

**JANVIER
2023**

RAPPORTS DU CONSEIL NATIONAL DE L'HABITAT

**Remis par Lionel Causse,
député des Landes et
Président du Conseil
national de l'Habitat**

Fruit d'une année de réflexion, ce rapport contient de précieuses recommandations ou orientations sur des thèmes centraux relatifs au Logement.

Au total, ce sont cinq groupes de travail qui ont fourni un travail précieux, aussi bien sur l'accèsion à la propriété, le DPE, le statut du bailleur privé, la refonte des zonages ou, encore, les besoins en logements.

Je tiens, par ces lignes, à exprimer mes profonds remerciements à l'ensemble des membres du Conseil national de l'Habitat que j'ai l'honneur de présider.

J'espère que ces recommandations serviront à alimenter le débat autour de notre politique de l'Habitat en France.

Merci à tous.

Lionel Causse
Député des Landes



RAPPORT

CNH

Remerciements	1
Redynamiser l'accèsion à la propriété	2
Filière DPE/Audits énergétiques	3
Redynamiser le locatif privé	4
Refonte des zonages	5
Analyse des besoins en logements	6

**RAPPORT DU
GROUPE DE
TRAVAIL
“ACCESSION À
LA PROPRIÉTÉ”**

02

Filière “Redynamiser
l’accession à la propriété”

Septembre 2023

PAR MICHEL MOUILLARD, PERSONNALITÉ QUALIFIÉE

Prolégomènes

L'accession à la propriété est en dépression et le nombre des ménages réalisant chaque année leur projet s'est affaibli depuis 2019, affichant une perte qui en 2023 devrait s'élever à plus de 230 000 unités (- 26 % en 4 ans). Et ce sont principalement les effectifs de la primo accession qui sont concernés par cette chute, alors que ceux de la secundo accession ont été largement préservés durant ces années.

Depuis 2019 en effet, et principalement depuis l'automne 2021, les flux de l'accession à la propriété s'enfoncent dans la récession, à l'instar de la totalité des marchés de l'immobilier résidentiel. Rarement par le passé, une telle dégradation de l'activité avait pu se constater : car après une crise sanitaire qui a bouleversé l'ensemble de l'économie en 2020 et a diffusé ses conséquences durant toute l'année 2021, le déclenchement de la guerre en Ukraine est venu déstabiliser un peu plus la situation économique générale dès le printemps 2022. Avec en conséquence de tout cela, une reprise vigoureuse de l'inflation dès le 4^{ème} trimestre 2021, un moral des ménages au plus bas et des intentions d'achats de logement en repli, une réorientation de la politique monétaire de la BCE provoquant depuis l'été 2022 une remontée des taux des crédits immobiliers qui pèse fortement sur les capacités d'achat des ménages. Sans oublier un resserrement de l'accès au crédit provoqué par la mise en œuvre de la « recommandation » du HCSF de décembre 2019 qui a écarté du marché de plus en plus d'accédants à la propriété (et d'investisseurs privés). En revanche, la baisse générale des prix des logements n'a pas été au rendez-vous, affaiblissant considérablement la probabilité des scénarios de redémarrage automatique des marchés de l'accession grâce au rétablissement de la solvabilité des acheteurs. Par exemple dans le neuf, la RE2020, les prémices du ZAN et l'envolée des prix des matériaux ont renchéri les coûts des opérations et rendu impossible le choc d'offre annoncé sur le marché des logements.

La situation actuelle paraît d'autant plus préoccupante que nombre des scénarios économiques et financiers pour 2024 ne laissent pas entrevoir une amélioration de l'environnement des marchés qui ouvrirait la voie à un retournement de la conjoncture, puis à un rebond rapide et significatif de l'activité immobilière et de l'accession à la propriété. D'autant que le retour à des conditions de crédit comparables à celles qui avaient accompagnées l'expansion des années 2012 à 2019 est peu probable, même si les prévisions macro financières s'accordent sur une prochaine décade des taux d'intérêt.

L'accession à la propriété correspond à l'achat par un particulier (un ménage résident au sens étroit du terme, donc présent sur le territoire national et hors les entrepreneurs individuels) d'un logement constituant sa résidence principale et financé par des crédits immobiliers.

Dans l'ensemble, l'examen des flux de l'accession à la propriété (leur niveau, leur composition, leur évolution, ...) de ces 25 dernières années permet alors de mettre en évidence les principales variables macroéconomiques et financières qui influencent la décision des particuliers :

- Le niveau de leurs revenus et les perspectives de leur évolution à court et moyen terme, ainsi que le niveau du patrimoine qui peut être mobilisé pour contribuer à la réalisation de leur projet ;

- Leurs anticipations sur l'état de l'économie (donc sur leurs possibilités d'évolution professionnelle, notamment) et l'opportunité de s'engager sur des projets d'investissement immobilier ;
- Les soutiens publics permettant de faciliter la réalisation de leur projet d'achat immobilier et de le conduire à terme, sans complication (prévisible) majeure ;
- Les conditions de l'accès au crédit immobilier (taux d'intérêt, durée des crédits, difficultés d'obtention des prêts et de montage des dossiers, ...) et la diversité des formules de financement proposées ;
- La qualité, la disponibilité et la diversité de l'offre de logements, partout sur le territoire sur lequel ils envisagent d'accéder à la propriété ;
- Enfin, la localisation (précise) des biens convoités et le prix auquel ils peuvent être achetés.

Or depuis plusieurs années, notamment depuis la fin de l'année 2019, les déterminants de la décision d'accéder se sont progressivement grippés :

- La dépression économique qui entache l'économie s'est accompagnée d'un ralentissement, puis d'une perte de pouvoir d'achat peu propice à un engagement sur des projets d'investissement à moyen et long terme ;
- Le moral des ménages s'est progressivement dégradé, pour descendre au plus bas depuis le début des années 1970 et dissuader les particuliers de s'engager sur des achats importants ;
- Les aides à l'accession ont connu de nouvelles dégradations (PTZ), alors que la disparition du filet de sécurité de l'APL-accession handicape les ménages les plus modestes ;
- Les taux des crédits se sont accrus dès l'automne 2021, alors que l'accès au crédit se durcissait depuis plus d'une année en réponse au relèvement du plafond des taux d'effort imposé par le HCSF, mettant fin à l'expansion des flux de la primo accession à la propriété ;
- L'offre de logements neufs a buté sur l'alourdissement, l'empilement et les changements réguliers des règles et des normes constructives, alors que la disponibilité foncière se heurtait à une fiscalité des plus-values sur le foncier inadaptée et que les prémices du ZAN (instruction du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'Etat en faveur d'une gestion économe de l'espace) obscurcissaient l'horizon des constructeurs de maisons individuelles ;
- et l'augmentation des prix des logements a pesé sur la réalisation des projets, tant dans le neuf (hausse des coûts de construction, pénurie foncière, empilement des normes, chartes locales, ...) que dans l'ancien (insuffisance de l'offre, renforcement des pénuries sur nombre de territoires, ...), dans un contexte de resserrement de l'accès au crédit.

Les flux de l'accession ont donc chuté, partout sur le territoire national. Mais tous les candidats à l'accession n'ont pas été affectés de manière comparable. Ce sont les ménages les moins bien dotés en apport personnel, les candidats aux revenus les moins élevés jusqu'alors soutenus dans la réalisation de leur projet par les dispositifs d'aide tel le PTZ et auparavant l'APL-accession qui ont le plus fréquemment été exclus de ce marché, tant dans le neuf que dans l'ancien. Pourtant, cette catégorie d'accédants n'est pas fondamentalement plus exposée au risque de défaut, comme les bilans des commissions de surendettement permettent de le

constater. En revanche, ces ménages ont vu les difficultés d'accès à un logement se renforcer, sur des territoires où l'offre locative est (très) faiblement développée et déjà sur encombrée.

Ainsi, certaines catégories de ménages ont connu (nettement) plus de difficultés à se loger. En outre, lorsque ces difficultés ont résulté d'une baisse sensible de la construction de maisons individuelles ou d'appartements commercialisés par des promoteurs, ce sont les déséquilibres macroéconomiques habituels qui se sont renforcés : en ne construisant pas suffisamment sur de nombreux territoires, on accentue le dérèglement des mécanismes de formation des prix et des loyers, on renforce les tendances à l'éviction des ménages modestes (voire moyens) des espaces urbains centraux, on aggrave les difficultés d'accès à un logement des jeunes ménages, on accentue le mal logement, on facilite le maintien en service d'un parc énergivore dont le prix est pourtant connu et démesuré (et oblige les pouvoirs publics à lutter contre les « passoires énergétiques »), on participe au blocage des créations d'emplois et trop souvent sur des territoires économiquement moins attractifs, ... sans oublier, bien sûr, la destruction d'un appareil de production, les faillites d'entreprises de toutes tailles et les destructions d'emplois.

En outre, le recul de l'accession à la propriété dans l'ancien prive les collectivités locales d'une recette fiscale essentielle à leur équilibre financier, les droits de mutation à titre onéreux, alors que leurs finances ont été mises à rude épreuve avec la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la reprise rapide de l'inflation. Et dans le neuf, les pertes de TVA et de taxes locales (taxe d'aménagement, principalement) ne paraissent guère prises en compte dans le cadre d'une analyse coût-avantage pourtant nécessaire afin d'éclairer au mieux les décideurs publics sur les conséquences d'une remise en cause de dispositif d'aide et de soutien (avec, par exemple, un PTZ sur financé par les retours fiscaux directs et indirects générés).

Redynamiser l'accession à la propriété est donc plus que souhaitable. C'est un objectif nécessaire afin d'éviter un durcissement de la crise immobilière actuelle (par exemple, le recul des mises en chantier constaté depuis 2021 s'explique à 80 % par la chute de l'accession) et le renforcement des difficultés d'accès à un logement rencontrées par un nombre croissant de ménages, et notamment les moins aisés. Une stratégie proposée pour cela doit s'appuyer sur des mesures d'urgence destinées à redresser les flux de l'accession dans les mois à venir, tant dans le neuf que dans l'ancien, ainsi que sur des dispositions plus structurelles visant à corriger des déséquilibres, à assouplir des dispositions actuelles (normes, règles, recommandation, ...) entravant le redressement des flux de l'accession. Cette stratégie doit évidemment contribuer au relèvement de la demande des particuliers. Mais aussi contribuer à un rebond de l'offre sans lequel la demande buterait sur une dégradation supplémentaire de l'équilibre des marchés, un renforcement des situations de pénurie constatées déjà sur nombre de territoires.

Le groupe de travail du CNH qui s'est réuni à 5 reprises durant les mois de mai à juillet 2023 a ainsi formulé 17 propositions visant à redynamiser les flux de l'accession à la propriété :

- 10 propositions concernent les aides à l'accession, indispensables pour permettre à des ménages modestes de se loger dans de bonnes conditions (effort financier, qualité des biens acquis, localisation des biens, ...), tant dans le neuf que dans l'ancien, et partout sur le territoire national dont notamment les espaces ruraux et intermédiaires plébiscités par la demande ;
- 3 propositions ont pour objectif de relancer une offre de logements neufs butant sur les contraintes imposées par des normes et des règles toujours plus nombreuses et pas toujours adaptées à la réalité des marchés ;

- 1 proposition vise à faciliter l'accèsion à la propriété des jeunes dans les zones touristiques, presque toujours caractérisées par une la cherté et l'insuffisance d'une offre de logements anciens accessibles à ces ménages ;
- Enfin, 3 propositions visent à amplifier l'efficacité des dispositifs favorisant la constitution d'une épargne préalable ayant maintenant retrouvé leur place dans le financement de l'accèsion à la propriété et à instaurer une meilleure prise en compte des évolutions de l'environnement des marchés dans la gestion des normes et des contraintes décidées par les autorités nationales de contrôle des banques pour réguler la production des crédits immobiliers aux particuliers.

Les propositions du groupe de travail « accession à la propriété »

Les propositions concernant les aides à l'accession

➤ **Concernant le PTZ :**

- **Proposition n° 1** : Revalorisation des plafonds de ressources du PTZ
- **Proposition n° 2** : Revalorisation et actualisation des plafonds de montant des opérations
- **Proposition n° 3** : Revoir la quotité du PTZ partout sur le territoire
- **Proposition n° 4** : Amplifier la rénovation énergétique en renforçant le PTZ

➤ **Concernant le PAS :**

- **Proposition n° 5** : Ouvrir la garantie du FGAS aux prêts cautionnés

➤ **Concernant le BRS :**

- **Proposition n° 6** : Etendre le bail réel solidaire à l'accession intermédiaire

➤ **Concernant l'accession sociale à la propriété des organismes d'HLM :**

- **Proposition n° 7** : Augmenter les plafonds de prix de vente
- **Proposition n° 8** : Harmoniser les plafonds de prix de vente entre les zones
- **Proposition n° 9** : Augmenter les plafonds de ressources

➤ **Concernant l'APL-accession :**

- **Proposition n° 10** : Rétablir l'APL-accession

Les propositions concernant les contraintes affectant l'offre nouvelle

➤ **Concernant l'empilement des normes et des contraintes**

- **Proposition n° 11** : Pour « une norme créée, une norme supprimée »

➤ **Concernant les chartes locales édictées par les collectivités**

- **Proposition n° 12** : Pour une élaboration concertée des chartes locales
- **Proposition n° 13** : Réformer la fiscalité des plus-values sur le foncier

Une proposition concernant l'accèsion des jeunes

➤ Concernant l'accèsion des jeunes en zone touristique :

- **Proposition n° 14** : Faciliter l'accèsion à la propriété des jeunes

Les propositions concernant le financement bancaire de l'accèsion

➤ Concernant l'épargne préalable :

- **Proposition n° 15** : Créer un « Plan Épargne Parcours Résidentiels » destiné aux locataires Hlm et alimenté par un complément de loyer
- **Proposition n° 16** : Redonner de la visibilité à l'épargne-logement

➤ Concernant la formation de l'offre bancaire :

- **Proposition n° 17** : Pour plus de souplesse dans les règles et les contraintes

Remarque : seules les propositions ayant fait consensus au sein du groupe de travail ont finalement été présentées ici. D'autres propositions ont été formulées par des membres du groupe, sans pour autant être finalement retenues. Elles sont néanmoins détaillées et argumentées par leurs apporteurs dans les documents repris en annexe.

