

Livre Blanc pour le Logement

Une urgence républicaine au service de la croissance et de l'emploi



Avant-propos

La situation du logement en France est grave : alors que les besoins sont considérables, alors qu'un consensus politique existe pour construire 500 000 logements par an, alors que la production contribue fortement à l'emploi, à la croissance et aux recettes fiscales, on ne construit pas suffisamment au regard des besoins. Année après année, les indicateurs se dégradent avec un recul des mises en chantier de 133 000 logements entre 2007 et 2014, symbole d'une chute inexorable de la production.

La crise du logement, c'est une pénurie d'offre qui maintient des prix élevés, des salariés contraints aux longs déplacements et moins productifs, parfois même des entreprises qui ont des difficultés à recruter. Mais c'est aussi 0,4 point de croissance en moins en 2014, plus de 100 000 emplois détruits depuis 2007, et des milliards d'euros de manque à gagner pour l'Etat comme pour les collectivités locales.

Pourtant, la solution est très largement entre nos mains et l'ensemble des acteurs est convaincu que la sortie de cette crise passe par la construction massive de logements économiquement abordables, là où sont les besoins.

Dès 2015, des mesures simples, décidées aujourd'hui et mises en œuvre sans délai, permettraient d'initier cette relance et de la consolider dans les années à venir, créant activité et emplois. Toutes reposent sur la confiance des ménages et des opérateurs. Nos concitoyens sont prêts à investir pour se loger ou pour préparer leur retraite, pour peu qu'ils disposent d'un environnement réglementaire lisible et pérenne. Les entreprises du secteur sont prêtes à construire plus, pour peu que l'Etat ne les entrave pas par des réglementations pénalisantes.

Les besoins sont là, tout est réuni pour relancer l'activité, pour créer de la richesse et du bien-être collectif. Il suffit de le vouloir et de permettre à l'ensemble des acteurs d'agir.

Avec ce Livre Blanc, le Mouvement des Entreprises de France souhaite contribuer à la relance de tout le secteur du logement, et par là au redressement de l'activité économique et de l'emploi.

En nous appuyant sur des analyses détaillées et sans concessions, nous proposons des solutions concrètes et responsables qui prennent en compte les difficultés macro-économiques du pays mais aussi l'impérieuse nécessité de procurer à tous les Français un logement adapté à leurs besoins et à leurs capacités financières.

C'est une exigence républicaine et sociale, c'est un enjeu économique fondamental.

Je vous souhaite une bonne lecture.

Pierre GATTAZ
Président du MEDEF

Mars 2015

Table des matières

Avant-propos	2
Introduction	5
Le logement de leurs salariés constitue une préoccupation croissante pour les chefs d'entreprises.	5
Dans l'environnement économique actuel, l'efficacité des politiques publiques en matière de logement est insuffisante.	6
I. La France connaît une situation paradoxale : de plus en plus d'interventions publiques, des résultats de moins en moins satisfaisants.	8
1. L'offre de logements s'est améliorée	8
2. Mais la demande reste sous tension	9
3. Et l'offre demeure insuffisante	11
3.1. L'indisponibilité du foncier constructible, « matière première »	11
3.2. La règlementation du sol, souvent très contraignante	12
3.3. Les recours, plus ou moins abusifs, constituent un frein permanent à l'offre de logements 12	
3.4. Les coûts de construction en forte augmentation, du fait notamment de l'empilement des règlementations et normes	13
3.5. Le déséquilibre des rapports entre bailleurs et locataires, qui entrave le droit de propriété, décourage l'investissement locatif	14
3.6. La fiscalité, pénalisante au regard des autres pays européens	14
3.7. Les modes de financement du logement propres à la France	15
4. Les prix ne sont plus en phase avec le budget des ménages au pouvoir d'achat en berne	17
5. Cette situation pénalise l'activité et les déséquilibres entre territoires augmentent	18
6. Ces effets sont accentués par la territorialisation des politiques du logement	21
II. L'immobilier résidentiel est un déterminant essentiel de la compétitivité de l'économie de notre pays 23	
1. Le logement, poids lourd de l'économie française	23
2. Les aides au logement, entre soutien à l'activité et politique sociale	25
3. Le logement, créateur de croissance et de richesses	27
4. Plan de relance logement : au-delà de la réponse aux besoins, un potentiel d'emplois et de richesses urgent et réalisable	28
4.1. Un potentiel d'investissements	29
4.2. Un potentiel d'emplois	29
4.3. Un potentiel de recettes	30

III.	Les orientations du MEDEF pour une politique du logement plus efficace.....	32
1.	Libérer du foncier constructible à des conditions abordables dans les secteurs où sont localisés les besoins.....	32
1.1.	Mobiliser les terrains publics	32
1.2.	Mobiliser les terrains privés	33
1.3.	Lutter contre le malthusianisme local	34
2.	Maîtriser l'élaboration des règles de construction pour contenir les coûts.....	35
3.	Rendre plus incitatifs et stables les dispositifs publics favorisant l'achat d'un logement.....	36
4.	Favoriser la rénovation du parc existant	38
5.	Rééquilibrer les rapports locatifs (comment investir sans confiance ?) et créer un véritable statut du bailleur privé.....	40
6.	Rendre la réponse du logement social plus efficiente dans un contexte budgétaire contraint.....	42
7.	Recentrer la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction sur sa vocation d'origine...	44
	Pour conclure	47
	Annexe 1 - Poids des dépenses courantes et des dépenses en capital	51
	Annexe 2 - La composante sociale des aides au logement.....	51
	Annexe 3 - Détail des calculs et précisions concernant les chiffrages relatifs à l'atteinte des objectifs « plan de relance ».....	51
1.	Détermination du montant global d'investissement hors TVA et hors terrain nu	51
2.	Détermination de la part bâtiment dans le prix de vente d'un logement.....	53
3.	Mise en cohérence de chiffrages sur les travaux de performance énergétique	54
4.	L'impact en termes d'emploi : détail des calculs	54
	Annexe 4 - Le <i>Green Deal</i> anglais.....	58

Introduction

Le logement de leurs salariés constitue une préoccupation croissante pour les chefs d'entreprises.

La contribution des employeurs au logement de leurs salariés procède d'une longue tradition, dont les prémices remontent à la Révolution Industrielle. Dès le milieu du XIX^{ème} siècle, nombre d'entreprises s'attachent à loger leurs salariés à proximité du lieu de travail en construisant directement des logements puis en constituant des sociétés d'Habitations Bon Marché (HBM), qui deviendront les sociétés HLM. Les employeurs contribuent par ce moyen à la protection sociale et à la sociabilité de leurs salariés. Les collectivités locales rejoignent cette dynamique au début du XX^{ème} siècle et l'accentueront après la Première Guerre Mondiale.

Au cours des années 30, les entrepreneurs prennent conscience des limites de leurs modes traditionnels d'intervention. Ils développent alors des dispositifs collectifs, mutualisent leurs contributions financières, tout en conservant la maîtrise de leur action, à travers des regroupements patronaux régionaux et/ou sectoriels.

Ces initiatives aboutissent en 1939 à la mise en place d'une allocation-logement pour les familles nombreuses puis, en 1943, à la création du premier CIL (Comité Interprofessionnel du Logement) par le syndicat patronal textile de Roubaix-Tourcoing.

Ce dispositif sera généralisé par les pouvoirs publics en 1953 avec l'institution de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC). Cette contribution, gérée par le réseau Action Logement (anciennement « 1% logement » ou « 1% patronal »), a pour objet de faciliter l'accès au logement des salariés pour favoriser l'accès à l'emploi et la mobilité professionnelle (participation au financement de logements sociaux, de l'accession à la propriété, aides financières et services divers...).

Aujourd'hui, confrontées aux effets de la hausse constante des coûts de l'immobilier qui pèse sur le pouvoir d'achat¹ et la qualité de vie de leurs salariés, les entreprises reprennent conscience des enjeux (y compris économiques) associés au logement. Ainsi, dans les zones où le marché de l'immobilier est le plus tendu, les difficultés de logement et leurs conséquences ou corollaires - notamment sur le temps de transport pour le trajet domicile/travail - en viennent trop souvent à décourager les candidats à un emploi.

Ce contexte préoccupant, qui amplifie sensiblement les effets de la crise économique sur l'emploi et pénalise particulièrement les jeunes ou les ménages les plus modestes², incite un nombre croissant d'entreprises à aider leurs salariés à se loger.

¹ En 2013, le logement constitue le premier poste de consommation des ménages et représente près du quart de leurs dépenses (22,7%), devant celles d'alimentation (10,5% et de transport (10,7%). Selon une enquête SeLoger/Ifop publiée début 2014, un Français sur trois (33%) consacre la moitié ou plus de ses revenus à se loger.

² Pour mémoire, la Fondation Abbé Pierre a consacré tout un chapitre à cette problématique dans son 19^{ème} rapport annuel *L'état du mal-logement en France* : « Chapitre 1-Le logement et l'emploi, facteurs de précarisation, mais aussi de développement », février 2014.

Au titre des exemples³ d'initiatives d'entreprises en faveur du logement de leurs salariés, on peut citer L'Oréal qui prend en charge le coût de l'assurance garantissant les propriétaires contre les risques d'impayés ; Axon'Câble (PME de la Marne) qui loue des logements à ses stagiaires ; Total qui a mis en place un dispositif de soutien pour ses jeunes embauchés locataires ; Phone Régie qui se porte caution pour ses locataires franciliens ; le dirigeant du Leclerc de Saint-Nazaire qui a fait construire un immeuble à proximité de son magasin pour loger une partie de ses salariés...

C'est pourquoi le MEDEF s'intéresse de plus en plus à cette question. Les Accords Nationaux Interprofessionnels de 2011 sur le logement des jeunes et de 2012 sur le logement des salariés témoignent de cette considération croissante, et de la place importante du logement dans les politiques économiques et sociales de notre pays.

Dans l'environnement économique actuel, l'efficacité des politiques publiques en matière de logement est insuffisante.

Alors que les besoins en logements en France restent considérables, les mises en chantier sont en chute libre depuis 2007. A l'été 2014, au moment-même où l'INSEE estime que l'effondrement de l'investissement en logement des ménages a coûté à lui seul 0,4 point de PIB sur un an, diverses mesures de relance de la construction ont été annoncées par le gouvernement pour contenir la chute de la construction.

Il n'est pas neutre qu'en ces temps marqués par la nécessité pour les pouvoirs publics de limiter leurs interventions afin de réduire le déficit budgétaire, le logement représente 101 milliards d'euros de flux d'interventions publiques (en additionnant les aides au logement et les prélèvements fiscaux). Les aides au logement se sont élevées à 40,8 milliards d'euros en 2013, soit 1,9% du PIB. Au regard des résultats produits, l'efficacité de cet interventionnisme est désormais fortement mise en cause. De surcroît, conjugué à un empilement de réglementations trop souvent tatillonnes ou excessives, il perturbe fortement le fonctionnement normal du marché. Néanmoins, son ampleur interdit d'espérer revenir rapidement à un équilibre de marché, même si ce dernier demeure l'objectif vers lequel il faut tendre : il n'y a pas de fatalité à ce que le logement soit le seul secteur à échapper aux règles de marché ! Parce que le logement est un bien essentiel, auquel chacun doit avoir accès, le recours au marché est sans doute comme ailleurs une des voies les plus efficaces pour y parvenir.

De fait, le déficit chronique entre la demande et l'offre de logements dans les zones tendues s'est maintenu et la hausse des prix de l'immobilier qui s'est développée au cours des années 2000 n'a été que faiblement affectée par les crises financières de 2008 et de 2012, en raison de l'insuffisance de l'offre dans les zones tendues.

Cette situation est d'autant plus préjudiciable que le logement est un déterminant essentiel du dynamisme économique de notre pays, fortement créateur d'emplois peu délocalisables et

³ A lire particulièrement sur ce sujet : « Patron cherche toit pour ses salariés », *Liaisons sociales*, 1^{er} octobre 2011 ; « Ces entreprises qui aident leurs salariés à trouver un logement », *Les Echos Immobilier*, 12 janvier 2012 ; « Les patrons jouent les assistantes sociales », *Liaisons sociales*, 1^{er} septembre 2012 ; « Le logement empoisonne les employeurs », *L'Usine Nouvelle*, 13 juin 2013

contributeur majeur au budget de l'Etat et des collectivités locales, avec 60,3 milliards d'euros de recettes fiscales en 2013⁴.

Du fait de ces enjeux, l'intérêt du MEDEF pour la question du logement est double : faciliter l'accès à l'emploi et la mobilité des salariés tout en contribuant à la relance de l'économie et de l'emploi. D'autre part, l'organisation compte parmi ses adhérents plusieurs fédérations professionnelles évoluant dans le secteur du logement et de nombreux mandataires territoriaux impliqués dans le réseau Action Logement ainsi que dans la gouvernance d'organismes HLM.

Ainsi, depuis 2009, un organe politique (« Comité logement » puis « Commission logement et mobilité professionnelle »), constitué de représentants de Medef territoriaux et de Fédérations professionnelles, est chargé de faire avancer la réflexion sur les interactions existant entre le logement, l'emploi et la croissance.

L'une des principales missions de cette commission est d'élaborer la doctrine du MEDEF sur la question du logement, de prendre part au débat général sur l'efficacité des politiques nationales et de proposer des solutions pour leur évolution : c'est la raison d'être de ce Livre Blanc.

⁴ Cf. Insee, Comptes de la Nation 2013.

I. La France connaît une situation paradoxale : de plus en plus d'interventions publiques, des résultats de moins en moins satisfaisants.

1. L'offre de logements s'est améliorée

La qualité d'occupation des logements s'est beaucoup améliorée. Pour ne prendre que deux exemples, de 1968 à 2010 la surface moyenne par personne est passée de 22,7m² à 41m² ; et leur confort général a progressé : les WC et salles de bains qui n'équipaient que 10% des logements en 1950 en équiperont près de 100% aujourd'hui. Par ailleurs, tous les logements neufs répondent désormais à des normes exigeantes de performances acoustiques, sismiques, énergétiques (normes Bâtiments Basse Consommation, faisant suite aux orientations politiques du Grenelle de l'environnement). Enfin, la qualité architecturale des bâtiments s'est sans cesse améliorée : les reconstructions hâtives de l'Après-Guerre et les « barres » des années 60 ont laissé la place à des constructions qui concilient qualité architecturale et insertion harmonieuse dans le tissu urbain et, lorsqu'il s'agit d'un quartier nouveau, visent l'élégance des formes et la modernité de la construction.

L'offre s'est également diversifiée et répond à tous les types de besoins et de revenus des ménages (maisons individuelles, studios, appartements familiaux, résidences avec services...). Au total, le parc existant se compose de 35 millions de logements (dont 29 millions de résidences principales). Plus de la moitié des résidences principales (58%) sont occupées par des propriétaires (dont 30% d'accédants⁵). Quant aux locataires (40% des résidences principales), ils se logent majoritairement dans le parc privé (23% des ménages, contre 17% pour le parc social).

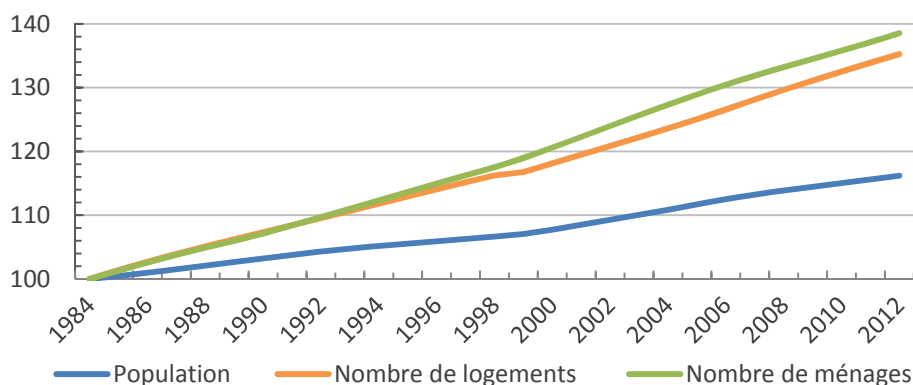
En termes quantitatifs, la France a construit près de 6 millions de logements en quinze ans et, sur les 25 dernières années, le nombre de logements a crû plus vite que la population (figure 1). France Stratégie⁶ a ainsi montré, sur la base du recensement de la population et des comptes du logement, que sur la période 1984-2008, le nombre de logements avait augmenté de 30%⁷ quand la population n'augmentait que de 14%.

⁵ Les accédants sont les propriétaires n'ayant pas remboursé la totalité de leur emprunt immobilier.

⁶ Commissariat général à la stratégie et à la prospective, anciennement Centre d'analyse stratégique.

⁷ Pour mémoire, plus de 120 000 logements ont été démolis sur la période 2004-2008 dans le cadre du PNRU, cf. *Rapport d'activité 2008*, ANRU.

Figure 1 : Depuis 1984, le nombre de logements s'est accru plus vite que la population mais progresse moins que le nombre de ménages (indice base 100 en 1984)



Source : Recensement, Comptes du logement

Toutefois, ces résultats sont à relativiser au regard de l'évolution des démolitions et transformations d'usage, mais surtout de la progression du nombre de ménages. Celle-ci a une incidence directe sur l'évolution des besoins en logements puisque, par définition, un ménage équivaut à une résidence principale. Si la population a crû moins vite que le nombre de logements, la réduction du nombre de personnes par ménage (divorces, décohabitations, veuvages sur des périodes plus longues...) a amplifié la demande en logements.

Sur la période 1984-2012, le nombre de ménages a crû légèrement plus vite que le parc de logements : il a progressé de 38,5%⁸ (7 926 000 ménages supplémentaires) alors que la croissance du stock de logements a été de +35,3%.

2. Mais la demande reste sous tension

La demande potentielle de logements neufs représente, pour l'essentiel, le flux de construction compatible avec la croissance projetée du nombre de ménages (tenant compte des facteurs de fécondité, de solde migratoire, d'évolution tendancielle de la mortalité et des comportements de cohabitation), sans tenir compte des situations de mal-logement ou de non logement. Les récents travaux du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)⁹ estiment qu'il est nécessaire de construire *a minima* entre 300 000 et 400 000 logements chaque année d'ici à 2030 pour satisfaire cette demande potentielle.

Cette estimation constitue sans doute une fourchette basse puisqu'elle n'intègre ni les mouvements de population (métropolisation, héliotropisme), qui induisent des besoins quantitatifs et qualitatifs supplémentaires en logements dans certaines zones¹⁰, ni la résorption du déficit en logement

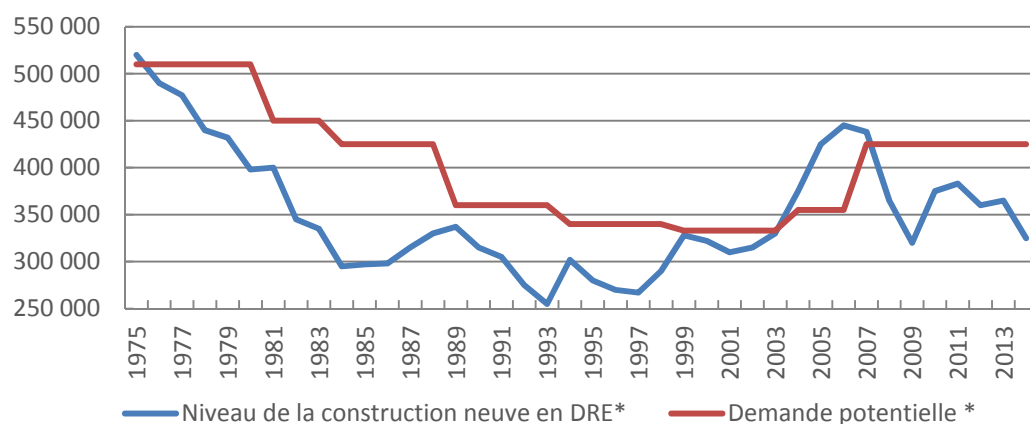
⁸ On retrouve quasiment la même variation (+38,4%) du nombre de ménages en utilisant les données des recensements INSEE de la population sur la période 1982-2010.

⁹ Observation et statistiques n°135 « La demande potentielle en logement à l'horizon 2030 », Août 2012.

