

LES ENTRETIENS DU CONSEIL D'ÉTAT EN DROIT PUBLIC ECONOMIQUE

DOSSIER DU PARTICIPANT

Colloque du mercredi 8 novembre 2023

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



Sommaire

PROGRAMME	3
SÉANCE D'OUVERTURE	5
TABLE RONDE 1 : FAVORISER L'OFFRE	6
1. Problématique	6
2. Intervenants	6
DIMENSION COMPARATIVE	9
TABLE RONDE 2 : POUR HABITER MIEUX	10
1. Problématique	10
2. Intervenants	10
SÉANCE DE CLOTURE	13
ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION	14
Table ronde 1 : Favoriser l'offre.....	14
Dimension comparative.....	32
Table ronde 2 : Pour habiter mieux.....	35
BIBLIOGRAPHIE COMPLÉMENTAIRE	49

PROGRAMME

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

Présidente

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

Intervenants

- **Maryse Aulagnon**, présidente directrice générale de FINESTATE, présidente de la FEI (ex-FSIF)
- **Damien Botteghi**, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages – DGALN - ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
- **Jean-François Debat**, conseiller d'État, maire de Bourg-en-Bresse, président de Grand Bourg Agglomération
- **Matthieu Poumarède**, professeur de droit privé, doyen de la faculté de droit et science politique à l'université de Toulouse 1 Capitole
- **Alain Trannoy**, enseignant-chercheur, économiste, directeur d'études à l'EHESS

12h30-14h00 – Déjeuner

14h00-14h30 – Dimension comparative

- **Rudiger 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 publique à l'OCDE - Département des affaires économiques

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

Président

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

Intervenants

- **Emmanuelle Cosse**, présidente de l'Union sociale pour l'habitat, ancienne ministre du logement
- **Gwenaëlle Durand-Pasquier**, professeure à l'université de Rennes I
- **Annaïg Le Meur**, députée de la 1^{re} circonscription du Finistère, membre de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale
- **Vincent Mahé**, conseiller d'État, ancien directeur général de CDC Habitat
- **Michèle Raunet**, notaire associée, spécialiste du droit de l'immobilier

16h30-17h00 – Clôture

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

Présentation du colloque

Les entretiens du Conseil d'État en droit public économique

- Ce colloque s'inscrit dans le cadre des **Entretiens du Conseil d'État en droit public économique**.
- **Le juge administratif, par son rôle consultatif et juridictionnel, est au cœur des débats économiques.** L'importance du droit public économique et le rôle des juridictions administratives échappent le plus souvent aux non spécialistes. Pourtant, des pans entiers de l'activité économique sont régis par le droit public. Il s'agit notamment du droit fiscal, du contrôle croissant des pratiques anticoncurrentielles au sein de l'administration particulièrement en matière de passation de contrats de la commande publique, du statut des entreprises publiques, de la tarification de biens ou services dans les secteurs les plus divers, de la valorisation par les personnes publiques de leur patrimoine ou encore des grands investissements publics. Ces thèmes sont abordés à la lueur des évolutions récentes du droit communautaire, dont le juge administratif est le juge de droit commun.
- **Le Conseil d'État est un acteur à part entière des évolutions de l'économie nationale**, comme en témoigne l'avis de la section des finances du 21 décembre 2000 qui a préfiguré la réforme de la loi organique relative aux lois de finances. Au titre de sa fonction consultative, ses avis contribuent à faire évoluer le cadre juridique de la concurrence, le statut des entreprises publiques, le code des marchés publics, la fiscalité...
- **Il s'agit d'instaurer et nourrir un dialogue suivi avec les acteurs du droit public économique.** Le bon accomplissement de la mission du Conseil d'État implique, à ce titre, d'organiser un dialogue périodique avec les acteurs du droit public économique (administrations, cabinets d'avocats, fiscalistes, magistrats, directions juridiques d'entreprises, universitaires etc.) et de vérifier la lisibilité de ce droit mais également de permettre à ces acteurs de faire valoir les améliorations ou clarifications qu'il serait souhaitable de lui apporter.

