

Droits et Débats

**La norme, frein ou moteur
pour le logement ?**

**Un colloque organisé par la section du rapport et des
études, la section des finances et la section
des travaux publics du Conseil d'État
le 8 novembre 2023**



Avant-propos.....	5
Programme du colloque	9
Séance d'ouverture.....	11
Première table ronde - Favoriser l'offre.....	33
Biographie des intervenants	35
Actes – Favoriser l'offre.....	39
Échanges avec la salle	73
Dimension comparative.....	77
Biographie des intervenants	79
Actes – Dimension comparative	81
Seconde table ronde - Pour habiter mieux.....	93
Biographie des intervenants	95
Actes – Pour habiter mieux.....	99
Échanges avec la salle	131
Séance de clôture	135
ANNEXES.....	143
1. Première table ronde : Favoriser l'offre	145
2. Dimension comparative	169
3. Seconde table ronde : Pour habiter mieux	173
4. Bibliographie complémentaire.....	195



Martine de Boisdeffre

Présidente de la section du rapport et des études

Pour la 18^e édition des *Entretiens en droit public économique*, le Conseil d'État a souhaité contribuer à la réflexion et au débat contemporain sur la question de l'impact positif ou négatif des normes en vigueur sur le logement, qu'il s'agisse de favoriser ou non l'offre de logements, ou de permettre de mieux habiter ces logements, en réunissant autour des présidents de ses sections des finances et des travaux publics des spécialistes de la question aux profils variés : deux autres de ses membres, en leurs qualités respectives d'ancien président de Grand Bourg Agglomération, président délégué de Villes de France, et d'ancien directeur général de la Caisse des dépôts et consignation (CDC) Habitat, des représentants du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires ainsi que de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la présidente de l'Union sociale pour l'habitat, ancienne ministre du logement, la présidente de la Fédération des entreprises immobilières (FEI), une députée, un notaire, un économiste et trois professeurs.

L'objet du colloque a été de mettre en lumière les problématiques particulières, à l'exception de celle très spécifique du droit au logement (DALO) objet de l'étude annuelle du Conseil d'État de 2009¹, dont les constats sont toujours d'actualité, liées aux règles de droit, aux normes, et de se centrer sur la question de l'efficacité de la règle en matière de construction et d'habitation pour dénoncer les freins persistants et mettre en avant les leviers positifs et les pistes d'amélioration.

Aujourd'hui, le logement est affecté par la conjonction d'une crise conjoncturelle et de handicaps structurels. Au nombre de ces derniers, est souvent avancé le « poids des normes », que ce soit pour construire des logements ou pour mieux les habiter.

Intervenant à tous les stades de la vie d'un logement et touchant plusieurs pans du droit (civil, administratif, social, fiscal, de l'urbanisme), ces normes reflètent l'action de la puissance publique pour répondre à de nombreux objectifs, parfois contradictoires, mais dont le principal reste de pouvoir loger tous les habitants dans les meilleures conditions possibles.

Dans ce contexte, la question se pose d'évaluer l'impact, positif ou négatif, de ces normes, et plus généralement des règles de droit applicables, tant sur le flux (la construction) que sur le stock de logements (mise aux normes, accessibilité, etc.).

Ainsi, la norme constitue-t-elle un frein ou un moteur pour le logement ?

¹ Conseil d'État, *Droit au logement, droit du logement*, rapport public 2009, éd. La Documentation française, Paris, 2009.

Lors du colloque, deux tables rondes ont apporté des éléments de réponse. Les intervenants de la *première table ronde* se sont interrogés sur la manière dont la norme contribue à ou vient brider la construction de logements neufs.

Les échanges ont mis en lumière un premier constat : les normes qui déclinent les objectifs du « mieux construire » sont d’abord perçues, notamment par les élus locaux, comme des freins à la construction de logements, par rapport à un marché qui ne serait aucunement régulé. Pour autant, la norme est nécessaire à la fois à la production de logements et à la transformation écologique du secteur immobilier. Et les apports des lois successives – loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) en 2000, loi pour l’accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) en 2014, loi pour la croissance, l’activité et l’égalité des chances économiques en 2015, loi portant évolution du logement de l’aménagement et du numérique (Elan) en 2018, loi « climat et résilience » en 2021 et en dernier lieu celle de 2023 relative à l’industrie verte – procèdent de la nécessaire prise en compte des objectifs nouveaux de « zéro artificialisation nette » (ZAN) à raison de la rareté du foncier, de rénovation énergétique du parc locatif avec les exigences nouvelles en termes de diagnostic de performance énergétique (DPE) ainsi que de maîtrise de l’inflation et des taux des prêts immobiliers. Si ces normes se traduisent nécessairement par de nouvelles règles contraignantes, qui bien souvent s’ajoutent sans s’y substituer aux contraintes préexistantes, notamment en droit de l’urbanisme et en droit fiscal, certains mécanismes visent toutefois à encourager la construction de logements, parmi lesquels figurent la possibilité d’autoriser des projets qui dérogent aux règles du plan local d’urbanisme (PLU), notamment, par exemple, pour favoriser la mixité fonctionnelle des constructions.

À côté des dérogations et exceptions prévues par la loi, cette première table ronde a aussi été l’occasion de dresser un panorama des outils juridiques existants pour favoriser l’offre locative, mettant en exergue les avantages et les limites des mécanismes existants, à l’instar de ceux de la décote Duflot, du prêt social location-accession (PSLA), ou de la clause anti-spéculative. Les intervenants ont également souligné la nécessité d’évolution et d’adaptation constante de la norme pour la création de nouveaux outils juridiques adaptés à l’évolution du foncier et du marché du logement, notamment en matière de droit des contrats et des baux, s’agissant, par exemple, des questions de démembrements de propriété.

À la suite de ces réflexions, une présentation, enrichie de nombreuses analyses et comparaisons internationales, offrait une *dimension comparative* entre la France et les différents pays de l’OCDE. Cette présentation a rendu compte de l’analyse conduite par l’OCDE sur les cinq dernières années pour examiner de manière systématique les différentes politiques du logement ainsi que leur articulation avec toutes celles, telle la politique fiscale, qui ont également une influence déterminante sur le secteur du logement. Les résultats de cette analyse comparée conduisent à interroger certaines données pour la France. Par exemple, comment expliquer la hausse ininterrompue depuis trente ans des prix de l’immobilier alors que la France est l’un des pays de l’OCDE qui, sur cette même période, a eu une croissance du revenu par habitant parmi les plus faibles ? Parmi les facteurs explicatifs entrent, non seulement, la démographie, le revenu, les niveaux des taux



d'intérêt, mais aussi le taux et les coûts de construction. On retrouve également le poids de la réglementation avec la spécificité de la réglementation dite « à la française ». D'autres spécificités françaises sont mises en avant telle celle d'une occupation des sols centrée sur les communes, ou encore d'un usage modéré de la captation de la plus-value foncière.

La *seconde table ronde* portait sur l'adaptation des nouvelles règles de droit pour « habiter mieux ». L'amélioration de l'habitat doit, non seulement, porter sur le flux des nouvelles constructions, mais également sur les logements construits. Se pose ici la question récurrente du juste équilibre entre le droit de propriété et le droit des occupants pour répondre aux attentes et aux besoins en matière de logement. Compte tenu de l'étendue du sujet, le choix a été fait de pas aborder tous ses aspects, ou de le faire seulement partiellement, s'agissant notamment des questions de droit de la copropriété, de responsabilité des constructeurs, de fiscalité, ou encore des normes en matière de sécurité et de qualité sanitaire des bâtiments.

Un *focus* a été ainsi volontairement fait sur trois thèmes d'actualité propices au débat. Le premier de ces thèmes est celui du rôle incitatif ou, à l'inverse, de l'impact négatif des normes de construction et d'urbanisme en matière de réversibilité des bâtiments (mutation et reconversion des bâtiments, transformation, changement de destination et changement d'usage), illustré notamment par le problème des meublés touristiques. Comment faire évoluer ces normes, quels sont les besoins et parfois les difficultés que l'on rencontre pour les faire évoluer et assurer une « vraie réversibilité », puisqu'il s'agit de construire des bâtiments conçus dès l'origine pour être réversibles ? Le deuxième thème objet des débats a été celui de la préservation énergétique. La question de l'amélioration des conditions de l'habitat rejoint bien souvent celle de la rénovation énergétique, dont le cadre juridique général peut ici encore être tout aussi bien moteur, s'agissant notamment du rôle et des évolutions du dispositif autour du diagnostic de performance énergétique (DPE), que frein lorsque la pluralité d'outils vient nuire à la lisibilité et à l'accessibilité de la norme. Au-delà des problèmes de lisibilité, se posent aussi ceux de temporalité de la norme. Celle-ci comporte deux temps fondamentaux : sa fabrication, laquelle ne va pas toujours de pair comme il se devrait avec l'élaboration préalable d'études d'impacts, et son application, laquelle impose de laisser le temps aux différents acteurs de se préparer et de s'adapter. Ont été abordées en troisième et dernier lieu les questions de financement et de fiscalité, mises en regard du phénomène de territorialisation qui montre que l'application de la norme diffère parfois d'un territoire à l'autre.

Je remercie vivement les sections des finances et des travaux publics qui se sont associées à la section du rapport et des études pour l'organisation du colloque sur ce sujet complexe et aujourd'hui incontournable.



Programme du colloque

9h30-10h30 – Séance d'ouverture

Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État

Éric Lombard, directeur général du groupe Caisse des dépôts

10h30-12h30 – Table ronde n° 1 : Favoriser l'offre

Modératrice

Catherine Bergeal, présidente de la section des finances du Conseil d'État

Intervenants

Jean-François Debat, conseiller d'État, maire de Bourg-en-Bresse, président de Grand Bourg Agglomération, président délégué de Villes de France

Matthieu Poumarède, professeur de droit privé, doyen de la faculté de droit et science politique à l'université de Toulouse Capitole

Maryse Aulagnon, présidente-directrice générale de FINESTATE, présidente de la Fédération des entreprises immobilières (FEI)

Alain Trannoy, agrégé en économie, enseignant-chercheur, directeur d'études à l'EHESS

Damien Botteghi, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages - ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

14h00-14h30 – Dimension comparative

Rüdiger Ahrend, chef de la division pour l'analyse économique, les données et les statistiques à l'OCDE - Centre pour l'entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes

Boris Cournède, chef par intérim de la division de l'économie politique à l'OCDE - Département des affaires économiques

14h30-16h30 – Table ronde n° 2 : Pour habiter mieux

Modérateur

Edmond Honorat, président de la section des travaux publics du Conseil d'État

Intervenants

Michèle Raunet, notaire associée, spécialiste du droit de l'immobilier

Annaïg Le Meur, députée de la 1^{re} circonscription du Finistère, membre de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale

Gwenaëlle Durand-Pasquier, professeure à l'université de Rennes

Emmanuelle Cosse, présidente de l'Union sociale pour l'habitat, ancienne ministre du logement et de l'habitat durable

Vincent Mahé, conseiller d'État, ancien directeur général de CDC Habitat

16h30-17h00 – Séance de clôture

Hugues Périnet-Marquet, professeur émérite de l'université Panthéon-Assas, président du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilière (CNTGI)



Didier-Roland Tabuteau

Vice-président du Conseil d'État

Diplômé de l'École Polytechnique, ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), promotion « Louise Michel », Didier-Roland Tabuteau est également docteur en droit et titulaire de l'habilitation à diriger des recherches. À l'issue de sa scolarité à l'ENA, il rejoint le Conseil d'État, où il exerce les fonctions de rapporteur à la section du contentieux (1984-1988) et à la section sociale (1987-1988). Il occupe ensuite trois ans les fonctions de conseiller technique, puis de directeur adjoint du cabinet du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection civile (1988-1991), avant de revenir au Conseil d'État au poste de rapporteur public (1991-1992) anciennement dénommé commissaire du Gouvernement. À partir de 1992, il est successivement directeur du cabinet du ministre de la santé et de l'action sociale (1992-1993), directeur général de l'Agence du médicament (1993-1997), directeur adjoint du cabinet du ministre de l'emploi et de la solidarité (1997-2000) et directeur de cabinet du ministre de la santé (2001-2002). Lors de ses deux retours au Conseil d'État, en 2000 et 2002, il est nommé assesseur à la section du contentieux. Il prend ensuite la tête de la fondation Caisses d'épargne pour la solidarité, qu'il dirige pendant plus de sept années (2003-2011). En 2011, Didier-Roland Tabuteau revient au Conseil d'État à la section du contentieux et à la section sociale, dont il est président-adjoint (2017-2018), puis président (2018-2022). Il est nommé vice-président du Conseil d'État le 5 janvier 2022.

Mesdames et Messieurs les présidents,
Monsieur le directeur général de la Caisse des dépôts,
Mesdames et Messieurs les professeurs,
Mesdames et Messieurs,
Chers collègues²,

Quatorze ans après l'étude annuelle du Conseil d'État de 2009³, consacrée au droit au logement, ses constats restent d'actualité. Comme l'étude l'a constaté, le droit au logement repose toujours sur « *un arsenal impressionnant à l'efficacité limitée* »⁴. Depuis la seconde guerre mondiale, la sortie d'une économie du logement totalement administrée par l'État, la libération des prix ou la mise en œuvre de la décentralisation ont conduit incontestablement à une complexification de la gouvernance de la politique du logement qui s'est accompagnée d'évolutions normatives par strates, sans cohérence d'ensemble.

² Texte écrit en collaboration avec Jean-Baptiste Desprez, magistrat administratif, chargé de mission auprès du vice-président du Conseil d'État.

³ Conseil d'État, *Droit au logement, droit du logement*, rapport public 2009, éd. La documentation Française, Paris, 2009.

⁴ *Ibid.*, p. 91.

Celles-ci ont conduit, toujours selon l'étude, à l'état actuel des politiques du logement, c'est-à-dire au « morcellement et à l'ambiguïté des responsabilités, à la multiplication des dispositifs spécialisés et à l'éparpillement des acteurs, à leur difficile coordination sur le terrain, à la disparité de l'application de la loi selon les territoires et à l'aggravation des dérèglements du marché »⁵.

De récents débats montrent que les questions de logement restent un sujet de préoccupation majeure. Les travaux du Conseil national de la refondation consacrés au logement, les nombreuses propositions de lois sur le sujet, qui s'ajoutent aux projets portés par le Gouvernement, visent à apporter des solutions, parfois à des problèmes précis comme les logements indignes⁶, parfois aux freins structurels qui existent en matière de construction de logements neufs et de qualité de l'habitation. Dans ce cadre, les normes sont souvent dénoncées comme autant d'obstacles à la construction, voire comme étant décorrélées des besoins réels de la population – par exemple s'agissant des conditions d'accessibilité des personnes en situation de handicap qui s'appliquent à tous les logements neufs⁷.

Les tensions conjoncturelles actuelles, comme celles liées aux questions de financement avec de fortes tensions sur les crédits et l'inflation des coûts de la construction, viennent renforcer les tendances structurelles.

C'est le cas des évolutions qui conduisent à l'augmentation de la demande de logements, en particulier la croissance démographique et le phénomène de décohabitation – qui a fait évoluer la taille moyenne des ménages par résidence principale de 3,08 personnes en 1968 à 2,19 en 2019⁸⁹. L'impact des modifications des pratiques et des problèmes les plus contemporains s'ajoutent aux questions que la politique du logement doit traiter. Ainsi du télétravail qui pourrait avoir des effets structurants sur les besoins respectifs de logements et d'immeubles de bureau, ou encore bien sûr les enjeux liés au réchauffement climatique.

Malgré un fort interventionnisme public, avec une dépense publique de 38,2 Md€ et des aides au logement pour plus de 6 millions de ménages¹⁰,

5 *Ibid.* p. 79

6 Par exemple, la proposition de loi portant renforcement du contrôle de la décence des logements, enregistré à la présidence de l'assemblée nationale le 10 mai 2023 et portant sur les logements décents.

7 Voir les articles R. 162-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation. L'article 64 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi dite « ELAN ») et le décret n° 2019-305 du 11 avril 2019 modifiant les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives à l'accessibilité des bâtiments d'habitation et au contrat de construction d'une maison individuelle avec fourniture du plan fixe à 20 % des logements en rez-de-chaussée ou desservis par un ascenseur l'obligation d'accessibilité. Le reste de ces logements sont évolutifs, c'est-à-dire où une personne en fauteuil roulant peut circuler et qu'il est possible de rendre accessible par des travaux simples.

8 Cour des comptes, note thématique, *Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis*, juillet 2023.

9 Voir l'Encyclopédie universalis, Habitat, 2022 : « Les besoins en logements neufs ont atteint, en France comme dans de nombreux autres pays, un niveau très élevé, en raison de la convergence de plusieurs facteurs : la vague démographique, le nombre des immeubles vétustes que l'on ne peut plus conserver, le ralentissement de la construction entre les deux guerres mondiales, les priorités accordées à juste titre à la reconstruction de l'appareil de production après la seconde guerre mondiale ».

10 Cour des comptes, note thématique, *Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis*, juillet 2023.



les objectifs multiples et hétérogènes que s'assigne la politique du logement ne sont pas atteints. Le logement demeure un sujet majeur d'insatisfaction pour nos concitoyens, qui y consacrent près de 20 % de leurs revenus en moyenne¹¹, et perçoivent les habitations comme inaccessibles financièrement, notamment pour les primo-accédants, et vieillissantes voire insalubres selon les contributions au Conseil national de la refondation consacré au logement¹².

Si, prises isolément, les normes ne sont pas superflues, le constat dressé il y a 14 ans¹³ d'une politique publique qui se caractérise par une multitude de procédures et de dispositifs qui se superposent sans cohérence d'ensemble pourrait toujours être fait. Les entretiens qui s'ouvrent aujourd'hui permettront de préciser ce constat au regard des enjeux les plus contemporains et d'esquisser les améliorations possibles pour une politique marquée par une inflation normative et budgétaire et peu efficace. Ils pourront être nourris des réflexions et propositions les plus actuelles, à l'instar de celles portées par le congrès annuel des notaires consacré en 2023 au logement¹⁴, ou par le rapport d'information de l'Assemblée nationale portant sur les dépenses fiscales et budgétaires en faveur du logement et de l'accèsion à la propriété¹⁵.

La politique en matière de logement se caractérise par une construction par strate, et bien souvent en silos (1). Ces caractéristiques se retrouvent tant au niveau de l'offre (2) que dans les normes qui encadrent la manière d'habiter le logement – autrement dit, du côté de la demande (3).

1. - La politique de logement : une construction par strate et souvent en silos

1.1. Les historiens font souvent remonter la politique du logement en France à la loi du 13 avril 1850 sur l'assainissement des logements insalubres¹⁶

Cette loi avait pour origine l'épidémie de choléra de 1849. Elle a été portée par les hygiénistes, notamment Louis-René Villermé dont les travaux avaient auparavant abouti à la loi du 22 mars 1841 sur le travail des enfants – premier pas vers notre droit du travail contemporain. La loi de 1850 devait permettre de lutter contre les îlots insalubres à l'origine de l'état de santé déplorable des populations ouvrières, mais aussi d'éviter la propagation des épidémies¹⁷.

11 Insee, Les dépenses en logement des ménages, mai 2021 : 19,7 % exactement en 2017, avec des écarts importants, allant de 14,1 % pour les ménages les plus aisés, majoritairement propriétaires à 32 % pour les 25 % de ménages les plus modestes.

12 Conseil national du logement, synthèse de la première consultation, 21 novembre 2022 (accessible sur Internet via l'adresse suivante : <https://conseil-refondation.fr/thematiques/logement/>).

13 Conseil d'État, *Droit au logement, droit du logement*, rapport public 2009 préc., p. 103.

14 119^e congrès annuel des notaires, *Le logement - Le devoir de faire mieux, le Droit pour faire autrement*, 2023.

15 Rapport d'information n° 1536 de l'Assemblée nationale, déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les dépenses fiscales et budgétaires en faveur du logement et de l'accèsion à la propriété (MM. Daniel Labaronne et Charles de Courson).

16 Bourillon, F. (2000), « La loi du 13 avril 1850 ou lorsque la Seconde République invente le logement insalubre », in *Revue d'histoire du XIX^e siècle*, 20/21.

17 D. Tabuteau, *Démocratie sanitaire - Les nouveaux défis de la politique de santé*, éd. O. Jacob, Paris, 2013, p. 50.

C'est dire que les premières interventions ont porté sur la qualité du logement, alors que c'était à l'initiative privée d'entièrement pourvoir à leur construction. L'intervention publique porta ensuite, à partir de la toute fin du XIX^e siècle, sur les habitations à bon marché, dont la construction fut favorisée par des circuits de financement spécifiques¹⁸. À partir de l'entre-deux guerres, des politiques encadrèrent la hausse des loyers, provoquant de fait une baisse de la rentabilité des investissements, avant qu'un ambitieux programme de construction de logements soit mis en place en 1928¹⁹.

Dans ces prémices de la politique du logement, on retrouve le difficile dilemme auquel est toujours confrontée la puissance publique : diminuer l'encadrement de la qualité du logement pour favoriser la construction, au détriment des conditions d'habitation ; ou accroître les normes au risque de freiner l'investissement privé nécessaire, ou de provoquer une inflation des loyers en excluant de nouveau beaucoup de personnes de l'accès à un logement décent. Dans ce cas, se pose alors la question de l'investissement public pouvant suppléer au secteur privé. Ce dilemme ne cesse pas après la seconde guerre mondiale. Cette période voit, après la priorité d'abord donnée à la reconstruction de l'appareil productif, le lancement de plans de constructions²⁰, la libéralisation des loyers à partir de 1948, mais également le développement d'interventions destinées à favoriser le logement social²¹.

1.2. De cette construction par empilement de normes successives, la politique du logement hérite à la fois d'une pluralité d'objectifs, parfois difficiles à concilier, et d'une tendance à l'instabilité normative.

D'abord donc, la politique du logement se caractérise par son caractère foisonnant, avec des dispositifs hétérogènes qui s'empilent et poursuivent des objectifs souvent contradictoires.

Structurent l'offre de logements, les règles du code d'urbanisme, mais également celles du code de la construction et de l'habitat, ou encore toutes celles relatives aux dispositifs fiscaux qui taxent les transactions ou instituent des dépenses fiscales. « *Construire plus, mieux et moins cher* » : ce titre²² de la loi « ELAN » résume, sans les expliciter, les grands objectifs des textes en matière de logement. La question est alors de déterminer ce qu'est le « mieux » construire. La pluralité d'objectifs que recoupe cet adverbe est en quelque sorte explicitée par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, qui ajoute aux objectifs classiques de l'urbanisme, comme

18 Par la loi dite « Siegfried » du 30 novembre 1894. Voir Roger-Henri Guerrand, *Les origines du logement social en France*, éd. ouvrières, 1967 ; et *Propriétaires et locataires, les origines du logement social en France (1850-1914)*, Quintette, 1987.

19 Par la loi dite « Loucheur » prévoyant la construction de 260 000 logements entre 1929 et 1933.

20 Notamment via le plan « Courant », du nom du ministre de la Reconstruction.

21 Des lois du 30 mars et du 3 septembre 1947 définissent en particulier les nouvelles modalités de fonctionnement des Habitats à loyers modérés (HLM), mis en place dans l'entre-deux guerres. Pour une histoire de la politique du logement en France, voir, par exemple, le site *Unis pour les familles, 1850-1995 – Les étapes de la politique du logement en France*, <https://www.unaf.fr/expert-des-familles/revue-realites-familiales/realites-familiales/1850-1995-les-etapes-de-la-politique-du-logement-en-france/>

22 Titre premier de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, regroupant les articles 1 à 80.

« la sécurité et la salubrité publiques »²³, ou « la mixité sociale dans l’habitat »²⁴, des objectifs plus originaux comme « la promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive »²⁵, la protection de l’environnement et la lutte contre le changement climatique²⁶. Ces objectifs, à bien des égards, peuvent entrer en contradiction avec ceux sur la quantité de logements construits ou rénovés. Ensuite, à l’analyse des règles comme appui ou entrave à l’offre de logements, on peut ajouter celle de leur modification très fréquente. Sur les cinq dernières années, on peut citer plusieurs réformes qui mettent en exergue à la fois l’instabilité normative et le cousinage des politiques du logement avec d’autres politiques, et singulièrement aujourd’hui celles relatives à l’environnement : i) en 2018, la loi portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique (dite loi « ELAN ») ; ii) en 2021 la loi dite « Climat et résilience »²⁷ ou en 2022 la loi dite « 3DS »²⁸. Sans même énoncer les décrets qui ont un fort impact en la matière, en particulier s’agissant des règles de construction. Il serait également possible de citer tous les dispositifs fiscaux destinés à orienter l’épargne privée vers la construction et qui font eux-mêmes l’objet de modifications répétées, à l’instar du dispositif introduit par la loi de finances pour l’année 2015, dit « Pinel »²⁹ et dont la fin a été annoncée pour le 31 décembre 2024.

Comme le soulignait déjà l’étude annuelle de 2009, le logement obéit à des cycles longs supposant une stabilité des dispositifs et une prévisibilité des opérations. Le Conseil d’État rappelle les conséquences néfastes des trop nombreuses modifications de ce droit. Il énonçait ainsi, dans son avis public sur la loi dite « Climat et résilience »³⁰ que la planification du *zéro artificialisation nette* dans les SRADDET³¹, obligeait à la modification de ces documents qui étaient de création récente – venant d’être adoptés ou sur le point de l’être. Par ailleurs, il soulignait que la déclinaison des objectifs du *zéro artificialisation nette* dans les documents d’urbanisme³² entraînera nécessairement de nombreuses modifications qui devront être suivies et accompagnées si l’on veut réussir, comme la loi y oblige, à réduire le rythme d’artificialisation de moitié en dix ans³³. Plus généralement, si le droit doit pouvoir évoluer, il est primordial d’annoncer très à l’avance la règle qui sera applicable ou de ménager des périodes transitoires suffisamment longues pour permettre aux acteurs de s’adapter³⁴.

23 4° de l’article L. 101-2 du code de l’urbanisme.

24 3° de l’article L. 101-2 du code de l’urbanisme.

25 8° de l’article L. 101-2 du code de l’urbanisme.

26 7° de l’article L. 101-2 du code de l’urbanisme.

27 Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « climat et résilience ».

28 Loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l’action publique locale.

29 Introduit par l’article 5 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

30 Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « climat et résilience » ; avis adopté en assemblée le 4 février 2021 « sur un projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets ».

31 Schémas régionaux d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires.

32 Schéma de cohérence territoriale, plan local d’urbanisme, et carte communale ou documents en tenant lieu.

33 Point 58 de l’avis du Conseil d’État sur un projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets, séance du 4 février 2021.

34 Proposition 6 de l’étude annuelle du Conseil d’État de 2009, préc., p. 333.



1.3. Les effets d'appui ou de ralentissement à la construction ou à l'amélioration du logement dépendent enfin de la manière dont la norme est effectivement appliquée

Le juge s'assure que l'esprit de la norme est bien respecté par la pratique. Il refuse ainsi que les délais soient allongés par la demande adressée par l'administration de produire des pièces qui ne sont pas exigées par le code de l'urbanisme³⁵. L'administration doit agir avec diligence, dans les délais qui lui sont imposés par la loi. À cette fin, d'ailleurs, dans une étude sur l'intelligence artificielle, le Conseil d'État a souligné le profit qui pouvait être tiré d'analyses algorithmiques permettant de prendre en charge soit des tâches simples, comme la vérification des documents produits pour une demande d'urbanisme ou une déclaration préalable, soit d'assister les agents afin qu'ils gagnent du temps en repérant plus sûrement les irrégularités d'un projet. Les effectifs des services d'urbanisme pourraient être redéployés vers l'examen des dossiers les plus délicats, l'amélioration de la qualité de la réglementation d'urbanisme locale et la police de l'urbanisme, en plus de réduire drastiquement les délais nécessaires pour prendre une décision³⁶.

Enfin, une pratique de l'évaluation approfondie est nécessaire dès lors que chaque dispositif s'inscrit dans le maquis normatif que j'ai évoqué. Un dispositif mal évalué, et qui n'a généralement pas fait l'objet de discussions avec les acteurs de terrain, peut en effet conduire à un emploi de fonds publics qui ne permet pas d'atteindre l'ensemble des objectifs fixés. Ce fut le cas, par exemple, de *MaPrimeRenov'*, analysée dans l'étude du Conseil d'État sur le dernier kilomètre : succès quantitatif, avec plus de 750 000 logements qui en ont bénéficié pour des rénovations énergétiques en 2021, c'est un échec qualitatif, les travaux de rénovations globales garantes de rénovation performante ne représentant que 0,3 % des dossiers validés cette même année. Au regard des sommes engagées, le bilan du dispositif est apparu décevant³⁷. Les évolutions du dispositif prévues par le projet de loi de finances pour 2024, avec un accompagnement plus fort pour atteindre des rénovations énergétiques performantes, pourraient toutefois permettre de corriger le dispositif. À ces considérations globales, qui invitent à une clarification et une simplification de la norme trop souvent abondante, confuse et parfois contradictoire, il faut ajouter l'analyse des règles, catégorie par catégorie, s'agissant de leur impact sur l'offre, et sur la demande.

2. - La norme en matière d'offre

2.1. Les normes comme frein

Premier constat : les normes qui déclinent les objectifs du « mieux construire » sont perçues comme des freins à la construction de logements, par rapport à un marché qui ne serait aucunement régulé.

35 CE, sect. 9 décembre 2022, *Commune de Saint-Herblain*, n° 454521.

36 Étude du Conseil d'État, 31 août 2022, *Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance*.

37 L'Observatoire de la Rénovation Énergétique estime que les travaux menés à bien entre 2020 et 2022 auraient permis de générer des économies conventionnelles d'énergie estimées à 5,3 TWh (dont 3,0 TWh pour la seule année en 2022, ce qui témoigne d'une montée en puissance du dispositif).



Elles ajoutent en effet des contraintes qui ont tendance à renchérir les coûts de la construction, afin de remplir d'autres objectifs – de sécurité, d'accessibilité ou encore de décarbonation du logement³⁸. Pour une illustration récente, et encore irrésolue, il est possible de se tourner vers les contradictions qui existent entre les objectifs ambitieux de construction et ceux visant à lutter contre « *l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme* »³⁹, déclinés dans un nouvel article créé par la loi « Climat et résilience »⁴⁰. L'objectif de *zéro artificialisation nette*, en limitant le foncier disponible, complique encore l'équation de la construction. La rénovation des habitats, la densification d'espaces déjà urbanisés ou la conversion des friches, paraissent toutefois apporter certaines réponses à ces obligations de sobriété foncière⁴¹. Elles impliquent, bien souvent, à rebours du modèle pavillonnaire, de construire plus haut, à l'image de la « *ville debout* » qu'évoque Louis-Ferdinand Céline dans *le Voyage au bout de la nuit*⁴², pour évoquer New-York.

Une possibilité de retrouver du foncier disponible réside également dans la conversion des zones commerciales aux bordures des villes pour y construire des logements, avec des dispositions facilitant le transfert des surfaces commerciales dont le Conseil d'État a eu à connaître dans le projet de loi dit « *Industrie verte* »⁴³. Mais cette possibilité de conversion devrait embrasser des questions plus larges que celles de la création de logements, pour conduire à une réflexion sur la manière d'y habiter, et donc sur l'accès aux services, notamment publics, avec la question des transports entre cette périphérie et le centre des villes.

2.2. Les normes et dispositifs moteurs

Pour compenser les freins que peuvent constituer les normes destinées à l'amélioration de l'habitat, certains mécanismes visent à encourager la construction de logements. Il peut s'agir de mécanismes directs, comme celui obligeant les communes à disposer de logements sociaux, depuis la loi « SRU » de 2000⁴⁴,

38 France Stratégie, Coûts d'abattement : le logement, novembre 2022 : « *Le du secteur résidentiel-tertiaire représente 45 % de la consommation totale d'énergie finale en France et 17 % des émissions territoriales de gaz à effet de serre dont près des deux tiers dans le résidentiel* ».

39 France Stratégie, Les coûts d'abattement, Partie 5 - Logement, novembre 2022 : « *Le secteur résidentiel-tertiaire représente 45 % de la consommation totale d'énergie finale en France (...) et 17 % des émissions territoriales de gaz à effet de serre* » dont près des deux tiers dans le résidentiel.

40 Article L. 101-2-1 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (loi dite « climat et résilience »).

41 Voir R. Noguellou, « La loi Climat et résilience et le droit de l'urbanisme : le zéro artificialisation nette », in *AJDA*, 2022, p. 160.

42 L.-F. Céline, *Voyage au bout de la nuit*, éd. Denoël et Steele, Paris, 1932.

43 Voir l'avis du Conseil d'État sur un projet de loi relatif à l'industrie verte, en particulier le point 37.

44 L'article 55 de la loi « SRU » du 13 décembre 2000. Les communes entrant dans son champ d'application s'étaient vu fixer un quota de 20 % de logements sociaux par rapport aux résidences principales, à atteindre au plus tard en 2020. Depuis la loi du 18 janvier 2013, le taux de droit commun est ainsi passé à 25 %, tandis que les communes connaissant un niveau de tension plus faible en matière de logements sociaux conservent un taux de 20 %. Pour compenser ce durcissement, la date butoir a été décalée à 2025. La loi « 3DS » abandonne le principe d'une date butoir et assouplit tant les objectifs de rattrapage des communes déficitaires que les sanctions qu'elles peuvent encourir, tout en multipliant au passage les exemptions.



et qui a soutenu la construction de tels logements⁴⁵ avec toutefois le risque de concentration territoriale du parc social.

Ont aussi les effets structurants des règles qui encadrent l'activité des acteurs comme les structures foncières importantes, ou celles portant pour les particuliers sur le crédit immobilier, à l'instar des recommandations du Haut Conseil de stabilité financière (HCSF) qui visent à une régulation prudentielle. L'absence ou le contournement de telles régulations peut avoir des conséquences délétères pour toute l'économie, comme l'a rappelé de façon paroxystique la crise des *subprimes*⁴⁶. Desserrer certaines normes permet la mobilisation de l'épargne au profit du logement, mais le faire sans limite crée de forts risques en cas de retournement du marché.

Un autre mécanisme récent en France est celui de dissociation du foncier et du bâti, par le bail réel immobilier⁴⁷, le bail réel solidaire⁴⁸ ou l'action d'organismes fonciers solidaires⁴⁹ qui s'inspirent d'expériences étrangères, notamment anglo-saxonnes. Mais il faut noter, en même temps qu'on étudie l'intérêt de ces mécanismes, que les pays qui pratiquent une telle dissociation ne sont pas à l'abri d'un coût du logement élevé. Plus globalement, ces exemples soulignent toutefois qu'il existe une recherche, que doit accompagner le droit parfois trop restreignant, de solutions innovantes pour pallier l'envol du coût du foncier.

Enfin, au-delà de la seule construction, la destination des immeubles est primordiale pour accroître l'offre effectivement accessible aux habitants. C'est la question des logements en location de courte durée, *via* des plateformes, en particulier dans les centres urbains touristiques, ou celle des logements vacants – plus de trois millions en 2022 selon l'INSEE. Au niveau normatif, les règles de fiscalité, ou les possibilités d'introduire des interdictions, par exemple dans les règlements de copropriété pour certains types de location⁵⁰, peuvent conduire au retour sur le marché locatif de longue durée de biens qui en avaient été retirés.

La multiplicité des questions qui se posent sur l'offre de logement nécessite une pluralité de points de vue. La première table ronde, modérée par la présidente Catherine Bergeal, saura j'en suis sûr grâce à la diversité de ses intervenants de grande qualité répondre à cette nécessité.

45 La Cour des comptes estime ainsi que ce dispositif a incité à la construction de plus de 210 000 logements sociaux entre 2017 et 2019 dans les communes visées par ce dispositif (Cour des comptes, note thématique, juillet 2023, *Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis*).

46 Ainsi, par exemple, le Haut Conseil de stabilité financière recommandait en décembre 2019 : « *aux banques, après avoir pris en compte les caractéristiques du projet et du ménage emprunteur, de se conformer aux bonnes pratiques établies, à savoir : un taux d'effort à l'octroi maximal de 33 % du revenu net de l'emprunteur ; une durée de crédit qui n'excède pas 25 ans* ».

47 Voir les articles L. 254-1 à L. 254-9, et R. 254-1 à R. 254-7 du code de la construction et de l'habitation.

48 Les articles L. 255-1 à L. 255-19, et R. 255-1 à R. 255-9 du code de la construction et de l'habitation.

49 Voir les articles L. 329-1, et R. 329-1 à R. 329-5 du code de l'urbanisme. Ces organismes fonciers solidaires augmentent largement : le nombre d'OFS agréés est ainsi passé de 9 en 2018, à 17 en 2019, 26 en 2020, et enfin 66 fin juin 2021 (données du réseau Foncier solidaire France).

50 Voir, par exemple, l'arrêt non publié de la Cour de cassation du 27 février 2020 n° 18-14.305, par lequel la Cour confirme le caractère commercial de l'activité de location saisonnière, permettant son interdiction dans les règlements de copropriété en réservant les bâtiments en cause à l'usage exclusif d'habitation.



3. - Les normes pour permettre d'habiter mieux

Cet objectif d'habiter mieux fera l'objet de la seconde table ronde, modérée par le président Edmond Honorat. En particulier, la qualité de l'habitation, les aides sociales et la fiscalité pourront y être abordées.

3.1. Comme en matière d'offre, de nombreux objectifs sont assignés aux normes qui encadrent la qualité et l'accès au logement :

- l'amélioration du confort, alors que les exigences tendent à s'accroître depuis la seconde guerre mondiale avec le développement de certaines nuisances ou leur perception plus importante, comme la pollution, notamment sonore ;
- l'amélioration de l'accessibilité des logements, notamment pour les personnes en situation de handicap ;
- la limitation de l'impact environnemental de la construction et de l'habitation, mais également la réduction de la consommation énergétique ;
- la baisse du coût effectif du logement, qui peut passer par la fiscalité ou des aides, mais qui ne sont jamais sans effets distorsifs sur le marché du logement.

Deux points peuvent en particulier être soulignés dans ce cadre. D'abord, l'amélioration de l'habitat doit, non seulement, porter sur le flux des nouvelles constructions, mais également sur les logements construits. Ensuite, l'emploi de fonds publics doit faire l'objet d'une évaluation constante, car des conséquences imprévues peuvent rendre inopérantes certaines politiques publiques, comme l'augmentation des loyers du fait d'aides accordées aux locataires, ou la baisse d'investissements suite à une évolution fiscale.

Je le disais, un des enjeux centraux aujourd'hui, en particulier pour la transition énergétique, repose sur la nécessité, non seulement, de s'assurer que les nouveaux logements respectent les normes votées, mais également que le stock de logements prenne le même chemin. La première question, s'agissant du parc de logement, est celle du diagnostic. En matière énergétique, c'est le diagnostic de performance énergétique (DPE), qui pourrait de nouveau être modifié – ce qui, encore une fois, pose des questions quant à la prévisibilité de la norme et la stabilité du cadre dans lequel sont prises des décisions qui engagent chaque acteur pour longtemps. La mise aux normes, ensuite, s'appuie sur des mécanismes incitatifs, comme des dispositifs de financement aux travaux, et des mécanismes coercitifs – à l'instar de l'interdiction de location des logements qualifiés de « *passoires thermiques* »⁵¹, au risque d'un recul du nombre de biens loués et donc d'un accroissement des tensions sur le marché locatif.

Pour ces rénovations nécessaires, un travail sur le droit de la copropriété a été engagé, mais il n'a pas encore abouti. Il procède d'une méthode pointilliste multipliant les informations, les mesures de financement, ou l'abaissement des

⁵¹ Cette interdiction, qui s'étale selon la typologie énergétique des biens immobiliers, de 2025 à 2034, est prévue aux articles 158 et suivants de la loi « Climat et résilience ».



seuils de majorité pour décider de mesures de rénovation⁵². Le taux de copropriétés fragiles ou en difficulté, qui représentent près de 18 % des copropriétés en France⁵³, permet de mesurer l'ampleur des complications auxquelles il faudra faire face pour engager une mise aux normes globales des copropriétés à l'avenir.

3.2. La question des aides revêt également un caractère structurant

Les difficultés d'accès au logement tiennent à la nature du marché immobilier français, dont les prix peuvent être de plus en plus déconnectés des revenus des ménages, notamment dans les zones les plus denses.

Le financement de prêts pour l'achat de logement, ou les aides personnelles⁵⁴, constituent autant de moyens de soutenir les ménages qui souhaitent acheter ou louer un bien. Le risque inhérent à ces aides est celui de leur incorporation dans les prix et loyers privés, diminuant leur effet pour les bénéficiaires et risquant d'aggraver le problème pour les autres acheteurs ou locataires. C'est une forme de paradoxe de Zénon, ou paradoxe d'Achille et de la tortue⁵⁵, qui apparaît : chaque fois que l'aide se rapproche du coût du loyer, l'effet inflationniste induit l'en éloigne⁵⁶. Cet effet oblige à étudier ce soutien aux acheteurs et locataires en même temps que les dispositifs qui permettent l'accroissement de l'offre ou le gel des prix. En effet, l'augmentation du pouvoir d'achat sans accroissement de la quantité de biens demandés, ou sans encadrement des prix ne peut conduire qu'à leur augmentation ou à des effets de pénuries.

Les effets mitigés de cet interventionnisme se retrouvent dans les chiffres, bien que d'autres facteurs soient à prendre en compte : malgré une politique du logement qui représente deux fois la moyenne de l'Union européenne (UE)⁵⁷ (1,3 % du PIB en France contre 0,6 % au sein de l'UE), la dépense de logement des ménages français demeure 10 % plus élevée que la moyenne européenne⁵⁸.

3.3. Enfin, à la frontière entre les questions d'offre et d'habitation, les dispositifs fiscaux portent des enjeux singuliers

L'imposition des biens immobiliers, par la taxe foncière, l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) pour certains, ou via les droits de mutation, ont nécessairement des effets sur les prix de ces biens. Ils peuvent également modifier le comportement des acteurs publics qui perçoivent les recettes de ces impositions.

52 Voir, pour une déclinaison de ces mesures, Gaël Chantepie, « La transition énergétique dans les copropriétés », in *Actualité juridique Droit immobilier (AJDI)*, 2020, p. 84.

53 Le ministère de l'écologie estime à 110 000, soit 18 % du total, le nombre de copropriétés fragiles (<https://www.ecologie.gouv.fr/aide-aux-coproprietes-fragiles-ou-degradees>).

54 Voir en particulier l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement sociale (ALS), et l'allocation de logement familiale (ALF).

55 Paradoxe énoncé par Zénon d'Élée (V^e siècle avant J.-C.).

56 Voir, pour une synthèse en 2014, Céline Grislain-Letrémy et Corentin Trevien, *Division Marchés et entreprises, Insee, L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé*.

57 Chiffres Eurostat sur la politique du logement : 1,3 % du PIB en France contre 0,6 % au sein de l'UE. Ces chiffres prennent toutefois en compte, non seulement, les aides pour l'achat ou la location, mais également les 13,7 Md€ de dépenses fiscales qui constituent des allègements d'impôts ayant pour but de mobiliser l'épargne, notamment des particuliers, pour la construction de logements.

58 26,2 % de leur revenu en 2019 contre 23,5 % au sein de l'UE.



Ainsi, par exemple, la suppression de la taxe d'habitation⁵⁹ couplée à l'exonération pour quinze ans de taxe foncière sur les logements sociaux pourrait décourager les acteurs locaux à favoriser la construction de logements sociaux⁶⁰. Ces logements rapportent, du fait de ces dispositifs, peu de recettes aux collectivités sur lesquelles ils sont implantés, mais contribuent à augmenter leurs charges, à l'instar de celles relatives à la prise en charge scolaire. Ces mécanismes fiscaux pourraient ainsi, à terme, s'inscrire à rebours des objectifs de la politique d'aide sociale.

* * *

Mesdames et Messieurs, la complexité du sujet, trop souvent regardé au travers du seul prisme de l'urbanisme, du logement social, ou encore des politiques environnementale, invite à l'inverse à adopter une vision globale sur les liens qu'entretiennent la norme et le logement dans ses versants quantitatifs et qualitatifs.

C'est ce diagnostic qui seul pourra conduire au volontarisme politique qui doit présider aux politiques en matière de logement. Ce n'est pas une mince affaire, mais je sais que la qualité des personnes qui interviendront aujourd'hui le permettra. Quatorze ans après le rapport du Conseil d'État qui s'était notamment penché sur la question de la norme en matière de logement, et avait dressé le constat très négatif que j'ai rappelé, ce colloque sera, à n'en pas douter, des plus stimulants.

Permettez-moi enfin de remercier, non seulement les intervenants d'aujourd'hui, mais également les équipes qui, au sein du Conseil d'État, ont organisé ce colloque, et en particulier la présidente de la section des finances, Catherine Bergeal, et le président de la section des travaux publics, Edmond Honorat, qui conduiront les deux tables rondes de cette journée. Ainsi bien sûr que la présidente de Boisdeffre et les agents de la section du rapport et des études pour l'organisation de ce colloque. Merci enfin au président Périnet-Marquet, qui assurera sa conclusion.

59 26,2 % de leur revenu en 2019 contre 23,5 % au sein de l'UE.

60 Prévus au premier alinéa du I de l'article 1384 C du code général des impôts (CGI).





Eric Lombard

Directeur général du groupe Caisse des dépôts

Diplômé de l'École des hautes études commerciales (HEC) en 1981, Éric Lombard a débuté sa carrière en intégrant la banque Paribas au département du commerce international, puis à la gestion financière (1981-1989). Par la suite, il est devenu conseiller technique au cabinet du porte-parole du Gouvernement (1989-1991), conseiller auprès du ministre délégué à la justice (1991-1992), et conseiller auprès du ministre de l'économie et des finances (1992-1993). De retour dans la banque, il réintègre Paribas en 1993 comme responsable Fusions et acquisitions dans le secteur banque et assurance (1993-1999), puis devient responsable du Financial Institutions Group et membre du comité de direction générale de la banque de financement et d'investissement de BNP Paribas (1999-2002). Il est ensuite responsable des relations entreprises et institutionnels (2002-2004), avant d'être nommé directeur général de BNP Paribas Cardif (2004-2006), puis président-directeur général (2006-2013). En octobre 2013, il devient directeur général puis président-directeur général de Generali France (2013-2017). Éric Lombard a été président du conseil d'administration d'Europ Assistance Holding (2015-2017), et il est directeur général du groupe Caisse des dépôts depuis le 8 décembre 2017.

Monsieur le vice-président,
Mesdames et Messieurs les présidentes et les présidents,
Monsieur le professeur,
Mesdames et Messieurs,

C'est un honneur et un plaisir, en tant que grand témoin, d'ouvrir ce colloque consacré au thème du logement, sujet de préoccupation majeurs pour nos concitoyens.

En remarque liminaire, je souhaiterais souligner qu'à l'initiative de la présidente de Boisdeffre et du président Raynaud, j'ai eu l'occasion de présenter en début d'année les travaux de la Caisse des dépôts dans le cadre de la préparation de l'étude annuelle 2023 consacrée au *dernier kilomètre* des politiques publiques⁶¹. À cet égard, dans le rapport qui a été publié dernièrement, vous recommandez notamment trois grandes valeurs pour réussir ce fameux dernier kilomètre de l'action publique : proximité, pragmatisme et confiance. Ces valeurs sont précisément au cœur du modèle de gouvernance et de pilotage du groupe Caisse des dépôts qui a su à la fois : renforcer les effectifs des directions régionales et augmenter le nombre d'implantations, déconcentrer davantage la prise de décision en matière de financement et d'investissement pour rapprocher la décision des enjeux et des acteurs du territoire et responsabiliser davantage ces mêmes acteurs

⁶¹ Conseil d'État, *L'usager, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique*, étude annuelle 2023, éd. La Documentation française, Paris, 2023.



en leur faisant beaucoup plus confiance, aux fins d'améliorer les délais de la prise de décision. D'ailleurs, cette étude annuelle 2023 tout à fait passionnante du Conseil d'État est sur ma table de réunion. Les visiteurs curieux peuvent ainsi la consulter et voir combien nous nous trouvons dans la convergence de nos sujets.

Enfin, je profite de ces propos introductifs pour saluer Madame Catherine Bergeal qui a été membre de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et dont j'ai pu apprécier la hauteur de vue et le sens de l'intérêt général ; Monsieur le maire Jean-François Debat avec qui j'ai plaisir à travailler depuis de longues années, et Monsieur Damien Botteghi, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages pour la qualité du travail réalisé entre nos équipes.

Pour traiter du sujet du colloque « la norme, frein ou moteur pour le logement ? », mon intervention portera sur trois aspects majeurs fortement liés à ce thème.

1. - Le logement : un des « cœurs de métier » de la Caisse des dépôts

La Caisse des dépôts et consignations (CDC), parfois simplement nommée Caisse des dépôts, est une institution financière publique française créée en 1816 par Louis XVIII. Son directeur est nommé par décret du Président de la République pris après délibération du Conseil des ministres, et son fonctionnement est régi par un certain nombre d'articles du code monétaire et financier qui ont été revus récemment par la loi dite « PACTE »⁶². C'est un établissement financier public autonome et sans actionnaire, placé, selon les textes, sous la protection spéciale du Parlement et auquel, même s'il peut être tenté de le faire, l'exécutif ne peut pas donner d'instructions.

Notons également que la gouvernance de son directeur général s'exerce sous le contrôle d'une commission de surveillance, où les parlementaires et leurs représentants sont majoritaires, composée de trois députés, deux sénateurs et cinq personnalités qualifiées nommées par les présidents des deux assemblées, trois personnalités qualifiées dont Mme Bergeal a fait partie, le Directeur général du Trésor et deux représentants des collaborateurs de la Caisse qui siègent depuis l'instauration de la loi PACTE.

1.1. Un établissement composé d'entités très diversifiées

La Caisse des dépôts est composée de nombreuses entités dont un établissement public, et les fonds d'épargne qui sont un objet juridique très particulier avec une personnalité morale qui est celle de la Caisse des dépôts, et un bilan financier dont l'ayant droit économique est l'État, mais qui reste géré par la Caisse. Dans cette mission, la Caisse n'est pas indépendante puisque ce bilan est placé sous l'autorité technique du ministère de l'économie et des finances qui ouvre les enveloppes nous permettant de financer notamment le logement social.

62 Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.



J'évoque ce point, car les fonds d'épargne recueillent 60 % des fonds du livret A, ainsi qu'une partie importante des fonds du livret du développement durable et solidaire (LDDS)⁶³ et du livret d'épargne populaire (LEP). Ces collectes représentent au total un bilan de 400 milliards d'euros, chiffre très important au plan macroéconomique. Le groupe Caisse des dépôts comporte aussi BPI France dont nous sommes coactionnaires avec l'État et dont je suis le président.

Depuis la loi PACTE, La Poste, dont nous détenons 66 % du capital auprès de l'État, a rejoint le groupe Caisse des dépôts. Nous sommes indirectement actionnaires des filiales de La Poste, comme la Banque postale, Géopost et CNP assurances.

Si l'on regarde les grandes institutions financières qui composent le groupe, il y a aussi, depuis la loi PACTE, SFIL qui est une banque publique de développement avec un mandat particulier de financement des collectivités locales et de la grande exportation, ainsi que plusieurs filiales industrielles et commerciales. En outre, nous sommes coactionnaires de RTE, le grossiste des réseaux d'électricité avant qu'Enedis ne fasse la distribution de détail, et de GRTgaz, distribution de gaz ; nous sommes également actionnaires de Suez dans le secteur de l'eau, d'Icade, grande foncière de place avec 7,7 Md€ d'actifs ; plus récemment de Coriance dans les réseaux de chaleur, et peut-être demain, si la cour d'appel de Paris le permet, d'ORPEA, devenue Emeis.

Si l'on regarde les choses d'un point de vue financier, cela représente un total d'engagements de 1 300 Md€, soit la moitié du PIB de la France. C'est une force de frappe tout à fait importante, à laquelle j'ajouterai 174,3 Md€ d'encours de prêt pour le logement social et la politique de la ville (78 % des encours de la dette des organismes de logement social, OLS). Le montant annuel (2022) des financements en faveur du logement social, du logement intermédiaire et de l'habitat spécifique représente 16,7 Md€ [Banque des territoires (BDT) / CDC-Habitat / La banque postale (LBP)], dont 11,4 Md€ pour la BDT.

Enfin, l'on notera que la CDC possède un portefeuille d'actions de quelques 120 Md€ qui fait d'elle un actionnaire important de la place de Paris, aussi bien par les entités qu'elle contrôle ou co-contrôle s'agissant notamment de nombreuses entreprises françaises.

1.2. Le logement social est au cœur des actions du groupe

Le logement est l'un de nos rôles historiques et l'un de nos engagements les plus importants.

Sur les 400 Md€ de fonds d'épargne, 170 Md€ financent le logement social. C'est-à-dire que la CDC est de très loin le principal financeur du logement social, d'ailleurs largement restructuré par la loi ELAN⁶⁴, et travaille avec plus de cinq cents opérateurs de logement social.

63 Anciennement nommé Codevi.

64 Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

CDC Habitat, premier opérateur de logement social, gère plus de 500 000 logements dont deux tiers sont des logements sociaux, ce qui représente quelques 375 000 habitats sociaux. De sorte que CDC Habitat possède près de 10 % du parc de logements sociaux et joue un rôle important puisque, compte tenu des moyens de la CDC, elle peut agir de façon contra-cyclique, comme nous sommes en train de le faire actuellement, pour soutenir en cas de besoin le secteur du logement.

Cet engagement immobilier est le plus gros engagement financier sectoriel du groupe Caisse des dépôts, et fait de la CDC un acteur important de ce secteur.

2. - Regard sur la crise du logement et de l'immobilier que nous traversons

Après ce rapide aperçu des activités de la CDC, je souhaiterais évoquer un aspect économique important qui touche de près le secteur du logement : l'évolution des taux d'intérêt.

On ne peut pas en effet réfléchir sur le logement si l'on néglige l'impact économique des taux d'intérêt : un actif financier délivre une « rente » à un propriétaire de logement, il s'agit du loyer payé par le locataire ; ce loyer est fixe ; or quand les taux d'intérêt augmentent, la valeur des flux actualisés, c'est-à-dire la valeur de l'actif financier, baisse ; ce que l'on constate sur le logement. Ainsi, le prix du logement baisse en France, même à Paris centre, pour des raisons sur lesquelles je reviendrai.

Notons qu'en matière d'immobilier de logement, la baisse des prix est plus lente qu'en matière d'immobilier de bureaux qui est un marché plus professionnel, plus liquide, où la baisse peut être assez brutale. À cet égard, je pense que l'on aura au moins une baisse de 20 % des actifs de bureaux les mieux placés. La Caisse des dépôts a récemment effectué une transaction sur un très bel immeuble parisien, et l'on est clairement 20 % au-dessous du prix qui aurait été demandé il y a encore un ou deux ans. Cet ajustement va continuer à se faire, notamment dans le domaine du logement.

L'autre conséquence de la hausse des taux d'intérêt est la réduction de la capacité d'achat, c'est-à-dire d'endettement des acheteurs. En effet, avec les mêmes revenus et règles bancaires, l'on achète moins de surface parce que la part dédiée aux paiements des taux d'intérêt est plus élevée.

Ces facteurs de baisse des prix sont compensés pour la construction neuve. Mais l'équilibre du marché est très compliqué à trouver en raison de la hausse des matières premières, de l'inflation et de la hausse du coût de l'énergie.

Et puis, il y a l'éternel sujet du rythme de construction de logements qui reste insuffisant : 90 000 logements sociaux ont été construits en 2022, contre 125 000 en 2017. Alors même qu'il faudrait construire quelques 500 000 logements par an, les meilleures années on en construisait au mieux 400 000. En 2023, si l'on arrive à en construire 320 000 ce sera un *satisfecit*.

Il y a actuellement en France quelques 2,5 millions de ménages dans l'attente d'un logement social ; mais le système est bloqué, car comme les prix ne s'ajustent pas, ceux qui souhaitent vendre attendent et ne vendent pas, et ceux qui souhaitent



acheter ne le peuvent donc pas. Ainsi, au-delà de l'aspect des normes, nous devons faire face à une situation économique difficile.

Pourtant, selon les analyses actuelles du secteur du logement, s'agissant notamment des prêts immobiliers, l'on peut imaginer une forme de stabilisation des taux dans les tous prochains mois, autour de 3,5 % sur 10 ans, avant probablement une baisse dans les prochaines années. Il reste à noter la décision de la BCE du 26 octobre 2023 de ne pas toucher à ses taux directeurs après dix hausses consécutives depuis juillet 2022.

Par ailleurs, notons qu'il existe des leviers comme le taux du livret A arrêté à 3 % pour 18 mois. Cette décision permet de stabiliser le cadre économique du secteur. C'est une décision courageuse qui a des effets puissants, car elle met fin à la remontée très rapide des charges financières que connaissent les bailleurs sociaux depuis février 2022 ; elle les protège alors que les taux à court terme atteignent 4 % et que l'État emprunte à 3,5 %. C'est une offre faite au secteur HLM et aux emprunteurs sur Fonds d'épargne qui est une ressource compétitive et très liquide, ce que beaucoup de secteurs économiques peinent aujourd'hui à trouver.

Bien sûr, si nous étions dans une économie beaucoup plus libérale que la nôtre, comme aux États-Unis ou en Grande-Bretagne, l'ajustement se ferait rapidement et les prix baisseraient, mais les gens seraient ruinés, voire à la rue. Ce qui aurait un impact social extrêmement douloureux.

C'est pourquoi la CDC mobilise tous les leviers dont elle dispose pour permettre aux acteurs du secteur immobilier de traverser cette crise dans les meilleures conditions ; ce qui se fait notamment à travers les actions suivantes :

- manquement des programmes de rachat : un plan de rachat annoncé par CDC Habitat en mai pour un montant total d'investissement de 3,5 M€. Déjà 10 000 logements sociaux ou intermédiaires commandés à 71 promoteurs, sur 17 000 logements au total ;
- réalisation d'opérations en baissant le coût de financement du logement social, à travers l'ouverture sur le bilan du fonds d'épargne de nouvelles enveloppes de financement : une enveloppe de 6 Md€ de prêts très sociaux à taux très réduits. Cette enveloppe permet de réduire les coûts de financement des opérations destinées aux ménages les plus modestes, action au cœur de la mission des bailleurs ;
- enveloppe de 5 Md€ de prêts locatifs intermédiaires (PLI) pour financer le développement du logement intermédiaire dont les bailleurs se saisissent de plus en plus. Le logement intermédiaire offre à la fois une source de diversification raisonnable et utile au modèle du logement social et une solution permettant de soutenir les parcours résidentiels ;
- enveloppe de 2 Md€ de prêts bonifiés dédiés à la construction verte. Cette enveloppe permettra d'accompagner de manière incitative la construction d'opérations plus vertueuses et de faciliter l'application de la nouvelle réglementation énergétique



et environnementale (RE2020) grâce aux économies de charges d'intérêts qui seront réalisées. Si ces ressources financières sont mobilisées et donc que les efforts d'investissement sont soutenus, ces engagements permettront d'injecter dans le secteur du logement social, sur les trois prochaines années (avant un retour à la baisse des taux qu'anticipent la BCE et la Banque de France), l'équivalent de subventions sur Fonds d'épargne, à hauteur de 650 M€.

3. - Les normes dans le secteur du logement : un levier pour la transformation écologique de secteur et plus largement de notre économie, de nos activités

La crise du logement actuelle nécessite la mobilisation de tous les acteurs du secteur pour maintenir des niveaux d'investissement élevés, nécessaires à la fois à la production de logements et à la transformation écologique du secteur immobilier.