¹⁰ Quitte à ce que, dans certaines zones reculées, les logements existants demeurent durablement vides, comme des logements anciens, inadaptés et au confort limité.

accumulé au fil des années dont l'ampleur varie, selon les sources, entre 500 000¹¹ et 1 200 000¹² unités.

Figure 2 : Depuis 20 ans, la construction de logements ne couvre pas la demande potentielle



* Siclone/Sit@del2/depuis 2000: estimations FANIE d'après Sit@del

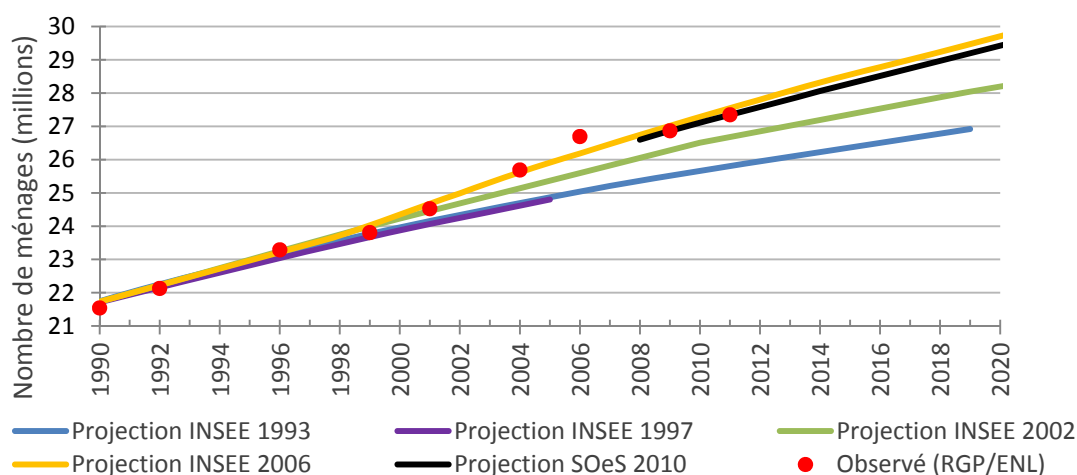
* Besoins en logement « médians » (hors corrections pour dérive des projections démographiques, besoins nés du renouvellement urbain et résorption du déficit en logement)

Source : Michel Mouillart

Après prise en compte de l'objectif de résorption du déficit, on aboutit au besoin en logements. Ainsi, synthétiquement, le passage à l'objectif de 500 000 logements mis en chantier par an résulte de la somme de la demande potentielle précédemment retenue (de 300 000 à 400 000 unités par an) et de la résorption sur dix ans d'un déficit d'un million de logements.

Par ailleurs, il faut rappeler que, depuis plus de trente ans, l'évolution du nombre de ménages a été systématiquement sous-estimée dans les prévisions officielles (cf. figure 3).

Figure 3 : La sous-estimation systématique du nombre de ménages dans les prévisions



Source : INSEE, SOeS

¹¹ Nombre de ménages éligibles au DALO (le Droit Au Logement Opposable, institué en 2007, permet aux personnes éligibles au logement social et n'étant pas en mesure d'accéder par leurs propres moyens à un logement, de faire valoir leur droit à un logement ou un hébergement digne).

¹² Nombre de demandes d'accès au logement social, incluant des ménages déjà logés mais résidant dans des logements ne correspondant pas à leurs besoins.

3. Et l'offre demeure insuffisante

Au regard de cette demande potentielle, la construction de logements s'avère insuffisante : après une année 2011 satisfaisante (un peu plus de 420 000 logements commencés), les années 2012 à 2014 affichent de nettement moins bons résultats (baisse constante jusqu'à un score compris entre 360 000¹³ et 300 000¹⁴ logements commencés)¹⁵.

La principale raison de recul de l'offre réside dans l'effondrement de la primo-accession, particulièrement dans la maison individuelle, depuis la réforme du Prêt à Taux Zéro (PTZ+) intervenue début 2012. De fait, sur les 67 000 mises en chantier perdues depuis 2011, 60% (40 000 exactement) s'avèrent des acquisitions avec PTZ+ (soit -45%). Avec une baisse de production de 31 000 logements, le locatif privé enregistré, quant à lui, une chute de 40% (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Evolutions 2007-2014 des mises en chantier par filière (base : nouvelles séries statistiques)

(France entière)	2007 (meilleure année)	2011	2014
Locatif social (y compris les ventes par les promoteurs)	67 000	105 000	98 000
Locatif intermédiaire	1 000	2 000	4 000
Locatif privé	87 000	78 000	47 000
Accession <i>dont primo-accession</i>	308 000 <i>168 000</i>	220 000 <i>149 000</i>	193 000 <i>--</i>
<i>dont avec PTZ/PTZ+</i>	<i>78 300</i>	<i>89 000</i>	<i>49 000</i>
Résidences secondaires	26 000	18 000	14 000
Ensemble	489 000	423 000	356 000

Source : Michel MOUILLART, modèle FANIE

Le tableau 1 qui reprend les nouveaux chiffres Sit@del2 fait ressortir une baisse de 133 000 logements en 7 ans. La série statistique en vigueur jusqu'en février 2015 faisait ressortir une baisse de 121 000 logements en 3 ans. L'ampleur de ces baisses et leur rapidité soulignent que les causes en sont multiples et cumulatives.

3.1. L'indisponibilité du foncier constructible, « matière première »

Cette difficulté résulte moins de l'insuffisance de terrains (la France est l'un des pays les moins densément peuplés de l'UE)¹⁶ que de la combinaison de politiques locales malthusiennes (densifier le

¹³ Selon les séries statistiques, en date réelle estimée, publiées par le SOeS le 27 février 2015

¹⁴ Selon les séries statistiques, en date de prise en compte, publiées par le SOeS avant février 2015

¹⁵ A noter : la situation est différente sur le marché de l'ancien, qui affiche une reprise des ventes depuis 2013. Cf. Indice Notaires-Insee du 2^e trimestre 2014 : à fin juin 2014, le nombre de transactions réalisées au cours des douze derniers mois est estimé à 735 000. En un an, le volume annuel de transactions se redresse nettement (+9,2% par rapport au nombre de transactions réalisées en juin 2013 au cours des 12 derniers mois écoulés). Mais, si cela contribue à une plus grande fluidité sur le marché, ces ventes ne constituent pas une offre supplémentaire.

¹⁶ L'espace urbain en France ne recouvre que 9% du territoire total, contre 28% en Allemagne, 20% en Italie, 29% aux Pays-Bas....

moins possible) et de la rétention des terrains disponibles, tant publics que privés. Cette situation procède pour partie de la gestion patrimoniale des acteurs publics : rétention des terrains par les Etablissements Publics Fonciers, relatif échec des politiques dites « volontaristes » de ventes des terrains publics... Et, s'agissant des propriétaires privés, elle résulte de blocages liés à des prélèvements fiscaux instables et lourds, incitant à vendre le plus tard possible. Or, cette limitation du foncier disponible a mécaniquement un impact sur le nombre de logements construits et sur leur prix de revient : la rareté de l'offre foncière pousse les prix des terrains à la hausse, limitant même leur baisse en période de crise¹⁷.

3.2. La réglementation du sol, souvent très contraignante

Depuis une dizaine d'années, avec notamment les lois SRU¹⁸, Grenelle, Montagne, Littoral, les documents d'urbanisme et leurs règlements se complexifient. Les préoccupations et les objectifs (développement durable, transports, activité économique etc.) se multiplient tandis que les procédures (révision, modification...) se densifient¹⁹, du fait notamment des obligations en matière de concertation et d'enquête publique. Souvent, et particulièrement sur le plan environnemental, cela conduit à limiter l'urbanisation et à freiner la libération des terrains constructibles : plutôt que de programmer, on interdit.

Par ailleurs, la mise en place, de façon non synchronisée, des différents types de documents d'urbanisme (PLU²⁰, PLH²¹, SCoT²², directives territoriales, schémas directeurs...) à des échelles diverses, n'a pu aboutir aux stratégies de développement des territoires raisonnées et cohérentes qui étaient attendues (hormis quelques réelles réussites locales).

Enfin, cette complexité, parce qu'elle favorise les contentieux, porte un risque juridique croissant.

3.3. Les recours, plus ou moins abusifs, constituent un frein permanent à l'offre de logements

On estime entre 25 000 et 40 000²³ le nombre de logements bloqués en permanence par des recours. Deux raisons principales expliquent l'essor de ces blocages :

- le phénomène NIMBY (« *not in my backyard* » ou « pas dans mon arrière-cour ») : les ménages voisins des constructions à venir veulent protéger leur rente de situation. Eux-mêmes sont venus s'installer à un endroit pour bénéficier d'une certaine qualité de vie mais refusent que d'autres fassent de même au risque de menacer leur cadre de vie ;

¹⁷ On estime que le foncier représente pour des logements collectifs, entre 15 et 20% du prix d'un logement en zone urbaine « normale » mais entre 30% et 50% en zone très tendue (Paris et première couronne, littoral méditerranéen, ...).

¹⁸ Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000.

¹⁹ Les tentatives de simplification récentes vont dans le bon sens mais sont insuffisantes.

²⁰ Plan Local d'Urbanisme, remplace le POS (Plan d'Occupation des Sols) depuis la loi SRU.

²¹ Programme Local de l'Habitat : document d'observation, de définition et de programmation des investissements et des actions en matière de politique du logement à l'échelle d'un territoire.

²² Schéma de Cohérence Territoriale : document qui détermine un projet de territoire (intercommunal) visant à mettre en cohérence des politiques sectorielles (urbanisme, habitat, déplacements, commerces...) dans un environnement préservé.

²³ Chiffres hors logements construits directement par les bailleurs pour lesquels le nombre de logements bloqués pourrait être équivalent.

- l'intérêt financier : certaines personnes utilisent les recours comme un moyen de s'enrichir, certains avocats s'étant même spécialisés dans ce domaine.

Quelquefois, les collectivités elles-mêmes peuvent être à la source des recours lorsqu'elles instruisent des permis non conformes aux règlements d'urbanisme, souvent par manque de connaissances et de moyens (personnel en nombre insuffisant ou insuffisamment qualifié).

La mobilisation de l'ensemble des acteurs du secteur pour lutter contre les recours a conduit le Gouvernement à prendre un certain nombre de mesures par ordonnance au cours de l'été 2013 (restriction de l'intérêt à agir, mise en état des dossiers devant les tribunaux administratifs, procédure « 2 en 1 » -possibilité de demander au même juge de se prononcer sur la validité du recours et d'accorder des dommages et intérêts-, suppression, en zones tendues, d'un rang de juridiction, possibilité donnée au juge de conditionner la validité d'un permis de construire à des modifications et non plus simplement de le valider ou de l'invalidier). S'il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'impact de ces mesures²⁴, elles constituent néanmoins une avancée qu'il appartient désormais aux tribunaux de mettre en œuvre.

3.4. Les coûts de construction en forte augmentation, du fait notamment de l'empilement des réglementations et normes

L'indice du coût de construction (ICC INSEE), qui témoigne de l'évolution du prix du bâtiment, a progressé de presque 50% (49,6%) entre 2000 et 2012. De même, suivant une étude réalisée par la Caisse des Dépôts et Consignations²⁵, les coûts de production des logements sociaux ont augmenté de 53% sur la période 2005-2011. Cette hausse s'explique essentiellement par une augmentation sensible des coûts des matériaux (liée en grande partie à la hausse des coûts de l'énergie) et de la main d'œuvre, mais également par l'impact financier de l'accumulation de réglementations et de normes²⁶.

Dans le cadre de sa démarche « 500 000 logements », Cécile Duflot (alors Ministre du Logement) a constitué en 2013 un groupe de travail chargé de « Simplifier la réglementation et l'élaboration des normes de construction et de rénovation ». Le rapport issu de ces travaux établit que « au-delà du code de la construction et du code de l'urbanisme (qui contiennent plusieurs milliers d'articles), les réglementations concernant la construction sont réglementées dans 11 autres codes à travers plus de 1 000 articles. S'y ajoutent une quinzaine de lois ou décrets non codifiés. »

Les principales fédérations professionnelles de la construction et le mouvement HLM estiment à fin 2013 que l'impact de ces réglementations et normes sur le prix de construction des logements se traduit par un surcoût de 23% sur 5 ans et de 38% sur 11 ans²⁷. Parmi les postes identifiés²⁸, on peut citer notamment la performance énergétique (RT2000, RT2005 puis RT2012), l'accessibilité des

²⁴ Pour l'instant, malheureusement, les professionnels ne notent pas d'amélioration.

²⁵ **Caisse des Dépôts**, *Les coûts de production des logements locatifs sociaux depuis 2005*, Revue Eclairages n°1, novembre 2012.

²⁶ Selon l'AFNOR, il existe 4 000 normes dans le domaine de la construction.

²⁷ **Olivier TOMMASINI**, *Analyse de l'évolution comparée des prix et des coûts dans le bâtiment - Préconisations en matière de simplifications réglementaires*, FFB, juillet 2013.

²⁸ Cf. FPI Note sur les coûts de travaux et facteurs de hausse, mars 2013.

bâtiments aux personnes à mobilité réduite (2005), la lutte contre la pollution des sols et les règles de mise en décharge (2005), ainsi que la prévention des risques sismiques (2012).

3.5. Le déséquilibre des rapports entre bailleurs et locataires, qui entrave le droit de propriété, décourage l'investissement locatif

Au-delà des caractéristiques communes à toute épargne, qui permet de se constituer un capital et de percevoir un complément de revenus régulier, l'investissement dans l'immobilier locatif s'explique de plus en plus par le désir de préparer sa retraite. Ainsi, 95% des bailleurs privés sont des particuliers.

Or l'encadrement de la relation locative, toujours plus contraignant pour le propriétaire depuis la loi Quillot de 1982, est un frein à l'investissement ou à la mise en location de logements existants. Ce déséquilibre croissant conduit également les propriétaires-bailleurs à prendre des garanties auprès des locataires, surtout dans les secteurs où la demande est supérieure à l'offre (les locataires se trouvent alors en forte concurrence). Cette situation handicape particulièrement les ménages à revenus modestes à la recherche d'un logement, tels les jeunes actifs et les ménages en situation de précarité qui ne sont pas en capacité de fournir les garanties exigées.

Il est à noter que la perception négative des dispositions de la loi ALUR relatives aux rapports locatifs par les investisseurs privés a accentué ce climat de défiance. Il est donc primordial de restaurer au plus vite la confiance et l'envie d'investir des particuliers comme des opérateurs institutionnels.

Ceci est d'autant plus vrai que s'ajoute à ces contraintes le poids croissant de la fiscalité (droits d'enregistrement, taxation des plus-values immobilières, surtaxe des résidences secondaires...).

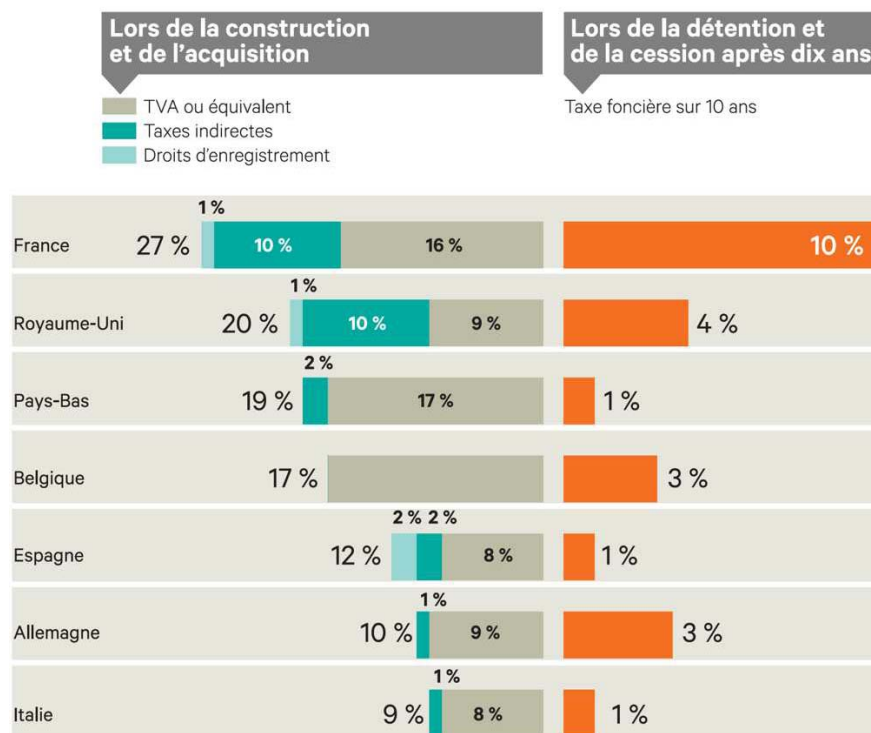
3.6. La fiscalité, pénalisante au regard des autres pays européens

Une étude de FIDAL²⁹ sur la fiscalité applicable à l'immobilier montre que la France est le pays où la construction est la plus taxée de l'UE³⁰ : avec des prélèvements fiscaux qui représentent 27% du prix d'un logement, l'écart avec nos voisins européens se situe en moyenne aux alentours de 12,5 points mais atteint 17 points avec l'Allemagne.

²⁹ FIDAL : étude sur la fiscalité immobilière en Europe, parue en octobre 2014.

³⁰ 17% en moyenne de poids relatif.

Figure 4 : Fiscalité applicable à une résidence principale neuve de 200 000 euros TTC (en % du prix d'acquisition)



Les Echos / source : FIDAL, octobre 2014

Cette même étude (cf. figure 4) montre que la France a la fiscalité la plus lourde de l'Union Européenne, non seulement sur la construction mais également en matière de détention ou de revenus locatifs du fait de nombreuses taxes, en particulier locales, nettement plus élevées que dans le reste de l'UE et en progression constante. Il n'est donc pas très étonnant que l'investissement locatif soit d'un rendement net plus faible que beaucoup d'autres placements et l'un des moins rentables de l'UE. Cette faible rentabilité n'est compensée que partiellement par les avantages fiscaux des dispositifs d'aide à l'investissement locatif (Robien, Scellier, Duflot, Pinel...).

3.7. Les modes de financement du logement propres à la France

- **Concernant les acquéreurs**, les prêts, généralement à taux fixes, dépendent de la capacité de remboursement des ménages pendant la durée du prêt et non de la seule valeur du bien, ce qui diminue le risque. Cette politique de prêt suivie par les banques françaises permet d'éviter les situations de crise telles que les ont connues des pays comme l'Espagne ou les Etats-Unis.

Le contexte économique actuel ainsi que le renforcement des règles prudentielles européennes (notamment « Bâle III » mais également les contrôles menés par les autorités de régulation sur le niveau de risque des portefeuilles) agissent sur les conditions d'accès au crédit, et freinent l'accession à la propriété. Par ailleurs, les réflexions en cours au niveau des autorités prudentielles laissent présager des risques de restrictions concernant l'utilisation des taux fixes et le recours au crédit cautionné, moins onéreux que le crédit hypothécaire.

- **Du côté des opérateurs**, deux modes de financement cohabitent : celui du logement social et celui du logement privé.

Le logement social français est financé en grande partie par des emprunts bancaires à taux bonifiés auprès de la Caisse des Dépôts (sur les fonds collectés du Livret A et du Livret Développement Durable - LDD) et auprès d'Action Logement³¹. Ces prêts sont complétés par des subventions de l'Etat ou des collectivités locales (aides à la pierre) et par un apport en fonds propres des organismes. D'autre part, afin de permettre aux organismes HLM de pratiquer des loyers compatibles avec les ressources des ménages éligibles au logement social, l'Etat leur consent tout un ensemble d'avantages financiers (exonération d'impôt sur les sociétés, TVA à taux réduit, exonération de taxe foncière³², décote sur la valeur des terrains publics et exonération d'imposition sur les plus-values pour le vendeur...). Cependant, du fait des contraintes budgétaires, les subventions de l'Etat, bien que très marginales, sont en forte diminution, situation qui risque de perdurer. La situation financière délicate des collectivités locales et l'épuisement des ressources d'Action Logement laissent également présager une baisse prochaine de leurs interventions en subvention. Ainsi, les organismes sont conduits à utiliser davantage leur trésorerie³³. Leur modèle économique traditionnel est fragilisé et atteint aujourd'hui ses limites.