Pour mémoire, le cycle des entretiens en droit public économique, inauguré en 2007, a donné lieu à dix-sept colloques intitulés : « L'abus de droit en matière fiscale » (7 mars 2007) ; « Les aides d'État » (14 mars 2008) ; « Quels contrôles pour les concentrations des entreprises : activité et perspectives » (20 juin 2008) ; « Contrat de partenariat, marché public, délégation de service public... Que choisir et comment choisir ? » (16 décembre 2008) ; « La fiscalité environnementale » (17 juin 2009) ; « Quelle tarification pour les services liés à l'usage d'infrastructures ? » (16 décembre 2009) ; « Pouvoirs publics et concurrence » (7 mai 2010) ; « La valorisation économique des propriétés des personnes publiques » (6 juillet 2011) ; « Le patrimoine immatériel des personnes publiques » (16 mars 2012) ; « Corriger, équilibrer, orienter : une vision renouvelée de la régulation économique » (24 septembre 2013, en hommage à Marie-Dominique Hagelsteen) ; « La fiscalité sectorielle » (5 juin 2015) ; « Les entreprises publiques » (10 juin 2016) ; « Les grands investissements publics » (20 octobre 2017) ; « La fiscalité internationale » (30 novembre 2018) ; « Concessions et privatisations : quelle articulation ? » (15 novembre 2019) ; « Quel financement pour une économie durable ? » (5 novembre 2021) ; et « La transition énergétique ? » (14 novembre 2022).

Le colloque sur la norme, frein ou moteur pour le logement ?

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'intervention 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 (rénovation, réhabilitation, mise aux normes ou accessibilité).

Quelle est l'efficacité de ces normes ? Quel impact positif ont-elles sur la politique du logement ? Et quels sont également les freins persistants ? Ces normes sont-elles trop nombreuses et trop complexes ? Au contraire, ne sont-elles pas, dans certains cas insuffisantes, pour répondre aux différents objectifs assignés à la politique du logement ? Quelles sont les pistes d'amélioration envisageables ?

SÉANCE D'OUVERTURE

**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 commissaire du Gouvernement, désormais dénommé rapporteur public (1991-1992). 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.

Éric 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 & 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 (1999-2002). Il est ensuite responsable des relations entreprises et institutionnels (2002-2004), puis est nommé directeur général de BNP Paribas Cardif (2004-2006), et président-directeur général (2006-2013). En octobre 2013, il devient directeur général puis président-directeur général de Generali France (2013-2017). Éric Lombard est président du conseil d'administration d'Europ Assistance Holding depuis 2015, et directeur général du groupe Caisse des Dépôts depuis le 8 décembre 2017.

Table ronde 1 : FAVORISER L'OFFRE

1. Problématique

La table ronde aura 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.

En effet, comme le relevait le rapport 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 politique publique 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, comme 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.

2. Intervenants

Président

Catherine Bergeal

Présidente de la section des finances du Conseil d'État



Actuellement présidente de la section des finances du Conseil d'Etat, Catherine Bergeal a commencé sa carrière à la sortie de l'Ecole 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'Etat 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

Maryse Aulagnon

Présidente directrice générale de FINESTATE, présidente de la FEI (ex-FSIF)



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 directrice 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 co-living (investisseur et opérateur).

Damien Botteghi

Directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages - DGALN - au 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.

Jean-François Debat

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



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 1 Capitole**



Docteur en droit de l'université Toulouse 1 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 de l'Institut des études juridiques de l'urbanisme de la construction et de l'environnement (IEJUC) de l'université Toulouse 1 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 1 Capitole.

Alain Trannoy **Enseignant-chercheur, économiste, 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).

DIMENSION COMPARATIVE

Rudiger 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



Rudiger Ahrend est chef de la Division de l'analyse économique, des données et des statistiques au Centre de l'OCDE 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 de l'économie publique 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.

TABLE RONDE 2 : POUR HABITER MIEUX

1. Problématique

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

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 celle 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 besoins en matière de logement se pose ainsi de manière récurrente.

2. Intervenants

Président

Edmond Honorat

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



© JB Eyguesier/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

Emmanuelle Cosse



© Marwen Farhat / USH

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

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.

