

P.3 Communiquer sur les besoins en logement social

Engager une refonte fiscale d'ampleur

Soutenir les maires bâtisseurs

P.4 Relancer et renforcer la politique de mobilisation du foncier public ou sous maîtrise publique

P.5 Intensifier l'offre de logement

P.6 Faire une pause normative et limiter la sur-qualité

P.7 Permettre les expérimentations
Pérenniser et amplifier l'effet de la loi SRU

LES PROPOSITIONS DE L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT POUR UNE RELANCE DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS

EMMANUELLE COSSE, PRÉSIDENTE DE L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

Face à la baisse significative du nombre de logements autorisés ces 12 derniers mois, le Gouvernement a pris l'initiative de confier à une commission présidée par François Rebsamen le soin de formuler des propositions pour lever les freins à la construction.

Les groupes de travail qui se sont réunis à rythme soutenu durant tout le mois de juin ont été l'occasion d'échanges éclairants.

L'objet de la présente contribution est de formuler des propositions en lien direct avec la lettre de mission, aussi elle ne reviendra pas dans son développement sur quelques points que nous jugeons pour autant utile de rappeler en préambule.

L'USH regrette que les propos tenus sur les demandeurs, sur les publics à loger prioritairement, ne soient jamais illustrés par des exemples concrets pour éclairer le débat avec la représentation nationale et les forces vives locales.

Quin'a pas entendu ou lu « le besoin de logement social est surestimé, le logement social doit se recentrer sur les plus modestes » ?

L'USH souhaite rappeler à celles et ceux qui considérerait qu'il y aurait un « privilège Hlm » que les revenus de 50% des nouveaux locataires se situent en dessous du seuil de pauvreté et que 75% d'entre eux ont des revenus inférieurs au plafond PLAI.

L'USH pose en outre, en réponse à cette assertion, une question : où se situe un jeune salarié au Smic par rapport à cette affirmation ? S'il n'est plus éligible au logement social recentré sur les « plus modestes », qui peut penser qu'en zone tendue il se logera dignement avec un taux d'effort de 25 à 30% (308 à 370 €) ? Le même questionnement peut être reproduit pour une mère célibataire, caissière avec 2 enfants, une retraitée veuve, un cariste à temps partiel...

Actuellement la grande majorité des « travailleurs clefs » est éligible au logement social¹ et constitue la part dite « aisée » des demandeurs et des occupants.

Revoir les conditions d'accès au logement social pour le « recentrer » reviendrait de fait à en priver les actifs modestes et les travailleurs clefs.

L'USH, notant que peu d'études sont menées pour objectiver la nature de la demande de logement social a donc décidé de produire une étude dans son Rapport au Congrès 2021 intitulé « **Mieux connaître la demande pour mieux orienter les politiques publiques** » et se fixe pour objectif d'actualiser régulièrement ces travaux.

¹ Éboueur ville de Paris 2 ans de carrière 16 939 € annuel net (mensuel 1412 €)
Ambulancier 2 ans de carrière 15 706 € annuel net (mensuel 1309 €)
Auxiliaire de soins 2 ans de carrière 16 137 € annuel net (mensuel net 1345 €)

La production de logements sociaux répond à un cadre précis qui passe par une procédure d'agrément. Cet agrément est essentiel en termes de politique publique pour garantir la pertinence « géographique » (localisation) et « économique » (niveau de loyer) du projet. Il est pleinement légitimé par le bénéfice d'aide à la production.

Néanmoins, la procédure d'agrément qui gagnerait à être traitée dans un approche pluri-annuelle et simplifiée, se situe très en amont de l'acte de construction. Un agrément peut être accordé plusieurs mois, voire années, avant l'obtention d'un permis de construire. **On produit donc aujourd'hui les logements sociaux programmés il y a 2 à 5 ans.**

En remontant la « chronique » des agréments accordés ces 5 dernières années, on voit qu'inéluctablement, les années à venir vont connaître une baisse de la production de logements sociaux neufs. Cet élément liminaire n'enlève rien à la pertinence du travail confié à la Commission, mais rappelle qu'en matière de production de logements, et notamment de logements sociaux, les infléchissements des politiques nationales et locales produisent, en bien comme en mal, leurs effets avec un décalage certain.