Dans ce contexte, la norme peut être une solution d'amélioration de ce secteur. En effet, deux éléments très importants sont en train d'arriver : même si j'ai parlé de taux d'intérêt, d'inflation et de dérèglement du monde, les principaux défis sont devant nous avec le dérèglement climatique et les atteintes à la biodiversité.

Si l'on prend un peu de recul, on s'aperçoit que le logement représente 44 % de la consommation d'énergie en France, produit 25 % des émissions de gaz à effet de serre, et représente 70 % de la consommation de foncier.

L'on ne peut donc pas traiter la transformation écologique sans prendre en compte le logement. Or deux normes ont été évoquées par le vice-président Tabuteau : les diagnostics énergétiques qui vont conduire à la rénovation énergétique des logements, et la lutte contre l'artificialisation des sols à la suite de la loi climat et résilience⁶⁵. Si ces deux normes sont appliquées avec diligence et énergie, elles vont permettre de rénover et de construire, et ainsi de répondre à la demande de nos concitoyens.

Il y a un débat public sur la rénovation énergétique, s'agissant notamment de l'interdiction de louer des logements qui ne répondent pas aux standards, qu'il me paraît important de maintenir. Nous ne sommes pas législateurs, mais nous avons un avis informé sur la question. Il faut maintenir cette exigence parce qu'elle permet la rénovation accélérée du logement.

Le vice-président Tabuteau a évoqué MaPrimeRénov', qui est assez décevante sur le logement privé. Je voudrais rappeler que dans le logement social, qui a l'avantage d'être beaucoup plus concentré avec des opérateurs professionnels, désormais seuls 14 % des logements se trouvent dans les notations E, F et G. Dans le logement social, la rénovation thermique des logements est réalisée rapidement et est bénéfique à la fois pour la planète, car cela produit moins de gaz à effet de serre, et pour les locataires dont les factures énergétiques baissent. Elle permet ainsi de rénover des logements qui augmentent en qualité.

⁶⁵ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.



Un travail est actuellement en cours sur les outils pour améliorer MaPrimeRénov'. La CDC a récemment remis un rapport au ministre du logement sur la rénovation thermique des copropriétés⁶⁶. Et s'il est compliqué de financer des opérations pour les copropriétés, la rénovation thermique des logements reste un facteur de dynamisation du secteur.

Par ailleurs, il faut construire dans le respect des règles de la zéro artificialisation nette (ZAN), c'est-à-dire construire la ville sur la ville. Toutefois, il ne s'agit pas d'être à zéro tout de suite, mais de réduire le niveau de l'artificialisation des sols pour arriver dans quelques années à ne plus consommer de terre agricole ou forestière.

Cela demande une réflexion renouvelée et de long terme sur l'aménagement urbain. Cette réflexion est en cours, et beaucoup d'opérations sont déjà projetées selon des méthodes différentes : par exemple, construire sur des friches urbaines. Le maire de Bourg-en-Bresse, Jean-François Debat, présent à ce colloque, pourra évoquer le projet sur lequel nous travaillons ensemble qui est une résidence services seniors, la RSS Ovélia, réalisée sur une ancienne vinaigrerie ; ce projet est porté par la Banque des Territoires (30 %) et le fonds Brownfield (70 %).

Récemment, je suis allé à Dijon visiter une ancienne usine de cycles de marque Terrot, qui fabriquait des motos, c'est une magnifique usine des années 1930 qui est en train de devenir un quartier avec des logements sociaux et des logements intermédiaires. Elle n'est pas très loin du centre-ville, et comme on transforme l'ensemble, on ajoutera 5 600 m² de jardins ; il faut toujours une part de biodiversité et de verdure lorsqu'il n'y en avait pas. La CDC possédait un site à Bordeaux, près de Bordeaux Lac, dont elle va rendre une partie à la nature. Ce sont des méthodes qu'il faut développer. Même si elles sont coûteuses.

Reconstruire la ville sur la ville doit être privilégié et réalisé de façon plus active. Par ailleurs, autour de cela, il y a ce qu'on appelle « la deuxième vie du bâtiment ». Couler du béton consomme beaucoup de carbone, tandis que réutiliser les structures existantes est une façon de rénover de façon écologiquement intelligente. À Villeurbanne, par exemple, le maire en a fait un axe politique dans des quartiers anciens où l'on restaure de vieux bâtiments qui sont désossés mais dont on garde la structure ; les bâtiments sont complètement isolés thermiquement, certains sont même à énergie positive. C'est tout à fait remarquable et cette nouvelle façon de gérer le logement, de gérer la rénovation et la construction permet aussi de répondre au défi écologique.

Bien sûr, dans ce contexte, la norme est aussi synonyme de (trop) nombreuses contraintes qui ralentissent les projets.

C'est pourquoi il est nécessaire, dans certaines opérations ciblées, que l'on puisse utiliser des outils permettant d'accélérer ou d'avoir des permis de construire plus rapides. Je citerai les titres participatifs pour les offices de logement social (OLS) : depuis 2020, la Caisse a mis à disposition des OLS 1,4 Md€ de titres participatifs,

⁶⁶ Banque des territoires, *Mission exploratoire sur le financement de la rénovation des copropriétés en difficulté*, octobre 2023.

dont 400 M€ supplémentaires décidés en 2023 pour encourager les organismes à s'engager dans des plans de développement ambitieux (construction ou verdissement).

Cela existe grâce aux opérations d'intérêt national (OIN), notion créée par une loi de 1983⁶⁷ lors de la décentralisation en matière d'urbanisme et qui a été précisée par la loi ELAN. C'est ainsi que les OIN ont permis de créer le quartier Euromed à Marseille, ou qu'une loi⁶⁸ a permis de créer le village olympique et paralympique de Seine-Saint-Denis.

Je milite pour que l'on utilise ce type de dispositifs pour accélérer la réurbanisation, et l'aménagement des métropoles et des zones en tension, notamment en utilisant les friches existantes. Le ministre du logement porte ce projet qui nécessite un dialogue étroit avec les élus de ces territoires engagés pour le logement et qui représentent une vingtaine de métropoles dans lesquelles ces opérations pourraient se monter.

C'est la raison pour laquelle je pense que la norme, notamment dans sa dimension « transition écologique », peut être un levier d'accélération pour le secteur du logement.

Bien sûr, je reste conscient que toutes ces actions sont coûteuses : la rénovation thermique du bâtiment n'est pas ce qu'il y a de plus rentable si l'on n'économise que peu d'énergie, et le zéro artificialisation nette (ZAN) est inflationniste parce que le foncier qui est déjà un facteur essentiel du logement – et du bâtiment en général – va devenir plus rare.

De façon générale, on sait depuis le rapport de Jean Pisani-Ferry et de Selma Mahfouz⁶⁹ que la transformation écologique va nous demander d'augmenter nos investissements de l'ordre de 2 % du PIB dans les cinq ans qui viennent, et l'on parle même d'un montant global de quelques 300 Md€. Ceci pour des projets... dont certains ne sont pas rentables.

Dans ce contexte, réussir la transformation écologique nécessitera d'injecter du pouvoir d'achat, parce que tout cela coûte de plus en plus cher aux Français : rénover leurs immeubles, acheter une voiture électrique, etc.

Dans le logement, comme dans les autres secteurs, la question du rendement du capital se pose. Comment faire accepter une baisse de la rémunération du capital des investisseurs ? Comment trouver un nouvel équilibre dans notre économie de marché pour que la norme ancienne de rendement du capital des investisseurs soit abaissée, tout en assurant un bouclage macroéconomique ? Comment également changer une norme qui n'est pas juridique mais culturelle, et qui doit être néanmoins complètement bouleversée si l'on veut réussir la transformation écologique ?

67 Loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles.

68 Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2024.

69 *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, mai 2023.



Conclusion

Construire des logements est une ardente obligation : c'est un constat ancien et partagé par tous. Répondre à ce défi suppose de retrouver de l'élan pour se mobiliser et s'engager pleinement. Cette mobilisation concerne en premier chef les élus locaux : maires et présidents d'intercommunalités qui tous ont un rôle essentiel en la matière ; mais aussi l'ensemble des acteurs privés et publics ; et bien sûr le législateur pour adapter les dispositions législatives aux besoins du pays et à l'impérieuse nécessité d'accélérer la transformation écologique.

Pour la Caisse des dépôts, le soutien au secteur du logement et du logement social reste et restera, *via* notamment la Banque des Territoires, sa première priorité, car cela participe de la lutte pour la transformation écologique et pour l'égalité sociale.





Première table ronde

Favoriser l'offre

Cette table ronde a pour mission de réfléchir à la manière dont la norme contribue à, ou vient brider l'objectif de politique publique visant à encourager la construction de logements neufs.

En effet, comme le relevait l'étude que le Conseil d'Etat consacrait au logement en 2009, l'époque contemporaine se caractérise par une « *accumulation de normes nouvelles, de diagnostics ou de contrôles et de nouveaux documents obligatoires pour les propriétaires [qui] contribue à l'augmentation du prix de la construction neuve* ».

Ce phénomène ne s'est pas ralenti sous l'effet de nouvelles exigences de politiques publiques liées à la transition écologique. Aux normes liées à la construction en elle-même, déjà enrichies, par exemple, des diagnostics ou de la réglementation environnementale des bâtiments, s'ajoutent de nouvelles règles dans la gestion du foncier disponible, notamment le principe de zéro artificialisation nette (ZAN). Or le coût de la construction neuve est susceptible d'affecter négativement l'offre de logements, en particulier dans un contexte de baisse des prix de l'immobilier et de réduction des marges économiques des constructeurs.

Toutefois, la norme constitue également un levier pour favoriser l'offre de logements à différents niveaux : documents d'urbanisme des collectivités territoriales, renforcement du pilotage des projets au niveau local, dispositifs incitatifs, notamment fiscaux, à différents niveaux (soutien à la construction, à l'investissement, à l'accession à la propriété). On assiste à la mise en œuvre d'outils susceptibles de déroger aux règles nationales si la démonstration de leur intérêt est faite localement. Enfin, la loi, par exemple la loi « ELAN », peut être le support de mesures de simplifications visant à favoriser l'accès au logement dont il s'agit d'évaluer les effets.

Sommaire

Biographie des intervenants.....	35
Actes de la table ronde.....	39
Échanges avec la salle.....	73





Biographie des intervenants

Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence

Modératrice

Catherine Bergeal

Présidente de la section des finances du Conseil d'État

Actuellement présidente de la section des finances du Conseil d'État, Catherine Bergeal a commencé sa carrière à la sortie de l'École nationale d'administration comme magistrate au tribunal administratif de Paris. Elle a exercé plusieurs fonctions dans le domaine social, notamment en tant qu'inspectrice générale des affaires sociales, puis comme chargée de mission au secrétariat général du Gouvernement sur le secteur santé et travail. Directrice des affaires juridiques du ministère de la défense (2002-2017), puis des ministères économiques et financiers (2007-2013), elle réintègre le Conseil d'État où, après des fonctions contentieuses, elle exerce ensuite la fonction de secrétaire général (2014-2019), puis de présidente adjointe de la section de l'administration. Membre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique de 2013 à 2017, puis membre de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations de 2019 à 2023 et vice-présidente de la Cour de discipline budgétaire et financière, elle est actuellement présidente de la première chambre de la Cour d'appel financière. Elle a enseigné en divers domaines, notamment en légistique et en droit public économique, en qualité de professeur associé à l'université de Paris II.

Intervenants

Jean-François Debat

Conseiller d'État, maire de Bourg-en-Bresse, président de Grand Bourg Agglomération, président délégué de Villes de France

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et ancien élève de l'École nationale d'administration (promotion « Léon Gambetta »), Jean-François Debat entre au Conseil d'État en 1993. Il est conseiller juridique et technique au cabinet du président de l'Assemblée nationale de 1997 à 1998, puis conseiller spécial auprès du secrétaire d'État au logement de 1998 à 2001. En 2004, Jean-François Debat est élu conseiller régional de Rhône-Alpes et devient conseiller délégué puis vice-président chargé des finances pendant douze ans. Il est maire de Bourg-en-Bresse depuis 2008, président de la communauté d'agglomération du Bassin de Bourg-en-Bresse et président délégué de Villes de France (qui regroupe les villes et agglomérations de 20 000 à 100 000 habitants).

Matthieu Poumarède

Professeur de droit privé, doyen de la faculté de droit et science politique à l'université de Toulouse Capitole

Docteur en droit de l'université Toulouse Capitole (2003), maître de conférence à l'université de Caen Basse-Normandie (2004-2005), Matthieu Poumarède est professeur des universités depuis 2005. Il a été directeur de l'Institut des études juridiques de l'urbanisme de la construction et de l'environnement (IEJUC) de l'université Toulouse Capitole de 2011 à 2021. Professeur de droit privé, il est également doyen de la faculté de droit et science politique de l'université Toulouse Capitole.

Maryse Aulagnon

Présidente-directrice générale de FINESTATE, présidente de la FEI

Diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris (1973), titulaire d'un DESS en économie de l'université de Paris (1973), et ancienne élève de l'École nationale d'administration (1973-1975), Maryse Aulagnon commence sa carrière au Conseil d'État en 1975. Elle est ensuite directeur des affaires internationales de la Compagnie générale d'électricité (1986-1988), puis directeur général d'Euris (1988-1990), avant de devenir président-directeur général d'Affine de 1990 à 2018, foncière cotée présente en France et au Benélux qu'elle a créée en 1990, gérant un patrimoine direct et indirect d'environ un milliard d'euros, spécialisée en immobilier d'entreprise (bureaux, centres commerciaux de centre-ville, entrepôts). Depuis 2019, Maryse Aulagnon est présidente de la Fédération des entreprises immobilières (FEI). Elle est également, depuis 2019, présidente fondatrice de FINESTATE, société d'investissement de résidences hôtelières exploitées en *coliving* (investisseur et opérateur).

Alain Trannoy

Agrégé en économie, enseignant-chercheur, directeur d'études à l'EHESS

Docteur d'État en économie de l'université de Rennes I (1987) et agrégé en économie (1988), Alain Trannoy a été professeur à l'université de Rennes I (1988-1991), et à l'université de Cergy-Pontoise (1991-2002). Il est, depuis 2002, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS).

Damien Botteghi

Directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages - ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, licencié en droit public, et ancien élève de l'École nationale d'administration (promotion « Romain Gary »), Damien Botteghi intègre le Conseil d'État en 2005 comme auditeur, puis maître des requêtes, rapporteur à la section du contentieux et à la section sociale jusqu'en 2008, puis responsable du centre de recherche et de diffusion juridiques (CRDJ) jusqu'en 2011, et rapporteur public à la section du contentieux (2011-2013). De 2012 à 2013, Damien Botteghi est conseiller pour les affaires constitutionnelles



auprès du secrétariat général du Gouvernement (SGG). En 2013, il est directeur des affaires juridiques de la Ville de Paris puis, en 2017, secrétaire général adjoint de la Ville de Paris. Depuis 2023, Damien Botteghi est directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages au sein de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.





Actes – Favoriser l’offre

Catherine Bergeal

Présidente de la section des finances du Conseil d’État,
modératrice de la table ronde

La première table ronde intitulée *Favoriser l’offre* a, comme l’indique son *incipit*, pour mission « de réfléchir à la manière dont la norme contribue ou vient brider l’objectif de politique publique visant à encourager la construction de logements neufs ».

Dans son discours d’ouverture, le vice-président Tabuteau a rappelé que le rôle de la norme dans la politique du logement avait été traité par le Conseil d’État dans son étude annuelle 2009⁷⁰, rapport qui faisait le bilan d’un arsenal impressionnant de normes d’une efficacité limitée. Certains de ces éléments sont d’ailleurs repris en annexe, permettant à chacun de constater la sévérité des critiques faites à l’époque sur l’utilisation des normes.

Quatorze ans plus tard, après de multiples réglementations nouvelles, une série de plans de relance, et alors que nous sommes confrontés à une crise du logement que l’on considère comme gravissime, peut-on estimer que les constats faits en 2009 sur le rôle de la norme dans la politique de l’offre du logement restent d’actualité ? Faut-il davantage de normes ou faut-il les brider ? Je note que le directeur général de la Caisse des dépôts pense plutôt que la norme peut aider, doit aider et qu’elle aide déjà.

Pour répondre à ces questions, j’ai le plaisir d’accueillir cinq intervenants particulièrement compétents et passionnés par ce sujet ; ils se sont engagés à croiser les points de vue ; nous leur avons laissé toute liberté pour choisir, dans ce thème très général, le sujet particulier qu’ils souhaitaient traiter. Sachant bien sûr que nous ne pourrions pas aborder tous les sujets comme, par exemple, la question de la fiscalité du logement, même si nous y ferons allusion. Il se trouve que certains intervenants traitent du même sujet, cela sera particulièrement intéressant tant leurs points de vue sont différents.

Pour ouvrir cette séance, nous écouterons le point de vue d’un élu local, M. Jean-François Debat, conseiller d’État, maire de Bourg-en-Bresse depuis 2008, président du Grand Bourg Agglomération et président délégué de Villes de France qui regroupe les villes entre 20 000 et 100 000 habitants. Monsieur le maire, vous êtes notamment attaché à Bourg-en-Bresse – comme l’a rappelé M. Lombard – avec l’aide du programme « Action cœur de ville » porté par la Caisse des dépôts et consignation « à booster la rénovation des logements et à remettre sur le marché les logements pour les familles », ainsi que vous l’affirmez dans l’un de vos entretiens avec la presse.

⁷⁰ Conseil d’État, étude annuelle 2009, *Droit au logement, droit du logement*, éd. La Documentation française, Paris, 2009.

Puis, nous serons attentifs au point de vue universitaire apporté par M. Matthieu Poumarède, professeur des universités, ancien directeur de l'Institut des études juridiques de l'urbanisme, de la construction et de l'environnement de l'université Toulouse Capitole pendant dix ans, professeur de droit privé, et doyen de la faculté de droit et de science politique de l'université Toulouse Capitole. M. Poumarède s'intéresse depuis longtemps aux questions d'urbanisme et de logement. Il a écrit de nombreux articles sur ces thèmes, et s'intéresse tout particulièrement à la crise du logement et à ses remèdes, parmi lesquels figure la surélévation des immeubles. Je pense que vous allez nous en parler à nouveau.

Ensuite, Mme Maryse Aulagnon, qui a commencé sa carrière au Conseil d'État, nous présentera le point de vue d'une professionnelle en tant qu'elle a été présidente-directrice générale d'Affine, société qu'elle a créée et qui est une foncière cotée spécialisée en immobilier d'entreprise. Depuis 2019, Mme Aulagnon est présidente de la Fédération des entreprises immobilières (FEI) et présidente fondatrice de FINESTATE qui est une société d'investissement et de gestion de résidences hôtelières. Notons que récemment vous avez écrit deux articles dans des revues professionnelles aux titres prometteurs : « Usage immobilier et changer la réglementation » et « Logement, donner des réponses immédiates sans impact budgétaire, c'est possible ». Vous allez nous expliquer cela.

Puis, M. Alain Trannoy, docteur d'État, agrégé en économie et directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), nous présentera le point de vue d'un économiste. Votre domaine de recherche est l'économie publique et, en particulier, l'étude des inégalités et la fiscalité. Vous avez écrit de très nombreux articles, de nombreux ouvrages. J'ai noté notamment : *Le grand retour de la terre dans les patrimoines* où vous proposez une révolution fiscale. Et je note qu'en 2023, vous avez obtenu avec d'autres corédacteurs le prix « Maurice Allais » de science économique pour un article consacré à l'impôt foncier sur la terre.

Enfin, M. Damien Botteghi, membre du Conseil d'État, nous présentera le point de vue de l'administration centrale ; ce n'est pas à ce seul titre qu'il est présent parmi nous, mais aussi parce qu'il a été directeur des affaires juridiques de la Ville de Paris, secrétaire général adjoint de la Ville de Paris et, surtout, et c'est ce qui nous intéresse aujourd'hui, parce qu'il est actuellement directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ; à ce titre il représente l'administration centrale ainsi que les normes passées, présentes et à venir.

Je donne maintenant la parole à notre premier intervenant, M. Debat, qui va nous présenter le point de vue de l' élu local.

Jean-François Debat

*Conseiller d'État, maire de Bourg-en-Bresse, président du Grand Bourg
Agglomération, président délégué de Villes de France*

Merci Mme la présidente. Comme l'ont évoqué précédemment M. le vice-président et M. Lombard, il est incontestable que nous avons besoin de toujours plus de



logements. Lorsque l'on met en place le plan local d'urbanisme (PLU) d'une ville⁷¹, quelle que soit sa taille, rien que pour continuer d'accueillir la même population il faut pouvoir disposer d'environ 1 % de logements supplémentaires chaque année en raison de phénomènes récurrents tels que la décohabitation parents-enfants, les séparations et divorces, ou encore le vieillissement des personnes qui, même ayant perdu leurs conjoints, restent dans leurs logements. Ces phénomènes sont extrêmement prégnants sur la demande de logement. Ainsi, pour une ville moyenne, comme par exemple celle que j'ai l'honneur de diriger, qui compte quelques 50 000 habitants pour quelques 25 000 logements, il faut disposer de 250 logements supplémentaires par an pour en maintenir la population.

Ensuite, il faut s'accorder sur ce qu'on appelle « logement neuf ». Pour moi, remettre sur le marché de l'habitat un logement vacant qui n'est plus utilisé depuis dix ou quinze ans, est du logement « nouveau », mais pas du logement neuf, bien que cela fasse partie des objectifs de production de logements. Ce sont d'ailleurs les objectifs du programme Action cœur de ville⁷² mené dans les métropoles, beaucoup moins dans les territoires ruraux, périurbains dans lesquels l'habitat pavillonnaire est plus important.

Remettre sur le marché des logements vacants s'avère parfois difficile et onéreux, car il faut qu'ils répondent aux normes les plus récentes.

C'est d'ailleurs dans ce contexte que l'on s'aperçoit des conséquences négatives de la plateforme Airbnb sur le marché locatif du centre des métropoles, parce que le rendement élevé des dites locations et leur traitement fiscal particulièrement favorable ont pour conséquence, y compris dans les villes moyennes, que les propriétaires n'ont plus aucun intérêt à louer de manière continue un bien immobilier, puisqu'ils peuvent obtenir le même rendement locatif, en outre moins imposé, en louant leurs biens de façon discontinue quelques semaines par an.

Lorsque l'on évoque la norme, je pense également à la propension des élus locaux à refuser la construction de logements en imposant des seuils de constructibilité en dessous de ce qu'autorise leur PLU, car l'urbanisme ne se fait pas à la règle à calcul, ceci pour au moins deux raisons :

En premier lieu, parce qu'il faut tenir compte de la diversité du logement. La loi oblige, à l'échelle des communautés d'agglomérations, les collectivités territoriales à réaliser des programmes locaux de l'habitat (PLH) qui, justement, doivent déterminer ce que l'on entend par logement ; ce que l'on souhaite et ce dont on a besoin. Quand on se retrouve pour des motifs fiscaux avec un énième projet de résidence seniors, dans une ville dans laquelle il existe déjà plusieurs projets pour répondre aux besoins en la matière, l'on doit s'interroger sur la pertinence d'un nouveau projet de résidence seniors.

Quand, dans une ville, l'offre universitaire se développe mais que le nombre de résidences étudiantes est jugé globalement suffisant par rapport à la demande, et

71 Document d'urbanisme communal (PLU) ou intercommunal (PLUi) qui détermine les conditions d'aménagement et d'utilisation des sols.

72 Lancé en 2018, le programme national Action cœur de ville a pour ambition de redynamiser le centre des villes moyennes.

que l'on vient nous déposer un permis pour deux cents logements étudiants, ceux-ci ne répondent pas aux orientations du programme local de l'habitat (PLH). Lorsque nous avons un programme qui est financé en prêt social location-accession (PSLA), un dispositif très intéressant mais qui ne peut pas être massifié et que le PSLA n'est pas vendu au bout de quelques mois ou années, il repasse automatiquement en prêt locatif social (PLS) avec des niveaux de loyers un peu plus élevés que le logement social classique. Quand on met 45 logements en PSLA hors programme, l'on sait qu'on n'en vendra pas 45 et qu'à la fin les deux tiers d'entre eux redeviendront en PLS. Quand le programme local de l'habitat (PLH) est déjà à 38 % de logements sociaux, l'objectif n'est plus la création massive de nouveaux projets de logements locatifs sociaux, en tous cas pas ceux-là à cet endroit. L'on peut dire, à ce moment-là, que les objectifs du PLH font que nous n'autorisons pas le programme tel qu'il est organisé. On massifie, on globalise, mais tous les logements ne répondent pas aux mêmes besoins, et une politique du logement, une politique de l'habitat au niveau d'un territoire a aussi besoin de répondre à des questions d'équilibre qui peuvent être fonctionnelles mais aussi parfois territoriales.

En second lieu parce qu'il faut tenir compte des plans locaux d'urbanisme (PLU) à l'échelle du groupement de communes ou de la commune⁷³, de la densité admissible surtout s'il s'agit de communes périurbaines ; c'est-à-dire du nombre de logements que l'on peut construire ou du nombre de mètres carrés que l'on peut produire sur un terrain. C'est un sujet que je connais bien ayant été l'un des co-auteurs au cabinet du ministre du logement de l'époque de la loi SRU⁷⁴, la première loi qui a orienté vers cette sobriété foncière en supprimant des règles comme la taille minimale pour qu'un terrain soit constructible, règle qui existe encore dans de vieux plans d'occupation des sols (POS) qui ont encore été mis en révision, les directions départementales du territoire (DDT) n'ayant pas toutes fait le travail d'imposer la révision de ces POS, ni la suppression des coefficients d'occupation des sols (COS) et des règles qui favorisent davantage la densité, la compacité, la hauteur et l'organisation.

Pour autant, on ne fait pas de l'urbanisme à la règle à calcul. Certes, quand un opérateur regarde sur un terrain ce qu'il pourrait théoriquement construire et propose 50 logements en lieu et place d'une habitation individuelle qui serait démolie, dans des rues qui ne permettent pas d'avoir un accès facile et avec la certitude que si l'on prévoit un programme trop important, il ne sortira pas et subira un recours devant le tribunal administratif qui le bloquera pendant un an, deux ans, voire trois ans. On négocie avec l'opérateur pour passer de cinquante logements à vingt-cinq ou trente de manière à intégrer davantage dans le territoire les programmes de construction. À titre personnel, je préfère être sûr de créer 25 logements plutôt que rester sur 50 logements qui ne se font pas.

Tout cela fait partie des éléments de la discussion et de la mise en œuvre locale d'une politique de l'urbanisme. Par ailleurs, il faut noter que dans les villes moyennes et les agglomérations que je représente, les villes de 20 000 à 100 000

73 Les plans locaux d'urbanisme (PLU) ont succédé, depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, aux plans d'occupation des sols (POS) décentralisés en 1983 (articles L. 123-1 à L. 123-20 du code de l'urbanisme).

74 Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.



habitants, mais c'est aussi vrai pour les agglomérations de 50 000 à 200 000 habitants, n'ont pas encore les associations organisées spécifiques pour venir faire du chantage au recours et peser ainsi sur les opérateurs que l'on connaît à Paris depuis de longues années et contre lesquelles des dispositions législatives ont été édictées. C'est la question des recours des tiers qu'il faut rassurer, à qui il faut expliquer, et sur lesquels il faut le cas échéant faire des amodiations, voire des modifications du projet. Ce qui, dans un tel cas, suppose que l'opérateur n'ait pas déjà fixé le prix d'achat du terrain pour réaliser les 50 logements prévus, mais qu'il vienne préalablement discuter avec la ville pour savoir ce qui sera admissible, et qu'à partir de là il fixe, avec le vendeur, le prix du terrain.

Au Congrès national des notaires, une procédure préalable a été proposée, elle consistait à organiser une concertation préalable au dépôt d'un permis de construire, en contrepartie d'une réduction des procédures et des délais d'instruction, ainsi qu'une limitation des possibilités de recours des associations (constituées préalablement) qui auraient été associées à cette concertation préalable. En tous cas, cela fait partie des éléments qui rendront plus fluides cet effort de densité, de compacité aujourd'hui absolument nécessaire.

Le plan local d'urbanisme (PLU) et le programme local de l'habitat (PLH) sont aussi des normes, mais elles ont comme objectif de présenter une vision globale et équilibrée des choses. Elles font partie du cadre dans lequel des programmes peuvent se développer pour répondre à des besoins précis et durables qui intéressent aussi les investisseurs qui y investissent de l'argent.

J'insisterai sur un point au sujet des normes : leur prévisibilité.

Toutes les normes qui nous sont imposées, qui sont conçues, votées par le Parlement, et mises en œuvre par les administrations répondent à des objectifs d'intérêt général. Cela ne signifie pas que toutes sont parfaites, mais l'on voit bien qu'elles répondent principalement à l'obligation de réduire la consommation énergétique comme, par exemple, la réglementation environnementale (RE 2020) qui est une norme aujourd'hui incontournable. Ces normes imposent également un certain nombre d'autres objectifs d'accessibilité qui sont des objectifs sociétaux également très importants. Au final, les normes répondent à cet ensemble de nécessités.

Dans ce contexte, l'important est que ces normes soient prévisibles, mais aussi qu'on s'y tienne. Or, en France, le « grand jeu » consiste à poser ce type de normes quelques années avant, ce qui a comme conséquence que personne ne fait rien jusqu'aux six mois qui précèdent leur application, et au moment où l'on arrive à l'application, l'on répond que ce n'est pas possible car cela crée trop de changement d'un coup et que l'on n'a pas eu le temps de s'organiser. C'est, par exemple, ce que l'on observe en matière agricole, ou en matière de pesticides, mais aussi en matière de logement.

Notons qu'actuellement le procès qui est fait à la réglementation environnementale (RE 2020) est abusif, car elle n'est pas responsable de la réduction des projets qui sortent ; tout simplement parce que les permis qui sont en cours de réalisation



ont été obtenus sur le fondement de la réglementation antérieure. En effet, tous les permis qui ont été déposés et ont obtenu un accord avant le 31 décembre 2022 peuvent faire application des réglementations antérieures. Il n'en demeure pas moins que ce type de réglementation environnementale doit être prévisible, anticipé et discuté. C'est là un élément très important pour les investisseurs.

Au sujet du zéro artificialisation nette (ZAN), je souhaiterais préciser les éléments suivants. Je suis président d'une communauté d'agglomérations de 140 000 habitants issus de 74 communes, et d'un bassin de vie qui compte 180 000 personnes et pour lesquels l'essentiel des développements se sont faits depuis 40 ans, comme partout en France, dans le secteur périurbain, et beaucoup moins sur l'enveloppe urbaine. C'est la France pavillonnaire dans des communes qui sont rurales par définition, mais qui sont habitées par des urbains qui vivent à la campagne.

Or dans le schéma de cohérence territoriale (SCoT)⁷⁵ qui est piloté par Grand Bourg Agglomération, nous avons constaté qu'au cours des dernières années 67 % de la consommation foncière provenait de l'habitat, 25 % des activités économiques et 10 % des activités d'intérêt général (déchetteries, centres d'enfouissement techniques ou équipements de service public).

Ainsi peut-on prévoir que, dans les années à venir et pour l'essentiel, c'est l'étalement pavillonnaire périurbain qui sera concerné par les efforts d'aménagement. Ce qui n'est pas simple, mais pas catastrophique non plus. Seulement, là aussi, nous avons besoin de savoir à l'avance quelles normes nous seront imposées, afin de pouvoir anticiper leur mise en place. Or, actuellement, nous n'avons pas cette vision, parce que les décrets d'application ne sont pas encore définitifs, ce qui fait que l'on ne connaît pas réellement les consommations foncières autorisées pour chacun des territoires qui fait un SCoT.

J'ai fait partie des élus qui ont critiqué vertement le passage par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) parce que je ne vois pas comment le SRADDET peut être une couche supplémentaire, c'est-à-dire un schéma à l'échelle régionale obligatoire de mise en œuvre de ces objectifs de réduction foncière. Le compteur tourne, depuis juillet 2021, autour d'une diminution de 50 % des espaces naturels, agricoles et forestiers nouvellement consommés, et l'on n'a toujours pas la règle du jeu. Or cette règle ne sera connue que dans un certain nombre de cas, au plus tôt ou au plus tard en novembre 2024 quand les SRADDET auront dû obligatoirement être mis en compatibilité, certains présidents de région ayant par ailleurs décidé de ne pas le faire, ce qui signifie que cela ne gèle pas le chronomètre, mais gèle la norme pendant encore un an et demi, période à partir de laquelle l'État pourra donner les objectifs dont nous avons besoin actuellement. Si l'on attend 2025 pour lancer les SCoT, ils ne seront pas finis en 2026, en raison des élections municipales, et ne seront donc terminés qu'en 2027.

⁷⁵ Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un document d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de planification locale de long terme élaborée par les élus sous la forme d'un projet politique partagé à l'échelle d'une ou plusieurs intercommunalités (articles L. 141-1 à L. 145-1 du code de l'urbanisme).



Ensuite, les PLU devront être mis en compatibilité. Avec un peu de chance, c'est donc en 2030, un an avant la fin de la période décennale, que nous pourrions avoir les règles permettant la mise en œuvre effective de la réduction de consommation foncière qui devrait être déjà commencée.

Je précise que je souscris à l'objectif du ZAN, mais pas aux descriptions catastrophistes qui interdiraient de construire.

En revanche, comment expliquer aux maires des communes, qui sont les principaux concernés, avec lesquelles nous travaillons, que l'on va garder du terrain ? Cela a forcément pour effet de créer un moindre développement des activités industrielles, qui ont tant besoin de surfaces au sol, même si l'on peut réduire les demandes, par exemple, en incitant les industriels à ne pas consacrer 30 % de leur surface au stationnement de leurs salariés et regrouper les éléments de stationnement ailleurs. Il faut noter que si l'on veut moins réduire proportionnellement la consommation foncière liée aux activités économiques, cela signifie qu'il faudra la réduire beaucoup plus sur l'habitat, notamment sur le pavillonnaire.

Dans ce contexte, comment expliquer aux maires des communes concernées que cela ne sera pas un drame si, demain, ils ne font plus neuf terrains bâtis d'un hectare et de circulation, mais, plus à proximité de leur centre, des terrains de plutôt 4 hectares toujours en logements individuels, mais beaucoup mieux intégrés et que cela n'interdira pas leur développement interne, si, par ailleurs, la norme ne s'applique pas dans le sens où nous n'avons pas les objectifs qui soient consignés.

Ces éléments font partie des incertitudes qui font qu'aujourd'hui, sur ce sujet, toutes les inquiétudes sont attisées pour s'opposer à un texte qui, certes, semble indispensable et vertueux, mais à condition qu'il soit mis en place de manière plus claire et plus rapide. Il ne faudrait pas non plus que l'on soit handicapé par des reports systématiques, ou une nouvelle loi qui a créé la possibilité d'utiliser un hectare par commune, ce qui fait qu'une commune de 100 habitants aurait la même surface à disposition qu'une commune de 10 000 habitants ; ce qui n'a aucun sens. Il faut aussi pouvoir appliquer ce texte.

J'ajoute qu'en secteur moins tendu, je ne crois pas que le prix du foncier augmentera. Peut-être le prix au mètre carré augmentera-t-il, mais pas le prix du foncier puisque l'on réduira l'enveloppe foncière en moyenne par logement. Or ici ce n'est pas tant la valeur du prix au mètre carré qui compte que la contribution de la valeur foncière au prix de sortie des logements.

Par ailleurs, nous avons besoin de déblocages sur le plan foncier. Le droit de préemption urbain, tel qu'encadré par le Conseil d'État, n'est plus adapté à la situation.

L'exigence du projet préalable quasiment délibéré en conseil municipal pour pouvoir préempter des terrains sur lesquels se jettent aujourd'hui des promoteurs privés, avec pour objectif d'en constituer des réserves pour, demain, les revendre à prix d'or, n'est plus compatible avec les règles actuelles du droit de préemption urbain. L'on doit pouvoir retrouver un droit de préemption à objet foncier exclusivement.



Sinon, dépourvues de foncier qu'elles ne pourront pas acheter, les collectivités territoriales n'auront plus demain les moyens d'orienter les projets, y compris d'en réguler le prix et de faire des baux à construction ou des baux réels qui permettent de dissocier et de réduire la valeur du foncier.

On ne peut pas obliger les maires à faire sans leur donner les moyens d'acquérir des terrains. Je pense à deux outils : la généralisation des établissements publics fonciers avec engagement financier de l'État, ce n'est pas le cas partout de nos jours. Dans le territoire dans lequel je suis, nous nous trouvons en établissement foncier local : il n'y a pas un euro de l'État, ni de la région, mais cela signifie qu'on le paie avec une taxe d'équipement locale alors que nous avons besoin d'outils fonciers. On a besoin également d'outils juridiques, notamment la possibilité de pouvoir acheter ce foncier.

Enfin, il faudra faire évoluer la culture des architectes des bâtiments de France (ABF) qui sont opposés au rehaussement des bâtiments (modernes), aux panneaux photovoltaïques, ou à l'isolation par l'extérieur pour conserver des bâtiments qui ne peuvent pas être rénovés thermiquement au prétexte qu'il s'agit d'exemples remarquables du patrimoine des années 1950. Cette vision est à changer pour que, demain, les normes s'adaptent aussi aux objectifs de production dont la France a tant besoin.

Catherine Bergeal

Présidente de la section des finances du Conseil d'État,
modératrice de la table ronde

Merci M. le maire. Je note que vous avez plutôt confiance en la norme à condition qu'elle soit négociée localement avec l'ensemble des acteurs locaux, que vous en exigez la prévisibilité, et que par ailleurs vous soulignez que des textes ne sortent pas qui empêchent les bonnes réformes d'entrer en vigueur. Et vous demandez même que la norme agisse vigoureusement sur certains sujets particuliers comme, par exemple, les actions rendues possibles *via* la plateforme Airbnb.

Je donne la parole à M. Poumarède qui va nous présenter le point de vue d'un universitaire sur les sujets qu'il a choisis.

Matthieu Poumarède

*Professeur de droit privé, doyen de la faculté de droit et science politique
à l'université de Toulouse Capitole*

Merci Mme la présidente. En propos liminaires, permettez-moi de remercier le Conseil d'État pour son invitation à participer à ce colloque sur la question de la norme et de ses conséquences sur le logement.

Le cadre de mon intervention a déjà été posé par les premiers intervenants et concerne la question de la *rareté du foncier* libre et constructible, question qui se double d'une contrainte environnementale en lien avec ce que l'on appelle le



« zéro artificialisation nette » ou ZAN. Ces deux éléments conduisent, me semble-t-il, à repenser le développement urbain, que ce soit dans les grandes métropoles françaises, mais aussi, et cela est plus nouveau, dans l'ensemble des autres villes de France.

D'une manière générale, nous pouvons convenir que nous sommes appelés à repenser ce développement urbain en croisant deux données essentielles : la verticalité et le recyclage ; notions que je vais évoquer avant de prendre deux exemples, dont l'un concerne la question de la surélévation des immeubles bâtis, et l'autre, plus récent dans les réflexions et les normes, est relatif au recyclage des zones commerciales généralement plus périphériques.

La verticalité

Sans surprise, je n'évoquerai pas les immeubles de grande hauteur (IGH), car il s'agit d'un sujet mineur, au point que si demain l'on construisait davantage d'édifices de ce type, la question du logement ne serait pas réglée pour autant. Il convient assurément de faire davantage porter son discours sur une meilleure utilisation de l'enveloppe foncière que sur les IGH.

La verticalité est connue depuis la nuit des temps. Par hypothèse, un projet immobilier implique toujours qu'un édifice soit élevé. Cette verticalité prend toutefois une nouvelle dimension si on la compare à son enveloppe foncière. Il faut porter plus d'attention à la verticalité de hauteur, mais aussi à la profondeur, voie assez peu explorée jusqu'alors en France métropolitaine.

Sur ce sujet, il doit être noté que nous sommes d'ailleurs quelque peu désarmés juridiquement. Si nous possédons une législation sur les IGH, en revanche, les immeubles de grande profondeur (IGP) n'ont pas fait l'objet d'une réglementation propre, alors que le recyclage des zones commerciales pourrait servir à amorcer une réflexion réelle sur la législation applicable à l'enfouissement d'un certain nombre d'activités économiques en périphérie des villes.

Le recyclage

En matière immobilière, le recyclage est un défi constant. Il existe deux grandes manières de recycler. La première manière, bien connue, consiste à démolir puis à reconstruire. À ce sujet, l'on notera que la France a connu un ministère de la reconstruction de 1944 à 1959 qui a été à l'origine de nombreuses requalifications de quartiers de centres-villes insalubres et vétustes rasés pour les remplacer.

Ensuite, c'est au tour de la loi « SRU » d'organiser, cette fois-ci dans les quartiers périphériques, le renouvellement urbain. Mais, aujourd'hui, la difficulté de ce renouvellement foncier n'est pas tant juridique qu'environnemental. Juridiquement, en effet, nous disposons des outils pour les réaliser. Certes, cela prend du temps, généralement une dizaine d'années, mais l'on sait recycler la ville par quartier. En revanche, les contraintes environnementales pèsent lourdement sur ce type d'action, car recycler c'est détruire, engendrer une création massive de déchets et ensuite une réutilisation de béton, dont on connaît l'impact négatif sur l'environnement.



Le recyclage apparaît alors comme une construction sur l'existant. On ne rase plus, l'on réutilise. Ce recyclage des bâtiments s'exprime de multiples manières. La remise sur le marché du logement est une forme de recyclage ; il s'agit de redonner vie à un logement ou éventuellement à ce qui était auparavant un bureau.

Vers un nouveau type de recyclage

Petit à petit, la notion de la réversibilité, encore timide en matière législative, fait son entrée dans la promotion immobilière. Le Congrès des notaires a proposé d'avancer sur ce sujet, car il existe en France de nombreux immeubles anciens difficiles à recycler.

Au-delà de la transformation, de la réversibilité ou de la remise sur le marché d'immeubles, deux autres possibilités se présentent : la *surélévation*, source de vie nouvelle donnée à un « bien » à construire, et le *recyclage* des centres commerciaux dont le droit est naissant.

Ces deux possibilités ne sont pas choisies au hasard. Elles présentent des points communs et des différences. Le point commun est qu'elles fournissent une réserve de mètres carrés constructibles conséquente, même si celle-ci reste difficile à chiffrer. J'y reviendrai.

Ces possibilités présentent aussi des différences : sur la *surélévation*, nous avons une dizaine d'années de recul sur ce qu'a fait la norme pour la favoriser, alors que s'agissant du recyclage des centres commerciaux urbains, les premiers textes sont très récents puisque contenus dans la loi du 23 octobre 2023⁷⁶. Au surplus, les logements créés par surélévation en centre urbain ne sont pas du même type, ni conçus pour le même public, que les logements créés dans des zones commerciales réhabilitées.

La surélévation, une solution ?

La question de la surélévation des immeubles bâtis réunit à la fois un aspect fort et un point négatif. L'aspect fort est le fait que le législateur a décidé de la favoriser à travers un arsenal législatif favorable : la loi « ALUR » de 2014⁷⁷. En revanche, je n'ai trouvé aucun chiffre sur la réussite de ce dispositif. C'est-à-dire qu'à ma connaissance il n'existe aucune donnée pour connaître le nombre de permis de construire attribués pour des surélévations, que ce soit à Paris ou au niveau national. C'est un point négatif qui nous empêche de dresser un bilan pour savoir si ces normes constituent un frein ou un moteur pour le logement. Sur le papier, en tout cas, c'est incontestablement un moteur puisque des freins ont été levés, indépendamment des prises de position propres à l'architecte des bâtiments de France (ABF).

76 Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

77 Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi dite « ALUR » ou « Duflo II »).



Le droit privé, moteur de la surélévation

Quoi qu'il en soit, le premier moteur de la surélévation est le droit privé. Le droit de la copropriété, réformé par la loi « ALUR », comporte deux apports essentiels :

- le premier est l'abaissement des majorités : la décision doit être prise à la double majorité (dite « majorité de l'article 26 »⁷⁸) qui, par le biais des passerelles peut diminuer ;
- le second est très importante du point de vue du droit privé : le droit de veto du copropriétaire du dernier étage est écarté au profit d'un droit de priorité.

Outre le droit privé, le droit fiscal est favorable aux opérations de surélévation. L'article 150 U II 9° du code général des impôts (CGI) exonère les plus-values de cession du droit de surélévation lors de la réalisation de locaux destinés à l'habitation.

Enfin, le droit de la construction et de l'habitation est également favorable à la surélévation : l'article L. 112-13 du code de la construction et de l'habitation donne ainsi au préfet un droit de dérogation par rapport aux normes de constructibilité (isolation acoustique, ascenseurs, aération, protection des personnes contre l'incendie, etc.), lors d'un projet d'extension verticale de bâtiments répondant à certaines conditions.

Les freins à la construction

Dans cet environnement réglementaire favorable, le droit de l'urbanisme demeure en revanche un peu en retrait, même si, depuis mars 2014, le coefficient d'occupation des sols (COS) a été supprimé pour favoriser la densification du tissu urbain.

Néanmoins, en droit de l'urbanisme, un frein demeure : l'obligation de création des aires de stationnement en cas de surélévation. Même si, à l'exemple du futur Plan local d'urbanisme toulousain, des dérogations sont possibles, ce sujet est d'autant plus intéressant qu'il montre le lien essentiel (et compliqué) entre mobilité et logement. On a là un vrai nœud normatif et de grande importance.

Enfin, parmi les règles d'urbanisme, les règles de prospect⁷⁹, complexes, voire mystérieuses, qui déterminent les modalités d'implantation des constructions sur les terrains, et lient la hauteur des constructions à leur éloignement par rapport aux limites séparatives et aux constructions existantes ou à réaliser, peuvent constituer un frein à la surélévation⁸⁰.

Enfin, on notera la question de la réversibilité de la destination de l'immeuble à laquelle s'ajoutent de fortes contraintes réglementaires. Autrement dit, peut-on concevoir une surélévation sur un immeuble de bureaux pour y construire des logements ?

78 Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

79 Règles d'urbanisme organisant les volumes dans la ville.

80 Notons qu'en l'absence de dispositions contraires dans le PLU, l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme doit apprécier les règles de prospect à travers un calcul de la hauteur dit « glissant » par opposition à une hauteur absolue qui ne serait pas satisfaisante : CE, 26 décembre 2018, n° 413427.



Favoriser la surélévation ?

Dans ce contexte, pourquoi vouloir à tout prix accompagner la surélévation par un environnement réglementaire favorable ? D'une part, parce que c'est un mode de densification doux et acceptable pour les voisins. D'autre part, parce que techniquement l'opération est maîtrisée. Enfin, parce que du point de vue économique la cession des droits à construire permet de valoriser l'existant, alors que les injonctions de rénovation se font de plus en plus pressantes.

Pour autant, il semble qu'il n'existe aucun chiffre fiable sur le potentiel réel de constructibilité par surélévation en milieu urbain. Pour la ville de Paris *intra-muros* ce chiffre varie selon les recensements réalisés entre 1 % et 9 % des bâtiments qui pourraient accueillir une surélévation. La différence entre ces deux chiffres est donc faramineuse, sans que l'on connaisse la réalité du potentiel constructible.

Zones commerciales, zones normales ?

L'autre point en parallèle est la question de la requalification des zones commerciales, généralement plutôt périphériques. Récemment, le professeur Giacuzzo dans une tribune de la *Revue de droit immobilier* (RDI) a qualifié ces zones commerciales de nouvel *eldorado* urbain⁸¹. C'est une belle revanche pour ces zones qui sont la représentation d'une France « enlaidie », monofonctionnelle, des entrées de ville.

Notons que la question n'est pas totalement nouvelle, car de nombreuses expérimentations ont été menées dans ces territoires avec le soutien des collectivités territoriales, avec plus ou moins de succès. La question se pose désormais d'une « généralisation » de la requalification de ces 1 500 à 2 000 zones commerciales, alors que d'importants freins techniques et juridiques demeurent. Zones déjà artificialisées, elles offrent la possibilité d'un recyclage urbain qui permettrait à la ville de se développer. C'est là une réserve foncière qui est certainement très intéressante.

Le 11 septembre 2023, le Gouvernement a annoncé le paquet normatif que l'on retrouve désormais dans les articles 13 et 22 de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, avec l'identification d'un certain nombre de mesures qui désormais existent concrètement. Le législateur y a fait le choix de mobiliser le levier des grandes opérations d'urbanisme (GOU) et du permis d'innover, l'objectif étant de raccourcir les délais de procédures pour la transformation des zones commerciales, d'alléger les procédures (dérogations aux règles du PLU possibles en vertu de l'article L. 152-6-4, al. 1^{er} du code de l'urbanisme), et de faciliter la mixité fonctionnelle. Ce paquet est complété de la volonté d'expérimenter des projets de transformation de zones commerciales par le lancement d'appels à manifestation d'intérêt dotés d'un budget (modeste) d'accompagnement et de la mise en place d'un groupe de travail technique et juridique.

L'un des enjeux majeurs sera alors d'amener les acteurs privés à se mobiliser. D'ores et déjà, certains d'entre eux tels que Carrefour et Nexity se sont positionnés sur

81 J.-F. Giacuzzo, « Les zones commerciales au défi du recyclage urbain », *in RDI*, 2023, p. 493.



ce marché naissant en annonçant la création d'une foncière qui portera certains projets à l'aide d'outils dérivés, notamment, des baux réels.

Dans ce contexte toutefois, demeurent des difficultés majeures.

L'une, déjà évoquée, concerne la question de la mobilité : *quid* de la « ville du quart d'heure » dans un contexte de requalification de zones commerciales ? Est-on certain que l'offre rencontrera la demande ?

L'autre concerne les questions techniques. Si la loi du 23 octobre 2023⁸² porte attention à la question du transfert des droits commerciaux au sein d'une zone commerciale, c'est aussi parce qu'il convient de permettre la construction de logements dans un environnement composé de « boîtes à chaussures » sans perspectives réelles de réversibilité ou de réemploi de celles-ci. Il conviendra donc aussi d'envisager de se saisir mieux encore des espaces, y compris sans doute du sous-sol, encore trop peu exploité. Là est peut-être l'un des enjeux saillants de la mixité fonctionnelle attendue.

Catherine Bergeal

Présidente de la section des finances du Conseil d'État,
modératrice de la table ronde

Merci M. le professeur. Je constate que vous êtes également plutôt confiant dans la norme, mais que vous lui demandez d'évoluer au-delà des points négatifs que vous avez soulignés. J'ai rappelé dans l'introduction que vous vous battiez déjà, il y a une douzaine d'années, pour faire sauter la règle du droit de *veto* du copropriétaire du dernier étage. Pour le reste, il est très dommage que vous n'ayez pas de chiffres à nous communiquer sur les réalisations en matière de surélévation. Peut-être que M. Trannoy aurait quelques éléments à nous fournir sur ce point ?

Alain Trannoy

Agrégé en économie, enseignant-chercheur, directeur d'études à l'EHESS

Je peux fournir une réponse partielle à cette question, car j'ai réalisé avec d'autres co-auteurs⁸³ une étude qui a montré qu'à la suite de la loi « ALUR »⁸⁴ et des ouvertures qui ont eu lieu avec la suppression des coefficients d'occupation des sols (COS), il y a eu, en région parisienne et dans les communes de banlieue, un nombre considérable de décisions municipales qui ont abaissé la hauteur maximale des plafonds autorisée sur les parcelles. C'est un indicateur intéressant du comportement des conseils municipaux dans les zones très denses, qui reflètent des préférences d'un certain nombre d'électeurs qui ont élu ces mêmes conseillers municipaux. C'est là, en quelque sorte, une utilisation de la norme pour contrer ce qu'elle autorise !

82 Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte, préc.

83 G. Chapelle, É. Wasmer, A. Trannoy, « L'explosion de la valeur des terrains en France est-elle uniforme ? Une analyse en Île-de-France », in *LIEPP Policy Brief*, n° 57, janvier 2022.

84 Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, préc.

Catherine Bergeal
Présidente de la section des finances du Conseil d'État,
modératrice de la table ronde

Merci pour ces éléments intéressants. Je donne maintenant la parole à une professionnelle, Madame Maryse Aulagnon, présidente fondatrice de FINESTATE.

Maryse Aulagnon
Présidente-directrice générale de FINESTATE, présidente de la FEI

Merci Madame la présidente. Je remercie également le Conseil d'État pour son invitation à participer à ce colloque sur un thème qui m'est particulièrement cher : le logement.

Je précise que je suis ici en qualité de présidente de la Fédération des entreprises immobilières (FEI, ex-FSIF), qui est une fédération qui couvre tous les secteurs de l'activité industrielle immobilière, notamment le résidentiel, comme l'indiquent les éléments chiffrés ci-après.

NOS ADHERENTS

La FEI est composée :

- Des sociétés immobilières, principalement cotées **propriétaires-bailleurs** qui représentent en France **130 Mds d'euros d'actifs** et **26 millions de m²**,
- De promoteurs représentant **8 Mds d'euros de chiffre d'affaires** et **35 000 logements réservés** en 2022.
- Ainsi que de **2 foncières solidaires** qui détiennent **1 Md d'euros d'actifs** permettant d'héberger **12 429 personnes en difficulté**.



56% des actifs
Ile-de-France



44% des actifs
Régions

RÉPARTITION DU PATRIMOINE PAR TYPE D'ACTIFS



FINANCEMENTS VERTS BANCAIRES
ET OBLIGATAIRES EN FRANCE

40,2 milliards d'euros



MOYENNE DES CONSOMMATIONS
ENERGETIQUES 2022

143,7 / m²



IFPEB : bâtiment performant = < 150 kWh/m²/an

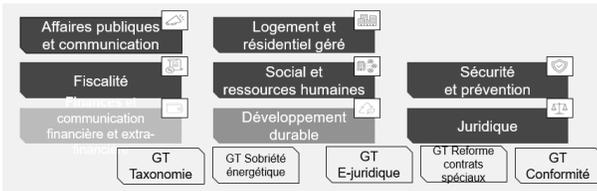
100% DES OPÉRATIONS NOUVELLES AVEC
CERTIFICATIONS ENVIRONNEMENTALES



BUREAU EXECUTIF :



COMMISSIONS ET GROUPES DE TRAVAIL :



UNE FÉDÉRATION PARTENAIRE DES ACTEURS PUBLICS :

La FEI est signataire des chartes :

- Engagement pour la sobriété des bâtiments tertiaires avec Agnès Pannier-Runacher (18/10/2023)
- Charte EcoWatt de RTE (09/12/2022)
- Protocole d'engagement pour le logement intermédiaire avec Emmanuelle Wargon (15/11/2021)
- Charte de bonnes pratiques entre commerçants et bailleurs pour faire face à la crise du Covid-19 avec Bruno Le Maire (03/06/2020)

La FEI est membre des enceintes :
Commission Nationale de Concertation, CODEV Grand Paris, Plan Bâtiment Durable, OLAP, ORIE

J'ajoute que je suis également ici comme présidente fondatrice de FINESTATE, qui est une société qui achète des immeubles de bureaux obsolètes pour les convertir en logements et les opérer ensuite en *résidences hôtelières exploitées en coliving*⁸⁵. C'est ce sujet qui va commander le choix des thèmes que je vais vous proposer.

Ce n'est pas au Conseil d'État que l'on peut mettre en doute le rôle indispensable de la norme dans la régulation des activités économiques. En effet, la norme protège et rationalise, mais elle doit favoriser et non entraver la production. Ceci est particulièrement vrai pour le secteur du logement qui n'est pas une activité économique comme les autres, et qui est confronté en France à une situation de pénurie⁸⁶ :

- ce secteur est à la charnière de plusieurs problématiques publiques, qu'elles s'expriment au niveau de l'État ou des collectivités locales (sans oublier l'Union européenne), comme la sécurité publique, la sécurité sanitaire et la sécurité environnementale, l'aménagement du territoire et le développement de la ville, la mobilité, l'épargne, etc. ;
- le logement est de plus en plus le lieu où l'individu et le collectif se rencontrent : il est le reflet d'une société, de la façon d'y vivre, et maintenant d'y travailler. Il porte donc une charge affective forte. C'est en même temps un investissement durable, pérenne, et qui doit anticiper l'avenir ; c'est peut-être l'une des raisons qui rendent si difficile l'évolution de la norme au rythme de celle des usages.

⁸⁵ Forme alternative d'hébergement temporaire, avec un contrat de prestations de services dont la durée peut aller de la nuitée à plusieurs semaines au gré du résident, où les occupants disposent d'espaces privatifs au sein d'un immeuble où sont proposés des espaces communautaires inclus dans le forfait.

⁸⁶ Selon les derniers chiffres sortis fin septembre 2023, lors du dernier semestre l'investissement dans le logement, dans les investissements en bloc a diminué de 75 % par rapport à la même période en 2022. Les transactions dans le neuf ont diminué de 41 %, d'où le cri d'alarme des notaires. Les mises en chantier et les autorisations de construire ont diminué de l'ordre de 20 %.



Cette approche me conduit à vous proposer d'illustrer le thème général qui nous a été donné par deux exemples concrets : la transformation de bureaux en hébergements, et l'impact financier de l'évolution de la norme.

1. La norme, cadre d'une activité économique à la charnière de plusieurs problématiques publiques

1.1. Des textes très nombreux et souvent en télescopage

Le logement est un formidable levier de l'action publique : lutte contre la pauvreté et contre les inégalités sociales, lutte pour la santé publique, lutte pour l'amélioration énergétique et environnementale, l'aménagement du territoire, l'attractivité économique d'une ville, etc.

La crise du logement résulte pour beaucoup du tiraillement entre ces ambitions, toutes légitimes mais souvent contradictoires entre elles que sont :

- l'urgence climatique et l'urgence sociale ;
- le besoin de logements neufs et le zéro artificialisation nette (ZAN) ;
- la rénovation énergétique du parc locatif et l'assèchement de l'offre locative par retrait des investisseurs privés ;
- les contraintes budgétaires et la relance d'un marché grippé ;
- la maîtrise de l'inflation et le taux des prêts immobiliers.

1.2. La transformation de bureaux en logements : un thème consensuel

L'équation est en apparence assez simple : la demande de bureaux diminue, surtout en périphérie. Plus le manque de foncier pour les logements est criant, plus les ménages apprécient d'habiter au vert et au calme (pourvu qu'il y ait des transports en commun).

Dans ce contexte, pour réduire l'empreinte carbone il vaut mieux alors transformer plutôt que démolir et reconstruire ; ce qui signifie qu'il faut donc transformer les bureaux vides en logements, ou plus largement en hébergements, ce qui couvre plusieurs classes d'actifs (résidences étudiants, résidences seniors, résidences para-hôtelières, etc.).

Mais, au-delà des contraintes techniques (par exemple, capacité des fondations à supporter la transformation), ou des contraintes d'exploitation (taille minimale, etc.), et des surcoûts qui peuvent entraver cette transformation (au moins +20 % par rapport à une construction neuve), les obstacles réglementaires ne peuvent pas toujours être surmontés, notamment les obstacles suivants :

- le changement de classe d'actif entraîne un changement des normes applicables (notamment handicapés, incendie et inondation) qui ne sont pas toujours compatibles avec la structure existante (largeur des circulations, obligation de respecter dans un bâti existant les nouvelles normes conçues pour des constructions neuves, etc.) ;



- les coûts cachés peuvent être très importants :

- i) délais dans l'obtention des autorisations de transformation (il s'agit ici du coût de portage de l'immeuble) ;
- ii) études supplémentaires juridiques et techniques compte tenu du « flou » de certaines règles, ou de leur interprétation, qui peuvent varier d'une municipalité à l'autre, même pour une réglementation nationale (Plan de prévention du risque inondation ou PPRI, catégorie 4 ou 5 en matière hôtelière) ;
- iii) aléas de chantier (amiante, giron d'escalier, etc.).