Gwenaëlle Durand-Pasquier



Professeure à l'université de Rennes I

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 de Rennes I 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.

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 rapporteuse 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.

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 (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.

Michèle Raunet



Notaire associé, 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.

SÉANCE DE CLOTURE

**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 jurisqueuseur *Construction* et de la revue *Construction urbanisme* depuis 2009, et membre du conseil de direction de l'*European Society for Construction Law* depuis 2012. 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).

ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION

Table ronde 1 : 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'Etat 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'Etat 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 : **Art. L. 171-1** du code de la construction et de l'habitation et suivants

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 (RE2020), 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 » :

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 sociaux², 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 Ebio 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 »	5,48 % 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 RE2020.
 2. Instituer un groupe de suivi de l'application de la RE2020 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 RE2020.
 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 RE2020.
- Axe 4 – Compenser aux ménages et aux professionnels les surcoûts induits par la RE2020
17. Réévaluer le montant du chèque énergie à hauteur des répercussions de la RE2020 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 RE2020, 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 :

- Art. 191 loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets
- Art. 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

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, AJDA 2022. 160 ; G. Kalfleche, La zéro artificialisation nette et le droit de l'urbanisme, 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 ?, RDI 2022. 684 )

Ensuite, dans le but assumé de mieux juguler un urbanisme extensif dont il a parfaitement cerné les contours et les écueils (Etude d'impact du projet de loi Climat et résilience, 10 févr. 2021, p. 412 et s.), 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 introduits 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. A 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, RDI 2023. 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 maladroites 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, RFDA 2022. 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, AJDA 2023. 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 le fait 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'Etat, 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'accès 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 »

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 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.**

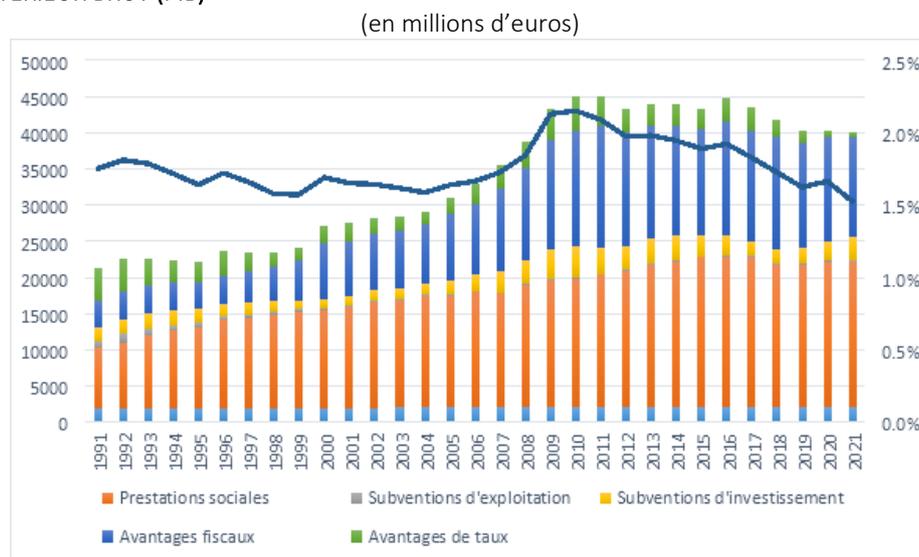
Dans cette perspective, vos Rapporteurs soutiennent la recommandation proposée par l'Agence nationale de l'information pour le logement (ANIL), qui propose de permettre aux collectivités territoriales situées en zones tendues de **créer au sein de leurs documents d'urbanisme, des secteurs prioritaires 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.**

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 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 43,0 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)



Source : CSL.

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 ⁽²⁾ 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.

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 existantes¹⁶. 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'émiettement communal y est très fort : 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-

¹⁶ Le classement des communes par zones (A bis, A, B1, B2 et C) est fixé par arrêté ministériel.

¹ Figurent en gras les rapports ou articles signés par des intervenants au colloque.

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 Île-de-France - SDRIF), sa déclinaison au niveau local et surtout sa mise en œuvre posent problème. À l'émission communal 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. Décloisonner les structures d'aménagement en Île-de-France en leur donnant une compétence régionale et ouvrir à la concurrence.