De ce point de vue les éléments de suivi de l'activité des OLS transmis à la Commission et fondés sur le volume des prêts des OLS sur fond d'épargne en 2020 ne prennent en compte ni le décalage décrit supra, ni l'augmentation du coût de production.

Ainsi la baisse de la capacité d'investissement des organismes de logement social s'est traduite par une **baisse régulière, et accélérée en 2020, des agréments de logements sociaux depuis 2016** (agréments 2016 : 124 226, 2020 : 87 501). En moyenne sur 4 ans les agréments s'établissent à 103 700 sur 2017/2020 contre 114 200 sur 2013/2016.

Dans les départements et régions d'outre-mer (DROM), la production d'une offre de logements locatifs sociaux connaît également une baisse constante ces cinq dernières années. Alors même que le Plan logement Outre-Mer (PLOM 2) fixe un objectif de 10 000 logements par an et la Loi Égalité Réelle Outre-Mer un objectif de 15 000 logements, ce sont à peine 8 100 logements, dont 5 230 logements sociaux neufs qui ont été financés en 2020.

Pour 2021 et 2022 :

- Le secteur n'a pas pu trouver d'issue durable au problème structurel de la hausse du taux de TVA (hors PLAI, acquisition-amélioration et NPNRU) et de la RLS (1,3 milliard de « prélèvement » par an pour un secteur qui dégageait avant le prélèvement 2,1 milliards d'autofinancement, soit 62% de l'autofinancement). Mais compte tenu du calendrier assigné à la Commission, elle ne nous semble pas le lieu où nous devons débattre de l'après 2022 (date d'échéance de la « clause de revoyure » signée en 2019 avec le Gouvernement).
- Le secteur, en responsabilité, face à la crise et à la demande croissante (2,1 millions de demandeurs dont 600 000 demandes mutations), s'est fixé pour ambition, avec le soutien de ses partenaires, notamment Action Logement, de retrouver une dynamique croissante en matière d'agréments.



Au-delà des problématiques de financement, les acteurs locaux et les échanges menés régionalement mettent en avant plusieurs facteurs pesant négativement sur leurs activités :

- **L'accès direct au foncier des OLS** n'est pas encouragé ;
- **En VEFA**, les promoteurs privilégient d'autres produits² ;
- Les **coûts de production** ne cessent de croître³ ;
- Les opérations de **requalifications du parc ancien en cœur de ville**, si elles présentent un intérêt certain, ne sont pas à la hauteur des besoins dont l'intensité la plus forte ne s'exprime pas dans les mêmes secteurs géographiques. Elles sont extrêmement **coûteuses** et se heurtent à des **complexités réglementaires** (règles de stationnement, périmètres de protection architecturale, accessibilité...);
- La production de logements neufs est trop souvent victime de **réticences locales**, encouragées par une vision restrictive du ZAN.

Enfin, il nous paraît important de ne pas sous-estimer l'impact de la réforme de la fiscalité locale sur la réticence des élus locaux à développer le parc de logements et notamment le parc de logements sociaux.

Implanter des logements nouveaux, accueillir de nouveaux habitants entraîne des dépenses d'infrastructures et des dépenses nouvelles annuelles de service. Et il faut donc trouver des ressources nouvelles pour les couvrir.

Sans prétendre à l'exhaustivité, les 8 axes de propositions de l'USH décrits infra ont été présentés au cours des réunions de la Commission. Pour nombre d'entre eux ils convergent avec des propositions portées par d'autres acteurs.

² Source FPI - 26 mai 2021 : le logement intermédiaire représente 24% des ventes en bloc des promoteurs français au premier trimestre 2021. Cette proportion était de seulement 6% un an plus tôt. Dans la seule Île-de-France, elle a plus que quadruplé, passant de 6% à 30%.

