

Real Estech

**Contribution au Conseil National
de la Refondation
consacré au Logement**

Faire confiance aux maires

Février 2023

Finissons-en avec le « Combien faut-il construire ? »

Lors de la conférence inaugurale du Conseil National de la Refondation consacré au logement, le chiffre mythique de 500 000 logements a été taillé en pièce par la cheffe économiste de Bercy qui avançait un besoin de construction plus proche de 200 000. En vérité, ce chiffre n'est d'aucune valeur, surtout que l'on s'arrête trop souvent au chiffre des autorisations de construction qui est supérieur à celui des mises en chantier, lui-même supérieur à celui des logements achevés, le tout sans prise en compte des logements détruits, de plus en plus nombreux dans le cadre des opérations de recyclage urbain. **Personne ne construit pour le plaisir de construire.** On construit pour augmenter le parc de logements disponibles.

En France, il y a 37,2 millions de logements. Cette analyse strictement quantitative est pauvre. Un logement neuf parfaitement isolé ne vaut pas un logement ancien passoire énergétique. Un appartement familial ne vaut pas une chambre de bonne. Néanmoins elle est la seule dont nous disposons. Ces logements sont soit occupés, soit vacants, soit interdits à la location. Les logements occupés se répartissent entre résidence principale et résidence secondaire ou occasionnelle. La France compte 3,3 millions de ces dernières. Elles progressent de 50 000 unités par an en dépit de la hausse continue de la fiscalité : maintien de la taxe d'habitation et majoration de taxe foncière.

Pas de réservoir miracle de logements

Depuis 30 ans, la baisse du nombre de logements vacants est souvent présentée par les pouvoirs publics comme un remède miracle. 2,8 millions de logements sont vacants dont 1,5 million liés à des phases de mise en location ou mise en vente. Restent donc 1,3 million logements en situation de vacance structurelle, c'est-à-dire vide depuis au moins deux ans. Si la vacance est en forte augmentation, elle est d'abord la preuve d'une inadéquation géographique entre l'offre et la demande. **Les trois quart des logements vacants se situent d'ailleurs en zones dites détendues.** Leur nombre augmente de près de 90 000 par an.

Quant à la dernière catégorie des logements sortis du marché, il s'agit des logements ayant des étiquettes énergie-climat G, F et E qui seront respectivement interdits à la location en 2025, 2028 et 2034. Même dans une hypothèse où seule la moitié des propriétaires se conformeraient à l'interdiction – rappelons qu'il existe en France près de 450 000 logements considérés comme indignes et dont une partie est louée – et la rénovation énergétique battrait son plan, les sorties annuelles de logements du parc devraient dépasser 50 000 par an. En résumé, **le stock de logements à occuper baisserait donc approximativement de 190 000 unités par an** (50 000 résidences secondaires + 90 000 logements devenus vacants + 50 000 logements sortis du parc en raison de leur étiquette).

Ces logements doivent permettre de loger une population de 67,8 millions d'habitants, 300 000 touristes venant dans des meublés touristiques soit 109 millions de nuitées et 650 000 personnes sans papier. Cette population dynamique s'accroît sous l'effet de l'excédent naturel, naissances moins décès, soit +81 000 personnes en 2021, et des migrations internationales soit 140 000 immigrants arrivant en France de plus que de personnes quittant le territoire. Au total, **la population augmente de 220 000 personnes par an.**

Des besoins en logement différents selon les territoires

La pertinence de l'analyse nationale s'arrête ici. Les métropoles sont le moteur démographique des pays. Leurs habitants, plus jeunes, ont plus d'enfants. **L'excédent naturel de l'Ile-de-France est de 84 000 personnes contre un déficit de 25 000 personnes pour le reste de la France métropolitaine.** Même si le solde migratoire est négatif dans la région capitale, la population s'y accroît de près de 50 000 personnes par an. Des personnes qui auront, en majorité, envie de vivre là où vivent leurs parents. Arrive le dernier élément de cette longue équation, le nombre de personnes par logement. Il est poussé à la baisse par les modes de vie, notamment l'augmentation des divorces y compris chez les ménages âgés et le recul de l'âge de la mise en couple. Il est trop souvent vu comme une variable alors qu'il est la conséquence de l'ensemble. Si on ne construit pas assez de logements, les gens font tout pour ne pas se retrouver à la rue et c'est l'entassement qui prévaut. **Sur les 12 millions de Franciliens, 2,7 millions habitent un logement en situation de suroccupation.** En conséquence, en Ile-de-France, le stock de logements est de 5,9 millions là où il en faudrait 7 millions d'ici 2030.



