impliquées sur les politiques de l'habitat, ainsi qu'une plus grande efficacité à la fois dans le "dernier kilomètre" de ces politiques publiques, et une autonomie plus grande laissée aux territoires.



CONSEIL NATIONAL
DE LA REFONDATION

CNR Logement
avril 2023