1.3. La cohabitation des normes est parfois difficile

Au plan théorique, les « familles » de normes semblent bien définies. En pratique, le logement, et tout le secteur immobilier d'une manière générale, voit se superposer des normes de niveaux différents qui doivent être respectées dans un même immeuble.

Deux exemples montrent cette difficulté :

- la volonté de transformer plutôt que démolir/reconstruire a rapidement conduit à l'idée, logique, qu'il faut construire en anticipant la réversibilité de l'immeuble dans l'avenir. C'est un exercice que les maîtres d'ouvrage demandent de plus en plus aux promoteurs, mais qui n'est pas toujours aisé. Ainsi, par exemple, un immeuble de bureaux a besoin de circulations de type établissements recevant du public (ERP), soit 120 à 140 cm de largeur, tandis que les circulations sont plus réduites pour les logements ; dans ce cas, il est difficile d'anticiper la conversion, sauf à supprimer les murs porteurs entre les différentes zones. C'est d'ailleurs une tendance forte de l'architecture des bureaux, aujourd'hui, qui consiste à localiser les murs porteurs dans l'îlot central et la coque périphérique ;
- toujours dans le cadre d'une démarche environnementale, l'objectif de mixité fonctionnelle (que l'on retrouve très fortement affirmé dans le projet de PLU bioclimatique de la Ville de Paris) tend à s'imposer dans les réflexions sur le devenir de la ville ; il est en effet logique d'imaginer que pour réduire les émissions liées aux transports au sein d'une ville il convient de rapprocher lieux de travail, de loisirs et d'habitat, et même de les faire cohabiter dans l'immeuble. Mais un immeuble de 15 étages n'est pas régi par les mêmes règles de sécurité incendie selon qu'il est résidentiel ou tertiaire. Est-il vraiment moins dangereux d'habiter au 15^e étage que d'y travailler ? Ne serait-il pas opportun de faire converger les normes de sécurité incendie pour faciliter cette mixité fonctionnelle ?

1.4. Le droit fiscal

De son côté, le droit fiscal, qui conserve son autonomie, peut venir perturber dans sa logique la cohabitation des normes techniques et peser également sur l'offre de logements. Ainsi, l'appétence des particuliers pour l'investissement immobilier est susceptible d'être affectée par l'évolution récente de la fiscalité immobilière.



Quatre mesures de ces dernières années en témoignent :

- le remplacement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) qui a donné un avantage comparatif aux biens non immobiliers, désormais exonérés d'impôt sur la fortune, par rapport aux biens immobiliers, seuls taxés ;
- le bénéfice du nouvel impôt forfaitaire (« *flat tax* ») de 30 % réservé aux revenus de capitaux mobiliers et aux plus-values mobilières, mais exclu pour les loyers qui restent soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux ;
- la fin, en 2024, du dispositif « Pinel » qui favorisait certains investissements immobiliers des particuliers par une incitation fiscale significative ;
- l'envolée des taxes foncières constatées ces dernières années.

2. Pour constituer un moteur, la norme doit évoluer mais à quel prix ?

2.1. La norme doit accompagner l'évolution de la société

La norme peut anticiper l'évolution de la société, parfois avec des conséquences inattendues : la volonté de sobriété énergétique dans le secteur résidentiel est forte en France, et a conduit à mettre en œuvre, depuis le début de l'année 2023, des restrictions à la location en fonction du niveau de diagnostic de performance énergétique (DPE), dont on sait au demeurant que la mesure est assez imprécise. Quelles conséquences cela a-t-il sur le logement ? D'une part, le secteur de l'isolation thermique n'a pas eu le temps de s'adapter à la demande (en termes de compétences techniques et de ressources humaines), et, d'autre part, cette règle a conduit à une forte attrition du parc locatif dans les zones tendues (*cf.* les trois types de propriétaires bailleurs : celui qui rénove, celui qui vend et celui qui attend) ;

Toutefois, la norme suit généralement l'évolution des usages, avec retard.

L'évolution des usages et des besoins se traduit par une perméabilité des frontières entre les classes d'actifs avec, en outre, l'introduction de services de plus en plus inspirés de l'hôtellerie :

- i) les logements se sont transformés en bureaux avec le télétravail ;
- ii) les bureaux se sont enrichis de services pour devenir des espaces de cotravail (« *coworking* »), ou des tiers lieux à mi-chemin des zones tertiaires et des zones résidentielles ;
- iii) l'habitat partagé, intermédiaire entre le résidentiel et la parahôtellerie, se développe en forme de résidences gérées (résidences seniors, résidences étudiantes, *coliving* pour jeunes actifs et cadres, etc.).

L'on notera cependant que ces actifs hybrides ne sont pas encore tous dotés d'un cadre juridique propre, et qu'ainsi l'absence de normes spécifiques retarde leur expansion et est un facteur de risque.



2.2. La norme peut être adaptée et assouplie sans incidence budgétaire

Tous les acteurs du secteur immobilier ont conscience de la crise du logement et sont prêts à contribuer aux solutions, pour autant que les risques de lancement d'un projet soient bien cernés. Bien sûr, certaines politiques devront être accompagnées de mesures financières incitatives pour réussir. Toutefois, l'un des principaux facteurs de risque, donc de source de renchérissement des coûts (le coût de portage financier de l'immeuble, de dérapage du budget si les délais se prolongent, de pénurie de matières premières, etc.), réside dans l'insécurité quant aux délais administratifs d'obtention des autorisations requises, et les incertitudes, voire des considérations subjectives, qui souvent les accompagnent.

Pour apporter des premières réponses à la crise du logement, nous nous sommes attachés, à la FEI, à formuler des propositions destinées à réduire ce risque qui sont à la fois simples à mettre en œuvre (par voie réglementaire), à effet immédiat et sans impact budgétaire.

C'est le cas des propositions suivantes :

- utiliser la procédure d'urgence expérimentée pour les constructions nécessaires aux Jeux olympiques (loi du 26 mars 2018)⁸⁷ ou pour le chantier de Notre-Dame (loi du 29 juillet 2019)⁸⁸ pour accélérer l'instruction des permis de construire ;
- appliquer les PLU et accorder automatiquement les permis de construire lorsque les projets leur sont conformes ;
- appliquer réellement la loi existante (loi « ELAN ») en ce qui concerne les bonus de constructibilité pour permettre aux promoteurs de retrouver l'équilibre économique des projets, freinés par les hausses des coûts de production ;
- limiter au délai légal de trois mois l'instruction des permis de construire en y incluant les demandes de pièces complémentaires, et diminuer la durée d'instruction de permis de construire modificatifs, en la ramenant à deux mois par exemple ;
- insérer le contrôle de légalité de la préfecture pendant les deux mois de recours des tiers ;
- décaler de 18 à 24 mois le calendrier des obligations de performance énergétique pour les logements mis en location ;
- favoriser la transformation de bureaux en logements en faisant notamment converger les normes réglementaires incendie et personnes à mobilité réduite (PMR) et, ce faisant, permettre également la mixité des usages dans un même immeuble ;
- élargir le champ du permis de construire expérimental aux assouplissements de réglementation dans le cas de transformation de bureaux en logements, en donnant aux maires une faculté de dérogation jusqu'à 5 % de la norme, sous le contrôle du préfet.

87 Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2024.

88 Loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet.



Conclusion

Face à cette crise, inédite par son ampleur et par sa profondeur, le secteur attend l'émergence d'une ambition d'État qui trouvera à s'exprimer de multiples façons, notamment en faisant de la norme un véritable moteur de la création de logements, ou d'hébergements au sens large.

Ce secteur a besoin de normes non prolifiques⁸⁹, claires, rationnelles, adaptées et surtout stables, car c'est un secteur de très faible rendement et tout renchérissement des coûts entraîne un désavantage comparatif avec d'autres types d'investissement ; dans ce contexte, bien sûr, le Conseil d'État a vocation naturelle à être un acteur déterminant dans cette démarche.

Catherine Bergeal

*Présidente de la section des finances du Conseil d'État,
modératrice de la table ronde*

Merci Madame la présidente de cette confiance en notre maison. J'ai trouvé quelques chiffres et vu qu'entre 2013 et 2022 il y avait à Paris 900 logements par an qui étaient issus de la transformation de locaux professionnels. Je note que vous proposez à la fois de changer des normes et de faire en sorte qu'elles restent stables, mais surtout vous soulevez un problème que nous n'avons pas à charge de résoudre : l'application politique de textes que nous avons créés, mais qui ne sont pas utilisés comme, par exemple, le permis de construire expérimental.

Jean-François Debat

*Conseiller d'État, maire de Bourg-en-Bresse, président de Grand Bourg
Agglomération, président délégué de Villes de France*

Les règles actuelles sur les plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) ne sont pas compatibles avec le zéro artificialisation nette (ZAN). Les PPRI ne font pas la distinction entre les crues torrentielles et des objectifs de mise en cause de la sécurité des personnes, et les crues de montées lentes des eaux prévisibles dans lesquelles les PPRI ont pour objet de répondre à la sécurité des biens.

Le PPRI dans ma ville n'est pas torrentiel : c'est une montée possible de la nappe phréatique avec des prévisibilités de plusieurs heures, voire plusieurs jours. L'enjeu est entre 30 et 50 cm d'eau tous les 100 ans dans le centre-ville. Aujourd'hui, c'est la même règle que si l'on avait une atteinte aux personnes. Cela signifie notamment que des espaces libres au centre-ville ne peuvent plus être utilisés ; que si l'on y démolit un bâtiment, l'on ne pourra pas le reconstruire avec les mêmes caractéristiques. Il y a donc là un moment où l'articulation devra être faite en fonction de la nature des risques, et pas seulement de leur intensité sur les PPRI, sinon l'on va geler artificiellement des possibilités de construction pour un motif,

⁸⁹ Dans un entretien accordé au *Journal du dimanche* daté du 21 janvier 2001, l'ancien vice-président du Conseil d'État, Renaud Denoix de Saint Marc, regrettait déjà que la loi, au lieu d'être « solennelle, brève et permanente » était devenue « bavarde, précaire et banalisée ».



en l'espèce la protection des personnes, qui est supérieur, mais aussi pour des motifs qui sont plus secondaires : un peu d'eau tous les 100 ans dans des caves, voire potentiellement dans le cœur d'une ville. Cela n'est pas non plus un drame, et il faudrait que ce sujet de combinaison de normes puisse être remis sur la table.

Catherine Bergeal

*Présidente de la section des finances du Conseil d'État,
modératrice de la table ronde*

Merci M. le maire pour ces précisions. Sans plus attendre, je donne la parole à M. Trannoy, économiste.

Alain Trannoy

Agrégé en économie, enseignant-chercheur, directeur d'études à l'EHESS

Merci Madame la présidente. L'idée principale, qui est aussi le fil conducteur de mon exposé, est que le droit peut restreindre, mais le droit peut aussi ouvrir de nouvelles possibilités.

Il est coutume en France de parler de conflits de normes en raison de leur trop grand nombre. Pourtant, il existe un domaine où il n'y a pas assez de droit ; ce qui a comme conséquence de ne pas autoriser assez de marchés – le manque de marchés étant un sujet très important pour tout économiste. Ce domaine a trait au démembrement de la propriété, entre la propriété du bâti et la propriété du sol.

Certes, des possibilités existent en droit français sur ce démembrement : l'on pense au bail réel solidaire (BRS)⁹⁰, au bail réel immobilier (BRI)⁹¹ et, plus récemment, à la proposition de loi Lagleize⁹² qui a été votée par l'Assemblée nationale en 2019 avant d'arriver au Sénat qui l'a rejetée en enlevant l'article 2 qui était essentiel. Notons que cette discussion entre les assemblées n'a pas repris après la fin de l'épidémie de Covid-19.

Mon propos n'est pas de discuter de la pertinence ou non de la proposition de loi Lagleize, mais je note toutefois que le sujet fait débat, au point que le Premier ministre a annoncé, durant l'été 2023, qu'il était dans l'intention du Gouvernement de relever le plafond des revenus pour accéder à la conclusion d'un bail réel solidaire (BRS). Dans ce contexte, je vous propose une perspective différente de ce qui existe.

90 Contrat par lequel un organisme de foncier solidaire (OFS) consent à un preneur des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété de logements, avec, s'il y a lieu, obligation pour ce dernier de construire ou de réhabiliter des constructions existantes. Voir notamment les articles L. 255-1 et suiv. du code de la construction et de l'habitation.

91 Contrat par lequel le preneur s'engage à construire ou à réhabiliter des constructions existantes en vue de louer ces immeubles à des personnes physiques dont les ressources n'excèdent pas certains plafonds. Voir les articles L. 254-1 et suiv. du code de la construction et de l'habitation, et le décret n° 2016-855 du 27 juin 2016 relatif au bail réel immobilier.

92 Proposition de loi n° 2236 visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français du 16 octobre 2019.

Au passage, je rappelle que, depuis 1960, l'on dispose d'études et de sondages qui indiquent régulièrement que le souhait de 80 % des Français est d'habiter en maison particulière. Pour un économiste, ce type de préférence est un élément informatif important dont il faut tenir compte.

Vers un nouveau marché de la propriété ?

Pour développer mon propos, je prendrai l'exemple d'une parcelle où est construite une maison particulière entourée d'un terrain. Actuellement, il existe le droit de propriété plein sur cette parcelle qui comporte une maison. Mais il existe aussi la possibilité de démembrement entre nue-propriété⁹³ et usufruit⁹⁴. J'ai en tête un démembrement où le bâti revient à l'acquéreur du bien dans les trois acceptions du droit de propriété : *usus*, *fructus* et *abusus*⁹⁵.

En revanche, la parcelle, elle, fait l'objet d'un contrat qui peut prévoir trois dispositions :

- la première est la possibilité d'être pour l'acquéreur de ce type de parcelle simple locataire du terrain, pendant une période qui peut être relativement longue, ce qui l'obligera à verser un loyer au propriétaire dudit terrain ;
- la deuxième disposition est une possibilité de location-vente (« *leasing* ») ou de crédit-bail, qui oblige au versement d'une mensualité pendant une certaine période à l'issue de laquelle une option de vente du terrain est proposée à l'acquéreur du bâti à un prix défini au préalable ;
- la troisième possibilité est l'acquisition de l'usufruit du terrain, et de payer immédiatement cet usufruit en réservant toujours la nue-propriété au propriétaire du terrain.

Telles sont les différentes possibilités qui existent sur une parcelle porteuse d'une maison d'habitation. Et l'on peut évidemment transposer cette description à des logements collectifs.

Par ailleurs, je précise que cela ne concerne pas simplement les propriétaires de terrains publics, ni des offices fonciers détenus à majorité publique comme le prévoyait la proposition de loi Lagleize, mais qu'il s'agit bien d'une propriété générale qui ouvre une possibilité supplémentaire en droit français.

Ce qu'il faut retenir, c'est que dans les trois hypothèses l'acquéreur (du terrain), dans la mesure où il a des droits plus faibles qu'en pleine propriété de l'ensemble du bâti et de la parcelle, paiera moins cher à l'acquisition ; ce qui réduira son emprunt dans deux cas sur trois, puisqu'en cas de location ou « *leasing* », il aura en revanche des mensualités un peu supérieures puisqu'il devra payer le loyer du terrain.

93 Droit qu'a le propriétaire de disposer comme il le souhaite de son bien (*abusus*). Un héritier peut tout à fait recevoir un droit d'*abusus* sur une maison sans en avoir l'*usus* ni le *fructus* (en ce cas, il en détient la nue-propriété).

94 Droit d'*usus* et de jouir (*fructus*) d'un bien sans en être le propriétaire.

95 Droit d'*usus* de la chose (*usus*), droit de jouir de la chose (*fructus*), et droit de disposer de la chose (*abusus*).



Dans ce nouveau schéma, l'on s'écarte des dispositifs existants tels que le BRS, le BRI ou encore la proposition de loi Lagleize, pour aller vers une modification assez profonde, vers l'ouverture d'un nouveau marché.

Un marché nouveau, avec des avantages ...

Le résultat de cette nouvelle démarche peut s'avérer positif, de sorte que l'on s'interrogera pour en connaître les bienfaits attendus et ceux qu'il est inutile d'espérer.

Le premier résultat positif est l'augmentation du nombre de marchés sans diminuer le bien-être social. Notons que le bien-être social et le bien-être collectif sont pour les économistes la somme des bien-être individuels. Peut-être que cet élargissement des choix possibles n'intéressera absolument personne, et dans ce cas le bien-être restera identique à ce qu'il était auparavant, mais je ne suis pas sûr que la classe moyenne ait simplement envie de contrats de type BRS parce que, dans son esprit, devenir propriétaire signifie être chez elle, dans son logement, et de ne pas avoir les servitudes de la location, et constituer un patrimoine. Et je ne suis pas sûr que les dispositions du BRS satisfassent complètement ce deuxième désir de constituer un patrimoine ;

Le deuxième avantage pour un économiste est le souci de diversification du portefeuille d'actifs en sa possession. Mettre tous ses œufs dans le même panier pour faire en sorte qu'en France, entre le cinquième et le neuvième décile, l'essentiel du patrimoine soit constitué simplement de la résidence principale, représente un risque. En n'étant que détenteur des murs, mais pas propriétaire du terrain, on peut en même temps choisir d'être détenteur de parts d'une SCI qui posséderait, par exemple, aussi des terrains qui seraient loués avec ce type de dispositif. Cela permet une diversification du patrimoine.

Le troisième avantage est que cet outil est un instrument de solvabilisation des acquéreurs. Or comme l'ont rappelé la plupart des intervenants, nous vivons une grave crise du financement de l'acquisition où principalement les primo-accédants sont pris dans un effet de ciseaux entre le prix du foncier, qui reste élevé ayant doublé en vingt-cinq ans, et les taux d'intérêt du crédit immobilier qui tournent autour de 4 % ; ce qui produit un phénomène d'étranglement des primo-accédants qui désertent le marché de l'acquisition et bloquent par-là même par ricochet la mobilité de l'ensemble des différents segments des marchés immobiliers. Ne pouvant pas accéder au marché du logement, les primo-accédants ne sortent pas du marché de la location privée ralentissant ceux qui vont quitter le logement social pour un logement privé, ce qui bloque l'ensemble de la chaîne économique.

... et des inconvénients

Cette nouvelle démarche n'est pas centrée sur les besoins spécifiques des gens les plus défavorisés. À ce titre, elle ne remplace par le BRS et d'ailleurs des récents travaux de recherche indiquent que les ménages intéressés par un parcours résidentiel en BRS ne proviennent pas en majeure partie du logement social du moins en région parisienne. J'ai remarqué que dans les motifs qui avaient fait



que la commission du Sénat avait repoussé l'article 2, pourtant essentiel, dans la proposition de loi Lagleize, il y avait l'idée qu'il pouvait y avoir une sorte de trop grande proximité entre le bail réel proposé par la proposition de loi Lagleize et le bail réel solidaire, allant jusqu'à une sorte de cannibalisation du bail réel solidaire. Ce qui n'est pas le cas ici et l'argument utilisé par la commission sénatoriale ne peut pas être employé dans ce contexte.

Enfin, il ne s'agit pas d'un outil pour faire baisser les prix du foncier. Cet argument, utilisé dans la présentation des motifs de la proposition de loi Lagleize, est très maladroit, car il n'y a pas d'exemple empirique, ni de raison théorique pour que l'ouverture de ce marché fasse baisser le prix du foncier. C'est un point sur lequel je reviendrai.

Fluidifier le marché de l'immobilier

Actuellement, le marché de l'immobilier affiche des performances médiocres, comme on n'en a pas connues depuis longtemps. Ainsi, par exemple, l'on constate une baisse de 35 % du montant des ventes des maisons individuelles, ce qui produit des effets macroéconomiques négatifs venant s'ajouter au contexte actuel morose sur les plans économique, politique et social.

C'est pourquoi nous avons un besoin urgent d'ouvrir ces marchés supplémentaires pour relancer le secteur immobilier et faire en sorte que les primo-accédants diffèrent dans le temps l'achat des terrains sur lesquels sont situées les propriétés qu'ils veulent acquérir. À l'image du « *leasing* » automobile, l'on reporte dans le temps à des moments plus favorables la possibilité de devenir propriétaire, c'est-à-dire ici d'accéder à la pleine propriété du terrain.

Le bénéfice de ce type de dispositions

Le droit des contrats et l'impôt ont toujours marché de concert : ils s'épaulent l'un l'autre. Les progrès réalisés en droit des contrats permettent des progrès du côté de la fiscalité ; cela est vrai depuis le XIX^e siècle. Ainsi, je pense que ce type de disposition concernant la taxation du foncier et de l'immobilier serait un bienfait dans l'architecture de notre système fiscal.

Une fois instauré ce marché secondaire des terrains sur lesquels sont assises les propriétés acquises, l'on pourrait envisager sans que ce soit une condition nécessaire ou suffisante de créer une base de données regroupant la valeur de ces terrains lorsque celle-ci est découplée de la valeur du bâti. Cela permettrait d'asseoir d'une manière plus concrète une réforme fiscale que j'appelle de mes vœux dans un livre récent, coécrit avec mon collègue Étienne Wasmer, intitulé : *Le grand retour de la terre dans les patrimoines et pourquoi c'est une bonne nouvelle !* où nous expliquons en quoi il serait avantageux pour l'ensemble de la collectivité de changer de paradigme en matière de taxation de l'immobilier et du foncier⁹⁶.

⁹⁶ A. Trannoy, É. Wasmer, *Le grand retour de la terre dans les patrimoines et pourquoi c'est une bonne nouvelle !*, éd. O. Jacob, Paris, 2022, prix du livre AFSE 2023 mention spéciale.



De quoi s'agit-il ? La valeur d'une propriété est la valeur du bâti ajoutée à la valeur du sol. Or il existe beaucoup d'arguments en faveur d'une taxation de la valeur du sol plutôt que de la valeur du bâti.

Pourquoi ? Parce que la valeur du sol urbain ou périurbain réside dans sa localisation. Quelle est la valeur de la localisation ? Ce sont tous les effets énormes d'agglomération qui sont capitalisés dans la valeur du terrain. Un terrain vaut par sa localisation. Et, en ville, la possibilité d'accès à des services publics, à des aménités privées est absolument fondamentale et est capitalisée dans la valeur du sol. Or le propriétaire n'est pour rien dans cette valeur. M. le maire ici présent le sait bien : si vous faites des aménagements comme, par exemple, une zone piétonne ou une salle culturelle, la valeur du sol dans les environs immédiats et même un peu plus loin va augmenter. Le fait que la collectivité publique puisse récupérer une partie de cette valeur, qui a été créée au départ par cette même collectivité publique, semble évidemment logique.

Aussi, au nom de tous les économistes qui m'ont précédé depuis le XVIII^e siècle, je revendique que la première grande idée de l'économie politique est de dire qu'il faut taxer le sol. C'est l'une des meilleures taxations possibles. Et c'est encore plus vrai au fur et à mesure que les effets d'agglomération se font sentir, en particulier dans les grandes villes. Il est donc juste et efficace qu'il y ait une bascule de la taxation, qui touche actuellement l'ensemble de la valeur d'une propriété, sur la seule la valeur du sol. De ce fait, l'on détaxe complètement l'investissement, c'est-à-dire la construction du bâti.

Une autre possibilité, discutée dans la littérature économique et juridique, est de savoir, s'agissant du sol, si l'on taxe la valeur vénale⁹⁷ ou la valeur locative ? Actuellement, avec notre droit fiscal et la mal nommée « taxe foncière », qui en fait n'est rien d'autre qu'une taxe « immobilière », l'on taxe en réalité la valeur locative, valeur au demeurant mal calculée tant les bases d'imposition sont anciennes. De sorte que l'on se retrouve, en droit fiscal, avec une taxe « foncière » payée par... l'usufruitier.

Dans le système que l'on imagine avec Étienne Wasmer, seule la valeur vénale serait prise en compte et donnerait lieu à une taxe payée par le nu-propriétaire. Je reviendrai sur les principaux avantages de ce type d'approche. Dans ce schéma, une fois le marché secondaire bien établi, le droit ouvrirait la possibilité que l'on change la base fiscale pour que seuls les nus-propriétaires en portent la charge fiscale, exonérant le propriétaire du bâti et le locataire du terrain.

Avec quelles répercussions sur le prix des terrains ? En France, la valeur d'ensemble du foncier représente un tiers de notre richesse nationale, avec *grosso modo* également un tiers pour le bâti et un tiers pour le patrimoine financier. Cela n'a pas toujours été le cas. Mais actuellement la valeur de la terre représente trois fois le revenu national ; alors qu'elle ne représentait en 1945 qu'une fois le revenu national. Ainsi peut-on constater que, depuis lors, la valeur du foncier a progressé trois fois plus vite que le revenu national.

97 Prix auquel un bien peut être vendu sur un marché donné.



Pour quelle raison ? J'ai fait la découverte intéressante de comparer la valeur d'un m² de terrain agricole avec un m² constructible sur ce même terrain agricole. À la base, le prix est de 0,6 euros le m². Or la valeur moyenne d'acquisition d'un terrain agricole à la fois pour les particuliers, les professionnels c'est-à-dire les entreprises, et les collectivités publiques qui achètent du terrain pour construire un logement, une route, une infrastructure ou un nouvel équipement public, en 2021, est en moyenne en France de 18 euros du m² constructible sur un terrain agricole. Soit une multiplication par un facteur 30 ! Existe-t-il beaucoup de projets d'investissement qui rapportent trente fois la mise initiale ? Et, dans ce cas précis, comment passe-t-on de 0,6 à 18 euros ? Une raison majeure est l'inversion des règles d'urbanisme. Aujourd'hui, l'on planifie et l'on achète ; tandis que dans les années 1950, on achetait d'abord du terrain, on constituait une réserve foncière, puis après on planifiait.

Aujourd'hui, les vendeurs de terrains disponibles sont en position de monopole parce que, par définition, une seule personne possède un terrain. Si ce terrain se trouve sur la zone destinée à l'extension de l'habitat, le propriétaire se trouve en position de force par rapport à la collectivité publique ou le promoteur désirant lotir la parcelle.

Notons que la taxe sur les sols sur lesquels il n'y aurait pas la pleine propriété pourrait avoir deux effets économiques : le premier effet est qu'*a priori* quand on taxe un bien la demande diminue, ce qui pourrait faire baisser le prix d'équilibre du foncier. Cela serait un effet indirect de la création de ce marché grâce à la taxe ; le second effet serait d'avoir un outil incitatif pour le ZAN.

En effet, la bonne question à se poser, une fois que l'on est d'accord sur l'objectif, ce qui est mon cas, est de savoir quels sont les outils incitatifs pour atteindre cet objectif. Si vous taxez le foncier spécifiquement, et pas du tout l'habitat, que va-t-il se passer ? Les gens vont naturellement demander moins de foncier, et au lieu d'une parcelle de 1 000 m² ils demanderont une parcelle de 600 m². Cela va venir naturellement, plutôt que par la définition d'une norme, car l'on sait à quel point les personnes répondent aux incitations fiscales pour éviter de payer des impôts. Il me semble qu'il y a là des arguments puissants pour poser la question de l'ouverture de ces nouveaux marchés ; ouverture qui ne peut être matérialisée que par des nouveaux contrats, que par du droit.

Catherine Bergeal

Présidente de la section des finances du Conseil d'État,
modératrice de la table ronde

Merci M. Trannoy. Vous formulez un vigoureux appel à la norme, au nouveau droit en tous cas. Je vais passer la parole à l'administration centrale. M. Botteghi a entendu beaucoup d'appels finalement, que ce soit à l'évolution, ou au changement, et en même temps à la stabilité de la norme, en tous cas à son application lorsqu'elle existe déjà parce que, manifestement, beaucoup de progrès ont été soulignés par les différents interlocuteurs. M. le directeur, vous avez la parole.

Merci Mme la présidente. Le sujet de ce colloque intéresse particulièrement la direction générale de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DGHUP) que je représente, car les normes dont nous parlons en sont issues.

Dans ce contexte, mon intervention traitera de la question du foncier avec l'idée de voir comment la régulation publique et les normes permettent l'accès privilégié au foncier, et comment le sujet du foncier ouvre sur certaines problématiques déjà discutées ici, et comment la norme appelle elle-même la norme, ce qui est l'une des grandes difficultés à la fois des politiques de l'urbanisme et du logement et, d'une manière générale, du droit.

Notons qu'à chaque fois que l'on avance en réglementation, l'on est obligé de continuer en réglementation, ce qui a pour effet d'aboutir à une sédimentation impressionnante donnant lieu à un panorama qui peut paraître un peu désespérant, mais qui toutefois, bon an mal, an se révèle utile et efficace.

Je trouve que le foncier est, à cet égard, un bon exemple de cette dynamique, parce que la maîtrise du foncier est la contrainte principale de la chaîne de production du logement, que ce soit en aménagement ou en promotion. D'ailleurs, l'on estime actuellement que dans les zones tendues le coût du foncier représente quelque 50 % du coût de l'opération, contre 15 à 35 % dans les autres domaines. Et l'on constate aussi que depuis 2006-2007 l'augmentation est continue et majeure.

Et si l'on parle du ZAN, on se dit que la question foncière est encore plus cruciale. De sorte que dans une époque de sobriété foncière, l'accès au foncier qui est déjà concurrentiel le sera probablement encore plus, pour tous usages y compris le logement, mais surtout parce que le ZAN pose des problématiques spécifiques. On a parlé de développement en termes de zones d'activité et de types de construction, mais sans que cela touche le logement. En tous cas, le foncier est un sujet très révélateur des tensions et des contradictions du secteur de l'immobilier.

Ainsi, je souhaiterais à travers mon intervention attirer votre attention sur trois dispositifs, en essayant à chaque fois de montrer en quoi il s'agit d'un frein ou d'un moteur pour le logement.

D'une part, il y a la question de la *décote* dans la vente du foncier public (1) ; d'autre part, il y a la question de la *propriété d'usage*, qui est un concept un peu plus global que le seul bail réel solidaire (BRS)⁹⁸ et qui fonctionne uniquement par la norme, par la construction juridique pure permettant de faire avancer un nombre significatif de projets, et qui probablement est appelé, notamment pour les zones commerciales, à un avenir très important (2) ; et enfin, il y a la question des *outils publics de régulation des prix* et notamment la question de la préemption (3).

98 Dispositif qui permet de dissocier le foncier du bâti pour faire baisser le prix des logements.

Avant de commencer, je souhaiterais en remarque liminaire évoquer brièvement la notion de zéro artificialisation nette (ZAN) accusée de poser nombre de difficultés.

Être zen avec le ZAN

Tout d'abord, il faut préciser que le ZAN n'est pas responsable de la tension foncière actuelle. Par ailleurs, le ZAN, issu de la loi « climat et résilience » du 22 août 2021, n'est pas réellement une nouveauté. C'est certes un changement culturel, parce qu'il s'agit d'une contrainte soudainement pilotée avec des chiffres et selon un schéma français très complexe. Mais, en réalité, le parcours de cette sobriété foncière et de maîtrise de la consommation d'espace est ancien : cela fait au moins dix ans qu'il est dans la loi, notamment la loi « SRU » et plusieurs autres lois avant elle. Je pense également que dans le ZAN il faut s'attacher à la perspective et pas forcément à tous les étages de la mécanique où jouent aussi des questions de temporalité avec le passage par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). L'essentiel reste donc la dynamique et l'horizon de 2050, avec une première étape en 2031 et l'existence de soupapes⁹⁹.

Il faut également noter que pour les grandes villes et les villes moyennes le ZAN n'est pas une réelle difficulté. Pour préciser les choses, je pense même que le ZAN est, d'une certaine manière, un moyen rendant possible une recomposition urbaine. Bien sûr cette recomposition pose des questions de financement et de normes.

En revanche, le ZAN pose une difficulté sur les zones périurbaines, avec un imaginaire et un type de construction à réinventer. Là, effectivement, le sujet est compliqué. Néanmoins, des possibilités existent, notamment à travers la « garantie rurale à l'hectare » sur chaque commune, car quand on regarde les chiffres on s'aperçoit que peu de communes ont consommé leur hectare et possèdent encore des marges de manœuvre. Par ailleurs, les grandes opérations d'urbanisme classiques comme, par exemple, les zones d'aménagement concerté (ZAC), sont à réinventer. Le ZAN a un effet sur ces sujets-là.

Ce qui m'offre une transition avec le sujet du foncier qui est celui que je souhaite développer dans mon intervention avec les trois aspects mentionnés antérieurement.

1. La décote dans la vente du foncier public

1.1. La décote « Duflot »

Les mécanismes de la vente dite « décotée » sont utiles, mais limités – j'y reviendrai – et prouvent que la norme appelle la norme. Parmi eux, il y a la décote « Duflot » issue de la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier en faveur du logement¹⁰⁰, qui permet de vendre du foncier public avec un niveau

99 Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

100 Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.



de décote. Notons que depuis 2019 ces décotes sont encadrées jusqu'à 2 000 à 2 500 euros par m², alors qu'auparavant on avait pu aller au-delà sur certaines opérations, notamment des opérations parisiennes avec des décotes allant jusqu'à 4 000 euros par m², donc très significatives. Les décotes sont opérées par la personne publique qui vend le foncier en diminuant le prix du mètre carré, de sorte que l'on peut dire que c'est l'État qui participe au financement. On estime que ces décotes ont permis de créer quelques 60 000 logements depuis dix ans, dont 46 % de logements sociaux, ce qui reste significatif même si en moyenne cela représente seulement 27 000 logements sur dix ans par rapport aux plus de 200 000 logements sociaux produits par an.

Ce système de décote est régulièrement relancé. Ainsi, en 2021, la commission Rebsamen l'a remis en avant¹⁰¹. Mais l'on sait qu'il est toujours très compliqué pour l'État de gérer le foncier public, puisque celui-ci appartient le plus souvent à des administrations qui ont particulièrement besoin d'argent (armée, hôpital public) alors même que l'État manque également de moyens pour construire des logements notamment sociaux, ce qui l'oblige à valoriser au maximum la vente du foncier public.

1.2. Le prêt social location-accession (PSLA)

Au-delà des décotes, il existe des mécanismes de location-accession aidée. C'est le cas, par exemple, du mécanisme du prêt social location-accession (PSLA) qui permet de lever une option d'achat à un prix fixé d'avance après une période dite « locative », qui intègre un certain nombre d'aides antérieures puisque l'on est initialement sur des prêts aidés. La vente HLM, par certains égards, est aussi de la vente aidée, mais l'on a d'autres mécanismes (de plus en plus courants) de contrôle des prix de sortie, ce que beaucoup d'aménageurs font dorénavant, ou des chartes dites « promoteurs », notamment à la demande des maires.

C'est, par exemple, le cas du village olympique qui est une grande ZAC¹⁰² avec des permis de construire qui permettent d'assurer la réversibilité des aménagements une fois les jeux olympiques et paralympiques terminés, où une partie de l'opération sort en prix contrôlés. Tout cela, à un moment, a nécessité de l'argent public dans le bilan de l'opération d'aménagement. C'est pourquoi tous ces mécanismes sont destinés à contrôler le foncier et plus particulièrement son prix de sortie. Ce qui illustre l'idée que la norme appelle la norme est qu'une partie de ces mécanismes permet d'avoir accès à un foncier grâce à des aides financières publiques, ce qui pose la question de la personne qui va acheter ce produit et va donc bénéficier des avantages de cette décote foncière. En l'état, la décote n'est pas pérenne et le risque existe qu'à la première revente de l'appartement acheté, l'avantage financier de la décote soit perdu.

101 Commission pour la relance durable de la construction de logements, Tome I - *Diagnostic et mesures phares*, 22 septembre 2021 ; Tome II - *Approfondissement du contrat local et autres mesures nationales*, 28 octobre 2021.

102 Le village est réparti sur trois communes : Saint-Denis, Saint-Ouen-Sur-Seine et l'Île-Saint-Denis, et accueillera 14 500 athlètes et leurs accompagnateurs pendant les Jeux Olympiques, et 9 000 athlètes et leurs accompagnateurs pendant les Jeux Paralympiques.



1.3. La clause anti-spéculative

Parmi les autres mécanismes, nous trouvons celui de la clause anti-spéculative dont le but est d'éviter le détournement des politiques publiques d'aide au logement. Cette clause anti-spéculative se rencontre surtout en matière d'accession sociale à la propriété. Elle permet au vendeur (collectivité ou promoteur social) d'encadrer le prix de revente d'un bien immobilier acquis initialement à un prix inférieur à celui du marché.

C'est un mécanisme de régulation extrêmement utile et pertinent, qui permet d'encadrer la décote sur la durée, afin qu'il n'y ait pas d'appropriation privée d'une aide publique. Au final, c'est un mécanisme très intéressant et utile, mais qui, lui-même, appelle un certain nombre de régulations.

2. La propriété d'usage

2.1. Le bail réel, un système très ancien

La deuxième illustration du thème du foncier que je souhaitais mettre en avant est ce que l'on appelle de manière générale la « propriété d'usage ». C'est ce qui permet de démembrer le foncier et le bâti. Dans la réalité, l'on combine des droits (réels) différents qui sont les droits du propriétaire du sol et du propriétaire du bâti. Je ne développe pas ce point, car c'est un sujet qui a déjà été évoqué et qui d'ailleurs existe déjà en France depuis longtemps. C'est, par exemple, le cas à Lyon avec Les hospices civiles de Lyon, ou avec les personnes achetant des baux réels au prix du marché de l'ancien. Cela fonctionne bien et n'inquiète pas.

2.2. Le bail réel solidaire

Les lois du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové¹⁰³ et du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques¹⁰⁴ complétées par des mesures fiscales ont créé un nouveau modèle d'accession sociale à la propriété : les organismes de foncier solidaire (OFS) et le bail réel solidaire (BRS), dont le cadre juridique est opérationnel depuis mai 2017.

Entre 2017 et 2019, vingt organismes de foncier solidaire (OFS), qui sont les structures publiques qui portent les BRS, ont été mis en place, contre trente-deux OFS en 2020, et soixante-cinq OFS en 2022. C'est une forte accélération, pour un problème d'ailleurs à terme de multiplicité des acteurs. Ce mécanisme livre quelques 1 000 logements par an, ce qui est certes modeste, mais reste néanmoins très prometteur, car c'est un outil à la fois plébiscité et en extension, d'autant que ce type de bail pourrait bientôt concerner le secteur tertiaire. C'est aussi cet outil qui entend être utilisé pour gérer le recul du trait de côte, qui présente des terrains à risques d'érosion ou de submersion, à travers le bail réel d'adaptation

103 Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, préc.

104 Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, préc.



à l'érosion côtière (BRAEC)¹⁰⁵ qui est une manière de loger des personnes tout en ayant acheté le foncier. Le BRAEC est résilié de plein droit par arrêté du maire ou du préfet « *lorsque l'état du recul du trait de côte est tel que la sécurité des personnes ne peut plus être assurée* »¹⁰⁶. À l'échéance du BRAEC, le terrain d'assiette fait l'objet d'une renaturation, qui peut comprendre le cas échéant la démolition des constructions et aménagements, y compris ceux qui auraient été réalisés par le preneur, et les opérations de dépollution nécessaires.

Cet outil est très intéressant, car il est lié à des normes dans le sens où il existe une lourde réglementation associée. C'est en effet de la pure construction juridique. Notons par ailleurs que cet outil est très probablement appelé à s'étendre, notamment en termes d'activités commerciales.

2.3. Le bail à construction ; le bail commercial

Beaucoup d'autres types de baux existent comme, par exemple, le bail à construction qui permet de se procurer un terrain sans l'acheter, mais engage son locataire à construire, réhabiliter ou améliorer des édifices et à les garder en bon état sur le terrain du bailleur à qui il reviendront à la fin dudit bail, ou encore le bail commercial qui est un contrat de location à 3, 6 ou 9 ans d'un local dans lequel est exercée une activité commerciale, industrielle ou artisanale résiliable à la fin de chaque période triennale.

Si nous faisons un peu de prospective, nous constatons que beaucoup d'aménageurs publics réfléchissent, parce que le foncier devient de plus en plus rare et que son appropriation est parfois conflictuelle, à arrêter de faire des cessions foncières pour conserver tout ou partie de leur foncier. Cette nouvelle approche les oblige à passer par des systèmes de baux différents (bail à construction, bail commercial, différents types d'usufruit, etc.). Ainsi, tout récemment, nous avons pu voir une proposition de loi sur l'usufruit qui permet de conserver la propriété publique et de développer l'activité économique et tertiaire sur le foncier. L'on sait par ailleurs que les foncières privées s'organisent à ce sujet.

On a là un changement de stratégie avec des outils juridiques importants qui permettent une meilleure maîtrise foncière.

3. Les outils publics de régulation des prix

3.1. Le droit de préemption, outil de contrôle en zone urbaine ?

Le troisième élément que je souhaiterais mettre en avant est la question de la régulation du prix, c'est-à-dire les conditions dans lesquelles les collectivités publiques peuvent maîtriser les prix du marché privé. C'est un débat qui existe depuis un certain temps, mais qui prend actuellement une importance particulière et pose la question du droit de préemption.

105 Contrat de bail mobilisable dans les Zones exposées au recul du trait de côte (ZERC) et consenti par l'État, une commune ou un groupement de communes, un établissement public y ayant vocation ou par le concessionnaire d'une opération d'aménagement (articles L. 321-18 à L. 321-33 du code de l'environnement).

106 Voir : ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte, notamment l'article 5 modifiant le code de l'environnement.



Or il existe de nombreux droits de préemption différents. Et des pratiques du droit de préemption ont pu, ici ou là, s'installer qui nécessitent un peu de réflexion.

Ainsi l'on pourrait consacrer l'utilisation du droit de préemption comme moyen de contestation des prix, avec l'idée que ce droit de préemption peut être, dans certaines zones tendues, un outil permettant de contrôler la spéculation foncière. Et l'on s'aperçoit effectivement que dans certains territoires où cet outil a été utilisé de manière intelligente, c'est-à-dire juridiquement robuste, il a permis de réguler le prix du marché privé.

3.2. Le droit de préemption, outil de maîtrise du marché foncier rural ?

Par ailleurs, lorsque les terres agricoles sont susceptibles d'être affectées à d'autres usages, nous disposons d'un outil : le réseau des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). Sociétés spécialisées dans la vente de biens fonciers ruraux, les SAFER disposent d'un droit de préemption dont l'un des objectifs est la maîtrise du marché foncier rural. De ce fait, même si les effets sont complexes en termes d'opération et d'ouverture, il y a au sein des SAFER une utilisation du droit de préemption qui permet la régulation.

Dans ce contexte, lorsque l'on se pose la question de savoir à quoi sert la norme, on développe obligatoirement une réflexion sur la mise au point ou l'adaptation de l'un des objectifs du droit de préemption qui est de permettre d'avoir un certain contrôle ou une certaine influence sur le marché privé. Il s'agit d'ailleurs de choses que l'on fait déjà en préparation des actes sur les zones d'aménagement différées (ZAD).

Notons que dans ce domaine nous pourrions développer une réflexion plus générale en termes de régulation du foncier compte tenu de la demande des élus locaux, en tous cas de certains élus locaux, de pouvoir disposer d'un droit de préemption qui puisse avoir une finalité de contestation des prix ; mais évidemment avec à la fois un cadre particulier et des usages à définir ; avec l'idée notamment que les biens préemptés doivent être rétrocédés et associés à une politique du logement très concrète menée par les acteurs habituels que sont les organismes HLM ou fonciers solidaires, qui pourraient ainsi utiliser ces terrains.

Conclusion

Favoriser le logement n'est pas chose aisée ; mais il est illusoire de vouloir le faire sans normes ou même avec moins de normes. La norme n'apparaît pas par hasard, elle est le produit de l'histoire des transactions économiques liées à l'offre et à la demande. Toutefois, le marché du logement est, quoiqu'on en dise, un marché extrêmement particulier qui ne fonctionne pas sur la longue distance de la même façon qu'une activité économique ordinaire. De ce fait, ce secteur appelle un certain nombre de régulations publiques particulières.

Peut-être que ces régulations sont trop fortes ou mal coordonnées, notamment en termes d'articulation entre les règles à suivre et les codes juridiques. Néanmoins, en termes de bilan et sur le temps long, je pense que tout ce travail se révèle plutôt positif et que c'est une réussite.



Certes, cela ne fonctionne peut-être pas aussi bien qu'espéré comme, par exemple, en termes de fiscalité où l'on n'a pas les résultats escomptés. Mais, pour autant, les diverses régulations produisent du logement et le produisent pas si mal (malgré la baisse tendancielle), tel le logement social depuis la loi « SRU »¹⁰⁷. Et même si cela est compliqué politiquement, les objectifs sont globalement atteints. On peut donc en conclure que, malgré la complexité de ce *corpus* normatif, cela fonctionne tout de même assez bien.

Catherine Bergeal

Présidente de la section des finances du Conseil d'État,
modératrice de la table ronde

Merci M. Botteghi. Dans le projet de loi de finances initial pour 2024, qui avait été examiné par le Conseil d'État, vient d'être introduit un amendement à l'Assemblée nationale qui prévoit que toute cession de terrain à bâtir en zone tendue qui sera effectuée en 2024 et en 2025 donnera droit à un abattement de la taxation sur les plus-values qui ira de 60 à 85 % lorsque, notamment, le logement qui sera construit sur le terrain bénéficiera d'un bail réel solidaire de logement intermédiaire. Bref, on acte le principe d'une baisse considérable de la taxation sur les plus-values pour cession de terrain à bâtir sur zone tendue pour deux ans, 2024 et 2025. Est-ce là une avancée ?

Jean-François Debat

*Conseiller d'État, maire de Bourg-en-Bresse, président du Grand Bourg
Agglomération, président délégué de Villes de France*

Il me semble que je peux dire ce qu'un directeur d'administration centrale peut moins exprimer : c'est un coup d'épée dans l'eau qui, de mon point de vue, ne règlera absolument rien de ce qu'il est censé régler.

Catherine Bergeal

Présidente de la section des finances du Conseil d'État,
modératrice de la table ronde

La réponse est claire. Je remercie bien vivement nos cinq intervenants et donne la parole au public pour un échange de questions/réponses.

107 Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.



Échanges avec la salle

Question du public

Les dispositifs ZAN et diagnostic de performance énergétique (DPE) sont des normes d'origine étatique, traduites par la loi, qui suscitent des oppositions de la part des collectivités locales ou des propriétaires compte tenu des contraintes qui en découlent. Comment développer l'acceptabilité et l'intelligibilité de ces dispositifs ? N'y a-t-il pas là un souci de transmission vers le terrain de la mise en œuvre du dispositif ? Et quid de la complexité de la norme et de l'incorporation, par la sphère étatique, de cet aspect de la mise en application ?

Jean-François Debat

En réalité, ces deux normes ne sont pas compliquées, mais au contraire extrêmement simples : on divise par deux la superficie que l'on s'autorise à consommer dans les dix ans qui viennent. Un bâtiment, un logement en dessous de tel niveau de DPE, indépendamment des questions que l'on peut se poser sur la réalisation de ces DPE, est soumis, non pas à une interdiction de louer, mais à une obligation de remise aux normes. Le problème ne me semble pas en l'espèce être essentiellement la complexité, mais la sidération, c'est-à-dire le changement de perspective par rapport à ce qui s'est toujours fait.

C'est pour cela que, de mon point de vue, le premier sujet est celui de l'explication, et le second celui de la réalisation d'un chemin pour y parvenir que les sachants, les aménageurs, les élus (normalement) et en tous cas les constructeurs et les économistes doivent dessiner parce que c'est l'inquiétude qui bloque.

Des réponses doivent être apportées sous forme de pistes de travail comme celles que j'évoquais précédemment. En gros, vous pourrez toujours construire chez vous, même en milieu périurbain ou rural, mais ce ne sera plus au même endroit et la surface de terrain, qui sera toujours vendue 50 000 euros, sera moins importante. C'est déjà une forme de travail. Maintenant, il faut que les architectes vous montrent comment l'on fait du foncier de façon plus compacte, plus vivable. Sur ces sujets, l'on se pose plutôt des questions d'accompagnement, sans qu'il soit fait mention particulièrement de complexité. C'est peut-être vu comme une forme de brutalité, car nous n'avons pas envie de changer de modèle parce que cela heurte la manière dont on a toujours fait les choses. Je pense que c'est plutôt cela qui gêne, en particulier sur ces deux textes.

Damien Botteghi

À mon sens, le DPE et le ZAN ne soulèvent pas le même type de difficultés. Le DPE est relativement simple à comprendre : il y a une classe énergétique

bonne ou mauvaise. Ensuite, ce qui est compliqué est l'accompagnement sur la rénovation thermique ; et là il est vrai que le dispositif MaPrimeRénov', notamment, est assez complexe. Des simplifications arrivent à partir du 1^{er} janvier 2024, mais cela reste difficile d'accès. D'ailleurs, l'on voit bien qu'en termes de communication, les choses n'arrivent pas à passer. Cependant, en termes de construction, il n'y a pas d'interdiction. Ce sont des règles de décence, ce qui est un petit peu différent.

Sur le ZAN, l'appareil technique est d'une grande complexité. Indéniablement, c'est compliqué y compris pour les acteurs de l'aménagement et pour ceux qui sont spécialisés dans le domaine. Du point de vue des citoyens, il est relativement facile de comprendre que l'on doit diminuer la consommation d'espace à l'horizon 2031, et à horizon 2050 arrêter l'artificialisation des sols. Enfin, je rappelle que le ZAN vient d'une convention citoyenne et que tout cela a été voté à l'unanimité au Parlement.

Matthieu Poumarède

Il y a aussi une question de fiabilité pour le DPE. On comprend que ce soit un « thermomètre », mais depuis le nouveau DPE il y a eu une succession de difficultés qui compliquent l'acceptabilité du dispositif, puisque c'est un changement de perspective total avec des annonces qui sont parfois compliquées comme, par exemple, l'interdiction de louer. En plus, ce thermomètre mesure quelque chose que personne ne comprend ou n'est vraiment capable de mesurer. Cela ajoute aux difficultés.

Maryse Aulagnon

Je répondrai sur l'aspect DPE en réponse à cette « sidération » survenue alors même que le texte n'est pas si nouveau, mais il est tombé sur nous d'un coup. C'est l'impression perçue. Aussi, il faut un petit peu de temps pour s'adapter et nous demandons un délai supplémentaire : dix-huit à vingt-quatre mois pour que l'industrie soit en mesure de répondre à la demande.

Un autre élément qui n'est pas du tout traité par le DPE est le fait que pour le moment toutes les incitations s'orientent vers les particuliers. Or en termes d'efficacité de la rénovation, rénover un appartement dans un immeuble qui n'est pas rénové ne sert quasiment à rien. C'est pourquoi la Fédération des entreprises immobilières (FEI) que j'ai l'honneur de présider demande à ce que les professionnels qui sont propriétaires d'immeubles soient en mesure de les rénover complètement et puissent être éligibles à ces incitations financières, car cela est très coûteux. Les professionnels sont convaincus, depuis au moins dix ans, de l'obligation d'avancer en la matière. Je pense à mes adhérents qui sont essentiellement des sociétés cotées. Cela fait une dizaine d'années qu'elles publient, tous les ans, un rapport de Responsabilité sociale d'entreprise (RSE) où elles expriment les progrès qu'elles effectuent par rapport à elles-mêmes

et au badge-marqueur européen en la matière. Nous sommes donc tous sensibilisés, les opérateurs sont sensibilisés et sont compétents, mais ils ne sont pas véritablement aidés.

Question du public

M. Botteghi a évoqué incidemment les chartes promoteurs. N'est-ce pas une norme supplémentaire insidieuse qui n'est soumise ni à discussion, ni à enquête publiques ? Et n'est-ce pas un frein à la construction, vis-à-vis de laquelle il faudrait pouvoir arrêter l'ardeur de certaines collectivités locales ?

Quant au sujet de la taxe d'habitation, sa suppression est un frein à l'appétence des collectivités territoriales à construire dans la mesure où elles n'ont plus de recettes et, de ce fait, transfèrent la charge de la réalisation des équipements publics liés au logement aux promoteurs et aux aménageurs. N'est-ce pas un problème ?

Enfin, actuellement, la fiscalité des plus-values incite à la rétention plus qu'à la mise sur le marché. Ne faut-il pas revoir cette question si l'on veut débloquer un certain nombre de terrains ?

Damien Botteghi

Sur le dernier point, je ne crois pas que la rétention foncière soit liée à la fiscalité. En réalité, un bien est proposé à la vente quand il y a un changement de zonage. L'arrivée soudaine en zone urbaine dite « zone U » déclenche la vente. Je ne suis pas convaincu non plus que la fiscalité soit réellement le critère premier de la décision quand un bien en zone U n'est pas vendu, qu'une assiette n'est pas libérée. Je reste sceptique à l'idée que les personnes vont vendre parce qu'ils ont un ticket incitatif. Je ne crois pas que ce soit le déclencheur premier.

Au sujet des chartes promoteurs, c'est quelque chose de travaillé plutôt par les élus qui, selon moi, peut avoir des qualités. Si elles ne sont pas opposables, elles permettent quand même de contrôler une qualité de production, et certaines attentes. Cela peut servir à quelque chose. Peut-être que certaines vont trop loin, mais elles ne sont pas inutiles.

Jean-François Debat

En ce qui concerne la suppression de la taxe d'habitation, je ne pense pas que cela soit un problème. D'ailleurs, si l'on suivait ce raisonnement, la disparition de la taxe professionnelle aurait dû être une catastrophe, or il n'en a rien été¹⁰⁸.

Pour ma part, je n'ai jamais constaté que la motivation fiscale soit première, ou soit réellement présente dans les choix qui sont faits en matière de construction.

108 Supprimée en 2010, la taxe professionnelle a été remplacée par la contribution économique territoriale (CET), composée à la fois d'une cotisation sur les valeurs foncières des entreprises (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Cela peut l'être ponctuellement. Cela ne peut pas être un accélérateur de permis, et l'idée que cela génère une forme de frilosité presque de principe est assez contradictoire avec l'objectif de développement. D'autant plus que, pour l'essentiel des collectivités, le bénéfice de la taxe d'habitation est repassé sur la taxe foncière. Pour toutes ces raisons, je reste sceptique devant cet argument dont je ne pense pas qu'il ait un vrai effet sur la réalité de l'aménagement.

Alain Trannoy

La taxation des plus-values foncières, qui est actuellement décroissante en fonction de la durée de détention, est un point que l'on avait déjà soulevé avec mon collègue économiste Étienne Wasmer dans une note du Conseil économique de 2013. Peut-être qu'aujourd'hui le système n'est pas si désincitatif que cela.

En tous cas, si l'on avait une progressivité de la taxation en fonction de la durée de détention peut-être qu'il y aurait plus de terrains qui seraient proposés immédiatement à la vente. Pour établir une causalité, il faut toujours essayer de comparer vis-à-vis d'un contrefactuel. Je n'ai pas d'opinion sur la mesure qui a été proposée au vote du Parlement, mais je signale simplement que, comme je l'ai dit précédemment, il existe des effets redistributifs importants avec cette augmentation du prix de la terre, cette différence considérable entre le prix de la terre agricole et le prix de la terre constructible. Il y a des arguments d'efficacité, mais aussi des arguments d'équité fiscale qui ne sont pas sans rapport avec l'augmentation des inégalités en France. La question de la taxation du foncier, et plus largement de la valeur de la terre, n'est donc pas une petite question.

Catherine Bergeal

*Présidente de la section des finances du Conseil d'État,
modératrice de la table ronde*

Merci à tous. En conclusion de cette première table ronde, je retiens qu'il y a trop de normes et en même temps pas assez, et qu'il faut qu'elles changent tout en restant stables. C'est sans doute là une équation assez compliquée. Mais, comme le rappelait M. Botteghi, il est tout à fait illusoire de penser se passer des normes qui sont fortement utiles puisqu'elles ont permis et permettent de réaliser de nombreuses créations indispensables aux acteurs publics et privés dans le domaine immobilier.

Enfin, je retiens que moins qu'un appel à la norme, nos intervenants ont fait appel à la création d'un outil juridique approprié.

Je les remercie encore bien vivement tous les cinq pour nous avoir fait profiter de leur expertise, et remercie aussi le public pour sa participation active à nos débats.

Dimension comparative

Cette dimension comparative a pour objet de replacer la thématique du colloque dans un cadre international.

Elle offre un nouvel éclairage sur le secteur du logement en comparant l'histoire et l'évolution de la France par rapport aux nombreuses politiques menées dans les autres pays de l'OCDE.

Sommaire

Biographie des intervenants.....	79
Actes de la dimension comparative.....	81





Biographie des intervenants

Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence

Rüdiger Ahrend

Chef de la division pour l'analyse économique, les données et les statistiques à l'OCDE - Centre pour l'entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes

Rüdiger Ahrend est chef de la division de l'analyse économique, des données et des statistiques à l'OCDE, au Centre pour l'entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes. Il a supervisé de nombreux projets sur le développement régional et urbain, y compris des recherches thématiques sur la productivité et la croissance dans les villes et les régions, et des examens des tendances économiques et des politiques dans les grandes agglomérations. Avant de travailler sur les politiques régionales et urbaines, il a travaillé comme économiste principal au département économique de l'OCDE. Il a publié de nombreux articles, tant dans des revues universitaires que dans des journaux.

Boris Cournède

Chef par intérim de la division d'économie politique à l'OCDE - Département des affaires économiques.

Diplômé en mathématiques et économie de l'École normale supérieure de la rue d'Ulm, de l'université Paris VI, de l'École nationale des Ponts et Chaussées et de l'université Paris IX, Boris Cournède a également été maître de conférences en économie à l'École nationale d'administration (ENA), à l'École des Ponts ParisTech et à l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE). Boris Cournède a débuté sa carrière à la Banque mondiale en 1998. Il a ensuite travaillé au ministère de l'économie et des finances français (1999-2002), avant d'entrer à l'OCDE en 2002. Boris Cournède est chef par intérim de la division de l'économie publique de l'OCDE. Il coordonne actuellement un vaste projet de l'OCDE visant à conseiller les gouvernements sur les moyens de rendre le logement plus abordable, socialement inclusif et écologiquement durable. Il a récemment coécrit : *Pierre par pierre - Bâtir de meilleures politiques du logement* (éd. OCDE, 2021), et *Pierre par pierre - De meilleures politiques du logement dans l'après-Covid-19* (éd. OCDE, 2023). Il a précédemment dirigé un projet sur la façon dont les réformes des finances publiques peuvent soutenir une croissance économique forte et inclusive. Il a mené des études sur la politique monétaire, la réglementation financière, la politique budgétaire, l'intégration économique européenne, les réformes structurelles et le changement climatique.