Augmenter le stock de logements

Si la diminution de la construction neuve de logements est multifactorielle, l'un des principaux problèmes est le **désalignement d'intérêt** entre le principal acteur du processus d'urbanisme, le maire, et l'augmentation du stock de logements, et donc d'habitants, de sa commune. L'augmentation de la population implique des coûts supplémentaires liés à la fourniture de services publics, coûts qui sont insuffisamment compensés par des recettes fiscales marginales. Cet écart va croissant au fur et à mesure des effets de la réforme de la taxe d'habitation. Au-delà des nuisances de chantier, la réticence des habitants à l'augmentation du stock de logements est souvent nourrie par la crainte d'une dégradation des services publics locaux liée à l'afflux de populations nouvelles. Surtout que **la baisse des prix et/ou le moindre volume de transactions auront dès 2023 un impact sur les droits de mutation** à titre onéreux perçus par les collectivités.

Il est donc urgent de récompenser les maires qui augmentent, en quantité et en qualité, l'offre de logement, **assumant pleinement leur rôle d'intérêt général en prenant en compte l'intérêt des habitants en dehors de leur commune** qui pourraient être tentés de venir sur leur territoire du fait de son attractivité naturelle. Les élus ont la capacité de convaincre leurs administrés à condition que la commune y trouve un intérêt financier. Jusqu'à présent les différentes tentatives, dont la dernière ouverte dans le plan de relance, ont buté sur des mécanismes complexes et peu lisibles par la population. Plutôt qu'une mesure macroéconomique, l'idée est de jouer sur la microéconomie et la capacité d'action des décideurs.

1.