³ 2,1 millions de demandeurs d'un logement social à fin 2019, dont 700 000 demandes de mutations.

1. COMMUNIQUER PLUS ET MIEUX SUR LES BESOINS EN LOGEMENT SOCIAL

Pour faire connaître les besoins en logement social en France et dans les territoires nous proposons de :

- Demander aux préfets / services déconcentrés de l'État de communiquer une fois par an aux EPCI et communes un « **porter à connaissance** » : **les besoins de logement et la demande de logement social** sur votre territoire (possibilité de s'appuyer sur le GIP SNE et les

gestionnaires territoriaux du SNE pour établir un portrait de la demande);

- Encourager les territoires à effectuer une analyse à leur échelle territoriale de la demande;
- Développer l'appropriation par les acteurs locaux de **l'outil de cartographie de l'occupation du parc social** développé par le GIP SNE.

2. ENGAGER UNE REFONTE FISCALE D'AMPLEUR POUR LUTTER CONTRE LA RÉTENTION FONCIÈRE

- **Encourager la mise sur le marché de terrains avec un potentiel constructible par une taxation sur le stock foncier non valorisé** - plusieurs options sont envisageables pour les terrains nus (assujettis à la Taxe Foncière sur les Terrains Non bâtis) :

- Baser l'assiette de la TFPNB sur **la valeur vénale des biens** (valeur de marché d'un terrain constructible), et non plus sur les valeurs locatives cadastrales (loyer du terrain nu);

- Baser l'assiette de la TFPNB sur **la capacité constructive du terrain** (le potentiel de constructibilité prévu par le PLU), éventuellement assorti d'un abattement;

- En zone tendue, rendre à nouveau obligatoire les **majorations de taxe foncière pour les terrains constructibles** prévue à l'article 1396 du CGI et les amplifier (majoration de la valeur locative plafonnée à 3 € / m² par le CGI).

- **Réduire la fiscalité sur les flux et limiter les incitations à la détention longue** : baisse du taux d'imposition de la TPVI, changement des abattements en tenant compte de l'inflation, expérimentation d'un système d'abattement progressif à partir du classement en zone constructible, pérennisation de l'exonération de TPVI en cas de vente à un OLS.

3. SOUTENIR LES MAIRES BÂTISSEURS ET SINGULIÈREMENT LES MAIRES BÂTISSEURS DE LOGEMENTS SOCIAUX

- Revoir l'**aide aux maires « densificateurs »** en la définissant par rapport au dépassement d'un certain volume de logements autorisés (ex : au-delà de 1% de la croissance du parc);
- Mieux **compenser l'exonération de long terme de TFPB aux collectivités locales pour toutes les opérations de logement social** agréées à partir de 2021.

La réforme de la fiscalité locale (suppression de la taxe d'habitation, transfert de la part départementale de taxe foncière aux communes) fait de la TFPB le pivot de la fiscalité locale, la seule ressource accompagnant le développement du parc de logements, et conséquemment celui du nombre d'habitants. Pour assurer l'équilibre économique des programmes de logements sociaux, l'État a fait le choix d'accorder une exonération de taxe foncière pendant 25 ans, choix de l'État dont il compensait

légitimement l'impact aux collectivités locales. Mais, progressivement, au gré des réformes et des ajustements budgétaires, l'État a arrêté de compenser ces exonérations. Elle reste à la charge des collectivités locales, des communes et intercommunalités, qui devront attendre 25 ans (4 mandats) pour bénéficier d'un « retour fiscal ». La réponse la plus simple pour lever ce handicap important au développement du parc de logement social est de revenir à une compensation correcte de cette exonération;

- Au-delà de l'acte de construire, accompagner les collectivités locales en **prenant mieux en compte les augmentations de population à venir, et liées au PC accordés, dans les dotations.**
- En outre-mer : **supprimer la condition de parité État-Collectivité** pour mobiliser la subvention complémentaire LBU pour le LLTS.