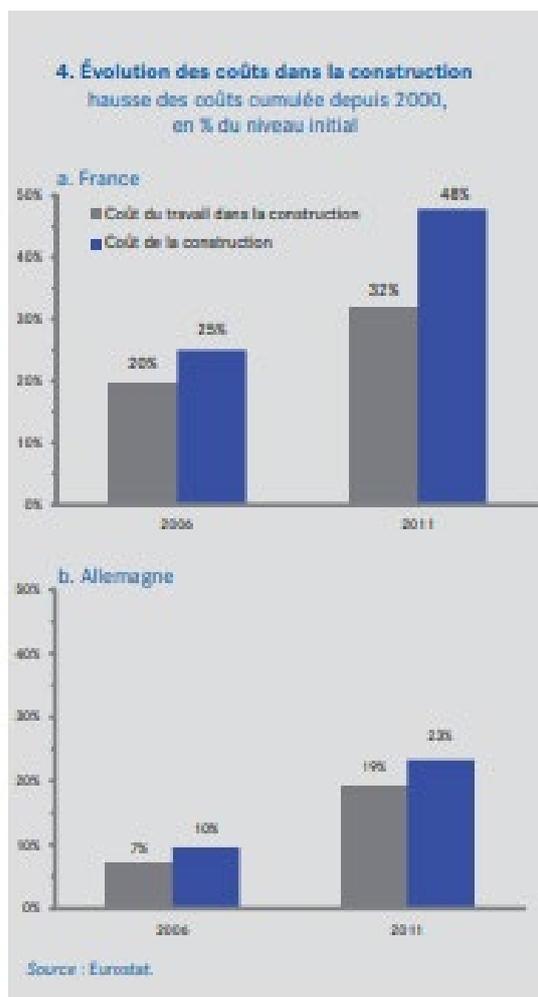
Les coûts de construction

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 résistons pas à la tentation de citer Edward 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.J. (2011) : *Triumph of the City*, The Penguin Press, p. 136, trad. des auteurs.

¹⁸ Voir par exemple <http://www.ateliergrandparis.com/construire/atelierdefinancier.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-réalisation²¹ 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 secteur²².

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.

²¹ Pour plus de détail sur cette procédure et sur des exemples, on pourra se reporter à *Conception-réalisation : recommandations pour un bon usage de processus*, Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (août 2010).

²² 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 DMTO

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 (assujéti 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 Laffère 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 CAS n° 1, février 2013.

²³ La zone B2 fait partie des cinq zones (A bis, 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. Tranoy (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

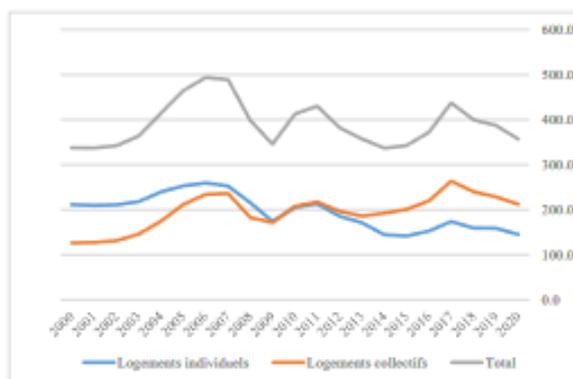
a) *La loi « ELAN » : une grande loi de simplification aux résultats mitigés*

[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. Extrapolations 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

« 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. 3211-1 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. 3211-12 est supprimée ;

3° À l'article L. 3211-14, 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. 2241-6 et L. 2241-7 sont abrogés ;

2° Au premier alinéa de l'article L. 2542-26, la référence : « L. 2241-6 » est supprimée ;

3° À l'article L. 2573-33, la référence : « et l'article L. 2241-6 » 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. 329-1 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. 327-1 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. 481-1 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. 255-1, la deuxième occurrence du mot : « à » est remplacée par les mots : « au II de » ;

2° Aux 8° et 9° de l’article L. 421-4, 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. 443-11, 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. 132-6, il est inséré un 6° ainsi rédigé :