Actes – Dimension comparative

Rüdiger Ahrend

Chef de la division pour l'analyse économique, les données et les statistiques à l'OCDE - Centre pour l'entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes

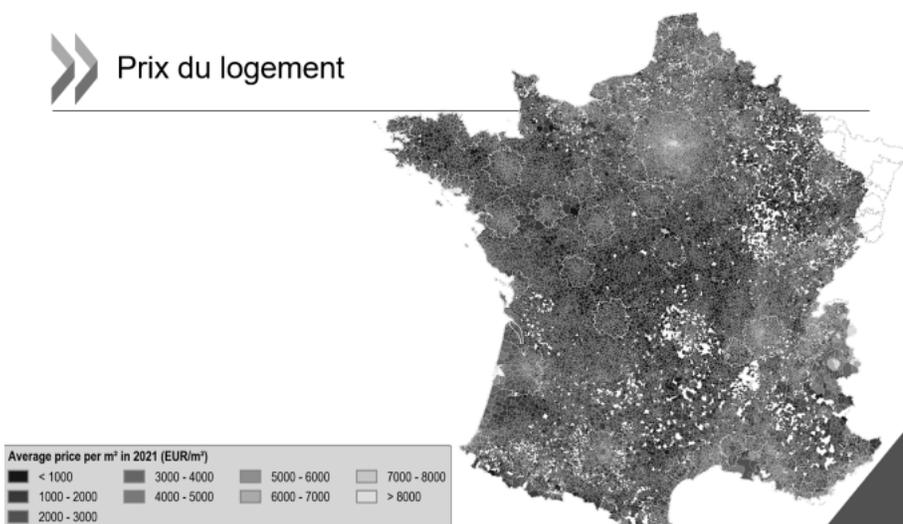
Je remercie le Conseil d'État pour son invitation à participer à ce colloque sur le thème du logement. Nous sommes, mon collègue et moi, très honorés d'être ici pour présenter le résultat de nos travaux qui ont vocation à alimenter la réflexion des décideurs publics pour aider les pays membres de l'OCDE à produire de meilleures lois et *in fine* de meilleures politiques publiques.

Pour commencer, je souhaiterais attirer votre attention avec deux cartes qui présentent le prix de logement en France. Après avoir rassemblé beaucoup de données, nous constatons d'énormes disparités d'un endroit à l'autre. Ainsi existe-t-il des régions en France où le mètre carré coûte plus que 8 000 euros, tandis que dans d'autres endroits le mètre carré est à moins de 1 000 euros, soit un prix en dessous du prix de la construction. Il est très important de prendre en compte ces éléments, parce qu'évidemment dans ces deux types d'endroits les problèmes de logement seront très différents.

Ensuite, nous avons regardé l'évolution du prix des logements de 2014 à 2021. Nous avons constaté qu'il existe de nombreuses régions où les prix ont augmenté de 30 %, voire plus, mais qu'en même temps il y a beaucoup d'endroits où les prix ont baissé d'environ 30 %. Tout cela ne constitue pas un ensemble continu et façonne un paysage en « peau de léopard », isolant les endroits les uns des autres, au sein du territoire français où persistent de grandes disparités.

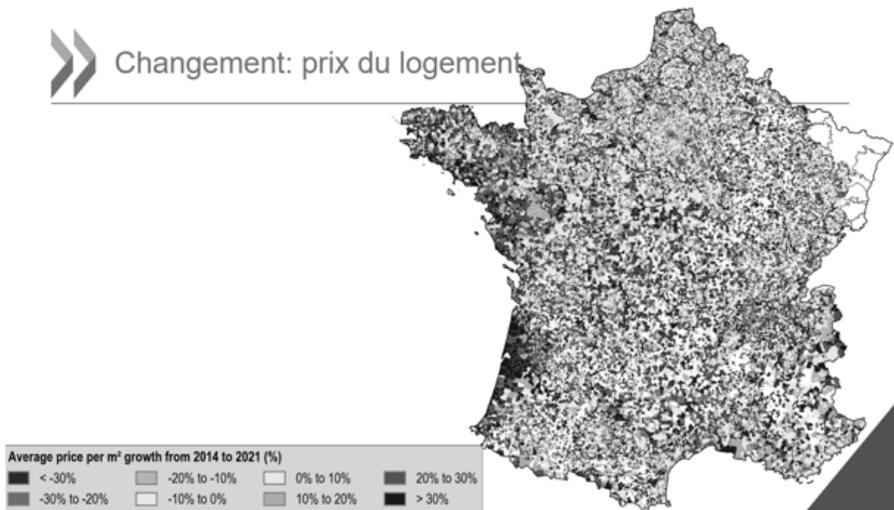


Prix du logement





Changement: prix du logement



Pour aller plus avant dans l'analyse et la dimension comparative de notre travail, je laisse place à mon collègue M. Cournède.

Boris Cournède

*Chef par intérim de la division d'économie politique à l'OCDE -
Département des affaires économiques*

Je remercie également le Conseil d'État pour son invitation à participer à ce colloque. Comme le disait mon collègue, M. Ahrend, nous sommes très heureux de participer à cette journée d'échanges et de réflexions pour vous présenter les travaux que nous menons à l'OCDE sur le logement, afin d'enrichir l'analyse des décideurs politiques à travers l'expérience des autres pays de l'OCDE.

Le secteur du logement a toujours fait partie des travaux de l'OCDE¹⁰⁹, puisqu'il est l'un des secteurs clés de l'activité économique, mais aussi l'un de ses objectifs, et, au-delà, l'un des déterminants du bien-être, de la manière de vivre au sein de la société.

Au cours des cinq dernières années, nous avons mené un très vaste projet pour examiner de manière systématique les politiques du logement dans un sens très large, en précisant celles qui sont portées par les ministères du logement dans les pays où ils existent, et toutes les nombreuses autres politiques qui ont une influence souvent déterminante sur le secteur du logement comme, par exemple, la politique fiscale dont il a été beaucoup question durant la première table ronde.

Nous avons aussi étudié la question de l'organisation des pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernements. Ceci, pour le côté des intrants si l'on veut

¹⁰⁹ Voir le site Internet de l'OCDE sur le sujet du logement : <https://www.oecd.org/fr/themes/logement.html>

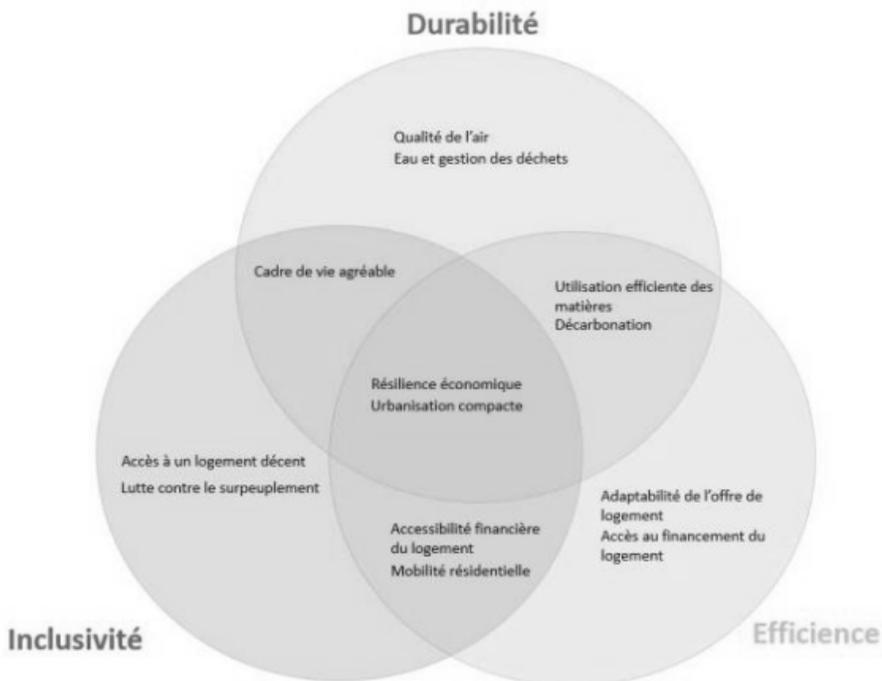


des politiques publiques, mais également sur le plan des résultats, sujet largement mis en avant lors des interventions précédentes, comme a aussi été débattu le fait que le logement produit de nombreux effets sur beaucoup d'objectifs de politiques publiques.

C'est pourquoi le logement joue un rôle à la fois essentiel pour l'efficacité économique et central dans l'inclusion sociale. Il influence également de manière déterminante les performances environnementales. Aussi est-il fréquent que les politiques menées pour améliorer les résultats le long d'un de ses axes entraîne des conflits avec des objectifs le long des autres axes.

Ce sont ces interactions entre différentes politiques, ces synergies, et parfois même ces conflits entre objectifs qui sont au cœur des travaux que nous menons de manière pluridisciplinaire au sein de l'OCDE ; et aussi dans nos relations avec les administrations des pays membres, puisque l'OCDE est une organisation très intriquée avec l'organisation administrative de ses membres. C'est ainsi que nous travaillons pour des comités qui rassemblent les représentants de différents ministères.

Les outils de l'OCDE au service des réformes des politiques publiques du logement



Pour ce projet, il était particulièrement important que ceux qui représentent les différents ministères : logement, finances, affaires sociales travaillent ensemble pour avoir un diagnostic commun et que les recommandations, elles aussi, soient cohérentes entre ces domaines.



Pour donner des éléments comparatifs sur la France, je dirai que la France est vraiment un pays très typique de l'OCDE pour le secteur du logement. En effet, la plupart du temps, nos graphiques comparent tous les pays ensemble sur tel ou tel aspect d'une question et souvent la France se situe au milieu du graphique.

En matière de logement, la France est en effet souvent présente vers le milieu du graphique, notamment en matière de répartition des logements suivant la manière dont ils sont occupés : propriétaires occupants sans prêt, propriétaires occupants emprunteurs, locataire social, ou locataire privé.

Nous disposons également d'indicateurs sociaux. Ceux-ci nous permettent d'illustrer le débat récurrent sur la difficulté d'accès au logement pour certains jeunes. Pour l'instant, la France se trouve dans la moyenne pour ce qui est de la répartition des jeunes de moins de trente ans selon qu'ils continuent d'habiter avec leurs parents ou qu'ils peuvent disposer de leur propre logement. En l'espèce, la France ne connaît pas la situation de la Grèce ou de l'Italie où l'on observe une difficulté particulièrement marquée d'accès au logement pour les jeunes générations.

Maintenant si l'on se place dans une perspective dynamique, en considérant l'évolution du prix des logements ajusté sur l'inflation, aspect essentiel à prendre en compte lorsque l'on compare les pays de l'OCDE, l'on voit que la France, comme la moyenne des autres pays de l'OCDE, a connu une très forte augmentation du prix des logements, notamment à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Cette dynamique très forte d'augmentation des prix du logement perdure en France depuis trois décennies.

Ce qu'il est important de souligner est que la France ne dispose pas pour expliquer cette dynamique de raisons démographiques. La démographie française est en effet proche de la moyenne de l'OCDE, voire légèrement en dessous. Or la démographie est un élément fondamental pour déterminer le prix des logements à long terme.

Un autre déterminant bien connu de la hausse des prix de l'immobilier est la prospérité. Dans ce contexte, l'on constate que l'une des premières utilisations du revenu, lorsque celui-ci augmente de manière pérenne, est d'acheter plus d'espace pour se loger. D'ailleurs, lors de la première table ronde, le professeur Tannoy rappelait le grand appétit des Français d'agrandir leur espace d'habitation, ce qui se traduit souvent par le choix de la maison individuelle.

Toutefois, l'on notera que la France est l'un des pays de l'OCDE qui, au cours des trente dernières années, a eu une croissance du revenu par habitant parmi les plus faibles.

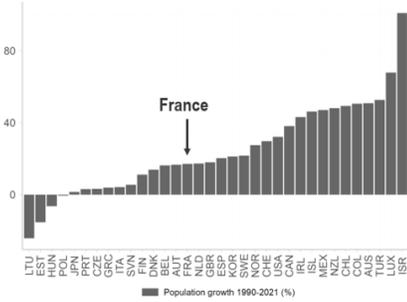
Dans ces conditions, quelles sont les raisons de la hausse ininterrompue depuis trente ans des prix de l'immobilier ?



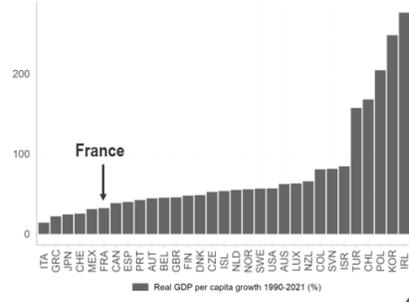


Les explications de la hausse sont à chercher ailleurs que dans la démographie ou la prospérité

Une croissance démographique dans la moyenne OCDE



Une croissance du PIB par tête relativement faible



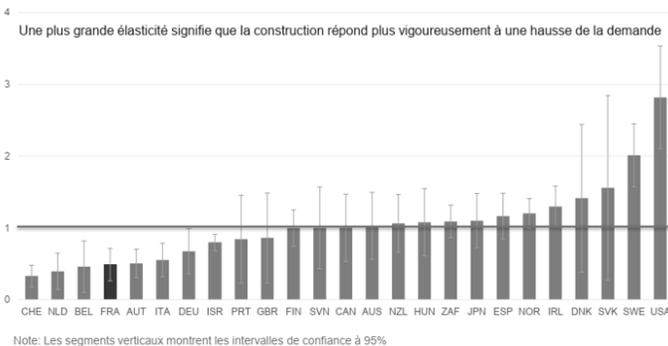
(source : base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*, 2022)

Parmi ces facteurs, il y a le fait que l'on ne construit pas assez de logements en France. D'ailleurs, en pourcentage du stock de logements, la construction neuve se situe en France en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE. Cela dit, il faut prendre ensemble tous les facteurs d'explications pour vraiment comparer les pays. On ne peut pas en effet mesurer le taux de construction indépendamment de la démographie, du revenu, des coûts de la construction, et du niveau des taux d'intérêt.

Lorsque l'on réunit tous ces éléments, l'on regarde dans quelle mesure l'offre de logement s'ajuste à la demande. Le schéma, ci-dessous, montre cet indicateur d'élasticité (ou de réactivité) de l'offre à la demande.

L'offre peine à répondre à la demande

Elasticités-prix de la construction de logements



(source : « How responsive are housing markets in the OECD ? National level estimates », *OECD Economics Department Working Papers*, 2019)



Dans le schéma ci-dessus, la France se trouve du côté des pays pour qui la réactivité est nettement en dessous de 1 (chiffre normalisé qui correspond à un ajustement normal sur le marché). À noter que si l'on est significativement au-dessus de 1, c'est que l'on est exposé à des phénomènes de sur-ajustement, comme on le voit, par exemple, pour les États-Unis, victimes à plusieurs reprises dans leur histoire économique de phénomènes de bulles spéculatives sur le marché de la construction immobilière.

Dans ce contexte, quels sont les déterminants du prix à long terme des logements ?

J'ai déjà mentionné la démographie qui est vraiment essentielle, ainsi que l'augmentation des revenus des ménages. En allant plus loin, l'on est capable de quantifier aussi la disponibilité des terrains ; disponibilité qui peut être contrainte par la géographie, mais surtout par la réglementation, par la norme et par les politiques restrictives d'occupation des sols.

Un autre type de norme pèse également lourdement sur l'offre de logement : la réglementation (ou encadrement) des loyers, puisque la construction réalisée en vue de la location est l'un des moteurs de la construction. Lorsque la rentabilité de ladite construction est déprimée par un encadrement strict des loyers, l'on constate une réduction de l'offre de logements et même de l'offre de logements globale, car ce n'est pas seulement l'offre locative qui est touchée, mais toute l'offre. Ceci sans qu'il y ait plus de logements occupés par des propriétaires (et donc moins de logements à louer). L'offre globale est victime des contraintes réglementaires et des normes dans son canal d'activation à la construction, ce qui l'empêche de fonctionner librement.

On notera un autre élément important constitué par les réductions fiscales accordées aux propriétaires, abondamment utilisées dans les pays de l'OCDE. Ces réductions fiscales ont un effet quantitativement très fort sur le prix à long terme des logements. Autrement dit, et c'était mentionné à l'ouverture du colloque par le vice-président Tabuteau à travers sa référence au paradoxe de Zénon, qui colle tout à fait à la déduction fiscale : l'on met beaucoup d'argent sur la table pour permettre à de nombreuses personnes d'accéder pour la première fois à la propriété ; mais, ensuite, les prix du logement reflètent cette manne fiscale et la porte se referme pour les autres personnes désirant devenir à leur tour propriétaires. Et lorsque l'on souhaite continuer cela devient plus compliqué, car il faut mettre toujours plus d'argent sur la table.

Des phénomènes de ce type se sont produits au sein des pays membres de l'OCDE. Ils se terminent souvent soit par un épuisement fiscal, soit par un crash du marché, voire la conjonction des deux.

Enfin, il y a bien sûr la hausse du coût de la construction qui pèse sur le logement. C'est aujourd'hui une évidence, mais qu'il est très important de rappeler puisque nous sommes dans une période où nous vivons des hausses exceptionnelles du coût de la construction¹¹⁰.

110 Ainsi, par exemple, selon le pôle Habitat de la Fédération française du bâtiment (FFB), le prix de construction des maisons individuelles neuves a augmenté en moyenne en France de près de 24 % entre 2020 et 2023.



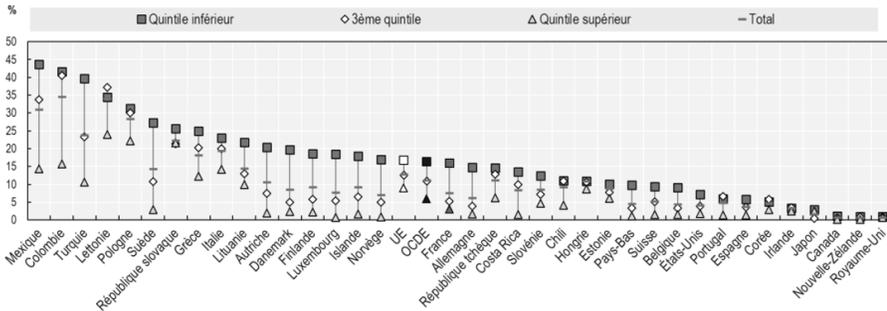
Ce phénomène économique a des conséquences particulièrement importantes, car il s'agit d'un investissement qui pèse près de 30 % du budget des ménages et qui est de loin leur premier poste de consommation. Il faut également noter qu'en France l'évolution de cette tendance est haussière depuis vingt ans.



La cherté du logement compromet les conditions de vie de nombreux ménages à faible revenu

Pourcentage de ménages vivant dans des logements surpeuplés, par quintile de la distribution des revenus

2020 ou dernière année disponible



(source : base de données de l'OCDE sur le logement abordable, indicateur HC2.1)

Toutefois, malgré l'augmentation générale du coût du logement, la France réussit de bonnes performances sur le plan social, comme le montre le schéma ci-dessus, qui indique que seulement 20 % des ménages (les plus pauvres) vivent dans des logements surpeuplés. Ce bon résultat a été rendu possible grâce au parc de logements sociaux français qui fait partie des parcs les plus importants des pays de l'OCDE.

La décarbonation

Sur le sujet de la décarbonation du logement, en lien direct avec les questions de pauvreté énergétique, l'on note que la France se situe dans la moyenne de l'OCDE pour ce qui est des ménages qui peinent à conserver la chaleur dans leur logement.

Si l'on analyse la performance des émissions carbone liées au logement en France, on s'aperçoit que celle-ci représente 0,7 tonne de CO₂ par an et par habitant, ce qui est une bonne performance liée pour l'essentiel à la très faible teneur en carbone de l'électricité consommée dans les logements français grâce à la place prépondérante de l'énergie nucléaire dans le mix énergétique français.

La réglementation « à la française »

En matière de réglementation, l'on constate que la France fait partie des pays les plus réglementés de l'OCDE, notamment pour ce qui concerne le marché du logement locatif.



Cet encadrement de l'évolution et du plafonnement des loyers concerne essentiellement les grandes villes et certaines zones tendues où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logement¹¹¹. On notera également que la France est l'un des pays où la relation entre propriétaire et occupant d'un logement est la plus encadrée, avec des conséquences à la fois sur l'accès au logement et sur la mise à disposition de logements locatifs.

Enfin, et avant de laisser mon collègue terminer notre intervention, il faut noter que la France a une gouvernance du foncier caractérisée à la fois par un empilement des responsabilités à différents niveaux administratifs, et par un grand pouvoir donné aux municipalités qui, comparées à celles des autres pays, sont de très faible taille ; ce qui n'est pas sans conséquence et donne lieu à de nombreuses oppositions à la construction par les voisins. C'est le syndrome « *Not In My Backyard* »¹¹² qui trouve ici à s'exprimer et à prospérer en utilisant toutes les possibilités (ou subtilités) offertes par la réglementation foncière française.

Rüdiger Ahrend

Chef de la division pour l'analyse économique, les données et les statistiques à l'OCDE - Centre pour l'entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes

Je vais évoquer plusieurs sujets dans la continuité de ce qui vient d'être présenté. Tout d'abord, j'aborderai l'organisation d'usage des sols en France ainsi que le phénomène « Nimby »¹¹³. Ensuite, je reparlerai des objectifs potentiellement contradictoires. Enfin, je terminerai par le sujet du développement de la captation de la plus-value foncière pour voir comment elle peut contribuer à rendre plus abordable le prix du logement.

1. Une organisation française centrée sur les communes

En France, en matière d'occupation des sols, l'utilisation des parcelles relève, en dernière analyse, de la responsabilité des communes. Ce qui n'est pas le cas dans tous les pays membres de l'OCDE. Le problème est qu'avec un plan d'occupation des sols (POS) au niveau local, les décisions des communes peuvent produire des incidences allant bien au-delà de leurs territoires propres en termes de retombées environnementales ou sociales. En matière de logement, l'intérêt d'une commune peut donc être différent de l'intérêt public et prendre des formes de « Nimbyisme ». Ceci est particulièrement visible en termes de logements abordables ou sociales, mais peut affecter la construction des logements en générale.

Et comme il existe en France un très grand nombre de collectivités territoriales (communes, départements, régions) – qui représentent approximativement le tiers de toutes les collectivités des pays de l'OCDE (hors États-Unis) –, cela donne une idée des risques de tensions potentielles que cette particularité peut entraîner.

111 En France, l'encadrement des loyers a été créé par la loi « ALUR » de 2014, expérimenté pour la première fois à Paris en 2015, et consolidé par la loi « ELAN » de 2018. Il concerne actuellement vingt-quatre villes françaises.

112 Pas de ça chez moi (ou dans mon jardin).

113 Acronyme de l'expression anglaise « *Not In My Backyard* ». Ce terme rend compte d'une réaction courante qui amène à rejeter l'installation d'ouvrages près de chez soi.

Plus spécifiquement, le problème est renforcé par le nombre de communes particulièrement élevé en France – quelques 36 000. La plupart des communes comptent moins de 5 000 habitants et couvrent un territoire restreint. En plus, l'aménagement étant devenu plus complexe, la commune est désormais souvent une unité trop petite pour l'assurer dans de bonnes conditions ; toutefois, la fusion de communes est généralement perçue comme politiquement complexe.

Le recours à des accords intercommunaux permet à différentes communes de convenir d'un plan d'occupation des sols (POS) couvrant un territoire plus large et réduisant les risques de conflit. Cette possibilité en France passe par les Schémas de cohérence territoriale (SCoT). Il est important de noter qu'il s'agit là de dispositifs sur la base du volontariat. Ils sont typiquement complexes à négocier et ne fonctionnent bien que si toutes les communes participantes considèrent qu'elles y trouvent leur intérêt. Bien que ces structures soient fortement désirables, ils présentent donc seulement un remède très imparfait contre le « Nimbyisme ».

Notons également que les structures qui regroupent des communes fonctionnent souvent mieux quand le président d'une telle structure est élu par les citoyens, ce qui lui donne une légitimité forte vis-à-vis des autres maires. Un exemple étant le « *Metro Council President* » de l'aire métropolitaine de Portland (États-Unis) qui est directement élu par les citoyens.

2. Des objectifs potentiellement contradictoires

La France est passée, pour la planification de l'occupation des sols, d'objectifs axés sur le développement économique à une démarche plus globale intégrant des objectifs sociaux et environnementaux, ce qui est en principe une bonne chose. Dans le cadre de la planification, on cherche désormais également à protéger l'environnement et à restreindre l'étalement urbain, afin de limiter les effets des changements climatiques. De plus, certains aspects du *processus* de planification visent à favoriser la cohésion sociale – par exemple, par la construction massive de logements. Néanmoins, cette évolution a compliqué les objectifs de la planification, parce que des arbitrages entre ces divers objectifs peuvent s'imposer, et parce que les différents échelons administratifs infranationaux peuvent attribuer des poids différents aux divers objectifs des plans d'occupation des sols. En particulier dans les villes, il peut y avoir des conflits entre les objectifs de soutenabilité environnementale et le caractère abordable des logements. Dans la réalité, les mesures qui visent à restreindre l'étalement urbain peuvent – si elles sont mal conçues – limiter l'offre de logements et donc nuire à leur abordabilité. Bien qu'il existe de nombreuses mesures pour résoudre ce conflit, dans la réalité de nombreux politiques avancent un de ces buts en dépense de l'autre. C'est pour éviter cela que l'OCDE a mené une étude sur ce sujet qui montre en détail les mesures à privilégier et celles à éviter¹¹⁴.

114 Voir sur le site de l'OCDE l'étude de 2020 (uniquement en anglais), « *Housing policies for sustainable and inclusive cities – How national governments can deliver affordable housing and compact urban development* » : https://www.oecd.org/en/publications/housing-policies-for-sustainable-and-inclusive-cities_d63e9434-en.html



La plus-value foncière

Un autre sujet d'importance concerne la captation de la plus-value foncière et le fait de savoir comment elle peut contribuer à diminuer le coût du logement.

Qu'est-ce que la captation de la plus-value foncière ? Comme son nom l'indique, c'est un outil qui permet de récupérer les plus-values foncières générées par l'aménagement urbain – notamment les investissements en infrastructures publiques et les autorisations d'aménagement. L'aménagement urbain tend à provoquer une augmentation de la valeur des terrains, en même temps qu'il induit des coûts supplémentaires pour la collectivité, en particulier en raison des nouveaux équipements et des espaces publics nécessaires.

La captation de la plus-value foncière est donc un moyen pour la puissance publique de récupérer, au moins partiellement, ces plus-values foncières auprès des propriétaires des terrains, afin de financer au moins partiellement les coûts pour la collectivité. La captation de la plus-value foncière repose sur le principe selon lequel l'action publique doit générer un bénéfice public. Cet outil traverse les époques et les contextes géographiques – il remonte à l'empire Romain !

3. Une étude comparative mondiale menée par l'OCDE sur les pratiques de la captation de la plus-value foncière couvre soixante pays dont la France¹¹⁵

La captation de la plus-value foncière est un outil qui peut être utilisé pour financer la construction de logements à des prix abordables, et peut même aider à résoudre la crise du logement. Pour cela, il existe deux instruments principaux.

1) Des contributions d'urbanisme par les promoteurs immobiliers

En échange de l'obtention d'autorisations de nouveaux aménagements, de projets de densification ou de l'obtention d'exceptions aux règles d'urbanisme, les promoteurs immobiliers peuvent être soumis à l'obligation de dédier une partie de leurs aménagements à des logements abordables. Les autorisations d'aménagement augmentent le prix du foncier, et en échange les promoteurs construisent des logements abordables. Par exemple, en France, ou dans d'autres pays de l'OCDE, certaines villes exigent des logements locatifs abordables dans les nouveaux projets d'aménagement (par exemple, Francfort exige jusqu'à 30 % de logements abordables).

2) La gestion stratégique du foncier par les pouvoirs publics

Par exemple, les pouvoirs publics peuvent acheter des terrains au prix fixé avant l'annonce d'un investissement public ou d'un changement de zonage. Le Gouvernement aménage ensuite les terrains conjointement avec des promoteurs privés ou publics, avec une partie des terrains dédiée à des logements abordables. Une fois l'aménagement terminé, les terrains sont vendus et les coûts

115 Voir sur le site de l'OCDE l'étude de 2022 (uniquement en anglais), « *Global Compendium of Land Value Capture Policies* » : https://www.oecd.org/en/publications/global-compendium-of-land-value-capture-policies_4f9559ee-en.html



d'investissement sont récupérés, notamment à travers les plus-values foncières générées par les changements de zonage et l'aménagement.

En France, la législation autorise l'utilisation de ces deux instruments pour financer la construction de logements abordables – ce qui est assez rare au niveau international. En plus, la France est, d'un point de vue juridique, en capacité d'utiliser ces instruments beaucoup plus facilement que de nombreux pays.

S'agissant des contributions d'urbanisme, même si elles sont utilisées systématiquement pour compenser les coûts supplémentaires pour la collectivité engendrés par les aménagements privés, elles ne sont pas toujours utilisées pour la construction de logements abordables. De plus, les revenus des contributions d'urbanisme varient fortement selon les municipalités et sont globalement assez bas.

Par exemple, en 2019, les municipalités et les départements ont récupéré à travers ces contributions d'urbanisme seulement 4 % du coût public total engendré par les aménagements privés. Ceci montre que les contributions d'urbanisme pourraient être davantage utilisées pour financer la construction du logement abordable.

Captation de la plus-value foncière et abordabilité du logement en France

Instrument (nom Anglais, taxonomie OCDE-Lincoln)	Nom Français	Dispositions légales nationales	Utilisation (acteurs)	Utilisation (fréquence)
Developer obligations	Contributions d'urbanisme : taxe d'aménagement et participations aux équipements publics	Loi 1253 d'orientation foncière/1967; Articles L331-1 à L332-30 du Code de l'urbanisme/1975; Article 7 de la Loi 1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)/2000; et Loi 1658 de finances rectificative pour 2010/2010	Communes et départements	Toujours
Strategic land management	Politique foncière	Article 4 de la Loi 1253 d'orientation foncière/1967; Articles L221-1 à L221-3 et Article L300-1 du Code de l'urbanisme/1975; Loi 13 d'amélioration de la décentralisation/1988; Ordonnance 460 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques/2006; et Loi 366 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)/2014	Communes et Établissements Publics Fonciers	Fréquente

Notons que les villes de plus petite taille manquent également de capacités techniques pour utiliser cet instrument comme, par exemple, pour estimer les coûts publics engendrés par les aménagements privés. Il est donc souhaitable d'améliorer les capacités techniques des administrations locales, en particulier dans les plus petites villes.

Concernant la gestion stratégique du foncier par les pouvoirs publics, il faut noter qu'il existe de plus en plus d'établissements publics fonciers au niveau national et local pour gérer le foncier pour construire les logements. C'est, par exemple, le cas de l'établissement public foncier d'Île-de-France qui possède 2,2 milliards



d'euros de terrains et a récupéré 266 millions d'euros en 2020 grâce à une gestion foncière stratégique. Comme pour des contributions d'urbanisme, cette utilisation stratégique du foncier est moins importante dans les villes plus petites. Il serait donc très intéressant d'étendre des établissements publics fonciers dans les villes de moindre taille pour les aider à construire des logements abordables.

L'organisation de l'usage des sols a un fort impact sur les logements. Dans ce contexte, les politiques et les pratiques de l'usage des sols peuvent donc être soit des moteurs, soit des freins importants pour le logement. Pour que leur impact soit positif, il faut bien sûr faire les bons choix, mais aussi veiller scrupuleusement à ce que les détails techniques de mise en œuvre ne pervertissent pas les intentions politiques premières.

Martine de Boisdeffre

Présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État

Je remercie vivement nos deux intervenants pour l'intérêt de leur présentation qui a fait écho à ce qui a été dit lors de la première table ronde, et qui a complété les choses en nous situant dans l'espace au milieu des autres pays, et dans le temps. S'agissant de ce dernier point, je remercie M. Ahrend de nous avoir rappelé que la capture de la plus-value foncière existait déjà sous l'Empire romain. Je trouve que c'est important à savoir. En tous cas à titre personnel je suis ravie de l'apprendre.



Seconde table ronde

Pour habiter mieux

Une fois construits, les logements restent soumis au respect de nombreuses normes, règles de l'art, ou labels, éléments au contenu normatif plus ou moins affirmé, en vue de leur rénovation, de leur réhabilitation, ou de leur accessibilité. L'ensemble de ces normes répond à des objectifs différents, comme la sécurité, la santé des occupants, la protection des consommateurs ou de l'environnement, et l'indépendance énergétique ; objectifs dont le nombre est en augmentation.

Si la légitimité de ces normes prises isolément est rarement discutée, leur efficacité et leur caractère proportionné sont toutefois questionnés eu égard au nombre de logements concernés, à l'état de ces derniers et aux différences de situation, notamment géographiques, rencontrées. Le nombre croissant de ces normes et leur empilement posent également la question de leur bonne articulation entre elles ; les objectifs auxquels elles répondent pouvant parfois être contradictoires.

En outre, s'il est reproché à certaines obligations d'être trop contraignantes, voire irréalisables, à l'inverse, certains dispositifs restent en deçà des attentes des usagers et des besoins à satisfaire en matière de logement, compte tenu de leur caractère simplement incitatif, voire informatif, ou de l'horizon temporel trop lointain auquel ils ont vocation à s'appliquer. Enfin, les règles de droit applicables (à l'instar de celles applicables en matière de copropriété), conçues dans un contexte différent de l'époque actuelle, ne sont plus nécessairement adaptées pour répondre aux nouveaux enjeux. La question du juste équilibre entre le droit de propriété et le droit des occupants pour répondre aux attentes et aux besoins en matière de logement se pose ainsi de manière récurrente.

Sommaire

Biographie des intervenants.....	95
Actes de la table ronde.....	99
Échanges avec la salle.....	131



Biographie des intervenants

Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence

Modérateur

Edmond Honorat

Président de la section des travaux publics du Conseil d'État

Président de la section des travaux publics du Conseil d'État, où il a précédemment exercé les fonctions de président adjoint, Edmond Honorat a intégré le Conseil d'État comme auditeur en 1985, à la sortie de l'École nationale d'administration. Il a exercé des fonctions variées au sein du Conseil d'État, notamment comme responsable du centre de documentation, commissaire du Gouvernement (1998-2000), président de la 2^e sous-section (2003-2012) et président adjoint de la section du contentieux (2012-2019). Il a également été référendaire à la Cour de justice des Communautés européennes entre 1991 et 1997 auprès du juge Fernand Grévisse. Ancien membre du Conseil de la concurrence, il est également membre de la commission des requêtes de la Cour de justice de la République et président de la commission consultative des trésors nationaux.

Intervenants

Michèle Raunet

Notaire associée, spécialiste du droit de l'immobilier

Titulaire d'un DESS Collectivités locales, équipement, travaux publics (1991-1992) de l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, d'un DESS Droit immobilier et de la construction (1992-1993) et d'un DEA de Droit public interne (1995-1996) de l'université Paris II Panthéon-Assas, Michèle Raunet est également titulaire du diplôme supérieur du notariat (DSN, 2001-2003) de l'université Paris II Panthéon-Assas et de l'Executive master Gouvernance territoriale et développement urbain (2017-2019) de Sciences Po. Elle a occupé, de 1992 à 1994, le poste de juriste en droit de l'aménagement près la Ville de Paris, avant d'intégrer, en 1994, l'étude Chevreux comme juriste en droit public immobilier puis y devenir, en 2006, notaire associé.

Annaïg Le Meur

Députée de la 1^{re} circonscription du Finistère, membre de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale

Masseur-kinésithérapeute de profession, Annaïg Le Meur est élue députée *En Marche* de la 1^{re} circonscription du Finistère en 2017. Vice-présidente de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale lors de la XV^e législature (2017-2022), elle est élue conseillère municipale et communautaire *Renaissance* de Quimper aux élections municipales de 2020.

Réélue en 2022, Annaïg Le Meur est désignée « whip » (coordinatrice) de la commission des Affaires économiques pour le groupe Renaissance et s'investit très fortement sur les thématiques du logement, d'aménagement et de la cohésion des territoires. Rapporteuse pour avis budgétaire sur la politique de la ville lors de la précédente mandature, Annaïg Le Meur s'est également investie sur la construction de loi « ELAN ». Sous cette mandature, elle a été co-rapporteuse d'une mission d'information sur les moyens de faire baisser les prix du logement en zones tendues (hors Île-de-France) et a déposé une proposition de loi transpartisane visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue. Dans la continuité de son engagement sur ces thématiques, elle a été désignée rapporteure pour avis sur le logement et l'urbanisme sur le projet de loi de finances pour 2024 au sein de la commission des affaires économiques, et travaille actuellement sur le lien emploi-logement.

Gwenaëlle Durand-Pasquier

Professeure à l'université de Rennes

Docteur en droit privé, agrégée des universités, auteur d'une thèse en 2005 sur la maîtrise d'ouvrage, lauréate du concours d'agrégation de droit privé et de sciences criminelles en 2009, directrice de thèses en droit immobilier, Gwenaëlle Durand-Pasquier intervient auprès des étudiants des universités de Rennes et de Paris II Panthéon-Assas, et enseigne à de nombreux professionnels (notaires, avocats, diagnostiqueurs, assureurs, garants) au travers de formations, colloques et journées d'études. Outre ses activités d'enseignement, elle mène des missions de recherche dans le domaine du droit des contrats, de la responsabilité et de la construction. Elle est à ce titre auteur de plusieurs articles pour *BatiActu*, la revue *Construction-Urbanisme* ou la *Revue du Droit Immobilier* (RDI), membre du comité scientifique de la revue de *La Semaine Juridique Notariale et Immobilière* (LexisNexis), auteur d'un ouvrage relatif à la performance énergétique du bâtiment, et co-auteur de plusieurs ouvrages et chroniques collectives en droit de la construction. Gwenaëlle Durand-Pasquier est membre administrateur de l'Association française pour le droit de la construction et de l'immobilier (AFDCI), professeur référent et membre de l'Institut d'études juridiques (IEJ) du Conseil supérieur du notariat (CSN), et *Of Counsel*, spécialiste en droit immobilier, du cabinet d'avocats Fidal. Elle a été rapporteur de synthèse du congrès des notaires de France, en 2023, sur la thématique du logement. Elle dispose d'une expertise en droit des contrats et de la responsabilité, en droit des biens, ainsi qu'en droit immobilier et de la construction.

Emmanuelle Cosse

Présidente de l'Union sociale pour l'habitat, ancienne ministre du logement et de l'habitat durable

Emmanuelle Cosse est présidente de l'Union sociale pour l'habitat depuis novembre 2020. Titulaire d'un DEA de droit public économique, elle a enseigné les libertés fondamentales à la faculté de droit de Paris XII à Créteil pendant six ans. Elle a été ministre du logement et de l'habitat durable (2016-2017) et vice-présidente du Conseil régional d'Île-de-France (2010-2015) en charge du logement.



Elle a été secrétaire nationale d'Europe Écologie Les Verts (2013-2016) et présidente d'Act-up Paris (1999-2001). Elle est également présidente de Batigère Habitats Solidaires depuis février 2019.

Vincent Mahé

Conseiller d'État, ancien directeur général de CDC Habitat

Ancien élève de l'École normale supérieure de la rue d'Ulm et de l'École nationale d'administration (promotion « Cyrano de Bergerac »), Vincent Mahé entre au Conseil d'État en 1999 comme auditeur puis maître des requêtes (1999-2003). Il devient ensuite conseiller technique à la présidence de la République, chargé de la fonction publique et de la réforme de l'État, puis de l'éducation, de la fonction publique et de la réforme de l'État (2003-2005) ; directeur du cabinet du ministre délégué à la sécurité sociale ; directeur adjoint puis directeur du cabinet du ministre de la santé (2005-2007). Vincent Mahé a également été directeur au pôle banque de financement et d'investissement BNP Paribas (2007-2012), secrétaire général de CDC Habitat et président d'Ampère gestion (2013-2020), puis directeur général de CDC Habitat (2021-2022), avant de réintégrer le Conseil d'État fin 2022.





Actes – Pour habiter mieux

Edmond Honorat

Président de la section des travaux publics du Conseil d'État,
modérateur de la table ronde

Après avoir analysé les différentes possibilités de favoriser l'offre de logement, notamment à travers la construction de bâtiments, nous nous interrogerons, lors de cette séance, sur la façon d'« habiter mieux », à travers l'adaptation des normes, rassemblées pour une large part dans le code de la construction et de l'habitation, qui entourent les conditions d'habitation .

Il faut rappeler d'emblée que le logement est la principale dépense des ménages. C'est vrai en France, mais aussi dans beaucoup d'autres pays. Dans ce contexte, il est normal que l'amélioration des conditions de logement soit une préoccupation forte de nos concitoyens, comme le montrent les sondages.

Ainsi, selon un sondage récent, l'inconfort des habitations est la deuxième cause d'insatisfaction en matière de logement, après le prix et avant même les problèmes de pénurie de l'offre.

Les notaires de Paris ont eu l'occasion de rappeler, à travers une étude, que les conditions d'habitabilité, ou plutôt d'« inhabitabilité » ont des conséquences sur les vacances de logements, et donc sur leur pénurie.

Grâce aux sondages, nous savons également que nos concitoyens souhaitent un logement durable, c'est-à-dire sobre d'un point de vue énergétique, mais aussi confortable, agréable, sain, modernisé et végétalisé. La réhabilitation, la rénovation, et plus largement la transformation des bâtiments sont l'une des réponses à ce souhait. Ces éléments répondent aussi à l'un des objectifs importants poursuivis par les pouvoirs publics et qui a été souligné en introduction par le vice-président Tabuteau : l'adaptation au changement climatique.

Nous allons donc aborder au cours de cette séance l'un des axes majeurs de la politique en matière de logement. Toutefois, au regard de l'étendue du sujet, nous ne pourrions pas, bien évidemment, en aborder tous les aspects, ni même complètement certains d'entre eux. Je pense notamment aux questions de droit de la copropriété, qui sont très complexes, mais aussi aux questions de responsabilité des constructeurs, de fiscalité, aux normes de sécurité ou à la qualité sanitaire des bâtiments, sujet très important et qui touche à l'entretien même du bâti. Bien sûr, nous évoquerons le fameux diagnostic de performance énergétique (DPE), mais l'on ne pourra pas forcément parler de tous les diagnostics techniques, ou du carnet d'information du logement, qui est un outil récent, même s'il s'agit de sujets importants qui conditionnent la vie quotidienne des Français.

C'est pourquoi, en accord avec les organisateurs du colloque, les propos des intervenants seront centrés sur quelques thèmes d'actualité propices au débat. Ensuite, je laisserai aux intervenants, au fur et à mesure de leurs interventions, ou à la salle en fin de séance, le soin d'aborder d'autres problématiques.

Les trois thématiques sur lesquelles porteront l'essentiel des interventions sont les suivantes :

- 1) La réversibilité des bâtiments existants : mutation et reconversion des bâtiments, transformation, changement de destination et changement d'usage ; sujet que l'on abordera aussi sous l'angle plus prospectif de la « vraie réversibilité », qui représente sans doute l'avenir puisqu'il s'agit de construire des bâtiments conçus dès l'origine pour être réversibles ;
- 2) La préservation énergétique ;
- 3) Les questions de financement et de fiscalité, mises en regard du phénomène de territorialisation, qui montre que l'application de la norme diffère parfois d'un territoire à l'autre.

Pour aborder le premier thème, je donnerai la parole à Mme Michèle Raunet, notaire associée, pour évoquer le rôle incitatif des normes de construction et d'urbanisme en matière de réversibilité des bâtiments, et introduire un sujet d'actualité : celui des meublés de tourisme. Thème d'importance que développera Mme la députée Le Meur en évoquant à la fois les travaux récents qu'elle a faits à ce sujet et les propositions qu'elle s'apprête à défendre devant l'Assemblée nationale.

Je cède la parole à maître Raunet.

Michèle Raunet

Notaire associée, spécialiste du droit de l'immobilier

Merci M. le président. Je suis très honorée d'être parmi vous pour évoquer la question de la réversibilité des bâtiments qui est un sujet débattu depuis quelques années et qui prend de plus en plus d'importance.

1. La réversibilité des bâtiments existants

D'un point de vue juridique, l'article L. 111-1 5° du code de la construction et de l'habitation précise qu'un bâtiment réversible est « *un bâtiment dont la conception permet d'en changer l'usage, partiellement ou totalement, sans qu'il soit besoin de procéder à une rénovation importante ou une reconstruction* ».

Aujourd'hui, je pense que la question de la réversibilité doit s'appréhender de manière plus large, c'est-à-dire selon les deux aspects que le président Honorat a rappelés. Premièrement, la question de la réversibilité apparaît au sujet de la transformation des bâtiments existants que l'on ne doit plus démolir, pour des raisons liées à la production de carbone, mais reconvertir ; ce qui pose de nombreuses questions juridiques. Secondement, la question de la réversibilité



apparaît dès la conception des bâtiments qui doivent être pensés et construits réversibles dès l'origine, afin de pouvoir les faire changer de destination et d'usage tout au long de leur vie.

1.1. Une notion inconnue avant les bâtiments haussmanniens

Jamais dans l'histoire humaine, et même durant les cent dernières années, il n'a été question de construire sciemment des bâtiments réversibles. L'on construisait un immeuble pour une destination donnée. Sans doute à l'époque moderne le phénomène fut-il amplifié par la charte d'Athènes¹¹⁶ qui avec ses cinq rubriques (habitation, loisir, travail, circulation, patrimoine historique) offrait des formules simples et des principes essentiels pour l'aménagement des villes : l'on zonait et l'on construisait pour une fonction donnée. Tout cela n'avait pas vocation à changer. Il y avait là comme une dimension d'éternité.

Pourtant, il existe une curieuse exception à cette règle que les parisiens ont pu découvrir en 2017, lors d'une exposition gratuite sur Haussmann¹¹⁷ au Pavillon de l'Arsenal¹¹⁸. Cette exposition a démontré à quel point le Paris haussmannien était à l'époque à la pointe de la modernité et de l'écologie à travers un bâti destiné initialement à l'habitation, mais d'une souplesse à la fois insoupçonnée et immense qui pouvait voir un grand appartement être à loisir divisé en plusieurs petits, ou bien se voir transformé en bureaux avant éventuellement de redevenir un grand loft, ou un commerce. C'est ce que les spécialistes nomment la « résilience du bâti haussmannien ». Ainsi, si la notion de réversibilité n'existait pas en tant que telle, force est de constater qu'elle était cependant déjà présente dans la vie de l'immobilier.

2. La réversibilité des normes

La réversibilité des normes peut être analysée à travers trois questions : la norme est-elle un frein à la réversibilité ? La norme peut-elle inciter à la réversibilité ? La norme est-elle indispensable pour réguler la réversibilité ?

2.1. La norme, frein à la réversibilité des bâtiments ?

Il existe une pluralité de normes en fonction desquelles les freins ne sont pas les mêmes.

Les normes techniques (sécurité, incendie, accessibilité)

En fonction du type de bâti et d'immeuble, la norme technique apparaît plus ou moins contraignante. C'est ainsi que les transformations liées aux questions de normes de sécurité sont plus ou moins faciles à réaliser.

116 Manifeste rédigé par un groupe d'architectes en 1933 qui rassemble l'essentiel des principes de l'urbanisme fonctionnaliste du Mouvement moderne, contribuant largement à la conceptualisation de la notion de zonage en urbanisme.

117 Georges Eugène Haussmann (1809-1891), haut fonctionnaire et homme politique français, connu notamment pour ses travaux de modernisation conduits à Paris sous le Second Empire de 1853 à 1870.

118 Centre d'information, de documentation et d'exposition d'urbanisme et d'architecture de Paris et de la métropole parisienne (Paris, IV^e arrondissement).



C'est un sujet sur lequel le législateur a commencé à travailler pour l'améliorer, créant ainsi l'immeuble de moyenne hauteur dans le cadre de la loi « ELAN »¹¹⁹ essayant d'uniformiser les normes pour tout bâtiment de moyenne hauteur, soit 28 mètres au plancher le plus bas du dernier étage.

Dans ce contexte, je crois davantage dans le travail qui a été fait par le législateur sur l'expérimentation et la mise en place de solutions avec effet équivalent où l'on essaie de réfléchir et de travailler autrement.

Ainsi, par exemple, sur cette question-là, l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) Paris La Défense qui est en charge de l'aménagement du quartier d'affaires La Défense a lancé en 2022 les États généraux de la transformation des tours pour devenir le premier quartier d'affaires post-carbone de dimension mondiale. Pour ce faire, les responsables se proposent d'utiliser à la fois le permis d'innover et la solution d'effet équivalent de transformer en travaillant notamment en lien avec des pompiers, des colonels spécialistes des questions de sécurité, etc. dont on peut dire que c'est peut-être une première étape pour ne pas être freiné par les normes techniques et aller vers la réversibilité du bâti en transformant l'existant. Notons que quand on est sur un immeuble construit *ab initio*, la question de la sécurité est moins prégnante, même s'il y a des normes différentes qui peuvent rendre le travail de réversibilité difficile.

La norme de l'urbanisme

Du point de vue du droit français, le code de l'urbanisme n'est pas un frein à la réversibilité ; il l'incite même, n'ayant eu de cesse durant ces vingt dernières années d'en prôner l'usage.

Dès lors, la question qui se pose est de savoir si la norme d'urbanisme locale est un frein à la réversibilité ? La réponse est à la fois oui et non.

Il existe des territoires qui sont contre cette réversibilité et qui vont tenter de freiner la question du changement de destination. L'on sait que c'est très souvent lié non pas à des raisons politiques ou de vote, mais plutôt à des raisons de financement et d'entretien des équipements publics, car transformer des bureaux en logements interroge directement la question de la fiscalité de l'urbanisme.

En effet, quand on crée des mètres carrés de logements, non seulement l'on perçoit moins de fiscalité de l'urbanisme en raison des moindres surfaces construites, mais encore, et surtout, l'on doit financer tout un ensemble d'équipements publics nouveaux, beaucoup plus importants que pour des bureaux, nécessaires aux nouvelles populations (crèches, écoles), et financer aussi les instituteurs, l'aide sociale, l'offre culturelle et sportive. Pour les élus locaux, c'est un sujet majeur.

Toutefois, on notera qu'il existe en France des plans locaux d'urbanisme (PLU) qui promeuvent et facilitent la réversibilité, notamment à travers l'absence de normes de stationnement. Au final, la norme d'urbanisme semble donc un faux frein.

¹¹⁹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.



Ensuite, se pose la question des autorisations d'urbanisme obligatoires chaque fois que l'on transforme le bâti. Cela peut être un frein si les délais sont trop longs, bien que de tels délais n'empêchent pas d'agir durant l'instruction de l'autorisation d'urbanisme. Un équilibre est à trouver en la matière. En outre, il y a toute une réflexion à mener sur l'autorisation d'un urbanisme multi-destinations ou sans destination avec ce qui a été fait dans le cadre du permis « double état » pour les Jeux Olympiques.

Il doit être noté que dans le cadre d'un permis d'innover¹²⁰, l'article 88 II de la loi « LCAP »¹²¹ a été utilisé pour construire à Bordeaux un bâtiment de quelques 4 500 m² sans destination, démonstrateur de réversibilité, à balance énergétique positive : le fameux immeuble « Tebio », réversible logements-bureaux qui, au fil de sa vie, va pouvoir se transformer sans autorisation.

Faut-il généraliser ce système ? Ce n'est pas évident. Les notaires ont fait une très belle proposition en ce sens, mais en limitant la possibilité d'utiliser ce dispositif dans certains secteurs en raison de contraintes particulières. C'est une vraie réflexion à mener avec le troisième point que j'aborderai par la suite et qui est la question de la régulation. Réversibilité ne veut pas dire « liberté à tous prix ».

2.2. La norme peut-elle inciter à la réversibilité des bâtiments ?

Je vois plusieurs éléments à cette incitation à la réversibilité : les dispositions qui ont été mises en place par la loi climat¹²² qui sont les études de potentialité de réversibilité.

Lorsque l'on construit des bâtiments d'une certaine importance, l'on est obligé de faire une étude de potentialité de réversibilité pour voir comment le bâtiment va se transformer. De même, lorsque l'on souhaite démolir un immeuble d'une certaine importance, l'on doit également faire une étude de potentialité de réversibilité justement pour ne pas le démolir mais le transformer.

À ce sujet, il doit être noté que :

- i) l'on attend les décrets d'application, qui ne sauraient tarder, car c'est un sujet important. Ce sont des actions incitatives plutôt que normatives : l'on étudie, l'on donne envie aux opérateurs afin qu'ils choisissent la réversibilité, mais la réversibilité et l'absence de démolition ne sont pas obligatoires ;
- ii) les changements d'usage provisoires sont courants dans les zones tendues comme l'Île-de-France, et dans les zones où existent des différences de prix considérables entre le prix du « m² logement » et celui du « m² bureau ».

120 Dispositif dérogatoire expérimental du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales issu des trois lois suivantes : article 88 II de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, dite loi « LCAP » ; loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant sur le permis d'innover, dite loi « ELAN » ; et loi n° 2020-71 du 29 janvier 2020 portant sur le permis d'expérimenter, dite loi « ESSOC ».

121 Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

122 Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.



Dans ces zones, des moyens incitatifs existent pour pousser les opérateurs à agir. L'on autorise les opérateurs à transformer des bâtiments en logements, avec la possibilité de revenir en arrière. Ce sont les dispositions de l'article L. 631-7-1 B du code de la construction¹²³ qui prévoit ce mécanisme de changement d'usage provisoire. Il s'agit d'une sorte d'effet psychologique : l'on dit aux propriétaires, qui ont l'impression de posséder un immeuble de grande valeur car c'est un immeuble de bureaux, qu'ils ne perdent pas leur capital en le transformant en logements. Le changement d'usage provisoire est donc un élément incitatif.

iii) Le plan local d'urbanisme (PLU) peut être aussi un outil incitatif important. L'on voit aujourd'hui un certain nombre de PLU avec des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) qui traitent de ces questions de transformation et de réhabilitation des immeubles, qui incitent fortement à la non-démolition et à la réversibilité et, comme l'on est dans des principes de compatibilité, l'on peut se dire que les opérateurs ont tendance à respecter ce que disent les OAP ; sachant qu'il s'agit là d'une obligation de compatibilité et non de conformité. Les OAP ne peuvent pas être normalement normatives, mais cela lance une dynamique.

L'on a beaucoup parlé de la transformation de bureaux en logements, mais il ne faut pas oublier une chose fondamentale : si c'est une réversibilité qui va dans le bon sens, la réversibilité peut porter sur tous les usages. Et cette réversibilité doit être impérativement régulée.

2.3. La norme est-elle indispensable pour réguler la réversibilité des bâtiments ?

La réversibilité, la transformation et la régulation ne sont pas des concepts nouveaux : avant 1976, le permis de construire ne contrôlait pas le changement de destination. En 1976, l'on introduit le changement de destination. Petit à petit, les autorités compétentes en matière d'urbanisme, tant celles qui délivrent les permis de construire que celles qui font les PLU, s'approprient le sujet, et l'on peut dire qu'à partir de la loi « SRU » de 2000¹²⁴, et dans les vingt années qui ont suivi, le droit de l'urbanisme s'est saisi de l'intérieur des immeubles et s'est bien rendu compte de la nécessité de réguler les usages et la manière dont se transforme la ville.

La question des meublés touristiques

L'exemple récent le plus frappant est la question des meublés touristiques apparus il y a un peu plus de dix ans dans nos villes, au départ sans aucune régulation puisque personne ne savait qualifier juridiquement cet objet : est-ce de l'habitation, de l'hôtellerie, de l'hébergement hôtelier ? L'on a vu ce phénomène devenir exponentiel. Or Paris est la ville la plus dense du monde en meublés touristiques, avec des logements entiers et pas uniquement la petite chambre dans le logement.

123 Code de la construction et de l'habitation : Section 2 : Changements d'usage et usages mixtes des locaux d'habitation.

124 Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.



C'est un phénomène assez massif qui entraîne deux conséquences :

- i) faire du meublé touristique n'est pas faire du logement, car transformer en meublé touristique un certain nombre d'espaces ne demande pas de gros investissements. En revanche, c'est du (vrai) logement en moins ;
- ii) Transformer en meublé touristique des locaux dans des immeubles habités en copropriété est créateur de nuisances extrêmement importantes. Actuellement, l'on se retrouve avec un législateur et des collectivités territoriales qui, petit à petit, ont pris conscience du phénomène. En 2014, la loi « ALUR »¹²⁵ a modifié les règles de l'article L. 631-7 sur le changement d'usage¹²⁶ en contrôlant davantage le passage d'un logement en meublé touristique professionnel pérenne – or phénomène des 120 jours¹²⁷ qui est une autre problématique.

Cependant, la location touristique est si intéressante financièrement que les plateformes Internet qui se sont vu empêchées de proposer des logements à la location se sont tournées vers d'autres locaux, notamment des commerces à rez-de-chaussée. Ainsi, dans Paris, énormément de locaux commerciaux ont été transformés en meublés touristiques, de sorte que le législateur a dû à nouveau intervenir par un décret, et une législation spécifique a été mise en place dans le cadre du code du tourisme.

Il doit être noté que sur un territoire comme Paris, le dernier bastion qui n'a pas été traité par la réglementation est le bureau. Bien sûr, il ne s'agit pas d'immeubles entiers de bureaux. Le sujet concerne en réalité les professions libérales, les experts-comptables, la petite PME dans les quartiers de l'est parisien qui occupent un étage. Ainsi, l'expert-comptable qui part à la retraite ne vend pas à un autre expert-comptable mais vend pour faire un meublé touristique, parce que la transformation de bureaux en meublés touristiques n'est pas encore régulée par un texte.

La ville de Paris dans son PLU envisage d'interdire la transformation des bureaux en meublés touristiques.

Toutefois, pour préciser l'importance de ce (nouveau) phénomène, l'on peut noter que la ville de Paris, qui a arrêté son PLU en juin 2023, même si celui-ci n'est pas définitif, a reçu, dans les trois mois qui ont suivi, trois cents déclarations préalables de changements de destination pour transformer des bureaux en meublés touristiques.

125 Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

126 La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 a institué la décentralisation du contrôle de l'usage d'habitation, lequel est passé des services déconcentrés de l'État (le préfet), aux communes. De sorte que beaucoup de communes concernées ont trouvé leur intérêt à cumuler le contrôle de la destination et celui de l'usage. Enfin, la loi « ALUR » du 24 mars 2014 a intensifié ce contrôle à l'occasion des locations meublées de courtes durées.

127 Le code du tourisme et la loi sur la location saisonnière limitent à 120 jours par an la location saisonnière d'une résidence principale, sans nécessité d'obtenir une autorisation ou d'en changer l'affectation.



Et à ce débat, l'on pourrait aussi citer les éléments d'une analyse à laquelle le Conseil d'État a participé qui est la question des « *dark kitchens* »¹²⁸ et des « *dark stores* »¹²⁹.

Dans ce contexte, l'on voit donc à quel point les normes sont des éléments indispensables pour promouvoir et accompagner la réversibilité.

Edmond Honorat

*Président de la section des travaux publics du Conseil d'État,
modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup de cet exposé de cadrage sur la question de la réversibilité, qui effectivement va au-delà du seul problème du logement. On voit bien à quel point elle a un impact très fort sur l'évolution du secteur du logement, notamment avec le problème des meublés touristiques.

Vous avez fait une présentation très nuancée du rôle de la norme en la matière, en montrant bien quels sont ses effets, positifs ou négatifs, et en faisant ressortir les points sur lesquels il faut encore travailler. Il est important de souligner l'importance de la norme pour parvenir à atteindre les objectifs poursuivis même si, comme souvent, elle doit être perfectionnée.

Votre dernier thème permet une transition parfaite avec le sujet suivant dont Mme Annaïg Le Meur va nous parler. Mme la députée, vous avez la parole.

Annaïg Le Meur

*Députée de la 1^{re} circonscription du Finistère,
membre de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale*

Merci M. le président. Je remercie le Conseil d'État de m'avoir invitée à participer à cette table ronde, et suis ravie de constater que nous partageons une vision commune sur le sujet de la réversibilité.