SOMMAIRE

I. Heurs et malheurs de l'accession à la propriété : un rapide état des lieux

I.1. Les tendances récentes des flux de l'accession à la propriété

I.2. Les aides, les réglementations et les financements : des avantages et des contraintes

II. Pour redynamiser l'accession à la propriété

II.1. Les propositions concernant les aides à l'accession

II.2. Les propositions concernant les contraintes affectant l'offre nouvelle

II.3. Une proposition concernant l'accession des jeunes

II.4. Les propositions concernant le financement bancaire de l'accession

Annexe – Composition du groupe de travail

Annexe – Les documents présentés par les membres du groupe

I. Heurs et malheurs de l'accession à la propriété : un rapide état des lieux

I.1. Les tendances récentes des flux de l'accession à la propriété

1. Les effectifs de l'accession à la propriété

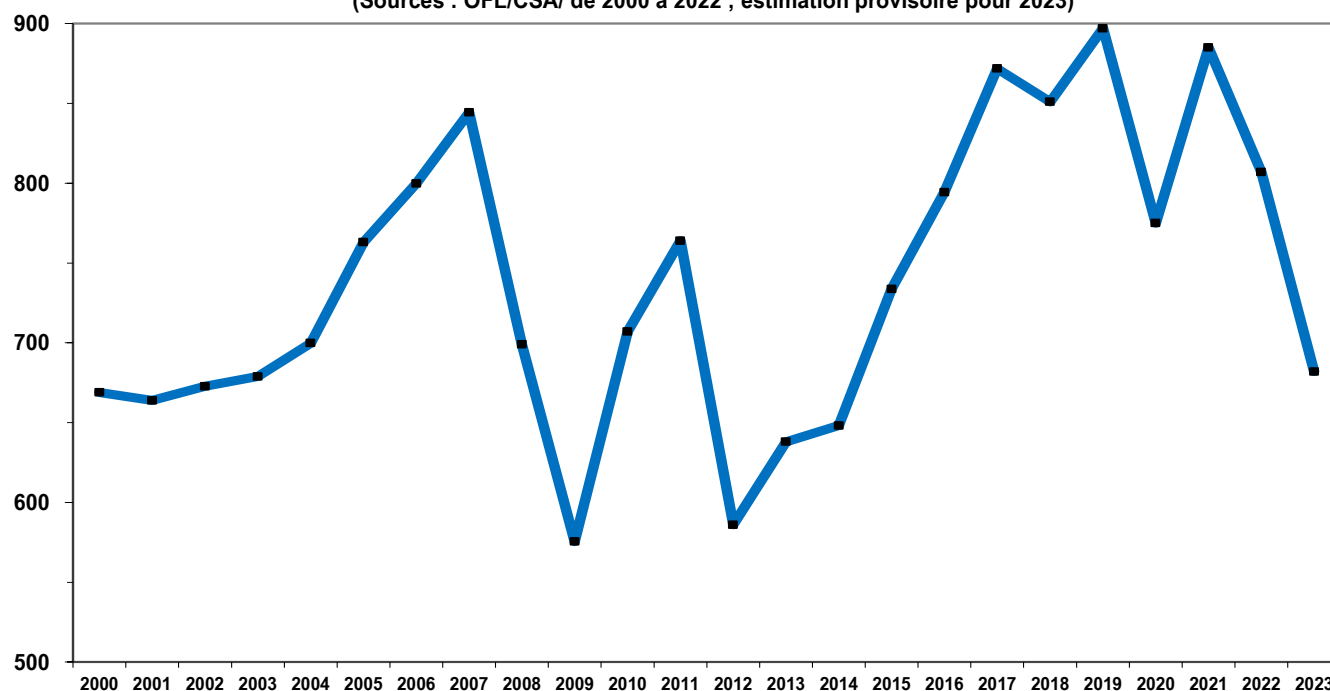
Depuis 2000 (respectivement depuis 1995, année de création du PTZ), ce sont 17 024 K de ménages qui ont pu réaliser leurs projets d'accession à la propriété (respectivement, 19 783 K), d'après l'OFL/CSA. Plus précisément, 27 % des achats ont été réalisés dans le neuf : dont 3 558 K en maison individuelle (à raison des $\frac{3}{4}$ dans le secteur diffus). En outre, durant cette période 11 101 K de ménages étaient en primo accession (respectivement, 13 054 K), permettant les décohabitations, les installations, ... : ce sont alors 3 216 K d'accessions (respectivement 3 791 K) qui ont été réalisées dans le neuf, dont 2 313 K en maison individuelle. Si on estime que les $\frac{3}{4}$ de ces achats de logements neufs ont concerné le secteur diffus, soit de l'ordre de 1 735 K de logements (respectivement, 2 115 K), on peut imaginer l'impact que le recentrage à venir du PTZ sur les seules zones A et B1 devrait avoir sur les déséquilibres territoriaux (renforcement des difficultés d'accès à un logement dans les zones B2 et C, pressions accrues sur les prix, accentuation des difficultés économiques des entreprises, ...).

Effectif de l'accession (en milliers) Source OFL/CSA	2000-2022		1995-2022	
Nombre d'opérations réalisées	17 024		19 783	
dont				
<i>marché du neuf</i>	4 591	27%	5 412	27%
<i>maison individuelle (groupé et diffus)</i>	3 558	21%	4 273	22%
<i>marché de l'ancien</i>	12 433	73%	14 371	73%
Seule primo accession	11 101		13 054	
dont				
<i>marché du neuf</i>	3 216	29%	3 791	29%
<i>maison individuelle (groupé et diffus)</i>	2 313	21%	2 820	22%
<i>marché de l'ancien</i>	7 885	71%	9 263	71%

2. Une expansion remarquable, jusqu'en 2019

Au cours des années 90, les flux de l'accession à la propriété n'ont pas fait montre de dynamisme, en dépit des dispositions prises par les pouvoirs publics pour les redynamiser (création du PAS et mise en place de la SGFGAS en 1993, du PTZ en 1995, ...), et le taux de propriétaire d'une résidence principale a stagné en réponse à la panne de la primo accession. Mais à partir de 2004 et jusqu'au déclenchement de la crise financière internationale venue des Etats-Unis, l'accession s'est redressée : le nombre des nouveaux accédants a rapidement progressé (+ 165 000 unités entre 2003 et 2007), tant dans le neuf (+ 60 000 unités) que dans l'ancien (+ 105 000 unités) : les soutiens publics se sont renforcés (avec par exemple, un nombre annuel de PTZ en accroissement de 145 000 unités) et le taux de propriétaires s'est ressaisi.

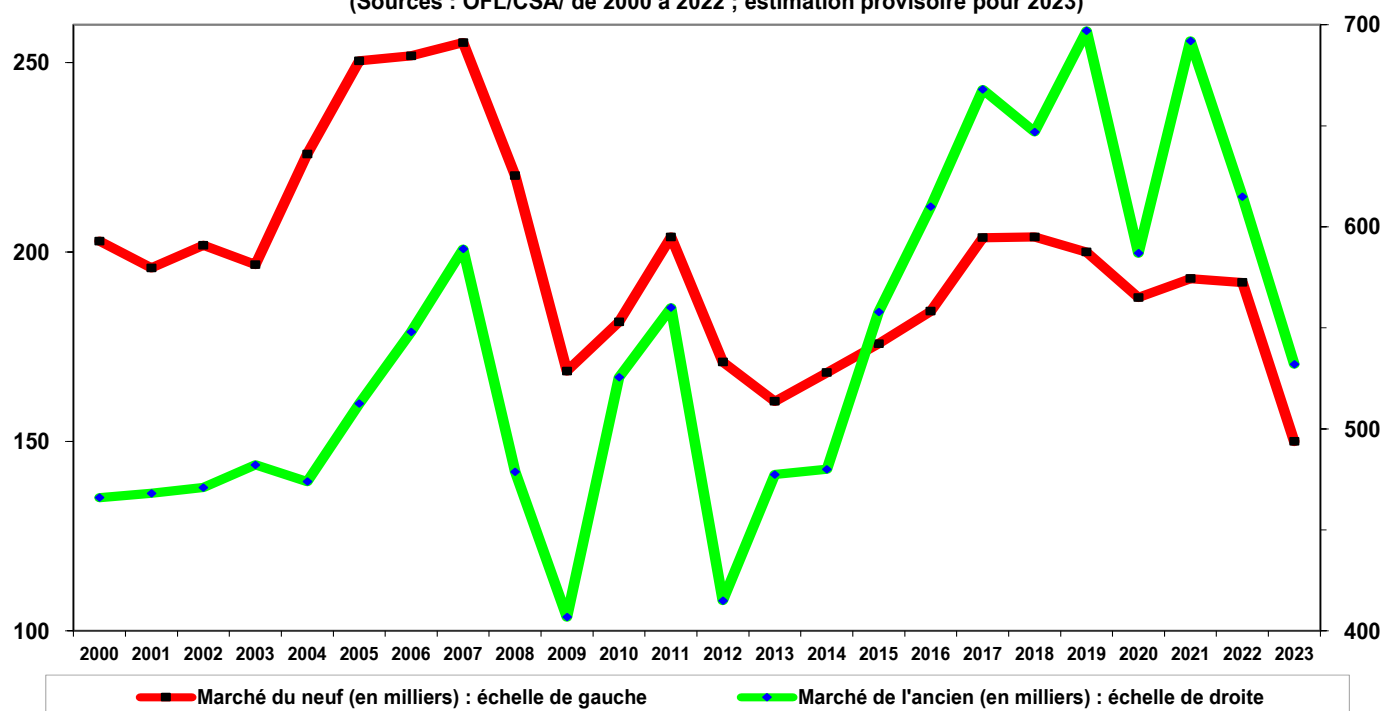
Les flux de l'accession à la propriété en milliers)
 (Sources : OFL/CSA/ de 2000 à 2022 ; estimation provisoire pour 2023)



Cependant, entre 2007 et 2009, la crise internationale n'a pas épargné les marchés immobiliers français : le niveau de l'accession a reculé de 270 000 unités, n'épargnant ni le neuf (- 85 000 unités), ni l'ancien (- 185 000 unités). C'était la première fois (depuis 1950) qu'un choc d'une telle ampleur s'observait et que le marché de l'ancien, qui jusqu'alors se contentait de stagner en cas de récession, reculait aussi fortement et rapidement. Le blocage des circuits de financement bancaire provoqué par la crise était à l'origine d'une situation de crise inconnue jusqu'alors. Néanmoins, les mesures prises par les pouvoirs publics pour relancer la construction de logements, redynamiser le marché de l'ancien et rétablir un accès au crédit bancaire ont été d'une remarquable efficacité : entre 2009 et 2011, le nombre de nouveaux accédants s'élève de 190 000 unités (+ 35 000 dans le neuf et + 155 000 dans l'ancien), en réponse notamment à une amélioration remarquable du profil (des paramètres) du PTZ et à une augmentation sans précédent de ses effectifs (349 000 PTZ en 2011).

Néanmoins, la suppression du PTZ dans l'ancien sans travaux décidée dans le cadre de la Loi de Finances pour 2012, puis un « verdissement » du PTZ dans le neuf (avec - 40 000 unités entre 2011 et 2014) ont provoqué une rechute brutale de l'accession : dès 2012 le nombre des nouveaux accédants était revenu à son point bas de 2009, pour s'établir à bas niveau et stagner jusqu'en 2014. Et au total, de 2007 à 2014, le niveau moyen de l'accession a été de 660 000 unités par an, comme avant son redressement intervenu à partir de 2004, et le taux de propriétaire s'est lentement effrité.

Les flux de l'accèsion à la propriété (en milliers)
(Sources : OFL/CSA/ de 2000 à 2022 ; estimation provisoire pour 2023)



Mais de 2013 et jusqu'en 2019, l'amélioration des conditions de crédit (baisse des taux et allongement des durées) et l'assouplissement de l'accès aux crédits immobiliers (diminution des apports personnels exigés) ont permis de redynamiser les flux annuels de l'accèsion, sans soutiens publics (supplémentaires) et en dépit de leur détérioration (dégradation des plafonds de ressources et des paramètres du PTZ à partir de 2017, suppression de l'APL-accession à partir de 2018, ...). Leur expansion a été rapide et prononcée : + 310 000 unités, pour un nombre d'accédants de 897 000 en 2019. Mais alors que le nombre d'accédants n'a que faiblement progressé dans le neuf durant ces années (+ 30 000 unités) pour s'établir à 200 000 en 2019 (soit 50 000 unités de moins, en moyenne, que durant les années 2005 à 2007), la progression constatée dans l'ancien a été spectaculaire : avec 697 000 accèsions en 2019 (donc, + 280 000 unités entre 2012 et 2019, soit + 68 %). La primo accèsion ayant été largement bénéficiaire de cette évolution, en hausse de 72 % durant ces années (+ 260 000 unités).

3. Et dès 2020, le repli de l'accèsion à la propriété

Avec la mise en œuvre de la recommandation du HCSF de décembre 2019, les flux de l'accèsion ont commencé à se replier. Le déclenchement de la crise sanitaire en mars 2020 et le blocage de l'activité économique ont, en outre, fortement contribué à la dégradation de la conjoncture des marchés immobiliers. Et en dépit d'une reprise « en accordéon » à partir de l'été, le niveau de l'accèsion a reculé de 120 000 unités, essentiellement dans l'ancien. Le maintien de très bonnes conditions de crédit (et même une nouvelle diminution de la durée des crédits octroyés) a permis de contenir le recul des flux de l'accèsion, en dépit d'une nouvelle baisse du nombre des PTZ (un niveau annuel inférieur de plus de 18 000 unités sur un an et de 45 000 unités par rapport à celui de 2017). Et une partie de la demande qui ne s'était pas réalisée en 2020 s'est reportée sur l'année 2021 qui a ainsi retrouvé un nombre d'accédants à peu près comparable à celui de 2019.

En dépit de la crise sanitaire et de la dégradation des soutiens publics, mais aussi de la mise en œuvre d'une recommandation du HCSF dont certaines dispositions en faveur de la primo accession (notamment) ont été atténuées, le niveau moyen de l'accession réalisée durant les années 2020-2021 (compte tenu d'effets de report de demande difficiles à parfaitement mesurer) s'est établi à 830 000 unités : une baisse modérée, dans un contexte difficile, de l'ordre de 70 000 unités par rapport à 2019 grâce au dynamisme de l'offre bancaire.

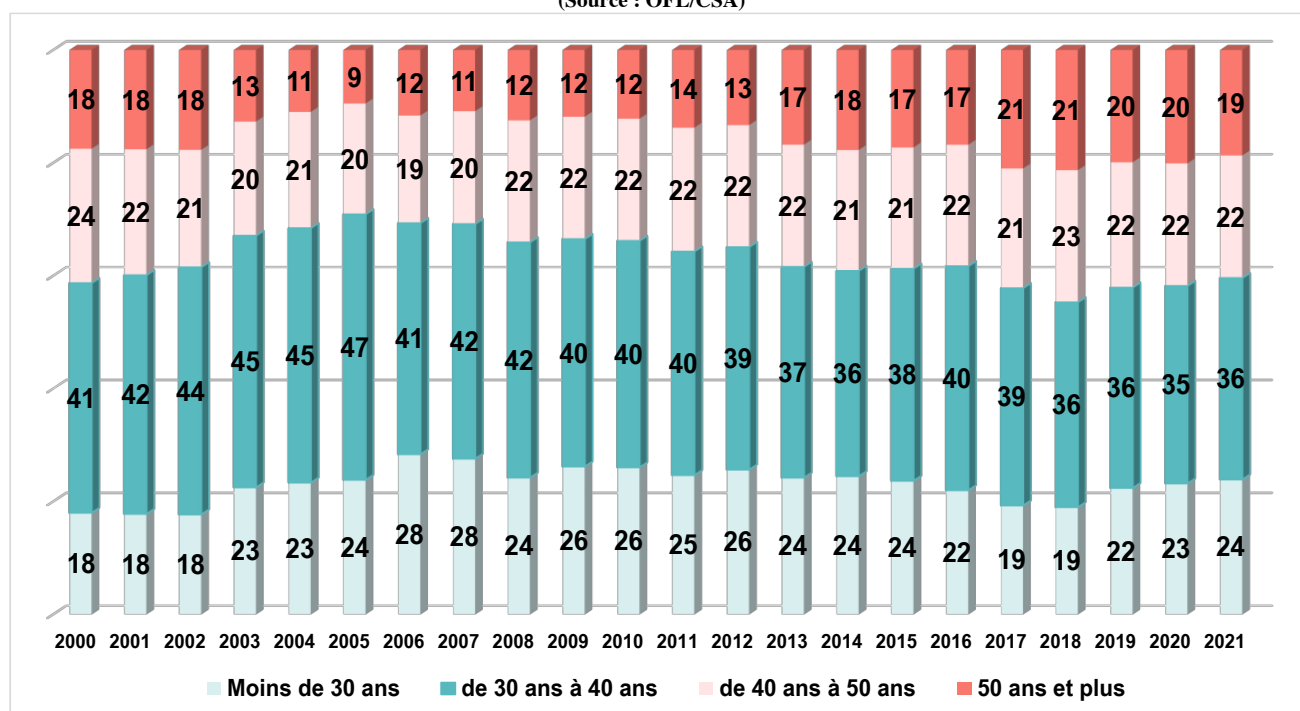
Pour autant, le mouvement de recul de l'accession était nettement engagé. D'ailleurs, une fois l'impact des reports de demandes insatisfaites en 2020 devenu négligeable, l'activité des marchés immobiliers a commencé à clairement se dégrader : dès l'été 2021, les ventes des constructeurs de maisons individuelles et celles des promoteurs immobiliers ont reculé (doucement, dans un premier temps), comme d'ailleurs le nombre de compromis signés dans l'ancien ou le nombre de prêts bancaires accordés (et/ou mis en force). Il est vrai que dans le même temps les difficultés d'approvisionnement et l'augmentation des coûts de matériaux se sont renforcées dans la construction, l'entrée en vigueur de la RE2020 est venue surenchérir les coûts de construction (dans l'individuel), les taux des crédits immobiliers ont amorcé leur remontée et la reprise économique a commencé à s'essouffler, notamment.

L'année 2022 n'avait donc pas très bien commencé pour l'accession à la propriété. D'autant que la mise en œuvre des dispositions prévues par le HCSF en décembre 2019 (dont leurs adaptations) était devenue obligatoire et que tous les déséquilibres identifiés en 2021 se renforçaient : dont la reprise de l'inflation qui a conduit la BCE à réviser sa stratégie monétaire et est venue alimenter un mouvement de hausse rapide des taux des crédits immobiliers. Le déclenchement de la guerre en Ukraine a rajouté du déséquilibre aux déséquilibres. Les marchés immobiliers et l'accession à la propriété se sont alors engagés dans la voie de la récession. Et en 2023, le nombre d'accédants devrait s'établir à près de 665 000 unités : en recul de plus de 230 000 unités depuis 2019, dont plus de 55 000 unités dans le neuf dont le niveau de l'accession descend ainsi à son plus bas niveau des 30 dernières années.