Pour la part du logement relevant de la promotion privée, ce sont les fonds propres des opérateurs et les prêts bancaires qui financent les opérations. Et ce dernier financement n'est assuré qu'une fois atteint un certain niveau de pré-commercialisation du programme. Or, dans un contexte où les acquéreurs hésitent à s'engager, le relèvement des seuils de pré-commercialisation³⁴ nécessaire à la sécurisation des opérations conduit à l'abandon de nombreux projets (y compris, avec le développement de la VEFA HLM³⁵, des projets de logements sociaux) et a un effet clairement procyclique quand la construction ralentit.

De surcroît, en application du principe de mixité sociale, les opérations de promotion privée comprennent souvent un quota de logements sociaux (en moyenne de 20% à 40%), vendus à perte dans bien des cas. Il en résulte une forme de péréquation, facteur de hausse des prix pour la partie libre.

En effet, bien que la réglementation détermine clairement sur tout le territoire des prix pour le logement social, le prix des VEFA HLM est trop souvent imposé par les collectivités locales en dehors de tout fondement juridique. Comme ce prix s'avère très fréquemment inférieur au prix de revient de l'opération, la perte induite est considérée comme une « surcharge foncière » pour la partie « libre » et ce sont les acquéreurs privés qui supportent la différence... créant ainsi ce que l'on appelle couramment « l'impôt de palier ».

³¹ L'Etat a conduit Action Logement à recourir à l'emprunt auprès du Fonds d'Epargne de la CDC afin d'être en mesure d'apporter aux organismes HLM, pendant trois ans, un financement annuel bonifié de 1,5 Md€ représentant un équivalent-subvention de 950 M€, destiné principalement à financer une part de la surcharge foncière.

³² Exonération de TFPB (Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties) pendant au moins 15 ans.

³³ **Union Sociale pour l'Habitat**, *Les HLM en chiffres 2013*, septembre 2013, p.20.

³⁴ A titre d'exemple, il est passé de 30% d'un programme environ en 2011 à près de 50% aujourd'hui, part vendue aux bailleurs sociaux exclue (sous l'hypothèse qu'elle représente 20% du programme, le taux global de pré-commercialisation requis est alors passé de 25% en 2011 à 40% en 2013).

³⁵ La Vente en Etat Futur d'Achèvement consiste à acheter des logements sur plan. Les opérateurs HLM y recourent notamment, ce qui permet de produire des logements sociaux rapidement et de favoriser la mixité sociale.

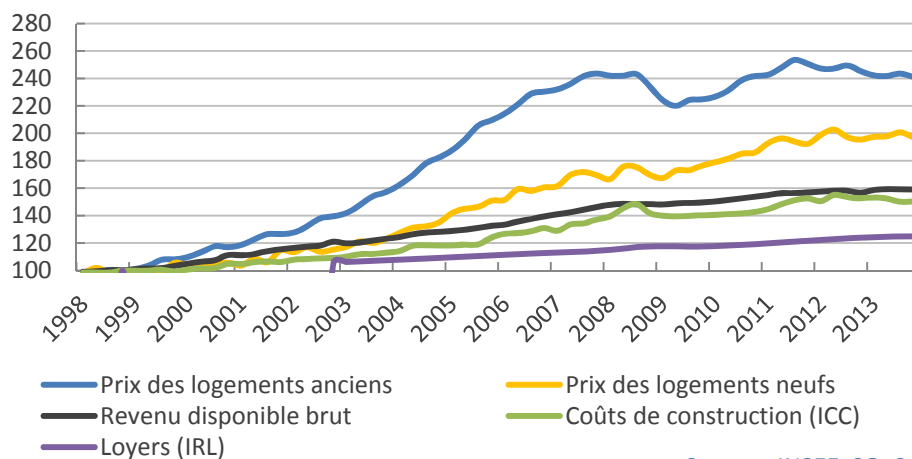
4. Les prix ne sont plus en phase avec le budget des ménages au pouvoir d'achat en berne

Les ménages disposent d'un revenu (salaire, allocations sociales, aides diverses...) qui conditionne leur capacité d'investissement dans leur logement. Cela détermine le niveau de loyer ou de crédit immobilier auquel ils peuvent prétendre. Au regard de cette contrainte, ils choisissent leur logement en jouant sur les critères suivants :

- la localisation (par rapport au lieu de travail),
- la taille (surface et/ou nombre de pièces),
- la qualité (notamment en matière d'isolation et de performance énergétique).

Or, dans le contexte économique actuel, ces choix sont de plus en plus contraints. En effet, sur presque tous les segments du marché (parc locatif social, parc locatif privé, accession à la propriété, maisons, appartements, dans l'ancien comme dans le neuf), les prix³⁶ ont tendance à se déconnecter du pouvoir d'achat des ménages (cf. figure 5), même si les loyers ont crû en moyenne plus faiblement que le revenu disponible brut de l'ensemble de la population. De ce point de vue, il convient de souligner l'apport quantitatif essentiel des dispositifs successifs d'aide à l'investissement locatif (lois Périssol, Besson, Robien, Borloo, Scellier, Duflot, Pinel...). Ces derniers ont en effet permis de créer 850 000 logements supplémentaires en quinze ans, et donc de compenser le retrait des institutionnels dont le parc est passé de 850 000 à 275 000 unités au cours des quinze dernières années, contribuant ainsi à contenir la hausse des loyers.

Figure 5 : Face à la pénurie de logements, le prix des logements augmente plus que le revenu des ménages (base 100 au T4 1998)



Source : INSEE, SOeS

Au total, pour l'ensemble des ménages, le montant des dépenses effectives³⁷ liées au logement a clairement augmenté (en moyenne +5,4% par an) sur la période 1980-2012. Il faut noter ici que les dépenses d'énergie liées à l'occupation d'un logement posent le défi de la précarité énergétique des ménages. Selon l'INSEE³⁸, 3,8 millions de ménages (France métropolitaine) consacrent ainsi plus de

³⁶ L'évolution récente des prix présente des tendances contrastées selon les zones.

³⁷ Les dépenses effectives liées au logement recouvrent les loyers, les remboursements d'emprunts, les charges et les coûts associés à l'entretien courant, ainsi que les dépenses d'énergie (chauffage, eau, électricité/gaz), les taxes (taxe foncière, taxe d'habitation) et les dépenses d'ameublement et d'équipement du logement.

³⁸ Cf. « La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer », *Insee Première* n°1351, mai 2011.

10% de leur revenu à leur facture énergétique, tandis que 3,5 millions déclarent souffrir du froid dans leur domicile. Cela concerne majoritairement les ménages occupants des logements « anciens » (construits entre 1949 et 1975).

En se limitant au coût du logement *stricto sensu*, la hausse des dépenses s'explique notamment par l'amélioration de la qualité des logements, la migration d'une part croissante de la population vers les centres urbains et l'augmentation du nombre de m² par occupant. Mais surtout, une étude du CAS³⁹ a montré que « la croissance du taux d'effort brut a principalement touché les ménages appartenant à la moitié des ménages la plus pauvre ».

Dans ces conditions, l'accession à la propriété des ménages devient de plus en plus difficile, notamment en zones tendues. La hausse des prix immobiliers a cependant⁴⁰ été rendue supportable par l'évolution des crédits au cours de la décennie écoulée : 1 point de pourcentage de baisse des taux d'intérêt représente 8% d'amélioration de la capacité de remboursement des ménages et 5 ans supplémentaires de durée d'emprunt équivalent à 10% de plus de capacité de remboursement. Pour autant, en dépit de l'amélioration des conditions de crédit, l'Observatoire du Financement des Marchés Résidentiels⁴¹ montre que l'indicateur de solvabilité de la demande peine à se maintenir depuis le début 2013, malgré un redressement constaté en 2014. Ainsi, à défaut d'un apport personnel suffisant, les ménages les plus jeunes et les plus modestes ne peuvent entrer sur les marchés résidentiels que grâce à un dispositif véritablement solvabilisateur tel que le PTZ et le PTZ+ avant sa réforme de début 2012 (réduction des différés de remboursement⁴²). L'apport personnel (don familial ou revente d'un bien immobilier antérieurement acquis) est donc devenu déterminant.

De fait, l'avenir s'annonce sombre pour les capacités financières des ménages : la situation économique ne laisse pas augurer des augmentations de revenus importantes, tandis que le rétablissement des comptes publics a d'ores-et-déjà entraîné un alourdissement sensible des prélèvements sur les ménages. De même, les aides de l'Etat en faveur du logement vont inéluctablement baisser au cours des prochaines années comme en témoignent le nouveau plafonnement de l'APL locatif et la menace sur les aides personnelles aux accédants. Or, les aides à la personne et, en premier lieu l'APL, représentent près de la moitié de l'intervention de l'Etat.

5. Cette situation pénalise l'activité et les déséquilibres entre territoires augmentent

Logement et emploi sont liés : on s'installe, autant que possible, à proximité de son lieu de travail. En outre, l'activité attire l'activité : les entreprises s'installent prioritairement dans des zones déjà dynamiques économiquement, ce qui induit également une localisation des espaces résidentiels à proximité de ces zones. Si le principal facteur d'augmentation de la population active sur un territoire est l'activité économique, l'héliotropisme rend les villes du Sud et de l'Ouest

³⁹ Centre d'analyse stratégique avril 2011 sur base statistique ENL 1998-2006.

⁴⁰ L'augmentation des revenus des accédants (plus prononcée que pour l'ensemble des ménages) et les aides au logement entrent aussi en compte.

⁴¹ Observatoire Crédit Logement / Institut CSA - Mensuel Janvier 2015.

⁴² La nouvelle révision du PTZ+ intervenue en octobre 2014 permet de revenir, pour partie, à la situation *ex ante*.

particulièrement attractives (de Bordeaux à la Méditerranée en passant par Toulouse), notamment auprès des jeunes ou des seniors (meilleure qualité/cadre de vie)⁴³.

La relation entre logement et emploi induit également la question des transports et de la mobilité : les personnes et les entreprises s'installent dans les zones où les axes de transports sont denses, faciles d'accès et permettent des déplacements rapides. De même, emploi, éducation et formation sont liés. La proximité de l'entreprise et de l'Université permet les échanges entre la recherche et l'application, l'essaimage de l'innovation, ainsi que le transfert de compétences humaines. C'est aussi à proximité des entreprises que se définissent les besoins de formation et d'adaptation des personnels : une politique de formation continue se définit en fonction des besoins exprimés par les entreprises sur un territoire. Une politique active de maintien de l'employabilité est une condition de préservation de l'activité sur un territoire et, de fait, de son attractivité.

Il en résulte que populations, emplois, activités, savoirs, compétences et qualité de vie se concentrent de plus en plus dans les mêmes zones : selon l'INSEE, 77% des emplois salariés restent localisés dans les pôles urbains. Ainsi le fossé s'élargit, en France, entre des zones denses dynamiques et des espaces économiquement fragiles et faiblement peuplés⁴⁴. Ces déséquilibres issus de la « métropolisation » entraînent des tensions croissantes sur l'emploi, alors que le taux de chômage est toujours plus élevé.

Des études du Credoc, commandées par le MEDEF⁴⁵, laissent paraître des inquiétudes en ce sens :

- 40% des établissements employant du personnel se déclarent affectés par les difficultés de logement de leurs salariés ;
- 70% des actifs refuseraient une opportunité professionnelle⁴⁶ si cela les obligeait à accroître leurs dépenses de logement ;
- 500 000 (sur 5 ans) personnes en recherche d'emploi auraient renoncé à un poste car cela aurait occasionné une hausse de leurs dépenses en logement.

Par ailleurs, plusieurs études économiques (CAS⁴⁷, CAE⁴⁸, ANIL⁴⁹, Direction Générale du Trésor⁵⁰...) s'interrogent sur la possibilité d'un lien entre statut d'occupation et marché de l'emploi, donc le chômage. Elles questionnent en particulier l'hypothèse d'Oswald⁵¹, établissant l'existence

⁴³ Cf. l'interview de Laurence Duboys Fresney, sociologue à l'OFCE et auteure de l'*Atlas des Français*, dans *Libération* « Il y a la mer, le soleil et l'emploi » le 8 février 2013.

⁴⁴ **Laurent DAVEZIES**, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, 2012.

⁴⁵ **Régis BIGOT et Sandra HOIBIAN**, *Les répercussions directes et indirectes de la crise du logement sur l'emploi*, mars 2011 ; *La mobilité professionnelle bridée par les problèmes de logement*, juillet 2011 ; *Les problèmes de logement des salariés affectent 40% des entreprises*, avril 2012.

⁴⁶ Ils refuseraient un emploi meilleur que celui qu'ils occupent actuellement. Ne pas être obligé de déménager est « très important » dans le choix d'un nouvel emploi pour 56% des personnes interrogées (contre 48% pour le fait d'être bien rémunéré).

⁴⁷ Favoriser la mobilité professionnelle en modifiant la fiscalité du logement, Note d'analyse n°196, octobre 2010.

⁴⁸ **Mathilde LEMOINE et Etienne WASMER**, *Les Mobilités des salariés*, rapport au Conseil d'analyse économique auprès du Premier ministre, 2010.

⁴⁹ **Jean BOSVIEUX et Bernard COLOOS**, *Accession à la propriété, mobilité résidentielle et emploi*, Habitat Actualité, février 2011.

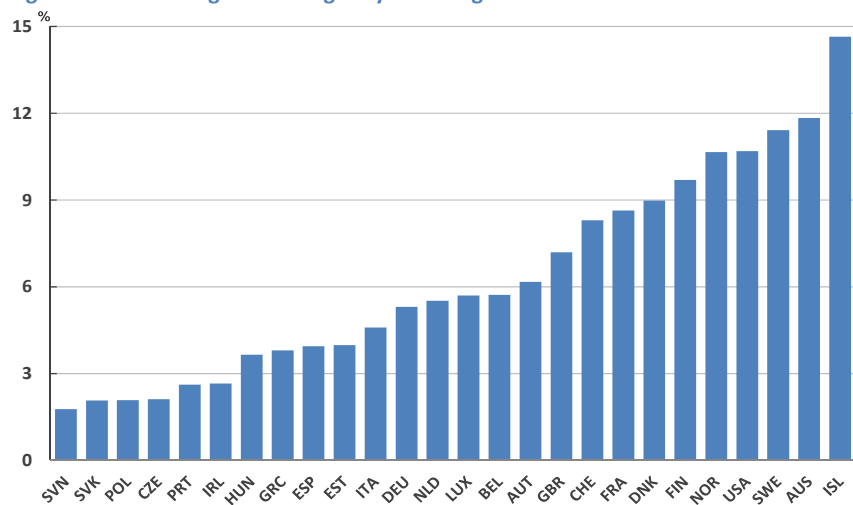
⁵⁰ **Nicolas COSTES et Sabrina EL KASMI**, *Les freins à la mobilité résidentielle pénalisent-ils la qualité de l'appariement sur le marché du travail ?*, Trésor-Eco n°116, septembre 2013.

⁵¹ **Andrew OSWALD**, *A conjecture of the explanation for high unemployment in the industrialized countries*, University of Warwick, 1996.

d'une corrélation entre taux de propriétaires occupants et niveau de chômage. Cette relation s'expliquerait par des contraintes financières (coûts de transaction, remboursements d'emprunts de longue durée...) spécifiques au statut de propriétaire occupant qui limitent sa mobilité. Une hypothèse semblable s'applique aux locataires HLM : les délais d'attente pour l'obtention d'un nouveau logement social constitueraient un frein à leur déménagement, et donc à la fluidité du parc.

Cependant, ces analyses doivent être relativisées à la lumière des chiffres de l'OCDE⁵² qui montrent clairement que « la mobilité des personnes n'apparaît pas particulièrement faible en France par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE (...). À 8,6%, le pourcentage de ménages ayant changé de résidence au cours de l'année 2007 (dernière année connue) est sensiblement plus élevé en France qu'en Allemagne notamment où il ressortait alors à seulement 5,3% »⁵³ (cf. figure 6), alors que le premier pays comprend une proportion bien supérieure de propriétaires-occupants que le second (63,7% contre 53,4% en 2011, selon les données d'Eurostat).

Figure 6 : Pourcentage de ménages ayant changé de résidence au cours de l'année 2007



Source : OCDE, réformes économiques : Objectif croissance 2011

Si ces résultats montrent que le statut d'occupation d'un logement n'est pas une entrave à la mobilité, les écarts de prix sont en revanche un frein réel. En effet, à budget égal, on n'achète pas le même logement à Brest et à Paris (cela vaut aussi pour la location)... Et sur une même agglomération, la périphérie sera presque toujours plus accessible financièrement que le centre.

En résumé, les employeurs comme les salariés ressentent trop souvent des difficultés de logement, particulièrement au regard des temps de transport entre domicile et lieu de travail. L'enquête du Crédoc auprès des actifs⁵⁴ révèle ainsi que la proximité avec le lieu de travail est le deuxième critère de choix d'un logement, particulièrement important chez les jeunes et les personnes en phase d'insertion professionnelle. Cela conduit la moitié des actifs interrogés à déclarer qu'ils refuseraient l'opportunité d'un meilleur emploi si cela devait se traduire par une augmentation de leur trajet quotidien de 30 minutes.

⁵² OCDE, Réformes économiques : Objectif Croissance, 2011.

⁵³ COE Rexecode, L'immobilier est-il l'ennemi de la compétitivité ?, septembre 2013.

⁵⁴ Régis BIGOT et Sandra HOIBIAN, Le coût du logement pèse sur la mobilité professionnelle, Consommation et modes de vie n°240, juin 2011.

L'exemple de l'Ile-de-France⁵⁵ est, en ce sens, emblématique : le consensus estime le besoin de construction a minima à 70 000 logements chaque année, mais la production s'approche péniblement des 40 000 unités, entraînant une hausse des prix et des loyers et finissant par nuire à la compétitivité régionale. A l'inverse, des agglomérations comme Lyon, Bordeaux ou Rennes, où transports collectifs et construction de logements accompagnent la croissance de l'activité ne souffrent pas ou peu de goulot d'étranglement ni de tensions fortes sur le marché du logement. Ces exemples contradictoires illustrent l'importance d'avoir des politiques d'aménagement équilibrées et prospectives, ainsi qu'une gouvernance efficiente des territoires.

6. Ces effets sont accentués par la territorialisation des politiques du logement

Au cours des dernières décennies, l'Etat a décentralisé auprès des collectivités territoriales les compétences en matière d'urbanisme et d'habitat, et délégué de façon optionnelle et contractuelle l'attribution des aides financières aux organismes HLM. Ce processus s'est accompagné au plan local d'un développement progressif de l'intercommunalité, empilant les niveaux de gouvernance. De surcroît, le transfert de compétences ne s'est pas accompagné de l'augmentation de moyens requis pour les collectivités, ni d'une obligation de résultats (notamment en ce qui concerne les objectifs de construction de logements).

Il s'en est suivi des difficultés d'appropriation des réglementations et de mise en œuvre de la programmation urbaine (dont l'habitat) par les collectivités locales, tant sur le plan politique qu'opérationnel. Ces difficultés ont été amplifiées par des écarts sensibles entre les rythmes législatifs et réglementaires d'une part, et les rythmes de fonctionnement des collectivités influencés par la vie politique locale d'autre part.

De fait, en transférant le pouvoir de décision de construire aux maires, le processus de décentralisation a pu contribuer à la réduction de l'effort de construction dans certaines communes : souhait de conserver inchangé l'équilibre sociologique local, difficultés financières à construire les équipements publics pour répondre aux besoins supplémentaires, conviction bien ancrée qu'un « maire bâtisseur [est un] maire battu »⁵⁶... Cette tendance est régulièrement aggravée au moment de chaque élection, les projets étant bloqués plusieurs mois avant le scrutin, voire abandonnés après, en cas de changement d'équipe municipale. Ce constat est particulièrement marqué en 2014 : on estime à 30 000 le nombre de logements bloqués par les nouveaux élus.

⁵⁵ Le même constat pourrait être fait dans des régions comme la Côte d'Azur, le Genevois français ou le Pays Basque.

⁵⁶ Même si des villes comme Lyon ou Bordeaux démontrent le contraire.