Aide aux mairies qui grandissent

Un dispositif simple reposant sur la micro-économie

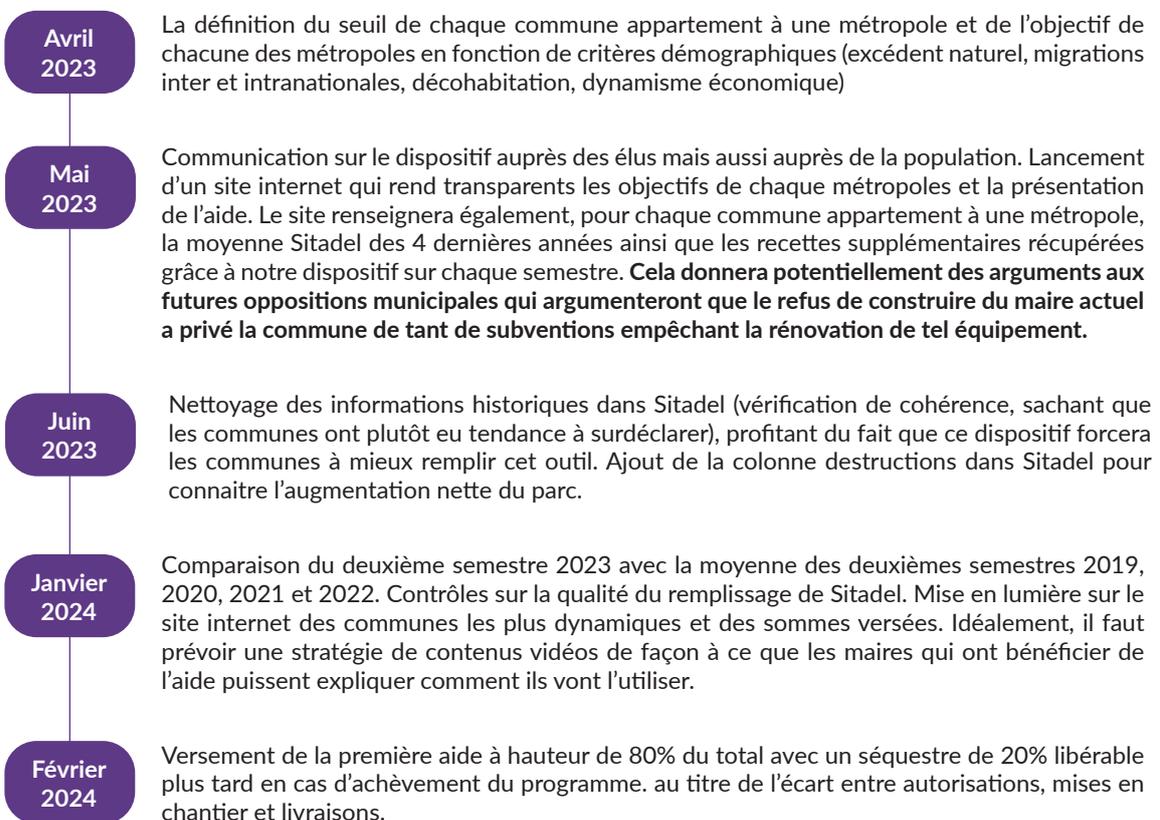
- Il s'agit d'un versement de **10.000 euros par logement collectif supplémentaire** construit en zone métropolitaine. Le signal et le prix psychologique à cinq chiffres sont très importants.
- La somme est cohérente avec l'aide aux maires bâtisseurs prévue dans le plan de relance (100€/m²). Pour que cette mesure fonctionne, il faut qu'il n'y ait **aucun autre critère d'exigibilité**. Etant soumis à la RE2020, étant situés en zone dense après la mise en œuvre du ZAN, étant des logements collectifs, ces logements cochent déjà bien les cases de la performance environnementale. L'objectif étant d'augmenter le parc, la seule vérification à faire concerne l'occupation effective mais là encore les objectifs sont en bien en deçà du déficit de logements constatés dans les métropoles précitées.
- **Un logement collectif supplémentaire serait défini en comparaison avec la moyenne des autorisations d'urbanisme Sitadel des 4 dernières années**, neutralisant en cela le recul des autorisations liés à la pandémie, net des destructions de logement, l'objectif étant d'augmenter le stock de logements.
- Le versement serait porté à 12.000 euros par logement collectif supplémentaire pour les communes ayant construit sur les quatre dernières années plus de 10% de leur stock de logements. Il s'agit de ne pas pénaliser les maires qui jouaient déjà le jeu de l'augmentation du parc de logements.

Un coût nul

- Les objectifs de construction supplémentaires seraient plafonnés pour chacune des 22 métropoles (y compris la collectivité territoriale de Lyon) pour un total national de 24.000 logements supplémentaires par semestre. **Les métropoles n'auront pas de rôle en tant qu'institution mais serviront de base au zonage.**

- Chacune des mairies composant ces métropoles pourrait, en théorie, prétendre à la totalité du pool attribué à sa métropole de rattachement. Cela va **mettre les maires en situation de concurrence** en créant un sentiment d'urgence. Même si les élus organisent des répartitions du pool entre eux, ceux qui seraient trop lents à la détente se verront piquer leur part par leurs voisins car le dispositif est limité dans le temps.
- L'aide serait limitée sur 9 semestres (du deuxième semestre 2023 au deuxième semestre 2027), enjambant volontairement les élections municipales de 2026 afin de compenser l'effet de plus en plus fort du ralentissement des autorisations d'urbanisme en période électorale. Le coût maximal pour les finances publiques serait de 480 millions d'euros par an pendant trois ans et demi.
- Cet effort de construction supplémentaire, au-delà des effets sociaux, se traduirait par **des recettes de TVA supplémentaires de l'ordre de 1,6 milliard d'euros par an** (en considérant que 15% des logements seraient soumis à un taux de TVA réduit de 10% et 10% d'entre eux à un taux de 5,5%).
- L'idée d'un véritable surplus de recettes fiscales est crédible car tous les indicateurs montrent qu'aucune augmentation de l'offre ne peut advenir sans un stimulus tel que proposé dans cette note. Il n'y a pas d'effet d'aubaine non plus comme nous raisonnons à chaque fois sur les logements produits à partir d'un seuil.
- Le dispositif ayant une mise en œuvre rapide, les élus n'auraient pas le temps d'ajuster les Plans Locaux d'Urbanisme. **C'est donc bien une baisse de l'écrêtage des maximum des PLU qui serait constaté.** Autrement dit, une augmentation de la densité des parcelles. Selon l'analyse de Kelfoncier en 2022, 26% des immeubles de logements collectifs autorisés en zones Abis, A et B1 sont inférieurs à la hauteur maximum prévue dans le règlement du PLU.