« 6° De contribuer à la mise en place des observatoires prévus au III de l’article L. 302-1 du code de la construction et de l’habitation. » ;

2° (*supprimé*)

3° (*nouveau*) À l’avant-dernier alinéa des articles L. 321-1 et L. 324-1, 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. 302-1 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. 302-4 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. 313-3 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 : LIBERER 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. 1311-9 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. 1311-10 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. 1311-11 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. 221-1 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. 302-3 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. 302-1 » ;

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. 301-5-1, 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 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

- 1 Un programme de rachat des programmes bloqués par les groupes CDC Habitat et Action Logement de 47000 logements (17000 de CDC Habitat et 30000 d'Action Logement)
- 2 Révision flash des zonages ABC pour faire rentrer davantage de communes en zone tendue le temps d'une réforme plus structurelle sur le zonage
- 3 Lever les blocages sur la délivrance des permis de construire en zone tendue
- 4 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
- 5 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
- 6 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
- 7 Bâtir une filière d'excellence en matière de construction « hors site »

Dimension comparative

Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), Pierre par pierre : de meilleures politiques du logement dans l'après COVID-19, 7 juin 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 efficient 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
Efficience				
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 Règlementation 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 vieillesse 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 ⁴⁰ , 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

Table ronde 2 : Pour habiter mieux

2.1. 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'Etat dans son **rapport public 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 1er 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 privilégiés 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...)** ou de confort du logement (réglementation acoustique, réglementation thermique...), **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.** »*

2.2. 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 ».

Art. 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 (...) ».

Art. 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 simple". (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 **réparabilité**, la **délectabilité** 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 1er 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, ...).

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 :

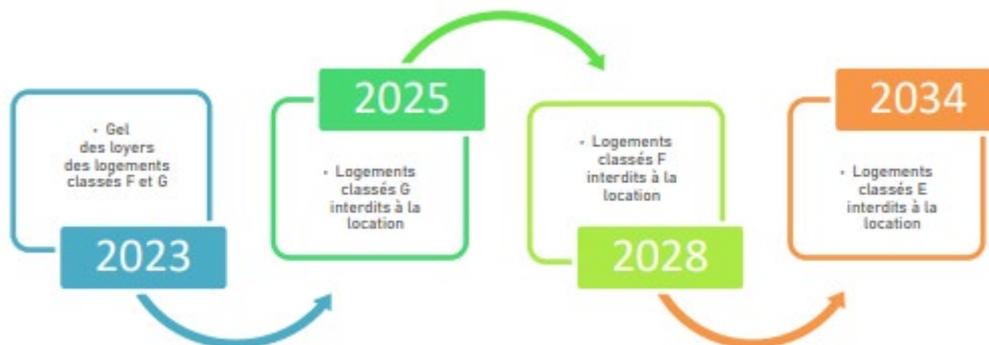
- le 1^{er} janvier 2024 pour les immeubles en monopropriété et pour les copropriétés de plus de 200 lots ;
- le 1^{er} janvier 2025 pour les copropriétés entre 50 et 200 lots ;
- le 1^{er} janvier 2026 pour les copropriétés d'au maximum 50 lots.

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 décents** :
 - 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 ;
 - 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 : **Art. L. 126-26, Art. L. 126-28, Art. L. 126-28-1, Art. L. 126-29, Art. L. 126-31, Art. 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 irrémédiable 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 - 6 - 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 5000. 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, au 2 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'Etat 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 »** (**Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation »**, sept. 2017)

PRECONISATIONS - 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 : **Art. L. 631-7** du code de la construction et de l'habitation ; **Art. L. 324-1-1** code de tourisme :

Jurisprudences :

Cass. 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* ».

Cass. 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* ».