Le logement : un secteur qui fait l'objet d'une forte attention des pouvoirs publics, avec des effets contreproductifs

Le marché de l'immobilier résidentiel français apparaît comme un marché de pénurie dans un environnement réglementaire ultra-contraint qui maintient les prix à un niveau élevé et affecte les comptes publics, alors que la seule réponse possible est le développement d'une offre abondante et diversifiée répondant aux besoins et permettant le retour progressif à un fonctionnement normal du marché.

Les exemples dans le reste de l'UE montrent qu'il est impératif de changer de paradigme, de remplacer les contraintes administratives par des engagements sur objectifs et de créer une gouvernance efficiente, doublée d'une vision de long terme.

Christian Noyer, Gouverneur de la Banque de France, déclarait en mai 2013 : *« Le logement est un déterminant indirect mais essentiel de la compétitivité de l'économie. C'est le premier poste de dépense des ménages et la part qui lui est consacrée est en augmentation constante. Les obstacles à l'accès au logement sont une cause majeure d'inégalité et une source première de l'insécurité économique, tout particulièrement pour les salariés ne disposant pas d'un CDI. Enfin, les difficultés à se loger freinent la mobilité géographique et sont une cause du chômage de longue durée. Résoudre le problème du logement en France, c'est donc simultanément accroître la compétitivité, défendre le pouvoir d'achat, encourager la mobilité et réduire les inégalités. »*

Une politique du logement doit se fixer pour objectif de conjuguer un tel constat au passé.

II. L'immobilier résidentiel est un déterminant essentiel de la compétitivité de l'économie de notre pays

Le logement constitue à n'en pas douter un enjeu considérable pour le pays. Après avoir rappelé son positionnement en termes macro-économiques, on s'attachera à projeter les répercussions globales possibles d'un plan d'investissement national en faveur du secteur.

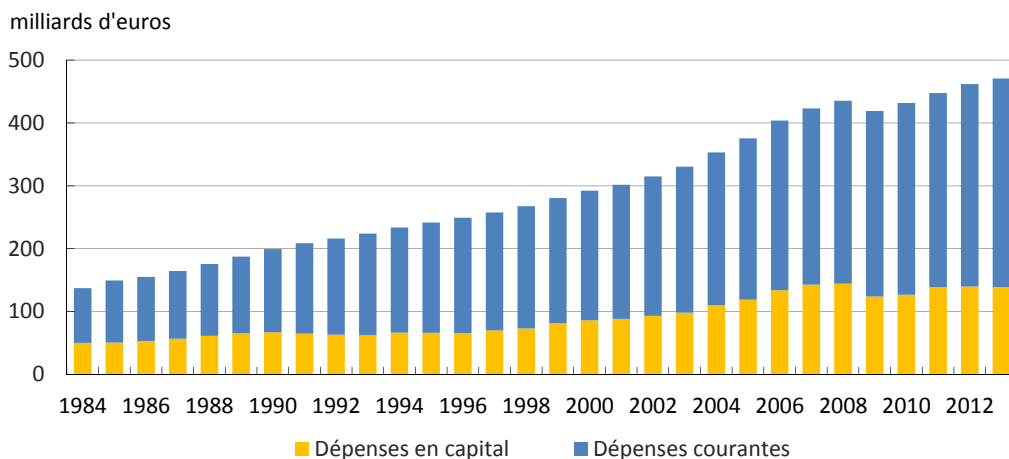
1. Le logement, poids lourd de l'économie française

Pour prendre conscience de la place du logement dans l'économie de notre pays et des enjeux induits, il convient de rappeler quelques ordres de grandeurs.

En premier lieu, en 2013, le logement (y compris assise foncière⁵⁷) représente plus de 60% du patrimoine national⁵⁸. En ce sens, toute baisse généralisée et brutale des prix, loin d'alléger la charge qui pèse sur les ménages, engendrerait un effet déflationniste majeur sur l'ensemble de l'économie. Dans une étude, COE-Rexecode⁵⁹ analyse en effet 27 phases de baisse des prix immobiliers au sein des pays de l'OCDE et constate que dans tous les cas sauf un, elles se sont accompagnées d'une contraction ou, à tout le moins, d'un ralentissement marqué de l'activité.

La dépense en logement⁶⁰, qui mesure l'effort consacré par l'ensemble des agents économiques au domaine du logement, s'établit à 471 milliards d'euros en 2013, soit 22,3% du produit intérieur brut⁶¹ (cf. figure 7). Ces dépenses représentaient 311,9 milliards d'euros en 2002 (19,6% du PIB).

Figure 7 : Montant des différentes composantes de la dépense en logement⁶²



Source : SOeS, Compte du logement 2013

⁵⁷ Le Compte du patrimoine ne fournissant pas le découpage des terrains bâtis entre le logement et le non-résidentiel, on estime que la part du logement dans les terrains bâtis représente 75%.

⁵⁸ On retient ici la définition du patrimoine national selon l'Insee soit :

Patrimoine total (ou valeur nette) = ensemble des actifs financiers et non financiers – passifs financiers + soldes des produits dérivés.

⁵⁹ « L'immobilier est-il l'ennemi de la compétitivité ? » octobre 2013.

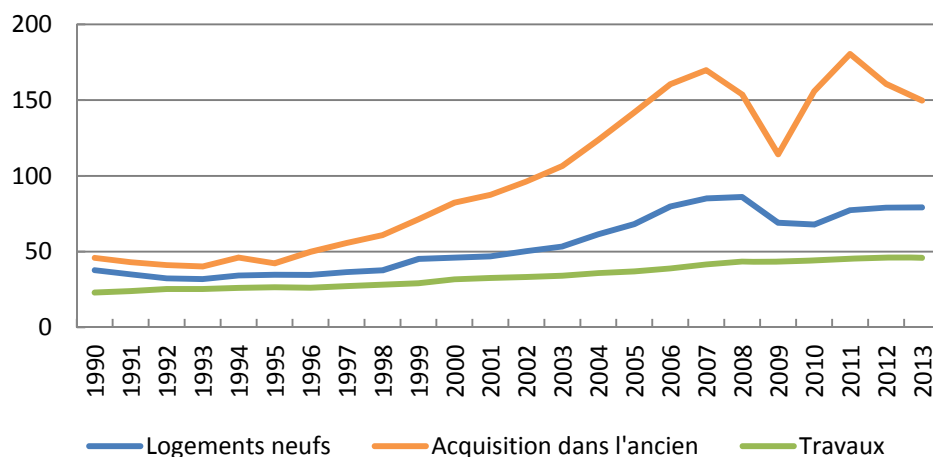
⁶⁰ La dépense de logement comprend la consommation de biens et services, la formation de capital en biens et services spécifiques, les autres investissements des producteurs et les transferts spécifiques au domaine du logement.

⁶¹ En comptabilité nationale base 2010. Ce ratio a atteint en 2013 son point le plus haut depuis 1984.

⁶² Le poids des différentes composantes (dépenses courantes, dépenses en capital) est détaillé en annexe 1.

Quant à l'activité immobilière, qui comprend l'investissement en logements neufs, l'acquisition de logements existants et les travaux d'entretien et d'amélioration, elle s'établit à 247,7 milliards d'euros en 2013. Après avoir atteint son point le plus haut en 2011, elle se rapproche de son niveau de 2006 (cf. figure 8).

Figure 8 : Montant de l'activité immobilière par segments (en milliards d'euros courants)



Source : SOeS, *Compte du logement 2013*

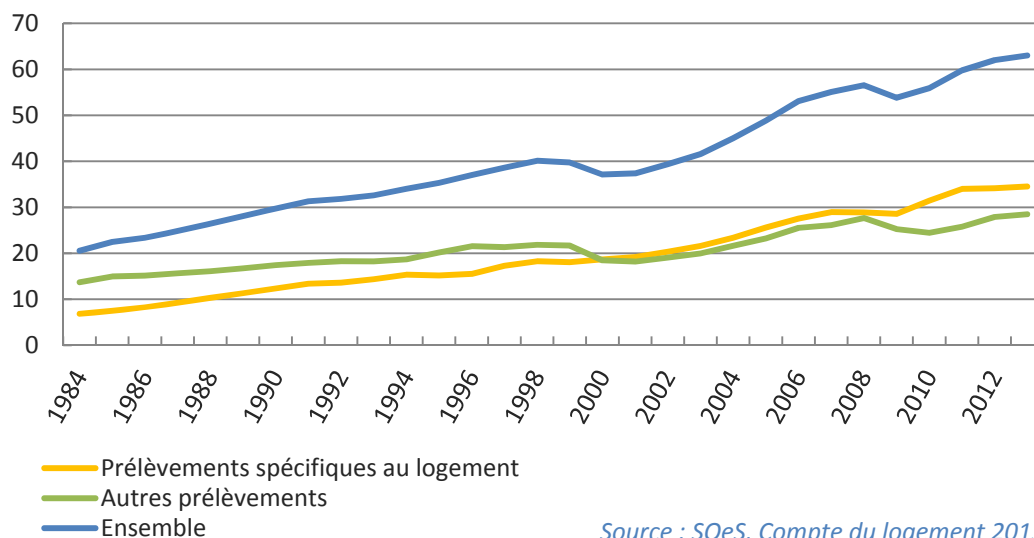
En outre, comme toute activité économique (via les prélèvements fiscaux), le logement contribue au budget de l'Etat et des collectivités locales à hauteur de 63 milliards d'euros en 2013 (cf. figure 9). On distingue deux types de prélèvements :

- les prélèvements spécifiques au logement, qui représentent 34,5 milliards d'euros. Ils se composent principalement des prélèvements liés à la production de services de logement (26,1 milliards d'euros), dont 75% sont issus de la taxe foncière sur les propriétés bâties (19,6 milliards d'euros) et des prélèvements liés à la mutation (8,4 milliards d'euros) qui reviennent, pour l'essentiel, aux collectivités locales ;
- les prélèvements à caractère plus général (28,5 milliards d'euros) tels la taxe sur la valeur ajoutée (23,7 milliards d'euros), la contribution sociale généralisée et la taxe revenu de solidarité active sur les revenus du capital et d'autres taxes (au sens du compte satellite du logement⁶³).

À ces deux types de prélèvement s'ajoutent la part d'impôt sur le revenu pesant sur les revenus fonciers ainsi que l'ISF sur la valeur des biens immobiliers.

⁶³ « Impôts, taxes et versements assimilés sur les rémunérations ».

Figure 9 : Montants des prélèvements relatifs au logement (en milliards d'euros courants)



2. Les aides au logement, entre soutien à l'activité et politique sociale

Les aides au logement jouent un rôle fondamental pour l'accès au logement des ménages modestes, dans un contexte d'inadéquation entre l'offre de logements et la demande. C'est pourquoi il est devenu classique dans la comparaison internationale de les rapporter au PIB afin de juger de l'effort consenti et en second ordre d'en comparer l'efficacité.

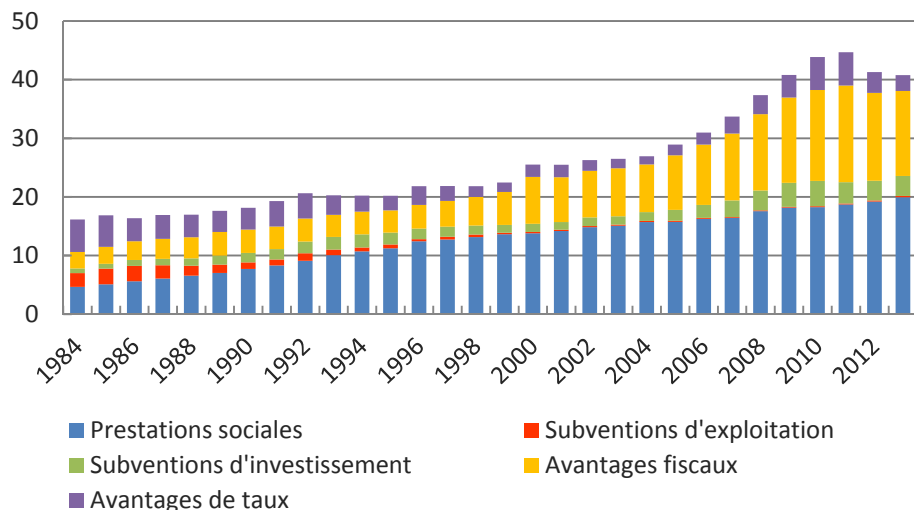
Ainsi, l'Etat accorde des aides de différente nature au secteur du logement, pour un montant global de 40,8 milliards d'euros en 2013 (soit 1,9% du produit intérieur brut).

On distingue cinq types d'aides (cf. figure 10), regroupées en deux catégories⁶⁴ principales :

- les prestations versées aux consommateurs de services de logement, essentiellement sous forme d'aides personnelles aux occupants. Elles représentent 48,9% du montant global, soit 19,9 milliards d'euros. Les consommateurs bénéficient également d'avantages fiscaux à hauteur de 1,5 milliards d'euros ;
- les avantages alloués aux producteurs de logement (19,3 milliards d'euros) dont les avantages fiscaux (13 milliards d'euros), les avantages de taux (2,7 milliards d'euros), les subventions d'investissement (3,4 milliards d'euros) et d'autres aides.

⁶⁴ Pour le détail des aides par filière, se reporter aux Comptes du logement publiés chaque année par le Commissariat général au développement durable, tableau 311 « Synthèse des aides au logement ».

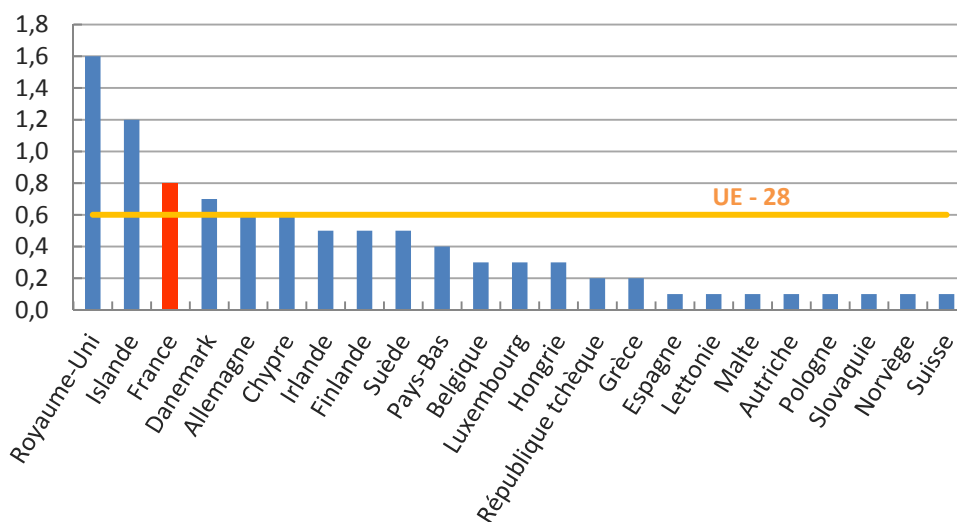
Figure 10 : Les aides au logement (en milliards d'euros)



Source : SOeS, Compte du logement 2013

Les prestations logement, c'est-à-dire les seules aides personnelles au logement (APL, ALS, ALF), ont progressé de 3,8% entre 2012 et 2013, pour se situer à 17,4 milliards d'euros en 2013, soit 0,8% du PIB (comme en 2011). Au regard de ce ratio, la France occupait, en 2012⁶⁵, la troisième position des pays de l'Union Européenne à 28 (UE-28), derrière le Royaume-Uni et l'Islande, et ressortait 0,2 point de PIB au-dessus de la moyenne européenne (cf. figure 11).

Figure 11 : Les prestations logement en Europe en 2012 (en % du PIB)



Note : les pays de l'UE qui n'apparaissent pas sur le graphique (Bulgarie, Estonie, Croatie, Italie, Lituanie, Portugal, Roumanie, Slovénie, Serbie, Turquie) ne distribuent pas de prestations sociales pour le logement.

Source : Eurostat

⁶⁵ Dernière année disponible à l'échelon européen.

Ces observations doivent toutefois être relativisées dès lors qu'une part des aides au logement relève d'une politique d'accompagnement social. En effet, les aides personnelles au logement constituent un indispensable complément de revenu pour certains ménages à faibles ressources.

L'évaluation de cette composante sociale⁶⁶ montre qu'environ un tiers du montant total des aides personnelles au logement, soit près de 6 milliards d'euros, relèverait d'une politique sociale plutôt que d'une politique du logement.

Au global, les aides personnelles au logement *stricto sensu* équivaldraient donc à 0,5 point de PIB, soit 0,3 point de moins que la référence nationale⁶⁷.

3. Le logement, créateur de croissance et de richesses

Au regard de ces éléments, nul ne saurait nier le rôle fondamental que tient le logement dans l'économie, notamment à travers la mobilisation de l'ensemble des acteurs de la filière (de la production de matériaux de construction à la gestion immobilière) implantés sur les territoires. Du fait de son importance, le logement est directement lié au cycle économique (le logement est induit par le cycle économique), mais il est également vecteur de croissance (rôle inducteur).

L'interaction entre le logement et le cycle économique trouve notamment son explication dans les flux d'investissements des agents économiques. Pour exemple, du côté des seuls ménages, l'investissement logement (la formation brute de capital fixe de la Comptabilité nationale) en 2014 contribue pour près de 5% au PIB en France⁶⁸. A ce titre, le logement est un facteur significatif de la croissance⁶⁹.

Par ailleurs, les relations techniques entre les différentes branches d'activité, illustrées par le tableau des entrées-sorties de la Comptabilité nationale, font apparaître un effet multiplicateur de la construction de logements sur l'économie. La construction, caractérisée par l'importance et la diversité de ses consommations intermédiaires (dont plus de 90% sont d'origine nationale), se répercute en chaîne sur l'ensemble de l'économie et engendre ainsi un surcroît d'activité dans les autres branches.

A cela s'ajoutent les effets en termes d'emploi. D'une manière générale, la construction contribue au processus de développement du pays. Il y a en effet une certaine corrélation entre le niveau de développement économique d'un pays et la part de la main-d'œuvre employée dans la construction. Par les effets multiplicateurs, le logement amplifie l'évolution de l'emploi secondaire et tertiaire dans l'ensemble des branches.

⁶⁶ Selon trois méthodes différentes, décrites en annexe 2.

⁶⁷ Ce qui ramènerait le poids de l'ensemble des aides au logement à 1,8% du PIB. Pour mémoire, 1 point de PIB représentait 21 milliards d'euros en 2013.

⁶⁸ L'investissement en construction (BTP et promotion immobilière) de tous les donneurs d'ordre (ménages, entreprises...) représente au total 10% du PIB.

⁶⁹ Cela n'en fait pas pour autant un facteur d'éviction du financement des entreprises. Voir à ce sujet l'étude COE-Rexcode, *L'immobilier est-il l'ennemi de la compétitivité ?*, septembre 2013.

D'autre part, la construction constitue un vecteur traditionnel de qualification de la main-d'œuvre non formée, voire même d'insertion. Ainsi, les ouvriers acquièrent une qualification plus grande dans la construction que dans la plupart des autres branches industrielles.

Aussi, en plus des enjeux sociaux que constitue la construction de logements, cet effet multiplicateur de la construction permet, en cas de mise en œuvre d'un plan de relance gouvernemental, de nourrir de nouvelles perspectives en matière d'activité économique.

4. Plan de relance logement : au-delà de la réponse aux besoins, un potentiel d'emplois et de richesses urgent et réalisable

Les aléas statistiques conduisent à raisonner non plus dans l'absolu mais en termes de degré de vraisemblance. Pour illustrer notre propos, on peut citer deux exemples sur le caractère relatif des grandeurs concernées. Les dernières publications du SOeS du 27 février 2015 bouleversent considérablement le comptage des niveaux de construction neuve en faisant passer pour 2014 le niveau des mises en chantier de 298 000 à 356 000. Dans le même temps, comme indiqué ci-dessus⁷⁰, l'évolution du nombre de nouveaux ménages et donc des besoins a été systématiquement sous-estimée dans les prévisions. Il en va de même de l'évaluation du retard en volume (300 000, 500 000, 800 000 selon les sources) et du délai pour rattraper ce même retard (5, 10 ou 15 ans).

En résumé, selon toutes les probabilités incluant les aléas statistiques, l'objectif affiché par le Président de la République et le Gouvernement de construire 500 000 logements par an à l'horizon 2017 nécessiterait la construction entre 200 000 (hypothèse haute) et 150 000 (hypothèse basse) logements.