Une mise en place rapide



Des effets puissants et durables

- Cette mesure accélérerait la baisse des prix du foncier qui a déjà été enclenchée mais est lente. En effet, **la densification des parcelles anticipée avec une telle mesure, produirait sans nul doute une baisse de la valeur de la parcelle marginale.**
- Il faut comprendre que l'urbanisme a **des effets en cascade**, autrement dit une opération déclenche souvent la rénovation d'un îlot complet. Aussi, même après l'extinction de l'aide, on peut s'attendre à des effets rémanents avec des maires qui souhaiteront aller au bout de la densification d'un îlot donné.
- Le risque de l'effet d'aubaine par l'atteinte du plafond et donc le report d'opérations au semestre suivant est limitée par l'objectif élevé. De nombreux garde-fous existent : par exemple une petite commune avec un historique d'autorisations d'urbanisme faible qui voudrait se lancer dans une construction effrénée serait limitée par la taille de son service d'urbanisme.
- Par ailleurs la mesure aurait un effet bénéfique en matière de redistribution territoriale. **En effet les plus petites communes avec les plus petits budgets bénéficieront le plus de ces dispositifs** à l'inverse des communes-centre des métropoles pour lesquelles ces dispositifs sont marginaux. Pour rappel le budget de la ville de Nice est de 525 millions, 22 fois plus important que celui de Vence, située à 13 kilomètres.

Exemple : fonctionnement de l'aide pour la ville de Bagnole (Métropole du Grand Paris)

Comme expliqué plus haut, il s'agira d'abord de définir le maximum d'aides disponibles pour la métropole du Grand Paris. L'enveloppe proposée permet de financer les aides pour 24 000 logements par semestre à l'échelle du pays et on peut faire l'hypothèse ici que le quota attribué à la métropole du Grand Paris se situera autour de 10 000 logements par semestre.

Il existe 13 828 appartements à Bagnole. Le nombre d'appartements est en hausse de 7 % sur 5 ans, soit 863 nouveaux appartements soit 86 par semestre. La commune pourra donc bénéficier de l'aide aux maires bâtisseurs à partir du 87^{ème} logement autorisé lors du deuxième semestre 2023. Le respect des hauteurs maximum du PLUi de Est Ensemble permet d'envisager la construction de plusieurs dizaines de logements supplémentaires par semestre. **Très concrètement, si la ville de Bagnole parvient à atteindre 150 logements autorisés lors du deuxième semestre 2023, dès février 2024, elle touchera 532 000 euros de subvention, lesquels seront complétés de 108.000 euros à l'achèvement des programmes.** Une somme non négligeable à mettre en regard d'un budget de fonctionnement de 90 millions d'euros et d'investissement de 36 millions.





2. Taxe sur bureaux vacants ou sous-utilisés

La transformation de bureaux en logement est à ses balbutiements en France. Selon l'Institut Paris Région, entre 2013 et 2020, en moyenne, 350 000 m² de bureaux ont été mobilisés chaque année pour une transformation en logements se traduisant par 1 300 unités par an soit **moins de 0,5% de l'ensemble de la production**. En dépit des assouplissements mis en place par la loi Elan, passage de 10 % à 30 % le bonus de surface constructible supplémentaire pour les opérations de reconstruction, rénovation, réhabilitation afin d'encourager la transformation de bureaux en logements et la dérogation aux contraintes de mixité sociale prévues par les plans locaux d'urbanisme hormis dans les communes carencées, ces opérations de transformation rencontrent peu de succès.