4. RELANCER ET RENFORCER LA POLITIQUE DE MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC OU SOUS MAÎTRISE PUBLIQUE

- Assurer une bonne application de la loi du 18 janvier 2013 relative à la **mobilisation du foncier public en faveur du logement⁴** :

- Renouveler les listes régionales de mobilisation du foncier public en faveur du logement en métropole (dernières publications en 2018 pour l'Île-de-France ou 2017 pour PACA) et activer les dispositifs équivalents existant en outre-mer;

- Intégrer explicitement la mobilisation du foncier public pour la production de logements sociaux dans les missions de la Direction de l'Immobilier de l'État⁵.

- Accélérer le **déstockage du foncier**

Il apparaît que le stock de foncier cumulé des EPF, d'une valeur de 4,13 Md €, comporte un potentiel de production de 150 000 logements, dont plus de 53 000 LLS (35%), ce qui correspond à 7 années d'activité des EPF.

Les EPA favorisent des opérations d'aménagement mixtes avec une typologie variée de logements sociaux en partenariat avec les communes. En 2020, les EPA ont produit du foncier aménagé permettant d'accueillir 2 341 nouveaux logements sociaux.

Nous proposons **d'accélérer la mobilisation du foncier détenu par les EPF sur 4 ans plutôt que 7 ans** :

- Privilégier le gré à gré sur les cessions foncières du stock EPF pour les programmes majoritairement LLS (LLS, BRS, accession sociale). Cette démarche présente un triple intérêt : pas de mise en concurrence des opérateurs, gain de temps de consultation, maîtrise d'ouvrage Hlm favorisée. En contrepartie, les OLS pourraient, sous certaines conditions, acquérir le foncier avant d'avoir obtenu un PC purgé, et l'EPF mobiliser le fonds de minoration (ou « fonds SRU ») pour compenser le risque pris par les opérateurs Hlm;

- À partir d'un certain seuil de taille d'opération, instaurer de droit **au minimum 30% de LLS** dans la programmation logement des projets sur cessions foncières des EPF d'État, seuil qui serait porté à **50% dans les communes SRU**;

- Impliquer fortement l'État local dans l'accompagnement des collectivités territoriales et des opérateurs en cas de recours sur permis de construire des programmes de LLS.

Pour les **opérations de recyclage de friches** bénéficiant d'un financement du fonds friche nous proposons une bonification du fonds friches au-delà de 50% de LLS (LLS/LLTS en outre-mer⁶) dans la programmation logement.



4 En 2019, 71 cessions en faveur du développement de l'offre de logement ont été signées pour un potentiel de 8 046 logements. Sur ces 71 cessions, seules 13 d'entre-elles ont fait l'objet de décotes.

5 Aujourd'hui la mission affichée par la DIE est la « valorisation aux meilleures conditions des biens devenus inutiles au service public »

6 Sur les 554 projets lauréats, on compte 25 projets dans les départements d'Outre-mer : 6 en Guadeloupe, 5 en Guyane, 4 en Martinique, 2 à Mayotte et 8 à La Réunion.

5. INTENSIFIER L'OFFRE DE LOGEMENT AUTOUR DES PÔLES DE TRANSPORT EN COMMUN

- Le foncier à proximité des pôles de transports devient rare et il est essentiel pour tenir les objectifs de limitation du recours au véhicule individuel et développer une offre de logement accessible. Il faut agir vite. Pour autant nous ne considérons pas que la remise à plat de l'ensemble du dispositif d'élaboration des documents d'urbanisme et d'examen des demandes de PC servirait, à court terme, cet objectif. Aussi nous proposons, dans les zones tendues, d'instituer une « **servitude de**

performance urbaine & environnementale » dans un périmètre de 800 m autour d'une gare de transport en commun structurant (train / RER / métro / transport en commun en site propre, etc.). Une telle servitude permettrait aux préfets de région ou de département de fixer un niveau de densité minimale appliqué aux secteurs concernés. Ce niveau de densité minimale s'imposerait de droit aux PLU (au même titre que d'autres servitudes, ex : servitudes de bruit, PPRi...) et rendrait

plus aisée la densification de certains secteurs dans le dialogue avec les habitants, le maire de la commune pouvant se référer à un motif d'intérêt général défini par l'État à une échelle supérieure.