Dans l'hypothèse haute, les 200 000 logements supplémentaires, se répartiraient en 50 000 logements locatifs sociaux⁷¹ et 150 000 constructions privées (60 000 par la promotion immobilière, hors VEFA HLM, et 90 000 en individuel diffus). Dans l'hypothèse basse, les 150 000 logements supplémentaires se décomposeraient en 50 000 logements locatifs sociaux et 100 000 constructions privées (40 000 en promotion immobilière, hors VEFA HLM, et 60 000 en individuel diffus)

Par ailleurs, l'objectif de construction se double d'un objectif à l'horizon 2017 de 500 000 logements rénovés sur le plan énergétique de manière significative contre 160 000 aujourd'hui (dont 100 000 HLM). Cela se traduirait par la rénovation de 340 000 logements de plus qu'aujourd'hui, dont 20 000 logements sociaux et 320 000 logements relevant du parc privé. Le parc existant, composé de 34 millions de logements, constitue un potentiel de rénovations de différente nature évalué à 55% des travaux réalisés par les entreprises de bâtiment. Pour le chiffrage du plan de relance, il a été fait ici le choix de se concentrer sur l'objectif de rénovation thermique.

⁷⁰ Cf. graphique 3

⁷¹ Y compris VEFA réalisée par les promoteurs immobiliers.

4.1. Un potentiel d'investissements

Selon nos calculs, la réalisation de l'objectif gouvernemental dans le neuf se traduirait par un surcroît d'investissement de 40,5 milliards d'euros TTC en hypothèse haute et de 29,3 milliards d'euros TTC en hypothèse basse. Hors terrain nu, les montants associés s'affichent respectivement à 28 et 20,5 milliards d'euros hors taxes (cf. annexe 3, premier item).

On estime également que la part des travaux de bâtiment dans le coût de construction d'un logement se situe à 50% du prix (cf. annexe 3, deuxième item), soit 62% du prix hors terrain nu. Ainsi, le surcroît de production associé aux seuls travaux de bâtiment, dans le cas où l'objectif de mises en chantier serait atteint, s'élèverait à 17,4 milliards d'euros hors taxes en hypothèse haute et à 12,5 milliards d'euros hors taxes en hypothèse basse.

Par ailleurs, le montant moyen TTC de travaux de rénovation énergétique s'élevant aujourd'hui à environ 18 000 euros⁷², dont 1 000 euros de travaux induits, on estime, sous certaines hypothèses, que la rénovation énergétique de 340 000 logements supplémentaires annuels à l'horizon 2017 se traduirait par un supplément de chiffre d'affaires de 5,7 milliards d'euros hors taxes en moyenne pour le secteur du bâtiment.

Ainsi, la réalisation des deux objectifs (construction et rénovation) représenterait un **investissement dans le bâtiment seul de 23,1 milliards d'euros hors taxes en hypothèse haute et de 18,2 milliards d'euros hors taxes en hypothèse basse, soit entre 18% et 15% du chiffre d'affaires actuel du secteur.**

4.2. Un potentiel d'emplois

Dans son manifeste « 1 million d'emplois... c'est possible »⁷³, le MEDEF a identifié l'immobilier (construction et rénovation) comme le premier levier sectoriel pour développer l'emploi.

Afin d'apprécier l'impact du surcroît d'investissement sur l'emploi, il convient de le convertir en les divisant par un contenu emploi (cf. le détail des calculs en annexe 3, quatrième item).

Pour la construction neuve, on retient près de 1,8 emploi par logement en hypothèse haute (0,9 emploi dans le bâtiment et 0,9 emploi dans le reste de la filière) et un peu plus de 1,4 emploi par logement en hypothèse basse⁷⁴ (0,7 emploi dans le bâtiment et 0,7 emploi dans le reste de la filière). La construction de 200 000 ou 150 000 logements supplémentaires par an permettrait de mobiliser 350 000 ou 214 000⁷⁵ emplois directs et indirects dans la seule filière du bâtiment.

Dans la rénovation énergétique, un actif réalise un montant annuel de chiffre d'affaires hors taxes d'environ 77 000 euros. 104 000⁷⁶ emplois seraient ainsi mobilisés pour la rénovation de 340 000 logements supplémentaires.

⁷² Montant TTC 2013. Le montant TTC 2014 est quasiment identique. On a supposé une stabilisation des prix hors taxes et on a appliqué une TVA de 5,5% au lieu de 7%. Cf. annexe 3, troisième item, pour le détail du chiffrage.

⁷³ *1 million d'emplois... c'est possible*, MEDEF, septembre 2014.

⁷⁴ Plus précisément, pour cette hypothèse, on a retenu un contenu emploi de 116 775 euros par an.

⁷⁵ Soit 280 000 ou 171 000 emplois nets créés.

⁷⁶ Soit 83 000 emplois nets créés, cf. détail des calculs en annexe 3, quatrième item.

Au total, la réalisation des deux objectifs de 500 000 opérations générerait la mobilisation de 454 000 emplois créés ou maintenus en hypothèse haute et 318 000 en hypothèse basse.

Tableau 2 : Impact des deux objectifs « 500 000 » sur l'emploi

	Hypothèse haute		Hypothèse basse	
	Création nette d'emplois	Total emplois mobilisés	Création nette d'emplois	Total emplois mobilisés
Construction neuve	280 000	350 000	171 000	214 000
Rénovation énergétique	83 000	104 000	83 000	104 000
Ensemble	363 000	454 000	254 000	318 000

4.3. Un potentiel de recettes

Au-delà de l'emploi, l'investissement supplémentaire en logements générerait deux types de recettes directes⁷⁷ (cf. tableau 3) :

- pour l'Etat, la TVA acquittée sur l'investissement « bâtiment », soit respectivement 3,2 et 2,2 milliards d'euros en hypothèses haute et basse⁷⁸ ;
- pour la Sécurité sociale, les cotisations patronales et salariales, soit respectivement 7,4 et 5,2 milliards d'euros supplémentaires en hypothèses haute et basse⁷⁹.

Tableau 3 : Recettes nettes générées par l'atteinte du double objectif « 500 000 » (en milliards d'euros)

	Hypothèse haute	Hypothèse basse
TVA	3,2	2,2
Cotisations sociales	7,4	5,2
Indemnisations AT ou MP⁸⁰	-0,2	-0,1
Indemnisations du chômage	0,0	0,0
Recettes totales	10,4	7,3

Il convient également d'estimer les dépenses engagées par l'Etat dans le cas où l'investissement ne serait pas réalisé.

En termes d'indemnisation chômage (soit une perte de 16 638 euros par actif sans emploi selon les estimations de la FFB), cela représente respectivement 6,0 et 4,2 milliards d'euros pour les 363 000 et 254 000 emplois non créés en hypothèses haute et basse.

⁷⁷ Notre estimation ne concerne que les recettes de niveau national, au bénéfice direct de l'Etat. Les taxes locales (ex : TFPB), au bénéfice des collectivités, n'entrent pas dans ce champ.

⁷⁸ Taux 2014 de 20% pour la construction neuve privée et 5,5% pour la construction locative sociale ainsi que les travaux de rénovation énergétique.

⁷⁹ En retenant un taux de charges patronales de 42,1%, un taux de charges salariales de 21,1% et un salaire annuel brut de 32 099 euros pour un actif du secteur de la construction, le montant annuel des charges sociales s'élève à 20 298 euros par salarié.

⁸⁰ AT : Arrêt de Travail ; MP : Maladie Professionnelle.

Et au-delà de la filière bâtiment...

La réalisation des deux objectifs de 500 000 opérations se traduirait par un accroissement de la production de 33,7 milliards d'euros en hypothèse haute ou de 26,2 milliards d'euros en hypothèse basse. Par le jeu des consommations intermédiaires, la construction pèse plus que sa valeur ajoutée sur le niveau de production général de l'économie. Selon le tableau des entrées et sorties symétriques fourni par l'Insee (pour le détail de la méthode, dite « de Léontief », cf. annexe 3, cinquième item), il ressort que **la production nationale progresserait, toutes branches incluses, de 62,5 milliards d'euros en hypothèse haute ou de 48,6 milliards d'euros en hypothèse basse**, soit un ratio de 1,85 euro en sortie pour 1 euro investi dans la construction.

En termes de valeur ajoutée, cela représente un gain de 26,3 milliards d'euros en hypothèse haute ou de 20,4 milliards d'euros en hypothèse basse pour l'économie nationale, soit 1,3 ou 1,0 point de PIB, toutes choses égales par ailleurs.

Dans le même temps, les **importations progresseraient de 6,9 ou de 5,3 milliards d'euros**, ce qui correspond à 11% de l'effet domestique, soit un faible impact.

Enfin, le surcroît d'activité domestique jouerait positivement sur le niveau de l'emploi des différentes branches de l'économie. Toutes choses égales par ailleurs, **la hausse de production entraînerait la création nette de 411 000 postes en hypothèse haute ou de 320 000 postes en hypothèse basse**, hors effet de substitution, ce qui équivaut à un recul du chômage de 1,5 ou de 1,1 point.

III. Les orientations du MEDEF pour une politique du logement plus efficace

1. Libérer du foncier constructible à des conditions abordables dans les secteurs où sont localisés les besoins

Aujourd'hui, la matière première pour la construction de logements, le terrain, fait défaut et participe au renchérissement des opérations alors même qu'il y a abondance de terrains urbains propices à la construction. Cette insuffisance paradoxale résulte non pas d'un manque de place sur le territoire (la France n'est ni Monaco, ni Singapour), mais d'une trop faible mise sur le marché des terrains, tant privés que publics, particulièrement en zones urbaines. Il faut inverser cette tendance en mobilisant le foncier constructible et en luttant contre le malthusianisme local trop fréquent. En effet, au moment où l'Etat mobilise des moyens juridiques et financiers multiples dans un cadre législatif clair (celui de la loi SRU, qui recommande de bâtir la ville sur la ville), il n'est pas admissible qu'il y ait autant de blocages au niveau local.

1.1. Mobiliser les terrains publics

S'agissant des fonciers publics, l'expérience de la candidature de Paris aux derniers Jeux Olympiques montre qu'on sait les trouver quand on le veut (les 27 hectares constructibles des Batignolles étaient mobilisables depuis longtemps...). La loi de mobilisation de janvier 2013⁸¹ devait permettre la libération d'un nombre important de terrains publics. Qu'en est-il aujourd'hui ? En septembre 2012, Cécile Duflot (alors ministre du logement) a annoncé la mise à disposition gratuite de 930 terrains susceptibles de permettre la construction de 110 000 logements sociaux entre 2012 et 2016. Ce chiffre s'étant très vite avéré inexact, 224 lieux ont été finalement répertoriés par les Préfets de Région début 2014. Début 2015, 110 terrains étaient identifiés pour des opérations de construction prioritaires. A ce jour, à peine une douzaine de cessions de terrains publics aurait été réalisée.

En premier lieu, le MEDEF propose donc de mettre en place une base de données transparente et accessible à tous les opérateurs, recensant les terrains publics avec leurs caractéristiques et un contact auprès du propriétaire public.

Une fois le foncier public identifié et disponible, le MEDEF demande qu'une procédure de cession soit établie avec un calendrier permettant aux opérateurs privés de se porter acquéreurs. Le MEDEF demande également que l'aménagement d'un certain nombre d'entre eux soit confié au secteur privé, le cas échéant, en association avec des bailleurs sociaux, pour réaliser des opérations mixtes sous la supervision de la collectivité locale compétente. D'une manière générale, il importe de développer la culture de projet en s'appuyant sur le savoir-faire des opérateurs notamment privés.

Enfin, il faut lutter contre la thésaurisation des terrains par les Etablissements Publics Fonciers (EPF) et les astreindre à un délai maximal de détention. Le cas échéant, le Préfet de Région doit pouvoir imposer la vente. Par ailleurs, d'autres critères que la surenchère financière doivent s'imposer lorsqu'un EPF ou un aménageur public vend une emprise foncière à un opérateur : la spéculation n'est pas compatible avec l'intérêt général.

⁸¹ Loi 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. Les terrains nus ou bâtis du domaine privé de l'Etat, ou de certains établissements publics, peuvent être mis en vente. La loi prévoit que le prix de cession de ces terrains peut être inférieur à leur valeur vénale dès lors qu'ils ont vocation à accueillir des logements, notamment sociaux.

1.2. Mobiliser les terrains privés

Concernant les terrains privés, la fiscalité actuelle encourage les propriétaires à différer le plus longtemps possible la cession pour être exonérés de l'imposition des plus-values.

C'est pourquoi le MEDEF préconise de mettre en place un régime fiscal simple et lisible reposant sur la valeur vénale des terrains, avec une inversion de l'abattement sur les plus-values : plus le terrain constructible est mis en vente rapidement, plus l'abattement est significatif. Cela inciterait les propriétaires fonciers à vendre leurs terrains dès qu'ils deviennent constructibles.

Préalablement et afin de créer un « choc d'offre » en permettant aux propriétaires de terrains détenus depuis des années de les céder rapidement et de façon massive, le MEDEF propose de mettre en place un régime transitoire exceptionnel : pendant une durée de 3 ans, des abattements significatifs et dégressifs seraient instaurés (par exemple, 66% en année n, 50% en n+1 puis 33% en n+2) sur la plus-value réalisée. L'effet d'aubaine devrait être limité : actuellement, les propriétaires préfèrent attendre plutôt que vendre alors que, si la mesure rencontre le succès espéré, elle permettra la construction rapide d'un nombre important de logements supplémentaires, avec des retombées économiques (recettes fiscales, diminution des dépenses publiques). En cas d'échec, le coût en sera par hypothèse très limité.

Sur ce sujet, on peut souligner que les mesures du plan de relance présenté par Manuel Valls le 29 août 2014 vont dans le bon sens même si elles demeurent insuffisantes :

- alignement de la taxe sur les plus-values sur celles des immeubles bâtis, soit une exonération totale de plus-values au bout de 22 ans de détention à l'impôt sur le revenu (contre 30 ans auparavant), mais de CSG-CRDS seulement au bout de 30 ans. Le MEDEF estime que l'alignement des deux régimes sur 22 ans est une nécessité pour donner de la lisibilité au dispositif ;
- pour toute promesse de vente conclue avant le 31 décembre 2015 : abattement exceptionnel de 30% de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux sur les plus-values réalisées. Le MEDEF considère que le pourcentage et la durée de la mesure restent insuffisants pour créer un véritable « choc d'offre » et surtout que la limitation aux communes relevant de l'article 232 du CGI (1 150 communes environ) en réduit drastiquement la portée. Le MEDEF recommande de retenir les communes dans lesquelles l'Etat considère que le manque de logements est fort, à savoir celles situées dans les zones Abis, A, B1 et B2 éligibles au sens du dispositif « Pinel » ;
- en cas de donation de terrain réalisée jusqu'à fin 2015 : abattement exceptionnel de 100 000 euros sur l'assiette des droits pour le cédant, à la condition que le terrain soit ultérieurement construit.

En complément, il faut envisager la mobilisation (volontaire) de solutions foncières privées par les entreprises (cf. grande distribution, industries... qui détiennent des friches ou des réserves non utilisées). La « loi de simplification »⁸², qui ouvre la possibilité de construire sur les emprises de parkings commerciaux, est un bon point de départ. Le maintien du taux réduit de l'impôt sur les

⁸² Loi n°2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives. Le texte facilite notamment le développement de projets de construction de logements dans les zones à dominante commerciale.

sociétés en cas de plus-value sur la cession d'un terrain en vue d'y construire du logement⁸³ constitue également un passage obligé.

1.3. Lutter contre le malthusianisme local

S'agissant de la lutte contre le malthusianisme local, le MEDEF recommande la mobilisation du foncier disponible *via* deux mesures techniques simples, même si leur acceptabilité par la société civile ne va pas de soi :

- accélérer le transfert de la compétence de l'urbanisme (droit des sols) des communes au niveau intercommunal par la généralisation des PLUI⁸⁴, au moins dans les bassins de vie urbains, et supprimer les restrictions imposées par le Sénat dans la loi ALUR ;
- augmenter les ressources des collectivités « bâtisseuses », en jouant notamment sur la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Le *think tank* Terra Nova⁸⁵ a fait une proposition qui va dans ce sens : conditionner une partie de la DGF à la réalisation des objectifs du PLU afin d'encourager les collectivités bâtisseuses et de pénaliser les autres.

Synthèse des propositions du MEDEF pour

libérer du foncier constructible à des conditions abordables là où sont localisés les besoins

- Recenser les terrains publics dans une base de données accessible à tous les opérateurs.
- Développer la culture de projet en s'appuyant sur le savoir-faire des opérateurs privés.
- Astreindre les EPF à un délai maximal de détention et permettre aux Préfets de Région d'imposer la vente de terrains.
- Mettre en place un régime fiscal simple et lisible reposant sur la valeur vénale des terrains, avec une inversion de l'abattement sur les plus-values.
- Créer rapidement un « choc d'offre » *via* un régime transitoire exceptionnel pendant 3 ans avec des abattements significatifs et dégressifs sur la plus-value réalisée.
- Envisager la mobilisation volontaire de solutions foncières privées par les entreprises détenant des friches ou des réserves non utilisées.
- Accélérer le transfert de la compétence urbanisme au niveau intercommunal par la généralisation des PLU intercommunaux.
- Augmenter les ressources des collectivités « bâtisseuses » en jouant notamment sur la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

⁸³ Cf. article 210F du Code Général des Impôts.

⁸⁴ Plan Local d'Urbanisme Intercommunal.

⁸⁵ Cf. *Des logements trop chers en France, une stratégie pour la France*, avril 2014.

2. Maîtriser l'élaboration des règles de construction pour contenir les coûts

Pour le MEDEF, la maîtrise des coûts de construction passe obligatoirement par :

- la mise en place d'un moratoire effectif et appliqué pendant au minimum 3 ans sur l'élaboration de tout nouveau texte réglementaire et normatif s'imposant au secteur de la construction afin d'en limiter la prolifération ;
- l'abrogation des règles et normes obligatoires inutiles, excessives, ou que la stagnation durable du pouvoir d'achat des ménages rend prématurées ;
- la mise en œuvre d'un nouveau mode d'élaboration et de régulation des règlements, normes et labels par l'ensemble des acteurs (législateur et professionnels).

Cette nouvelle gouvernance constitue un élément clef dans la maîtrise des coûts. Il est en effet indispensable que la production réglementaire et normative intègre le temps d'apprentissage et d'appropriation nécessaire aux maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre, ainsi qu'aux entreprises de construction et aux industriels. Ce temps d'apprentissage est d'autant plus nécessaire qu'il conditionne les éventuelles économies d'échelle dans la filière du bâtiment, et donc la maîtrise des coûts de production dans un contexte financier qui ne permet plus d'absorber des hausses. Il est aussi très important pour les industriels, qui peuvent ainsi développer des solutions innovantes et robustes et se préparer à conquérir des marchés dans un secteur où la France peut prétendre à l'excellence.

Enfin, il est essentiel de détecter les cas d'incompatibilités techniques manifestes qui conduisent à des impossibilités de construire, et de les analyser en détail afin de permettre aux pouvoirs publics, élus et administration de trancher si nécessaire entre différentes options. De manière générale, la remise à plat des différentes réglementations (thermique, amiante, sismique, accessibilité...) doit s'efforcer de trouver le juste équilibre entre les impératifs de sécurité, santé, confort mais aussi de supportabilité économique.

De ce point de vue, le bilan des actions menées par les pouvoirs publics est en demi-teinte.

Une pause normative a été annoncée par le Président de la République en 2012. Néanmoins, elle est dans la pratique régulièrement battue en brèche par l'instauration de contraintes nouvelles : nouvelles règles de stationnement pour les modes de transport alternatifs à l'automobile, labels ou nouvelles normes annoncées (BEPOS par exemple) ou encore de dispositions qui créeront de nouvelles contraintes ou conduiront à l'explosion de litiges (par exemple : la mise en œuvre de la RT⁸⁶).

S'il est encore prématuré d'en mesurer l'ampleur et l'impact, les mesures présentées par le gouvernement depuis juin 2014⁸⁷, inspirées des propositions communes des fédérations professionnelles⁸⁸, et dont l'objectif est de diminuer de 10% les coûts de construction, vont dans la

⁸⁶ Réglementation Thermique.