Or le stock d'immeubles de bureaux en déshérence va augmenter. Rien qu'en Ile-de-France, le parc de bureau est évalué à 54,5 millions de mètres carrés de surface utile pour l'année 2019 selon CBRE. Près de 4,4 millions de m² étaient à louer en janvier 2023 soit 9% du parc et les surfaces de bureaux vide depuis plus de 4 ans représenteraient 21% de cette vacance. Au final sur les dix dernières années, le parc a connu une augmentation de près de 3 millions de m² entre 2010 et 2019. La multiplication des projets depuis 2018 conduit à une forte augmentation des surfaces à livrer en 2020 et 2021. Début 2020, l'Ile-de-France comptait plus de 1,5 million de m² de bureaux en construction et 1,1 million en projet. Seuls 1 million de m² étaient précommercialisés. **La polarisation de ce marché suite à la généralisation du télétravail** et la reconfiguration des postes de travail avec l'introduction du bureau partagé fait que de nombreux marchés secondaires ou de report se sont complètement asséchés. En outre, l'augmentation de la facilité des déplacements avec la mise en service progressive du Grand Paris Express se traduira par une spécialisation accrue des territoires et donc l'augmentation de la polarisation.

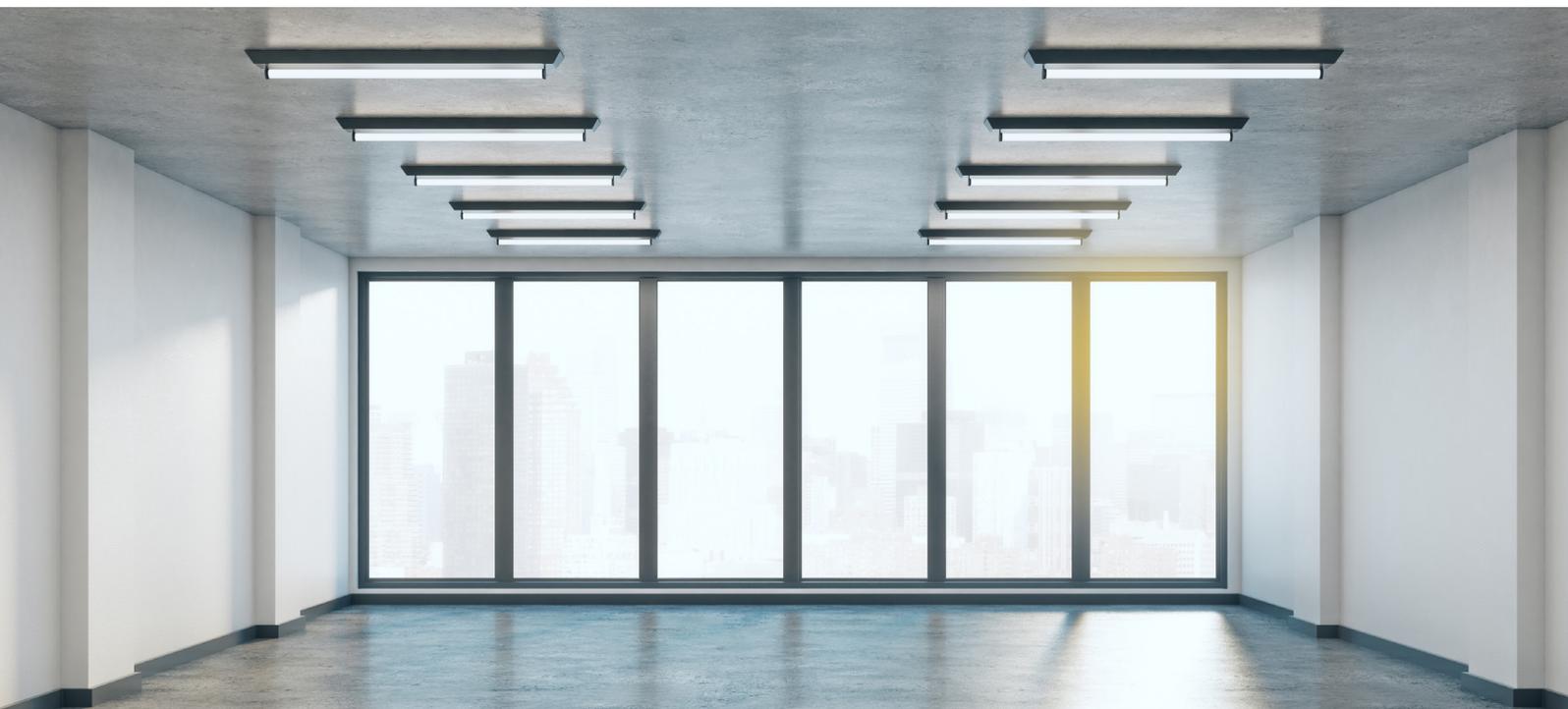
Il existe des freins techniques à la transformation, ainsi les immeubles de bureaux ont souvent des trames supérieures à 15 mètres quand la largeur maximale pour un immeuble de logements est en principe de 12 mètres, ce qui rend la partie centrale de l'immeuble trop sombre. La multiplication des escaliers, des cages d'ascenseurs, des gaines techniques et des cloisons se traduit par une perte de surface jusqu'à 15%. **Mais le principal frein est le non alignement de l'intérêt des communes**. Celles qui sont le plus concernées par l'assèchement des marchés de bureaux sont souvent des communes accueillant le plus grand nombre des populations modestes. **Elles préfèrent donc**