J'ai eu l'occasion, au sein de la commission des affaires économiques, de produire un premier rapport, paru en avril 2023, sur la cherté du prix du logement et les moyens de le faire baisser en zone tendue¹³⁰, notamment à travers le levier fiscal, mais aussi à travers d'autres leviers comme, par exemple, celui des zonages au niveau local.

128 Cuisines qui peuvent se trouver dans des entrepôts industriels, des quartiers discrets, ou même à l'intérieur d'autres restaurants. Les clients passent leurs commandes en ligne, souvent *via* des applications de livraison de repas.

129 Petit magasin sans lieu de vente physique ni devanture, composé d'un entrepôt et d'un système de livraison à domicile.

130 Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1083, A. Le Meur et V. Rolland, *Rapport d'information (...) sur les moyens de faire baisser les prix du logement en zones tendues (hors Île-de-France)*, enregistré le 12 avril 2023.



1. Rapport n° 1928 du 29 novembre 2023 (...) sur la proposition de loi visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue¹³¹

Dans le rapport suivant, à paraître fin novembre 2023, nous avons analysé la crise du logement actuel sous l'angle de la croissance exponentielle du nombre de meublés de tourisme qui « *est telle dans certains territoires qu'elle déséquilibre en profondeur nos villes, assèche considérablement l'offre locative résidentielle et modifie durablement les équilibres économiques et sociaux de nos cœurs de villes* »¹³². Cela crée des tensions, que j'ai pu observer de près comme élue de Quimper, auprès des citoyens, mais aussi des entreprises et des collectivités locales.

Ces tensions citoyennes sont particulièrement fortes dans les zones contraintes où de nombreux salariés éprouvent de véritables difficultés à se loger en raison d'une pénurie de logements. C'est le cas dans le Finistère, où l'on est contraints, côté mer, par la loi « littoral »¹³³ qui en voulant préserver nos côtes a aussi limité la construction, et, côté terre, par l'attractivité de nos territoires pour des raisons à la fois touristique, patrimoniale et économique, voire même climatique par peur de manquer d'eau comme dans le sud de la France – ce qui est une fausse image de la Bretagne, car certes il pleut souvent mais nous n'avons pas de nappe phréatique pour conserver cette eau, ce qui ne règle donc pas le problème.

La conséquence de ces contraintes et de l'attrait pour le territoire breton a bien évidemment entraîné de grandes difficultés à se loger, ce qui a créé des tensions d'autant plus fortes que se développait également la volonté de privilégier les gens du coin, ce qui en France est contraire à la doxa républicaine. D'où la nécessité de prendre tous ces éléments en compte pour régler ce type de problème.

Toujours dans le contexte du rapport de novembre 2023, j'ai pu me rendre dans plusieurs autres territoires, notamment au pays basque, à Bayonne et à Biarritz, où la tension est forte, car ces villes balnéaire et/ou touristique ne disposent pas de réserve foncière. Ainsi, on y manque de bâti et les permis de construire ne sont pas délivrés ; ce qui fait que la construction de bâtiments est réduite par un enchaînement de facteurs locaux. Contraintes auxquelles s'ajoutent celles de la loi « montagne »¹³⁴. Ces restrictions successives créent ainsi un manque crucial de logements et une augmentation du prix liée à la fois à cette pénurie et aux nouveaux usages de location touristique.

Actuellement, lorsque vous souhaitez acheter un bien immobilier en Bretagne l'agent immobilier vous calcule sa rentabilité, non pas en fonction du logement nu avec la possibilité de le louer à une personne à l'année, mais en fonction de la possibilité de le mettre en ligne sur une plateforme de type *Airbnb* pour le louer beaucoup plus cher ! Ce qui fait, par exemple, que dans ce cas, en une semaine ou deux vous percevez l'équivalent d'un mois de loyer ordinaire.

131 Assemblée nationale, Rapport n° 1928, I. Echaniz et A. Le Meur, *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue (n° 1176)*, enregistré le 29 novembre 2023.

132 *Ibid.*, p. 7.

133 Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi « littoral ».

134 Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite loi « montagne ».



Cet effet d'aubaine est d'autant plus attractif qu'il présente des particularités :

- i) Une fiscalité très avantageuse : la location d'un logement nu à l'année offre 30 % d'abattement fiscal dans un régime de micro foncier, mais la location en meublés de tourisme permet d'atteindre un minimum de 50 % d'abattement fiscal et même jusqu'à 71 % d'abattement fiscal si le logement est classé.
- ii) Une grande souplesse par rapport au diagnostic de performance énergétique (DPE). Le DPE dans la loi « climat et résilience » de 2021 s'est imposé au logement d'habitation, mais pas au logement de tourisme. Les personnes qui ne souhaitent pas faire les travaux de rénovation ou dont le bien immobilier est mal isolé n'ont pas l'obligation de faire les travaux, et peuvent se contenter de changer la nature du logement qui était loué à l'année en résidence locative de courte durée. Ce qui n'appellera aucune contestation de la part des futurs locataires.

Notons enfin que dans les zones de montagne les personnes nous disent que les stations de ski ne sont vouées qu'à être des logements de tourisme qui n'auraient pas vocation à être réversibles, c'est-à-dire à revenir à de la location de longue durée avec obligations faites aux propriétaires de faire réaliser des travaux, principalement d'isolation.

Pour ma part, je suis dans une vision d'écologie globale plus que dans une vision d'intérêt individuel, et je ne vois pas en quoi il faudrait faire cette distinction selon les types de location dans des territoires qui présentent de gros changements de température entre été et hiver. C'est pourquoi je pense que dans ces territoires il y a une nécessité de revoir avec les propriétaires bailleurs la meilleure façon d'isoler ces bâtiments, en commençant dès à présent car cela prendra du temps.

2. Proposition de loi (n° 1176) visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue – commentaire des principaux articles

Dans un rapport à paraître le 29 novembre 2023, nous avons travaillé, mon collègue M. Echaniz, député socialiste de Bayonne, et moi, de façon transpartisane sur une proposition de loi visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue. Nous avons souhaité porter ensemble ce sujet pour bien montrer qu'il n'est lié à aucune couleur politique, mais plutôt à des questions de territoire, d'intérêt général et de mise à disposition des biens.

2.1. Article 1 : Application des obligations de diagnostic de performance énergétique et de décence énergétique aux locaux meublés de tourisme

L'article 1 concerne essentiellement le diagnostic de performance énergétique (DPE) que l'on voudrait appliquer à tous les biens mis en location de courte durée, mais en y ajoutant la possibilité, ici donnée aux élus du conseil municipal, de déroger à ces obligations en fonction des circonstances locales, qui peuvent, par exemple, être des questions de patrimoine ou autres.



2.2. Article 2 : Extension du champ d'application du régime de changement d'usage et création de servitudes d'usage d'habitation dans les programmes de logement

Notons que cette proposition de loi a été inscrite à l'ordre du jour de la première semaine du mois de décembre 2023 à l'Assemblée nationale, ce qui signifie que nous avons encore du temps pour retravailler la notion de DPE, plutôt que de le mettre comme une obligation, notamment en laissant la possibilité de son contrôle au niveau des élus locaux pour pouvoir en faire un document éventuellement opposable pour contraindre le propriétaire à une rénovation.

L'article 2, quant à lui, est un peu une boîte à outils qui « vise à doter les élus de compétences élargies pour réglementer l'implantation des locaux à usage touristique »¹³⁵.

Actuellement, seules les communes de plus de 200 000 habitants disposent d'outils pour mettre en place un changement d'usage. Désormais, toutes les communes pourront en bénéficier. Mais, en ce cas, *quid* des (petites) communes rurales ? Si je prends l'exemple de la commune de Primelin, dans le Finistère, qui a 900 habitants et 70 % de logements de tourisme, celle-ci risque de se retrouver en grande difficulté pour pouvoir gérer toute cette charge administrative ; donc pour ce type de commune il va falloir déterminer à quel niveau l'on va mettre cet enregistrement : soit au niveau de la commune, soit au niveau de l'intercommunalité, ou soit s'adosser sur les autorités organisatrices de l'habitat (AOH)¹³⁶ qui nous permettront de les accompagner plus aisément.

Il doit être noté qu'un alinéa a été ajouté à l'article 2 instaurant, de façon novatrice, « l'institution d'une servitude de résidence principale dans le document d'urbanisme »¹³⁷ pour offrir la possibilité dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) de déterminer un usage, une zone où il n'y aurait que de la résidence principale. Ce n'est pas forcément évident parce qu'on nous a opposé que nous allions à l'encontre du droit de propriété dont chacun peut faire l'usage qu'il souhaite. C'est pourquoi je pense que l'on fera évaluer ce point par le Conseil d'État pour voir si cela est faisable et applicable.

Quant à la notion de servitude, je pense que l'on pourrait tout à fait l'imposer en créant des quotas à hauteur d'une commune, comme on a pu le faire avec la loi « SRU »¹³⁸ vis-à-vis du logement social. Dans ce contexte, il faut donc imaginer comment l'on peut créer dans le neuf un quota sur les résidences principales à venir. C'est une façon de permettre la régulation du logement sur nos territoires, en partant du principe que certains territoires ont déjà suffisamment de biens à réhabiliter, et que l'on peut donc se concentrer sur le neuf pour y mettre des obligations liées à l'usage. C'est un sujet où l'on continue à œuvrer.

135 Assemblée nationale, Rapport n° 1928, préc., p. 59.

136 À ce jour, six collectivités sont devenues AOH : les métropoles de Brest, Rennes, Nice, Nantes, Lyon et Grand Chalon agglomération.

137 Assemblée nationale, Rapport n° 1928, préc., p. 64 et suiv.

138 Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi « SRU ».



2.3. Article 3 : Modification de la fiscalité des locaux meublés de tourisme

Un autre aspect important concerne la fiscalité. C'est un point que nous avons largement porté avec 309 cosignataires de mon amendement (au sein du PLF¹³⁹) pour aligner à 40 % l'ensemble des abattements fiscaux. J'ai bien conscience que c'est insuffisant et qu'il va falloir aller au-delà ; pourtant, dans ce contexte, l'on entend déjà des commentaires sur le fait que les propriétaires bailleurs seront tentés de passer aux frais réels, n'utiliseront plus l'abattement, ou créeront des sociétés civiles immobilières ou autres structures pour contourner cette notion de baisse d'abattements. Il va donc falloir que l'on continue à travailler ce point – c'est l'avantage d'aborder un sujet comme le logement où l'on n'en finit jamais de faire des propositions. Et l'on continuera notamment avec l'annonce d'une révision de la fiscalité locative qui permettra d'aller plus loin sur le sujet, avec une mission qui n'a pas encore été lancée.

La réversibilité

En tant que députée, je souhaiterais à présent revenir sur un aspect plus local qui concerne la notion de réversibilité. Ceci à travers un cas concret.

À Quimper, nous avons actuellement une clinique inutilisée car elle ne répond plus aux normes d'usage au niveau de la santé. La population alentour souhaiterait que l'on conserve ces locaux pour les transformer soit en logement pour étudiants, soit en logement pour personnes âgées. C'est un projet délicat, car nous devons faire face à de très nombreux recours. Dans ce contexte, beaucoup de questions se posent : *quid* d'une réadaptation de la voirie ? Faut-il démolir les bâtiments, alors même que l'on ne parle que d'écologie, ou les préserver et les réutiliser, sachant qu'avec ce type de bâti il existe de nombreux locaux techniques liés aux fluides, à l'oxygène, aux éléments gazeux qui sont à réévaluer. De sorte qu'il est très difficile, dès lors qu'aucune étude n'a été faite en amont pour obliger à démolir ces bâtiments, de pouvoir se justifier au niveau local, c'est-à-dire au niveau des citoyens, pour convertir cette ancienne clinique en locaux d'habitation ; alors même que le besoin en logements se fait sentir sur notre territoire. L'on parle du mieux habiter, mais il ne faut pas oublier que cela inclut aussi les voiries, les infrastructures, etc. En même temps, les riverains craignent d'être confrontés à davantage de nuisances en raison des nouveaux habitants, du bruit, des voitures qui circulent occupant de nouvelles places de parking, etc.

Dans ce genre de projet, il existe toute une problématique d'enchaînements qui rend (malgré tout) complexe la notion de réversibilité.

La compensation au changement d'usage

Pour terminer, je souhaiterais évoquer la notion de compensation, qui a été mise en expérimentation sur certains territoires. Lorsque l'on souhaite proposer un bien en location touristique sur une plateforme Internet, il est demandé au propriétaire bailleur d'acquérir un bureau de la même taille et de le transformer en habitation à l'année. C'est une obligation de compensation.

139 Projet de loi de finances (PLF).



De sorte que si l'on souhaite mettre en location de courte durée un bien sur un territoire en zone tendue, où le prix du bâti est déjà très important, cette obligation de compensation est un réel frein à l'envie de faire de la location touristique. C'est une façon indirecte d'interdire cette possibilité dans les zones en pénurie de biens.

C'est pourquoi l'on étudiera prochainement cette notion de compensation qui semble intéressante à proposer dans les territoires où il existe beaucoup de bureaux.

Edmond Honorat

Président de la section des travaux publics du Conseil d'État,
modérateur de la table ronde

Merci beaucoup Mme la députée de cet éclairage très concret, révélateur d'un problème que rencontrent beaucoup de communes, même si, comme vous l'avez dit, c'est une question de territoire. Je ne sais pas si le problème est plus aigu dans votre département, le Finistère, que dans les autres. Quoi qu'il en soit, il était très intéressant de voir comment on peut faire évaluer la norme, quels sont les besoins et parfois les difficultés que l'on rencontre pour la faire évoluer.

Nous allons changer de thématique en nous intéressant à la rénovation énergétique, sujet pour lequel nous allons avoir une introduction générale par Mme Gwenaëlle Durand-Pasquier, portant sur le cadre juridique et les principales problématiques ; puis Mme Emmanuelle Cosse nous fera part de son expérience, qui est vaste, sur ce sujet et, plus largement, dans le domaine du logement. Je donne la parole à Mme la professeure Durand-Pasquier.

Gwenaëlle Durand-Pasquier

Professeure à l'université de Rennes

Merci M. le président. C'est un grand plaisir de participer à cette journée de réflexion qui est particulièrement riche, et encore plus de pouvoir le faire dans cette magnifique salle d'assemblée générale. Notre sujet est effectivement « habiter mieux ». La norme est-elle un frein ou un moteur pour le logement ? Juridiquement, quand on s'intéresse à habiter mieux dans l'existant, on pense aux conditions sanitaires, ou de confort et à tout ce qui se traduit par des critères de salubrité et de décence. Tout ce dont on a parlé précédemment.

Habiter mieux, aujourd'hui, rejoint également la problématique climatique. Certaines régions sont particulièrement touchées par la sécheresse, les feux de forêts, les inondations et risques argiles. D'autres, telle la Bretagne, ont ainsi pu être envisagées, par exemple à l'été 2022, comme des « refuges climatiques ». Cela soulève également des problématiques de ressources en énergies fossiles, ainsi que des problématiques de coût de l'énergie qui convergent vers ces thématiques un peu plus larges ; ce qui fait qu'habiter mieux rejoint aussi le problème de la rénovation énergétique.

Et c'est sur cette question que je vais me concentrer, notamment en ce qui concerne les logements existants. Dans ce contexte, en effet, la norme est un moteur. Cela a même été un moteur extrêmement puissant, car ce sont les textes récents qui ont porté véritablement la rénovation énergétique.

Le législateur a construit un vrai cadre général à la fois cohérent et global, qui comprend des objectifs juridiques précis et chiffrés avec des outils pour les atteindre. En ce sens, la norme est évidemment un moteur.

Néanmoins, la question importante, aujourd'hui, est de savoir si cela n'a pas été un moteur un peu trop puissant qui se serait quelque peu emballé au regard des contextes juridiques et économiques, et du contexte évoqué précédemment de structuration du marché et de formation des professionnels.

Pour moi, les freins viennent en réalité de ces frottements entre ce cadre général, global, cohérent, et un certain nombre d'éléments contextuels. De sorte que c'est le télescopage entre ce cadre général et la multiplicité d'outils qui existaient déjà qui créent une complexité telle que l'on s'y perd. Je vais essayer de cheminer au travers de ces questions.

Ensuite, il y a un calendrier qui est peu aisé au regard de la dimension économique des travaux pour réaliser ces objectifs. En effet, le classement des logements dits « passoires énergétiques » ou « bouilloires énergétiques » et le rythme des travaux effectués, si l'on veut atteindre la qualification juridique de « travaux de rénovation performante globale », fait qu'il va falloir réaliser très rapidement des audits et, de manière très rapide, des travaux. Par là même il va falloir mobiliser des sommes considérables. Peut-être que le calendrier, de ce point de vue, n'est pas complètement dimensionné même s'il fixe des objectifs.

Et puis, finalement, il y a des exigences qui sont encore une fois difficilement compatibles avec la cadence de la formation professionnelle. Aujourd'hui, il est compliqué de trouver des professionnels certifiés pour, par exemple, réaliser les audits de performances énergétiques sur les mono-propriétés comportant plusieurs logements ; très peu de personnes sont certifiées parce que le marché n'est pas structuré. Cela est également vrai sur la rénovation qui n'est pas quelque chose de standardisé comme la construction neuve, bien qu'un immeuble soit toujours un corps certain où, juridiquement parlant, l'on est sur des procédés standardisés, voire de plus en plus industrialisés. Sur la rénovation, l'on est davantage sur du sur-mesure ; et le marché n'est pas à mon sens, mais c'est aussi ce que j'entends dire, complètement structuré.

Pour dresser ce décor, je vous propose donc dans un premier temps de faire un rappel du cadre général de la rénovation (1), puis dans un second temps une présentation synthétique de ce qui me semble constituer les différents freins que créent les normes (2).



1. L'élaboration d'un cadre général de la rénovation énergétique, ou la norme comme moteur

Il convient de commencer par présenter ce cadre, parce qu'en réalité, si le cadre est cohérent là aussi, il a été construit par le biais de plusieurs vagues législatives, dont certaines se sont quelque peu recoupées.

Pour brosser ce cadre, je distinguerai les textes qui ont instauré l'actuel DPE, lequel constitue la pierre angulaire de l'ensemble du dispositif, pour ensuite présenter le *corpus* normatif construit à peu près autour de ce DPE.

1.1. Le diagnostic de performance énergétique

Le DPE apparaît avec la loi d'engagement national pour le logement du 13 juillet 2006, dite loi « ENL »¹⁴⁰, en même temps que le dossier de diagnostic technique qui crée l'article L. 271-4 du code de la construction et de l'habitation¹⁴¹. Et ce DPE, au départ, est affecté de deux grandes spécificités :

La première spécificité est que sous l'appellation de DPE nous avons, en réalité, à l'époque, un nombre de documents et des modalités de calculs extrêmement variés : un DPE vente, un DPE location, un DPE collectif aux copropriétés, un DPE pour les commerces ; et même pour le DPE vente, il y a au moins deux modalités de calculs assez théorique basées, l'une, sur les trois dernières années de consommation du dernier occupant, et l'autre, plus empirique, qui est une modalité de calculs tenant un peu plus compte des caractéristiques *in situ* du bâtiment. Et au regard de ces deux éléments, le législateur va effectivement exiger que le DPE soit remis. Toutefois, il retiendra qu'une fois remis ledit DPE a un contenu purement informatif. En fait, on prend acte juridiquement que le DPE, à l'époque, n'est pas fiable. Sa remise s'impose seulement pour constituer *ab initio* un indicateur général fait pour constituer un critère de marché ou un critère de valorisation.

La seconde spécificité apparaît à l'occasion de la loi « ELAN » du 23 novembre 2018¹⁴². Il fût alors décidé de modifier le DPE du point de vue de son contenu et de son régime. Sont intervenus ensuite plusieurs décrets d'application, dont deux du 17 décembre 2020¹⁴³, et de nombreux arrêtés d'application puisqu'il a fallu adapter le « DPE nouvelle formule » à un certain nombre de frottements. Notons qu'il y a un dernier arrêté datant du mois de décembre 2022 qui revoit, pour la troisième fois me semble-t-il, le DPE nouvelle formule pour tenir compte des exigences intercalaires en matière de logement, de bail d'habitation et d'indépendance des biens loués. Un DPE nouvelle formule qui entre en vigueur au 1^{er} juillet 2021, date à laquelle, dans la mesure où l'objectif était de fiabiliser, il est dit, suivant une interprétation de la loi, que ce DPE est « opposable ».

140 Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

141 Voir : section 2 : Dossier de diagnostic technique (articles L. 271-4 à L. 271-6).

142 Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

143 Décret n° 2020-1609 du 17 décembre 2020 relatif au diagnostic de performance énergétique et à l'affichage des informations relatives à la consommation d'énergie des logements dans les annonces et les baux immobiliers, et décret n° 2020-1610 du 17 décembre 2020 relatif à la durée de validité des diagnostics de performance énergétique.



Toutefois, l'entrée en vigueur de ce DPE nouvelle formule est entachée de deux questions :

La première question, qui semble assez gênante aujourd'hui, est que les DPE ancienne formule ne sont pas abrogés et vont rester valables jusqu'au 31 décembre 2024. L'on peut comprendre que des investissements avaient été faits pour des diagnostics de performance énergétique sur des parcs existants. Toutefois il résulte de cette règle que des DPE peuvent encore être annexés aux ventes et aux locations jusqu'au 31 décembre 2024. Or cela n'est pas forcément très pertinent, car il s'agit de documents attestés comme peu fiables et basés sur des modalités de calculs qui n'ont rien à voir avec le nouveau DPE.

La seconde question a trait à la notion de DPE opposable juridiquement. Dans un rapport de vente cela a assez peu de conséquences ; tandis que dans un rapport de location, la notion d'opposabilité aura des conséquences, mais pas toujours celles dont on parle comme, par exemple, le fait que l'on n'aura pas d'interdictions de louer *stricto sensu*.

1.2. Un corpus normatif évolutif autour du DPE

La réglementation relative au DPE et s'appuyant sur ce DPE a connu une évolution en dents de scie qui, tout en renforçant la norme, en démontre en filigrane la complexité.

i) La loi « ELAN »

La première étape de l'évolution du DPE s'est ainsi initiée avec la Loi « Elan » du 23 novembre 2018. Ce fut cette même loi d'ailleurs qui habilita le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour réformer la copropriété. Toutefois, l'ordonnance intervenue en octobre 2019 contient peu d'éléments en matière de performance énergétique. D'une manière générale, il y a une libéralisation du droit de la copropriété et un abaissement des majorités par la technique des passerelles qui vaut pour les travaux de rénovation énergétique.

ii) la loi « climat et énergie »

La seconde étape survint en 2019, à l'aune d'une loi, quelque peu oubliée parce qu'elle fut ensuite rapidement détricotée : la loi « climat et énergie »¹⁴⁴. Cette loi créa un certain nombre d'audits pour les copropriétés qui seront ensuite abrogés. Mais surtout, ce fût à partir de cette loi que pu être adopté un décret qui modifia une première fois le décret de 2002 sur la décence¹⁴⁵, sur lequel je reviendrai. À partir du 1^{er} janvier 2023, le décret s'est ainsi vu allongé d'un article 3 bis qui précise que pour qu'un logement soit décent celui-ci doit répondre, depuis le 1^{er} janvier 2023, à une norme de performance de moins de 450 kilowatt-heures d'énergie finale par mètre carré et par an. Cela est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2023, sauf que le texte évoque précisément le critère de l'énergie finale là où le DPE nouvelle

144 Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

145 Décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.



formule ne vise désormais que celui de l'énergie primaire. Les deux références sont très distinctes, tant l'énergie primaire renvoie à celle que l'on puise à la terre. Alors que, par opposition, l'énergie finale est celle inscrite sur nos factures. Et en matière d'électricité, le différentiel est considérable puisqu'il correspond à un facteur de multiplication de 2,5. On a donc des normes qui ne se basent pas sur les mêmes critères, alors même que l'on suit un calendrier normatif chronologique.

iii) La convention citoyenne pour le climat

La troisième étape intervient ensuite lors de la convention citoyenne pour le climat, réunie par le Président de la République, dont un certain nombre de propositions vont être reprises dans la loi « climat et résilience » de 2021.

iv) La loi « climat et résilience »

La quatrième étape fut la loi qui fait figure de vraie loi bâtitresse en matière de plan cohérent et global de rénovation énergétique : la loi « climat et résilience » du 22 août 2021¹⁴⁶. Elle grave dans le marbre un référentiel précis de catégorisation des logements. Le texte inséré dans le code de la construction et de l'habitation exprime désormais qu'un bâtiment noté A tel que le DPE l'a calculé est un bâtiment extrêmement performant, et qu'à l'opposé un bâtiment noté G est un bâtiment très peu performant. À partir de là, deux nouvelles qualifications juridiques, fixées dans le code de la construction et de l'habitation, poursuivent le cadre¹⁴⁷. Ces définitions juridiques que sont : les travaux de rénovation performante, et les travaux de rénovation performante globale serviront, demain, pour un certain nombre de subventions, et surtout pour réaliser, j'y reviendrai, les (fameux) audits énergétiques.

1.3. Rénovation performante et rénovation performante globale

Précisons ici quelques éléments sur ces travaux de rénovation performante et de rénovation performante globale, avant d'évoquer les biens loués. Les travaux de rénovation performante globale sont des travaux qui se basent sur un bouquet de travaux et amènent à agir sur au moins six postes pour permettre d'atteindre la lettre B. Mais deux dérogation sont possibles :

i) Catégorisation des logements

Première dérogation : si l'on part de ce qui est aujourd'hui une passoire énergétique, c'est-à-dire d'un bien noté F ou G, l'on sera en travaux de rénovation performante globale si l'on atteint la lettre C.

146 Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

147 Dans le cadre de la lutte contre les passoires thermiques, l'article 155 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 a introduit une définition de la « rénovation énergétique performante », exigée pour bénéficier de certains dispositifs d'aides financières à la rénovation énergétique des logements. Sont concernées en particulier les offres « coup de pouce » dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE). Les critères de la « rénovation énergétique performante » sont désormais détaillés au 17° bis de l'article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation.



ii) Qualification juridique des travaux

Deuxième dérogation : si l'on présente des cas d'exception, il suffira pour que les travaux soient qualifiés de répondre à la qualification juridique de travaux de rénovation performante globale. Il faudra sauter deux classes énergétiques. Quelles sont ces dérogations ? Ce sont des dérogations d'ordre patrimonial, architectural ou économique qui sont très bien explicitées dans le décret du 8 avril 2022¹⁴⁸. J'y reviendrai, car en matière de location les dérogations à ce qui n'est pas une interdiction de louer, mais une obligation de travaux, ne sont pas les mêmes dérogations et se trouvent dans un décret daté du 18 août 2023¹⁴⁹.

iii) Une volonté législative de revoir les modalités de calculs et de sanctions

Le but est de ne plus rencontrer de biens notés G à partir de 2025, notés F à partir de 2028, et notés E à partir de 2034. Dans ce contexte, le DPE a été revu car les premières modalités de calculs classaient trop de bâtiments (11 millions) en F ou en G. L'objectif était de les recentrer dans une fourchette plus réaliste estimée entre 3 et 6 millions de logements.

Ensuite, il y a un certain nombre de dispositifs un petit peu plus contraignants qui interviennent surtout sur le locatif. La loi « climat et résilience » va avoir deux principaux effets en matière locative : 1) un gel des loyers à partir d'un an après l'entrée en vigueur de la loi, le 24 août 2022 : gel des loyers pour tous les biens notés F ou G, et 2) une qualification de ce qu'est l'indécence d'un bien précisée par rapport aux critères de rénovation énergétique. C'est l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989¹⁵⁰ qui précise ce qu'est un bien décent : il ne doit pas y avoir de parasites, c'est une grande question de cet automne, et le bien doit être performant énergétiquement, ce qui était déjà dans la loi. Un bien décent au niveau de sa performance énergétique est un bien qui n'est pas noté G à partir du 1^{er} janvier 2025, n'est pas noté F à partir du 1^{er} janvier 2028 et n'est pas noté E à partir du 1^{er} janvier 2032. C'est tout ce que pose la loi par rapport à cette obligation de décence. Notons qu'il n'est pas du tout proclamé une interdiction de louer.

Nous avons ensuite, dans la loi du 6 juillet 1989, un article 20-1 qui va préciser les sanctions, les conséquences de tout cela. La sanction de louer un bien indécemment est une sanction qui est prévue, elle est l'obligation pour le bailleur de faire des travaux. Mais, précise l'article 20-1, le locataire peut saisir le juge, obliger le bailleur à réaliser des travaux, mais le juge pourra ne pas condamner le bailleur à deux conditions : 1) le bailleur démontre qu'une partie des travaux permettant d'atteindre la bonne classe énergétique dépend de la copropriété et que la décision n'a pas été prise ; il pourra donc continuer à louer bien que la lettre soit G ou F ; et 2) le bailleur démontre devant le juge que des contraintes architecturales, patrimoniales ou économiques l'empêchent de réaliser ces travaux.

148 Décret n° 2022-510 du 8 avril 2022 pris pour l'application des articles L. 111-1 et L. 126-32 du code de la construction et de l'habitation.

149 Décret n° 2023-796 du 18 août 2023 pris pour l'application de l'article 6 et de l'article 20-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 et adaptant les dispositions des contrats types de location de logement à usage de résidence principale.

150 Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.



L'on voit que ces textes sont assez complexes. Et, comme si cela ne suffisait pas, les contraintes architecturales, économiques ou patrimoniales qui empêchent de faire réaliser des travaux viennent d'être précisées dans un décret du 13 août 2023 qui... ne renvoie pas aux mêmes contraintes patrimoniales, architecturales ou économiques du décret du 8 avril 2022. De sorte que l'on a à la fois de la complexité et des frottements de textes avec lesdits critères qui ne sont pas tout à fait les mêmes.

En matière de vente, des outils ont été créés, notamment un outil qui peut être très pertinent, mais compliqué à en croire les retours que j'ai de la part des notaires : l'audit énergétique.

Pour les biens notés F ou G sur des monopropriétés, la notion de monopropriété n'est pas évidente à caractériser surtout quand vous avez des maisons qui sont à côté les unes des autres et/ou à cheval sur plusieurs communes. Quand on a des monopropriétés avec plusieurs logements et un local commercial en pied d'immeuble, est-on en monopropriété ? Tout cela est un peu complexe.

Un audit énergétique doit être réalisé. C'est un nouveau document qui doit être établi par des personnes certifiées, et n'est requis que lorsque le DPE réalisé affiche une lettre F ou G. Sauf que, jusqu'au 31 décembre 2024, tout vendeur peut continuer à présenter un DPE ancienne formule. Ce DPE ancienne formule, même s'il est noté E, F ou G, ne signifie absolument pas que le bien conserverait ces notes si un autre DPE était fait suivant la nouvelle formule. L'exigibilité du document pose donc questions.

Notons aussi qu'en matière de copropriété, la loi a rendu obligatoires d'autres documents comme, par exemple, un DPE collectif, qui n'est pas le même que le DPE logement. C'est certes pertinent, mais cela donne un effet mille-feuilles. Ce DPE collectif se voit en effet accompagné d'une obligation progressive selon la taille de la copropriété d'un *projet de plan* pluriannuel de travaux puis, s'il est adopté, d'un *plan* pluriannuel de travaux, nouveau document qui s'ajoute au diagnostic global qui n'a pas été abrogé et qui continue à s'appliquer.

Au final, nous avons un cadre cohérent avec un certain nombre d'outils mis en place, mais qui présente une certaine complexité.

2. L'éparpillement et la complexité de la norme comme autant de freins

2.1. Une pluralité d'outils qui conduit à un problème de lisibilité et d'accessibilité de la norme

L'on voit les objectifs, mais leur mise en œuvre se fonde sur une pluralité d'outils qui sont des outils juridiques qui se recourent, se télescopent. Il me semble qu'il y a là un problème de lisibilité et d'accessibilité de la norme. C'est pour cette raison que tant de personnes concluent à une « interdiction de louer ».

Un bien peut être considéré comme indécemment, mais on peut le louer ; sauf qu'il faudra saisir le juge, qui pourra ne pas condamner le bailleur à condition de justifier



de critères, qui ne sont pas les mêmes critères que ceux des travaux de rénovation. Dans la réalité, cela est incompréhensible.

2.2. Des problèmes de délai

Un autre frein est le calendrier par rapport à la structuration du marché. Je l'évoquais précédemment par rapport aux auditeurs d'audits énergétiques de monopropriétés qui ont plusieurs logements. Il y a des délais quand on veut vendre un bâtiment dont on est pleinement propriétaire et qui comporte trois ou quatre logements ; on essaie de le vendre dans les six mois maximum, sauf que l'on ne trouvera pas d'auditeur dans ce délai-là. Normalement, cet audit est requis à l'avant-contrat. Mais l'on ne peut pas demander au vendeur d'attendre trois ou quatre mois les avant-contrats, d'autant plus que les taux d'intérêt augmentant, les acheteurs veulent des avant-contrats très vite pour pouvoir aller voir leur banque. Il existe donc une problématique de formation de ces professionnels et une problématique de structuration de l'offre.

Ces problématiques sont également très présentes en matière de travaux de rénovation. La versatilité de la norme a comme conséquence que les entreprises ne se lancent pas sur ces marchés, car elles n'ont ni sécurité, ni prévisibilité suffisantes pour employer du personnel, de sorte qu'elles travaillent en cotraitance ; mais c'est du coup par coup, car la cotraitance commence à être juridiquement encadrée. C'est donc un marché qui aura du mal à s'industrialiser, car contrairement à la construction qui est standardisée, la rénovation se fait immeuble par immeuble.

Je ne sais pas si Mme Cosse en parlera, mais je crois que dans le secteur social il y a des soucis au sujet de la rénovation des bâtiments construits dans les années 1970 qui ne pourront jamais s'approcher des standards de la construction neuve.

2.3. Les contraintes financières

L'autre frein qui a déjà été rappelé est l'accompagnement et le financement. Il a été évoqué à plusieurs reprises d'envisager un abaissement des règles de majorités pour décider, en assemblée générale de copropriété, de faire réaliser des travaux de rénovation énergétique. À titre personnel, je n'y suis pas favorable parce que c'est une forme de tyrannie et l'on n'obligera jamais des personnes qui n'ont ni le temps, ni les compétences, ni l'argent à rénover. C'est pourquoi il faut les accompagner et porter le projet avec des porteurs de projets, et puis trouver des techniques de financement. Cela peut-être des subventions, mais aussi des techniques juridiques. Il y a peut-être un moyen d'isoler les parties communes de la copropriété pour les faire porter d'une certaine manière.

Le congrès des notaires a fait une proposition commune sur la possibilité de faire porter la rénovation énergétique des copropriétés par une personne externe au niveau de l'îlot en utilisant la technique du bail à réhabilitation. C'est-à-dire de dissocier, de démembrer, de créer un droit réel sur au moins les parties communes ; ce qui permettrait de mettre un petit peu d'huile dans le moteur de la norme.



Edmond Honorat

*Président de la section des travaux publics du Conseil d'État,
modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup Mme la professeure. Je crois que votre exposé a le mérite d'exprimer la complexité de notre sujet. On a parlé précédemment, et pas seulement en ce qui concerne les professionnels, de ce que le Conseil d'État peut observer toutes les semaines ou presque, à savoir les vicissitudes de textes dont la cohérence n'est pas toujours la principale caractéristique. Je donne la parole à Mme Cosse pour qu'elle nous fasse part de son point de vue sur cette question.

Emmanuelle Cosse

*Présidente de l'Union sociale pour l'habitat,
ancienne ministre du logement et de l'habitat durable*

Merci M. le président. Je suis très honorée d'être invitée à débattre ici sur le sujet de la norme et du logement, sujet complexe, comme vous l'indiquez ; sachant que de la complexité il y en a encore plus sur le texte de loi « climat et résilience » qui est mon quotidien.

1. De l'utilité de la norme

Avant de parler des enjeux de la rénovation, je souhaiterais répondre au sujet du colloque et donner un point de vue, non pas en tant que professionnelle du logement, mais en tant qu'élue locale, sur la manière dont on utilise la norme. Je le dis franchement : je pense que la norme n'est jamais un frein. Lorsqu'elle est brandie comme frein, notamment par les politiques, le législateur ou les gouvernants, je pense qu'il s'agit d'un cache-misère pour ne pas parler d'autre chose. Aussi, mon passé de juriste me laisse à penser que la norme est un outil extrêmement utile dont on a besoin pour faire société, créer de la cohésion et permettre la régulation.

Légitimité, qualité et adaptation de la norme

La question de la légitimité de la norme reste néanmoins posée. Dans les sujets qui traitent du logement, ce que je regrette est qu'au-delà des normes législatives, des PLU, l'on ait des normes additionnelles *infra* législatives qui se rajoutent comme, par exemple, les procédures d'examen en pré-permis de construire par les collectivités sans aucune légitimité, pour en réalité juger en opportunité et non plus de la conformité desdits permis de construire.

À cela s'ajoute la question de la qualité. Aspect sur lequel je reviendrai, car en matière de logement cette qualité est défailante, voire s'aggrave depuis ces dernières années.

Enfin, au-delà de ces deux aspects, il y a la question de l'adaptation de la norme. Question qui a donné lieu à des tentatives intéressantes par le passé. En effet, l'adaptation de la norme a permis de créer le permis de faire, le permis d'innover, et

a essayé de sortir de certains carcans ; mais il s'agit de sujets très peu utilisés, alors même qu'aujourd'hui il existe des outils très intéressants en matière de production de logement. L'adaptation de la norme a également fait évoluer le rapport à la temporalité, notamment en ce qui concerne son calendriers d'application par rapport aux secteurs professionnels et aux contingents des secteurs professionnels quand elle s'applique.

L'histoire du DPE

Lorsque j'étais ministre¹⁵¹, j'ai pris un décret¹⁵² qui modifiait le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent. À l'époque j'avais refusé, notamment auprès des associations du mal logement, de mettre dans le DPE le critère de décence. Cela, surtout parce que nous estimions, en 2016, que le DPE était un outil dépassé et de si mauvaise qualité qu'il y avait un danger à l'utiliser comme arbitre pour savoir ce qui relevait de la décence ou pas. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que, six ans plus tard, cette question revienne dans le texte de loi de 2021 ; mais entre-temps je ne peux pas dire que le DPE soit devenu l'outil fiable et formidable que tout le monde attendait.

La Loi « climat et résilience » a été adoptée au moment où je suis devenue présidente de l'Union sociale pour l'habitat. J'en ai donc suivi l'application et toutes ses vicissitudes.

Un moment, le législateur met en place un cadre général simple, un calendrier et classe les logements. De ce point de vue-là, c'est vraiment intéressant car la loi est écrite de manière très simple. Le problème est qu'elle est basée sur une norme défailante : le DPE, outil en outre aux mains d'un professionnel extérieur, certes certifié, qui décide de l'avenir de votre logement. Aussi peut-on s'interroger d'un point de vue démocratique sur la puissance du diagnostiqueur par rapport au propriétaire. Ce fort déséquilibre est un premier problème.

Le second point à noter est que la loi « climat et résilience » est bien sûr une loi fondamentale sur de nombreux sujets, notamment les questions de logement à travers, par exemple, l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN), mais l'un des soucis majeurs du texte de loi qui embrasse un grand nombre de sujets est qu'il est dépourvu d'étude d'impact. C'est le second problème.

Quand la loi « climat et résilience » a été adoptée, on a dit qu'elle était simple et que le DPE s'appliquait à tous les logements en sachant quand même que le cadre était celui de la loi de 1989¹⁵³. À la première lecture, beaucoup d'acteurs, dont des parlementaires et même le ministère du logement, pensaient que le logement social n'était pas concerné par cette loi. Des représentants de la direction de

151 Ministre du logement et de l'habitat durable de février 2016 à mai 2017.

152 Décret n° 2017-312 du 9 mars 2017 modifiant le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Voir également, dans ce domaine, le décret n° 2023-695 du 29 juillet 2023 portant règles sanitaires d'hygiène et de salubrité des locaux d'habitation et assimilés.

153 Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.



l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) m'ont également affirmé que cela ne concernait que le logement privé. J'ai répondu qu'en lisant la loi l'on s'aperçoit que le Mouvement Hlm est aussi concerné. C'est d'autant plus une évidence que nous représentons 5,6 millions de logements, soit 20 % des résidences principales, et que nous sommes aussi propriétaires bailleurs. Ensuite, quand la loi « climat et résilience » a été mise en application, l'Union sociale pour l'habitat l'a expertisée, en lien avec les cabinets ministériels. Mais personne n'était capable de donner de chiffres fiables en raison d'un suivi statistique défaillant du DPE. C'est très grave. Aux côtés des bailleurs et des fédérations professionnelles, l'Union sociale pour l'habitat a mis six mois à rassembler l'information en provenance de documents papier non numérisés ; au point qu'il a fallu tout remettre à plat et relancer la campagne de DPE.

Un calendrier peu adapté

Entre 2023 et 2025, tous les bailleurs sociaux doivent refaire leurs DPE. Cela concerne quelques 5,6 millions de logements. Mais les diagnostiqueurs ne peuvent pas suivre ce rythme dans beaucoup d'endroits. Souvent, ils ne répondent même plus aux appels d'offres de ce type de commande publique. L'on se retrouve donc avec de très nombreux logements dont les DPE ont expiré, ce qui pose un problème juridique lorsque les locataires viennent tous les jours nous demander un DPE opposable. Parce que nos associations de locataires ont très bien lu la loi et ont compris qu'au 1^{er} janvier 2025, lorsque le DPE diagnostique le logement en G, on ne paie pas de loyer. Le bailleur pourra être entraîné devant le juge. Ce n'est pas une petite question !

Comprenons-nous bien, je ne mets pas en question le texte de loi, car je suis l'une des seules dans le secteur immobilier à le défendre, dans son calendrier comme dans son principe. Mais force est de constater qu'il est très difficile de mobiliser et d'agir sur une norme qui est fragile, peu fiable et fait apparaître une vraie difficulté liée aux diagnostiqueurs.

2. La loi et le décret

Dans ce contexte, j'ai assisté à de nombreuses réunions avec les différents ministères et les diagnostiqueurs pour constater combien nous divergions sur beaucoup de sujets. Sur les DPE, il existe des biais énormes et les calculs sont complexes. L'on a également des sujets d'inquiétude sur les bâtiments haussmanniens, comme sur les petites surfaces qui sont maltraitées par rapport aux grandes. Le résultat de tout cela est que l'on crée de l'inégalité, de l'iniquité, d'autant plus terrible qu'elle ne concerne pas l'obtention d'aides, mais décide de la destination du bien. C'est là un enjeu très problématique qui pose la question de savoir si le législateur est finalement assez outillé et/ou informé quand il prend une telle loi. Sachant que pour modifier cette loi, il faut passer obligatoirement par une autre loi, car ici l'on ne renvoie pas un décret ; ce qui est une erreur fondamentale qui nous bloque pour des années avec un texte de loi inopérant ; ce que tout le monde déplore. Pourtant, il n'aurait pas été difficile de renvoyer à un décret, notamment sur les calendriers ou sur les ratios.



Sans doute faut-il voir dans ce passage obligé par la loi la peur de ne pas avancer assez rapidement sur ce sujet. Mais cela n’y changera rien, car cela concerne au bas mot 6 millions de logements et parmi eux des millions de logements notés G.

Fort heureusement cela touche peu le logement social, dont *seulement* 80 000 logements sont aujourd’hui classés G. Ils seront tous réhabilités en 2025 ; année de bilan où se poseront alors de nombreuses questions concrètes qui risquent de détériorer l’objectif politique (positif) initial affiché vis-à-vis de l’environnement (diminution des gaz à effets de serre, amélioration de l’habitat, de l’accessibilité, etc.).

Dans ce dossier, le problème est que l’on construit sur des normes inopérantes. C’est extrêmement dérangeant parce que l’on pourrait décider de ne plus rien faire, ce qui serait évidemment catastrophique et n’est pas le point de vue des bailleurs sociaux. Nos ressources sont en effet issues des loyers, et si ceux-ci s’arrêtaient la situation deviendrait extrêmement compliquée.

Si je reviens sur ces aspects, c’est qu’ils montrent à quel point, au-delà des ambitions politiques et de leur traduction juridique, en allant parfois trop vite, ou en n’utilisant pas assez le réglementaire, l’on arrive à de grands paradoxes. C’est d’autant plus regrettable qu’il y a eu, ces dernières années, des expériences fort intéressantes en termes d’efficacité sur les sujets liés au logement.

L’article 55 de la loi « SRU »

Vous avez évoqué l’article 55 de la loi « SRU » de 2000¹⁵⁴ qui a été modifié à plusieurs reprises, réécrit et renforcé. C’est un texte qui a plus de vingt ans et qui est encore extrêmement discuté par un grand nombre de collectivités. D’un point de vue de l’efficacité cela s’est révélé positif, puisque l’on a créé des centaines de milliers de logements qui représentent plus de la moitié de la production du logement social depuis vingt ans. En réalité, la norme a très bien fonctionné mêmes si des questions sont toujours discutées (territorialité, effets de bord de ce type de normes, adaptations, etc.).

La réglementation environnementale

De la même manière, une proposition a été faite de la part des fonctionnaires du ministère du logement lorsque j’étais ministre. Ce fut une expérience intéressante pour préparer la réglementation environnementale annoncée dans la loi sur la croissance verte et la transition énergétique de 2015¹⁵⁵. Comme il était impossible d’écrire une réglementation environnementale en un an ou deux, les services du ministère ont proposé à l’époque de créer un label intermédiaire : le label « E+C- » qui n’était pas une norme mais un ensemble de catégories maniant des critères d’énergie, de climat et de carbone¹⁵⁶. C’était une sorte d’échelle de mesure

154 Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, préc.

155 Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

156 Le label d’État « Bâtiments à Énergie Positive et Réduction Carbone », ou label « E+C- », a été lancé par le ministère du logement en novembre 2016. Il repose sur une nouvelle méthode de calcul et de nouveaux indicateurs pour évaluer les performances énergétique et environnementale des bâtiments, dans le cadre d’une construction neuve.



définissant huit niveaux permettant aux professionnels de gravir des étapes sans blocage ou impossibilité. Surtout, cela a fourni à l'époque au ministère des données techniques qui ont permis de préfigurer la prochaine réglementation environnementale « RE 2020 ». Notons que les calculs sont sortis avant la négociation avec l'ensemble du secteur professionnel, ce qui a fait qu'ensuite l'on est revenu sur les arrêtés.

Si je cite cet exemple c'est pour préciser qu'il y a eu à l'époque des normes trop dures, ou trop fondées sur des calculs mathématiques théoriques, tant il s'agit d'exigences techniques dont on ne maîtrise pas toujours les données. C'est pourquoi il nous a fallu trouver d'autres solutions de travail.

Dans ce contexte, ce qui m'importe c'est que la réglementation que l'on met en place soit utile. Pour cela, cette réglementation doit fixer des ratios d'exigence de performance (énergétique) des bâtiments neufs, notamment sur la base des calculs de l'impact carbone sur la durée de vie des logements, qui sont des données de base fournies par les constructeurs et producteurs des matériaux de construction qui ensuite renseignent d'autres données beaucoup plus fines.

Et si le maître d'ouvrage ne dispose pas de ces données, il lui sera appliqué des niveaux de base qui détérioreront sa performance énergétique supposée.

Ce n'est en effet ni à l'État, ni au maître d'ouvrage de maîtriser ces données, c'est au constructeur avec, en arrière-plan, le délicat sujet de la responsabilité, en cas de données défaillantes qui ne lui permettent pas de certifier la performance énergétique. Ensuite, bien sûr, il y a la nécessité de respecter le plan local d'urbanisme (PLU). Nous sommes dans ces exigences-là avec le PLU bioclimatique¹⁵⁷ de la Ville de Paris.

Il faut bien noter que tout ceci est nouveau, et que peu importe en réalité la créativité ou l'intelligence du bâtiment si le constructeur est incapable de remplir les données des matériaux et celles du cycle de vie du bâtiment. En ce cas, il ne pourra pas se prévaloir de la performance énergétique du bâti. Or je ne suis pas sûre qu'à l'époque tout le monde a eu conscience de cela. C'est pourquoi je rappelle que la production des données techniques n'est pas produite par l'État, mais seulement contrôlée par des organismes d'État en se basant sur les déclarations des industriels.

Dans le futur, l'on retrouvera la même exigence dans le secteur de la rénovation. Ainsi, lorsque l'État demandera non pas d'avoir des rénovations performantes « globales » mais qu'il imposera un label qu'il calculera, ce sera exactement le même sujet et cela rendra les choses plus difficiles. Ceci est nouveau pour tous les acteurs du logement, y compris les maîtres d'ouvrage (État ou propriétaire qui finance les travaux) et fait partie des choses que nous maîtrisons peu.

157 Après deux années de concertation citoyenne, le Conseil de Paris a arrêté le 5 juin 2023 le projet de PLU qui pour la première fois est un PLU bioclimatique, dont la particularité est de définir, pour les quinze années à venir, les orientations de la capitale en conciliant notamment réponses à l'urgence climatique et amélioration du cadre de vie.



Conclusion

Au-delà des problèmes de lisibilité, de compréhension et de calendrier inadapté, le point d'attention que je veux transmettre, en tant que présidente de l'Union sociale pour l'habitat, c'est de conserver une lecture très républicaine de la norme, y compris d'un point de vue territorial.

Or, sur les questions de logement, l'on constate en France une application inégale de la norme. Par exemple, il est à noter que l'application de la loi « SRU » cache en réalité un contrôle en opportunité des préfets. La Commission nationale SRU, dans laquelle les bailleurs sociaux siègent, rend des avis motivés, mais les préfets établissent les arrêtés de carence. À cela, il faut ajouter le fait que le secteur social est déjà extrêmement normé et contrôlé en raison du poids considérable du secteur public en France ; aspect que je ne remets pas en cause, mais qui explique pourquoi l'on a au final des normes extrêmement contraignantes. Cela pose question dans les moments où l'on relance les débats sur la décentralisation et sur les questions d'égalité républicaine et d'application des normes. Dans ce contexte, il est donc intéressant de continuer à discuter des enjeux de l'expérimentation de la norme, sous couvert bien sûr d'assurer l'égalité de tous en la matière.

Edmond Honorat

Président de la section des travaux publics du Conseil d'État,
modérateur de la table ronde

Merci beaucoup Madame la présidente pour votre exposé, qui était très franc et qui a abordé de nombreux points. Vous avez insisté sur la temporalité de la norme, avec deux moments fondamentaux : sa fabrication et son application.

Vous avez aussi évoqué l'absence d'étude d'impact. C'est une insuffisance que le Conseil d'État déplore régulièrement lors de l'examen des projets de loi et des projets de décrets d'application. Trop de normes sont proposées sans réflexion préalable suffisante, sont mal conçues ou mal rédigées. Vous avez également insisté sur le fait que la loi est parfois, non pas trop bavarde, mais trop précise. C'est un constat que nous faisons aussi et cela n'est pas le fruit du hasard : il arrive que le législateur ne souhaite pas laisser au Gouvernement le soin de régler un certain nombre de points et s'empare du sujet, même si parfois ce qu'il édicte n'est pas très clair.

Il y a enfin, et surtout, une temporalité particulière, qui est la temporalité d'application. On voit bien qu'il faut du temps pour réaliser certaines réformes dans le domaine du logement et qu'en conséquence, il faut laisser aux différents acteurs le temps de se préparer et de s'adapter. Malheureusement, le temps est une contrainte dont tout le monde souhaite s'affranchir aujourd'hui ; ce qui ne favorise pas la cohérence dans l'action et augmente les problèmes d'applicabilité de la norme.

Je donne maintenant la parole à Monsieur Vincent Mahé.



Merci M. le président. Le sujet de cette séance nous invite à nous demander ce que signifie vraiment « habiter mieux ».

Deux approches se présentent : l'approche *normative*, qui est celle des pouvoirs publics, où « mieux » renvoie à une forme d'optimum social, avec parfois une connotation presque morale. Dans ce cadre-là, « habiter mieux » signifie surtout « restructurer » le parc immobilier, avec moins de bureaux et plus de logements, rénover le bâti pour améliorer ses performances énergétiques et le rendre plus accessible aux personnes handicapées, construire plus de logement sociaux ou abordables. Et puis, il y a une seconde approche *utilitariste*, consommatrice, qui est celle du grand public, où « mieux » prend une coloration hédoniste. Dans ce contexte, « habiter mieux », signifie « avoir une belle maison ».

Heureusement, le sondage que vous avez cité le montre bien : les deux approches sont largement convergentes, personne n'ayant envie d'habiter une passoire thermique.

Toutefois, ces deux approches divergent sur certains points. Comme cela a été dit, la norme n'est pas toujours acceptée. Il y a aussi des mots comme « maison individuelle » ou « résidence secondaire », qui n'ont pas toujours bonne presse chez les urbanistes et les responsables de la politique du logement ; mais qui restent cependant des aspirations très profondément ancrées dans la société française. Et ces aspirations ne sont pas uniquement tournées vers le passé, comme on a pu le constater lors de la crise du Covid-19, où l'on a commencé à assister à des phénomènes de bi-localisation, avec des familles s'installant à une heure des grandes villes dans une maison individuelle tout en gardant un pied-à-terre en ville.

Le fil conducteur de mon propos est qu'il ne faut jamais perdre de vue les objectifs de l'approche normative, parce que ce sont tout simplement des objectifs d'intérêt général. Mais il est impossible de les mettre en œuvre sans prendre en compte le contexte économique, les aspirations des utilisateurs et les contraintes des opérateurs.

Dans ce cadre, la norme n'est jamais un frein ; mais elle n'est une réussite que lorsqu'elle s'appuie sur le contexte économique et les capacités d'action réelles des opérateurs. Pour cela, il faut sans doute se donner un certain nombre de priorités.

Une norme favorisant les transformations immobilières

Un des premiers enjeux, pour le pouvoir normatif, est de faire émerger une économie de la transformation immobilière, notamment en ce qui concerne la rénovation énergétique et la transformation de bureaux en logements. Cette économie de la transformation immobilière, et non plus de la construction, implique de tourner vers de nouveaux usages les centres commerciaux désaffectés et les bureaux obsolètes. L'on estime qu'il y a entre 150 000 et 200 000 m² de



bureaux obsolètes en région parisienne. À titre personnel, je pense que ce chiffre est en dessous de la réalité compte tenu des évolutions récentes du marché de l'immobilier et de l'essor du télétravail. Et bien sûr, il faut aussi rénover le parc des logements.

Autrement dit, il faut passer, pour simplifier, du modèle de la « ville nouvelle » à celui de la « rénovation de la ville » : un modèle qui ne vise plus l'urbanisation des champs de betteraves, mais qui favorise la transformation immobilière. En ayant tout de même conscience que si l'urbanisme extensif a si bien fonctionné, et continue parfois à bien se porter, c'est parce qu'il rencontre une forme d'approbation : auprès du secteur de la construction, parce que le modèle est simple et peu coûteux ; auprès de beaucoup de familles, parce que cela crée des lotissements avec jardins, et auprès de certaines collectivités parce que les bâtiments tertiaires qui s'installent créent de la richesse foncière et des ressources fiscales.

Une norme adaptée aux réalités locales

Cette économie de la transformation immobilière ne peut vraiment émerger qu'à un échelon décentralisé, pour une raison simple qu'a très bien soulignée Madame la députée Le Meur : l'immobilier est toujours une question locale.

Une rénovation thermique coûte environ 80 000 euros. Pour une famille de type CSP+¹⁵⁸ qui emménage dans un appartement parisien, c'est un budget de travaux tout à fait acceptable qui s'incorpore au coût d'acquisition. Mais à Saint-Omer, à Montauban ou à Redon, c'est plus que le prix de l'appartement. L'on retrouve ce que disaient nos invités de l'OCDE, Rüdiger Ahrend et Boris Cournède, quand ils montraient la carte de l'évolution des prix en France : sur 85 % du territoire français, au cours des vingt dernières années, les prix ont en moyenne baissé ; en revanche, le prix de l'immobilier a fortement augmenté dans les quelques endroits où la population s'est concentrée, donc dans les grands centres urbains.

Quand on édicte des normes à l'échelon national, l'on risque donc d'accroître la déprise de certains territoires. Le problème des cœurs de ville, qui est la nouvelle tragédie des espaces communs, est en partie lié à des normes trop centralisées.

Ce phénomène n'affecte d'ailleurs pas seulement le secteur privé, mais aussi l'immobilier public. L'État a de plus en plus de mal à construire des gendarmeries en milieu rural. Elles ne sont pas luxueuses : en pratique, elles s'apparentent à des casernes. Mais dans l'état des normes actuelles, même ce cahier des charges frugal se traduit par un coût de construction au mètre carré de l'ordre de 2 000 euros hors taxe. Le service des Domaines refuse donc en général le projet, ou le retarde, parce que ses bases de données lui indiquent que les logements, certes anciens, valent dans ces zones rurales 1 200 ou 1 500 euros au m². Tous les élus qui ont essayé d'implanter une caserne de gendarmerie sur leur territoire se heurtent à cette difficulté.

158 Catégories socioprofessionnelles les plus favorisées en France.



Indépendamment de la valeur du foncier, il est clair que la rénovation énergétique ne peut pas obéir aux mêmes règles, par exemple, à Menton ou dans le Jura.

Cela pose la question de l'échelon adéquat. L'échelon national a ses limites, on le voit, pour l'édiction de toutes les normes, surtout s'agissant de dispositifs qui doivent encore se roder, comme le diagnostic de performance énergétique, dont beaucoup d'intervenants ont souligné les insuffisances. Cela ne signifie pas nécessairement que l'échelon municipal doive concentrer toujours plus de pouvoirs, non seulement dans la délivrance des permis de construire, mais aussi dans l'adaptation et l'interprétation des normes d'urbanisme : il doit en effet composer avec de nombreuses « demandes » locales qui, s'ajoutant aux contraintes nationales, forment beaucoup de résistance à l'action de rénovation/construction. Là encore, la comparaison avec l'OCDE était intéressante : le fait que la France a des communes de petite taille accroît ce phénomène de résistance locale.

C'est donc probablement à l'échelon régional que l'on doit réfléchir à la possibilité d'adapter les normes de mixité sociale et de performance énergétique, le tout dans une logique d'application de la loi républicaine, qui impose d'avoir des règles réellement appliquées et acceptées par tous.

Une norme applicable : quels bras pour la mise en œuvre ?

Un autre élément essentiel tient à ce que, si les normes doivent être locales, elles doivent aussi être applicables. Je rejoins les propos de nombreux intervenants sur la difficulté à industrialiser la rénovation : les progrès sont d'autant plus difficiles que chaque bâtiment est singulier et que les propriétaires individuels sont souvent démunis face à des travaux importants.

Madame Emmanuelle Cosse a montré le poids financier que la rénovation représente pour les bailleurs sociaux, notamment dans une période où les taux d'intérêt remontent. Mais, quel qu'en ait été le coût, les bailleurs sociaux, qui sont en France les seuls bailleurs institutionnels à disposer de parcs importants, ont très largement fait le travail de rénovation. Même s'il reste encore des étiquettes à améliorer, ils sont, dans l'ensemble, très en avance sur le reste du parc immobilier.

Dans ce contexte, il reste donc essentiellement à s'occuper des copropriétés ou des bailleurs locatifs privés, qui ont souvent accédé à ce statut à travers les dispositifs d'investissement défiscalisé mis en place au cours des trente dernières années. La rénovation progresse donc beaucoup plus lentement : ces propriétaires n'ont en effet pas toujours la volonté ou les moyens de rénover, ils doivent composer avec la copropriété, et n'ont pas non plus la maîtrise technique nécessaire pour conduire des travaux.