⁸⁷ Mise en œuvre annoncée avant fin 2014 pour les 50 premières, puis en 2015 pour les 50 suivantes.

⁸⁸ Les fédérations impliquées dans la construction de logements (USH, FPI, FFB, CAPEB, UMF, EPL, SNAL, UNTEC) ont produit un document commun : *Propositions d'adaptation ou de suppression des exigences réglementaires et normatives pour agir sur le coût de production des bâtiments d'habitation*, novembre 2013.

bonne direction. C'est une première étape significative, qui doit être poursuivie en respectant le calendrier établi.

L'article 7 de la loi du 20 décembre 2014 (cf. supra) comporte des avancées intéressantes, telles que la réduction des places de stationnement en zone tendue et l'étude de modalités alternatives à l'enquête publique. De même, la mission confiée au Préfet Jean-Pierre Duport par le gouvernement sur la réduction des délais d'obtention des permis de construire est un signe encourageant qui reste, toutefois, à être suivi d'effets. La confirmation de ces objectifs le 30 octobre 2014 est un point positif. Néanmoins, l'inquiétude est forte de voir certaines de ces annonces, parmi les plus efficaces, être discrètement abandonnées sous couvert de « difficultés de mise en œuvre ».

Quant à la nouvelle gouvernance des normes, qui s'apprêtait à être mise en place, elle vient déjà d'être modifiée dans le projet de loi sur la transition énergétique. Ce texte impose la création d'un Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique, dont le libellé et la composition laissent à penser que la gouvernance des normes ne constituera plus son objectif prioritaire.

Synthèse des propositions du MEDEF pour maîtriser l'élaboration des règles de construction pour contenir les coûts

- Limiter la prolifération des textes s'imposant au secteur de la construction par un moratoire appliqué pendant au moins 3 ans.
- Effectuer une revue des règles et normes obligatoires inutiles, excessives ou rendues prématurées par la stagnation durable du pouvoir d'achat des ménages.
- Elaborer une nouvelle gouvernance des règlements, normes et labels par l'ensemble des acteurs, qui intègre le temps d'apprentissage et d'appropriation nécessaire aux professionnels.
- Détecter les cas d'incompatibilités techniques manifestes conduisant à des impossibilités de construire, afin de permettre aux pouvoirs publics de trancher si nécessaire entre différentes options.

3. Rendre plus incitatifs et stables les dispositifs publics favorisant l'achat d'un logement

Tous les segments ont souffert de l'effondrement de la construction, l'accession à la propriété comme l'investissement locatif, ce dernier regroupant depuis 15 ans près du tiers du logement neuf en secteur urbain. Pour augmenter l'offre de logements, il faut donc relancer la construction simultanément sur ces deux segments, d'autant plus que, pour les particuliers, l'achat d'un logement est la forme la plus usuelle de constitution d'un patrimoine⁸⁹ susceptible de permettre, à terme, la consolidation de la pension de retraite, par la réduction de la dépense en logement et/ou la perception d'un revenu complémentaire. Cela met particulièrement en évidence le lien entre le logement et la retraite.

⁸⁹ En 2010, date de la dernière enquête patrimoine de l'INSEE, le patrimoine brut des ménages est principalement constitué de biens immobiliers (62%).

Dans ce contexte, le MEDEF recommande de :

- renforcer l'attractivité des dispositifs d'aide à l'investissement locatif à destination des ménages ;
- faire revenir les institutionnels dans l'investissement en logements, non par des dispositions coercitives, mais par la mise en place d'un environnement juridique et fiscal incitatif ;
- relancer l'accession à la propriété en solvabilisant les primo-accédants modestes par un allongement des différés de remboursement du PTZ+, par la sécurisation de l'accession sociale (y compris dans le logement privé par un mécanisme à créer) et, en zones tendues, par la mise en place d'un prêt de long terme en faveur de l'accession intermédiaire ;
- éviter la suppression par les autorités prudentielles européennes du service de prêts à taux fixes, qui fonde le modèle français de distribution du crédit immobilier, et alors que les résultats des *stress tests* récents de la BCE montrent que ce modèle ne présente pas de risque significatif pour les établissements de crédit.

Les récentes annonces du Gouvernement vont, dans l'ensemble, plutôt dans la bonne direction, à condition qu'elles soient appliquées sans retour en arrière.

Pour l'investissement locatif, les dispositions concernant le dispositif « Pinel » devraient permettre un nouvel essor du produit, grâce à :

- la possibilité de louer aux ascendants et descendants ;
- la création de durées variables d'engagement de location (6, 9 ou 12 ans) ;
- la transparence fiscale pour les SCPI.

L'impact annuel de l'ensemble de ces mesures améliorant le dispositif pourrait représenter, en première estimation, entre 10 000 et 20 000 nouveaux logements en année pleine. Il faut, surtout aujourd'hui, en assurer la pérennité, la multiplication des changements étant de nature à décourager les investisseurs potentiels, comme les opérateurs et les financeurs.

De même, le retour des institutionnels dans le logement devrait conforter cette relance de l'investissement locatif. S'il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité du dispositif qui leur est dédié (« Pinel institutionnel »), dont les conditions de mise en œuvre ont été arrêtées en décembre 2014, les contraintes sur l'arbitrage du patrimoine instaurées par la loi ALUR peuvent avoir un effet dissuasif non négligeable.

S'agissant de l'accession à la propriété, l'allongement récent des durées de différés de remboursement en faveur des ménages modestes dans le PTZ+ est une mesure positive du plan de relance d'août 2014. Cela devrait permettre aux banques de considérer ce prêt comme un quasi-apport personnel et donc contribuer à relancer le marché. L'effet sur la production pourrait se traduire, selon les premières estimations, par 7 000 à 8 000 logements supplémentaires par an. Des différés encore plus longs permettraient à davantage de ménages modestes d'accéder à la propriété.

Par ailleurs, la réouverture du PTZ+ dans le parc existant sous conditions de travaux pour des opérations réalisées dans des centres-bourgs contribuera utilement à la fluidité du marché et au

maintien d'un parc de qualité au sein de zones certes moins denses mais où les besoins existent cependant.

**Synthèse des propositions du MEDEF pour
rendre plus incitatifs et stables les dispositifs publics favorisant l'acquisition d'un logement**

- Renforcer l'attractivité des dispositifs d'aide à l'investissement locatif pour les ménages.
- Inciter les institutionnels à réinvestir dans le logement en instaurant un environnement juridique et fiscal adapté.
- Relancer l'accession à la propriété en solvabilisant les primo-accédants modestes par un allongement des différés de remboursement du PTZ+, par la sécurisation de l'accession sociale et, en zones tendues, par la mise en place d'un prêt de long terme en faveur de l'accession intermédiaire.
- Eviter la suppression, par les autorités prudentielles européennes, du service de prêts à taux fixes.

4. Favoriser la rénovation du parc existant

Près de 70% des logements (tant publics que privés) ont été construits avant 1982, et seulement 8,5% datent de moins de 15 ans. Si la surface des logements et leur confort sanitaire (eau chaude, WC) se sont beaucoup améliorés, des progrès restent à faire en termes de sécurité, de performance énergétique et de confort général (bruit, humidité, lumière...).

Par ailleurs, les enjeux liés à la perte d'autonomie (handicap, dépendance) et au vieillissement de la population (maintien à domicile des personnes âgées) nécessitent l'adaptation d'au moins 2 millions de logements⁹⁰.

Enfin, le bâtiment en général, y compris le logement, de sa conception à son éventuelle démolition, en passant par son usage quotidien, représente plus de 40% de l'énergie consommée en France. A l'évidence, toutes les études le prouvent, il y a là un gisement considérable d'économies. Le parc ancien représentant plus de 90% du parc existant, c'est donc en priorité sur lui que doivent se concentrer les efforts pour atteindre la performance énergétique des logements, car le parc de logements neufs est déjà parmi les plus performants en Europe.

Pourtant, malgré les annonces diverses et les plans multiples, le marché de la rénovation énergétique tarde à décoller, pour au moins trois raisons :

- les ménages engagent prioritairement des travaux liés à l'urgence, au confort et à l'agrandissement, en réponse à leurs besoins quotidiens ;
- le retour sur investissement est long pour les ménages, qui ne perçoivent pas immédiatement les économies générées par les travaux d'amélioration sur leurs factures d'énergie;

⁹⁰ Cf. Rapport de l'Anah et de la Cnav, *Adaptation des logements pour l'autonomie des personnes âgées*, Conseil d'Analyse Stratégique, décembre 2013.

- la difficulté, à tous niveaux, de disposer d'une information pertinente, d'un diagnostic de qualité à coût abordable, etc. Il y a beaucoup à faire encore pour que tous les acteurs collaborent et parlent le même langage.

L'expérience du *green deal* anglais est, de ce point de vue, particulièrement éclairante⁹¹. Elle montre qu'un dispositif de soutien efficace nécessite un effort de qualité et d'encadrement de l'offre, et qu'il doit s'inscrire dans le temps en évitant les effets de « stop and go ».

C'est pourquoi le MEDEF recommande de mettre en place une politique de rénovation qui s'inscrive dans la durée en privilégiant les axes suivants :

- renforcer l'essor d'offres globales, simples, compréhensibles et produisant des effets mesurables, notamment à destination des particuliers qui ne peuvent pas s'improviser maîtres d'ouvrage sur des sujets aussi complexes ;
- poursuivre les efforts d'amélioration de l'offre en recourant notamment aux outils informatiques (type BIM⁹²) ;
- améliorer les dispositifs financiers incitatifs existants en veillant à leur pérennité ;
- prévoir des durées de validité longues pour les dispositifs spécifiques aux copropriétés (exemple : éco-PTZ collectif) afin de tenir compte des processus de décisions imposés par la législation (tenue des assemblées générales) ;
- favoriser l'innovation et la recherche de nouveaux matériaux, énergétiquement performants, faciles à utiliser et moins coûteux que les solutions actuelles ;
- maintenir le taux de TVA à 5,5% et le CITE⁹³ afin d'inciter les ménages à réaliser des travaux de rénovation énergétique.

A ce stade, force est de constater que la politique du Gouvernement ne présente pas la continuité nécessaire : le programme « Habiter Mieux »⁹⁴ de l'Anah⁹⁵, victime de son succès suite au renforcement de la mi-2013, a dû être freiné dès l'été 2014 du fait d'une demande sensiblement supérieure aux prévisions.

La création du CITE, en remplacement du CIDD⁹⁶, au 1^{er} septembre 2014 constitue une avancée, du fait de son taux unique et majoré (30%) ainsi que de la suppression des critères « plafond de revenus » et « bouquet de travaux », trop compliqués. Reste toutefois à s'assurer de son avenir au-delà de 2015. Quant à l'éco-prêt à taux zéro, sa simplification (harmonisation des critères techniques avec ceux du CITE, transfert de la validation technique des dossiers des banques vers les entreprises) est de bon augure.

⁹¹ Cf. annexe 4.

⁹² Le BIM (Building Information Model), aussi appelé maquette numérique, est un fichier qui concentre l'ensemble de l'information technique de l'ouvrage. En savoir plus sur : www.toutsurlebim.fr.

⁹³ Crédit d'Impôt pour la Transition Energétique.

⁹⁴ C'est une aide accordée aux ménages modestes pour améliorer le confort thermique de leur logement et ainsi les aider à réduire leurs factures énergétiques. Il constitue le volet social du plan de rénovation thermique lancé par le Président de la République en mars 2013.

⁹⁵ Agence nationale de l'habitat.

⁹⁶ Crédit d'Impôt Développement Durable.

Mais il convient avant tout de finaliser au plus vite la liste des textes définissant l'éco-conditionnalité (règles de sous-traitance, champs d'intervention du tiers-vérificateur,...), mesure entrée en vigueur depuis plusieurs mois déjà.

De façon générale, les politiques de rénovation doivent, pour porter leurs fruits, être en adéquation avec l'intérêt de l'occupant. En effet, ce dernier va rénover son logement si cela répond à une préoccupation d'ordre personnel : confort, sécurité, gain économique.

Synthèse des propositions du MEDEF pour favoriser la rénovation du parc existant

- Renforcer l'essor d'offres globales, simples, compréhensibles et produisant des effets mesurables.
- Poursuivre les efforts d'amélioration de l'offre en recourant notamment aux outils informatiques type BIM.
- Améliorer les dispositifs financiers incitatifs existants en veillant à leur pérennité : maintenir le taux de TVA à 5,5% sur les travaux de rénovation énergétique et le CITE.
- Prévoir des durées de validité longues pour les dispositifs spécifiques aux copropriétés afin de tenir compte des processus de décisions imposés par la législation.
- Favoriser l'innovation et la recherche de nouveaux matériaux, énergétiquement performants, faciles à utiliser et moins coûteux que les solutions actuelles.

5. Rééquilibrer les rapports locatifs (comment investir sans confiance ?) et créer un véritable statut du bailleur privé

La mise en location de logements existants et la relance de l'investissement locatif privé, essentielle pour l'économie du logement, passent en premier lieu par un rééquilibrage des rapports locatifs. Pour ce faire, le MEDEF recommande :

- d'abroger les dispositions les plus contre-productives de la loi ALUR, principalement le dispositif d'encadrement des loyers ;
- de réviser les règles de répercussion des charges auprès des locataires ;
- de simplifier et raccourcir les procédures à l'encontre des locataires défaillants de mauvaise foi ;
- d'assouplir les conditions qui permettent au propriétaire de retrouver l'usage de son bien en fin de bail.

Les bailleurs privés sont lourdement taxés (droits d'enregistrement lors de l'acquisition, impôt sur les plus-values lors de la revente, TFPB⁹⁷, imposition des revenus fonciers...). Pour accompagner le rééquilibrage des rapports locatifs, le MEDEF préconise donc la mise en place d'un véritable statut du bailleur privé, doté d'un régime fiscal adapté et pérenne dans le temps. Ce nouveau régime fiscal,

⁹⁷ Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties : impôt local dû tous les ans par le propriétaire d'un bien immobilier.

plus incitatif, qui pourrait s'inspirer du système pratiqué en Allemagne : un amortissement de plein droit de la valeur du bâti (2% par an pendant 50 ans), avec exonération des plus-values après 10 ans de détention du bien et imputation du déficit foncier sur le revenu global positif.⁹⁸

Aujourd'hui, 60% des ménages sont éligibles au logement HLM (plafonds PLUS). Or, seuls 26% d'entre eux sont logés dans le parc social. De surcroît, les deux tiers des ménages disposant de revenus inférieurs à 60% des plafonds PLUS logent dans le parc privé, qui constitue un parc social de fait. Cela montre que l'investissement privé est aussi un élément de réponse aux besoins des plus modestes et que le caractère social d'un logement tient plus de l'occupant que de sa propre classification.

Afin de pallier le manque de logements HLM dans les secteurs sous forte tension immobilière, des solutions de logement à caractère social pourraient donc être développées dans le parc privé existant⁹⁹. Selon les travaux menés par la FNAIM, 100 000 logements pourraient être mobilisés via des conventions à loyers maîtrisés, en contrepartie de la mise en œuvre d'un bail solidaire d'une durée de 9 ans minimum.

Pour ce faire, il est proposé la mise en place d'un régime fiscal dédié afin d'inciter les propriétaires-bailleurs à mettre en location des biens répondant à des critères sociaux (loyers plafonnés accessibles à des ménages sous revenus plafonds). Ce régime, déclinaison de celui accordé aux organismes HLM, se caractériserait par une combinaison d'allègements d'imposition au titre des revenus fonciers, des taxes foncières, de l'ISF, ainsi que sur les plus-values de cession.

Enfin, dans les secteurs où l'amplitude des loyers est forte entre le parc social et le parc privé, il paraît aujourd'hui indispensable de fluidifier le marché en favorisant la production d'une offre de logements intermédiaires. Les mesures actuellement mises en place afin d'inciter les investisseurs institutionnels à réinvestir sur ce créneau de marché doivent être approfondies, voire améliorées, pour produire leur plein effet. Il faut notamment éviter de restreindre le développement de programmes de logements intermédiaires en les soumettant systématiquement à une obligation de production de 25% de logements sociaux. En effet, cette contrainte, issue de l'article 55 de la loi SRU, s'impose au niveau de la collectivité et non de l'immeuble.

Cette offre complémentaire permettrait de faciliter la mixité de statuts d'occupation dans des milliers d'immeubles existants et favoriserait la baisse des loyers.

⁹⁸ ANIL, *Comment empêcher l'érosion du parc locatif privé ?*, Habitat Actualité, Janvier 2012.

⁹⁹ Pour rappel, 28% des ménages éligibles au logement social (plafonds PLUS) sont logés dans le parc locatif privé.

Synthèse des propositions du MEDEF pour rééquilibrer les rapports locatifs et créer un véritable statut du bailleur privé

- Abroger les dispositions les plus contreproductives de la loi ALUR, notamment l'encadrement des loyers.
- Réviser les règles de répercussion des charges auprès des locataires.
- Simplifier et raccourcir les procédures à l'encontre des locataires défaillants de mauvaise foi.
- Assouplir les conditions permettant au propriétaire de retrouver l'usage de son bien en fin de bail.
- Instaurer un véritable statut du bailleur privé doté d'un régime fiscal adapté et pérenne dans le temps.
- Là où l'offre HLM ne répond pas la demande, mettre en œuvre dans le parc privé un bail solidaire de 9 ans minimum doté d'un régime fiscal adapté.
- Favoriser la production d'une offre de logements intermédiaires en évitant d'imposer systématiquement 25% de logements sociaux dans chaque programme.

6. Rendre la réponse du logement social plus efficiente dans un contexte budgétaire contraint

Le parc social ne peut plus répondre à une demande qui s'accroît considérablement et se diversifie. En effet, fin 2012, 1,7 million de ménages étaient en attente d'un logement social, dont près d'un tiers dans la seule région Ile-de-France. Parmi les demandeurs, 500 000 occupaient déjà un logement social et souhaitaient en changer pour des raisons familiales ou professionnelles.

Dans un contexte d'aggravation de la pauvreté, le taux de rotation moyen des locataires est deux fois plus faible dans le parc social (8,8%) que dans le parc privé (18,7%). Cette situation est accentuée par le droit illimité au maintien dans les lieux, qui doit être revu. Variable selon les territoires, la rotation des locataires sociaux est d'autant plus faible que les tensions foncières sont élevées.

Face à cette situation, les aides financières de l'Etat et des collectivités territoriales étant par ailleurs appelées à se réduire, il apparaît nécessaire de remettre à plat les modalités de financement du logement social et d'améliorer l'efficacité du parc existant.

En premier lieu, il est indispensable de développer la rénovation et l'adaptation du parc sur l'ensemble du territoire, ainsi que la production de logements neufs sur les secteurs où l'offre ne répond pas à la forte demande. Dans ces conditions, le MEDEF recommande de :

- concentrer l'effort des organismes HLM sur la production d'une offre diversifiée de logements sociaux, de logements thématiques et sur l'accès social à la propriété sécurisée (PSLA, vente HLM...), suivant les besoins effectifs identifiés dans les territoires ;

- supprimer la limite de compétence territoriale des organismes HLM pour leur permettre de construire partout où les besoins sont identifiés ;
- acquérir les grands fonciers publics de façon massive et à des conditions abordables, via des groupements mixtes associant les promoteurs privés ;
- optimiser la mutualisation financière entre organismes, regrouper les opérateurs HLM qui n'atteignent pas la taille critique requise au regard des attentes en matière d'investissement et de services aux locataires ;
- développer toutes les solutions de montages financiers offertes par le démembrement de propriété en locatif ou en accession ;
- introduire une modulation des conditions des prêts de la Caisse des Dépôts et Consignations (taux, durée), suivant le niveau de tension foncière dans les territoires.

Ensuite, les organismes doivent pouvoir accroître leurs fonds propres afin de les réinvestir dans la production de logements supplémentaires. Ceci en « valorisant » une part du parc existant, ce qui suppose de :

- développer la vente HLM sécurisée aux occupants du parc social, les organismes HLM pouvant assurer la gestion des copropriétés ainsi constituées, et ne plus en faire un tabou ;
- faciliter cette démarche en simplifiant le régime d'autorisations administratives et en adaptant l'article 55 de la loi SRU (faire passer de cinq à dix ans la durée de prise en compte des logements vendus, intégrer au quota de logements sociaux les logements acquis en PSLA, ainsi que les logements conventionnés du parc privé) ;
- permettre la sortie du conventionnement des logements sociaux à l'issue de la période de remboursement des prêts pour faire du locatif intermédiaire, lorsque cela se justifie, et/ou des cessions de patrimoine dont le produit sera nécessairement réinvesti dans la production HLM.