4. A propos de la place des jeunes parmi les accédants

Durant toutes ces années, la structure par âge de l'emprunteur (principal) des flux de l'accession n'a pas été fondamentalement bouleversée, en dépit de la succession des périodes d'expansion et de récession du marché. Certes, la part des plus jeunes accédants, les moins de 30 ans, a été affectée durant les années 2017-2018 par la dégradation du PTZ et la suppression de l'APL-accession. Mais l'amélioration rapide des conditions de crédit et le renforcement de l'offre bancaire en faveur de cette catégorie d'emprunteurs ont permis dès 2019 de redonner aux jeunes accédants toute leur place dans le marché : d'ailleurs, alors que les flux de l'accession ont commencé à s'affaiblir dès 2020, la part des moins de 30 ans dans le marché a commencé à remonter en 2019 pour s'élever au-dessus de sa moyenne de longue période (23 %). Et le nombre de jeunes accédants constaté à partir de 2019 (197 000, en moyenne chaque année) s'est établi à près de 16 % au-dessus de sa moyenne de longue période (170 000 unités, chaque année).

La structure par tranche d'âge des flux de l'accession à la propriété (en %)
(Source : OFI/CSA)

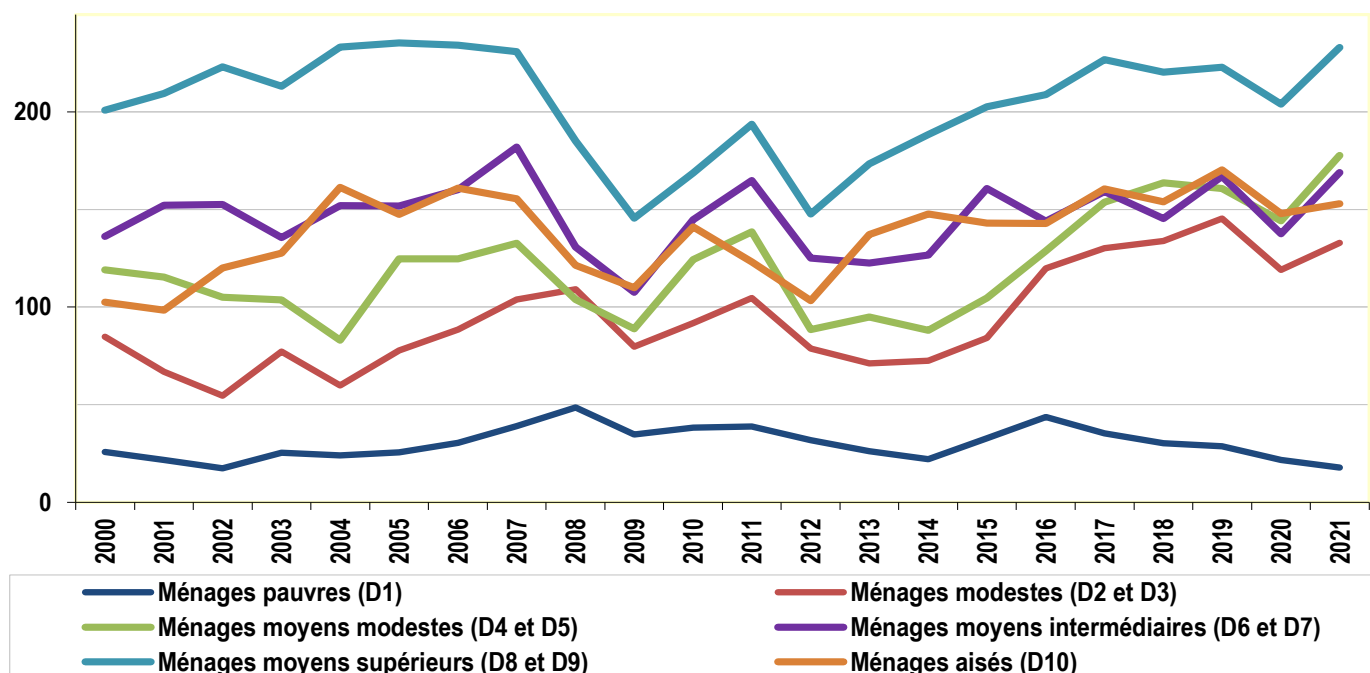


5. L'éviction des ménages pauvres de la primo accession

De même, une analyse détaillée des flux de l'accession à la propriété permet de constater qu'une part non négligeable des accédants compte parmi les ménages pauvres et modestes (les 3 premiers déciles de niveau de vie/de revenu disponible par unité de consommation)¹, alors qu'en théorie ils sont dotés de la probabilité la plus faible d'accéder à un logement en tant que propriétaire. Une des explications à ce phénomène, a priori contre-intuitif, tient par exemple à la localisation géographique des logements acquis, dans des territoires où les prix d'achat sont plus faibles qu'ailleurs. Les politiques publiques mises en œuvre à certaines périodes (de 2005 à 2011, notamment) ont aussi facilité la réalisation des projets d'accession à la propriété des ménages pauvres et modestes ; comme d'ailleurs l'amélioration des conditions de crédit et l'assouplissement des contraintes d'apport personnel (de 2012 à 2019) ; et suivant les territoires, les soutiens (subventions constitutives de l'apport personnel, allocations-logement, ...) des collectivités locales ou de structures associatives. Car sur nombre de territoires, l'accession à la propriété constitue la seule possibilité dont disposent ces ménages pour se loger. Mais sans que cela ne se traduise par un accroissement (une augmentation préoccupante) des situations de surendettement de ces accédants (au-delà de l'impact habituel des risques de la vie).

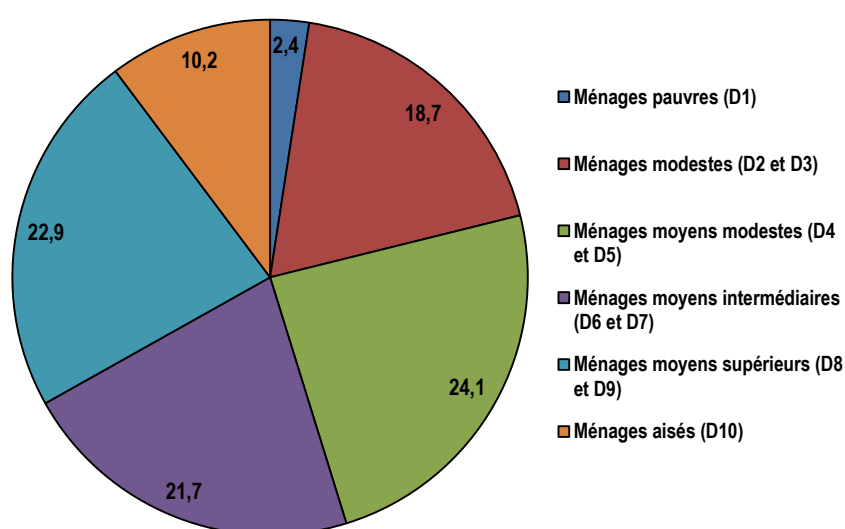
¹ Michel Mouillart et Véronique Vaillant, « L'accession à la propriété des ménages pauvres et modestes », L'Observateur de l'Immobilier, n° 97, décembre 2018, pp. 34 à 47.

Les flux de l'accèsion à la propriété en milliers d'unités (Source : OFL/CSA)



Plus précisément, les ménages pauvres et modestes représentent 17.0 % de l'ensemble des accédants en longue période : 4.1 % pour le 1^{er} décile de niveau de vie (les ménages pauvres) et 12.9 % pour les déciles 2 et 3 (les ménages modestes). Ce qui représente en moyenne, près de 125 000 accédants chaque année (30 000 pour le 1^{er} décile et 95 000 pour les déciles 2 et 3).

Répartition des primo accédants à la propriété (en %) En 2021, selon les déciles de niveau de vie (Source : OFL/CSA)



Mais depuis 2017, le nombre des accédants appartenant au 1^{er} décile a fortement reculé (suppression de l'APL-accession et recentrage du PTZ, notamment) : de 44 000 (5.5 % de l'ensemble des accédants) en 2016 à 18 000 en 2021 (2.1 % des accédants). A cet égard, le choc a été beaucoup plus important pour ces ménages que celui occasionné par la suppression du

PTZ sans plafond de ressources, à compter de 2012, et donc de la quasi disparition des aides à l'accession dans l'ancien. En revanche, ces accédants n'ont pas été affectés par le resserrement de l'accès au crédit voulu par la Banque de France : les plans de financement de leurs projets d'accession n'accordant en fait qu'une place limitée aux financements bancaires classiques.

Dans le même temps, le nombre des accédants des déciles 2 et 3 a reculé comme l'ensemble des flux de l'accession : sa part dans l'ensemble se stabilisant à 15.0 % en 2021 (contre 15.4 % en moyenne de 2016 à 2021). En revanche, ce sont les effectifs des déciles 8 et 9 qui ont le plus largement bénéficié des évolutions intervenues depuis 2016 : avec 27.8 % des flux en 2021 (contre 26.3 % en moyenne de 2016 à 2021). L'augmentation des prix des logements habituellement acquis par ces ménages ayant fortement serré la contrainte financière, dans un contexte de limitation des taux d'effort (et donc d'accroissement des apports personnels exigés).

Et au final, en 2021, le 1^{er} décile de niveau de vie représente 2.4 % de l'ensemble des primo accédants (18.7 % pour les 2^{ème} et 3^{ème} déciles) : en 2016, leur poids dans ce marché était de 6.5 % (après avoir plafonné à 7.1 % de 2008 à 2012).

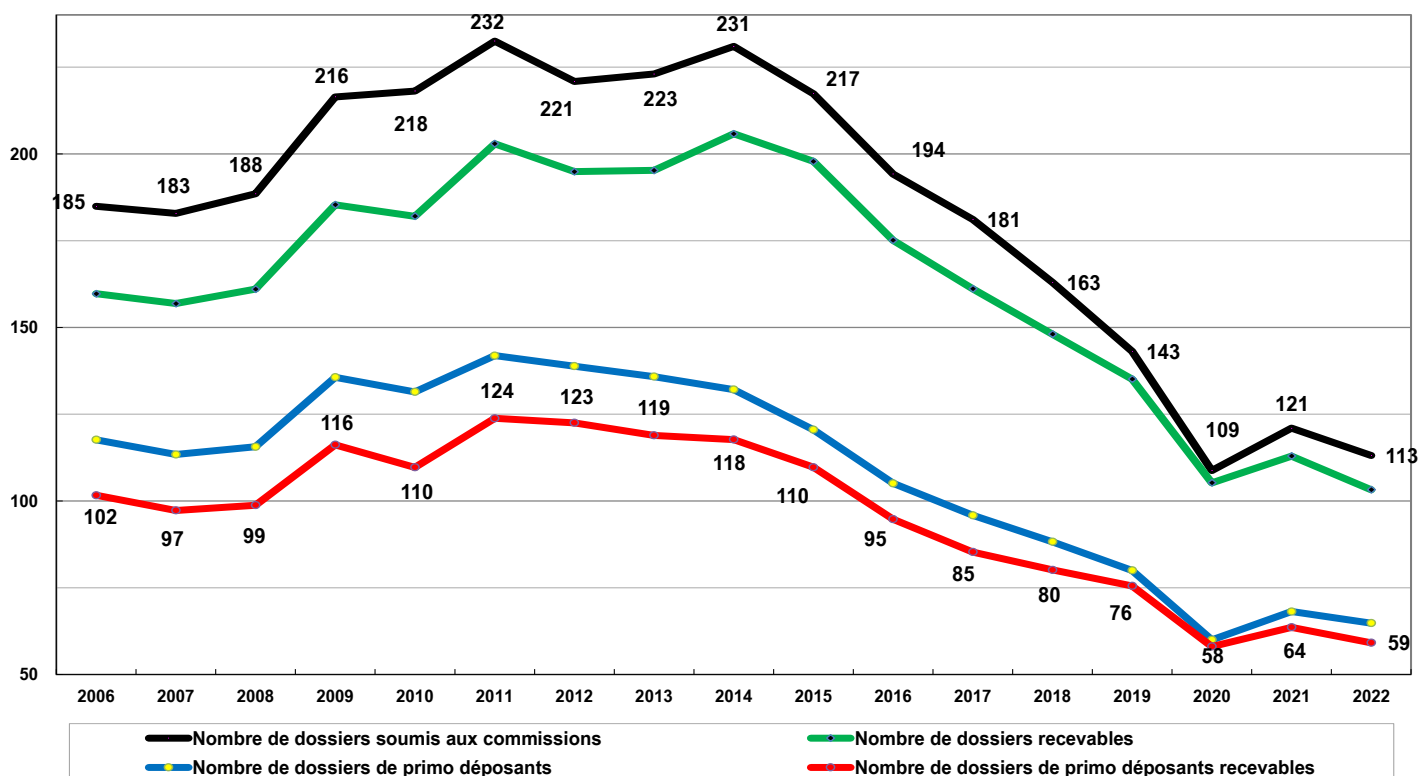
6. Une montée du surendettement peu visible

Dès décembre 2019, les autorités françaises de contrôle des banques ont justifié la décision de resserrer l'accès au crédit par le risque d'une montée du surendettement dont les conséquences n'étaient guère souhaitables, tant pour les ménages que pour les établissements de crédit : comme les taux des crédits étaient alors au plus bas, il s'agissait d'éviter que les ménages français ne recourent plus que de raison à des emprunts trop faciles à obtenir, donc fassent émerger un risque de surendettement immobilier, avec à sa suite une augmentation des défauts de paiement, mais aussi un accroissement du risque d'impayé déstabilisant les banques. Depuis, l'argument a été repris à plusieurs reprises, même s'il a su s'adapter aux évolutions de la conjoncture : comme par exemple, dans le communiqué de presse du HCSF en date du 24 mars 2022 évoquant « la persistance des vulnérabilités, en particulier celles liées à l'endettement des acteurs non financiers » ; ou celui du 7 mars 2023 justifiant le maintien des « normes de protection » des emprunteurs, car même si « les risques liés à l'endettement des ménages sont maîtrisés », leur modification « risquerait de pousser nombre de ménages vers des situations de surendettement ».

L'observation des principaux indicateurs statistiques habituellement utilisés afin d'apprécier le risque et/ou la réalité du surendettement des ménages ne révèle pourtant que très peu (voire pas du tout) de signes d'inquiétude.

Les bilans des commissions de surendettement proposent d'ailleurs une image assez rassurante du risque associé : le nombre de dossiers recevables déposés chaque année a reculé de 49.9 % depuis 2014 (103 200 en 2022, contre 205 800 en 2014). Comme d'ailleurs celui des dossiers de primo déposants recevables qui constitue le meilleur des indicateurs de fragilité des emprunteurs : - 49.7 % depuis 2014 (59 200, contre 117 700), et même - 52.2 % depuis 2011.

Le nombre de dossiers déposés en commission de surendettement (en milliers)
(Source : " Baromètre du surendettement ", Banque de France)



Et rien ne laisse ressortir une situation inquiétante d'après le dernier « Baromètre mensuel de l'inclusion financière » (n° 25, mai 2023), au regard des évolutions observées durant le 1^{er} quadrimestre. En outre, les principales causes de montée des dossiers en commission de surendettement ne laissent guère ressortir une aggravation des « risques potentiels ».