conserver des bureaux vides qui continuent d'être assujettis à la taxe bureau plutôt que d'accueillir de nouveaux habitants avec les coûts que cela implique. Quand bien même ceux-ci ne seraient pas des familles, résidences étudiantes ou seniors par exemple évitant de creuser les besoins en places de crèche ou d'école, les seules dépenses relatives à la sécurité et la voirie sont suffisantes pour rendre l'opération inintéressante du point de vue de la collectivité. Notons par ailleurs qu'un bureau en friche, à la différence d'une friche industrielle, génère très peu de nuisances car son propriétaire, qui est en général un investisseur institutionnel, assure un entretien et un gardiennage minimal même en cas de vacance.

Dans ce contexte, nous proposons **la création de la taxe sur les bureaux vacants ou sous-utilisés dont l'intégralité des recettes iraient aux communes.** De même qu'il existe une taxe sur les logements vacants dans certaines communes en zone tendue ou sur les commerces, la création d'une taxe bureaux vacants permettrait de lutter contre l'externalité négative que représente la vacance et qui pèse sur l'ensemble des riverains. Le taux de cette taxe reste à déterminer et elle ne se substituerait pas à la taxe sur les bureaux, applicable dans la région d'Île-de-France, les départements des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes-Maritimes. Afin d'éviter des occupations factices, elle serait due dès qu'un immeuble ne génère pas plus de 10 % de loyer moyen de la zone par m² multiplié par la surface de plancher. **Par contre cette taxe ne serait reversée à la commune que les deux premières années suivant la constatation de la vacance. La troisième année la commune verrait sa dotation globale de fonctionnement amputée de la moitié du montant la taxe perçue en année 1 et 2.** En cas de construction d'une opération de reconstruction, rénovation, réhabilitation d'immeubles d'un usage principal de bureau à un immeuble d'habitation en année 3 ou 4.

La taxe comporterait un second volet. En cas de délivrance d'un permis en années 1, 2 ou 3, la commune bénéficierait d'un prélèvement sur la moindre moins-value. Un actif de bureaux vacants avec de faibles perspectives de relocation vaut moins qu'un projet de redéveloppement à vocation résidentiel ou mixte. **Les communes pourraient bénéficier d'une contribution exceptionnelle égale à 5% de cet écart pour financer les dépenses d'investissement et de fonctionnement inhérent aux besoins des nouveaux occupants de cet immeuble.**

Ces mesure créerait enfin un alignement d'intérêt entre la commune et les propriétaires en faveur de la délivrance d'autorisation d'urbanisme pour des opérations de reconstruction, rénovation, réhabilitation d'immeubles d'un usage principal de bureau à un immeuble d'habitation. **Elle serait évidemment synergique avec la mesure n°1 de l'aide aux mairies qui grandissent.**



Fondé et dirigé par Robin Rivaton et Vincent Pavanello, Real Estech est le think-tank immobilier de référence en France. S'appuyant sur la compréhension des innovations et la comparaison internationale, ses travaux récents ont porté sur les nouveaux modes constructifs (*L'industrialisation de la construction*), les acteurs innovants, les conséquences sociales du logement (*Logement, bombe sociale à venir*) et la politique d'urbanisme. Il rassemble plus de 50 partenaires, promoteurs, foncières, investisseurs, administrateurs de biens, commercialisateurs, constructeurs. Sa newsletter est lue chaque semaine par plus de 10°000 professionnels du secteur.

Contacts

Robin Rivaton

robin.rivaton@realestech.eu

Vincent Pavanello

vincent.pavanello@realestech.eu