Enfin, la rotation du parc permettant de libérer des logements, il s'agit de faciliter la mobilité des locataires du parc HLM. Pour cela, le MEDEF préconise de :

- dans les secteurs les plus tendus (Paris et première couronne principalement), étudier la révision de l'échelle des loyers plafonds en fonction des niveaux de loyers du marché afin de tendre à plus d'équité entre les locataires du parc social et ceux du parc privé ; on pourrait y expérimenter également la suppression du droit illimité au maintien dans les lieux sous conditions de ressources (au moins pour les nouveaux entrants) ;
- faire le bilan de l'application du Supplément de Loyer de Solidarité (SLS) ; rendre ce dispositif plus efficient, tout en préservant la mixité sociale ;
- favoriser la mobilité des locataires sociaux à l'intérieur d'un même groupe et/ou entre organismes, et adapter en conséquence les règles de détermination des loyers ;
- dans les commissions d'attribution, accorder une priorité de relogement aux ménages issus du parc social, en mobilité professionnelle.

Synthèse des propositions du MEDEF pour rendre la réponse du logement social plus efficiente dans un contexte budgétaire contraint

- Concentrer l'effort des organismes HLM sur la production d'une offre diversifiée, suivant les besoins identifiés dans les territoires.
- Supprimer la limite de compétence territoriale des organismes HLM.
- Acquérir les grands fonciers publics de façon massive et à des conditions abordables, *via* des groupements mixtes associant les promoteurs privés.
- Optimiser la mutualisation financière entre organismes, regrouper ceux qui n'atteignent pas la taille critique au regard des attentes en matière d'investissement et de services aux locataires.
- Développer toutes les solutions de montages financiers offertes par le démembrement de propriété en locatif ou en accession.
- Introduire une modulation des conditions des prêts de la Caisse des Dépôts suivant le niveau de tension foncière dans les territoires.
- Développer la vente HLM sécurisée aux occupants du parc social.
- Adapter l'article 55 de la loi SRU (durée de prise en compte des logements vendus, intégration des logements acquis en PSLA et des logements conventionnés du parc privé).
- Permettre la sortie du conventionnement des logements sociaux à l'issue de la période de remboursement des prêts pour faire du locatif intermédiaire et/ou des cessions de patrimoine.
- Dans les secteurs les plus tendus, étudier la révision de l'échelle des loyers plafonds et expérimenter la suppression du droit illimité au maintien dans les lieux.
- Faire le bilan du Supplément de Loyer de Solidarité (SLS) afin de le rendre plus efficient, en préservant la mixité sociale.
- Favoriser la mobilité des locataires à l'intérieur du parc social, adapter en conséquence les règles de détermination des loyers.
- Accorder une priorité de relogement aux ménages issus du parc social en mobilité professionnelle.

7. Recentrer la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction sur sa vocation d'origine

Conformément aux orientations inscrites dans l'Accord National Interprofessionnel (ANI) du 18 avril 2012, les partenaires sociaux ont précisé, dans une position commune, la stratégie à mettre en œuvre afin de répondre aux attentes des entreprises et de leurs salariés en matière de logement.

Cette stratégie se caractérise par les orientations suivantes :

- Inscrire la stratégie d'Action Logement dans un plan quinquennal, sans la remettre en cause chaque année. Une vision à long terme est une garantie pour la pérennité du mouvement.

Conformément à la lettre d'engagement mutuel signé le 12 novembre 2012 entre l'Etat et l'UESL, le retour à la contractualisation, autour de conventions d'objectifs sur cinq ans, est inscrit dans la loi ALUR. Mais la pérennité du mouvement est conditionnée au respect des engagements de l'Etat à réduire ses prélèvements au profit du financement de politiques publiques.

- S'engager dans la construction de logements sociaux et de logements intermédiaires, notamment pour les jeunes salariés.

L'ambition affichée dans l'ANI du 18 avril 2012 était de participer au financement de 100 000 logements sociaux par an, objectif porté à 150 000 par le gouvernement, ce qui a amené Action Logement à se refinancer auprès du Fonds d'Épargne de la Caisse des Dépôts et Consignations à hauteur d'1 milliard d'euros par an pendant trois ans.

Il s'agit donc, dans la mesure des moyens effectifs, de respecter ces engagements en matière de développement de logements sociaux (en priorité dans les secteurs où la pénurie est forte) en mobilisant notamment les filiales ESH¹⁰⁰ des collecteurs.

En parallèle, Action Logement doit se positionner comme acteur de référence en matière d'offre locative intermédiaire, en s'engageant notamment dans la production de logements meublés en colocation en cœur de ville.

Enfin, il y a nécessité de développer l'offre de résidences collectives avec services dédiées aux jeunes actifs, et plus généralement aux salariés en mobilité.

- Renforcer certains emplois de la PEEC¹⁰¹, en particulier ceux consacrés aux prêts à l'accession et aux prêts travaux.

L'octroi de prêts aux salariés en vue de l'accession à la propriété a été l'une des missions historiques et fondatrices d'Action Logement. Cette aide nécessite aujourd'hui d'être redéployée afin de conforter l'apport personnel des accédants dont les plans de financement sont de plus en plus tendus. Le développement du Prêt Social de Location-Accession (PSLA) est un des aspects de la réponse.

Par ailleurs, il est indispensable de relancer les prêts travaux dans les logements existants afin de pouvoir répondre notamment aux problématiques d'efficacité énergétique, d'adaptation au handicap et au vieillissement.

- Sécuriser les salariés dans leur parcours résidentiel.

Apporter un soutien aux salariés en mobilité fait partie des engagements essentiels d'Action Logement. Aujourd'hui, la priorité en la matière est de faciliter l'accès au parc locatif privé des salariés les plus modestes ou ne disposant pas d'un CDI, surtout dans les zones où subsiste une pénurie de logements sociaux.

¹⁰⁰ Entreprises Sociales pour l'Habitat, SA d'HLM.

¹⁰¹ Participation des Employeurs à l'Effort de Construction, anciennement « 1% patronal » ou « 1% logement ».

Pour cela, Action Logement a pour projet de mettre en place un dispositif de garantie des loyers des salariés en mobilité entrant dans le parc locatif privé, en redéployant les fonds affectés aujourd'hui à la GRL® (Garantie des Risques Locatifs), solution assurantielle qui n'a pas atteint ses objectifs.

Il est également nécessaire de réfléchir à la mise en place d'un dispositif de sécurisation des salariés acquéreurs d'un logement ainsi qu'un dispositif d'accompagnement des salariés propriétaires d'un logement confrontés à une mobilité professionnelle les obligeant à déménager.

- **Compléter et adapter la gamme de produits et de services actuels.**

Action Logement réfléchit à développer et à améliorer son offre de services, au plus près des besoins des entreprises et de leurs salariés (attribution de logements locatifs, aides et conseils pour l'accèsion à la propriété, aide à la mobilité, assistance aux salariés subissant une difficulté financière...).

Face à la dégradation du modèle financier d'Action Logement liée aux lourds prélèvements opérés par l'Etat, et pour tendre à plus d'efficacité et de lisibilité, une transformation du dispositif s'impose à l'horizon 2017.

**Propositions du MEDEF pour
recentrer la PEEC sur sa vocation d'origine**

- Inscrire la stratégie d'Action Logement dans un plan quinquennal, sans la remettre en cause chaque année.
- S'engager dans la construction de logements sociaux et de logements intermédiaires, en particulier pour les jeunes salariés.
- Développer l'offre de résidences collectives avec services dédiées aux jeunes actifs et aux salariés en mobilité.
- Renforcer les emplois de la PEEC consacrés aux prêts à l'accèsion et aux prêts travaux.
- Sécuriser les salariés dans leur parcours résidentiel en élaborant une nouvelle garantie des loyers et en étudiant la mise en place d'un dispositif d'accompagnement des salariés propriétaires en mobilité professionnelle.
- Transformer le dispositif à l'horizon 2017.

Pour conclure

A travers ce Livre Blanc, le MEDEF propose des mesures pour construire plus, moins cher, là où la demande existe, et répondre ainsi aux besoins en logement de chacun en fluidifiant les rapports locatifs, en facilitant l'accès pour ceux qui le peuvent, en rénovant les logements et en assurant enfin une stabilité à l'ensemble de la filière.

Certes, les annonces du Premier Ministre en août 2014 répondent pour partie à ces nécessités, pour peu qu'elles soient complètement et très rapidement mises en œuvre.

Mais la crise du logement est d'une extrême gravité.

Les blocages qui ont conduit à l'insuffisance structurelle de logements dans certains secteurs géographiques et à la chute de la production que nous connaissons depuis 2011 ne sont pas arrivés subitement. Ils relèvent de la responsabilité collective de l'Etat, des collectivités locales, des professionnels, qui **ont « fabriqué » la crise**. Dans une économie en croissance, qui créait en même temps de nouveaux besoins, de nouvelles techniques, de nouveaux produits, et les emplois pour y accéder, la puissance publique a voulu tout organiser et tout contrôler, au risque de bloquer la machine quand l'économie s'est mise à ralentir. De surcroît, la territorialisation de la politique du logement qui aurait dû apporter de la fluidité a, au contraire, créé de nouvelles complexités.

Les entreprises s'en sont accommodées, les citoyens ont pu le supporter un temps mais le modèle est devenu anachronique. Des mesures malencontreuses, des effets d'annonce incertains et un climat général anxieux en ont précipité la fin. Si les mesures réclamées permettent un répit indispensable, elles n'ouvrent pas sur l'avenir. **Et c'est à cet avenir, à cette ambition, que le Livre Blanc du MEDEF veut contribuer.**

Car les temps ont changé : la mondialisation, le chômage de masse, les déficits publics sont autant de paramètres qui soulignent la gravité de la situation et qui vont nécessiter une mutation en profondeur de la chaîne du logement. Les solutions d'il y a 15 ans sont désormais largement inopérantes : pour la première fois, notre pays conjugue baisse de la production de logements et taux d'intérêt historiquement bas.

Le logement est au centre de la vie de chacun, parce qu'il est un droit fondamental, ressenti comme tel et parmi les plus primaires des besoins.

Les bailleurs sociaux, les promoteurs et constructeurs privés, ainsi que les agents immobiliers, qui reçoivent, écoutent, conseillent, accompagnent locataires ou propriétaires sont au contact, chaque année, de millions de citoyens.

Les opérateurs ont donc une réelle expertise des conditions de cette mutation et sont en mesure de présenter des réponses aux besoins de la quasi-totalité de la population.

L'Etat et les collectivités locales doivent de leur côté réexaminer le périmètre de leurs interventions, être moins acteurs et plus stratèges, garants des politiques de logements territorialisées en fonction des besoins mais cohérentes au plan national.

Certes, la puissance publique veillera toujours à s'occuper des plus fragiles qui ne trouvent pas de réponses dans le marché, au moins momentanément, au nom de la solidarité due à tous les citoyens. Mais elle devra le faire de façon moins coûteuse et en évitant de les maintenir dans la dépendance.

Surtout, les politiques publiques doivent découler d'une vision qui englobe les mutations du travail comme les évolutions démographiques, les nécessités économiques comme les risques écologiques et laisse toute leur place aux acteurs privés sans chercher systématiquement à se substituer au marché.

Trois enjeux nouveaux au moins doivent être pris en compte dans leur complexité.

Le premier est celui de la mixité. Un enfant qui grandit loin d'une diversité, de différences sociales, culturelles, générationnelles ou ethniques apprend moins bien la tolérance et ne peut ni compenser les handicaps de son milieu ni offrir à autrui les richesses dont il bénéficie¹⁰². Or, si nous avons à faire coexister des logiques antagonistes, il faut éviter le repli communautaire.

Le logement a un rôle déterminant pour éviter ce repli.

La loi SRU a posé le principe d'un quota de logements sociaux, porté récemment à 25% du parc total, ancien comme neuf, alors que 60% de la population est éligible.

Tout l'enjeu est d'organiser cette mixité dans un cadre économique cohérent et pérenne, où l'équilibre des opérations est possible pour chaque opérateur, promoteur privé comme bailleur social, dans un contexte où les marges de manœuvre sont très faibles.

La co-production par les promoteurs et les bailleurs va devenir un véritable enjeu, avec des immeubles voisins aux statuts différents qui permettent aux bailleurs de gérer des ensembles adaptés et aux promoteurs de constituer des copropriétés cohérentes.

L'idée du conventionnement pérenne de logements privés peut être une piste, et celle du paiement du juste prix par les bailleurs, une autre. Pour les ménages les plus en difficulté, comment faire ? Faut-il pour concentrer nos efforts sur les plus démunis faire baisser le pourcentage de ménages éligibles ? Faut-il modifier les paramètres de l'équation aide à la pierre/aide à la personne ? Les conditions de réussite du « vivre ensemble » sont à repenser.

Le deuxième enjeu est celui de l'aménagement du territoire. La logique de la mondialisation conduit à la métropolisation, la difficulté de trouver un emploi aussi. Les politiques publiques viennent renforcer cette concentration avec des zonages qui favorisent les secteurs déjà recherchés.

On assiste ainsi à un mouvement de désertification d'une ampleur nouvelle de la majeure partie du territoire, à quelques agglomérations près¹⁰³, mais aussi à la constitution, autour de villes-centres, de villes satellites voire de villages de « rurbains » contraints à de longs déplacements quotidiens, coûteux pour les rurbains comme pour les collectivités qui les accueillent.

Est-ce cela que nous voulons ? Ces territoires abandonnés de l'économie survivent grâce aux transferts publics. Cela est-il pérenne ? Doit-on changer de paradigme ? Investir dans des réseaux de circulation ? Supprimer certaines organisations redondantes ? Quel est l'impact des *smart grids* et

¹⁰² Eric MAURIN, *Le ghetto français : Enquête sur le séparatisme social*, Seuil, 2004.

¹⁰³ Laurent DAVEZIES, *La Crise qui vient : La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, 2012.

autres nouvelles visions de l'écologie et de la connectique urbaine ? Faut-il aller beaucoup plus loin, plus vite ? Une nouvelle organisation spatiale peut-elle en découler, moins urbaine et plus déconcentrée ? Quel sera l'aménagement du territoire, quelle interopérabilité des réseaux est prévue ? Comment fait-on dans les autres grands pays ? Osons reconnaître les limites de la décentralisation, non pour la contester mais pour en clarifier la gouvernance, en précisant ce qui relève de l'Etat et ce qui relève des collectivités.

Le troisième enjeu est celui de la dépendance. Tandis que nous avons empilé pendant des décennies des réglementations au profit d'un seul type de handicap moyen, nous avons complètement perdu de vue la réflexion sur l'évolution du logement pour l'adapter au vieillissement et au handicap.

Or les projections démographiques sont sans appel : le parc n'a pas été prévu pour permettre aux plus âgés de rester vivre dans leur logement, ce qui correspond à leur souhait tout autant qu'à une contrainte de finances publiques. La réflexion doit être technique – chemins lumineux, domotique, liaison avec les centres de soins...- mais aussi financière – qui participe à l'évolution des coûts ? – et juridique – quelles solutions pour que la collectivité ne se retrouve pas toujours en première ligne ? Une économie nouvelle, dite numérique ou quaternaire, peut-elle naître de ces innovations ? Et si nous écoutions ceux qui décrivent une nouvelle croissance basée sur ce besoin avéré et aujourd'hui coûteux ? N'y-a-t 'il pas là une source d'activité et d'emplois supplémentaires¹⁰⁴ ?

Ces questions engagent l'avenir. A certains égards, elles ne sont pas sans lien les unes avec les autres. Des entreprises mettent en place des innovations prometteuses et qui méritent d'être étendues. Des architectes, des urbanistes, des sociologues ont fait progresser notre compréhension des enjeux. Les pouvoirs publics locaux apportent des réponses, forcément partielles, parfois prospectives.

Les questions de gouvernance locale sont à revoir, comme sont à revoir les cloisons entre grandes familles de la chaîne du logement. Les difficultés du temps présent interdisent l'esprit de chapelle et obligent à la coopération.

Un double mouvement devra se conjuguer :

celui d'une réflexion associant, dans une visée prospective, l'ensemble des acteurs ;

celui de l'expérimentation.

Un pacte de responsabilité pour le logement, c'est bien sûr une nouvelle façon de laisser les acteurs de terrain, les professionnels, trouver les voies et moyens de faire mieux, plus, pour la satisfaction de tous, sans réglementer les moindres détails et **en préférant l'a priori de la confiance au principe de suspicion.**

Mais c'est aussi concourir, ensemble, à préparer l'avenir en laissant toute leur place à l'innovation, à la réflexion, à l'expérimentation, dans un cadre qui ne peut être que celui de la promotion des valeurs de la République.

¹⁰⁴ **Michèle DEBONNEUIL**, *L'espoir économique : Vers la révolution du quaternaire*, Bourrin, 2007 et *L'économie quaternaire : une croissance durable à construire*, Centre d'Analyse Stratégique, 2010.

Notre conviction est simple : étant donné l'urgence de la situation du logement et de l'emploi en France, il faut quitter la posture pour aller vers le pragmatisme et oser sortir du cadre.

Le Mouvement des Entreprises de France, par nature, est acteur de ces deux combats.

Annexe 1 - Poids des dépenses courantes et des dépenses en capital

Les dépenses courantes, qui correspondent aux dépenses que les ménages consacrent à l'usage courant de leur logement augmentées de certains transferts spécifiques, constituent 70% des dépenses en logement, pour un montant total de 331,7 milliards d'euros en 2013. Elles s'élevaient à 232 milliards d'euros en 2003.

Les dépenses courantes associées au service de logement des occupants de logements ordinaires¹⁰⁵ s'établissent à 321,3 milliards d'euros en 2013. Pour rappel, le logement constitue de loin le premier poste de consommation des ménages et représente près du quart de leurs dépenses (22,7%), devant l'alimentation (10,5%) et le transport (10,4%).

Les dépenses en capital, ou dépenses en investissement, qui englobent les dépenses destinées à accroître ou à prolonger la durée de vie du parc de logements (gros travaux), représentent 29,5% de la dépense en logement en 2013 (soit 139 milliards d'euros).

Annexe 2 - La composante sociale des aides au logement

Pour rappel, une part des aides au logement relève d'une politique d'accompagnement social. En effet, les aides personnelles au logement constituent un complément de revenu pour certains ménages à faibles ressources.

Pour évaluer cette composante sociale des aides au logement, trois méthodes ont été testées :

- la première s'appuie sur la structure du barème des aides personnelles au logement ;
- la deuxième se base sur la différence entre les aides sociales, déduites d'un loyer plancher, et les aides effectivement perçues ;
- la troisième repose sur une approche par les revenus des ménages et le calcul d'un « reste à vivre », hors prestations logement, après paiement des dépenses courantes en logement.

Ces trois méthodes convergent vers un poids de la composante sociale qui atteint le tiers des aides au logement, soit près de six milliards d'euros.

Annexe 3 - Détail des calculs et précisions concernant les chiffrages relatifs à l'atteinte des objectifs « plan de relance »

1. Détermination du montant global d'investissement hors TVA et hors terrain nu

Calcul des prix hors taxes

Les prix de départ sont les prix 2013 TTC fournis par les sources officielles :

¹⁰⁵ Les dépenses courantes des occupants des logements ordinaires sont la somme des loyers, des dépenses en énergie et eau, et des charges.

- 137 000 euros en locatif social¹⁰⁶, d'après le bilan des logements aidés de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN, qui relève du MEDDE -Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie-);
- 221 000 euros en promotion immobilière (3 877 euros/m² en collectif pour une surface moyenne de 57 m², d'après l'enquête de commercialisation des logements neufs publiée par le MEDDE, sachant que l'individuel groupé reste anecdotique dans la promotion);
- 227 000 euros en individuel diffus, d'après l'enquête sur le prix des terrains à bâtir (EPTB) conduite par le MEDDE.

Depuis, on a supposé une stabilisation des prix et on a appliqué les changements de taux de TVA intervenus (20% au lieu de 19,6% en secteur privé hors terrain en individuel diffus, et 5,5% au lieu de 7% en secteur social et pour le terrain en individuel diffus depuis le 1^{er} janvier 2014). Les prix TTC ne varient alors qu'à la marge.