En matière de rénovation, une figure est de plus en plus mise en avant : il s'agit du mandataire, qui est un professionnel qui fait le lien entre les entreprises de rénovation et le particulier, et qui éventuellement va chercher les aides, les subventions et les certificats d'économie d'énergie. Mais il faut noter que ces entreprises de mandataires, qui se sont constituées assez largement au départ



en travaillant avec les parcs institutionnels de bailleurs sociaux, ont plus de mal à opérer avec les particuliers et restent très fragilisées par l'instabilité de la norme et le doute sur son applicabilité.

Si l'on prend l'exemple du dispositif de MaPrimeRénov', on s'aperçoit que celui-ci a changé tous les quatre mois et reste difficile à décrypter. Évidemment, les services de l'État sont très vigilants sur les contrôles, à juste titre, mais cela fragilise le modèle économique des opérateurs. Accessoirement, quand on fera dans quelques années le bilan de l'action de ces mandataires, il est possible que l'on constate qu'ils ont capté une grande partie des subventions.

Autant que le modèle du mandataire, il faut donc favoriser l'émergence de bailleurs institutionnels privés. C'est l'objet du logement intermédiaire. L'on ne progressera pas rapidement dans la rénovation du parc privé si l'on n'a pas davantage de bailleurs institutionnels privés. Ce qu'il est convenu d'appeler la « pierre-papier » peut contribuer à la réalisation de cet objectif : le propriétaire reste, ultimement, une personne physique, mais toute la charge opérationnelle repose sur le gérant. C'est la forme privée que peut prendre l'institutionnalisation.

Je précise qu'il y a aussi une forme publique qui existe et qui fonctionne bien : le conventionnement avec l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH). Il permet à des bailleurs physiques de passer avec l'agence un contrat qui leur donne une aide financière, les guide dans les travaux et leur permet ensuite de déléguer la gestion de leur bien immobilier.

Une norme appliquée

La norme la plus importante n'est pas celle que le législateur édicte, c'est celle qui est appliquée.

Dans le cadre de ce que l'on appelle l'urbanisme de négociation, il existe un écart de plus en plus grand entre la norme, quel que soit son niveau (national, PLU), et ce que le maire autorise, avec des procédures qui s'allongent et des exigences extra-légales ou para-légales qui se multiplient.

Comme les comparaisons avec l'OCDE le montraient, la France se caractérise à la fois par un *corpus* de normes très important et par une procédure très longue d'autorisations et de contrôle. Peut-être faut-il choisir entre les deux, et se dire que des opérateurs professionnels, comme par exemple les bailleurs sociaux, devraient pouvoir débiter les travaux s'ils sont sûrs de respecter la réglementation – quitte à ce que le juge les rattrape s'ils se sont trompés. L'idée du permis de construire auto-délivré doit être examinée avec attention.

Dans le cadre de mes fonctions, j'ai étudié probablement une trentaine de dossiers de transformation d'immeubles de bureaux importants en immeubles de logement en région parisienne. À l'époque, le marché était un peu moins favorable parce que le prix des bureaux avait moins baissé qu'aujourd'hui. En principe, notamment avec ce qui a été fait dans la loi « ELAN », de telles opérations ont droit à un bonus de constructibilité de 30 %, nécessaire pour équilibrer le bilan financier. Mais il n'est



jamais arrivé que le maire accepte de délivrer un permis exploitant complètement ce bonus ; ou, lorsqu'il le faisait, il imposait des exigences supplémentaires qui déséquilibraient l'opération.

Dans ce contexte, le véritable enjeu reste donc la question de la territorialisation, mais au bon niveau, ainsi que la façon dont la norme est appliquée. Réussira-t-on la rénovation des logements et la conversion des bureaux ? Ou va-t-on neutraliser de plus en plus de mètres carrés ? Cela dépend de la manière dont la norme sera conçue et appliquée.

Une fiscalité cohérente avec les objectifs poursuivis

Le dernier élément que je souhaitais évoquer est la fiscalité, tant elle conditionne l'effort de rénovation.

Du côté des institutionnels, l'impôt a plutôt baissé. En revanche, pour les particuliers propriétaires-bailleurs, la fiscalité s'est beaucoup alourdie durant ces quinze dernières années. Le dynamisme des dépenses des collectivités territoriales, dont les ressources reposent largement sur l'immobilier, nourrit ce phénomène. Mais l'État central y a contribué, avec l'instauration de prélèvements sociaux sur les revenus fonciers (17,2 %), l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) pour ceux qui y sont astreints, la suppression de la taxe d'habitation qui entraîne une augmentation corrélative de la taxe foncière, et la réforme progressive des valeurs locatives cadastrales.

Ce choc fiscal complique encore les choses, dans un contexte où, on l'a vu, les coûts de rénovation sont, sur une large partie du territoire, au-dessus de la valeur du bâti.

La fiscalité de l'immobilier doit donc être mise en cohérence avec les objectifs que les pouvoirs publics se donnent en termes d'amélioration du parc. À quoi bon taxer d'une main si c'est pour se retrouver dans l'obligation de subventionner de l'autre ? On peut sans doute faire l'économie de beaucoup de dispositifs de réduction fiscale. Mais il faut aussi alléger les impôts sur le stock, mettre en cohérence la fiscalité des bailleurs avec la charge de rénovation qu'ils vont devoir affronter, et peut-être aussi prévoir un taux de TVA plus bas quand il y a transformation d'actifs tertiaires en logements.

Conclusion

On aura compris que la situation actuelle recèle à la fois des risques et des opportunités.

Au nombre des opportunités, l'on peut compter la manière dont toute la filière de la construction s'est emparée de la question de l'efficacité énergétique, ainsi que les évolutions de la distribution et du marché du travail, qui créent un cadre favorable à la transformation de l'immobilier tertiaire en logements.

Mais il y a aussi des risques : la durée de chaque redéveloppement s'allonge à mesure que, partout, la procédure fournit des armes redoutables aux résistances



micro-locales ; à vouloir imposer à tous les mêmes exigences, on risque par ailleurs d'accélérer la déprise des territoires périphériques et d'effacer plus de logements que l'on est raisonnablement capable d'en construire, alors que les besoins sont criants.

C'est l'ensemble de ces tendances que la norme doit prendre en compte, de manière pragmatique, pour qu'elles ne se transforment pas en pièges, mais deviennent de véritables dynamiques, au service de l'objectif d'« habiter mieux ».

Edmond Honorat

Président de la section des travaux publics du Conseil d'État,
modérateur de la table ronde

Merci beaucoup de ce retour d'expérience, de cette réflexion et des propositions qui en découlent. Je donne maintenant la parole au public pour un échange de questions/réponses avec les intervenants.



Échanges avec la salle

Question du public

L'on a évoqué la notion de compensation dans les communes pour dire finalement qu'il ne s'agirait que d'une manière d'interdire qui ne dit pas son nom. Pourquoi les parlementaires n'interdisent-ils pas simplement les types de baux qu'ils estiment être préjudiciables à l'intérêt général ? Et ne serait-il pas plus intéressant que le législateur passe plus de temps à essayer de « nettoyer » les lois qui créent de la norme plutôt que d'ajouter sans cesse de nouveaux textes avec de nouvelles contraintes ?

Annaïg Le Meur

À titre personnel, j'estime que le toilettage des lois est un élément important auquel le législateur devrait davantage s'atteler, malheureusement cet objectif de simplification du droit est aujourd'hui négligé au profit de l'évaluation, qui s'est développée sans forcément amener la suppression des dispositions obsolètes ou préjudiciables aux acteurs économiques.

En tant que parlementaire, je suis favorable au toilettage législatif, notamment avec l'aide de doctorants car mon équipe est restreinte et nous avons besoin d'aide pour la relecture. Il en est de même pour les rapports que nous produisons : les auditionnés vont voir un parlementaire, puis un autre pour un rapport similaire. Tout cela crée une usure de l'envie que peut avoir le parlementaire à s'investir dans des dispositifs de toilettage substantiel. Il faudrait raisonner cela, et simplifier les dispositifs issus des lois sur le logement.

En ce qui concerne la notion de compensation, il faut bien noter qu'elle ne s'applique pas partout. Par exemple, elle n'est pas appliquée chez moi en Bretagne, ce qui en fait à mes yeux une notion intéressante mais relativement théorique. En revanche, le Pays Basque est très demandeur de la compensation. Or tout cela n'est pas inscrit dans la loi. C'est pour cela que l'on est en train d'étudier son impact réel sur le terrain. Mais, à partir du moment où l'on a acheté un bien sur un territoire très tendu d'un point de vue de l'offre immobilière, cela reste pour moi une façon détournée de vous obliger à acheter un second bien ; ce qui concrètement est une manière d'interdire l'usage du locatif de tourisme dans certaines régions. L'on notera que ce type de loi existe aussi à l'étranger et que les solutions proposées varient d'un pays à l'autre.

En France, les maires nous opposent souvent la notion d'économie touristique qui est importante pour leur territoire. Pourtant, dans l'étude qui est

à paraître¹⁵⁹, l'on montre qu'en termes de PIB il est beaucoup plus intéressant de mettre en place une économie réelle qu'une économie de tourisme ; autrement dit, l'économie à l'année rapporte davantage qu'une économie de tourisme, ce qui paraît évident pour certains, mais n'est pas forcément compris par tout le monde, d'où le fait que beaucoup de territoires orientent leurs dispositifs de façon inopportune.

Pour l'instant, cette notion d'interdiction n'est pas portée par les acteurs locaux ou le législateur. Je suis consciente qu'il y a là un manque de positionnement franc de notre part, mais pour l'instant j'en suis toujours à analyser cette notion de compensation parce que tous les territoires sont inégaux devant elle et n'en sont pas saisis. Pour cette raison, la démarche n'est pas très franche et demande que l'on continue à l'analyser.

Question du public

En faisant du DPE l'alpha et l'oméga d'une politique qui concerne finalement plus la décence du logement qu'autre chose, les bailleurs privés pensent qu'à partir du moment où ils ont la bonne lettre, ils possèdent le sésame du logement décent et peuvent le louer. Parfois, cela va même plus loin lorsque la question du DPE concerne la valeur patrimoniale du bien, au point d'avoir un impact sur la transmission. Ne peut-on pas être plus clair sur ce sujet ? Quid également des permis de louer signés par les maires pour des zones qui abritent des logements non décents que n'ont pas révélés les diagnostics obligatoires ?

Gwenaëlle Durand-Pasquier

Il n'y a pas d'interdiction de louer au sens où il y a une obligation contractuelle de mettre à disposition un logement qui présente certaines caractéristiques, mais c'est une obligation contractuelle qui peut être exécutée également par une prestation de travaux, et dans ce contexte ne pas mettre en location signifie presque encourir une sanction pénale. Il y a un arsenal pour les bâtiments insalubres. Il y a l'arsenal des marchands de sommeil, mais la conséquence de l'obligation de mettre à disposition sur le marché un logement qui présente telle ou telle performance énergétique entraîne (selon les cas) l'obligation de faire des travaux, au risque d'encourir une sanction de la part du juge qui peut toutefois ne pas condamner à l'exécution desdits travaux en raison de dérogations. C'est une obligation de mettre à disposition un logement décent, et les exceptions à ces obligations sont extrêmement indirectes et doivent passer par la loi. Mais l'on pourrait penser qu'une dérogation puisse être obtenue par un tiers comme, par exemple, un bureau d'études.

À Rennes, on a des bâtiments qui sont à pans de bois. Tous les ingénieurs du bâtiment avec lesquels j'ai discuté m'ont dit qu'on ne fera jamais d'isolation

159 Assemblée nationale, Rapport n° 1928, I. Echaniz et A. Le Meur, Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de loi visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue (n° 1176), enregistré le 29 novembre 2023, préc.

totale permettant d'atteindre la lettre B ou C parce que la Bretagne étant légèrement humide, si on isole, il y aura de la mэрule qui est un champignon lignivore, redouté par les propriétaires de biens immobiliers, qui dévore le bois ; et une pathologie du bâtiment sera immédiatement créée. Est-il absolument nécessaire que le locataire saisisse le juge pour demander des travaux, et que le juge demande une expertise pour démontrer cela ? Je ne le pense pas.

L'autre solution serait que la norme soit très claire, et indique que l'on ne puisse pas louer. Mais l'on sort ici du parc de logements des biens qu'architecturalement et patrimoniallement les locataires souhaitent habiter.

Vincent Mahé

Et surtout, on ne « sortirait » pas que des biens, on devrait aussi expulser des locataires !

Gwenaëlle Durand-Pasquier

Oui, que fait-on des locataires ?

Emmanuelle Cosse

Sur le lien décence-insalubrité, on aurait pu évoquer l'arsenal insalubrité et marchands de sommeil. Objectivement, j'estime que l'on a échoué sur ce sujet. En revanche, je pense que la dernière évolution législative est la plus utile, mais cela fait quand même cinquante ans que l'on essaie d'éradiquer l'habitat insalubre et qu'on a réussi dans certains endroits et échoué dans d'autres. Et je ne pense pas qu'en la matière la norme ait été un frein ou un moteur. D'ailleurs, on notera qu'il existe toujours une confusion entre décence et insalubrité ; et que même avec un DPE correct l'on peut avoir des logements impropres à l'habitation. Au final, je pense que l'on n'a pas assez progressé sur le contrôle des habitations par rapport à la question de la salubrité qui est, me semble-t-il, un sujet essentiel, et qui rejoint les problèmes rencontrés avec ceux que l'on nomme les marchands de sommeil.

À propos du DPE, il faut noter qu'actuellement les bailleurs sociaux sont amenés à faire des cartographies de leur patrimoine. Dans ce domaine, l'on parle d'attractivité, de classement. Mais l'étiquette DPE globale qui est présentée, notamment dans les déclarations extra-financières adossées au rapport d'activité, sera prise en compte demain dans la taxonomie¹⁶⁰. De sorte que l'on aurait pu aussi parler de la taxonomie sur la norme ; cela aurait été un débat intéressant issu des exigences européennes.

Demain, le DPE risque de qualifier la valeur du patrimoine du bailleur pris en compte par les banques, par exemple pour la garantie des prêts. Je ne l'espère pas, mais la Caisse des dépôts pourrait décider dans l'avenir qu'au-delà de

160 Science qui consiste à nommer, décrire et classer.

l'indexation des prêts sur les taux du livret A, elle pourrait regarder la qualité patrimoniale d'un bailleur par rapport à son étiquette DPE.

En effet, l'on fait d'un document, qui est au départ un document technique et de classification, l'alpha et l'oméga de beaucoup de choses, y compris de lectures de la décence et de la valeur d'un bien, voire de la qualité d'un organisme de logements sociaux. C'est assez inquiétant, d'autant plus que nous n'avons pas d'instance de médiation autour du DPE avec les ministères. À côté de la loi, il n'a pas été décidé de créer un comité ou un conseil qui serait une instance régulière capable de discuter des problèmes liés à cette norme. Nous avons des réunions, généralement assez vives, mais qui sont irrégulières car sans clause de revoyure.

L'on aurait pu penser qu'au vu de son importance, le DPE aurait pu bénéficier de rendez-vous réguliers, fixés par décret, dans un cadre normé, pour analyser la suite à donner à cet indicateur clé. Or ce n'est pas le cas, et cela devient extrêmement compliqué pour le législateur et le Gouvernement qui se sont dépossédés d'une partie des moyens d'agir.

C'est pour cela que la puissance d'éléments techniques dans les normes liées au logement m'interroge, car en fait on ne les maîtrise pas tous, alors même qu'ils semblent guider les choix des politiques.

Edmond Honorat

*Président de la section des travaux publics du Conseil d'État,
modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup. Nous sommes arrivés à la fin de notre table ronde. Je remercie très vivement tous nos intervenants pour la richesse et l'intérêt de leurs contributions ainsi que le public pour sa participation active. Et je convie maintenant le professeur Périnet-Marquet à venir prendre place à la tribune pour conclure ce colloque.

Hugues Périnet-Marquet

Professeur émérite de l'université Panthéon-Assas, président du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilière (CNTGI)

Professeur agrégé de droit privé et docteur en droit, Hugues Périnet-Marquet a commencé sa carrière à l'université de Poitiers. Il a également été expert auprès de la DG III de la Commission des communautés européennes (1992-1993). En 1998, il rejoint l'université Panthéon-Assas, où il est appelé par le professeur Philippe Malinvaud pour enseigner et transmettre le droit immobilier, ce qu'il fera à travers le master 2 « Droit immobilier et de la construction » qu'il dirigera jusqu'en 2021. Ancien président du département de droit privé de l'université Panthéon-Assas (2016-2020), dont il était par ailleurs membre du conseil d'administration, et ancien directeur du Centre d'études et de recherche sur la construction et le logement (CERCOL) de Paris 2, Hugues Périnet-Marquet est président de l'Association française de droit de la construction (AFDC) depuis 2003, directeur du juriscasseur *Construction* et de la revue *Construction urbanisme* depuis 2009, et a été membre du conseil de direction de l'*European Society for Construction Law* de 2012 à 2022. Parallèlement aux chroniques régulières qu'il rédige pour plusieurs grandes revues juridiques, il enrichit ses activités par des travaux de recherche ou des propositions de réforme, dont celle du droit des biens *via* l'Association Henri Capitant (2006-2008) ou, plus proche (2015-2019), celle de la copropriété au travers des travaux du Groupe de recherche sur la copropriété (GRECO) dont il a quitté la présidence en 2019 à la suite de sa nomination à la tête du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières (CNTGI).

Monsieur le vice-président,
Mesdames et Messieurs les présidents,
Mesdames et Messieurs,

Je remercie le Conseil d'État de m'avoir fait l'honneur de me demander de clore ce colloque sur le logement, sujet passionnant porté par des interventions variées et extrêmement intéressantes dont je vais essayer de faire le bilan.

Le thème était : « La norme, frein ou moteur pour le logement ? ». Ces mots ne sont pas sans suggérer une métaphore automobile. Or, dans une voiture, frein et accélérateur ont un impact différent. Un appui sur le frein, arrête la voiture. Une sollicitation de l'accélérateur peut n'avoir aucun effet si l'essence fait défaut.

La norme peut donc être, à la fois, frein et accélérateur. La norme qui bride est toujours efficace. Celle qui, au contraire, se veut moteur ne fonctionne que si le réservoir a été rempli d'un carburant qui est, en l'espèce, celui des divers

financements possibles. Le président Lombard, lors de l'ouverture du colloque, a d'ailleurs parfaitement résumé la situation en disant que le logement était une question de taux d'intérêt.

Le financement du logement peut se faire spontanément par les opérateurs privés qui sont alors guidés par la seule loi du marché. Il peut également dépendre d'une intervention étatique utilisant la norme de deux manières distinctes.

L'État peut utiliser la norme pour créer et distribuer des aides ou des subventions, ce qu'il a fait très largement.

Il peut également contraindre les opérateurs privés (cela peut être des particuliers) à mettre du carburant dans la voiture. Il crée ainsi, par la norme, des professions nouvelles aux prestations payantes obligatoires, comme celle des diagnostiqueurs et des obligations de travaux nouvelles, par exemple en matière de performance énergétique, qui vont ainsi dynamiser le secteur du logement. Mais cette norme incitative n'est vraiment efficace que si elle intervient dans un contexte économique globalement favorable. Elle demeure, de ce point de vue, un élément assez secondaire puisqu'elle est dépendante de cet environnement.

Mais cet instrument, pourtant de portée modeste, est doublement instrumentalisé :

- de manière positive, la norme, supposée parée de toutes les vertus, est souvent appelée à la rescousse pour créer un appel d'air, voire pour « débloquer » ; mot magique qui signifie que l'on demande à la norme de faire le contraire de ce qu'elle a fait auparavant ;
- de manière négative, elle est tout aussi souvent érigée en « bouc émissaire » idéal de la crise. La norme est rendue responsable de tous les dysfonctionnements du logement. Elle devient le cache-misère commode de la volonté politique, elle qui n'est rien d'autre que la traduction juridique d'une telle volonté et n'a pas d'existence autonome.

En gardant ainsi à l'esprit que la norme n'a d'efficacité positive que si elle est corrélée à un élément économique favorable, et qu'elle est toujours la traduction juridique d'une volonté politique, mon intervention consistera à rappeler quelques aspects de nos travaux d'aujourd'hui en voyant comment se caractérise la norme (1), quel est son bilan coût/avantage (2) et quelles pourraient être ses perspectives d'évolution (3).

1. Caractères actuels de la norme

Ils peuvent se résumer en trois mots : profusion, complexification et privatisation partielle

1.1. Profusion

La massification des normes, y compris en matière de logement, est une évidence qui a depuis longtemps fait l'objet d'études, de rapports, et sur laquelle il n'est pas nécessaire d'insister. Elle découle de quatre facteurs principaux :



- l'application systématique du principe action/réaction très en vogue qui se traduit par la formule : « un jeune : une solution »¹⁶¹, un problème : une norme. Pour des acteurs souvent désarmés face à la tournure d'événements qu'ils ne maîtrisent pas, la règle donne un sentiment de maîtrise rassurante ;
- l'apparition de nouvelles problématiques, notamment écologiques sur lesquelles il n'est pas besoin de revenir, tant elles ont fait l'objet d'excellentes présentations tout au long de ce colloque ;
- l'éparpillement des décideurs. La décentralisation bégaye un peu et l'on se demande parfois qui, de l'État ou des collectivités territoriales, doit être considéré comme le décideur le plus pertinent. De même, les rapports du droit français et du droit européen sont source de débats ;
- l'auto-alimentation de la norme, rappelée par M. Botteghi lorsqu'il a précisé que la norme appelle la norme. Finalement, la norme est devenue une drogue dure largement consommée et dont les doses doivent être constamment augmentées pour garder le même effet.

1.2. Complexification

Elle découle pour l'essentiel du contenu même de la règle, dont la qualité rédactionnelle est, en matière de logement, très loin de celle du code civil, et a deux causes essentielles : la nécessité de traduire une règle technique et la volonté de tout régir.

Une règle juridique ne peut d'évidence être simple lorsqu'elle doit appliquer une norme technique complexe. Certains décrets ou arrêtés sont remplis de formules mathématiques que bien peu peuvent comprendre. L'exemple des diagnostics opportunément relevés par la présidente Cosse et la professeure Durand-Pasquier est ainsi particulièrement révélateur.

Les normes de plus en plus nombreuses deviennent donc de plus en plus mystérieuses et, comme tout mystère, confinent au sacré ; leur *corpus* s'apparente à une forme de religion. Mais qui dit religion dit adeptes et médiateurs chargés de faire comprendre le mystère. Nous avons donc, aujourd'hui, des grands prêtres de la norme qui sont les « experts ». Mais les ministres de ce culte ne sont, manifestement, pas trop sûrs d'eux-mêmes. Dès lors, rien d'étonnant à ce qu'en matière de normes se multiplie le nombre d'agnostiques, voire d'athées ; ce qui pose problème au regard des buts visés.

En effet, pendant longtemps, les conséquences de la règle n'eurent d'effets directs et immédiats qu'à l'égard des professionnels. Les normes techniques de construction étaient ainsi essentiellement le problème des seuls constructeurs (architectes, ingénieurs, entrepreneurs, artisans). Or, aujourd'hui, existent des normes tout aussi complexes, par exemple en matière de performance énergétique, qui impactent directement les particuliers dans leurs opérations de la vie quotidienne (location, vente). Le résultat, peu satisfaisant, est celui d'une

161 Sur Internet : <https://1jeune1solution.gouv.fr>



religion dont les grands prêtres sont en proie au doute, face à des pratiquants captifs de plus en plus nombreux.

L'autre source de complexification est la volonté que la règle régitte dans le détail toutes les occurrences. La généralité de la norme se perd dans la particularité des situations à régir. Ce souhait, de plus en plus fort, de voir lois et règlements ressembler dans leurs détails à des contrats est d'ailleurs souvent basé sur la défiance. Les parlementaires craignent ainsi que le pouvoir réglementaire ne remette en cause leur volonté et l'encadrent au maximum par une loi bavarde. Les professionnels et les consommateurs ont peur que des textes trop lâches donnent trop de pouvoir aux juges. Mais ces craintes sont mal fondées. D'ailleurs, l'une des plus belles législations qui soit demeure celle du code civil, et le législateur a montré que l'on pouvait, lors de la réforme des obligations de 2016, écrire encore des articles clairs, courts et généraux sans qu'il n'en découle davantage de contentieux.

1.3. Privatisation partielle de la règle

La norme, est usuellement élaborée par les pouvoirs publics, mais aussi appliquée et sanctionnée par eux. Si, aujourd'hui, l'élaboration reste publique, sous réserve de nombreuses délégations à des organismes, l'application ne l'est plus, dans bien des cas, mais se trouve dévolue à des personnes privées.

Cette privatisation de la règle s'accompagne de son onérosité, puisque l'utilisateur final de la norme doit payer le coût de son application et de sa vérification. Cette dérive permet à l'État de multiplier les normes sans augmenter le nombre de fonctionnaires. Elle contribue donc à l'inflation actuelle des règles.

2. Bilan coût/avantages des normes

L'efficacité de la norme est variable mais limitée.

2.1. Efficacité variable

L'honnêteté oblige à reconnaître que, globalement, la norme est plutôt efficace. Dans son discours introductif, le vice-président Tabuteau a cité Céline. Celui-ci, dans *Voyage au bout de la nuit*, décrit dans quelques-unes de ses pages la banlieue des années 1920, et montre comment un urbanisme sans normes pouvait rendre glauque la périphérie des villes.

Mais cette efficacité est variable en fonction du contexte de la règle.

Elle s'avère satisfaisante lorsqu'il s'agit de réguler des biens existants ou d'encadrer la création de biens nouveaux. Ainsi, le PLU est une norme efficace pour régir la forme urbaine ; les règles de construction sont le gage d'une qualité réelle des constructions et celles issues de la loi « SRU » ont plutôt bien rempli leur objectif d'accroître la mixité sociale.

En revanche, la norme est beaucoup moins efficace lorsqu'il s'agit d'impulser la création de biens nouveaux, car l'aspect déterminant n'est pas ici la règle mais le



financement. Dans son exposé comparatif, M. Cournède a relevé que la France est une mauvaise élève de l'OCDE quant à la création de logements. Pourtant, elle est sans doute dans les premières en ce qui concerne l'empilement des normes.

Beaucoup de normes conduisent donc à peu de logements, ce qui montre bien le caractère très secondaire de la norme en la matière. Le chiffre cité par la présidente Aulagnon, selon lequel il y aurait 75 % d'investissement en moins à la fin de l'année, ne peut que raviver les inquiétudes sur la création de logements, et la norme n'y pourra rien changer.

2.2. Efficacité limitée

Deux éléments semblent, outre l'aspect financier évoqué plus haut, limiter l'efficacité de la norme : son acceptabilité sociale et le développement des dérogations.

La première limite essentielle dans une démocratie est celle de l'acceptabilité sociale de la norme. Le bien de la société, voire de la planète, ne permet pas à lui seul d'imposer sans limite telles ou telles contraintes à des citoyens rétifs. Dans un tel régime politique, chacun fait librement ses choix et en accepte les conséquences. Si les Français veulent vivre sur de grandes parcelles, ou ne pas dépenser trop d'argent pour isoler leurs logements, il est certes possible de les contraindre à vivre différemment, mais une attitude coercitive n'est pas sans conséquences.

Le risque avec des normes de plus en plus impopulaires est d'entraîner une réaction négative dans les urnes. Certains partis politiques ne font pas mystère de voguer sur le rejet de cet empilement de normes en voulant, entre autres, revenir sur ce qui est souvent qualifié d'écologie punitive. Certes, il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain, mais le mieux étant l'ennemi du bien les pouvoirs publics doivent être attentifs à ce que trop de contraintes ne finisse par tuer la contrainte.

La deuxième limite est celle des dérogations. Elle constitue un phénomène nouveau qui consiste pour le législateur à offrir lui-même les moyens de contourner la règle qu'il crée. Dans une période pas si lointaine aucune dérogation n'était possible dans l'application des règles du PLU, la loi ne prévoyant que des adaptations mineures. Aujourd'hui, dans le code de l'urbanisme une section entière est consacrée aux dérogations, laquelle ne comprend pas moins de dix articles¹⁶². À quoi cela sert-il de complexifier la règle si l'on permet, corrélativement, de la contourner grâce à des dérogations ?

De même, après avoir multiplié les normes de construction, les pouvoirs publics se sont aperçus, alertés par les professionnels, que leur coût était excessif. Ils ont alors modifié le code de la construction pour permettre de ne pas respecter les normes, tout en arrivant au même résultat. Tel est l'objet des articles L. 112-4 et suivants qui prévoient des solutions d'effets équivalents¹⁶³. Est ainsi créée une

¹⁶² Section 2 : Dérogations au plan local d'urbanisme (Articles L. 152-3 à L. 152-6-4) du code de l'urbanisme.

¹⁶³ Section 2 : Modalités de justification du respect des objectifs généraux (articles L. 112-4 à L. 112-8) du code de la construction et de l'habitation.



forme de dérogation qui ne dit pas son nom, mais qui s'avère peu opérationnelle dans la mesure où l'on s'est aperçu que ces solutions d'effets équivalents coûtent souvent plus cher que le respect de la norme...

De même encore, à propos du difficilement tenable calendrier du DPE, les idées fusent. Un ministre propose de tenir compte de la bonne foi d'un propriétaire alors que rien n'est dit dans la loi à ce propos. Un autre propose de privilégier les petits gestes que l'on peut faire sans l'accord de la copropriété, lesquels sont très limités. Certains proposent de revoir la norme pour l'adapter aux petites surfaces, ou de privilégier l'autorénovation. Chacun s'empresse donc de prôner un contournement des principes posés et de mettre en place des dérogations, implicites mais réelles.

3. Perspectives d'évolution de la norme

Est souvent évoqué, en contrepoint aux défauts mentionnés plus haut, un « choc de simplification ». Sans aller aussi loin, une amélioration de la norme peut être envisageable, tout comme une vérification de son opportunité. Ces éléments ne peuvent cependant être utiles que si la création de nouvelles normes est strictement encadrée.

3.1. Choc de simplification ?

La tentation est forte de vouloir bousculer les normes en en réduisant drastiquement leur nombre. Mais on ne peut qu'être sceptique sur une telle volonté, dans la mesure où depuis la première loi de simplification de l'urbanisme, qui date de 1986¹⁶⁴, de nombreuses tentatives se sont succédées listant les règles à supprimer. Ne concernant finalement que peu de normes, elles n'étaient souvent que des instruments de faire valoir peu convaincants. Les prétendus chocs de communication ont souvent été des flops de communication.

D'ailleurs, si l'on voulait vraiment simplifier, que pourrait-on faire ? Il paraît, pour des raisons politiques, sociales, ou écologiques, exclu de toucher aux normes de construction, d'habitabilité, de PMR¹⁶⁵, ou de performance énergétique. En matière d'urbanisme, le choix des suppressions possibles paraît plus vaste, mais il n'est pas certain, loin de là, que les élus locaux acceptent de voir ainsi réduit le nombre de leurs instruments d'intervention foncière et qu'ils soient prêts à se faire *hara-kiri* sur l'autel de la déréglementation.

Les propos de M. Botteghi, représentant du ministre, disant qu'il voulait renforcer le droit de préemption offert aux collectivités pour pouvoir peser davantage sur les prix du marché ne vont pas dans le sens d'un quelconque « choc de simplification ».

3.2. Amélioration des normes ?

La réécriture des normes est parfaitement possible et doit être sans cesse encouragée. Celle du livre 1 du code de la construction, et celle, au début des années 2000, du code de l'urbanisme ont été un travail extrêmement utile, réduisant le nombre de textes et améliorant tant leur qualité que leur cohérence.

164 Loi n° 86-13 du 6 janvier 1986 relative à diverses simplifications administratives en matière d'urbanisme et à diverses dispositions concernant le bâtiment.

165 Personnes à mobilité réduite.



Il est donc possible de réécrire, en arrêtant de vouloir « tout dire » et en supprimant ce qui est inutile. Cependant, l'effet simplificateur qui en résulte est souvent limité dans le temps. Le législateur excelle, en effet, dans la technique de l'accordéon. Il sait comprimer le champ législatif et réglementaire en expulsant quelques textes, mais très peu de temps après il l'étend à nouveau lorsque les mouvements de la vie politique et sociale nécessitent de nouvelles lois.

Une meilleure harmonisation des règles est également envisageable, même si des efforts ont déjà été fait en ce sens.

3.3. Vérification de l'opportunité des normes ?

Elle constitue un sujet majeur. Si l'on prend, par exemple, le calendrier du DPE on voit que celui-ci est une aberration en ce qu'il n'est d'évidence pas tenable. Certains ont le même sentiment à propos du ZAN. Le réalisme dans l'applicabilité des normes fait souvent défaut. Le législateur doit impérativement le retrouver s'il veut que son action regagne en efficacité.

3.4. Limitation de la création de nouvelles normes ?

La création de nouvelles normes ne doit être encouragée que si celles-ci présentent un réel intérêt, par exemple pour créer de nouvelles formes de logement. Même si elles suscitent de grands espoirs, et si de vraies nouveautés sont à encourager comme les immeubles réversibles, il n'existe pas en la matière une marge d'imagination considérable dans la mesure où de nombreuses techniques nouvelles ont déjà été expérimentées.

Ainsi, la dissociation du foncier et du bâti, souvent évoquée comme une piste prometteuse, est une idée ancienne. En 2006, existait déjà un système qui s'appelait le Pass-Foncier¹⁶⁶ et qui n'a pas trouvé son public. Et lorsque cela fonctionne, comme, par exemple, avec le bail réel solidaire (BRS), le droit n'est que le vecteur d'un mode de financement indirect. À titre d'exemple, il est impossible, à Paris, de produire un logement à 5 000 euros du m² dans le strict respect des lois du marché. Seul un sacrifice du propriétaire, en l'occurrence public, sur la valorisation du terrain, le permet.

Conclusion

Dans un pays développé, il est habituel, d'une part, d'avoir beaucoup de normes et, d'autre part, d'accepter d'avoir beaucoup de normes. Ce double rapport à la norme constitue, en lui-même, une norme culturelle pour reprendre l'expression utilisée ce matin par M. Lombard.

Tout changement drastique imposerait donc une révolution, laquelle ne pourrait être que culturelle. Mais les révolutions culturelles n'ont pas toujours donné de bons résultats, ni laissé de bons souvenirs... Dès lors, la question doit être posée à chacun d'entre nous : voulons-nous vraiment une révolution culturelle des normes ?

¹⁶⁶ Aide financière proposée aux ménages modestes pour acquérir leur résidence principale, mais limitée aux logements neufs.





ANNEXES





1. Première table ronde : Favoriser l'offre

1.1. Les règles et normes dans la construction de logement

a) Un foisonnement de normes

Dans son rapport public 2009, *Droit au logement, droit du logement*, le Conseil d'État relevait déjà :

« L'histoire récente se caractérise par une multiplication des règles de droit public, des règles de l'art et des labels qui traduit une exigence accrue de sécurité, de technicité, de longévité et de confort pour le logement. Elles découlent assez largement de la formalisation récente de la notion de logement décent : cette définition extrêmement détaillée a encouragé la création de nouvelles normes, sans cesse perfectionnées. Des diagnostics de plus en plus nombreux sont imposés pour la location ou pour la vente de logements tandis que de nouvelles normes viennent de manière accélérée s'ajouter aux précédentes (...)

« Pour des raisons parfaitement légitimes en elles-mêmes dans chacun des cas (protection du consommateur ; sécurité et santé des occupants ; lutte contre l'exclusion ou la discrimination ; protection de l'environnement, ...), les pouvoirs publics ont multiplié ou laissé s'additionner les prescriptions techniques applicables à la construction neuve et au bâti. Cette inflexion répond au souci de donner davantage d'information au consommateur et de protéger le citoyen des dangers de la vie moderne. La profusion normative juridique et technique découle aussi du nombre excessivement élevé d'acteurs du logement : plus il y en a, plus se multiplient les interfaces entre eux et plus les différents intervenants demandent et obtiennent des protections ou des garanties sur les interfaces. L'État, invité à intervenir, les réglemente pour satisfaire une demande légitime de protection émanant de chacun d'eux. Ce foisonnement normatif est essentiellement critiquable en raison de son éclatement et de son cloisonnement. Car, en l'état actuel, il n'existe pas de norme qui, prise isolément, soit absolument superflue : toutes sont nécessaires pour protéger l'élu qui délivre l'autorisation de construire, le client final, le banquier, l'assureur, l'aménageur, le promoteur, le bureau d'études, le constructeur, le sous-traitant, le mainteneur, la collectivité publique garante des emprunts, ... Mais leur addition incohérente les rend globalement difficilement supportables aux maîtres d'ouvrages et aux promoteurs ».

b) Une efficacité des normes controversée

Conseil d'État dans son rapport public 2009, *Droit au logement, droit du logement* :

« Cette accumulation de normes nouvelles, de diagnostics ou de contrôles et de nouveaux documents obligatoires pour les propriétaires contribue à l'augmentation du prix de la construction neuve, des loyers et des charges, à l'obsolescence accélérée du parc ancien, à l'explosion des aides à la personne, à l'exclusion du logement et au final à la pénurie d'offre, sans certitude démontrée quant à l'amélioration

corrélative de l'habitat ou à la diminution des risques encourus. Elle a de manière récurrente été déplorée par le secteur de la construction qui s'en est cependant toujours accommodé. Ce constat reste-t-il toujours vrai ? (...)

« Pour beaucoup d'observateurs, la préférence française pour la réglementation universelle et la norme technique détaillée fixant des obligations de moyens pousserait à retenir la solution la plus lourde en termes administratifs et la plus coûteuse économiquement. Si les responsables politiques présentent généralement les nouvelles normes comme autant d'avancées du droit, ils passent de fait sous silence leur effet induit : le renchérissement mal maîtrisé du coût de la construction et l'aggravation des phénomènes d'exclusion du logement qui en découle pour les plus pauvres. Discrédit supplémentaire pour la loi si, quand on s'aperçoit après coup qu'elle est allée trop loin en imposant des obligations trop élevées aux constructeurs, elle revient rapidement en arrière à la demande même des professionnels ».

c) L'exemple plus particulier de la réglementation environnementale des bâtiments

La réglementation environnementale des nouvelles constructions de bâtiments (RE 2020) est entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2022 en remplacement de la réglementation thermique 2012 (RT 2012) qui avait pour objectif de généraliser les bâtiments basse consommation au travers d'une obligation de maîtrise des besoins et des consommations énergétiques et d'un objectif de performance sur le confort d'été. Initiée par la loi « ELAN » de 2018, la RE 2020 poursuit les objectifs et fixe des résultats minimaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments neufs, de réduction de leur impact sur le climat (prise en compte des émissions de gaz à effet de serre sur l'ensemble du cycle de vie des bâtiments), de performance environnementale (évaluée notamment au regard des émissions de gaz à effet de serre, de la consommation d'eau et de la production de déchets liées à la fabrication des composants des bâtiments, à leur édification, leur entretien, leur rénovation et leur démolition, ainsi que du recours à des matériaux issus de ressources renouvelables et de l'incorporation de matériaux issus du recyclage) et de leur adaptation aux conditions climatiques futures (renforcement du confort d'été).

Textes : article L. 171-1 et suiv. du code de la construction et de l'habitation

L'impact de la RE 2020 dépasse les seuls enjeux énergétiques et environnementaux.

Dans un rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques sur l'impact économique de la réglementation environnementale 2020 (RE 2020), enregistré à la présidence du Sénat le 10 mars 2021, il était ainsi mis en avant son « *impact significatif sur les logements neufs, avec une hausse de leur coût et une baisse de leur nombre* » :



II. UN IMPACT SIGNIFICATIF SUR LES LOGEMENTS NEUFS, AVEC UNE HAUSSE DE LEUR COÛT ET UNE BAISSSE DE LEUR NOMBRE

Si la RE2020 aura des conséquences sur le secteur de l'énergie, ce sera également le cas pour celui de la construction.

En premier lieu, cette réglementation va conduire à une hausse des coûts de construction des bâtiments neufs, résidentiels comme tertiaires.

Même si les prix de l'immobilier dépendent de paramètres exogènes, tels que le coût du foncier ou l'offre et la demande de logements, on peut en effet craindre que la RE2020 ne renchérisse les coûts des matériaux de construction et des systèmes de chauffage, qui se répercuteraient en définitive sur les prix de l'immobilier et l'accès à la propriété.

Dans son évaluation préalable de la RE2020, le Gouvernement reconnaît lui-même des surcoûts entre 3 et 5 % en 2021, 5 et 8 % de 2024 à 2030, et 7,5 et 15 % à compter de 2030. En valeur, les surcoûts atteignent 1,93 Md d'euros par an de 2022 à 2023, 3,54 Mds d'euros de 2023 à 2027 et de 6,04 Mds d'euros à compter de 2030.

Le rapporteur fait observer que ces montants sont très élevés au regard, par exemple, des crédits consacrés à la rénovation énergétique dans le cadre du Plan de relance : 3,7 Mds d'euros pour les bâtiments publics, 2 Mds d'euros pour Ma Prime Rénov, 500 M d'euros pour les logements sociaux ou 95 M d'euros pour les PME-TPE pour 2021 et 2022.

Ce différentiel signifie que l'effort privé exigé des ménages et des professionnels pour réduire la consommation d'énergie et les émissions de GES des logements neufs excède de très loin l'effort public consenti par l'État pour rénover le parc de logement existant : avec la RE2020, le secteur privé est le premier financeur de la décarbonation du secteur des logements !

À l'occasion de leur audition, les professionnels de la construction ont indiqué anticiper une hausse à court terme jusqu'à 10 %¹ des coûts de construction.

Pour la Fédération française du bâtiment (FFB), le surcoût se situe plus précisément entre 7 et 13 %, dans les logements individuels, et entre 3 et 10 %, dans les logements collectifs ; à cela s'ajoutent « des ruptures fortes dans les modes constructifs à l'horizon 2027/2030 qui ont des conséquences sociales et économiques difficiles à appréhender ».

Cette analyse est globalement partagée par les bailleurs privés et sociaux¹, qui s'inquiètent, pour le logement collectif, d'une hausse du prix d'acquisition jusqu'à 15 800 euros pour les petits ensembles et 3 600 euros pour les grands ensembles dès 2021 ; les hausses sont estimées respectivement à 23 600 et 12 300 euros en 2024.

Le tableau ci-dessous présente les surcoûts induits, selon ces derniers, par les dispositions de la RE2020 sur les logements collectifs :

Disposition de la RE2020	Surcoût maximal
Indicateur E _{bio} en « petit et grand collectifs »	2,02 %
Seuil d'émissions de GES en « petit et grand collectifs »	2,01 %
Seuil de consommation d'énergie primaire en « petit et grand collectifs »	5,46 % et 1,2 %
ACV « dynamique » en « petit et grand collectifs »	13,09 % et 7,9 %
Confort d'été en « petit collectif » et selon la zone géographique	3,65 %

Hormis cet effet sur les prix, la RE2020 va également conduire à une baisse du nombre de logements neufs.

Selon la Fédération française du bâtiment (FFB), la RE2020 entraînera ainsi une chute annuelle de 300 000 logements mis en chantier.

De son côté, l'étude commandée par le Sénat confirme un ralentissement de la croissance du nombre de logements neufs, avec des évolutions de - 2,8 %, + 1,2 % et - 3,6 % d'ici 2024 pour ceux individuels, collectifs et tertiaires ; sans la RE2020, ces évolutions auraient été de - 1,2, + 2,8 et - 2,2 %.

Le rapporteur observe que la RE2020 a, en définitive, des répercussions très sensibles sur les coûts et la demande de logements ; dans ce contexte, il invite le Gouvernement à répercuter ces surcoûts sur la fiscalité perçue par l'État sur les logements neufs.

À titre d'exemple, il suggère d'alléger la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pesant sur le secteur de la construction.

Ce rapport formule ainsi notamment les recommandations suivantes :

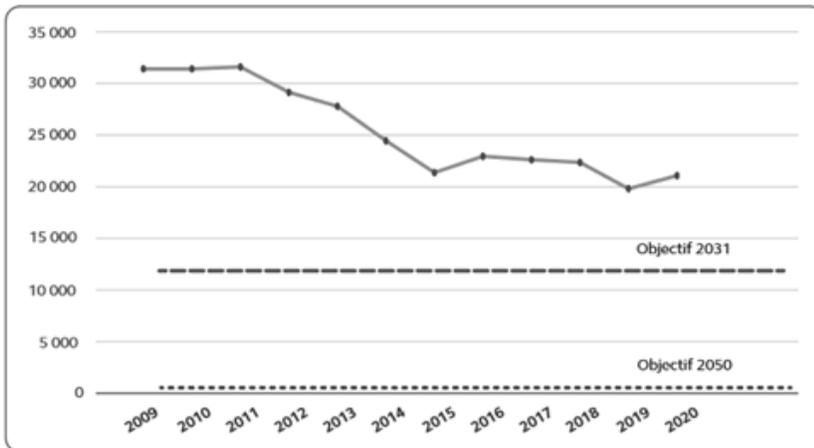
1. *Introduire une clause de revoyure afin de garantir le caractère adapté et proportionné de la RE 2020.*
 2. *Instituer un groupe de suivi de l'application de la RE 2020 regroupant les représentants des professionnels, des ménages et des collectivités territoriales, sous l'égide du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE) et du Conseil supérieur de l'énergie (CSE).*
 4. *Identifier, en lien avec les professionnels, les besoins en termes d'emplois, de compétences et de formations générés par l'application de la RE 2020.*
 16. *Structurer la filière bois-construction pour répondre à la demande croissante d'ossatures et de matériaux de second rang en bois générée par la RE 2020.*
- Axe 4 – Compenser aux ménages et aux professionnels les surcoûts induits par la RE 2020*
17. *Réévaluer le montant du chèque énergie à hauteur des répercussions de la RE 2020 sur le pouvoir d'achat des ménages.*
 18. *Alléger la fiscalité sur les logements neufs perçue par l'État à proportion des surcoûts induits par la RE 2020, à commencer par la TVA.*

1.2. Les règles régissant plus particulièrement le sol et l'espace : la problématique du foncier disponible et la lutte contre l'artificialisation

Textes :

- **Article 191 loi n° 2021-1104 du 22 août 2021** portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ;
- **Articles L. 101-2 et L. 101-2-1 du code de l'urbanisme.**

Graphique n° 4 : surface artificialisée annuellement en hectares



Source : DG Trésor, Observatoire de l'artificialisation, 2021

« La réforme de la ZAN par la loi du 20 juillet 2023 », Frédéric Balaguer, *in AJDA*, n° 31, 2023, pp. 1654-1662

Pour ne pas pénaliser le développement économique des territoires, les délais, modes de décompte et modalités d'intégration dans les documents de planification des objectifs de limitation de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers (ENAF) et de la ZAN posés par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets sont à nouveau réexaminés par la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

Pour comprendre le sens de cette réforme, il convient de remonter à ses origines. Comme a pu le détailler la doctrine au moment de son entrée en vigueur, la loi « climat et résilience » a non seulement renforcé l'obligation de moyens qui échoit aux autorités locales en application de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme mais a encore ajouté une double obligation de résultats qu'énonce avec clarté son article 191 (R. Noguellou, « La loi climat et résilience et le droit de l'urbanisme : le zéro artificialisation nette », *in AJDA*, 2022, p. 160 ; G. Kalfleche, « La zéro artificialisation nette et le droit de l'urbanisme », *in DAUH*, 2022, pp. 35-52).

D'abord, l'article 192 de la loi « climat et résilience » est venu insérer un 6° bis à l'article L. 101-2 relatif à la lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme. Dans le même temps, le législateur a intégré un nouvel article L. 101-2-1 au code de l'urbanisme afin, d'une part, de décliner le contenu de cet objectif et, d'autre part, de distinguer une surface artificialisée de celle qui ne l'est pas. Dans son prolongement, le décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 a introduit à l'article R. 101-1 du code de l'urbanisme une nomenclature identifiant précisément les types de surface devant être considérés comme, ou non, artificialisés (J.-P. Strebler, « La nomenclature de l'artificialisation des sols applicable pour les documents d'urbanisme... en 2031 : plus de peur que de mal ? », *in RDI*, n° 12, 29/12/2022, p. 684).

Ensuite, dans le but assumé de mieux juguler un urbanisme extensif dont il a parfaitement cerné les contours et les écueils (étude d'impact du projet de loi « climat et résilience », 10 février 2021, p. 412 et suiv.), le législateur a décidé d'ajouter à cette obligation de moyen une obligation de résultat. D'après la formule retenue par l'article 191 de la loi « climat et résilience », celle-ci prend la forme, d'une part, d'un objectif ultime, la ZAN, et non brute, d'ici 2050, et, d'autre part, d'un objectif intermédiaire, à savoir la division par deux, d'ici 2031, de la consommation d'ENAF observée sur la précédente décennie.

La nouveauté tient à ce que les documents de planification régionaux et d'urbanisme locaux sont tenus, en cascade, et selon un calendrier que détaille l'article 194 de la loi « climat et résilience », de concrétiser tout d'abord l'objectif intermédiaire. En première ligne pour cela, le schéma régional d'aménagement, de développement et d'égalité des territoires (SRADDET) est en outre tenu, après avoir éventuellement reçu l'avis de la désormais défunte conférence des SCoT et, selon des modalités fixées par les articles R. 4251-3 et R. 4251-8-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qu'a introduit le décret n° 2022-762 du 29 avril 2022, de fixer, pour la première tranche de dix ans, une trajectoire de réduction de moitié par rapport à la consommation réelle d'ENAF dont il doit territorialiser la mise en œuvre. À charge, après, pour le SCoT d'en faire autant à une échelle plus réduite, pour contraindre en ce sens, *in fine*, les plans locaux d'urbanisme (PLU) et cartes communales, et donc, par là même, la délivrance des autorisations d'urbanisme.

Ce changement de paradigme constituait une heureuse évolution pour certains, assez peu nombreux il est vrai, pas pour d'autres (J.-F. Giaccuzzo, « Zéro artificialisation nette : tableau noir et noir tableau », *in RDI*, 2023, p. 205) eu égard, de manière générale, aux délais beaucoup trop contraints enserrant sa mise en œuvre, à l'insuffisante prise en considération des besoins du monde rural, à l'absence véritable de moyens, notamment financiers (rapport d'information n° 743 sur les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif ZAN, Sénat, 29 juin 2022, par J.-B. Blanc), permettant de concrétiser la ZAN ainsi que, d'après les sénateurs, aux maladresses entourant la rédaction des deux décrets du 29 avril 2022, le premier attribuant aux SRADDET une force contraignante supérieure à celle voulue par le législateur, le second intégrant à tort parmi les surfaces artificialisées les parcs et jardins (rapport préc.).



Le dispositif avait donc vocation à être réformé. Après les ajustements apportés par la loi « 3DS » du 22 février 2022 (S. Marie, « L'urbanisme et le logement », *in RFDA*, 2022, p. 423), une mission conjointe de contrôle relative à la ZAN, qui réunit depuis septembre 2022 quatre commissions permanentes du Sénat, a procédé, dans la suite de ses travaux, au dépôt d'une proposition de loi afin d'« apporter souplesse, pragmatisme et efficacité à l'application de la ZAN dans les territoires ». Le texte, qui a donné lieu à un *consensus* politique assez large, ressort, pour une fois (P. Terneyre, « L'accélération de la dégradation de la norme législative », *in AJDA*, 2023, p. 1145), allégé d'une discussion parlementaire réduite à une lecture par suite du recours à la procédure accélérée. La navette a en particulier conduit à supprimer la substitution d'un rapport de prise en compte à un rapport de compatibilité entre les règles établies par le fascicule du SRADDET et du schéma d'aménagement régional (SAR) et les documents inférieurs, ainsi qu'au classement des surfaces végétalisées à usage résidentiel, secondaire ou tertiaire (jardins particuliers, parcs, pelouses, ...) parmi les surfaces non artificialisées.

Les trois objectifs initiaux poursuivis par ses auteurs n'en demeurent pas moins intacts. Conformément à leurs ambitions, le texte assouplit à deux titres l'objectif décennal de réduction de la consommation foncière. Il use pour cela d'une méthode, celle du dialogue avec les territoires, et ouvre le chantier, qu'il sait lui-même inabouti, des moyens permettant de concrétiser cet objectif.

Jurisprudence :

- **CE, 6/5 chr, 4 octobre 2023, AMF, n° 465341** : « *En se référant à la simple notion de "polygone", et en renvoyant, pour la définition de la surface de ces derniers, à un arrêté du ministre chargé de l'urbanisme et aux standards du Conseil national de l'information géographique, lesquels ne font pas l'objet d'une définition par décret en Conseil d'État, les auteurs du décret attaqué ne peuvent être regardés comme ayant établi, comme il leur appartenait de le faire en application des dispositions citées ci-dessus du dernier alinéa de l'article L. 101-2-1 du code de l'urbanisme, l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme* ».

- **CE, 6/5 chr, 4 octobre 2023, AMF, n° 465343.**

1.3. Financement et incitations économiques à la construction

Article 6 du projet de loi de finances pour 2024 : « Aménagement de la fiscalité du logement » - Exposé des motifs

Le présent article propose plusieurs aménagements de la fiscalité du logement en faveur du soutien à l'accession à la propriété des ménages aux revenus les plus modestes (...).

(...) dans un contexte notamment marqué par la hausse des taux d'intérêt, il proroge pour quatre ans, soit jusqu'au 31 décembre 2027, le dispositif de prêt ne portant pas intérêt destiné à financer la première accession à la propriété (PTZ). Cette prorogation, qui permet de maintenir le soutien à la première accession à la propriété des ménages dont les revenus sont modestes, est assortie d'un



recentrage du dispositif visant à en renforcer l'efficacité et à limiter son impact en matière d'artificialisation des sols et d'étalement urbain. De même, la prorogation exclut des travaux finançables par le PTZ l'installation d'un dispositif de chauffage fonctionnant aux énergies fossiles.

Cour des comptes : assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis, 5 juillet 2023.

A - Améliorer la qualité de la dépense publique en faveur du logement

1 - Rendre plus efficaces les dépenses fiscales

L'efficacité des dépenses fiscales n'a pas été sérieusement évaluée, en dépit de leur coût élevé. Les adaptations récentes en 2021 – les dispositifs Pinel et le prêt à taux zéro, évalués à la demande du Parlement en 2019 – ne font pas disparaître le manque d'efficacité de dispositifs comme la défiscalisation du logement social en outre-mer ou comme les exonérations d'impôt sur les sociétés en faveur des organismes de logement social bénéficiaires. Il apparaît également nécessaire de réexaminer les conditions d'octroi du prêt à taux zéro renforcé, ainsi que l'efficacité des taux réduits de TVA. Au demeurant, en juin 2023, le Gouvernement a annoncé qu'il envisageait de recentrer le prêt à taux zéro et de mettre fin au dispositif Pinel.

2 - Recentrer la politique du logement social sur les publics les plus défavorisés et soutenir la location abordable

Pour faciliter l'accès à des logements abordables dans les zones tendues plusieurs leviers mériteraient d'être étudiés : simplifier et renforcer la fiscalité sur les logements vacants ; réformer la fiscalité sur les plus-values de cession de foncier pour lutter contre la rétention immobilière et faciliter la construction dense dans les zones tendues ; et étendre les garanties locatives immobilières (type Visale) afin de favoriser l'accès des publics fragiles au marché locatif privé.

3 - Mieux coordonner l'action des intervenants publics

Les administrations de l'État (DHUP et DGFIP, notamment) et les autres partenaires publics (Caisse nationale d'allocations familiales, Caisse des Dépôts et consignations, par exemple) partagent trop peu de données pour pouvoir prendre des décisions en toute connaissance de cause. (...)

Enfin, la politique du logement gagnerait à être mise en cohérence avec d'autres politiques nationales structurantes, comme celles de l'emploi, des transports, de l'aménagement du territoire (y compris de la rénovation urbaine). Ainsi, en matière d'emploi, l'État pourrait s'appuyer sur Action Logement pour s'assurer de la prise en charge des « travailleurs essentiels ».

B - Rationaliser et renforcer la cohérence territoriale de la politique du logement

Selon l'OCDE, la France est un des pays où la « fragmentation des pouvoirs administratifs » en matière de logement est la plus forte. Avec les lois de décentralisation, les collectivités territoriales sont devenues des acteurs



significatifs du financement des aides à la pierre (3 à 4 Md€ par an, principalement par exonération de taxes locales) et de nombreux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) se sont positionnés avec l'État pour établir localement des stratégies communes.

1 - Renforcer le pilotage local de la politique du logement adaptée aux besoins des territoires

L'État, en conservant des compétences en matière d'urbanisme sans disposer des moyens humains nécessaires, ne permet pas une mise en œuvre efficace d'une politique décentralisée du logement.

Le pilotage local de la politique du logement devrait être renforcé en faisant des EPCI le cadre naturel de conception et de mise en œuvre de politiques territorialisées. L'implication de ces EPCI, devenus, avec la loi « Alur », les principaux auteurs des programmes locaux de l'habitat et des plans locaux d'urbanisme intercommunaux, n'a pas été à la hauteur des attentes : 85 EPCI étaient délégataires en 2016, soit 7 % d'entre eux, sans évolution depuis. Cette territorialisation devrait aller au-delà de l'adaptation des politiques nationales aux territoires, déjà largement réalisée. Elle devrait prévoir la mise en œuvre d'outils susceptibles de déroger aux règles nationales si la démonstration de leur intérêt est faite localement (comme l'illustre l'expérimentation en cours en Bretagne du dispositif Pinel modulé selon des critères locaux) et sous réserve d'accords liant les services déconcentrés de l'État et les EPCI volontaires.

C'est dans ce sens que la loi « 3DS » a créé le statut d'autorité organisatrice de l'habitat (AOH), accordé en juin 2023 à cinq des vingt EPCI qui remplissaient les conditions requises. Les intercommunalités intéressées doivent être délégataires des aides à la pierre. Certaines prérogatives leur sont alors octroyées, notamment en matière de zonage de l'investissement locatif et de renouvellement urbain. Cette « labellisation » ne passe pas uniquement par la délégation des financements, mais également par une mobilisation accrue des intercommunalités aujourd'hui insuffisamment impliquées sur les politiques de l'habitat. Elles ont un rôle à jouer dans l'accompagnement des actions pilotées par d'autres acteurs (par exemple, accompagner l'Anah sur les aides à la rénovation énergétique).

(...)

5- Privilégier une approche différenciée des besoins de logement selon les territoires

Le cadre de la politique du logement est conçu pour garantir une égalité de traitement entre les territoires et les personnes. Mais la réalité des marchés et des besoins ne sont pas juxtaposés et nécessitent la mise en œuvre d'une politique différenciée par territoire. Même si d'éventuels objectifs quantitatifs de construction étaient atteints, leur répartition territoriale ne permettrait pas de répondre aujourd'hui à la demande de logements en zones tendues.



Toutefois, le système des différents zonages, utilisé pour y parvenir, peut manquer de cohérence, ceux-ci ayant été établis à des dates et sur des critères différents. Au fil des évolutions, les zonages ont été utilisés à des fins parfois éloignées des objectifs fixés et selon des critères ayant servi à leur élaboration qui ont vieilli. Le zonage ABC, qui mesure la « tension immobilière », sert de base à la plupart des dispositifs de soutien au logement. Il devrait être actualisé, afin de mieux refléter les tensions immobilières actuelles. Exceptées des révisions partielles en 2019 et 2022, afin de reclasser des communes où la tension des marchés immobiliers s'était particulièrement accrue, ce zonage n'a pas été actualisé depuis 2014. Même si, à ce jour, elles n'ont pas encore permis de trouver le bon équilibre, des expérimentations sur les possibilités de décentralisation et de déconcentration de ces zonages sont à mener sur le modèle de celle conduite sur le « Pinel Bretagne ».