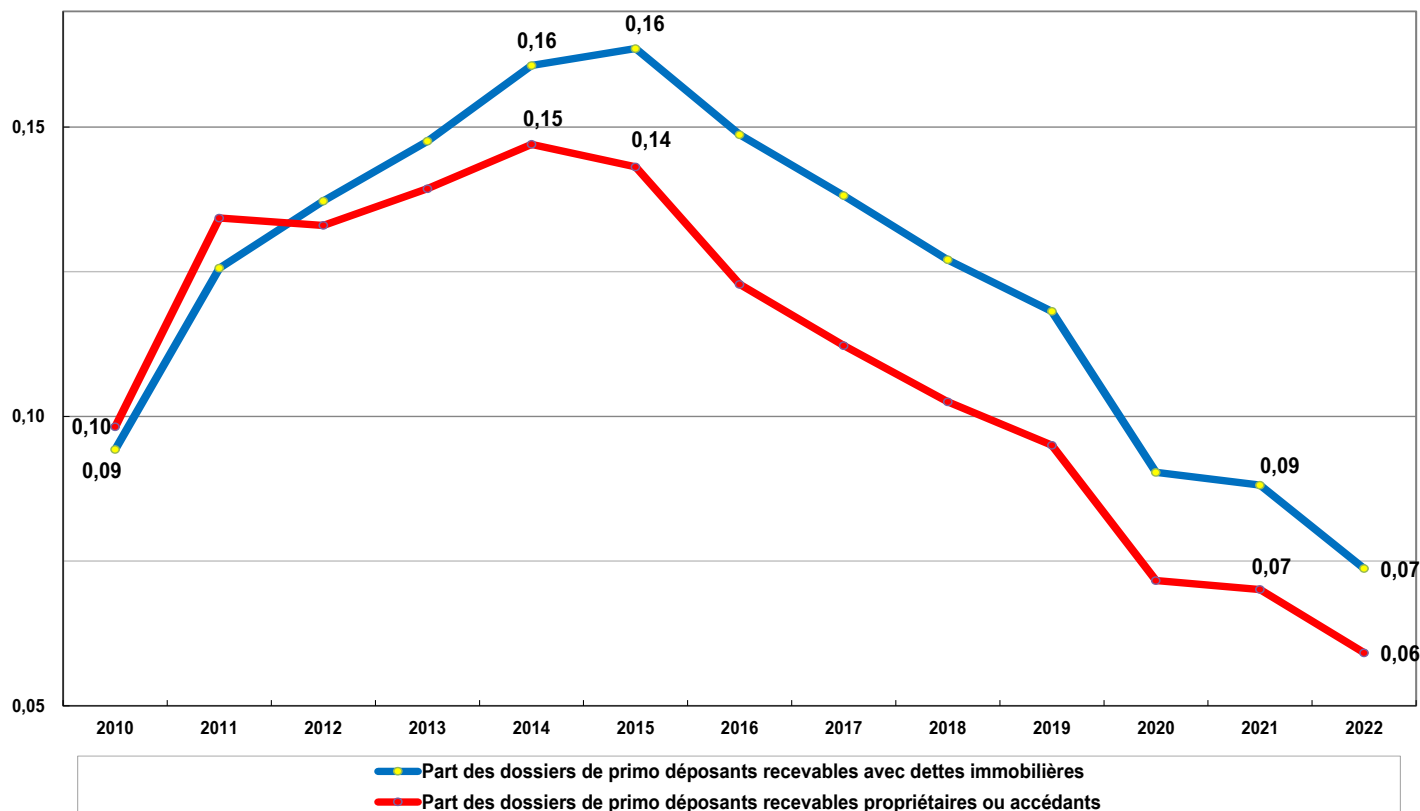
	T1 - 2022	T2 - 2022	T3 - 2022	T4 - 2022	T1 -2023*	2021	2022
Dossiers traités	26 242	26 148	26 044	25 106	23 926	115 209	102 963
dont dossiers suivis par un travailleur social	49,0	47,8	49,9	49,1	47,8	48,7	48,9
Cause de surendettement							
Licenciement/chômage	21,8	21,8	21,5	21,0	21,7	23,5	21,5
Maladie/accident/invalidité	14,5	14,4	14,7	15,7	14,9	14,3	14,8
Séparation/divorce	14,3	13,9	13,7	13,5	13,4	14,4	13,8
Décès d'un membre de la cellule familiale	3,1	2,9	2,9	3,1	3,0	3,0	3,0
Baisse des ressources	22,8	23,6	22,9	21,8	21,5	22,8	22,8
Autres	23,5	23,3	24,4	25,0	25,5	21,9	24,1

Sources : Banque de France * Données provisoires

Si on se limite aux seuls dossiers comptant un ou plusieurs crédits immobiliers, le constat est identique. Entre 2015 et 2022, le nombre de dossiers recevables comportant une dette immobilière a reculé de 53,8 % (11 700, contre 25 300). Et si on se limite aux « propriétaires et accédants » dont le risque d'exposition au surendettement serait plus élevé (certains estimant que l'accession à la propriété ne devrait être réservée qu'aux ménages aux revenus moyens ou

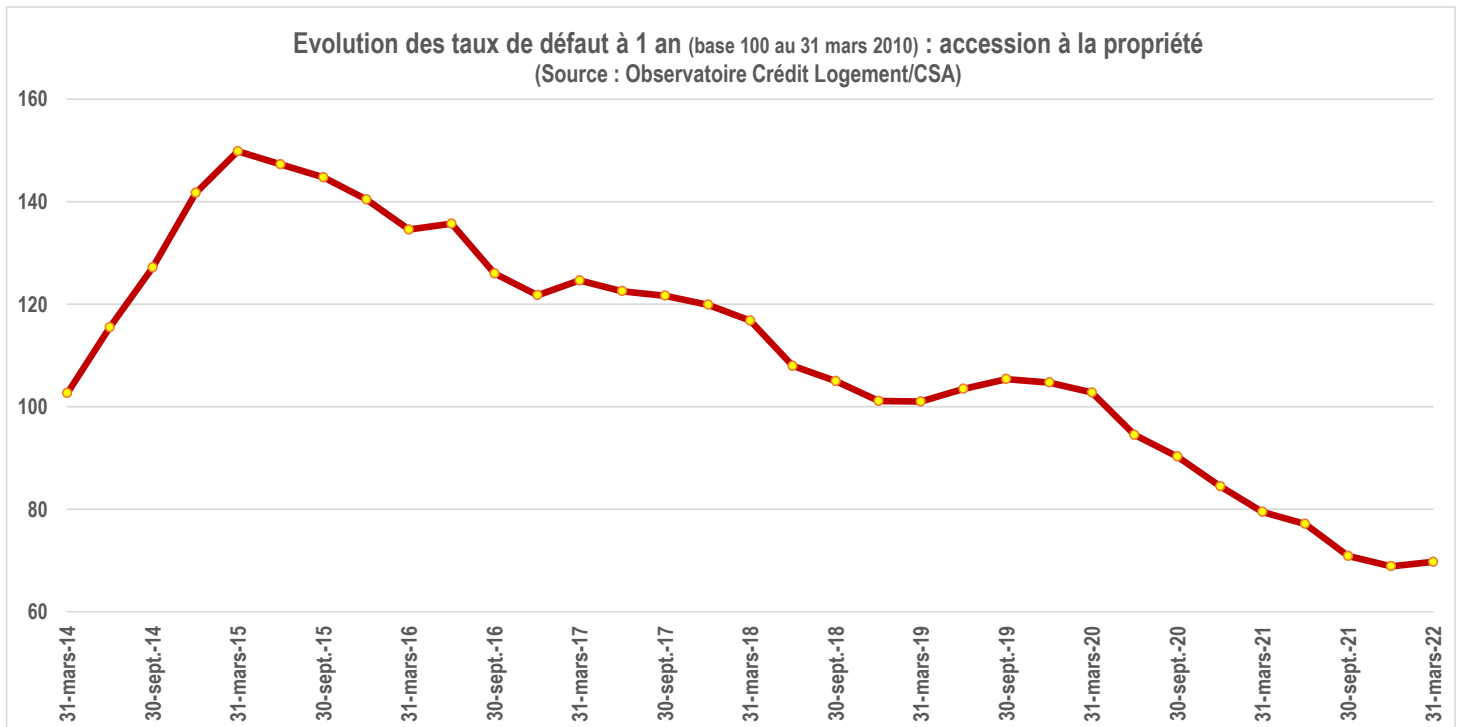
élevés), on ne peut que constater que les évolutions ne permettent pas de conclure en ce sens :
 - 57.7 % depuis 2015 (9 400, contre 22 200).

Les dossiers de primo déposants recevables parmi les ménages détenant des crédits immobiliers (en %)
 (Sources : Enquêtes typologiques /Banque de France/ et Observatoire des Crédits aux Ménages /FBF/)



Ainsi, la part des ménages détenant des crédits immobiliers et ayant primo déposé en commission de surendettement en 2022 est très faible : avec un risque de 0.06 %, il ne semble pas que le système bancaire français puisse être déstabilisé, alors que les conséquences d'un resserrement de l'accès au crédit sur l'économie réelle sont (très) marquées.

En outre, si on se limite aux seules opérations d'accession à la propriété, les tendances que révèle l'observation du taux de défaut à un an mesuré sur la production de crédits en cours (une mesure du risque utilisée pour évaluer la qualité d'un portefeuille de prêts) témoignent du faible niveau de sinistralité : avec un taux de passage en défaut de 0.10 % fin 2021 d'après l'ACPR (« Le financement de l'habitat en 2021 », juillet 2022), soit le plus bas niveau depuis la fin de 2015. Ce constat se retrouve dans l'évolution du taux de défaut à un an que mesure l'Observatoire Crédit Logement/CSA, sans laisser ressortir une tendance à la dégradation en dépit des bouleversements économiques et financiers auxquels le marché des crédits immobiliers et les accédants à la propriété n'échappent pas.



7. Les principales causes du recul de l'accession depuis 2019

L'examen des évolutions des flux de l'accession à la propriété au cours des 25 dernières années permet de mettre en évidence les principales variables macroéconomiques et financières qui influencent la décision des particuliers :

- le niveau de leurs revenus et les perspectives de leur évolution à moyen terme ;
- leurs anticipations sur l'état de l'économie (donc sur les possibilités d'évolution professionnelle, notamment) et l'opportunité de s'engager sur des projets d'investissement immobilier ;
- les soutiens publics permettant de réaliser plus aisément un projet d'achat immobilier ;
- les conditions de l'accès au crédit immobilier (taux d'intérêt, durée des crédits, difficultés d'obtention des prêts et de montage des dossiers, ...) ;
- disponibilité et diversité de l'offre de logements ;
- localisation et prix des logements disponibles à l'achat.

En période d'expansion des flux de l'accession, la plupart de ces variables évoluent dans un sens favorable à la réalisation des projets d'accession : le pouvoir d'achat progresse, le moral des ménages tel que l'INSEE le mesure chaque mois s'améliore, les soutiens publics disponibles convainquent les ménages de réaliser leurs projets, l'accès au crédit est facilitateur, l'offre de logements disponible est abondante, même si les prix de ces logements restent élevés.

Mais en période de récession du marché de l'accession, la plupart de ces variables se dégradent et nombre de ménages renoncent donc à leur projet : comme cela se constate depuis 2019 !

Dans une telle configuration conjoncturelle, les conséquences de l'affaiblissement de la demande sur les marchés immobiliers sont nombreuses. Avec, par exemple :

- la fluidité des marchés immobiliers est altérée : les délais de réalisation des ventes s'allongent, les stocks de biens disponibles s'élèvent chez certains professionnels, les marchés de la location s'engorgent, les parcours résidentiels se grippent, le dérèglement du marché de la revente de logements anciens diffuse ses conséquences sur celui de la construction (maisons individuelles et promotion privée), ... ;
- les disfonctionnements des marchés et la montée des incertitudes sur les évolutions des prix des logements alimentent l'attentisme des particuliers/vendeurs qui auraient pu (bien souvent) devenir acheteurs : lorsque cette dégradation dure, la probabilité d'un redémarrage rapide des marchés s'affaiblit ; et le signal transmis aux professionnels devient rapidement défavorable, contribuant au renforcement du déséquilibre quantitatif global par réduction de leur offre nouvelle.

I.2. Les aides, les réglementations et les financements : des avantages et des contraintes

1. Les aides à l'accession à la propriété

La panne de l'accession à la propriété, dont celle des ménages pauvres et modestes en primo accession, tient pour une bonne part à la dégradation des dispositifs d'aide ou de financement réglementé.

Concernant le PTZ, et pour se limiter à un passé récent, la non-actualisation des plafonds de ressources constatée depuis 2016 s'apparente à une baisse : par exemple, pour un ménage de deux personnes lesdits plafonds sont en 2023 inférieurs à ceux de 2012. L'impact des modifications des montants plafonds de référence et des quotités de prêts est tout autant responsable de la baisse régulière du nombre de PTZ consommés : par exemple, et toujours pour un ménage de deux personnes, le montant maximum du PTZ pour l'achat d'un logement neuf en zones B2 et C est en 2023 inférieur de moitié à celui de 2012. Pourtant, durant ces années, l'indice Insee des prix des logements neufs a progressé de 29 %.

La conséquence de la dérive du barème du PTZ se traduit par la baisse de sa mobilisation partout, y compris dans les zones A et B1 largement privilégiées depuis le début des années 2010. Le recul du pouvoir solvabilisateur du PTZ se constate par exemple pour les prêts délivrés en 2022 : les quotités réelles calculées s'écartent largement de celles du barème, de l'ordre de 30 % pour les zones A et B1 et de 14 % pour les zones B2 et C.

Pourtant, le coût budgétaire d'un PTZ pour l'Etat reste résolument inférieur aux retours de TVA. Et une simulation réalisée par la FFB sur la base des données de l'année 2022 montre que par PTZ accordé et après actualisation, le bénéfice net moyen pour la Nation est de 39 800 € immédiatement (effet de trésorerie), mais encore de 34 600 € à l'issue des cinq ans du crédit d'impôt : de près de 34 400 € pour un logement en zone A et jusqu'à plus de 36 600 € en zone C.

PTZ accordés en 2022 (Source : SGFGAS)

	A	B1	B2	C	Ensemble
Nombre	11 722	12 529	8 289	17 674	50 214
Montant moyen de l'opération	279 600 €	237 500 €	227 200 €	213 900 €	237 300 €
Montant moyen du PTZ	80 700 €	73 600 €	32 900 €	30 200 €	53 200 €
Quotité calculée	29%	31%	14%	14%	22%

Concernant le PAS, les évolutions observées depuis 2017 soulignent leur contribution au recul des flux de l'accession à la propriété : de l'ordre de 53 % (39 000 en 2022, contre 83 000 en 2017). S'adressant à des ménages sous condition de ressources (plafonds identiques à ceux du PTZ depuis octobre 2016), ce prêt réglementé qui finance exclusivement l'accession bénéficie pourtant d'une garantie de l'Etat à hauteur de 50% des pertes éventuelles encourues par le prêteur (permettant aussi à la banque de bénéficier d'une meilleure pondération en fonds propres en méthode standard).

Mais le PAS a aussi perdu depuis 2018 le filet de sécurité automatique que constituait l'APL accession. Et de plus, la disparition des établissements financiers spécialisés dans le financement de l'accession aidée des ménages modestes (le Crédit Immobilier de France d'abord, puis le Crédit Foncier de France en 2019) est venue amputer les capacités de production de ce prêt, même si d'autres établissements l'ont en partie compensée.

Ainsi l'accession sociale à la propriété a été malmenée au cours des dernières années, y compris celle qui est portée par les organismes d'Hlm. Certes, des opérations peuvent être réalisées au bénéfice de primo accédants pour la plupart sous les plafonds de ressources des PSLA en mobilisant l'ensemble des dispositifs appropriés (VEFA Hlm, accession en BRS, levées d'option PSLA, accession en site QPV), mais les difficultés de réalisation des projets se sont renforcées : autant en raison des conséquences du resserrement de l'accès au crédit pour des emprunteurs faiblement dotés en apport personnel, qu'en réponse au renforcement des difficultés économiques des candidats. De plus, le montage des projets développés par les organismes de logements sociaux se heurte à la multiplicité des contraintes qui se sont renforcées, au fil des années :

- les plafonds de ressources et les plafonds de prix de vente n'évoluent pas selon les mêmes indices de référence, les premiers augmentant nettement plus lentement que les seconds ;
- les zonages de chacun des dispositifs ne sont pas cohérents entre eux :

Nombre de communes par zonage

	Abis	A	B1	B2	C	Total	Pop
Paris + communes limitrophes	30	-	-	-	-	30	5%
Reste Ile-de-France	46	384	219	589	-	1 238	13%
Autres régions	-	269	1 368	3 193	28 867	33 697	82%
Total	76	653	1 587	3 782	28 867	34 965	100%
Pop	8%	17%	24%	19%	33%	100%	

Zonage PLUS pour plafonds de ressources « PLS Accession » pour le dispositif Accession en VEFA à 5,5%

Zonage ABC pour plafonds de ressources en référence aux dispositifs :

- PSLA/BRS (2 zones)
- Accession en VEFA à 20% (5 zones)

+ plafonds de prix de vente (5 zones)

- en outre, les zonages utilisés ne sont guère cohérents avec la diversité des marchés sur lesquels les opérations se réalisent.

Le poids de toutes ces difficultés pèse d'autant plus sur la réalisation des projets d'accession sociale par les ménages que depuis 2020, les coûts des opérations de construction ont rapidement progressé, alors que les contraintes de l'accès au crédit se sont renforcées.