En pondérant ces prix par les effectifs retenus, on en déduit le surcroît d'investissement, soit entre 29,3 (hypothèse basse) et 40,5 (hypothèse haute) milliards d'euros TTC.

Encadré 1. Le prix « réel » d'un logement social.

Le prix affiché en logement social de 135 000 euros peut apparaître faible au regard des prix observés en promotion immobilière et en individuel diffus. Néanmoins, il masque plusieurs avantages dont bénéficie le logement social :

- une TVA réduite à 5,5% au lieu de 20,0% pour le taux normal ;
- peu ou pas de marge sur l'opération, ni de frais de commercialisation ;
- un prix du terrain largement réduit voire gratuit pour certains programmes.

Le tableau E.1 synthétise l'impact de ces différences. Par ailleurs, la surface habitable en social peut également être plus faible.

Ainsi, le prix « corrigé aux conditions de marché » d'un logement social ressortirait à près de 200 000 euros TTC. Il se rapprocherait donc bien du prix des autres segments.

Tableau E.1

	<i>(en euros)</i>
Prix de vente TTC	135 000
Effet TVA	18 000
Effet marge + commercialisation	14 000
Effet prix terrain	30 000
Prix réel TTC	197 000

Calcul de l'investissement HT hors terrain nu

Selon le bilan des agréments de logements sociaux en 2013, la part du terrain dans le prix du logement s'établit à 21% sur ce segment.

¹⁰⁶ Pour un logement ordinaire neuf.

Par ailleurs, selon la FPI, dans le collectif, le coût du terrain aménagé hors taxes ressortait, en moyenne, en 2010, entre 15% et 18% du prix d'opération hormis dans les secteurs géographiques « les plus tendus »¹⁰⁷ où ce ratio pouvait atteindre jusqu'à 30%. En appliquant cette dernière proportion aux ventes réalisées en Ile-de-France ou en PACA et une part moyenne de 16,5% aux autres régions, on en déduit une part moyenne France entière de 22% hors taxes, soit 26% TTC.

Enfin, d'après l'EPTB, la part moyenne du seul terrain s'établissait à 33% en 2012. Ce chiffre est d'ailleurs confirmé par l'enquête 2013 de l'Observatoire du financement du logement du CSA (OFL). Néanmoins, il paraît très élevé au regard des chiffres précédents.

Compte tenu de ces éléments et des incertitudes associées, on retient une part terrain égale à la moyenne pondérée par les tailles respectives des surcroûts de parc nécessaires pour atteindre les 500 000 mises en chantier. Elle ressort entre 27,8% (hypothèse haute) et 27% (hypothèse basse), ce qui représente un investissement pour le seul terrain entre 11,2 (hypothèse haute) et 7,9 (hypothèse basse) milliards d'euros TTC.

Étant donné qu'à dire d'expert, le coût du terrain nu représente environ les deux-tiers du coût du terrain aménagé, le premier s'élèverait entre 7,7 (hypothèse haute) et 5,5 (hypothèse basse) milliards d'euros TTC.

L'investissement hors terrain nu s'établirait alors **28** (hypothèse haute) et **20,5** (hypothèse basse) milliards d'euros hors taxes (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Investissements HT et hors terrain nu induits par la construction de 150 000 à 200 000 logements supplémentaires

		Hypothèse haute		Hypothèse basse	
	Prix unitaire HT hors terrain nu (en euros)	Logements à construire	Investissement HT hors terrain nu (en Md€)	Logements à construire	Investissement HT hors terrain nu (en Md€)
Locatif social	110 000	50 000	5,5	50 000	5,5
Promotion immobilière hors VEFA HLM	153 000	60 000	9,2	40 000	6,1
Maison individuelle en « diffus »	148 000	90 000	13,3	60 000	8,9
Ensemble	-	200 000	28,0	150 000	20,5

2. Détermination de la part bâtiment dans le prix de vente d'un logement

La part bâtiment dans le coût de construction d'un logement varie beaucoup selon les sources statistiques et les champs concernés. Par exemple :

- selon le bilan des logements aidés cité plus haut, dans le locatif social, en 2013, la part des travaux proprement dits s'affichait à 69%, mais ce calcul est un peu faussé par la fréquente mise à disposition à bas prix, voire gratuite, de terrains ;
- d'après la FPI, dans le collectif, le seul coût de construction hors taxes ressortait, en 2010, à 42% dans une grande ville de province, mais tombait à 27% dans la première couronne d'Ile-de-France ;

¹⁰⁷ Principalement Paris, la première couronne et certaines villes côtières et des Alpes.

- d'après l'EPTB déjà citée, le prix moyen des maisons comptait pour 67% de l'investissement total (terrain et maison) en 2013, mais il s'agit d'un majorant puisque le « prix des maisons » peut ici intégrer l'intervention de la maîtrise d'œuvre en amont de la construction ;
- selon la Caisse de garantie immobilière du bâtiment (CGI Bâtiment), la part bâtiment *stricto sensu* s'établissait, en 2011, à 48% du montant d'acquisition d'une maison individuelle.

Compte tenu de ces diverses observations, on retient, à dire d'expert, une part bâtiment de 50% du prix hors taxes.

3. Mise en cohérence de chiffrages sur les travaux de performance énergétique

La FFB chiffre le marché de la rénovation énergétique¹⁰⁸ à environ 15 milliards d'euros hors taxes en 2013. Sur la base de 160 000 logements significativement réhabilités énergétiquement par an (hypothèse admise de tous), cela représente un coût hors taxes moyen de plus de 90 000 euros par logement, très loin du coût moyen retenu dans notre démonstration, à savoir 18 000 euros.

Pourquoi cette différence ? Le chiffre de 15 milliards incorpore l'ensemble des travaux verts. Ainsi, un logement ayant bénéficié d'un crédit d'impôt pour un changement de fenêtre entre dans ce champ alors même qu'il ne sera pas significativement rénové énergétiquement (changement de chaudière, de couverture, etc.). C'est le cas pour un million d'autres logements qui bénéficient chaque année d'une rénovation partielle.

Le CIDD¹⁰⁹ moyen s'élève d'ailleurs à 1 250 euros hors taxes représentant 6 500 euros de travaux hors taxes sur les seuls équipements (taux moyen de 20% de CIDD). En y ajoutant la pose estimée à 4 000 euros hors taxes, le montant moyen de travaux par l'intermédiaire d'un CIDD s'élève à 10 500 euros hors taxes.

Au final, les 15 milliards d'euros recouvrent donc :

- d'une part, 4,5 milliards d'euros pour 160 000 logements rénovés thermiquement, soit un coût moyen de 28 000 euros hors taxes par logement (30 000 euros TTC), chiffre communément admis pour une rénovation énergétique significative d'un logement ;
- d'autre part, un million de rénovations partielles (travaux CIDD) pour un montant de 10,5 milliards d'euros.

4. L'impact en termes d'emploi : détail des calculs

Pour la construction neuve

Hypothèse haute

Selon cette approche, près de 0,9 emploi direct et autant d'emploi indirect sont mobilisés pour construire un logement. Ainsi, 175 000 emplois directs et 175 000 emplois indirects sont nécessaires pour construire 200 000 logements, soit 350 000 emplois mobilisés au global.

¹⁰⁸ Y compris travaux liés.

¹⁰⁹ Crédit d'Impôt Développement Durable : les particuliers peuvent bénéficier (dans les bâtiments existants uniquement) d'un crédit d'impôt pour l'achat de matériaux ou d'équipement performants en matière d'économies d'énergie ou de production d'énergie renouvelable. Il a été remplacé par le CITE le 1^{er} septembre 2014.

Hypothèse basse

Selon cette approche, un actif dans le bâtiment réalise en moyenne 116 775 euros de chiffre d'affaire par an en construction neuve. Par conséquent, $12\,500\,000\,000 / 116\,775 = 107\,000$ emplois directs seraient mobilisés au sein des entreprises de bâtiment auxquels il faut ajouter 107 000 emplois indirects (dont 64 000¹¹⁰ mobilisés en aval de la filière et 43 000¹¹¹ mobilisés en amont), soit 214 000 emplois au global.

Les chiffres globaux précédents ne correspondent pas à des créations nettes d'emploi. On fait ici l'hypothèse que seuls 80% des emplois occupés¹¹², soit 280 000 en hypothèse haute et 171 000 en hypothèse basse correspondraient à des emplois nets créés dans la filière bâtiment.

Pour la rénovation énergétique

Un actif réalise un montant annuel de chiffre d'affaires hors taxes d'environ 77 000 euros.

Les 5,7 milliards d'euros HT supplémentaires générés par l'atteinte de l'objectif de 500 000 rénovations significatives par an mobiliseraient donc $5\,700\,000\,000 / 77\,000 = 74\,000$ emplois directs, auxquels il faut ajouter 30 000 emplois indirects mobilisés chaque année¹¹³.

De la même manière, on considère que seuls 80% des emplois directs ou indirects occupés correspondraient à des créations nettes, soit 83 000 emplois.

Au global, la réalisation des deux objectifs de 500 000 opérations génèrerait la création de 363 000 à **254 000 emplois** (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Impact des deux objectifs de 500 000 opérations sur le secteur du bâtiment

	Hypothèse haute		Hypothèse basse	
	Investissement HT en bâtiment (en milliards d'euros)	Création nette d'emplois (en milliers)	Investissement HT en bâtiment (en milliards d'euros)	Création nette d'emplois (en milliers)
Neuf	17,4	280	12,5	171
Rénovation	5,7	83	5,7	83
Ensemble	23,1	363	18,2	254

¹¹⁰ Ratio de 0,6 emploi indirect par emploi direct.

¹¹¹ Ratio de 0,4 emploi indirect par emploi direct.

¹¹² Il faut tenir compte du fait que le secteur s'inscrit aujourd'hui en nette surcapacité. En outre, les emplois ouvriers s'avèrent le plus sensibles à une variation d'activité. Ainsi, depuis 2008 (année correspondant à un pic d'emploi dans le secteur), la proportion des ouvriers (75%) a reculé de 2 points de pourcentage, alors que celles des ETAM et des cadres ont progressé respectivement de 1,5 et 0,5 point. Nous avons donc retenu l'hypothèse que seuls 80% des emplois occupés par la construction des 150 000 logements supplémentaires correspondraient à des emplois nets créés dans la filière bâtiment.

¹¹³ Ratio de 0,4 emploi indirect par emploi direct.

5. L'effet global sur l'économie nationale par la méthode de Leontief

Le tableau des entrées-sorties (TES) symétrique¹¹⁴ issu des comptes annuels de la Nation de l'INSEE repris par Eurostat permet d'évaluer l'effet induit de la production supplémentaire en bâtiment sur l'économie, toutes choses égales par ailleurs.

Il en ressort qu'un euro de production dans la construction génère 0,42 euro de valeur ajoutée dans la branche et 0,48 euro de consommations intermédiaires domestiques, soit un « coefficient technique » de 0,48 pour la branche construction.

En première analyse, une production additionnelle de 33,7 milliards d'euros (hypothèse haute, respectivement 26,2 milliards d'euros en hypothèse basse) adressée à la construction conduirait donc à un accroissement complémentaire de l'ordre de $33,7 * 0,48 = 16,3$ milliards d'euros (respectivement 12,6 milliards d'euros) de biens et services intermédiaires commandés à l'économie nationale (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Répartition de la consommation intermédiaire (CI) de rang 1 en produits domestiques induite par 33,7 milliards d'euros de production supplémentaire dans le bâtiment

Produits	Coefficient technique de la branche construction	CI induite de rang 1 (en millions d'euros)
Agriculture, sylviculture et pêche	0,1%	41,2
Industrie manufacturière, industries extractives et autres	15,3%	5 148,6
Construction	15,2%	5 109,6
Commerce de gros et de détail, transports, hébergement et restauration	5,9%	1 995,1
Information et communication	0,6%	204,0
Activités financières et d'assurance	1,6%	527,7
Activités immobilières	0,3%	102,2
Activités scientifiques et techniques ; services administratifs et de soutien	8,9%	2 989,3
Autres services	0,2%	74,5
Services principalement non marchands	0,2%	62,9
Total	48,2%	16 255,2

Source : calculs FFB, d'après Eurostat et Insee, Compte de la Nation 2011.

Pour être mis à disposition de la construction, le supplément de produits intermédiaires commandé à l'économie nationale nécessite à son tour l'appel à de nouvelles consommations intermédiaires. Par exemple, pour honorer les 5 148,6 millions d'euros commandés en plus à l'industrie (respectivement 4 003,4 millions d'euros), les entreprises de ce dernier secteur devront à leur tour mobiliser 2 384,6 millions d'euros (respectivement 1 854,2 millions d'euros) d'intrants complémentaires adressés à

¹¹⁴ Ce tableau est disponible pour les années 2008 à 2011. Il présente les ressources, les emplois et les entrées intermédiaires pour chaque branche d'activité de l'économie nationale au prix de base, c'est-à-dire nets d'impôts moins les subventions sur les produits, d'une part, hors marges commerciales et de transport, d'autre part. Dans sa version publiée par Eurostat, il distingue aussi, produit par produit, l'effet en termes de production nationale et d'importations. On se focalise ici sur la production domestique.

toutes les branches. On détermine ainsi, branche par branche, pour chaque produit, une consommation intermédiaire induite de rang 2 (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Estimation de la consommation intermédiaire (CI) domestique de rang 2

Produits	CI induite de rang 1 (en millions d'euros)	Coefficient technique de branche	CI induite de rang 2 (en millions d'euros)
Agriculture, sylviculture et pêche	41,2	46,6%	19,1
Industrie manufacturière, industries extractives et autres	5 148,6	46,4%	2 384,6
Construction	5 109,6	48,2%	2 463,2
Commerce de gros et de détail, transports, hébergement et restauration	1 995,1		
		40,7%	882,7
Information et communication	204,0	41,2%	84,4
Activités financières et d'assurance	527,7		
		51,4%	251,3
Activités immobilières	102,2	15,1%	17,2
Activités scientifiques et techniques ; services administratifs et de soutien	2 989,3		
		41,1%	1 067,1
Autres services	74,5	16,9%	11,1
Services principalement non marchands	62,9		
		29,8%	15,5
Total	16 255,2	--	7 196,1

Source : calculs FFB, d'après Eurostat et Insee, Compte de la Nation 2011.

A ce stade, les commandes supplémentaires adressées à la construction engendreraient des besoins en biens et services intermédiaires domestiques de $16\,255,2 + 7\,196,1 = 23\,451,3$ milliards d'euros (respectivement $12\,639,7 + 5\,595,5 = 18\,235,2$).

On réitère ensuite ce raisonnement jusqu'à ce que les estimations convergent. C'est le cas après quatorze itérations. La production supplémentaire de la construction générerait alors des consommations domestiques en biens et services intermédiaires de l'ordre de 28,8 milliards d'euros (respectivement 22,4 milliards d'euros). Au global, la production nationale progresserait donc de plus de 62,5 milliards d'euros (respectivement plus de 48,6 milliards d'euros), toutes branches incluses, soit un ratio de 1,85 euro en sortie pour 1 euro injecté (score assez stable dans le temps, puisque les calculs conduits sur les années 2008, 2009 et 2010 conduisent à des ratios respectifs de 1,87, 1,90 et 1,86 euro en sortie pour 1 euro injecté).

En termes de valeur ajoutée, cela représente un gain de 26,3 milliards d'euros (respectivement 20,4 milliards d'euros) pour l'économie nationale sur la base du TES 2011, soit 1,3 point de PIB (selon l'approche par les revenus) toutes choses égales par ailleurs (respectivement 1,0 point de PIB).

Enfin, les importations progresseraient de 6,9 milliards d'euros (respectivement 5,3 milliards d'euros), ce qui correspond à 11,0% de l'effet domestique, soit un faible impact.

Par ailleurs, le surcroît d'activité domestique jouerait positivement sur le niveau de l'emploi des différentes branches de l'économie. Selon la même technique que précédemment, sur la base du

contenu moyen en emploi d'un million d'euros 2011 par branche, on estime que, toutes choses égales par ailleurs, la hausse de production de plus de 62,5 milliards (respectivement de 48,6 milliards d'euros) d'euros entraînerait la création nette de 411 095 postes (cf. tableau 5, respectivement 319 659 postes), ce qui équivaut à un recul du chômage de 1,5% (respectivement 1,1 %).

Tableau 5 : Estimation de la création d'emplois (en nombre de personnes) induite par 33,7 milliards d'euros de production supplémentaire dans le bâtiment

Produits	Production supplémentaire totale (en millions d'euros)	Contenu en emplois d'un million d'euros de production	Création nette d'emplois (en milliers)
Agriculture, sylviculture et pêche	237,2	6,9	1,6
Industrie manufacturière, industries extractives et autres	8 901,8	4,3	38,4
Construction	39 850,3	6,6	264,4
Commerce de gros et de détail, transports, hébergement et restauration	4 138,9	7,2	29,8
Information et communication	794,9	3,9	3,1
Activités financières et d'assurance	1 448,9	4,1	5,9
Activités immobilières	579,9	1,3	0,7
Activités scientifiques et techniques ; services administratifs et de soutien	6 215,9	9,9	61,6
Autres services	177,8	15,0	2,7
Services principalement non marchands	166,8	17,4	2,9
Total	62 512,5	6,6	411,1

Source : calculs FFB, d'après Eurostat et Insee, Compte de la Nation 2011.

Annexe 4 - Le Green Deal anglais

Le *green deal* a été adopté en 2011 dans le cadre d'un vaste plan qui doit permettre la rénovation de 14 millions de logements d'ici 2020¹¹⁵, ainsi que la création de dizaines de milliers d'emplois. L'objectif est de diminuer de 11% la facture énergétique des ménages anglais d'ici 2020.

Le principe est simple : sur la base d'un diagnostic réalisé par un opérateur labellisé « *green deal plan* », l'occupant du logement peut s'adresser à un industriel spécialisé pour réaliser les travaux, si le prix du chantier n'excède pas le montant des économies d'énergie réalisées en 25 ans (« règle d'or »). Les travaux sont payés par un tiers financeur qui n'est ni l'occupant, ni l'entreprise qui réalise les travaux.

Le dispositif ECO (Energy Company Obligation), financé par les énergéticiens à hauteur de 1,3 milliard de livres par an, est destiné aux ménages qui ne peuvent atteindre sans aide les économies d'énergie nécessaires pour respecter la règle d'or. Début 2013, ce dispositif avait permis à 450 000 ménages de bénéficier des mesures du *green deal*. Toutefois, devant son coût élevé, beaucoup

¹¹⁵ 25 millions en 2030.

s'interrogent sur le bien-fondé de l'option qui consiste à en faire retomber l'impact sur les consommateurs via leur facture énergétique.

Ouvert dès le mois d'octobre 2012, le premier bilan du *green deal*, en juin 2013, s'est avéré décevant au regard des objectifs : 38 260 audits ont été menés, 245 bâtiments ont reçu le label « *green deal plan* » et quatre chantiers ont été lancés.

Les causes de cet échec sont multiples :

- faible connaissance du grand public ;
- trop grande complexité et mauvais ciblage malgré la mise en place d'un guichet unique ;
- coût trop élevé des diagnostics mais aussi, et surtout, des gains trop faibles sur la facture énergétique ;
- dispositif faiblement incitatif avec des prêts à 7%.

Pour sortir de l'impasse, le gouvernement a décidé de focaliser le dispositif ECO sur les plus pauvres et de mettre en place un programme d'aides. Ce dernier fut lancé en juin 2014 avec des incitations pouvant aller jusqu'à 6 000 livres dans le cadre d'une enveloppe de 120 millions de livres (dit fonds *green deal*). Le succès fut tel¹¹⁶ que le Gouvernement britannique a annoncé le 24 juillet 2014 la fermeture immédiate du dispositif, soit 6 semaines seulement après son lancement.

Cet exemple montre qu'un dispositif mal calibré, dont les effets sont insuffisamment anticipés, mène à une politique de « stop and go » contre-productive.

¹¹⁶ L'afflux des dossiers fut accéléré par l'annonce, quelques jours plus tôt, d'une réduction de l'aide, dans le cadre d'une mesure de régulation qui visait à éviter l'épuisement trop rapide du fonds.