Assemblée nationale : rapport d'information de la mission d'information sur les moyens de faire baisser les prix du logement en zones tendues hors île-de-France (Mme Annaïg Le Meur et M. Vincent Rolland), 12 avril 2023

LES LEVIERS DE LA CONSTRUCTION ET DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE : DEUX OUTILS UTILES POUR AGIR SUR LE PRIX DU LOGEMENT EN ZONES TENDUES DANS LE TEMPS LONG

A) SOUTENIR LA CONSTRUCTION : UN LEVIER ESSENTIEL POUR FAIRE BAISSER LES PRIX.

Le levier de l'offre est l'un des facteurs principaux permettant de détendre le marché du logement en zones tendues.

Les auditions menées font apparaître que la France est l'un des pays où la construction de logements a été la plus importante en Europe en tendance longue. La dynamique de construction est notamment très positive en zones tendues, même s'il existe évidemment des disparités entre les communes selon les politiques locales menées dans ce domaine.

Il apparaît néanmoins que, ces dernières années, les projets de construction font l'objet d'une opposition croissante de la part des habitants, pour des raisons relatives à la perte de qualité de vie imputée à la densification et pour des raisons d'ordre environnemental.

Sur ce sujet, l'équilibre à trouver est difficile, d'autant que le foncier, en zones tendues, est souvent cher, et que les collectivités ne disposent pas forcément de réserves foncières importantes. La mise en place de l'objectif « Zéro artificialisation nette » (ZAN) va très probablement aggraver cette tendance. Certains acteurs auditionnés par vos rapporteurs ont également évoqué ce qu'ils appellent une forme de « malthusianisme municipal » qui expliquerait, selon eux, le déficit de l'offre de logements au sein de certaines communes. Les acteurs de l'immobilier estiment que les plans locaux d'urbanisme (PLU) ne sont pas pleinement mobilisés et que trop souvent les marges de manœuvre existantes ne sont pas mobilisées, pour des raisons d'ordre politique.



Face à ces constats, vos rapporteurs considèrent qu'il est important de réhabiliter « l'acte de construire » dans une logique de densification pour satisfaire à l'objectif « ZAN ». Il n'est pas possible, au regard de la situation des zones tendues, de se priver de cet outil, même s'il faut rester conscient que sa mobilisation est limitée par certaines contraintes géographiques propres aux zones tendues.

(...) Le constat réalisé ci-dessus plaide, d'abord, en faveur de la création d'un fonds d'investissement ZAN, qui viendrait compléter l'action du Fonds friches, et assurer le financement de la réhabilitation de locaux existants et la désartificialisation des sols. Dans les zones tendues, le bénéfice de ce financement pourrait être conditionné à la mise sur le marché de longue durée des locaux ainsi rénovés.

En outre, au-delà de la création d'une servitude de résidence principale au sein des documents d'urbanisme, et de l'évolution du mode de calcul de l'objectif SRU, déjà évoquées, il serait utile de réfléchir aux moyens d'encourager la construction, par exemple en soutenant la simplification de certaines procédures d'urbanisme. Une « mission flash » pourrait utilement cibler les freins possédant l'effet de levier le plus important, et qui peuvent faire l'objet de modifications d'ordre réglementaire et législative dans des délais restreints. Il convient, enfin, de solvabiliser davantage la construction de logements neufs en zones tendues, lorsque l'opération est commercialisée à un niveau inférieur au prix de marché et qu'elle intègre des logements locatifs.

Dans cette perspective, vos rapporteurs soutiennent la recommandation proposée par l'Agence nationale de l'information pour le logement (ANIL), qui propose de permettre aux collectivités territoriales situées en zones tendues de créer au sein de leurs documents d'urbanisme, des secteurs prioritaires de développement de l'offre de logements en zone urbaine au sein desquels les opérations de logements neufs pourraient bénéficier d'une TVA à taux réduit dès lors qu'elles sont commercialisées à 15 % en dessous du prix du marché et qu'elles comptent au moins 30 % de logements locatifs.

Assemblée nationale : rapport d'information sur les dépenses fiscales et budgétaires en faveur du logement et de l'accès à la propriété (MM. Daniel Labaronne et Charles de Courson), 7 juillet 2022.

Alors que le secteur du logement est aujourd'hui marqué par une double crise de la demande et de l'offre, ce rapport vise à dresser un bilan de nombreux dispositifs mis en œuvre et à proposer, au-delà des solutions de court terme, des évolutions structurelles. En effet, les difficultés actuelles du secteur du logement ne pourront pas être résolues en reconduisant des dispositifs qui n'ont pas démontré l'efficacité de leur contribution à l'objectif fondamental de la politique publique du logement, à savoir permettre à chaque ménage de disposer d'un logement abordable et de qualité.

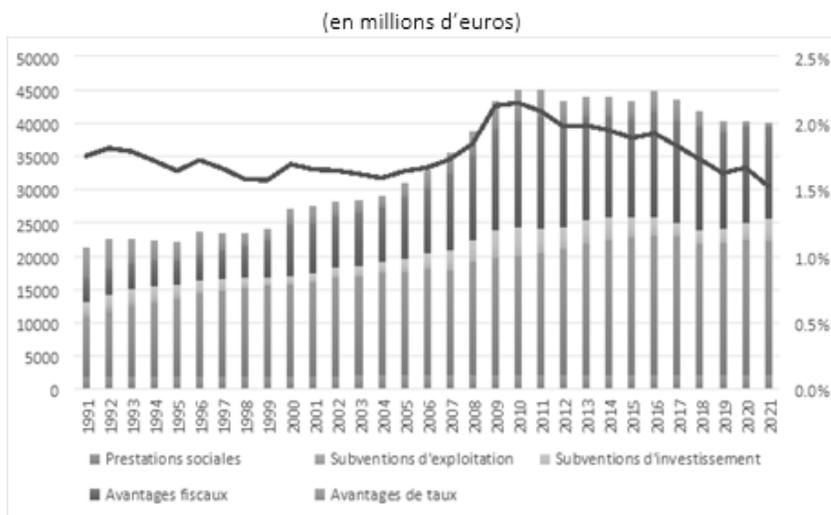
● ***Des dépenses publiques en faveur du logement élevées et insuffisamment évaluées***

Alors que les dépenses en faveur du logement atteignaient 43 milliards d'euros en 2011 pour 2,1 % du PIB, les mesures d'économies réalisées ces dernières années



ont permis de stabiliser le niveau des aides au logement à un niveau qui demeure élevé. Ainsi, avec des dépenses en faveur du logement à hauteur de 38,2 milliards d'euros en 2021 soit 1,5 % du PIB selon les données du compte satellite du logement (CSL), qui ne prend toutefois pas en compte les dépenses d'administration, ni l'exonération de prélèvements obligatoires portant sur les intérêts des livrets d'épargne réglementée, le logement bénéficie de nombreuses aides publiques. Si les dépenses budgétaires représentent 23,6 milliards d'euros, composées à plus de 85 % de prestations sociales, le poids de dépenses fiscales est de 13,7 milliards d'euros et illustre l'ingéniosité française en matière de dérogations à la norme fiscale.

L'évolution des dépenses publiques en faveur du logement en montant absolu et rapportée au produit intérieur brut (PIB)



S'il convient d'interpréter avec nuance les données d'Eurostat, dont la comptabilisation des aides personnelles en faveur du logement peut être discutée, la France confirme son statut de championne de la dépense par rapport à ses voisins européens : rapporté au PIB, c'est le troisième pays de l'Union européenne où l'on dépense le plus en faveur du logement (1,3 % du PIB en France en données Eurostat 2021, contre 0,53 % en Italie et 0,45 % en Allemagne).

Recommandation : Fiabiliser les données comparatives internationales en matière de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires concernant la politique du logement et renforcer les comparaisons des différentes politiques publiques menées dans l'UE et l'OCDE.

Le poids des prélèvements obligatoires portant sur le secteur du logement, d'environ 90 milliards d'euros, ne saurait justifier à lui seul un tel niveau de dépenses publiques. Ce chiffre provenant du CSL ne prend pas en compte la suppression de la taxe d'habitation. Après prise en compte de la suppression de la

taxe d'habitation, les prélèvements obligatoires pesant sur le secteur du logement n'augmenteraient plus que de 33 % depuis 2010 et de 2 % depuis 2017, c'est-à-dire un peu moins vite que l'ensemble des prélèvements obligatoires (qui augmentent respectivement de 34 % depuis 2010 et de 7 % depuis 2017). Par ailleurs, la forte hausse du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) est sans lien direct avec la production de logements. Un consensus semble néanmoins s'établir parmi les experts du logement pour reconnaître une fiscalité plus lourde en France que dans les pays voisins européens, le niveau élevé de la fiscalité sur le logement conduisant en parallèle à recourir davantage à des dépenses fiscales.

Si un niveau de dépenses publiques élevées n'est pas critiquable en soi, l'attention portée à leur efficacité doit être d'autant plus exigeante. Pourtant, des dépenses fiscales significatives n'ont fait l'objet d'aucune évaluation ces dernières années et leur pilotage est défaillant. Malgré des efforts récents, un manque étonnant d'études et de recherches économiques sur logement peut être constaté. (...)

Les outils budgétaires et fiscaux sont souvent considérés comme les premiers outils pour régler des difficultés. Or, bien souvent, la réglementation, qui obéit à des objectifs propres, pèse fortement sur le coût du logement, avec des répercussions indirectes sur les politiques mises en œuvre : c'est, par exemple, le cas de la politique de « zéro artificialisation nette » ou de la réglementation environnementale. Il est nécessaire aujourd'hui de respecter une pause réglementaire alors que le marché du logement se tend dans de nombreux territoires.

Recommandation : Respecter une pause réglementaire alors que le marché du logement se tend dans de nombreux territoires.

En outre, si la politique du logement demande des financements, il est aujourd'hui nécessaire de mobiliser davantage les capitaux privés, notamment dans le cas des travaux de rénovation énergétique. L'éco-PTZ reste aujourd'hui trop peu utilisé, même si les émissions ont fortement augmenté depuis 2018 : seuls 82 000 prêts ont été émis en 2022. Les contraintes liées aux plafonds de ressources du prêt Avance rénovation, dans la continuité des conclusions du Conseil national de la refondation sur le logement, devraient, par exemple, être supprimées afin d'encourager une meilleure diffusion de ce dispositif utile.

Recommandation : Supprimer les conditions de ressources encadrant le prêt Avance rénovation.

Enfin, face à l'ensemble de ces difficultés, un changement de méthode paraît pertinent. Un approfondissement de la territorialisation de cette politique permettrait de mieux prendre en compte les réalités locales et d'adapter les dispositifs aux besoins identifiés sur le terrain, par exemple, en matière de révision des zonages où une large liberté d'action pourrait être laissée aux collectivités territoriales.

Recommandation : Dans le cadre des réflexions visant à réviser les zonages, qui doivent aboutir au plus vite, permettre aux acteurs locaux d'adapter la cartographie des zonages à leur territoire, à coût budgétaire constant pour l'État.



L'avenir de la politique du logement s'inscrit dans une déclinaison territoire par territoire de ses dispositifs. La réussite des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et des programmes d'intérêt général (PIG) en matière de rénovation du bâti, dans le cadre de contrats des collectivités territoriales avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et l'État – la part des aides de l'ANAH attribuées en secteur programmé représente 68 % du montant des aides totales de l'ANAH et 58 % des dossiers traités –, montre tout l'intérêt de poursuivre dans cette voie. Il faut encourager les acteurs locaux à s'emparer des dispositifs déjà existants.

Par ailleurs, les représentants des élus font part de lacunes, voire de difficultés à obtenir certaines données qui freinent leur capacité d'action en la matière. Enfin, il pourrait être intéressant d'envisager de renforcer les pouvoirs des collectivités en coopération étroite avec les services de l'État. Plutôt que de déléguer de façon uniforme sur l'ensemble du territoire de nouvelles compétences aux collectivités territoriales, il s'agirait de donner davantage de marges de manœuvre à celles qui le souhaitent pour moduler ou expérimenter des dispositifs.

Recommandations :

- Améliorer et fiabiliser les outils d'estimation des besoins en matière de logement ainsi que la transmission des données aux acteurs locaux.
- Expérimenter un pouvoir de dérogation des collectivités territoriales relatif aux dispositifs budgétaires et fiscaux de la politique du logement.

Conseil d'analyse économique (CAE) : « Comment modérer les prix de l'immobilier ? » (MM. Alain Trannoy et Étienne Wasmer), note n° 12, 2013.

Améliorer la gestion de l'offre immobilière

L'offre et l'aménagement du foncier

Comme on l'a vu plus haut, une cause importante de la hausse des prix immobiliers est la rareté et la mauvaise gestion de l'offre. Le premier élément à corriger est la fragmentation de la décision sur le foncier, laquelle est, depuis la loi de décentralisation de 1982, du ressort des communes (délivrance des permis de construire, définition du Plan local d'urbanisme – PLU). Pour les intercommunalités disposant de la compétence en matière d'aménagement ou d'urbanisme, le PLU est arrêté au niveau intercommunal. Mais cela ne concerne qu'environ 180 communautés, soit seulement 7 % des 2 600 communautés existantes¹⁴. Depuis la loi dite de Grenelle II, l'État encourage les communautés à se saisir de cette compétence. Ce mouvement devrait être généralisé – aussi bien pour la définition du PLU que pour la délivrance des permis de construire – car c'est bien l'intercommunalité l'échelon pertinent en matière de logement. On peut en attendre des économies d'échelle importantes en termes de gestion administrative et, surtout, une optimisation en termes d'aménagements, de transports et d'équipements publics.

Proposition 1. Transférer la responsabilité du PLU au niveau de l'intercommunalité, en expérimentant ce transfert dans des zones pilotes, en commençant par les zones tendues (zone A), avec extension graduelle aux autres zones.

Proposition 2. En province et dans les départements de la grande couronne de la région parisienne, confier à la commune et à l'intercommunalité une co-responsabilité pour la délivrance des permis de construire.

L'insuffisance de l'offre est criante en Île-de-France. L'émission communale y est très forte : les communes occupent en moyenne de petites superficies et des communes résidentielles jouxtent des communes concentrant les emplois de bureau. Les taxes collectées par les secondes sur les entreprises ne permettent pas de financer une politique du logement des premières. La concurrence entre l'immobilier d'entreprise, qui apporte des revenus fiscaux aux communes, et l'immobilier résidentiel, qui a plutôt tendance à alourdir les dépenses (équipements collectifs, même si les nouveaux habi-

¹⁴ Le classement des communes par zones (Abis, A, B1, B2 et C) est fixé par arrêté ministériel.

tants apportent aussi des recettes fiscales), n'est pas favorable à des politiques ambitieuses de logement.

Le cas de Paris *intra-muros* est lui-même particulier, avec un fort rationnement de l'offre sous couvert de protection d'un patrimoine historique exceptionnel¹⁷. En outre, la croissance du parc de logement a été entièrement absorbée depuis 1968 par l'augmentation du nombre de résidences secondaires et de logements vacants : 14,3 % du parc en 2009, contre 5,6 % en 1968. Revenir aujourd'hui au taux de 1968 serait équivalent, selon un calcul comptable ne tenant pas compte de l'ajustement des prix, à libérer 120 000 logements, soit 36 % des logements construits en région parisienne entre 1999 et 2009. Dans la plupart des grandes villes, les résidences secondaires et les logements vacants ne dépassent pas les 10 % du parc.

Même s'il existe un document d'urbanisme à l'échelle de la totalité de la région, élaboré par la région avec le concours de l'État (le schéma directeur de la Région d'Île-de-France - SDRIF), sa déclinaison au niveau local et surtout sa mise en œuvre posent problème. À l'émission communale s'ajoute un manque d'appétence des communes du centre et de l'ouest de l'agglomération parisienne pour l'intercommunalité. Et le périphérique constitue une discontinuité nette qui accentue la pression sur le marché parisien déjà affecté par la demande de résidences secondaires. La couverture en cours du périphérique est l'occasion d'effacer cette discontinuité physique, à condition de consacrer une partie de l'espace libéré à la construction de logements.

Enfin, le PLU, élaboré en 2001 et adopté en juin 2006 par le Conseil de Paris, définit les hauteurs maximales des façades d'immeuble en fonction de la largeur de la rue, avec une limite supplémentaire par quartier qui est essentiellement de 25 mètres dans les arrondissements du centre et de 31 à 37 mètres dans les autres arrondissements. Dans certaines zones de la capitale et sur le périphérique, cette contrainte de 37 mètres devrait être levée pour accueillir des immeubles de grande hauteur d'un standing raisonnable, pouvant accueillir des classes moyennes actuellement reléguées en petite ou grande couronne.

Proposition 3. En petite couronne de la région parisienne, mettre en place un régime dérogatoire attribuant la compétence totale en matière d'aménagement et d'urbanisme à une entité composée de Paris et des trois départements de la petite couronne (alternativement, si Paris Métropole devenait une véritable communauté urbaine, ce pourrait être l'entité pertinente).

Proposition 4. Poursuivre la couverture du périphérique afin d'atténuer la coupure psychologique entre Paris et les communes limitrophes pour y construire espaces verts et immeubles. Augmenter la densité de construction, au moyen de différents leviers, en permettant, par exemple, la construction d'immeubles de plus grande hauteur dans les arrondissements périphériques de Paris, sans toucher aux réglementations actuelles pour les quartiers plus centraux.

Selon les architectes du Grand Paris, les terrains libres ou à libérer dans l'agglomération parisienne représentent une superficie équivalente à celle de Paris¹⁸. L'aménagement de ces surfaces constitue un enjeu majeur. Or, cet aménagement est ici encore freiné par la compétence départementale des sociétés d'économie mixte (SEM) qui en sont chargées. En complément des mesures proposées plus haut, chacune des SEM existantes sur la région parisienne pourrait se voir offrir une compétence sur l'ensemble de l'Île-de-France de manière à optimiser l'utilisation de ses capacités productives et à équilibrer son plan de charge. Il serait souhaitable d'ouvrir cette activité à la concurrence. Aujourd'hui, la commune fait davantage confiance à la SEM de son département parce que ses élus y sont impliqués. À partir du moment où la maîtrise d'ouvrage revient à des structures plus vastes, communautés, Région, Grand Paris, qui ont des possibilités de contrôle et d'expertise solides, le décloisonnement du marché de l'urbanisme fait sens.

Proposition 5. Decloisonner les structures d'aménagement en Île-de-France en leur donnant une compétence régionale et ouvrir à la concurrence.

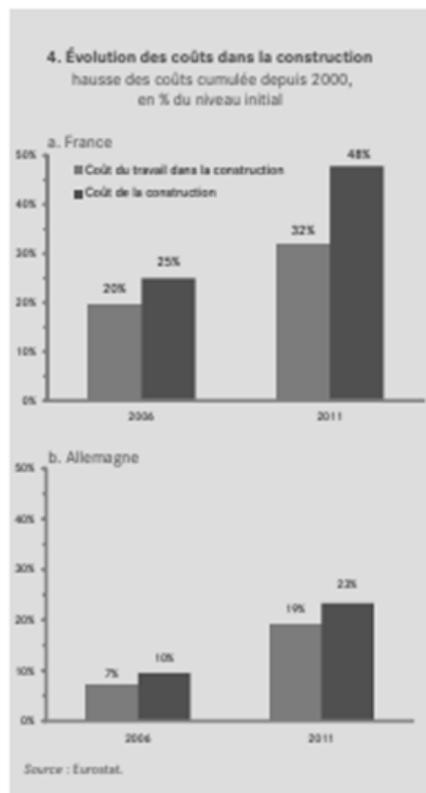
Les coûts de construction

Toutes ces mesures relatives à la libération d'espaces de construction en surface et en hauteur doivent s'accompagner d'une inflexion de l'évolution du coût de la construction. En effet, celui-ci dérive en France par rapport aux pays du Benelux et de l'Allemagne. Par exemple, depuis 2005, l'écart cumulé entre l'évolution du prix à la construction et celle des prix à la consommation est de 14 %, alors qu'outre-Rhin l'écart n'est que de 5 %. La hausse des coûts de construction ne s'explique pas depuis 2007 par l'évolution des coûts des salaires dans le secteur de la construction (+ 10 % en France de 2006 à

¹⁷ Nous ne réitérons pas à la tentation de citer Édouard Glaeser : « Le désir moderne de préserver le Paris de Haussmann a conduit à transformer le Paris abordable du passé en une cité-boutique dont seuls les riches peuvent aujourd'hui profiter. L'histoire de Paris est remplie d'artistes qui y ont passé leur jeunesse impécunieuse. Mais quel artiste désargenté peut encore s'offrir de vivre au centre de Paris aujourd'hui ? Lorsque l'espace sur-contraint la construction, le risque est la stagnation et la hausse ininterrompue des prix », Glaeser E.L. (2011) : *Triumph of the City*, The Penguin Press, p. 136, trad. des auteurs.

¹⁸ Voir par exemple <http://www.ateliergrandparis.com/construire/utillierlefoncier.pdf>

2011 ; + 11 % en Allemagne sur la même période) mais par d'autres facteurs qui peuvent être liés à la productivité, à la prolifération des normes ou à des problèmes de concurrence (graphique 4). Certaines innovations techniques en chantier constituent une occasion très favorable de réduire ces coûts, à condition toutefois que les gains de productivité soient bien transmis dans les prix et non captés par la profession du fait d'un défaut de concurrence. Il serait souhaitable de confier à un groupe de travail technique le soin de suivre attentivement les évolutions de prix dans le secteur de la construction, d'effectuer les comparaisons internationales pertinentes et de repérer d'éventuelles prises de marge excessive.



Sous bénéfice d'inventaire, les actions à entreprendre sont, d'une part, de procéder à un toilettage des normes de toute sorte en matière d'urbanisme et, d'autre part, de s'interroger pour les grands chantiers sur la meilleure façon d'assurer une synchronisation optimale entre toutes les parties prenantes – cabinets d'architectes, bureaux d'études et constructeurs. La pratique dominante en matière de maîtrise d'ouvrage publique consiste à réaliser un appel d'offres entre architectes ; puis, une fois l'architecte choisi, de passer un marché pour la réalisation. Un seul appel d'offres simultané en conception-réalisation¹⁹ où l'on met en concurrence des équipes comprenant chacune un cabinet d'architecte et des entreprises du bâtiment, permettrait de gagner du temps et de l'argent, de l'ordre de 15 % du coût total du projet d'après certains spécialistes du secteur²⁰.

Proposition 6. Créer un groupe de travail interministériel et d'experts pour comprendre la dérive des prix à la construction, repérer d'éventuels défauts de concurrence et gisements de productivité et proposer des mesures favorisant aussi bien la synchronisation entre les concepteurs et les réalisateurs des projets que l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché de la construction (en simplifiant, au besoin, le système de normes).

Réformer la fiscalité immobilière

La fiscalité sur la propriété immobilière se divise schématiquement en trois groupes de dispositifs : la fiscalité sur les transactions, l'imposition sur la détention et les mesures de défiscalisation.

Nous proposons de réduire, voire supprimer progressivement les mesures de défiscalisation et les droits de mutation à titre onéreux, de réformer la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de modifier la taxe sur les plus-values. L'idée générale est de taxer la détention plutôt que les transactions afin de fluidifier le marché immobilier et de rendre la taxation des plus-values foncières plus incitative de manière à décourager les comportements attentistes. Les communes et les groupements de communes doivent bénéficier d'un meilleur rendement des taxes sur les plus-values afin de ne pas avoir non plus intérêt à différer un classement en zone constructible de terrains réservés à d'autres usages lorsqu'elles font face à une demande de logement.

¹⁹ Pour plus de détail sur cette procédure et sur des exemples, on pourra se reporter à Conception-réalisation : recommandations pour un bon usage du processus, Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (août 2010).

²⁰ Il s'agit de rechercher des véritables gains d'efficacité et non simplement de coût. Il n'est pas question ici de remettre en cause l'action des pouvoirs publics pour faire respecter le droit du travail dans le secteur de la construction.

Mettre progressivement un terme aux aides à la pierre

De nombreuses études ont pointé l'effet inflationniste des aides à la pierre et, plus généralement, des politiques de soutien à la demande de logement²¹. Le raisonnement s'appuie sur une analyse classique d'incidence : tout dispositif d'aide à destination des candidats à l'achat peut être en partie capturé par les offreurs sous la forme de hausses de prix²². À la limite, le prix au mètre carré peut augmenter exactement du montant de l'aide reçue. Ainsi, le dispositif « Scellier » sur les terrains à bâtir pourrait avoir entraîné une hausse des prix en moyenne de 7 euros/m² à la frontière de la zone B2²³, ce qui correspond à 7 % de hausse pour ces zones situées à la marge du dispositif. L'impact est cependant hétérogène géographiquement, les zones tendues (grande région parisienne et région méditerranéenne) étant celles où l'impact du dispositif sur les prix se révèle le plus fort²⁴. Dans le même esprit, le prêt à taux zéro (PTZ) n'aurait déclenché que 75 000 accessions à la propriété entre 1996 et 1999, sur un total de 533 000 ménages bénéficiaires au cours de cette période²⁵. Ainsi, 458 000 cas d'accession se seraient réalisés même en l'absence du PTZ, lequel a donc eu un effet d'aubaine massif. Par ailleurs, le PTZ introduit un biais discutable en faveur de l'accession et au détriment de la location²⁶. Développer le PTZ en période de fort chômage et de risque d'éclatement d'une bulle immobilière peut en outre se retourner contre les nouveaux acquéreurs. Inciter des ménages modestes à investir dans un actif qui présente un risque de moins-value dans les années à venir n'est sans doute pas un conseil très avisé. Il faudrait au contraire les inciter à diversifier leur portefeuille²⁷. Compte tenu de la conjoncture, il serait sans doute plus judicieux de proposer des formules de type « location-accession »²⁸ où le ménage aurait une option d'acheter après dix ans de location et où les loyers acquittés seraient décomptés du reste à payer à terme. Ce serait alors aux bailleurs de porter le risque de déperdition de valeur en s'assurant sur le marché financier. Cette solution paraît plus raisonnable que de faire supporter ce risque à des ménages modestes, eux qui font déjà face à un risque non assurable en matière d'emploi.

Au total, les dispositifs de défiscalisation coûtent cher pour une efficacité peu évidente.

Proposition 7. Programmer l'extinction des défiscalisations en faveur de la construction sur plusieurs années (pour tenir compte de la non-rétroactivité de certains dispositifs).

Proposition 8. Assurer la neutralité fiscale entre le locatif privé et l'acquisition. Cela implique l'extinction progressive des défiscalisations d'intérêts d'emprunt comme du PTZ+. À la place, explorer les solutions de location-accession pour les ménages modestes, qui évitent le risque de dépréciation du patrimoine en cas de retournement du marché immobilier local.

Taxer la détention plutôt que la transaction

Supprimer progressivement les DMT0

Les ventes de terrains et de logements sont assujetties à des taxes différentes selon l'usage du bien (terrain agricole, non constructible, constructible), selon le délai depuis l'achèvement des travaux (5 ans avant ou après l'achèvement des travaux) et selon le type de vendeur ou de l'acquéreur (assujetti ou non à la TVA).

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) constituent la plus importante taxe sur les transactions pour les biens immobiliers dans l'ancien (plus de cinq ans après l'achèvement des travaux) : ils représentent 5,09 % du montant d'une transaction immobilière. Comme tout coût de transaction, ils freinent les échanges, et donc la mobilité : un propriétaire perdant son emploi dans un bassin en déclin économique hésitera à vendre pour déménager dans une région plus dynamique en termes d'emploi.

Pour les logements neufs, la taxe qui s'applique est la TVA (20 % à compter du 1^{er} janvier 2014). Toutefois, il n'y a pas de justification économique à appliquer la TVA à l'ensemble d'une construction neuve, y compris à la valeur « nue » du terrain (la TVA devrait s'appliquer uniquement à la valeur ajoutée sur le terrain, c'est-à-dire à la valeur des travaux de construction). La TVA ne s'applique d'ailleurs pas à l'échange de terrains non constructibles²⁹.

²¹ Voir Fack G. (2005) : « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) », *Économie et Statistique*, n° 381-382 et Laffèrre A. et D. Le Blanc (2002) : « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Économie et Statistique*, n° 351.

²² Voir la Note du CAE n° 1, février 2013.

²³ La zone B2 fait partie des cinq zones (A1s, A, B1, B2 et C) mises en place par le décret Scellier de 2009 permettant de fixer les plafonds des loyers et des ressources des locataires (ces zones regroupent plusieurs agglomérations).

²⁴ Bono P-H. et A. Trannoy (2013) : « Évaluation de l'impact du dispositif Scellier sur les prix fonciers », Document de Travail/AMSE, n° 2013-04. De manière étonnante, les autres dispositifs d'aide à l'investissement locatif n'ont pas été évalués à notre connaissance.

²⁵ Gobillon L. et D. Le Blanc (2005) : « Quelques effets du prêt à taux zéro », *Économie et Statistique*, n° 381-382.

²⁶ Voir Schaff C. et M. Ben Jelloul (2010) : « Favoriser la mobilité résidentielle en modifiant la fiscalité du logement », Note d'Analyse du CAS, n° 196.

²⁷ Notons aussi que, le logement locatif étant en plus grande proportion un logement collectif, favoriser l'accession à la propriété de la résidence principale peut se trouver en contradiction avec les objectifs environnementaux de densification de l'habitat.

²⁸ Pour des raisons peu claires, la location-accession introduite en 1984, par exemple à travers le prêt social location-accession (PSLA), n'a rencontré que peu de succès.

²⁹ Dans le même état d'esprit, il faut se féliciter de la fin de la TVA immobilière au 1^{er} janvier 2013 qui était due par les particuliers qui revendaient leur bien moins de cinq ans après l'achèvement des travaux.

1.4. Des réformes régulières

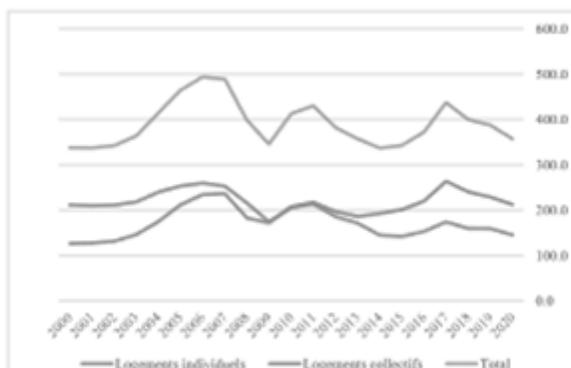
a) La loi « ELAN » : une grande loi de simplification aux résultats mitigés

Rapport d'information n° 5121 déposé en application de l'article 145-7 alinéa 1 du règlement, par la commission des affaires économiques sur l'évaluation de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi « ELAN »), enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 23 février 2022.

2. Les données de la construction ne montrent pas d'impact particulier, à ce jour, des dispositions adoptées

Comme le rapporte sèchement le Conseil national de l'Ordre des architectes, « la loi ELAN n'a pas aidé à construire plus : on en est à 380 000 logements autorisés en 2021, c'est-à-dire une production à peu près équivalente à celle d'avant la loi ». Ce témoignage est confirmé par les chiffres de la construction enregistrés dans les années 2019 à 2021 (voir graphique). Le sentiment est partagé par la Fédération française du bâtiment, qui rappelle que « la loi ELAN avait été annoncée et présentée comme " la " grande loi de simplification de l'acte de construire, qui devait ouvrir la voie à un " choc de l'offre ". Même s'il est vrai que la crise sanitaire est intervenue entre-temps, on ne peut malheureusement que constater que la construction de logement reste à un niveau bas et que le choc de simplification n'a pas eu lieu ».

NOMBRE DE MISES EN CHANTIER EN DATE RÉELLE, 2000-2020



Source : service des données et études statistiques (SDES), ministère de la transition écologique
Estimations sur données arrêtées à fin avril 2021. Champ : France hors Mayotte.

Selon les conclusions de la commission pour la relance durable de la construction de logements, dite « commission Rebsamen », réunie à la demande de la ministre chargée du logement à partir de mai 2021, un décrochage de la construction particulièrement prononcé a eu lieu dans les zones tendues, là même où se concentre une grande partie de la demande. Les autorisations de construire dans ces zones connaîtraient une dynamique négative avec - 14 % en 2021 par rapport au niveau de l'année 2018 ⁽¹⁾. Cette tendance baissière apparaît plus clairement dans certaines zones tendues, notamment en Île-de-France et

Stéphane Chenuet, chef du service des affaires juridiques et fiscales de la Fédération française du bâtiment (FFB) :

« La loi ELAN avait été annoncée et présentée comme LA grande loi de simplification de l'acte de construire, qui devait ouvrir la voie à un « choc de l'offre ». Même s'il est vrai que la crise sanitaire est intervenue entre-temps, on ne peut malheureusement que constater que la construction de logement reste à un niveau bas et que le choc de simplification n'a pas eu lieu.

« S'agissant ainsi de la simplification et de l'accélération du traitement des demandes de permis, le compte n'y est pas : la dématérialisation, applicable à compter du 1^{er} janvier 2022, est certes une bonne mesure ; pour autant, la loi ELAN n'en est pas à l'origine et elle a même repoussé sa mise en œuvre de trois ans. Force est de constater que de nombreuses communes ne sont pas prêtes (...)

« Le permis d'innover, auquel la FFB a également beaucoup contribué, était une bonne idée, qui a été reprise et généralisée dans le cadre d'une réécriture du code de la construction et de l'habitation : favoriser l'innovation, permettre le déploiement de solutions d'effet équivalent lorsqu'on peut démontrer l'atteinte des objectifs attendus vont dans le bon sens. Si les attentes sont fortes, ces dispositifs restent néanmoins peu développés : nous en faisons la publicité au sein de notre réseau, l'État doit également prendre sa part. Il faut également composer avec les réticences des assureurs vis-à-vis de ce dispositif.

« Pour ce qui concerne l'évaluation environnementale, les grands espoirs de simplification ont également été partiellement déçus. Le décret (...) met en œuvre une « clause filet » pour l'évaluation environnementale, l'idée étant qu'en dépit des seuils fixés par le code de l'environnement, on pourrait décider de soumettre à évaluation environnementale des projets situés en-deçà de ces seuils. Il faut certes reconnaître la prééminence du droit européen, mais la FFB estime qu'il serait néanmoins préférable que de petits projets ne se trouvent pas ainsi remis en cause par des dispositifs d'évaluation coûteux et chronophages ».

b) La proposition de loi visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français (dite « proposition de loi Lagleize »), 20 novembre 2019

TITRE I^{ER} : CASSER L'ENGRENAGE DE LA HAUSSE DES PRIX

Article 1^{er}

I. – Le code général de la propriété des personnes publiques est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa de l'article L. 32111 est ainsi modifié :

a) Après le mot : « vendus », la fin est supprimée ;

b) Est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « La vente de ces immeubles est réalisée à l'amiable, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État » ;

2° La seconde phrase du second alinéa de l'article L. 321112 est supprimée ;



3° À l'article L. 321114, après le mot « cèdent », sont insérés les mots « à l'amiable ».

II (nouveau). – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Les articles L. 22416 et L. 22417 sont abrogés ;

2° Au premier alinéa de l'article L. 254226, la référence : « L. 22416 » est supprimée ;

3° À l'article L. 257333, la référence : « et l'article L. 22416 » est supprimée.

III (nouveau). – Les I et II du présent article entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

Article 2

I. – Le chapitre IX du titre II du livre III du code de l'urbanisme est ainsi modifié :

1° À l'intitulé, après le mot : « organismes », sont insérés les mots : « de foncier libre et organismes » ;

2° L'article L. 3291 est ainsi modifié :

a) Au début, il est ajouté un I ainsi rédigé :

« I. – Les organismes de foncier libre ont pour objet, pour tout ou partie de leur activité, d'acquérir et de gérer des terrains, bâtis ou non, en vue de réaliser des logements et des équipements collectifs.

« Seules les sociétés mentionnées à l'article L. 3271 du présent code et, sous réserve que leur capital soit détenu à plus de 50 % par une ou des personnes publiques, les sociétés mentionnées à l'article L. 4811 du code de la construction et de l'habitation peuvent exercer l'activité mentionnée au premier alinéa du présent I.

« L'organisme de foncier libre reste propriétaire des terrains et consent au preneur, dans le cadre d'un bail de longue durée, s'il y a lieu avec obligation de construire ou de réhabiliter des constructions existantes, des droits réels en vue de la location ou de l'accession à la propriété des logements, à usage d'habitation principale ou à usage mixte professionnel et d'habitation principale » ;

b) Au début du premier alinéa, est ajoutée la mention : « II. – » ;

c) Au début du dernier alinéa, est ajoutée la mention : « III. – ».

II (nouveau). – Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa de l'article L. 2551, la deuxième occurrence du mot : « à » est remplacée par les mots : « au II de » ;

2° Aux 8 et 9 de l'article L. 4214, la première occurrence du mot : « à » est remplacée par les mots : « au II de » ;

3° À la première phrase du premier alinéa du I de l'article L. 44311, la huitième occurrence du mot : « à » est remplacée par les mots : « au II de ».



Article 3

I. – Le code de l’urbanisme est ainsi modifié :

1° Après le 5° de l’article L. 1326, il est inséré un 6° ainsi rédigé :

« 6° De contribuer à la mise en place des observatoires prévus au III de l’article L. 3021 du code de la construction et de l’habitation » ;

2° (supprimé)

3° (nouveau) À l’avant-dernier alinéa des articles L. 3211 et L. 3241, les mots : « du dispositif d’observation foncière mentionné à » sont remplacés par les mots : « des observatoires prévus au III de ».

II (nouveau). – Le III de l’article L. 3021 du code de la construction et de l’habitation est ainsi modifié :

1° Après le mot : « place », la fin du second alinéa est ainsi rédigée : « d’observatoires de l’habitat et du foncier sur son territoire. » ;

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Sur le territoire des communes mentionnées à l’article 232 du code général des impôts, les observatoires de l’habitat et du foncier sont mis en place au plus tard deux ans après que le programme local de l’habitat a été rendu exécutoire. Ils ont notamment pour mission d’étudier les évolutions en matière de foncier sur leur territoire et de recenser les espaces en friche ainsi que les surfaces potentiellement réalisables par surélévation des constructions existantes »

III (nouveau). – Le dernier alinéa du III de l’article L. 302-1 du code de la construction et de l’habitation est opposable aux programmes locaux de l’habitat exécutoires avant la publication de la présente loi. Ces programmes locaux de l’habitat sont adaptés, pour les années restant à courir, selon la procédure de modification prévue au II de l’article L. 3024 du code de la construction et de l’habitation.

IV (nouveau). – Le dernier alinéa du III de l’article L. 302-1 du code de la construction et de l’habitation est opposable aux plans locaux d’urbanisme tenant lieu de programmes locaux de l’habitat exécutoires avant le 31 mars 2018. Ces plans sont adaptés pour intégrer les dispositions citées au II dans un délai de deux ans à compter de la publication de la présente loi ou de trois ans si cette mise en compatibilité implique une révision du plan local d’urbanisme.

Article 4

I. – Il est créé un fonds pour la dépollution des friches géré par Action Logement Groupe.

II. – Ce fonds est chargé de libérer les friches urbaines et industrielles en les dépolluant et en leur donnant de nouveaux usages.

III. – L’activité du fonds fait l’objet d’un rapport, remis chaque année au Parlement.



Celui-ci est remis au plus tard le 30 avril de l'année suivante.

IV. – Après le « a » de l'article L. 3133 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un « a bis » ainsi rédigé :

« a bis) Au soutien à la dépollution, à la réhabilitation et à la valorisation des friches urbaines et industrielles ; ».

TITRE II : LIBÉRER PLUS DE FONCIER ET OPTIMISER LE FONCIER DISPONIBLE EN DONNANT AUX MAIRES LES OUTILS PERMETTANT L'OPTIMISATION DE LEUR POLITIQUE DU LOGEMENT

Article 5

La section 3 du chapitre unique du titre I^{er} du livre III de la première partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée :

1° Le premier alinéa de l'article L. 13119 est ainsi rédigé :

« Lorsqu'ils sont poursuivis par les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, les projets d'opérations immobilières mentionnés à l'article L. 131110 doivent être précédés, avant toute entente amiable, d'une demande d'avis de l'autorité compétente de l'État ou, si les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics le jugent opportun, d'une estimation par un expert immobilier agréé inscrit sur les listes des experts judiciaires dressées par les cours d'appel » ;

2° L'article L. 131111 est complété par les mots : « ou, si ces personnes le jugent opportun, d'une estimation par un expert immobilier agréé inscrit sur les listes des experts judiciaires dressées par les cours d'appel ».

Article 6 (Supprimé)

Article 6 bis (nouveau)

L'article L. 2211 du code de l'urbanisme est complété par les mots : « , y compris lorsque l'acquisition ne présente pas de caractère d'urgence ».

Article 7

Le titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :

1° L'article L. 3023 est ainsi modifié :

a) Le premier alinéa est complété par les mots : « en s'appuyant, notamment, sur les observatoires prévus au III de l'article L. 3021 » ;

b) Après le même premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Sur la base de cette délibération, un compte rendu annuel est rendu public en conseil municipal et en conseil communautaire dans les trois mois suivant la transmission de cette délibération. Il présente, pour chaque commune, les écarts



entre les objectifs annualisés du programme local de l'habitat et le nombre de logements effectivement livrés au cours de l'exercice écoulé » ;

2° (nouveau) Au dernier alinéa du II de l'article L. 30151, le mot : « second » est remplacé par le mot : « dernier ».

Article 8

I. – La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

II. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

c) Le plan logement du Gouvernement

Conseil national de la refondation (CNR) Logement, 5 juin 2023, Synthèse des mesures du Gouvernement

Favoriser l'accèsion à la propriété

Prolongement d'un prêt à taux zéro (PTZ) jusqu'en 2027 (alors qu'il devait s'arrêter en fin d'année). Recentrage de ce nouveau PTZ pour l'achat d'un logement neuf au sein d'une opération de logement en collectif, en zone tendue, ou pour l'acquisition d'un logement ancien, en zone détendue, sous conditions de réalisation de travaux de rénovation.

Favoriser l'accèsion sociale à travers le développement du bail réel solidaire, en le rendant accessible à davantage de Français.

(...)

Soutenir la production et la rénovation des logements sociaux

(...)

Dans le cadre du pacte de confiance avec les bailleurs sociaux : mise en place du dispositif de « seconde vie » pour les rénovations lourdes des logements, et mise en place d'un dispositif d'aide à la rénovation énergétique.

Relancer la production de logements

Un programme de rachat des programmes bloqués par les groupes CDC Habitat et Action Logement de 47 000 logements (17 000 de CDC Habitat et 30 000 d'Action Logement).

Révision flash des zonages ABC pour faire rentrer davantage de communes en zone tendue le temps d'une réforme plus structurelle sur le zonage.

Lever les blocages sur la délivrance des permis de construire en zone tendue.



Engager avec les élus locaux un programme national de renouvellement urbain des grandes friches en zone urbaine et des galettes commerciales pour favoriser le développement de nouveaux quartiers durables et mixtes.

Un État exemplaire : accélérer la transformation du foncier de l'État et de ses opérateurs en faisant notamment évoluer les règles des Domaines pour contribuer à la modération des prix.

Lever les freins juridiques à la production de logements compatibles avec nos objectifs de sobriété foncière pour accélérer la transformation des bureaux en logements, par exemple.

Bâtir une filière d'excellence en matière de construction « hors site ».



2. Dimension comparative

Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) : *Pierre par pierre (volume 2) - De meilleures politiques du logement dans l'après Covid-19, 2023.*

S'inscrivant dans le prolongement du rapport *Pierre par pierre : Bâtir de meilleures politiques du logement*, ce nouveau volume enrichit la « boîte à outils » pour les politiques publiques du logement en vue de rendre les marchés de l'immobilier d'habitation plus efficaces, plus inclusifs et plus durables face à de nouveaux défis. La plupart des instruments d'action recensés dans *Pierre par pierre* restent adaptés pour relever ces défis, mais de nouveaux sont venus s'y ajouter.

Les pouvoirs publics peuvent envisager différentes options, en gardant à l'esprit les probables synergies à exploiter et arbitrages à opérer entre les trois dimensions (efficacité, accessibilité financière et durabilité) sur lesquelles se sont fondées nos analyses :

- * Les pouvoirs publics ont adopté des mesures pour faire face aux conséquences négatives de l'augmentation des prix de l'énergie sur les ménages et les entreprises vulnérables. Ils ont mis en place des programmes ciblés d'aide au revenu soumis à conditions de ressources, instauré des plafonds des tarifs de l'énergie et procédé à d'autres interventions fondées sur les prix. Lors de la conception de ces mesures de soutien, les autorités doivent trouver un juste équilibre entre protection sociale à court terme et réalisation des objectifs de durabilité visés à plus long terme. Il convient d'éviter de brouiller les signaux envoyés par les prix de l'énergie, afin d'étayer les changements nécessaires en matière de structure des investissements, de consommation d'énergie et de comportements pour favoriser la transition vers une économie bas carbone. La nécessité de veiller à l'efficacité des dépenses publiques compte tenu de la rareté des ressources budgétaires impose également d'adopter des mesures judicieusement ciblées sur les personnes qui en ont véritablement besoin.
- * La pierre angulaire des stratégies de décarbonation est de veiller à la cohérence de la tarification du carbone entre les différentes sources, entre secteurs et dans le temps, tout en mettant en place des dispositifs de compensation adéquats pour éviter que cette tarification n'ait des effets préjudiciables sur le plan social. La tarification du carbone – passant notamment par des impôts judicieusement calibrés sur les combustibles fossiles utilisés dans les logements, ou des systèmes d'échange de droits d'émission – constitue un moyen efficace et économiquement efficace de créer des incitations à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Elle empêche également l'« effet rebond » qui peut amoindrir l'efficacité d'autres mesures : ainsi, sans tarification du carbone, les effets de la réglementation ou des subventions axées sur l'amélioration des performances énergétiques peuvent être compensés en tout ou partie par un accroissement de la consommation. Point important, il faut que la tarification des émissions directes des logements aille de pair avec une tarification efficace des émissions de carbone résultant de la production d'électricité, afin de garantir



l'adéquation des incitations aux économies d'énergie, aux investissements dans l'efficacité énergétique et à l'utilisation accrue de sources d'énergie décarbonées.

- * Néanmoins, une tarification efficace n'est pas suffisante pour décarboner le secteur du logement, compte tenu des incitations divergentes qui caractérisent les relations entre propriétaires et locataires et du manque de connaissances des ménages sur les performances énergétiques de leurs logements. Un assortiment de mesures judicieusement conçues associant certification des performances énergétiques des logements neufs et anciens et obligations de rénovation, subventions à la rénovation énergétique et possibilités de partager les factures d'énergie entre locataires et propriétaires peut contribuer à lever ces obstacles.
- * Il est également crucial pour la décarbonation du logement de réaliser des avancées dans le domaine de son financement. Des cadres adaptés de certification des performances énergétiques permettent aux prêteurs de mieux prendre en compte la qualité de crédit associée aux logements économes en énergie, de réduire les coûts de financement en général et les coûts des crédits en particulier, ainsi que de créer des marchés d'instruments de financement des prêts à la rénovation.
- * Au-delà du soutien apporté au *processus* de décarbonation, un financement efficace du logement peut renforcer la résilience des marchés de capitaux. Ce point est tout particulièrement important à l'heure où l'évolution des conditions monétaires marque la fin d'une période de coûts d'emprunt historiquement bas. Une amélioration de l'absorption des chocs et de la résilience à ces phénomènes devrait résulter des efforts que les autorités ont accomplis depuis la crise financière mondiale pour mettre en place des mécanismes régulateurs, notamment du côté des emprunteurs, en plafonnant les quotités de financement (ratios prêt/valeur du logement acquis) et les ratios service de la dette/revenu, ainsi que du côté des prêteurs, en durcissant les exigences de fonds propres relatives aux prêts hypothécaires, en améliorant la consolidation et le suivi des expositions hors bilan vis-à-vis du secteur du logement et en déployant des volants de fonds propres contracycliques.
- * L'essor des prêteurs non bancaires dans le domaine du financement du logement au cours de la dernière décennie exige un suivi adéquat et des évaluations de ses conséquences systémiques pour le secteur financier. On pourrait encore renforcer les règles prudentielles, notamment en appliquant aux prêteurs non bancaires une approche fondée sur les risques, en phase avec le cadre réglementaire des banques.
- * Le déploiement généralisé de l'internet à haut débit et les progrès technologiques réalisés en matière de téléconférence ont permis à de nombreuses personnes de travailler à domicile, tendance qui s'est accélérée depuis la pandémie de Covid-19 et a élargi l'éventail des choix de localisation. Le report de la demande de logements qui en a résulté – des zones caractérisées par des prix élevés en centre-ville vers des zones distantes offrant des logements plus abordables et spacieux ainsi qu'un meilleur accès aux espaces verts – requiert l'adoption de mesures facilitant les ajustements de l'offre. Il faudrait notamment modifier les règles d'occupation des sols et d'aménagement du territoire pour libérer des terrains aux fins d'aménagement, de réaménagement ou de densification dans les



zones où la demande est particulièrement forte. Les autorités peuvent également recourir à la fiscalité pour étayer ces évolutions, en donnant davantage de poids aux impôts périodiques annuels en lieu et place des prélèvements effectués sur les transactions. Au regard de cette nouvelle géographie de la demande de logements, il est crucial de continuer à investir dans la connectivité numérique et dans l'offre de services publics, notamment dans des infrastructures de transport performantes.

- * Les améliorations de la qualité environnementale des zones urbaines découlant d'un renforcement des aménités offertes entraînent souvent un renchérissement de l'immobilier d'habitation, qui a des conséquences négatives sur les ménages à faible revenu, en particulier les locataires. La disponibilité de logements sociaux et abordables peut atténuer ces effets. Les investissements publics et les mesures compensatoires adoptées peuvent être financés en partie au moyen d'outils, tels que des taxes assises sur la valeur foncière, des participations d'urbanisme et des prélèvements sur les permis de construire, permettant de récupérer les plus-values foncières qui résultent de l'amélioration de l'environnement.

Cour des comptes, *Le recours aux comparaisons européennes en matière de logement*, janvier 2023.

Annexe n° 2. Positionnement de la France selon les indicateurs de l'OCDE

Selon l'OCDE, les politiques de logement déterminent l'efficacité, l'inclusivité et la durabilité du secteur du logement. Au regard de ces trois critères, la comparaison européenne est plutôt favorable à la France. Cette situation peut être illustrée par un tableau comparatif simplifié.

Tableau n° 1 : Données succinctes sur la situation générale du logement

Critère	Valeur la plus basse dans l'UE	Moyenne OCDE	France	Valeur la plus élevée dans l'UE
Efficiences				
Dépenses de logement (% des dépenses totales)	9,89 (Lituanie)	18,26	22,43	25,56 (Finlande)
Volatilité des prix des logements (1990–2019)	2,04 (Allemagne)	7,57	4,79	24,53 (Estonie)
Mobilité résidentielle (en % des particuliers)	4,71 (Lituanie)	21,63	27,67	39,29 (Suède)
Inclusivité				
Taux de surpeuplement des logements	1 (Grande-Bretagne)	11,05	6,38	34,21 (Lettonie)
Surcharge financière liée au coût du logement (pour les locataires à faible revenu)	7,08 (Tchéquie)	35,23	17,17	56 (Pays-Bas)
Temps de trajet (en minutes par jour)	20,77 (Finlande)	30,46	22,93	39,17 (Grande-Bretagne)
Durabilité				
Emissions de PM2.5 dans le secteur du logement (en tonnes par habitant)	0 (Islande)	0,16	0,08	0,65 (Lettonie)
Intensité énergétique du secteur du logement (en TEP par habitant)	0,31 (Espagne)	0,55	0,55	1,26 (Islande)
% d'espaces verts dans les zones urbaines	347 (Islande)	17,38	26,87	43,29 (Pays-Bas)

Source : monographies nationales en ligne, OCDE

Annexe n° 3. Caractéristiques de pays comparables avec la France en matière de logement

	Caractéristiques majeures	Thèmes liés au logement dans le débat public en 2022
<i>Allemagne</i> <small>Peu de données en matière de logement</small>	Moins de 50 % de propriétaires, Peu de jeunes propriétaires Réglementation favorable aux locataires mais forte hausse des loyers Forte tension sur l'offre	Adaptation des logements aux évolutions démographiques (vieillesse, familles monoparentales) Communalisation de logements à Berlin en 2021 pour 10 Md€
<i>Belgique*</i>	Dissociation entre propriété du foncier et du logement	
<i>Danemark*</i>	Importante dimension sociale du logement : 1 personne sur 6 habite dans un logement social. Gestion par liste d'attente. Exemplarité en matière d'adaptation des logements au vieillissement de la population	Manque d'offre dans la capitale avec des prix très élevés. Objectifs : supprimer les « ghettos » (liste de zones vulnérables mise à jour chaque année) et facilitation de la mobilité résidentielle
<i>Espagne</i> <small>Données sources accessibles</small>	Politique logement peu développée au niveau national ⁹³ , peu de politiques sociales Part des propriétaires élevée ; soutien à l'accès à la propriété Forte décentralisation, y compris dans la gestion du foncier Peu d'aides à la location, mais en développement (APL pour les jeunes)	Crainte d'une bulle spéculative Location et accès au logement pour les jeunes Rénovation énergétique
<i>Italie*</i>	Soutien à l'accès à la propriété Suppression récente du 1 % logement (comparable au 1 % français)	Logement des jeunes, plus touchés par la pauvreté
<i>Pays-Bas</i> <small>Données sources relativement accessibles</small>	Réforme progressive des aides fiscales aux particuliers investisseurs	
<i>Royaume-Uni</i> <small>Données sources relativement accessibles</small>	Tradition de propriété jusque dans les années 2000 Tension extrême liée au manque d'offre et au coût du logement. La part de propriétaires a chuté depuis 15 ans (72 à 61 %) Suppression des droits de mutation fin 2021 Dissociation entre propriété du foncier et du logement	Plafonnement des loyers Acquisition des logements par les locataires (cession de logements) Intervention publique sur la qualité des logements (déconnection qualité – prix) Rôle du logement (et notamment du prix) dans la répartition de la population (Londres vs le reste du pays) / aménagement du territoire

Source : Cour des comptes, d'après entretiens avec les conseillers aux affaires sociales/DAEI et monographies. * Qualité de l'accès aux données non connu

3. Seconde table ronde : Pour habiter mieux

3.1. Un nombre croissant de normes

Le constat dressé lors de la construction de logements est également applicable dans « la vie » des logements au regard notamment des règles de mise aux normes applicables en matière de sécurité ou de salubrité mais également du nombre de diagnostics obligatoires pour la vente ou la location :

Conseil d'État, étude annuelle 2009, Droit au logement, droit du logement :

« Pour une location, les diagnostics désormais exigés sont les suivants : l'état des risques naturels et technologiques ou technologique ; le diagnostic de performance énergétique ; le constat des risques d'exposition au plomb rendu obligatoire. Pour une vente s'ajoutent aux précédents : le mesurage de la superficie (certificat dit « Carrez ») en cas d'achat d'un lot privatif dans une copropriété ; un état mentionnant la présence ou l'absence de matériaux ou produits contenant de l'amiante ; un état relatif à la présence de termites ; l'état de l'installation intérieure de gaz ; l'état de l'installation intérieure d'électricité ; un état de l'installation d'assainissement non collectif en cas de vente.

« Les idées abondent sur ce qu'il serait souhaitable d'imposer encore et de nouvelles normes sont régulièrement ajoutées aux précédentes : la sécurité des portes et portails automatiques en 1989, la surveillance et le gardiennage des immeubles en 1995, les ascenseurs ou la sécurité des immeubles collectifs à usage principal d'habitation en 2003, l'accessibilité aux personnes handicapées en 2005, l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments en 2005, l'équipement des logements neufs construits après le 1^{er} novembre 2007 avec des compteurs d'eau individuels, le détecteur-avertisseur autonome de fumée pour les logements neufs, ...

« (...) un des dilemmes auxquels sont de manière récurrente confrontés les pouvoirs publics consiste à décider si ces normes nouvelles ont vocation à s'appliquer seulement à la construction neuve ou également aux constructions anciennes. Dans le premier cas, le coût induit par la norme nouvelle est faible et très étalé dans le temps, au rythme du renouvellement du parc ; dans le second, il est nettement plus lourd et à échéance rapide. Selon une jurisprudence ancienne du Conseil d'État, (CE, 5 juin 1908, Marc et Chambre syndicale des propriétés immobilières de la ville de Paris, Rec., p. 623, concl. Teissier) mais sans cesse réaffirmée, les règles sanitaires nouvelles ne peuvent prescrire de modifier les constructions existantes que si leur nécessité est absolument démontrée pour assurer la salubrité publique. En dehors de cette hypothèse, les travaux ayant pour effet de modifier le bâti existant ne peuvent pas être prescrits par voie réglementaire, mais seulement à titre de mesure individuelle aux immeubles dont l'insalubrité viendrait à être constatée. Les choix

privilegiés de longue date par la France sont controversés mais clairs : en matière de salubrité ou de santé publique la ligne de conduite dominante est plutôt d'appliquer la norme nouvelle à la construction neuve et, en cas de nécessité démontrée, au parc ancien (l'exemple du risque d'exposition à l'amiante et au plomb l'illustre) ; en matière de sécurité (sécurité incendie, sécurité sismique, etc.) ou de confort du logement (réglementation acoustique, réglementation thermique, etc.), il est en revanche d'usage de limiter l'application de la norme nouvelle à la construction neuve. On distingue aussi entre l'habitation et l'établissement recevant du public (ERP) : pour l'habitation, il n'y a pas d'obligation de mettre l'existant aux normes de la construction neuve alors que cette obligation existe pour l'ERP, souvent au terme d'un délai de transition ».

3.2. L'exemple de normes répondant à certains objectifs particuliers

a) L'accessibilité du logement aux personnes en situation de handicap : d'un principe d'accessibilité universelle à la notion de « logement évolutif »

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a posé un principe d'« accessibilité universelle » des logements, ambitieux dans son principe et dans son calendrier de déploiement. Sa mise en œuvre s'est toutefois confrontée à la complexité de la réalité et à la diversité des situations existantes, aboutissant ainsi à des reports dans le temps et à un degré d'exigence moindre avec l'introduction, par la loi « ELAN » de 2018, de la notion de « logement évolutif ».

Article L. 111-1 du code de la construction et de l'habitation : « (...) on entend par : / (...) 3° Bâtiment ou aménagement accessible à tous : un bâtiment ou un aménagement qui, dans des conditions normales de fonctionnement, permet à l'ensemble des personnes susceptibles d'y accéder avec la plus grande autonomie possible, de circuler, d'accéder aux locaux, d'utiliser les équipements, de se repérer, de s'orienter, de communiquer et de bénéficier des prestations en vue desquelles il a été conçu, quelles que soient les capacités ou les limitations fonctionnelles motrices, sensorielles, cognitives, intellectuelles ou psychiques de ces personnes ; / (...) 13° Logement évolutif : un logement auquel une personne en situation de handicap peut accéder, où elle peut se rendre dans le séjour et le cabinet d'aisance et dont l'accessibilité des pièces composant l'unité de vie (...) est réalisable ultérieurement par des travaux simples (...) ».