2. Les contraintes de l'offre

Le niveau prix des logements neufs est souvent avancé comme une des causes de la difficulté à accéder à la propriété. Il est vrai que les évolutions des prix constatées depuis 2017 soulignent la rapidité des augmentations : tant pour la construction des maisons individuelles (CMI) avec + 13.6 % entre 2017 et 2021, que dans la promotion immobilière avec + 17.2 % pour les appartements (+ 30.5 % pour les maisons). Derrière ces évolutions se retrouve évidemment l'augmentation des coûts de la construction, en réponse aux désordres constatés sur les marchés des matières premières et provoqués par la crise sanitaire, que par les conséquences induites par la reprise de l'inflation qui a suivi (tensions sur le coût de la main d'œuvre, notamment), le déclenchement de la guerre en Ukraine étant venu rajouter du déséquilibre aux déséquilibres : avec par exemple, une hausse de 12 % des coûts de production-bâtiment de fin 2020 à fin 2022 selon le BT01 de l'Insee (1.5 fois l'inflation générale). Mais l'analyse de la structure des coûts de production souligne également l'importance du coût des terrains nus et de leur aménagement (20.3 % du prix hors TVA et 22.9 % y compris la TVA sur les terrains) : la raréfaction des terrains disponibles (avec la mise en œuvre du ZAN, notamment) et les surenchères de certains acteurs de la filière venant amplifier la hausse de cette composante importante du prix des logements neufs.

De plus, durant de nombreuses années et principalement depuis le début de 2022, le renforcement des réglementations et normes techniques (près de 4 000 dans le secteur du BTP) est venu charger le prix de vente : jusqu'en 2020, l'amélioration continue des conditions de crédit et l'allègement des exigences d'apport personnel des banques avaient permis d'absorber la hausse continue des coûts de production. Mais avec la RE2020, le secteur de la CMI a dû faire face à un surcoût (tel sera le cas pour le collectif en 2025) : de 7 % en moyenne (avec une amplitude pouvant varier de 3 % à 14 % selon la zone climatique, la typologie, notamment), soit un prix d'opération (dont le foncier) majoré de 4 % à 5 %. Et pourtant, aucun dispositif d'aide publique n'est venu alléger cette contrainte financière nouvelle, pendant que le crédit devenait plus cher et moins abondant.

La rareté foncière et la hausse des prix des terrains à bâtir participent largement à la montée des difficultés à accéder à la propriété dans le neuf, renforçant les déséquilibres territoriaux entre l'offre et la demande de logements, et alimentant l'augmentation des prix des logements anciens. Or dans un contexte de pénurie, la fiscalité concernant la cession des terrains à bâtir n'incite pas les propriétaires à vendre, sauf à augmenter leur prix afin de compenser par anticipation les conséquences des taxes afférentes.

En outre, les contraintes et obligations aux opérations d'aménagement se sont multipliées au cours des dernières années : dossier de déclaration ou d'autorisation de loi sur l'eau, études d'impact environnemental sur la faune et la flore, études et inventaires des zones humides, diagnostic pollution, ... Les coûts des études et des dossiers à constituer se sont ainsi accrus,

sans qu'aucune compensation ne vienne les alléger et conduisant parfois à l'abandon des projets.

C'est dans ce paysage que la mise en œuvre du ZAN est venue bouleverser les stratégies et les possibilités de développement d'une offre nouvelle de logements. Le flou de la définition, la complexité de la mise en conformité des documents d'urbanisme, les différences d'interprétation et d'application selon les territoires, tout contribue au blocage de la machine à produire : sur un marché des terrains à bâtir déjà sous tension, la situation s'est encore dégradée. Le désintérêt des collectivités locales à construire davantage depuis la disparition de la taxe d'habitation, a ainsi pour conséquence une difficulté accrue de sortir de nouvelles opérations et donc de produire des terrains prêts à la construction.

La hausse des prix des logements anciens vient, en outre, déstabiliser un peu plus des marchés de l'accession déjà fortement contraints par le recul rapide de l'offre de logements neufs et le resserrement de l'accès au crédit.

Dès le début de l'année 2020, la mise en œuvre de la recommandation du HCSF a perturbé le fonctionnement du marché de l'ancien. Et le déclenchement de la crise sanitaire est venu le déstabiliser. Ainsi, en 2020, le nombre des achats de logements anciens par des particuliers (dont ceux destinés à l'accession à la propriété) a commencé à reculer : en dépit du rebond d'une partie de la demande qui n'avait pu réaliser son projet durant le 1^{er} confinement, le nombre de prêts à l'ancien mis en force a diminué de 5.3 % (d'après les CNHA de la Banque de France). Et le recul s'est poursuivi en 2021 : alors qu'une partie de la demande non réalisée en 2020 s'était reportée l'année suivante, et pendant que les conditions de crédits (taux et durée) s'amélioraient encore, le nombre de prêts mis en force au 2nd semestre baissait de 5.2 % ; et même de 16.4 % si on se limite au seul 4^{ème} trimestre (en glissement annuel), en dépit des meilleures conditions de crédit constatées depuis le début des années 50 !

Même avec des taux d'intérêt au plus bas, le nombre d'achats dans l'ancien reculait déjà au 2nd semestre 2021 : la hausse des prix des logements pesait sur la solvabilité des particuliers candidats à un achat, bien sûr. Le resserrement de l'accès au crédit imposé par la Banque de France mordant fortement sur la demande et contrariant la réalisation d'une partie de ses projets.

Dans un contexte devenu encore moins favorable (pertes de pouvoir d'achat, remontée des taux, déclenchement de la guerre en Ukraine, ...), le recul s'est amplifié en 2022 : le nombre de prêts mis en force a baissé de 6.5 % (- 10.5 % par rapport à 2019). Et pourtant, la hausse des prix des logements anciens s'est poursuivie. Sur un marché en récession, l'offre de logements anciens disponibles à la vente s'est repliée (la revente créant l'offre) : mais les prix n'ont pas diminué, la demande rationnée par le crédit qui ne pouvait acheter sur les marchés les plus chers (les centres recherchés de certaines grandes agglomérations) s'est reportée sur les territoires proches, voire contigus, où les prix sont plus faibles et où l'achat nécessitant donc moins d'apport personnel peut passer sous les fourches caudines du HCSF ; ce déplacement de la demande sans lien avec l'extension du télétravail ou la réponse au confinement est venu alimenter la hausse rapide des prix sur des territoires, parfois longtemps à la l'écart de l'emballement des valeurs ...

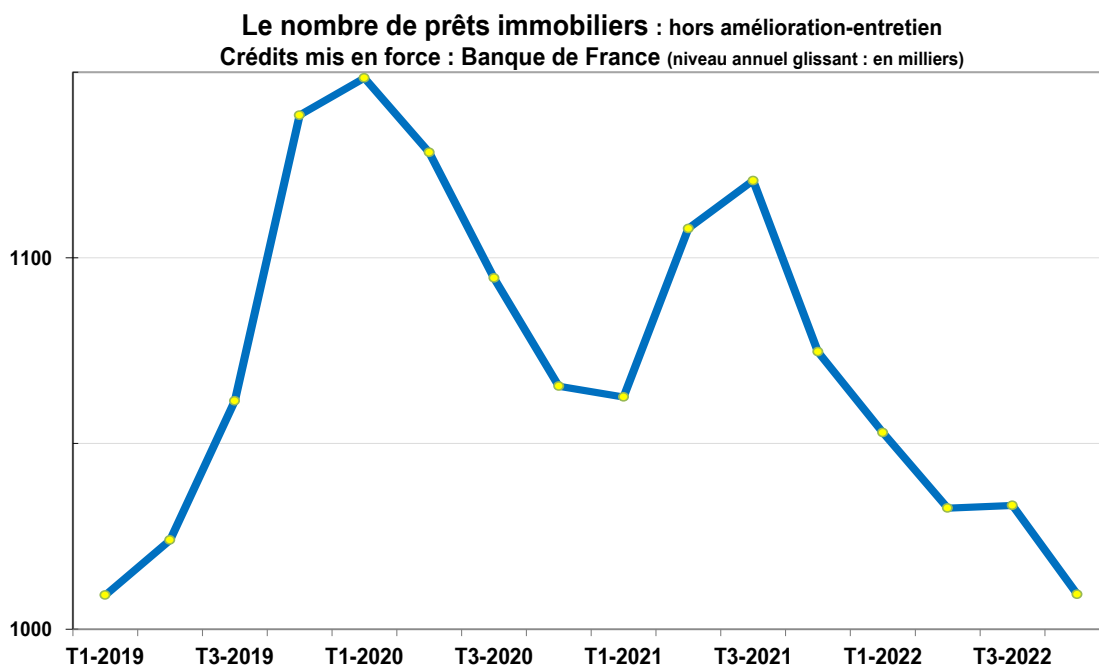
Et rien dans les évolutions constatées depuis le début de l'année 2023 ne vient modifier le paysage qui se dessine depuis la fin de 2019. Les « Statistiques sur la production mensuelle de crédit à l'habitat » publiées par l'ACPR le 12 mars 2023 confirment d'ailleurs cette dégradation remarquable du marché des crédits aux particuliers.

3. Le financement bancaire de l'accession

Le modèle français de financement du logement a su montrer sa solidité, si on le compare à ceux de ses principaux partenaires européens ou de l'OCDE, en résistant aux différents chocs économiques et financiers qui ont ébranlé les économies, depuis le début des années 2000. En outre, et à la différence d'autres, il ne fait pas porter les risques systémiques et/ou de taux sur les emprunteurs, comme le dernier rapport de l'ACPR l'explique : « En France, le modèle de financement de l'habitat présente des facteurs structurels de résilience qui réduisent l'impact à court et moyen terme de l'inflation et de la hausse des taux d'intérêt sur les ménages et plus généralement sur le marché immobilier ... Outre qu'il revient aux banques de gérer le risque de taux, plutôt qu'aux ménages, un système de cautionnement associé aux prêts à l'habitat permet d'assurer la robustesse de ce modèle de financement. Par ailleurs, pour les nouveaux crédits, les taux sont plafonnés par le taux d'usure ... » (ACPR, « Evaluation des risques du système financier français », décembre 2022, pp. 28-29).

Donc, toutes ses caractéristiques ont permis de financer largement et sans risque (ni de surendettement, ni de défaut) l'expansion des flux de l'accession, au moins jusqu'à un passé récent :

- des crédits majoritairement à taux fixes qui protègent les emprunteurs contre la hausse des taux,
- une analyse fondée sur la capacité de remboursement de l'emprunteur et une politique d'octroi de crédit responsable,
- des modes de garantie confortant la sécurité de l'emprunteur (le cautionnement et l'assurance emprunteur),
- et une très faible sinistralité des crédits démontrée lors des stress tests européens.



Néanmoins, depuis la fin de l'année 2019, le marché des crédits est devenu moins dynamique. La mise en œuvre de la recommandation du HCSF et le déclenchement de la crise sanitaire ont

affecté la demande. Puis, le rebond de la demande dont la réalisation du projet d'achat avait été reportée a permis aux marchés des crédits et de l'accession de bénéficier d'une embellie durant le premier semestre 2021 : le rebond ayant en outre été porté par une amélioration exceptionnelle des conditions de crédit. Mais dès l'été 2021, le nombre de prêts mis en force a commencé à reculer, alors que les taux des crédits immobiliers étaient au plus bas.

La baisse de l'activité des marchés des crédits et de l'accession s'est poursuivie depuis. Elle a répondu aux évolutions macroéconomiques, à la remontée des taux d'intérêt et au déclenchement de la guerre en Ukraine, alors que la mise en œuvre des dispositions prévues par le HCSF en décembre 2019 (dont leurs adaptations) est devenue obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2022.

II. Pour redynamiser l'accession à la propriété

II.1. Les propositions concernant les aides à l'accession

La panne de l'accession à la propriété tient pour une bonne part à la dégradation des dispositifs d'aide ou de financement réglementé. L'objectif des propositions retenues par le GT a alors pour ambition de rétablir un cadre propice à la réalisation des projets des candidats à l'accession.

➤ Concernant le PTZ :

Une révision du barème du PTZ, afin de lui redonner sa puissance en faveur des candidats à l'accession jeunes et modestes. Une telle mesure doit aussi s'accompagner d'une refonte du zonage ABC, devenu obsolète depuis sa dernière révision en 2014.

Proposition n° 1 : Revalorisation des plafonds de ressources du PTZ

Inchangés depuis 2016, les plafonds de ressources sont inférieurs à ceux de 2012. Dans un premier temps, ils doivent être actualisés de 23 % (l'évolution du SMIC entre 2012 et 2023).

Dans un second temps, il faudra les repositionner parmi les plafonds du locatif intermédiaire afin de ne pas créer des distorsions dans l'allocation des investissements des agents économiques. Enfin, ils devront être actualisés à intervalles réguliers.

Proposition n° 2 : Revalorisation et actualisation des plafonds de montant des opérations

Inchangés depuis 2014, les plafonds de montant des opérations doivent être actualisés de 23 %.

A l'avenir, les plafonds devront être actualisés à intervalles réguliers, afin de mieux tenir compte de la hausse des coûts de production (matériaux, coût du travail), ainsi que de la montée en puissance des nouvelles contraintes réglementaires (RE2020, REP, ZAN, ...).

Proposition n° 3 : Revoir la quotité du PTZ partout sur le territoire

La quotité du PTZ doit s'établir à 40 % partout sur le territoire, donc sans traitement différencié selon un quelconque zonage, et pour tous les types de logements : neuf et ancien avec travaux,

individuel et collectif. Dans cette logique, le PTZ ancien avec travaux devrait être ouvert aux zones A et B1.

Et de manière plus générale, la mise en œuvre du principe d'universalité des aides à l'accession doit prévaloir, au lieu et place d'une différenciation conçue non pas pour élever l'efficacité économique, sociale et environnementale du dispositif, mais calibrée pour conserver le pilotage budgétaire du dispositif.

Proposition n° 4 : Amplifier la rénovation énergétique en renforçant le PTZ

Le PTZ ancien avec travaux doit permettre d'amplifier la réhabilitation du parc privé et de parvenir à de meilleures performances énergétiques dans le parc de résidences principales acquis par des ménages modestes. Il s'agit également de participer à la diminution du parc vacant de longue durée en lui redonnant de l'attractivité, dans les centres anciens, notamment.

La proposition a pour objectif de favoriser l'accès au PTZ ancien avec travaux en modulant la quotité de travaux nécessaires en fonction de l'étiquette énergétique du logement acquis et afin de s'adapter aux prix élevés d'acquisition (constatés notamment dans les zones A et B1) et d'autant que la revalorisation des montants plafonds d'opération suppose, *ceteris paribus*, un abaissement de cette quotité :

- Supprimer l'obligation d'une quotité minimale de travaux si l'étiquette énergétique du logement acquis est déjà D ou mieux ;
- Réduire la quotité de travaux à 20 % *a maxima* (au lieu de 25%) du coût d'opération si l'étiquette après travaux s'affiche à D ou mieux.

Cette proposition devrait permettre sur une période de 3 ans (la durée de prorogation annoncée pour le PTZ) de faciliter et d'amplifier la sortie d'une partie des logements classés comme « passoires énergétiques » et acquis par des ménages modestes.

➤ Concernant le PAS :

Proposition n° 5 : Ouvrir la garantie du FGAS aux prêts cautionnés

L'ouverture de la garantie du FGAS aux prêts cautionnés respectant par ailleurs la réglementation PAS permettrait de développer l'accession sécurisée en période de difficultés économiques. En outre, en raison d'un moindre formalisme (pas d'acte notarié pour le cautionnement) et d'un coût de la caution inférieur à celui de la garantie hypothécaire d'un prêt non réglementé (pour les PAS l'hypothèque dispensée de taxe de publicité foncière a un coût inférieur ou égal à celui de la caution), cette évolution faciliterait la réalisation des projets d'accession par des ménages modestes contraints par l'étroitesse de leur budget.

➤ Concernant le BRS :

Proposition n° 6 : Etendre le bail réel solidaire à l'accession intermédiaire

Le BRS (bail réel solidaire) permet aux ménages modestes de devenir propriétaires d'un logement neuf en zone tendue à un prix abordable (dissociation du bâti et du foncier et location du terrain à faible loyer).

La proposition serait d'étendre le BRS à l'accession intermédiaire afin de réduire le coût d'accès à un logement aux différents segments du marché sur lesquels des ménages aux revenus moyens peuvent réaliser leurs projets.

L'objectif principal de la proposition est de faire bénéficier les ménages relevant d'une « accession intermédiaire » au principe de dissociation du foncier et du bâti. Il ne s'agirait donc pas d'ouvrir à cette nouvelle catégorie d'accédants les avantages réservés aujourd'hui à ceux qui bénéficient d'un BRS dans le cadre d'un ciblage social qui justifie le taux réduit de TVA pour le premier acquéreur et l'accès aux fonds d'épargne pour l'OFS.