- En zone tendue, dans le périmètre de 800 mètres autour des gares, **exonérer les opérations de logement social de la réalisation de places de stationnement** (hors places handicapés) et généraliser la réalisation de parkings sécurisés pour les 2 roues.



6. FAIRE UNE PAUSE NORMATIVE ET LIMITER LA SUR-QUALITÉ

Surcoûts réglementaires

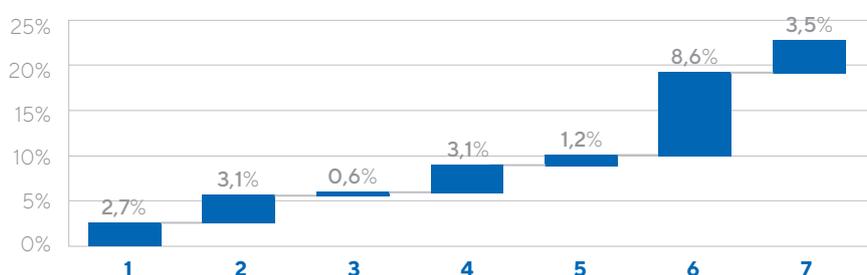
Une accélération de la production réglementaire, sans priorisation et sans étude d'impact réaliste, cumulative, a conduit à une **inflation mécanique des coûts de construction**. Cette croissance de la réglementation, son instabilité, ont des conséquences significatives sur la capacité de l'ensemble de la filière à appréhender les évolutions induites et à mettre en œuvre l'accompagnement au changement qui permettent une réelle application de la réglementation mais aussi une bonne maîtrise de son impact sur le coût de la construction. Cela se traduit par une baisse de l'adhésion des représentants de la filière construction présents au Conseil supérieur de la Construction

et de l'Efficacité énergétique (CSCEE) : sur 32 avis rendus par le Conseil en 2020, 7 ont recueilli un avis « défavorable » et 9 un avis « favorable avec réserve ». En 2018, sur les 11 textes présentés, aucun n'avait reçu d'avis « défavorable », et seuls 3 un avis « favorable avec réserve ».

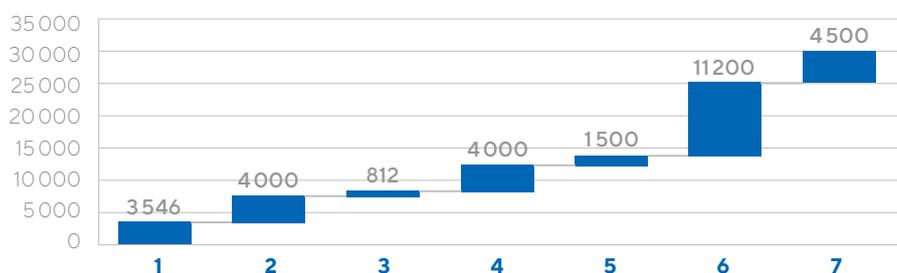
Exercice d'évaluation des surcoûts de nature réglementaire

Seuls les coûts pouvant être estimés avec une fiabilité suffisante et partagée par les membres de la filière sont détaillés et pris en compte, à savoir :

ÉVOLUTION DE LA VALEUR ABSOLUE DES SURCÔÛTS



ÉVOLUTION DE LA VALEUR RELATIVE DES SURCÔÛTS



Points de vigilance : l'impact consolidé de ces différentes dispositions n'est pas la somme arithmétique des surcoûts unitaires. De même, l'expérience montre qu'il existe une courbe d'apprentissage qui permettra à la filière construction d'amortir partiellement l'impact global des surcoûts. Le surcoût induit par la future Réglementation Environnementale (RE2020) peut encore porter à débat. Le ratio retenu dans cette note se veut une valeur intermédiaire aux projections des différentes parties prenantes. Il restera à évaluer les impacts d'autres dispositions. De même, certaines dispositions récentes ont principalement un impact sur les Maisons Individuelles (Risques naturels tels que Retrait et Gonflement d'Argiles, dispositions de construction en zone sismique) et ne sont pas détaillées ici.