Article L. 161-1 du code de la construction et de l'habitation : « Les dispositions architecturales, les aménagements et équipements intérieurs et extérieurs des locaux à usage d'habitation, des établissements recevant du public, des installations ouvertes au public et des bâtiments à usage professionnel sont accessibles à tous (...). / Ces dispositions ne sont pas obligatoires pour les propriétaires construisant ou améliorant un logement pour leur propre usage ».

Ce concept de « logement évolutif » présente le double écueil de ne pas aller assez loin pour répondre aux attentes et aux besoins des personnes en situation de handicap mais également de constituer un frein administratif, financier et technique à la réalisation de logements.



CEREMA, le logement évolutif : une réponse pour l'accessibilité universelle des logements ? (8 juillet 2020)

La loi n°2018-1021 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite **loi ELAN**, a introduit la **notion de logement évolutif** dans l'article L. 111-7-1 du Code de la Construction et de l'Habitation (CCH).

Ainsi, alors que 100 % des logements en rez-de-chaussée ou desservis par ascenseur doivent être accessibles pour les opérations dont le permis de construire a été déposé avant le 1er novembre 2019, à compter de cette date **seuls 20 % des logements ont l'obligation d'être accessibles, les autres devant être évolutifs**.

La loi ELAN donne cette définition d'un logement évolutif : "La conception des logements évolutifs doit **permettre la redistribution des volumes** pour garantir l'accessibilité ultérieure de l'unité de vie, à l'issue de travaux simples". (Article 64)

Ce décret précise également, en modifiant le R. 111-19-2 du CCH, les obligations des logements évolutifs. Ces logements doivent respecter les caractéristiques de base de tous logements concernant la largeur des circulations, de la porte d'entrée et des portes intérieures et la **repérabilité**, la **détectabilité** et l'utilisation des **dispositifs de commandes**. Une personne en situation de handicap doit également pouvoir y accéder, se rendre dans le séjour et le cabinet d'aisances et en ressortir. Les aménagements et les équipements du séjour et du cabinet d'aisances sont accessibles. Les pièces de l'unité de vie (cuisine, chambre, séjour, cabinet d'aisance et salle d'eau) doivent **pouvoir être rendues accessibles par des travaux simples**, qui sont définis dans l'article 16 de l'arrêté du 24 décembre 2015, modifié par arrêté du 11 octobre 2019.

Ces travaux simples doivent :

- être sans incidence sur les éléments de structure
- ne pas nécessiter une intervention sur les chutes d'eau, sur les alimentations en fluide et sur les réseaux aérauliques situés à l'intérieur des gaines techniques appartenant aux parties communes du bâtiment
- ne pas intégrer de modifications sur les canalisations d'alimentation en eau, d'évacuation d'eau et d'alimentation de gaz nécessitant une intervention sur les éléments de structure
- ne pas porter sur les entrées d'air
- ne pas conduire au déplacement du tableau électrique du logement

L'**expérimentation** du concept de logement évolutif, ou de tout autre concept de logement, rencontre des difficultés qui sont aujourd'hui des freins à la capitalisation et à la production de nouvelles formes d'habitat. Ces difficultés sont multiples :

- Financières, qui soulèvent des questions sur la rentabilité des opérations pour les promoteurs mais également sur la charge financière pour l'occupant lors des travaux d'évolution du logement
- Constructives, liées aux normes et aux pratiques figées, mais également à la programmation qui doit répondre aux mutations de la société et à la vie d'une construction sur le long terme
- Administratives, juridiques et fiscales issues des règles d'urbanisme en vigueur. L'obligation de notifier l'affectation d'un bâtiment constitue un frein aux développement de projets réversibles
- Liées au caractère locatif des logements qui pose la question de la pérennité du locataire et donc de la réticence à adapter et à personnaliser le logement



b) La rénovation énergétique et thermique :

Présentation du diagnostic de performance énergétique sur le site du ministère de la transition écologique :

Le diagnostic de performance énergétique (DPE) renseigne sur la performance énergétique et climatique d'un logement ou d'un bâtiment (étiquettes A à G), en évaluant sa consommation d'énergie et son impact en terme d'émissions de gaz à effet de serre. Il s'inscrit dans le cadre de la politique énergétique définie au niveau européen afin de réduire la consommation d'énergie des bâtiments et de limiter les émissions de gaz à effet de serre et sert notamment à identifier les passoires énergétiques (étiquettes F et G du DPE, c'est-à-dire les logements qui consomment le plus d'énergie et/ou émettent le plus de gaz à effet de serre). Il a pour objectif d'informer l'acquéreur ou le locataire sur la « valeur verte », de recommander des travaux à réaliser pour l'améliorer et d'estimer ses charges énergétiques.

Depuis sa création en France, en 2006, ce dispositif a été fiabilisé et renforcé une première fois via une importante réforme en 2013.

Une seconde réforme s'applique depuis le 1^{er} juillet 2021, date à laquelle le DPE a perdu son caractère simplement informatif pour devenir pleinement opposable. Cette refonte portant sur les DPE « logement » s'inscrit dans un contexte plus large d'accélération de la rénovation énergétique des bâtiments, dont le DPE est l'un des outils clé (information des potentiels acquéreurs d'un bien, support des aides financières et des obligations, etc.).

La réalisation d'un DPE est obligatoire à l'occasion de la vente d'un logement ou d'un bâtiment, lors de la signature d'un contrat de location d'un logement ou d'un bâtiment d'habitation, ainsi que pour les bâtiments neufs.

Dans le cas de vente ou de location, le DPE s'intègre dans le dossier de diagnostic technique (DDT) qui regroupe l'ensemble des constats ou états qui doivent être annexés à l'avant contrat de vente ou au contrat de location. Le DPE doit être tenu à disposition de tout candidat acquéreur ou locataire qui en fait la demande, dès la mise en vente ou en location du logement ou du bâtiment.

La loi « climat et résilience » rend également obligatoire la réalisation d'un DPE pour tous les bâtiments d'habitation collective, à l'échelle du bâtiment, selon un calendrier échelonné :

- le 1^{er} janvier 2024 pour les immeubles en monopropriété et pour les copropriétés de plus de 200 lots ;
- le 1^{er} janvier 2025 pour les copropriétés entre 50 et 200 lots ;
- le 1^{er} janvier 2026 pour les copropriétés d'au maximum 50 lots.

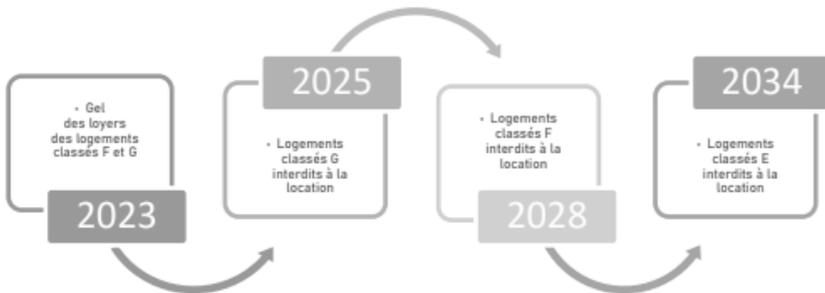


Le DPE doit être effectué à l'initiative du propriétaire du logement, à ses frais.

Les mesures adossées au DPE :

Les passoires énergétiques (classes F et G) constituent la cible prioritaire des politiques publiques de rénovation du parc de logements, compte tenu du caractère élevé de leur consommation énergétique et de l'exposition de leurs occupants à des risques de précarité énergétique. Les biens classés F ou G font ainsi progressivement l'objet de dispositions visant notamment à :

- imposer la réalisation d'audits énergétiques pour toutes les ventes de maisons individuelles et de bâtiments d'habitation collective en monopropriété (à partir du 1^{er} avril 2023) ;
- geler l'augmentation de leurs loyers (à partir du 25 août 2022) ;
- interdire à terme leur présence sur le marché locatif *via* l'exigence d'un niveau minimal de performance pour la décence, qui conduira à considérer comme logements non décentes : les logements consommant plus de 450 kWh d'énergie finale par m² et par an, à compter du 1^{er} janvier 2023 ; les logements classés G à compter de 2025 ; les logements classés F à compter de 2028 ; et les logements classés E à compter de 2034.



Le bénéfice de certaines aides financières à la rénovation est adossé à la classe du DPE : sortie de l'état de passoire énergétique, atteinte des classes A ou B, etc.

Textes : **articles L. 126-26, L. 126-28, L. 126-28-1, L. 126-29, L. 126-31, et L. 173-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH).**

Les nouvelles obligations en matière de DPE et d'audit énergétique pourraient, selon un récent rapport, avoir des conséquences préjudiciables sur le bâti ancien :



Rapport d'information fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur le patrimoine et la transition écologique, enregistré à la présidence du Sénat le 28 juin 2023 :

B. ... AUX CONSÉQUENCES PRÉJUDICIALES SUR LE BÂTI ANCIEN

La volonté de répondre de manière rapide et massive au défi posé par l'urgence climatique a conduit à privilégier des dispositifs uniformes qui, au final, pourraient avoir des conséquences importantes sur la préservation du patrimoine bâti, malgré ses réels atouts pour contribuer aux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Conjugués à la pression foncière sur les parcelles bâties générées par l'introduction du principe du « zéro artificialisation nette », ils pourraient ne laisser aux propriétaires de bâtiments antérieurs à 1948 guère d'autres choix que de vendre leurs biens, dont la valeur est dépréciée par les résultats du DPE, ou d'engager en urgence des travaux de rénovation.

Plusieurs risques sont identifiés :

- ⇒ un risque de vacance des logements dans le bâti ancien du fait des résultats du DPE constatés dans ce type de bâti et de l'interdiction progressive de location des passoires thermiques. Ce danger aurait des **répercussions terribles sur d'autres politiques publiques** s'il se vérifiait, dans la mesure où il ne ferait qu'aggraver la **crise du logement, accélérer la désertification des centres anciens**, où ce type de bâti est majoritaire, amplifier l'exode rural et contribuer à la **dégradation irréversible d'une partie du patrimoine** faute d'entretien ;
- ⇒ un risque d'effacement progressif du patrimoine non protégé et de banalisation des caractéristiques architecturales propres à chaque région sous l'effet de la réalisation de travaux non adaptés ;
- ⇒ un risque d'accélération de la disparition des savoir-faire traditionnels résultant d'une baisse de la demande pour ce type d'interventions, à une époque où le ministère de la culture essaie pourtant de conjurer cette menace en accompagnant la filière grâce au renforcement des crédits destinés aux opérations de restauration du patrimoine ;
- ⇒ un risque de gaspillage d'argent public du fait du soutien financier apporté à des travaux de rénovation inadaptés à l'origine des désordres de demain sur ce type de bâti.

La disparition de ce patrimoine serait un désastre d'un point de vue culturel, touristique, économique, mais aussi écologique.

Au final, l'approche actuelle risque de n'apporter de réels bénéfices qu'à court terme, si l'on prend en considération les dommages collatéraux sur le bâti ancien, la consommation inutile de matériaux importés et la multiplication des déchets qu'elle pourrait générer.

Plusieurs recommandations ont ainsi été formulées :

1. *Adapter le DPE aux spécificités du bâti ancien et, dans l'attente de cette élaboration, souhaitée d'ici 2025 au plus tard, en revenir, pour le bâti ancien, à la méthode de calcul du DPE sur facture.*
2. *Prémunir le bâti ancien contre les rénovations thermiques inappropriées par la définition de normes relatives aux matériaux et aux techniques autorisés pour la rénovation énergétique du bâti ancien et par une prise en compte de l'impact environnemental et du caractère durable des travaux pour l'élaboration des prescriptions.*
3. *Former les diagnostiqueurs, les accompagnateurs Rénov', les bureaux d'études, les maîtres d'œuvre et les artisans aux spécificités de la performance et de la rénovation thermique du bâti ancien : enjeu de la certification et du contrôle des organismes de certification.*
4. *Réorienter la formation dispensée aux futurs architectes en donnant davantage de place aux questions liées à la réhabilitation du patrimoine bâti.*

5. Encourager les collectivités territoriales à identifier le patrimoine bâti à préserver dans leurs documents d'urbanisme.
6. Soutenir la recherche fondamentale et appliquée afin de retrouver des savoir-faire traditionnels, d'identifier des matériaux et de développer des technologies compatibles avec les caractéristiques du bâti ancien et pas trop coûteuses financièrement.
7. Sensibiliser les propriétaires et les collectivités territoriales aux enjeux et aux modalités d'une rénovation respectueuse du bâti ancien.
8. Réorienter les aides financières et fiscales pour leur permettre d'accompagner des rénovations énergétiques respectueuses du bâti ancien : prise en compte du bâti ancien dans la conditionnalité des aides publiques ; valorisation de matériaux bio-sourcés en circuit court ; extension du label de la Fondation du patrimoine aux travaux de rénovation énergétique respectueux du bâti ancien dans les communes de moins de 50 000 habitants ; réforme des dispositifs « Denormandie » et « Malraux » pour leur permettre de mieux accompagner les travaux de rénovation énergétique dans l'ancien.
9. Associer pleinement le ministère de la culture à la définition des outils applicables au bâti ancien.
10. Organiser des États généraux du patrimoine durable afin de faciliter la concertation.

Dans un autre **rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique**, enregistré à la présidence du Sénat le 29 juin 2023, la pertinence du DPE n'a pas été remise en cause même s'il a été proposé que son objet soit réorienté :

Proposition n° 6

Faire du DPE un outil incontestable.

Fiabiliser le DPE en professionnalisant la filière des diagnostiqueurs, renforcer la formation initiale et la formation continue et rendre publique la méthodologie « 3CL » et les algorithmes utilisés dans les logiciels de calcul des DPE.

Confier aux chambres de commerce et d'industrie la mission de délivrer ses cartes professionnelles annuelles pour les diagnostiqueurs afin de contrôler leur certification et leurs assurances.

Reconnaître les particularités du bâti ancien par un DPE spécifique – et dans l'attente de sa formulation recourir aux consommations réelles d'énergie - pendant un délai maximum de deux ans - ainsi que par une meilleure formation des diagnostiqueurs aux enjeux du patrimoine.

Adapter le DPE pour les logements de petite surface en adoptant des critères qui ne les défavorisent pas.

Intégrer le confort d'été dans la note attribuée à l'issue du DPE comme dans son volet propositions de travaux.

Veiller à ce que le DPE soit toujours intégré au carnet d'information du logement. En l'absence de CIL, en créer un lors de la réalisation du DPE (modification de l'article L. 126-35-2 du CCH).

Rendre obligatoire la production du DPE pour toute demande d'aide.

**c) La problématique des changements d'usage, d'affectation et de destination :
le logement pérenne versus les meublés touristiques et l'activité économique**

Les meublés de tourisme

Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques par le groupe de travail « Tourisme », sur l'hébergement touristique et le numérique, enregistré à la présidence du Sénat le 20 juin 2018.

DANS LES ZONES TENDUES, LES LOCATIONS TOURISTIQUES PEUVENT SOUSTRAIRE DES LOGEMENTS AU MARCHÉ LOCATIF TRADITIONNEL.

Le développement du nombre de logements dédiés à la location de courte durée à des fins touristiques entraîne, dans les villes caractérisées par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, une raréfaction du marché locatif traditionnel. Cette situation est préjudiciable pour les habitants qui sont contraints de s'éloigner pour trouver un logement. Elle est également contreproductive pour l'attractivité du territoire concerné, car la demande de meublés touristique a en partie pour objectif d'adopter le mode de vie de la population locale.

C'est notamment le cas à Paris. Le ministère de la cohésion des territoires estime que le nombre de logements détournés du parc locatif traditionnel par une mise en location irrégulière sur Airbnb y est proche de 20 000. L'entreprise confirme qu'il existe bien un tel phénomène de substitution, mais l'estime à environ 5 000. La mission d'inspection précitée estimait ce nombre à environ 5 800 logements en 2015, principalement situés dans les zones touristiques. La même année, ces logements auraient représenté plus de la moitié des nuitées réservées sur le site et plus de 60 % des loyers reversés par la plateforme aux hôtes. Elle estimait, par ailleurs, en septembre 2015, à 19 % le nombre d'offres de logements entiers sur Airbnb à Paris qui étaient le fait de multi-annonceurs, ce qui est un indice permettant de caractériser une gestion professionnelle du parc, soumise à la réglementation sur le changement d'usage.

Le ministère de la cohésion des territoires estime également que ce phénomène a un effet inflationniste sur les loyers : selon une étude citée dans l'étude d'impact du projet de loi « ELAN », une augmentation de la densité de logements Airbnb « professionnels » d'un point entraîne une augmentation des niveaux de loyers de 1,65 % à Lyon, 1,29 % à Marseille, 1,5 % à Montpellier et 1,26 % à Paris. Cette augmentation est légèrement inférieure (de l'ordre 0,50 %) en considérant la densité de tous les meublés de tourisme (loueurs professionnels et particuliers).

En revanche, le ministère estime que les données disponibles ne permettent pas de conclure à un phénomène inflationniste sur les prix de l'immobilier.

Il convient de souligner que seuls les logements dont l'usage est dédié à la location touristique renforcent la tension entre l'offre et la demande de logements. (...) Les attraits de ce type de location sont multiples : elle garantit le paiement du loyer et assure une certaine facilité à trouver des locataires. Surtout, (...) « un investissement immobilier pour de la location de courte durée offre des perspectives de rentabilité



significativement plus élevées que la location nue ou meublée de résidence principale ». La mission a en effet comparé la rentabilité nette, c'est-à-dire après prise en compte de la fiscalité, de différents types de location. Elle a trouvé que, sans réglementation, la rentabilité d'une location de courte durée à Paris est 1,5 fois plus élevée que celle d'une location meublée et 2,6 fois plus élevée que la rentabilité d'une location nue. À Nice, la mission a estimé qu'une location de courte durée peut être 1,7 fois plus élevée qu'une location meublée à usage d'habitation principale et 2,6 fois plus élevée qu'une location nue. Plus récemment, la presse a relayé une étude non publiée du cabinet Asterès qui démontrerait que le seuil de rentabilité pour un investisseur dans un logement en vue de le louer en meublé de tourisme serait de 126 nuitées par an à Paris, de 134 nuitées à Bordeaux et de 157 nuits à Marseille.

Par ailleurs, même si ce sujet ne rentre pas dans le cadre du présent rapport, le Conseil d'État a souligné que « le développement d'une offre – illégale donc – particulièrement importante de résidences secondaires meublées sur Airbnb et sur les autres plateformes au détriment de la location nue ou en meublé de longue durée » peut s'expliquer, au-delà de la non application des sanctions, par l'adoption de « règles relativement restrictives pesant sur la location des locaux nus, incitant davantage les propriétaires à se tourner vers le marché plus rentable et moins risqué de la location meublée de courte durée » (Conseil d'État, Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation », étude annuelle 2017).

Préconisations - Sur la législation applicable aux meublés de tourisme

Protéger le logement là où se manifeste une tension entre l'offre et la demande :

- Soutenir l'article 51 du projet de loi « ELAN », qui renforce le cadre applicable sans en modifier l'économie, afin de privilégier la stabilité du droit (recommandation n° 7) ;
- Celui-ci étant néanmoins particulièrement complexe, procéder à une évaluation du droit en vigueur cinq ans après son application (recommandation n° 8) ;
- Évaluer à échéance régulière les engagements pris par les plateformes auprès du Gouvernement (recommandation n° 9) ;
- S'assurer que les plateformes demandent aux loueurs des justificatifs lorsque ceux-ci se prévalent d'une autorisation de changement d'usage ou d'une exception à la règle des 120 jours, qui pourront être transmis aux communes (recommandation n° 10) ;
- Inciter les plateformes à se doter d'un outil de blocage à 120 jours mutualisé (recommandation n° 11) ;
- Établir un lien de confiance, à travers la rédaction, par les représentants des plateformes, des associations d'élus et des administrations centrales, d'une charte des relations entre les plateformes et les collectivités, qui pourrait déterminer de principes d'ordre pratique à respecter pour une mise en œuvre efficace et simple des dispositions en vigueur (recommandation n° 12) ;



- L'État devrait procéder à un recensement au fil de l'eau et centralisé sur un unique site Internet des règles adoptées au niveau local en matière d'autorisation de changement d'usage et de déclaration soumise à enregistrement (recommandation n° 13) ;
- Il devrait également rédiger un guide à destination des collectivités territoriales, leur rappelant le droit applicable et donnant des exemples pratiques (recommandation n° 14) ;
- Il pourrait aussi procéder à un réexamen à échéance régulière de la liste des communes situées en zone urbaine tendue (recommandation n° 5) ;
- Clarifier les motifs de saisine du préfet pour les communes souhaitant mettre en place une procédure de changement d'usage (recommandation n° 6).

Une nécessaire actualisation de la réglementation touristique :

- Rétablir la déclaration « simple » en mairie pour les meublés de tourisme, qu'il s'agisse d'une résidence principale ou secondaire, en vue de permettre aux collectivités de mettre en place une politique de qualité sur les meublés de tourisme (recommandation n° 15) ;
- Poursuivre le travail de quantification de l'offre de meublés de tourisme, qu'il s'agisse de meublés de tourisme proposés à l'année par des professionnels ou à titre occasionnel par des particuliers (recommandation n° 1) ;
- Actualiser les dispositions réglementaires applicables aux locations saisonnières (recommandation n° 18) ;
- Réviser les critères de classement des meublés de tourisme (recommandation n° 17) ;
- Rappeler l'incitation fiscale au classement des meublés de tourisme en vue de s'assurer de la qualité de ce parc en plein essor (recommandation n° 16) ;
- Renforcer l'information des loueurs occasionnels de meublés de tourisme sur leurs obligations de sécurité et de décence et sur la nécessité de disposer d'une assurance de responsabilité civile suffisante pour couvrir les risques issus de leur activité de location (recommandation n° 19).

Textes : article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation ; article L. 324-1-1 du code de tourisme :

Jurisprudences :

Ccass., ch. civ. 3^e, 18 février 2021, n° 17-26.156 (publié au Bulletin) : « *Hormis les cas d'une location consentie à un étudiant pour une durée d'au moins neuf mois, de la conclusion (...) d'un bail mobilité d'une durée de un à dix mois et de la location, pour une durée maximale de quatre mois, du local à usage d'habitation constituant la résidence principale du loueur, le fait de louer, à plus d'une reprise au cours d'une même année, un local meublé pour une durée inférieure à un an, telle qu'une location à la nuitée, à la semaine ou au mois, à une clientèle de passage qui n'y fixe pas sa résidence principale au sens de l'article 2 de la loi du 6 juillet 1989 constitue un changement d'usage d'un local destiné à l'habitation et, par conséquent, est*

soumis à autorisation préalable. Les articles L. 631-7 alinéa 6, et L. 631-7-1 du code de la construction et de l'habitation sont conformes à la directive 2006/123 du 12 décembre 2006 ».

Ccass., ch. civ. 3^e, 18 février 2021, n° 19-13.191 (publié au Bulletin) : « *Constitue un changement d'usage d'un local destiné à l'habitation, au sens de l'article L. 631-7 alinéa 6 du code de la construction et de l'habitation, le fait, pour le propriétaire d'un local meublé à usage d'habitation, de le donner en location à deux reprises en moins d'un an, pour des durées respectives de quatre et six mois, inférieures à un an ou à neuf mois ».*

Ccass., ch. civ. 3^e, 7 septembre 2023, n° 22-18.101 (publié au Bulletin) : « *l'amende civile prévue par l'article L. 324-1-1 V alinéa 2 est applicable aux seules personnes offrant à la location un meublé de tourisme déclaré comme leur résidence principale, qui omettent de transmettre à la commune l'ayant demandé depuis plus d'un mois, l'information relative au nombre de jours de l'année précédant la demande, au cours desquels ce meublé a été loué ».*

CE, chr, 26 juin 2023, n° 458799, B, *Syndicat des professionnels de la location meublée.*

Meublés de tourisme – Faculté de soumettre à autorisation la location d'un local commercial en tant que meublé de tourisme (IV bis de l'article L. 324-1-1 du code de tourisme) – Champ matériel – 1) Exclusion – Locaux meublés destinés à l'usage d'habitation (article L. 631-7 et suiv. du code de la construction et de l'habitation) – 2) Locaux à usage commercial au sens de cette disposition – Définition.

- 1) Le IV bis ajouté à l'article L. 324-1-1 du code de tourisme par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, éclairé par leurs travaux préparatoires, a pour seul objet de compléter le cadre juridique de la location des meublés de tourisme, pour permettre aux communes de soumettre à autorisation la location en cette qualité de locaux à usage commercial, tels que ceux accueillant des commerces et des restaurants. Il n'a en revanche ni pour objet, ni pour effet de régir la situation des locaux meublés destinés à l'usage d'habitation soumis à l'application des articles L. 631-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH), quelle que soit la destination des immeubles dans lesquels ils sont inclus.
- 2) Il résulte des termes mêmes du décret n° 2021-757 du 11 juin 2021, pris pour l'application du IV bis de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme, qu'il définit les locaux à usage commercial dont la location est susceptible d'être soumise à autorisation en application de ces dispositions comme les locaux inclus dans des constructions dont la destination est le commerce et les activités de service au sens du 3° de l'article R. 151-27 du code de l'urbanisme, ou, pour les communes dont le plan local d'urbanisme relève du régime antérieur à la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, celles dont la destination est le commerce, l'hébergement hôtelier ou l'artisanat au sens des dispositions antérieurement applicables.



Les changements de destination

Textes : article R. 151-27 et article R. 151-28 du code de l'urbanisme

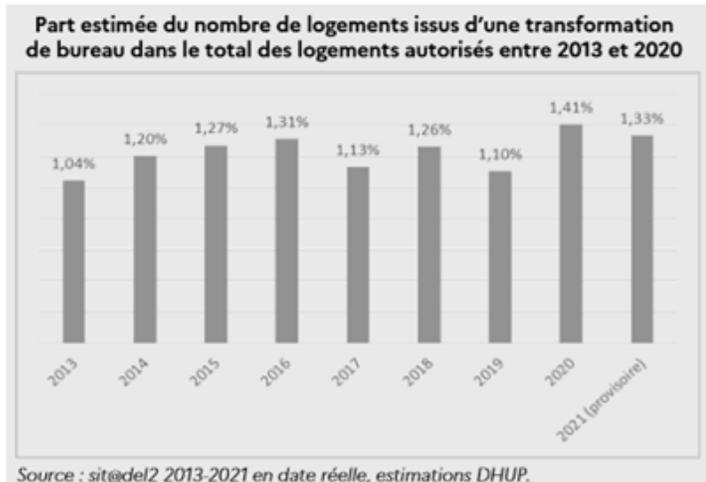
Jurisprudences : CE, chr, 23 mars 2023, Ville de Paris, n° 468360, publié au Recueil (« *Darks stores* »).

Ville de Paris ayant, sur le fondement de l'article L. 481-1 du code de l'urbanisme, mis en demeure des sociétés exploitant des « dark stores » de restituer dans leur état d'origine des locaux qu'elles occupent au motif qu'elles auraient transformé leur destination et que ce changement de destination n'était pas régularisable par la délivrance d'une décision de non-opposition. L'article L. 481-1 du code de l'urbanisme permet à l'autorité compétente, indépendamment des poursuites pénales qui pourraient être engagées, de prononcer une mise en demeure, assortie le cas échéant d'une astreinte, dans différentes hypothèses où les dispositions du code de l'urbanisme, ou les prescriptions résultant d'une décision administrative ont été méconnues, en vue d'obtenir la régularisation de ces infractions, par la réalisation des opérations nécessaires à cette fin ou par le dépôt des demandes d'autorisation ou déclarations préalables permettant cette régularisation.

La transformation de bureaux en logements

Entre 2013 et 2020, en moyenne, 350 000 m² de bureaux ont été mobilisés chaque année pour une transformation en logements.

45 000 logements ont ainsi fait l'objet d'une autorisation, soit 5 300 logements par an pour 1,2 % de l'ensemble de la production.



Rapport d'information n° 5121 déposé en application de l'article 145-7 alinéa 1 du règlement, par la commission des affaires économiques sur l'évaluation de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi « ELAN »), enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 23 février 2022.

M. Stéphane Chenuet, chef du service des affaires juridiques et fiscales de la Fédération française du bâtiment (FFB).

S'agissant de la conversion de bureaux en logements, beaucoup de mesures ont été annoncées, mais elles ne sont toujours pas entrées en vigueur – par exemple, la notion « d'immeuble de moyenne hauteur » (IMH) et l'uniformisation des règles de sécurité incendie entre les immeubles de bureau et les immeubles de logement. C'est un serpent de mer. Les chiffres de transformation de bureaux en logements restent très faibles (à peine 1 % des logements neufs produits en France), alors même que la période est exceptionnellement favorable à de telles transformations : des milliers de m² de bureaux restent inutilisés du fait de la généralisation du télétravail et pourraient être convertis, dans un contexte où l'on souffre d'un manque crucial de foncier, pour la construction de logements neufs.

3.3. Les dispositifs de financement, de fiscalité et d'aides

a) Un financement et une fiscalité davantage ciblés

Conseil national de la refondation (CNR) Logement, 5 juin 2023, Synthèse des mesures du Gouvernement

IV. Dans la perspective de la planification écologique, amplifier la rénovation énergétique et thermique des logements du parc privé

- Poursuivre le développement de MaPrimeRénov', réformée en deux piliers « Efficacité » et « Performance », avec un objectif de 200 000 rénovations performantes en 2024 ;
- Déployer les guichets de conseil « France Rénov » et passer de 450 à 1 300 guichets sur les prochaines années ;
- Augmenter significativement le nombre de « Mon accompagnateur Rénov », de 2 000 actuellement, à 5 000 en 2025.

Article 6 du projet de loi de finances pour 2024 : « Aménagement de la fiscalité du logement » - Exposé des motifs

Le présent article propose plusieurs aménagements de la fiscalité du logement en faveur du soutien à l'accession à la propriété des ménages aux revenus les plus modestes, de l'amélioration de la performance énergétique globale des logements et de leur adaptation à la perte d'autonomie ou au handicap de leurs occupants ainsi que de la promotion de la sobriété foncière.



(...) il proroge pour quatre ans également, soit jusqu'au 31 décembre 2027, le dispositif de prêt ne portant pas intérêt pour financer certains travaux d'amélioration de la performance énergétique globale des logements (éco-PTZ), afin de maintenir le soutien apporté aux ménages réalisant des travaux de rénovation énergétique dans leur logement. Cette prorogation est assortie de plusieurs ajustements visant à simplifier le recours au dispositif et à le renforcer, consistant en l'extension de sa distribution aux sociétés de tiersfinancement, au couplage de l'éco-PTZ « Copropriétés » avec le dispositif MaPrimeRénov' Copropriétés, et à la révision à la hausse des plafonds d'aide et de la durée de remboursement maximale applicables à certaines opérations.

En quatrième lieu, afin d'inciter à la rénovation lourde du parc locatif social ancien, il prévoit de faire bénéficier les logements les plus anciens réhabilités en vue de leur donner une « seconde vie » d'une exonération de longue durée de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), à l'instar de celle dont bénéficient les constructions neuves. Seront ainsi éligibles à cette exonération les logements locatifs sociaux achevés depuis au moins 40 ans, lorsqu'ils font l'objet de travaux permettant cumulativement une amélioration de leur performance énergétique et environnementale avec le passage d'un classement « F » ou « G » avant travaux, à un classement « B » ou « A » après travaux, et le respect des normes d'accessibilité, de qualité sanitaire ou de sécurité d'usage à l'issue des travaux. Des adaptations sont prévues pour les logements sociaux situés en outre-mer afin d'y rendre applicable ce dispositif.

En cinquième lieu, il procède à une série d'ajustements visant, dans un contexte notamment marqué par le déploiement, à compter du 1^{er} janvier 2024, d'une aide budgétaire ayant vocation à être unique, « MaPrimAdapt' », à recentrer les dispositifs financiers en faveur de l'adaptation des logements à la perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap sur les ménages aux revenus les plus modestes. À cette fin, compte tenu du ciblage de « MaPrimeAdapt' » sur les personnes aux revenus modestes et très modestes et du temps nécessaire à l'examen des conditions d'un éventuel élargissement de la prime à d'autres catégories de revenus, le crédit d'impôt en faveur de l'adaptation des logements est prorogé pour une durée ne pouvant excéder deux ans et son champ d'application est recentré sur les ménages intermédiaires les plus fragiles relevant de son volet adaptation. Par ailleurs, les ménages aux revenus les plus élevés (appartenant aux déciles de revenus 9 et 10) ne pourront plus bénéficier, à compter du 1^{er} janvier 2024, du crédit d'impôt. Le présent article précise également que le montant de « MaPrimeAdapt' » sera au moins égal à celui du crédit d'impôt et ses conditions d'octroi au moins aussi favorables, tout en assurant, par le recentrage du crédit d'impôt sur les publics présentant des fragilités, la cohérence avec les critères retenus pour « MaPrimAdapt' ».



Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, enregistré à la présidence du Sénat le 29 juin 2023.

Proposition n° 11

Porter l'ouverture des crédits pour MaPrimeRénov' à 4,5 milliards d'euros en 2024.

Tripler les aides à la rénovation globale pour les ménages modestes et très modestes en les portant à 30 000 et 45 000 euros.

Permettre la prise en charge par MaPrimeRénov' de Mon Accompagnateur Rénov' ainsi que de l'audit énergétique.

Rendre éligible à MaPrimeRénov' des travaux de confort d'été ainsi que d'auto-rénovation accompagnée.

Reconnaître le « droit à l'erreur » dans les démarches de demandes de MaPrimeRénov'.

Proposition n° 12

Amplifier la dynamique du PTZ.

Rehausser de 30 % à 50 % la limite dans laquelle le prêt est débloqué avant la production d'une facture.

Rehausser le plafond de l'éco-PTZ à 70 000 euros pour les rénovations performantes.

Rehausser le plafond de l'éco-PTZ à 40 000 euros pour les bouquets de deux gestes ou plus (hors rénovation performante). En contrepartie, mettre en place un taux bonifié plutôt qu'un taux zéro pour la part des prêts dépassant le plafond actuel de 30 000 euros à partir d'un certain seuil de revenus.

Proposition n° 13

Débloquer le prêt avance rénovation au profit des ménages modestes.

Mettre en place un taux zéro pour le prêt avance rénovation, ciblé sur les ménages aux revenus de catégorie modeste ou très modeste.

Inclure les frais hypothécaires ainsi que le préfinancement des aides à la rénovation énergétique dans les postes finançables du prêt avance rénovation.

Supprimer la condition d'être au premier rang d'un crédit hypothécaire, ou deuxième rang par rapport à la même banque, pour bénéficier du prêt avance rénovation.

Proposition n° 14

Coupler les aides et les prêts et assurer leur transparence pour les demandeurs.

Rehausser le plafond de l'éco-PTZ Prime Rénov' à 40 000 euros à partir de deux gestes hors rénovation performante, et à 70 000 euros pour les rénovations performantes.

Harmoniser la terminologie et les critères techniques pour les mêmes opérations pour MaPrimeRénov' et les certificats d'économie d'énergie afin d'en permettre le couplage.

Rendre transparentes ces opérations techniques pour les demandeurs grâce à l'action des guichets France Rénov' et des Accompagnateurs Rénov'.

Proposition n° 15

Mener une évaluation de l'efficacité du taux réduit de TVA à 5,5 % pour les travaux de rénovation énergétique, dans l'objectif d'assurer une meilleure coordination entre cette dépense fiscale et les aides publiques à la rénovation énergétique.

b) Le cas particulier de la fiscalité des meublés de tourisme

Charles-Emmanuel Airy, « Compatibilité à la directive TVA des règles d'assujettissement du secteur para-hôtelier », in *RJF*, 10/2023 (sur CE, 5 juillet 2023, M. Haeverans, n° 471877, Rec.).

L'avis visé en tête de cette chronique pourrait avoir des conséquences notables sur le régime d'assujettissement à la TVA des locations d'hébergement effectuées sur les plateformes numériques de type Airbnb, jusque-là fréquemment exonérées de TVA – et donc exclues du bénéfice du droit à déduction – en application du b du 4° de l'article 261 D du CGI. Depuis 2002, la « mise à disposition d'un local meublé ou garni effectuée à titre onéreux et de manière habituelle » n'est en effet assujettie à la TVA qu'à la condition qu'elle comporte, en plus de l'hébergement, au moins trois des quatre prestations que sont : la fourniture du linge de maison, la réception « même non personnalisée » de la clientèle, le petit déjeuner, et le nettoyage régulier des locaux.

Statuant sur une demande d'avis contentieux de la cour administrative d'appel de Douai, le Conseil d'État juge ces dispositions incompatibles avec les objectifs de l'article 135 de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA, en tant qu'elles subordonnent la soumission à la TVA des activités de mise à disposition d'un local meublé ou garni à la condition que soient proposées au moins trois de ces quatre prestations accessoires. Ces dispositions demeurent en revanche compatibles avec ces objectifs en tant qu'elles excluent de l'exonération les activités se trouvant dans une situation de concurrence potentielle avec les entreprises hôtelières. Ces motifs, rendus conformément aux conclusions du rapporteur public, M. Romain Victor, seront mentionnés aux tables du recueil Lebon. Cette incompatibilité partielle s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence rendue sous l'empire de la version antérieure du 4° de l'article 261 D. Dans l'attente d'une éventuelle intervention législative, voire d'une modification de la directive, elle renvoie l'administration à une appréciation au cas par cas de l'existence d'une concurrence potentielle avec les établissements hôteliers. Quoi qu'il en soit, cet avis devrait conduire à élargir le champ de l'assujettissement à la TVA à de nouvelles prestations d'hébergement meublé offertes sur les plateformes numériques.

Imposer ou exonérer ?

Depuis l'article 2 de la deuxième directive du Conseil du 11 avril 1967, les directives européennes en matière de TVA énoncent un principe général d'imposition des prestations de services effectuées à titre onéreux par un assujetti. L'objet de l'harmonisation était en effet d'établir un système communautaire de taxation de la consommation aussi transversal que possible, « simple et neutre », dans lesquels les cas d'exonération seraient strictement limités et justifiés par des raisons d'ordre économique ou social.

Par exception, le b du B de l'article 13 de la sixième directive 77/388/CEE du 17 mai 1977 a prévu une exonération en faveur de l'affermage et de la location de biens immeubles⁽³⁾, notion définie par la Cour de justice comme le droit donné par le propriétaire d'un immeuble au locataire – contre rémunération et pour une durée



convenue – d’occuper cet immeuble et d’exclure toute autre personne du bénéfice de ce droit. L’exonération se justifie par la nature de l’opération. La Cour considère que si la location d’un bien immeuble constitue effectivement une activité économique, celle-ci s’avère normalement « relativement passive » et ne génère pas de « valeur ajoutée significative ». Les points 1 à 4 de ces mêmes dispositions prévoient toutefois des exceptions à l’exonération en ce qui concerne les activités reposant sur l’utilisation d’un bien immeuble, mais impliquant une exploitation plus active de ce bien, de sorte qu’elles ont le caractère « d’affaires industrielles et commerciale » et doivent elles-mêmes être assujetties à la TVA. Parmi ces activités assujetties figurent notamment les « opérations d’hébergement telles qu’elles sont définies dans la législation des États membres qui sont effectuées dans le cadre du secteur hôtelier ou de secteurs ayant une fonction similaire ». Par ailleurs, l’article 13 de la directive de 1977 a permis aux États membres d’instituer des exclusions supplémentaires au champ d’application de l’exonération. Cette faculté joue bien entendu de manière asymétrique, la Cour ayant confirmé que ces dispositions permettent seulement aux États membres de restreindre la portée de l’exonération, mais pas de l’étendre à des opérations qui ne sont pas mentionnées par la directive. Ces dispositions ont été reprises à droit constant par l’article 135 de la directive TVA de 2006.

Les États membres disposent donc d’une marge d’appréciation pour définir les « opérations d’hébergement » effectuées dans le cadre du secteur hôtelier ou de secteurs ayant une fonction similaire ainsi que de la faculté de restreindre la portée de l’exonération en faveur des locations de biens immeubles. À cet égard, une approche trop restrictive de la notion de « fonction similaire au secteur hôtelier » sera source d’une distorsion de concurrence au détriment – au moins théoriquement – des établissements du secteur hôtelier, que la directive exclut du champ de l’exonération qu’elle prévoit. Or, grâce aux économies d’échelle et aux effets de réseau qu’elles offrent à leurs utilisateurs, les plateformes numériques de réservation de logement apparues à la fin des années 2000 permettent à des personnes physiques, ou à de petites entreprises de venir concurrencer les entreprises hôtelières. À vrai dire, cette distorsion peut in fine s’avérer favorable aux entreprises hôtelières, les dispositions combinées de l’article 98 de la directive de 2006 et du point 12 de son annexe III permettant aux États membres d’instituer un taux réduit de taxe en faveur de « l’hébergement fourni dans des hôtels et établissements similaires ».

En règle générale, l’assujettissement à la TVA se révèle ainsi avantageux lorsque, tout en déduisant la taxe au taux normal ayant grevé les biens et services qu’ils utilisent pour leur propre activité économique, les assujettis bénéficient d’un taux réduit sur les prestations qu’ils commercialisent. Et même si ce n’est pas nécessairement l’effet recherché par les États membres, le différentiel de taux s’apparente alors – grâce au mécanisme du remboursement des crédits de taxe – à une forme de subvention indirecte en faveur des secteurs bénéficiant du taux réduit. Quels que soient les motifs exacts de ce choix, la France applique ainsi un taux réduit de 10 % aux prestations relatives à la fourniture de logement dans les établissements d’hébergement et dans les locations meublées. La mise en œuvre de cette faculté est loin d’être isolée en Europe, des pays comme l’Allemagne (7 %), la Belgique (6 %) ou l’Autriche (10 %) y ayant également recours.



c) Les dispositifs sociaux et d'aide sociale : d'importants moyens pour une efficacité encore à démontrer

LES AIDES AU LOGEMENT EN 2022

Les aides au logement – prestations d'aide au logement, subventions d'exploitation et d'investissement, avantages de taux et avantages fiscaux¹ – procurent en 2022 à leurs bénéficiaires un avantage de 41,5 milliards d'euros (Md€), soit 1,6 % du PIB. Les prestations sociales et avantages fiscaux en composent la majeure partie puisqu'elles représentent 49,0 % et 36,8 % du total de ces aides, respectivement.

En 2022, les aides au logement progressent de 1,7 Md€, après + 1,6 Md€ en 2021, soit + 4,2 % chaque année, portées notamment par le dynamisme des aides versées par l'Anah (+ 0,8 Md€ par rapport à 2021) et les montants accordés au titre du chèque énergie (+ 0,6 Md€). Ainsi, les aides au logement reviennent à un niveau proche de leur moyenne pour la période 2012-2017 (41,7 Md€).

Les aides bénéficient pour 67,5 % au secteur locatif (dont 36,6 % pour le secteur social et 30,9 % pour le libre), pour 21,7 % aux propriétaires occupants et 10,4 % aux locaux d'hébergement collectif. La part des aides attribuées au secteur locatif libre continue de reculer (- 1,6 %, après - 1,2 % en 2021) alors que celle bénéficiant aux propriétaires occupants poursuit son rebond (+ 1,4 %, après + 2,6 % en 2021), en sens inverse des évolutions observées sur la décennie précédente.

L'État constitue le contributeur majoritaire des aides au logement, avec 32,1 Md€, soit 77,2 % du montant total. Il prend notamment en charge l'essentiel des avantages fiscaux et près des trois quarts des prestations sociales. Les autres principaux contributeurs sont les employeurs (11,0 % du total, notamment via Action logement) et les collectivités territoriales (9,1 %).

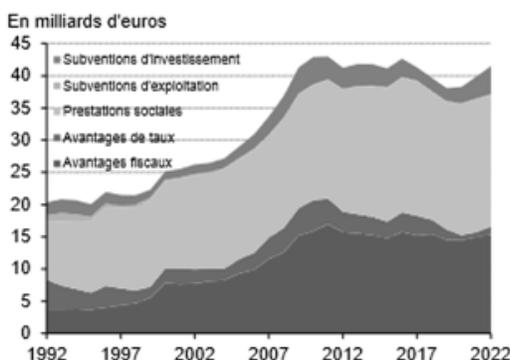
Tableau 1 : montant des aides au logement

En millions d'euros

	2021	2022	Structure 2022 (en %)
Prestations sociales (consommateurs)	20 545	20 340	49,0
Subventions d'exploitation (producteurs)	229	292	0,7
Subventions d'investissement (producteurs)	3 388	4 331	10,4
Avantages fiscaux	14 062	15 277	36,8
• aux consommateurs	2 333	2 441	5,9
• aux producteurs	12 629	12 836	30,9
Avantages de taux (producteurs)	750	1 303	3,1
Ensemble des aides	39 875	41 543	100,0
Évolution annuelle (en %)	4,2	4,2	

Source : CSL 2022

Graphique 1 : évolution des montants des aides au logement selon le type d'aide



Source : CSL 2022

Les aides aux consommateurs de service de logement visent à couvrir une partie des dépenses courantes des occupants. Elles représentent 22,8 Md€ en 2022, en léger repli par rapport à 2021 (- 0,4 %, après + 2,6 %). Ces aides sont très majoritairement composées de prestations sociales (20,3 Md€, soit - 1,0 % par rapport à 2021), en particulier des trois aides personnelles au logement.

Cour des comptes, rapport public annuel 2020, Les aides personnelles au logement : des évolutions insuffisantes, une réforme à mettre en œuvre.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les constats effectués par la Cour en 2015 restent pour l'essentiel d'actualité. Les aides personnelles au logement demeurent un outil de redistribution essentiel de la politique du logement, ciblé sur les ménages modestes.

Même si une utile simplification budgétaire est intervenue, la complexité du dispositif s'est accrue pour l'allocataire depuis 2015. Les mesures introduites ont permis une maîtrise, puis une baisse importante de la dépense pour l'État, sans toutefois toucher aux fondements des dispositifs. Ces évolutions ont rendu le système moins lisible, sans que les effets négatifs qui en ont résulté pour les ménages les plus modestes aient fait l'objet d'une attention à hauteur des enjeux. La lourdeur de la gestion de ces aides, facteur de coûts et de risques en termes de fraudes et d'erreurs, s'en trouve encore augmentée.

3.4. Les copropriétés : des enjeux importants de rénovation mais des règles de droit à questionner

ANIL, DPE et travaux d'économies d'énergie en copropriété.

Décision de réaliser un DPE

Le syndicat de copropriété doit inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée générale des copropriétaires la décision de réaliser le DPE (CCH : R.126-20). Cette décision peut être votée à la majorité des voix exprimées par les copropriétaires présents et représentés (loi du 10.7.65 : art. 24).

Les syndicats de copropriétaires ayant déjà fait réaliser un DPE toujours en cours de validité et conforme aux exigences de réalisation ne sont pas soumis à l'obligation de réaliser un nouveau diagnostic. Dans le cas où cependant un syndicat de copropriétaires a fait réaliser un DPE toujours en cours de validité, mais non conforme aux modalités de réalisation, celui-ci devra être complété en vue de le rendre conforme à celles-ci (CCH : R.126-30).

Plan de travaux d'économies d'énergie ou contrat de performance énergétique ? Décisions de l'assemblée générale des copropriétaires



(loi du 10.7.65 : art. 24-4 / CCH : R.126-20 / CCH : R.173-9 et R.173-10)

Avant la phase "réalisation de travaux", l'assemblée générale des copropriétaires doit se prononcer, de manière distincte, sur :

- le principe de travaux d'économies d'énergie dans le cadre d'un plan de travaux d'économies d'énergie ou d'un Contrat de performance énergétique (CPE) ; un plan de travaux d'économies d'énergie présente une liste des travaux à prévoir sur plusieurs années et un CPE est un contrat conclu entre un donneur d'ordre et une société de services d'efficacité énergétique visant à garantir une diminution des consommations énergétiques du maître d'ouvrage sur une période de temps donnée grâce à un investissement dans des travaux, fournitures ou prestations de services (arrêté du 24.7.20 : JO du 31.7.20).
- l'adoption d'un plan de travaux d'économies d'énergie ou la conclusion d'un CPE sur la base de devis ;
- chacun des travaux d'économies d'énergie envisagés, lorsqu'un plan de travaux d'économies d'énergie est adopté.

Adoption d'un plan de travaux d'économies d'énergie ou conclusion d'un contrat de performance énergétique

- Avant de voter la réalisation de travaux d'économies d'énergie, les copropriétaires doivent se prononcer sur le principe de l'adoption d'un plan de travaux d'économies d'énergie ou de la conclusion d'un CPE (loi du 10.7.65 : art. 24-4). Cette décision peut être adoptée à la majorité des voix exprimées par les copropriétaires présents et représentés (loi du 10.7.65 : art. 24).
- Dans le cas où le syndicat des copropriétaires décide de réaliser des travaux d'économies d'énergie, le syndicat de copropriété doit procéder à la mise en concurrence d'entreprises afin d'obtenir des devis chiffrant le montant des travaux. En outre, le syndicat, avant de soumettre au vote de l'assemblée générale un projet de conclusion d'un CPE, recueille l'avis du conseil syndical (loi du 10.7.65 : art. 24-4 / CCH : R.173-9).
- Le syndicat est tenu d'inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée générale suivant cette mise en concurrence, le vote de l'adoption du plan de travaux d'économies d'énergie ou de la conclusion d'un CPE. Cette décision peut être adoptée à la majorité des voix exprimées par les copropriétaires présents et représentés (loi du 10.7.65 : art. 24).
- Vote des travaux contenus dans le plan de travaux d'économies d'énergie (CCH : R.173-9). Dans le cas où un plan de travaux d'économies d'énergie est adopté par l'assemblée générale des copropriétaires, les travaux planifiés ([cf. liste ci-dessous](#)) doivent faire l'objet d'un vote distinct pris à la majorité des voix de tous les copropriétaires (loi du 10.7.65 : art. 25 f).

Trois assemblées générales, au minimum, semblent donc nécessaires avant le démarrage des travaux prévus dans le cadre d'un plan de travaux d'économies d'énergie faisant suite à un DPE :

- 1^{ère} assemblée générale : vote de la réalisation d'un DPE à la majorité des voix exprimées par les copropriétaires présents et représentés (CCH: R.126-20 / loi du 10.7.65 : art. 24) ;
- 2^{ème} assemblée générale : présentation du DPE et vote sur le principe d'un plan de travaux d'économies d'énergies ou d'un CPE, à la majorité des voix exprimées par les copropriétaires présents et représentés (CCH : R.173-9 / loi du 10.7.65 : art.24 et 24-4) ;
- 3^{ème} assemblée générale : votes distincts (deux votes). D'une part, sur l'adoption du plan de travaux d'économies d'énergie à la majorité des voix exprimées par les copropriétaires présents et représentés (loi du 10.7.65 : art. 24) et d'autre part, sur les travaux d'économies d'énergie contenus dans le plan, à la majorité des voix de tous les copropriétaires (CCH: L. 173-9 / loi du 10.7.65 : art. 25 f).



Cour des comptes, Copropriétés dégradées : mieux répondre à l'urgence, exercices 2019-2021 :

La loi « Climat et résilience »⁸³ d'août 2021 a institué un plan pluriannuel de travaux et prévu l'augmentation du fonds de travaux⁸⁴ : très récents, ces outils doivent encore produire leurs effets.

Il ressort de ces constats que les dispositions actuelles ne garantissent pas une implication des syndicats dans le repérage des copropriétés fragiles et dans le déclenchement de l'alerte, le cadre de saisine de la justice civile restant lui aussi incomplet.

Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, enregistré à la présidence du Sénat le 29 juin 2023.

Proposition n° 16

Débloquer la rénovation des copropriétés.

Utiliser le DPE collectif comme référence pour l'application de l'interdiction de louer des passoires thermiques dans les copropriétés dans le même calendrier qu'aujourd'hui tout en conservant l'information du DPE individuel pour le futur locataire ou futur propriétaire.

Faciliter les décisions : modifier les règles de vote en assemblée générale de copropriété pour les travaux énergétiques de la manière suivante :

- pour la procédure de l'emprunt collectif consenti au syndicat de copropriétaires, passer de la règle de l'unanimité à celle de la majorité absolue avec possibilité de passerelle ;

- étendre le champ de la règle de vote à la majorité simple pour les emprunts à adhésion individuelle.

Faciliter l'accès aux financements :

- simplifier l'accès à l'éco-PTZ Copropriété ;

- appliquer de manière dérogatoire le taux d'usure accordé aux prêts à la consommation ainsi qu'aux prêts inférieurs à 75 000 euros aux emprunts collectifs pour les travaux de rénovation énergétique ;

- expérimenter et développer des solutions de tiers financements pour les travaux de rénovation énergétique des copropriétés.





4. Bibliographie complémentaire

- Gwénaëlle Durand-Pasquier, « Diagnostic de performance énergétique et responsabilité des acteurs », in *Revue de droit immobilier. Urbanisme - construction*, n° 1, 2023, p. 41 et suiv.
- Gwénaëlle Durand-Pasquier, « Vers la réécriture du code de la construction et de l'habitation : quelques réflexions et propositions en attendant l'ordonnance », in *Revue de droit immobilier. Urbanisme - construction*, n° 1, 2020, p. 34 et suiv.
- Gwénaëlle Durand-Pasquier, « L'incidence de la loi ELAN sur les normes et les règles de construction », in *Revue de droit immobilier. Urbanisme - construction*, n° 1, 2019, p. 8 et suiv.
- OCDE, rapports : *Pierre par pierre - Bâtir de meilleures politiques du logement (2021)* ; *Pierre par pierre (volume 2) - De meilleures politiques du logement dans l'après Covid-19 (2023)*, éd. de l'OCDE, Paris.
- Matthieu Pomarède, « Favoriser la surélévation : l'avènement d'un droit de la construction dérogame », in *Droit et ville*, 2014/1, n° 77.
- Hugues Périnet-Marquet, « Urbanisme - Encore une tentative de limiter les coûts du foncier ! », in *Construction-Urbanisme*, 2019, n° 12.
- Alain Trannoy, « Une politique du logement pour un État désargenté », in *Les Échos*, 4 mai 2023.
- Y. Laffoucrière, L. Scarpari, rapport sur la *Simplification des réglementations dans la construction*, janvier 2019 (ministère de la cohésion des territoires).





Comité de rédaction

Responsable de la publication :

Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études.

Conception et réalisation :

Fabien Raynaud, président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études.

Laurène François, secrétaire de la section du rapport et des études.

Avec l'appui de Anne Bartnicki, premier conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, chargée de mission auprès de la présidente de la section du rapport et des études.

La documentation juridique du colloque a été préparée par la section du rapport et des études, sous la direction de Cédric Fraisseix, rapporteur à la section des travaux publics, et François-René Burnod, rapporteur à la section des finances.

Secrétaire de rédaction

Frédéric Navas Alonso de Castaneda, chargé de mission à la section du rapport et des études.

Avec l'appui de Marie-Christine Gallicher, secrétaire à la section du rapport et des études.

Coordination du colloque

Olivier Monteau, chargé de mission à la section du rapport et des études.

Crédits photos, conseil graphique

Direction de la communication.

Retrouvez la vidéo du colloque à partir de www.conseil-etat.fr, rubrique « colloques ».





Publications du Conseil d'État chez le même éditeur

Collection « Les rapports du Conseil d'État » (ancienne collection « Études et documents du Conseil d'État », EDCE)

- Le droit souple – étude annuelle 2013, n° 64.
- Le numérique et les droits fondamentaux – étude annuelle 2014, n° 65.
- L'action économique des personnes publiques – étude annuelle 2015, n° 66.
- Simplification et qualité du droit – étude annuelle 2016, n° 67.
- Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation » – étude annuelle 2017, n° 68.
- La citoyenneté - Être (un) citoyen aujourd'hui – étude annuelle 2018, n° 69.
- Le sport : quelle politique publique ? – étude annuelle 2019, n° 70.
- Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques – étude annuelle 2020, n° 71.
- Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes – étude annuelle 2021, n° 72.
- Les réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique – étude annuelle 2022, n° 73.
- L'utilisateur du premier au dernier kilomètre de l'action publique - Un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique – étude annuelle 2023, n° 74.
- La souveraineté – étude annuelle 2024, n° 75.

Collection « Les études du Conseil d'État »

- Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets, 2014.
- Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises, 2015.
- Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger, 2016.
- La prise en compte du risque dans la décision publique : pour une action publique plus audacieuse, 2018.
- Les règles applicables aux professionnels de santé en matière d'information et de publicité, 2018.
- Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ?, 2018.
- Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?, 2019.
- Simplifier le contentieux des étrangers, dans l'intérêt de tous, 2020.
- Les pouvoirs d'enquête de l'administration, 2021.
- Conditions de ressources dans les politiques sociales : 15 propositions pour simplifier et harmoniser leur prise en compte, 2021.
- Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance, 2022.

Collection « Droits et Débats »

- La sanction : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 13, 2015.
- Où va l'État? – tome 1, n° 14, 2015.
- Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ?, n° 15, 2015.
- La France dans la transformation numérique : quelle protection des droits fondamentaux ?, n° 16, 2016.



- La fiscalité sectorielle, n° 17, 2016.
- L'ordre juridique national en prise avec le droit européen et international : questions de souveraineté ? Le regard croisé du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 18, 2016.
- Où va l'État? – tome 2, n° 19, 2016.
- L'accord : mode de régulation du social, n° 20, 2016.
- Entretiens sur l'Europe – tome 1, n° 21, 2017.
- Droit comparé et territorialité du droit – tome 1, n° 22, 2017.
- Droit comparé et territorialité du droit – tome 2, n° 23, 2017.
- Les entreprises publiques, n° 24, 2017.
- Le droit social et la norme internationale, n° 25, 2018.
- Entretiens sur l'Europe – tome 2, n° 26, 2018.
- L'ordre public. Regard croisé du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 27, 2018.
- Les grands investissements publics, n° 28, 2019.
- Santé et protection des données, n° 29, 2019.
- La fiscalité internationale à réinventer ?, n° 30, 2020.
- La régulation économique de la santé, n° 31, 2020.
- Vers un nouveau droit du travail ? Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 32, 2021.
- Concessions et privatisations : quelle articulation ?, n° 33, 2021.
- Les professions de santé de demain, n° 34, 2021.
- Gouvernance et financement de la protection sociale, n° 35, 2022.
- L'environnement : les citoyens, le droit, les juges, Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 36, 2022.
- Quel financement pour une économie durable ?, n° 37, 2022.
- Le vieillissement, un défi social, n° 38, 2023.
- La simplification normative, n° 39, 2023.
- La transition énergétique ?, n° 40, 2024.
- Pour un usager acteur dans le domaine sanitaire et social, n° 41, 2024.
- De la régulation à la compliance : quel rôle pour le juge ? Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 42, 2024.
- 60 ans d'exécution des décisions du juge administratif, n° 43, 2024.
- La norme, frein ou moteur pour le logement ?, n° 44, 2024.
- État et partenaires sociaux : organisation et régulation du monde du travail, n° 45 (à paraître).

Collection « Histoire et Mémoire »

- Conférences « Vincent Wright », volume 1, 2012.
- Conférences « Vincent Wright », volume 2, 2015.
- Le Conseil d'État et la Grande Guerre, 2017.
- Conférences « Vincent Wright », volume 3, 2019.
- Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État, 2019.
- Qu'est-ce qu'un grand commis de l'État ?, 2022.
- Conférences « Vincent Wright » et table ronde « la loi du 24 mai 1872, 150 ans après », 2022.
- Petite histoire de la galerie historique du Palais-Royal vers 1830-1848, 2023.