La réflexion concernant une définition précise de « l'accession intermédiaire » doit évidemment être poursuivie. Il paraît néanmoins logique de répondre à la proposition d'élargissement du BRS vers une cible de clientèle moins « modeste » en jouant sur les plafonds de revenus dans le cadre d'une harmonisation plus large : avec par exemple, une inscription du « BRS accession intermédiaire » sous le plafond de l'actuel « PLS accession » ou celui de l'intermédiaire-accession (par exemple, celui du PLI-accession).

➤ Concernant l'accession sociale à la propriété des organismes d'HLM :

Proposition n° 7 : Augmenter les plafonds de prix de vente

Afin de tenir compte de l'accroissement des coûts de construction constatés jusqu'à ce jour, une augmentation exceptionnelle de 15 % des plafonds permettrait d'éviter le blocage des opérations en cours et faciliterait le démarrage de nouveaux projets.

Proposition n° 8 : Harmoniser les plafonds de prix de vente entre les zones

Une harmonisation des plafonds de prix de vente entre certaines zones permettrait une meilleure adéquation des offres proposées avec la réalité des marchés, d'autant que les zones des différents zonages de la réglementation sont rarement cohérentes entre elles :

- Aligement des zones A et B1 (prix de vente plafonds de la zone B1 équivalent à celui de la zone A) ;
- Aligement des zones B2 et C (prix de vente plafonds de la zone C équivalent à celui de la zone B2).

Proposition n° 9 : Augmenter les plafonds de ressources

Actuellement, les plafonds de ressources et les plafonds de prix de vente n'évoluent pas selon les mêmes indices de référence : les premiers augmentant beaucoup plus lentement que les

seconds. Les distorsions constatées sont à l'origine du blocage de certains projets et au renforcement des difficultés de réalisation des projets d'accession par les ménages modestes.

Une augmentation des plafonds de ressources dans des proportions comparables à celles des plafonds de prix de vente permettrait de corriger certains des freins actuels à l'accession sociale à la propriété. Puis de faciliter une meilleure harmonisation avec le barème et le zonage PLUS (et celui du PLS accession) afin de mieux inscrire l'accession sociale dans une logique de parcours résidentiels à partir du logement social et de maîtrise du développement urbain.

➤ Concernant l'APL-accession :

Proposition n° 10 : Rétablir l'APL-accession

Avant sa suppression quasi-totale en 2018, l'APL-accession permettait chaque année à 35 000 nouveaux ménages d'entrer dans l'accession pour un coût budgétaire d'environ 50 M€ par an. Elle constituait une aide de longue durée, variant selon l'évolution des revenus et la composition de la famille, avec un fort effet solvabilisateur reconnu, pour une dépense budgétaire réduite. Son montant mensuel moyen s'élevait à l'époque à 155 €, à comparer à un montant moyen de 255 à 260 € en locatif. La prise en compte de l'APL en déduction de charges ou en complément de revenus dépendait de la politique d'octroi de crédit de chaque établissement prêteur.

Il est proposé de rétablir une APL-accession fonctionnant sur les mêmes principes qu'avant 2018. Elle constituera un facteur de solvabilisation, *a minima* au niveau du reste à vivre, par le complément de ressources durablement apporté, évoluant avec la situation du ménage (revenus, composition de la famille...). Avec les règles du HCSF encadrant le taux d'effort en crédit immobilier, la charge de remboursement la plus élevée sur toute la durée d'amortissement du crédit doit être prise en compte par le prêteur, ce qui peut restreindre la faculté de déduire directement l'APL de l'échéance de prêt, faute de certitude sur son maintien pendant toute la durée du prêt. De même pour la prise en compte en complément de revenu dans le taux d'effort, les ressources devant être stables et récurrentes, mobilisables pour faire face aux charges d'emprunt.

En toute hypothèse, en période de difficultés économiques et de blocage du parcours résidentiel, le rétablissement d'une APL-accession permettrait *a minima* :

- d'inciter les ménages locataires bénéficiant de l'APL-location à se lancer dans l'accession lorsqu'ils en ont la capacité, car ils conserveraient une aide personnelle au logement adaptée à leur situation familiale et professionnelle, notamment, et permettant dans la durée de couvrir une partie de leur charge logement ;
- de sécuriser les nouveaux accédants par le filet de sécurité automatique de l'APL évoluant à la hausse en cas de baisse de revenus ou d'augmentation des charges familiales.

II.2. Les propositions concernant les contraintes affectant l'offre nouvelle

➤ Concernant l'empilement des normes et des contraintes

Proposition n° 11 : Pour « une norme créée, une norme supprimée »

L'alourdissement, l'empilement et les changements réguliers des règles et des normes constructives pénalisent l'offre nouvelle (retards, surcoûts, insécurité juridique, ...). Et souvent celles-ci sont édictées sans étude d'impact sérieuse garantissant leur soutenabilité économique ou technique. Certaines d'entre elles nécessitent alors la réalisation d'études et de dossiers faisant appel à des bureaux d'étude très spécialisés et ont un coût non négligeable, souvent aggravé par un manque d'ingénierie qui en outre allonge souvent les délais de réalisation des projets de construction. Et au final, elles contribuent de façon non négligeable à l'augmentation du coût des logements neufs, sans que les aides publiques ne viennent en alléger le poids pour les ménages.

Un moratoire est donc indispensable à cet égard, tout comme il est indispensable de redonner une réalité au principe élémentaire « à chaque norme créée, une norme supprimée » et de donner une traduction concrète aux nombreuses mesures de simplification formulées par le passé à la demande des ministres en charge du Logement.

➤ Concernant les chartes locales édictées par les collectivités

Proposition n° 12 : Pour une élaboration concertée des chartes locales

Les chartes locales visent bien souvent « à une plus grande qualité d'usage des logements ». Elles ont progressivement intégré des exigences de plus en plus larges (performance énergétique, biodiversité, végétalisation du bâti, recours aux matériaux biosourcés, parkings à vélos, ...), qui se cumulent aux réglementations nationales. Et elles imposent souvent des processus de pré-instruction préalable au dépôt des autorisations d'urbanisme. Elles ont pour conséquences de renchérir les prix de sortie au détriment de l'accès au logement neuf pour de nombreux ménages, et de ralentir le lancement des opérations, sans donner pour autant la garantie d'une instruction simplifiée et accélérée.

Ces chartes locales s'accompagnent parfois de plafonds de prix de sortie d'une partie des logements (pour le locatif social, pour l'accession à prix maîtrisés...), obligeant ainsi les porteurs de projets à densifier et à procéder à des péréquations sur les prix de sortie des logements libres et des commerces de l'opération afin d'assurer l'équilibre économique du programme.

Ces contraintes mériteraient d'être davantage discutées en amont avec les professionnels pour tenir les objectifs de mixité et de production. En outre, le coût des contraintes afférentes ne doit pas être laissé uniquement à la charge des acquéreurs des logements, mais relever du principe habituel « commander, c'est payer ».

Proposition n° 13 : Réformer la fiscalité des plus-values sur le foncier

La complexité induite directement par l'objectif du ZAN, les blocages risquant à l'avenir de survenir pour non-respect des délais de mise en conformité d'un des documents de planification,

la longueur des délais nécessaires à la modification des PLU et des PLUi afin de les adapter au projet souhaité par les collectivités locales et les éventuels (mais fréquents) recours des tiers renforcent les contraintes venant freiner la production de logements neufs.

Dans un contexte général propice à une insuffisance de l'offre nouvelle, la fiscalité des plus-values sur le foncier n'incite pas les propriétaires à vendre, sauf à augmenter leur prix de cession pour tenir compte des taxes auxquelles ils sont assujettis. Le régime actuel incite plutôt les propriétaires de terrains urbanisables ou constructibles à la rétention qu'à la vente : lors de la première cession d'un terrain nu (ou considéré comme tel) devenu constructible par révision ou modification du document d'urbanisme, depuis le janvier 2010, le vendeur est taxé à 5 % de la plus-value comprise entre 10 et 30 fois le prix d'acquisition, à 10% de la plus-value dépassant 30 fois le prix d'acquisition.

La proposition serait d'inverser la logique actuelle : exonération totale des plus-values en cas de vente dans les trois ans (pour tenir compte du nécessaire délai de montage d'une opération) et ensuite, mise en œuvre d'une plus-value progressive, par paliers de cinq ans par exemple.

II.3. Une proposition concernant l'accession des jeunes

➤ Concernant l'accession des jeunes en zone touristique :

Proposition n° 14 : Faciliter l'accession à la propriété des jeunes

La progression rapide des prix des logements anciens dans les zones touristiques génère de réelles tensions sociales dans ces territoires. La concurrence d'affectation des logements présentés à la vente entre résidences secondaires et résidences principales renforce les difficultés d'accès à un logement des ménages et, notamment, des jeunes travailleurs.

L'objectif est donc d'inciter les vendeurs de résidences secondaires en zone touristique à rechercher et à privilégier les jeunes ayant le projet d'accéder à la propriété sur ces territoires. Il s'agit alors de promouvoir un régime d'exonération de la taxation de plus-value sur les ventes de résidences secondaires dès lors que l'acquéreur le destine à sa résidence principale pendant une durée minimale, afin d'éviter le renforcement de la pénurie de logements accessibles à des jeunes ménages sur les territoires à tensions.

II.4. Les propositions concernant le financement bancaire de l'accession

Une partie des candidats à l'accession à la propriété, quel que soit le niveau de leurs revenus, ne peuvent réaliser leurs projets en l'absence d'une épargne préalable suffisante, compte tenu du plafonnement du taux d'effort imposé par les autorités de contrôle des banques. Et dans le mêmes temps, l'offre bancaire de financement de l'accession reste handicapée par la rigidité des règles imposées.

➤ Concernant l'épargne préalable :

Proposition n° 15 : Créer un « Plan Épargne Parcours Résidentiels » destiné aux locataires Hlm et alimenté par un complément de loyer

Une partie des locataires du parc Hlm ne peut prétendre à devenir propriétaire d'un logement en l'absence d'une épargne préalable suffisante. Cela contribue au blocage de la mobilité résidentielle au sein de ce parc locatif.

La proposition consiste à créer un « Plan Épargne Parcours Résidentiels », sur le modèle de l'épargne salariale, et destiné aux locataires Hlm qui serait alimenté par un complément de loyer. Il permettrait de recueillir l'épargne du locataire et de la rémunérer afin de lui permettre de préparer un projet d'accession sociale à un logement neuf. La mobilisation de ce plan d'épargne contribuerait pour tout ou partie à l'apport personnel du locataire et pourrait être abondée par le bailleur social lors du déblocage de cette épargne en vue de l'acquisition de sa résidence principale.

Proposition n° 16 : Redonner de la visibilité à l'épargne-logement

Depuis l'automne 2021, la remontée des taux des crédits immobiliers a ajouté une cause de déséquilibre supplémentaire sur le marché de l'accession à la propriété. Déjà, avec le plafonnement des taux d'effort des nouveaux emprunteurs, le HCSF avait fragilisé les flux de l'accession. La remontée des taux renforce l'effet d'éviction des emprunteurs les moins bien dotés en apport personnel.

Depuis le début de l'année 2023, les taux des crédits immobiliers bancaires s'établissent nettement au-dessus de 2.20 %, ayant même franchi le seuil des 3.50 % depuis le début de l'été. Les dispositifs d'épargne-logement qui pendant nombre d'années ont été délaissés par les emprunteurs, surtout lors du recul sans précédent des taux immobiliers qui s'était poursuivi durant une grande partie de l'année 2021, ont donc retrouvé leur place parmi les produits de financement de l'accession à la propriété.

Il conviendrait donc de redonner dans le discours public et dans les conseils aux candidats à l'accession toute sa place à un produit de financement présentant de nombreux avantages : dont, notamment, accroître la capacité d'auto-financement des acquéreurs par le jeu de l'épargne préalable associée et contenir le taux d'effort global des emprunteurs en raison de la faiblesse du taux des prêts des comptes et des plans.

➤ Concernant la formation de l'offre bancaire :

Proposition n° 17 : Pour plus de souplesse dans les règles et les contraintes

Habituellement, les établissements de crédit doivent composer avec le risque et l'incertitude pour piloter au mieux leur activité d'offre de prêts. Face à un environnement en mutation, ils peuvent s'appuyer sur des modèles théoriques plus ou moins sophistiqués afin de réduire le risque inhérent à leur activité (par exemple, en construisant des modèles probabilistes d'évaluation des risques de défaut des emprunteurs).

Mais souvent, la quantification des probabilités inhérentes à la survenance d'évènements de nature à perturber leur activité (par exemple, le déclenchement d'une crise sanitaire ou d'une guerre, ou bien des règles et des contraintes rigides dans un marché en mutation) n'est guère possible : l'incertitude afférente qui est générée par ces événements pèse alors plus ou moins lourdement sur l'activité des banques. Tel sera par exemple le cas lorsque, faute d'une prise en compte suffisamment rapide des évolutions des marchés et des coûts des ressources nécessaires au financement des crédits accordés, des règles viennent altérer la rentabilité des nouveaux engagements.

Mais certaines règles peuvent être adaptées pour éviter qu'elles ne viennent perturber trop fortement l'offre bancaire, donc en tenant compte des modifications intervenues dans l'environnement des établissements de crédit. Par exemple, afin de limiter les conséquences sur les banques françaises de la redéfinition des conditions d'intervention de la BCE cherchant à lutter contre l'inflation, le choix qui fut fait par le superviseur de modifier le rythme de publication du taux d'usure s'inscrit dans cette logique.

Il conviendrait donc, de façon plus générale, de définir cette notion de « circonstances exceptionnelles » à prendre en compte dans la redéfinition, l'assouplissement des règles et des contraintes entourant l'exercice de l'activité bancaire. Car lorsque des règles et ces contraintes sont décidées et pilotées au niveau national, leur adaptation aux évolutions de l'environnement économique et financier doit être envisagée dès lors qu'elles affectent l'activité en raison de leur inadéquation à la réalité des marchés.

La recherche de plus de souplesse dans l'administration, dans la gestion des règles et des contraintes nécessite donc de clairement préciser ce que sont des « circonstances exceptionnelles », mais aussi quelle serait l'autorité de décision en la matière et les conditions dans lesquelles elle pourrait être saisie.

**RAPPORT DU
GROUPE DE
TRAVAIL
FILIÈRE
DPE/AUDITS
ÉNERGÉTIQUES**

03

Filière “DPE/Audits énergétiques”

Octobre 2023

PAR JULIETTE LAGANIER, PERSONNALITÉ QUALIFIÉE



**GRUPE DE TRAVAIL « FILIÈRE DPE / AUDITS ÉNERGÉTIQUES »
Note de synthèse des travaux du GT**

Table des matières

Introduction	3
Membres constitutifs	3
Entretiens réalisés	3
Enjeux	4
Problématiques identifiées.....	4
1- Des outils aux conditions de réalisation, encadrement juridique, et finalités différentes, à la mise en œuvre fortement impulsée par la commande publique.	6
.....	6
Le DPE : Comment achever sa transition d'outil de sensibilisation pour en faire un outil socle des politiques publiques ?.....	7
Les audits énergétiques réglementaires (AER) : un outil dans le prolongement immédiat du DPE	8
Les audits incitatifs : outil considéré comme fiable mais un enjeu de volumétrie.....	8
2- Comment disposer d'outils d'évaluation et de simulation fiables pour y adosser les politiques publiques ?	10
Enjeux	10
Les différentes méthodes existantes.....	10
Le processus global de réalisation du DPE : une méthode de calcul réputée globalement fiable par la filière	10
Enjeux de formation et de structuration de la filière	11
Des enjeux assurantiels peu intégrés dans la réflexion.....	12
Travailler la confiance du public et des professionnels dans ces outils.....	12
3- Pistes d'amélioration	14
Temporalité 2023-2025 : une fenêtre étroite à saisir pour fiabiliser les outils et organiser la transition	14
Adaptation du DPE, et, clarification des enjeux du DPE et de l'audit réglementaire.....	15
Objectifs à court terme	15
Pistes concrètes à court terme.....	15

Pistes concrètes à moyen terme	18
Certifications / Formations / Contrôles :.....	19
A court terme :	19
A moyen terme :	20
Annexes.....	21
Annexe 1 – Précisions DPE et Audit réglementaire	21
Le DPE – Diagnostic de performance énergétique : transition d'un outil informatif à un outil socle des politiques publiques du logement	21
Audits énergétiques dits « réglementaires »	22
Annexe 2 – Note de l'USH	24
Annexe 3 – Fiches de l'UNIS : petites surfaces et logements collectifs	25
Annexe 4 – Présentation Sylvain BESSONNEAU (Ademe).....	26
Annexe 5 – Documents de Christian CARDONNEL pour l'amélioration des DPE	27
Annexe 6 – Annexe technique – OPQIBI et QUALIBAT	28

Introduction

Le Groupe de travail « Filière DPE/AUDITS énergétiques » s'est déroulé entre mai 2023 et octobre 2023.