Cass. 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 5/6 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'art. L. 324-1-1 du code de tourisme) – Champ matériel – 1) Exclusion – Locaux meublés destinés à l'usage d'habitation (art. L. 631-7 et suivants du CCH) – 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 : **Art. R. 151-27** et **Art. R. 151-28** du code de l'urbanisme

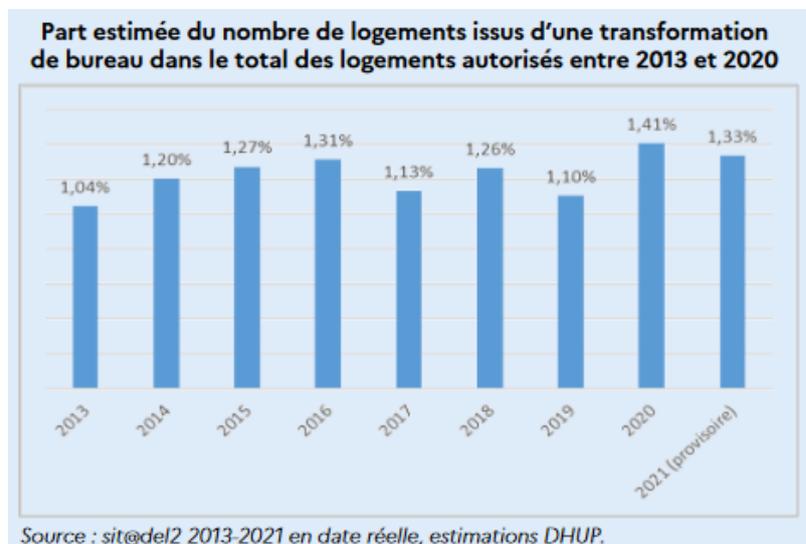
Jurisprudences : CE 6/5 CHR, 23 mars 2023, *Ville de Paris*, n° 468360, Publié au Recueil (« Darks stores »)

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.

2.3. 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

8 Poursuivre le développement de MaPrimeRénov', réformée en deux piliers « Efficacité » et

« Performance », avec un objectif de 200000 rénovations performantes en 2024

9 Déployer les guichets de conseil « France Rénov » et passer de 450 à 1 300 guichets sur les prochaines années

10 Augmenter significativement le nombre de « Mon accompagnateur Rénov », de 2000 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'accès 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 tiers-financement, 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** », RJF 10/2023 (sur CE 8/3, 5 juillet 2023, M. Haeverans, n° 471877, au 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^o 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⁽⁴⁾. 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 commerciales » et doivent elles-mêmes être assujetties à la TVA⁽⁶⁾. 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.

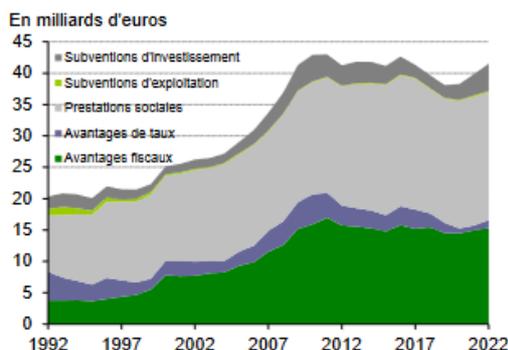
L'État constitue le contributeur majoritaire des aides au logement, avec 32,1 Md€, soit 77,2 % du montant total. Il prend notamment en charge l'essentiel des avantages fiscaux et près des trois quarts des prestations sociales. Les autres principaux contributeurs sont les employeurs (11,0 % du total, 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	14 962	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

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.

2.4. 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 syndic 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 syndic de copropriété doit procéder à la mise en concurrence d'entreprises afin d'obtenir des devis chiffrant le montant des travaux. En outre, le syndic, 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 syndic 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).

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.

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.
- 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.
- 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.
- Matthieu Pomarède, « Favoriser la surélévation : l'avènement d'un droit de la construction dérogatoire », *in Droit et ville* 2014/1, n° 77.
- Hugues Périnet-Marquet, « Urbanisme - Encore une tentative de limiter les coûts du foncier ! », *in Construct.-Urba* 2019, n° 12.
- Alain Trannoy, « Une politique du logement pour un État désargenté », *in Les Échos*, 4 mai 2023.
- Y. Laffoucrière, L. Scarpani, *Rapport simplification des réglementations dans la construction*, janvier 2019.

*Ce document a été préparé 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.*



www.conseil-etat.fr



@Conseil_Etat