Labels

La labélisation entraîne également des surcoûts : coût de la démarche de labélisation, et coûts induits par des exigences complémentaires et supérieures à la réglementation nationale.

Exigences locales

Enfin les exigences locales portées par les collectivités, soit dans leurs plans locaux d'urbanisme, soit dans leurs conditions de financement (aides directes, marges locales) peuvent aussi générer des surcoûts. Ces exigences supérieures à la réglementation nationale peuvent rendre difficile la recherche d'équilibre pour les opérations, voire peuvent amener à des injonctions parfois contradictoires.

Réf.	Thématique	Détail	Année
1	Accessibilité	Renforcement de l'obligation d'ascenseur dès R+3, et ce, quel que soit le nombre de logements de l'immeuble	2019
2	Accessibilité	Douche sans ressaut	2020
3	Sécurité incendie	Renforcement sécurité incendie des façades des IMH	2019
4	Ventilation - Attestation	Obligation d'un contrôle de réception	2021
5	Mobilité	Vélo - Stationnement sécurisé et augmentation surface	2021
6	Environnement	RE 2020	2021
7	Environnement	Responsabilité Élargie du Producteur	2021

Ces considérations militent pour un regard responsable d'évaluation a posteriori, qui doit renseigner sur la bonne affectation des ressources et l'éventuelle suppression de dispositifs inefficaces ou contre-productifs. Un moratoire sur les mesures réglementaires ne concernant pas des sujets de sécurité aux personnes et d'enjeux environnementaux doit permettre de diminuer l'inflation des coûts de construction.

7. PERMETTRE LES EXPÉRIMENTATIONS



En application de la loi du 10 août 2018 « Un État au service d'une société de confiance » et des deux ordonnances ESSOC I et ESSOC II, les expérimentations menées pourraient ainsi permettre de passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultats, de façon réellement opérationnelle, afin de faciliter la réalisation de projets de construction.

La volonté de mise en œuvre de cette loi doit également être **prise en compte de façon plus explicite dans les dispositifs réglementaires** produits par l'administration, qui devrait toujours laisser la porte ouverte à la mise en place de dispositifs alternatifs, permettant d'obtenir un caractère équivalent en termes de résultats obtenus, sans imposer une solution unique et exclusive.

Développer l'expérimentation est également nécessaire pour **desserrer l'état normatif en outre-mer**, favoriser le développement de **modes constructifs privilégiant les matériaux locaux** et tenant compte de l'environnement climatique sans remettre en cause la qualité d'usage. De nombreuses expériences ultramarines pourraient être mieux soutenues pour envisager leur développement dans une approche qualité globale et favoriser une logique de filière et de valorisation des ressources locales. Nous proposons une démarche commune des acteurs pour porter un livre blanc « Pour une politique de construction durable et responsable en territoires ultramarins »

8. PÉRENNISER ET AMPLIFIER L'EFFET DE LA LOI SRU

La moitié des logements sociaux produits le sont dans des communes carencées SRU. Les dispositifs de la loi font donc la preuve de leur efficacité. Aussi plutôt de les amoindrir, comme cela est le cas dans les dispositions du PJJL 3DS telles qu'elles ont été modifiées par le Sénat, nous saluons la volonté de pérennisation des objectifs SRU

portée par le Gouvernement et proposons et de tirer les enseignements des dernières années et de **lutter contre la ségrégation spatiale à l'intérieur même des plus grandes villes en déclinant les planchers SRU, par la loi, au niveau des arrondissements à Paris, Lyon et Marseille.**



CONCEPTION ET
COORDINATION
Union sociale pour l'habitat

DESIGN GRAPHIQUE
Luciole

CRÉDITS PHOTOS
Pierre-Yves Brunaud photographe,
iStock / Getty Images

L'UNION
SOCIALE
POUR
L'HABITAT
Les Min, l'habitat en mouvement