Membres constitutifs

Ce groupe est piloté par SOLIHA et rassemble des membres du CNH :

- Cécile Guérin-Delaunay et Aurélien Déjean – Fédération SOLIHA
- Henry Buzy-Cazaux - Personnalité qualifiée
- Rémy Vasseur (et Alban Charrier) - USH
- Patrick Kolli - FOPH
- Séverine Vernet – Ordre des géomètres experts
- Philippe Clémandot – Fédération des élus des entreprises publiques locales (FedEPL)
- Valérie Flicoteaux – Conseil national de l'ordre des architectes
- Florence Cannesson – CAPEB
- Géraux Delvolve – Unis
- Michel Bancal – CFTC
- Yannick Ainouche – CDI-FNAIM

Entretiens réalisés

Entretiens réalisés :

- Institutionnels
 - o Plan Bâtiment durable – Philippe Pelletier, Margot Duvivier
 - o Agence Qualité Construction (AQC) – Philippe Estingoy
 - o DHUP – Antoine Caron, Maeline Ferret, Pierre Hrycaj-Watremez
 - o Coordination interministérielle – Simon Huffeteau
 - o CSTB – Julien Hans et Antoine Breitwiller
 - o ADEME – Sylvain Bessonneau
- Acteurs associatifs
 - o Sites et Cités remarquables de France – Marylise Ortiz, Jacky Cruchon
- Assurances
 - o SATEC – Younes Barnin et Stéphane Delclos
 - o Add Value – Sarah Roméo
- Certifications
 - o Qualitel – Antoine Desbarrières
 - o Qualibat – Fairrose Ougamadou, Nadia Guerrouaz
 - o OPQIBI - Stéphane Mouchot
- Experts :
 - o Christian Cardonnel
 - o UNPI – Michel Dubois
 - o Tribu Energie – Nathalie Tchang, Damien Janvier
 - o Cinéol – Cédric Dhaene
- Fédération des diagnostiqueurs
 - o Jean-Christophe Protais – Président de Sidiane
 - o Yannick Ainouche – Président de la chambre des diagnostiqueurs de la FNAIM
 - o Géraud Delvolve – Délégué Général Unis
 - o Lionel Janot – Fidi (excusé)

Enjeux

La France compte 37 millions de logements dont plus de 80% sont des résidences principales. La stratégie nationale bas carbone (SNBC) est la feuille de route de la France pour lutter contre le changement climatique. Elle définit une trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre jusqu'à 2050 et fixe des objectifs à court-moyen termes. Elle a deux ambitions : atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 et réduire de manière significative l'empreinte carbone de la consommation des Français.

L'atteinte d'une neutralité carbone globale en 2050 nécessite d'améliorer le parc de logements, avec l'objectif d'un parc majoritairement classé en A, B et minoritairement C des classes du DPE.

Selon l'observatoire de la rénovation énergétique, 5,2 millions de logements (17% du parc) sont classés F et G, et 8,1 millions classés E¹ (22%). Pour répondre à ses objectifs, la SNBC s'est fixé comme objectifs de rénovation au niveau BBC par an :

- Avant 2030 : 370 000 logements par an.
- De 2030 à 2050 : 700 000 logements par an.

Ces rénovations impliquent d'intervenir sur le parc social comme sur le parc privé. La définition, la mise en œuvre et l'évaluation de ces politiques publiques impliquent de disposer d'outils adaptés pour :

- Evaluer avec fiabilité les performances énergétiques du parc, avant, et après travaux,
- Evaluer les performances énergétiques des solutions techniques pour pouvoir préconiser des travaux efficaces et performants,
- Evaluer les enjeux du bâti ancien afin de pouvoir identifier les solutions techniques performantes énergétiquement et adaptées aux caractéristiques des bâtis anciens.

L'année 2023 est une année dense en réflexions sur les outils de la stratégie d'intervention tant internationale que nationale pour la décarbonation du parc. Plusieurs chantiers ont déjà été engagés comme, par exemple, une commission d'enquête du Sénat et de l'Assemblée nationale sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique. La présente note de synthèse a vocation à faire le point sur ces différents travaux et l'existant pour proposer des pistes d'amélioration.

Problématiques identifiées

La France est dotée actuellement de plusieurs outils d'appréhension de la performance énergétique des logements dits « anciens », construits il y a plus de 15 ans :

- Les diagnostics de performance énergétiques (DPE),
- Les audits dits « réglementaires »,
- Les audits énergétiques « incitatifs ».

Conforter ces outils d'analyses revêt un enjeu collectif : travailler avec efficacité et méthode à la décarbonation du parc de logement en identifiant avec précision sur chaque logement les travaux à réaliser, développer un parc abordable et décent, effectuer des préconisations de travaux fiables et enfin optimiser l'ingénierie et les financements publics.

Si la volonté est d'avoir un outil commun sur lequel se basent les politiques publiques, il doit pouvoir être :

- Suffisamment fiable pour apporter une homogénéité des résultats.
- Suffisamment technique pour épauler les professionnels dans leurs préconisations.
- Suffisamment clair pour être compris par les ménages.
- En accord avec les enjeux actuels.

En effet, au-delà de la méthode scientifique utilisée, cet outil doit permettre d'identifier avec justesse et justice le bâti devant faire l'objet de rénovation.

¹ Source : ONRE - LE PARC DE LOGEMENTS PAR CLASSE DE PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE (07/2022)
Répartition au 01/01/2022 Extrapolation sur échantillon de 310.000 DPE logements réalisés entre 12/2021 et 03/2022

Force est de constater que le sujet est très sensible, qu'il fait l'objet de positionnements fermes et qu'il connaît différents verrous.

Lors de du travail d'audition des différents acteurs, le groupe de travail s'est efforcé d'identifier et qualifier tant les différentes problématiques que les contraintes freinant une évolution possible : techniques, sectorielles, politiques, financières. Les propositions émises se sont inscrites dans une volonté de sortir de l'ornière en proposant un pas de côté.

Ces propositions ont été travaillées avec les membres du groupe de travail et retravaillées avec les experts interrogés afin de pouvoir consolider des propositions acceptables.

Trois axes de travail ont été identifiés par le groupe de travail :

- **Axe 1 : comment disposer d'outils fiables pour y adosser les politiques publiques ?**
- **Axe 2 : comment disposer et mobiliser des acteurs professionnels solides pour réaliser ces prestations ?**
- **Axe 3 : comment restaurer la confiance des ménages ?**

1- Des outils aux conditions de réalisation, encadrement juridique, et finalités différentes, à la mise en œuvre fortement impulsée par la commande publique.

DPE

Audits
réglementaires

Audits
incitatifs

Obligatoire ?

Oui dans le cadre de vente ou location.

Réalisation :

Diagnostic certifié (diagnostiqueur avec mention dans le cadre d'un DPE collectif).

Certification requise :

Certification distincte maison individuelle / bâtiments collectifs. Certification à la personne.

Conditions d'obtention renforcées par l'arrêté du 20 juillet 2023.

Prix moyen :

150-250€

Temps moy de réalisation :
visite 45 min / 2h

Méthode de calcul :

3CL 2021 (5 usages)

Logiciels : validés
réglementairement.

Importance de l'expertise :

moyenne.

Volumétrie moyenne par mois :

300 000

A noter :

9 000 diagnostiqueurs
immobiliers

Fiabilité estimée :

relativement faible

Obligatoire ?

Partiellement : dans le cadre de vente ou location pour les biens en F et G (bien classés E à partir de 2025).

Réalisation :

Bureaux d'études et entreprises RGE – architectes inscrits à l'Ordre et ayant suivi une formation spécifique.

Diagnostic certifié DPE formé à la réalisation d'un audit énergétique réglementaire.

Certification requise :

Certification distincte maison individuelle / bâtiments collectifs. Certification à la personne **ou** de la structure et de l'individu référent.

Prix moyen :

500/ 800 €

Temps moy de réalisation : ?

Méthode de calcul :

3CL 2021 (5 usages).

Logiciels : validés
réglementairement.

Importance de l'expertise :

Peu de recul mais devra être relativement élevée car les préconisations de travaux sont opposables.

Volumétrie moyenne par mois :

hypothèse : 200 000 dossiers
de rénovation performante/an

Fiabilité estimée : peu de recul.

Obligatoire ?

Non. Important pour réaliser des travaux de rénovation énergétique et nécessaire pour obtenir des aides financières à la rénovation (harmonisé avec l'audit réglementaire depuis le 1^{er} octobre 2023, avec délai d'adaptation jusqu'au 1^{er} janvier 2024).

Réalisation :

Professionnel qualifié RGE Audit (OPQIBI, Qualibat, ou autres organismes certificateurs).

Certification requise :

Certification distincte maison individuelle / bâtiments collectifs.

Certification de la structure et de l'individu référent.

Prix moyen : 800/1500€

Temps moyen de réalisation : 7-16h

Méthode de calcul :

Pas de méthode imposée - 3CL, 3CL 2021 (5 usages), THCE-ex etc.)

Logiciels : non réglementés

Importance de l'expertise :

Forte

Volumétrie moyenne par mois :

17 000

Fiabilité estimée : forte

Le DPE : Comment achever sa transition d'outil de sensibilisation pour en faire un outil socle des politiques publiques ?

Le DPE est un outil créé en 2006. Il était à l'origine un outil à valeur uniquement incitative, permettant de comparer deux biens entre eux. Il se base à l'origine sur une des trois méthodes réglementaires validées par l'Etat : 3CL-DPE, Comfie-DPE et DEL-6-DPE (et tout autre méthode qui respecteraient le cahier des charges et serait validée par le Gouvernement). Il connaît une première réforme en 2013 (on parle alors de 3CL-2012), suite au premier Grenelle de l'environnement (2010).

L'année 2020 connaît d'intenses réflexions sur les politiques publiques sous la double impulsion du contexte sanitaire et des enjeux d'accélération de la rénovation énergétique des logements. Ces impulsions se traduisent par la loi climat et résilience (août 2021). Le DPE a donc évolué rapidement sous l'effet de la commande publique : ces évolutions ont fait l'objet d'une concertation sur l'année 2020 et le début 2021. Mais le temps dévolu à cette concertation et l'enjeu d'avancer rapidement ont impliqué une limitation des réflexions à des solutions possibles dans ce cadre temporel réduit.

L'évolution en 2021 du DPE a fait l'objet d'une concertation entre 2020 et le début 2021. La temporalité de cette concertation et la nécessité de disposer d'une solution opérationnelle rapidement (outils, formation, acteurs mobilisés) ont contraint fortement la réflexion et le champ des possibles ; en particulier en ne mettant pas en œuvre une phase de test sur patrimoine réel comme les acteurs de la concertation ont pu le demander à maintes reprises.

Les enjeux guidant la réflexion politique étaient alors :

- Comment introduire les enjeux de transition énergétique ?
- Comment fiabiliser l'analyse de l'enveloppe ?
- Comment disposer d'un outil opposable ?
- Comment orienter vers les travaux pertinents ?

Il a donc été décidé de conforter l'outil utilisé selon le cadre suivant :

- Un DPE articulé aux autres diagnostics obligatoires du logement, avec la mobilisation des diagnostiqueurs immobiliers, et donc un outil logiciel accessible aux personnes non expertes,
- Un diagnostic au coût faible de réalisation pour permettre une volumétrie importante de réalisation.
- Une incitation à la transition énergétique via l'utilisation d'une double étiquette pénalisant l'usage des énergies fossiles (permettre la décarbonation du parc).
- Une opposabilité travaillée sous l'angle de la reproductibilité : s'il est opposable il faut qu'il soit répétable.
- Une volumétrie importante et donc la nécessité de mobiliser des utilisateurs non experts. Cela a impliqué un outil s'appuyant de manière importante sur des valeurs par défaut, permettant une estimation en l'absence d'informations.
- Une responsabilité de chaque partie prenante : le propriétaire dans la mise à disposition d'informations sur le logement (limiter le recours à ces « valeurs par défaut »), le diagnostiqueur encouragé par l'Etat à faire des mesures de déperditions de paroi et/ou des sondages destructifs et dont le diagnostic devient opposable.

La transition de modèle a, en 2021, été coûteuse pour les pouvoirs publics avec la nécessité de refaire plus de 100 000 DPE (10 millions d'euros). Ce coût de transition de modèle est à prendre en compte dans les stratégies futures.

Malgré l'actualisation réalisée en 2021 et une stratégie de fiabilisation, des fragilités demeurent :

- Des articles grands publics faisant état de problèmes de qualité (informations renseignées), des écarts de notes entre diagnostiqueurs.
- Des remontées d'experts proposant des correctifs pour résoudre les distorsions constatées sur certains types de bâti (petites surfaces, bâti d'avant 1948, bâti en altitude, logements collectifs).
- Une montée en compétence des diagnostiqueurs qui reste à réaliser, avec des interrogations centrales sur les certifications des organismes et les contrôles sur certains membres aux pratiques peu professionnelles.
- Des pratiques d'usage non propices à la fiabilisation : réalisation du DPE à un moment sur lequel pèse de fortes contraintes financières (vente / location), présence du propriétaire, non-

- existence d'un identifiant fiscal du logement permettant de relier plusieurs DPE à un même logement etc.,
- Une stratégie de fiabilisation du DPE mise en place par la DHUP mais qui peine à porter ses fruits.
 - Au-delà de ce qui peut sembler des « querelles d'expert » la pérennité du modèle actuel du DPE (diagnostic peu coûteux, reproductible etc.) va être fragilisée du fait des enjeux assurantiels. Les sociétés d'assurances tendent à s'éloigner de ce marché (avec la remise en cause de certains contrats) ou revaloriser les primes d'assurances. Cela requestionne le modèle économique du DPE « pas cher », ainsi que les modalités de formations initiales et continues, de contrôle et de responsabilités.

Les audits énergétiques réglementaires (AER) : un outil dans le prolongement immédiat du DPE

Malgré une sémantique proche des audits énergétiques dits « incitatifs », les audits réglementaires sont surtout proches du DPE dont ils partagent la méthode de calcul utilisée (3CL-2021), et une partie des professionnels le réalisant (diagnostiqueurs immobiliers ayant une certification spécifique principalement). Ils ont également en commun de nécessiter des logiciels devant être validés par l'Etat, avec une méthode de remplissage standardisée.

Il s'en distingue par les attendus qui sont plus ambitieux : préconisation de travaux avec des scénarios en une et plusieurs étapes et un chiffrage des travaux ; donc un coût plus élevé et un temps d'analyse plus important que le DPE.

Les audits incitatifs : outil considéré comme fiable mais un enjeu de volumétrie

Les audits énergétiques dits incitatifs n'étudient pas seulement un bâti dans ses caractéristiques intrinsèques mais également l'impact de l'usage d'un ménage dans ce bâti. Ils cherchent donc à « recoller » aux factures énergétiques réelles en permettant à l'auditeur de paramétrer des scénarios d'occupation, des consignes de chauffage, des comportements plus-ou-moins économes, etc. On parle alors de méthode « comportementale ».

Les scénarios de travaux issus de ces audits simulent donc un impact bien plus réaliste que via les DPE ou les AER et peuvent ainsi estimer un gain sur facture palpable par les ménages et non standardisé, via la méthode comportementale.

Pour ce faire le choix de la modélisation et de la méthode de calcul est libre et peut être faite via :

- La Simulation Thermique Statique (STS) – utilisée dans les méthodes réglementaires présentées ci-avant.
- La Simulation Thermique Dynamique (STD) – utilisée de manière non-systématique (et même relativement marginale) dans les audits incitatifs.

La différence entre ces deux types de modélisation est que la STS considère que la température intérieure du logement est indépendante de celle calculée quelques instants auparavant.

Pour simplifier la STD donne donc des résultats plus précis et réalistes dont la différence est surtout significative pour des logements présentant un fort inconfort en été et/ou une forte inertie. A condition d'être très précis dans la définition des hypothèses de calcul.

Les audits incitatifs permettent aussi l'affichage des résultats réglementaires (en utilisant la méthode TH-C-E ex ou la 3CL-2021) et se basent souvent sur ces deux méthodes de calculs modifiées pour permettre la définition des hypothèses de calculs (on parle de méthode ouverte).

Ils sont réalisés par des professionnels à la formation initiale conséquente et à la compétence vérifiée par l'obtention d'une certification « audit RGE » donnée par les organismes certificateurs reconnus pour leur expertise. La méthodologie implique une forte importance de l'expertise de l'auditeur, mais, la certification étant considérée comme efficiente, la fiabilité de ces documents ne fait pas débat.

Ces audits étaient (et sont toujours, par période de transition, jusqu'au 1^{er} janvier 2024) obligatoires pour obtenir certaines aides financières, par exemple, Ma Prime Rénov Rénovation Globale, les éco-PTZ ou bien les CEE Rénovation globale (BAR TH 164 et 145).

L'arrêté du 21 septembre 2023² vient remplacer le contenu de l'audit énergétique attendu pour bénéficier des aides financières en remplaçant l'audit « incitatif » par l'audit « réglementaire ».

De nombreux acteurs de la filière regrettent cette harmonisation. Ils considèrent que l'audit incitatif permettait de dresser un instantané beaucoup plus précis de la performance thermique du bien dans le but de préconiser les travaux les plus adaptés à une rénovation performante.

Ils jugent cette harmonisation responsable de tirer vers le bas la filière des audits énergétiques.

² [Arrêté du 21 septembre 2023](#) modifiant l'arrêté du 17 novembre 2020 relatif aux caractéristiques techniques et modalités de réalisation des travaux et prestations dont les dépenses sont éligibles à la prime de transition énergétique

2- Comment disposer d'outils d'évaluation et de simulation fiables pour y adosser les politiques publiques ?

Les enjeux de fiabilisation portent principalement sur le DPE et vont se répercuter sur les audits réglementaires. Sous le vocable global de « fiabilisation » plusieurs enjeux sont à distinguer :

- La méthode de calcul utilisée est-elle robuste ? Les résultats correspondent-ils à une certaine réalité ? En d'autres termes comment conjuguer réglementaire et réel ?
- La méthode de production des DPE peut-elle être vérifiée ? Est-elle reproductible ?
- Le calcul permet-il une adéquation avec la volonté politique de l'habitat (son résultat pouvant déclarer un logement indécemment) ?
- Les logiciels sont-ils solides ? Ont-ils fait l'objet d'une validation réglementaire ?
- La réalisation est-elle suffisamment encadrée et les professionnels suffisamment formés ?
- Les fraudes sont-elles faciles ou restreintes ?
- Le document est-il lisible ou son interprétation peut-elle porter à confusion ?
- Les conséquences réglementaires semblent-elles proportionnées à ce diagnostic ?

Enjeux

Les différentes méthodes existantes

Liste non-exhaustive des principales méthodes, au sens larges, existantes ou en cours de construction permettant d'étudier les performances des bâtis :

- 3CL.
- TH-BCE (anciennement TH-C-E) et TH-C-Eex (RT2012 et bâtiment existant, méthode notamment utilisée pour les labellisations BBC-Effinergie).
- Calculs thermiques utilisant la méthode de la Simulation Thermique Dynamique.
- Calculs thermiques utilisant la méthode comportementale.
- CIBLE (en création), portée par le CSTB, Alliance HQE-GBC et Effinergie cette méthode a pour objectif de développer :
 - o Une méthode de calcul commune pour les bâtiments neufs, existants ou mixtes.
 - o Un jeu de données unique de description du bâtiment pour une saisie interopérable, simplifiée et plus fiable.
- SEREINE³ (en cours de fiabilisation) pour « Solution d'Evaluation de la performance Energétique Intrinsèque des bâtiments », développé par le CSTB dans le cadre de PROFEEL. Cette méthode a, pour l'heure, pour ambition d'apporter une solution prête-à-l'emploi pour analyser et mesurer objectivement l'efficacité des travaux juste après la livraison.
- Les tests d'étanchéité à l'air.
- Etc.

Le processus global de réalisation du DPE : une méthode de calcul réputée globalement fiable par la filière

La méthode de calcul du DPE et de l'audit réglementaire est la méthode « 3CL 2021, 5 usages ». Elle tend à s'imposer comme la méthode la plus utilisée. Elle est celle qui a été choisie pour porter les politiques publiques d'aides à la rénovation énergétique.

Cette méthode de calcul est réputée globalement fiable par la filière (NB : absence de consensus sur les bâtis complexes et/ou anciens) mais connaît des limites ne permettant pas une fiabilité absolue des résultats (liés par exemple à un contexte de réalisation ou une réalité d'usage).

³ L'outil SEREINE a été développé à l'origine pour mesurer la performance intrinsèque du bâtiment dans l'objectif de contrôler que les performances thermiques annoncées en phase de conception sont bien celles du bâtiment livré. La première version de Sereine servait à évaluer la performance intrinsèque des logements neufs. Une campagne de mesure est actuellement à l'œuvre sur toute la France pour tester la méthode développée pour la rénovation de maisons individuelles. Des recherches sont actuellement en cours pour appliquer la méthode à l'évaluation de rénovations des logements collectifs.

Les documents consultés et les entretiens réalisés ont fait état de plusieurs points de convergences et certains points de débats.

- **Les points de fragilités identifiés :**
 - o **La pénalisation des petites surfaces :** les petites surfaces sont à ce jour pénalisées dans les DPE dans la mesure où les consommations sont ramenées au m² de surface. Ce point ne remet pas en contexte la méthode mais son application à une réalité d'usage : il y a notamment un seuil minimal de consommation (eau chaude, chauffage, consommation électrique) affectée à une unité d'habitation, que cette dernière fasse 9 m² ou 30m².
 - o **La prise en compte du bâti ancien** et le recours trop important aux valeurs par défaut en raison du manque :
 - Du contexte de réalisation (absence de documents ou de connaissances par le propriétaire, méthodologie encourageant le recours aux valeurs par défaut, pression éventuelle du propriétaire etc.).
 - De l'absence d'expertise du diagnostiqueur permettant de qualifier précisément les matériaux constatés.
 - De la difficulté à avoir recours aux sondages destructifs (peur de dégrader, question de l'amiante, etc.).
 - o **Le bâti collectif :** il est nécessaire d'acter la primauté du DPE collectif sur les DPE logements dans le cadre de bâtiments collectifs.
 - o **Le traitement très faible du confort d'été qui est d'ailleurs décorrélé de l'étiquette énergétique** (en l'absence de climatisation).
 - o **L'absence de méthode de calcul commune entre le DPE neuf et le DPE « classique » ;** constat fait, avant l'évolution vers la 3CL-2021 et la TH-BCE 2020, d'une dégradation d'étiquette entre le DPE neuf et le DPE.
- **De plus, le document du DPE intègre aussi des parties d'analyse constituant ce que l'on peut appeler des « irritants de crédibilité »,** malgré un enjeu limité en termes d'information.
 - o La transposition des résultats en coût annuel d'énergie jugée dénuée de sens car calculée depuis un scénario d'occupation réglementaire et ne pouvant donc pas être appropriée par le ménage. De plus, même si le scénario était adapté, les coûts d'énergie étant volatiles il faudrait effectuer des mises à jour très régulières de ces derniers.
 - o Des recommandations d'usage articulant éléments purement informatifs et déclinaisons financières,
 - o Des recommandations de travaux réputées généralement non pertinentes
- **Les points de convergences :**
 - o Le choix d'une méthode privilégiant l'analyse intrinsèque du bâtiment est à privilégier par rapport à la méthode sur facture.
 - o Un enjeu de travailler sur un outil :
 - A la méthode reproductible (nécessaire à l'opposabilité).
 - Rapide d'exécution et à un coût abordable.
 - Accessible à des professionnels non experts.

Enjeux de formation et de structuration de la filière

Afin de fiabiliser les DPE et les audits il est essentiel de travailler à une meilleure structuration de la filière et tendre vers son harmonisation.

Une des pistes pour mieux structurer la filière est de répartir les responsabilités entre les différents acteurs, notamment dans la collecte des informations car sans information les valeurs par défaut sont sur-représentées et les évaluations moins fiables. L'enjeu est donc d'arriver à mobiliser l'ensemble de la chaîne sur cette collectes (syndics, gestionnaires, copropriétaires, propriétaires, etc.). Le carnet d'information du logement pourra être un outil utile en ce sens.

D'autre part, le GT salue les efforts fournis par la DHUP qui vont dans le bon sens, notamment sur la volonté de densifier les formations et augmenter le niveau des prérequis.

Ce travail est à poursuivre avec objectif de bien articuler/harmoniser les différentes filières existantes : DPE, audit réglementaire, audit incitatif.

Cela pourra se faire, entre autres, en consolidant encore les formations initiales nécessaires aux demandes de certifications, en créant des formations spécifiques et les promouvant, et, en développant des possibilités de formations continues avec des certifications qui valident les compétences réellement nécessaires.

Des enjeux assurantiels peu intégrés dans la réflexion

Les différents entretiens réalisés permettent de dresser le constat que les enjeux assurantiels semblent sous-estimés ; le secteur des assurances met un point d'alerte fort.

En effet, le métier de diagnostiqueur est un métier relativement récent et en évolution constante, ce qui contribue à la méfiance des assureurs qui ont besoin d'avoir du recul et des statistiques.

Avec le recul existant aujourd'hui, les assureurs font le constat que les résultats sont relativement peu bénéficiaires. Et depuis, le caractère opposable du DPE est apparu, puis celui de l'audit réglementaire. Cette nouvelle dimension, surtout pour les audits réglementaires et les préconisations opposables, induit un raisonnement évoluant d'une obligation de moyen à une obligation de résultat. Cela contribue notamment à réinterroger les responsabilités de chacun (responsabilité du diagnostiqueur/auditeur, du vendeur, de l'agent immobilier, de l'entreprise ayant réalisé les travaux, etc.).

Jusqu'alors, en cas de vente avec un DPE erroné, l'indemnisation par les diagnostiqueur était faite au titre de la « perte de chance » pour l'acquéreur et « dès lors que la production d'un DPE erroné est indemnisée sur le fondement de la perte de chance, le montant de l'indemnisation accordé par le juge du fond ne pourra pas couvrir la totalité des travaux nécessaires, sauf à constater qu'il était certain qu'en présence d'un DPE fiable les acquéreurs auraient pu obtenir un avantage équivalent au coût des travaux de réparation »⁴.

L'opposabilité (notamment des préconisations) remet en question cette façon de faire et pourrait tendre vers une couverture plus grande des préjudices constatés en cas de sinistre.

Or les capitaux déclarés sont aujourd'hui insuffisants, et en cas de sinistre, il y a un risque fort que les limites de garanties soient bien inférieures aux préjudices estimés.

Les coûts d'assurance risquent donc d'augmenter, et, les diagnostiqueur/auditeur en leur nom propre auront, par exemple, de grandes difficultés à perdurer car ils ne pourront probablement pas assumer les coûts d'assurance.

Plus globalement, les assurances ont besoin d'une homogénéité d'une filière à assurer. Elles cherchent un « point de mutualisation ». Ce point sera atteint si les assureurs sont rassurés ; cela passe notamment par une professionnalisation forte de la filière, des qualifications certifiées et fiables, des contrôles, des données statistiques en nombre suffisant, etc.

Les effets d'aubaine rencontrés (formations courtes valant équivalence de diplômes supérieurs, entreprises frauduleuses, diagnostiqueurs œuvrant sans assurances faute de contrôles et de peines suffisantes) contribuent à dégrader l'homogénéité et la fiabilité de la filière.

L'assurance va donc jouer un rôle de levier important qu'il convient de ne pas négliger. Levier d'autant plus fort que les risques pris seront jugés élevés (la question de la formation et des contrôles est donc centrale).

Il faut imaginer des interactions où plus les contrôles et la formation initiale seront sûrs et moins les assurances seront chères ; et vis-et-versa.

Travailler la confiance du public et des professionnels dans ces outils

Force est de constater que le DPE (surtout) est l'objet d'une forte absence de confiance tant du public que des professionnels.

⁴ ANIL : DPE erroné/indemnisation au titre de la perte de chance : <https://www.anil.org/documentation-experte/analyses-juridiques-jurisprudence/jurisprudence/jurisprudence-2013/dpe-erronee/indemnisation-au-titre-de-la-perte-de-chance/#:~:text=En%20pr%C3%A9sence%20d'un%20diagnostic,%C3%A0%20des%20conditions%20plus%20avantageuses.>

Il y a donc, tout d'abord, nécessité de travailler sur la formation et les contrôles renforcés des acteurs de la filière.

Ensuite, en limitant les « irritants » identifiés dans les DPE et en harmonisant les résultats, une partie non-négligeable du travail de confiance sera effectué.

L'autre partie réside dans la confiance du public dans le rendu et ses objectifs.

Pour ce faire, il faut repreciser l'intérêt des différents outils (via une communication par exemple) :

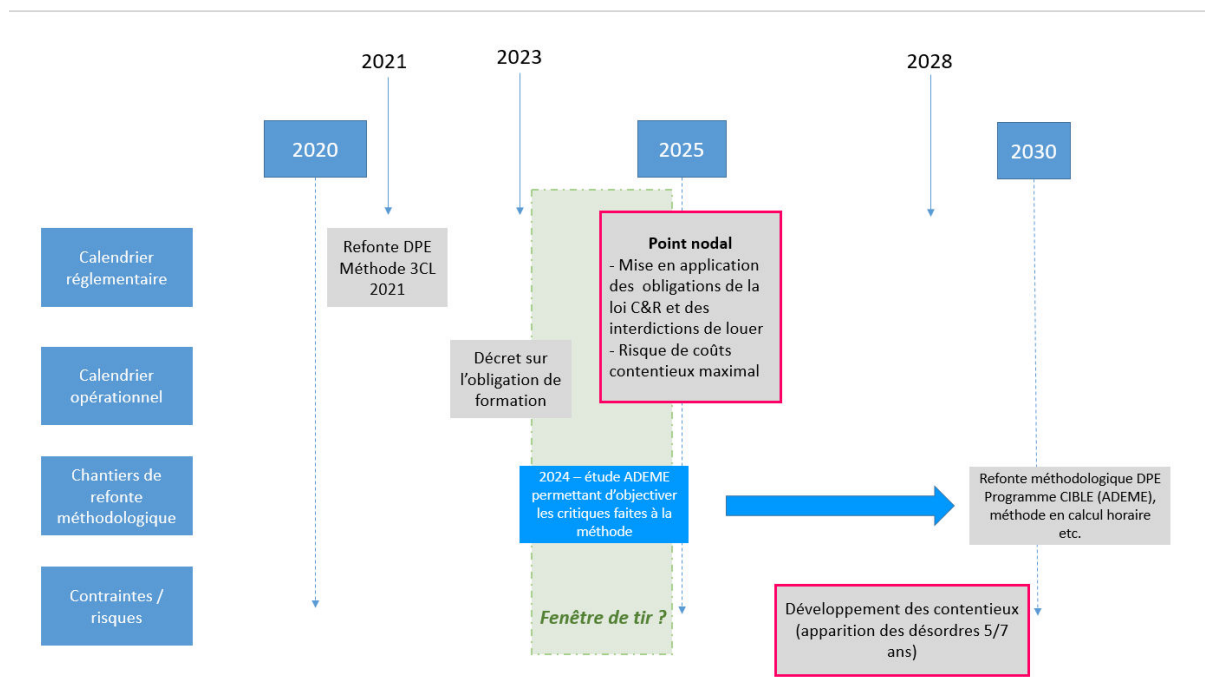
- **DPE** = photographie de la performance du bien (décorrélée de l'occupation), avec objectif de définir une étiquette intrinsèque du bâti.
- **Audit réglementaire** = DPE dans lequel sont ajoutés de préconisations de travaux avec projection d'atteinte d'étiquettes. Présence également d'estimatifs de travaux (et d'aides financières) et de gains énergétiques et financiers (calculés sur des valeurs et scénarios d'occupation standardisés => attention à bien communiquer sur ce point).
- **Audit incitatif** = évaluation énergétique dans laquelle sont retrouvées les étiquettes précédemment évoquées et ayant pour plus-value d'étudier l'usage réel des ménages dans le bâti. Les gains thermiques et économiques peuvent alors se rapprocher fortement des gains réels.

3- Pistes d'amélioration

Temporalité 2023-2025 : une fenêtre étroite à saisir pour fiabiliser les outils et organiser la transition

Le DPE a évolué rapidement sous l'effet de la commande publique sans que le logiciel soit revu en profondeur. Le perfectionnement du fonctionnement du moteur de calcul impliquerait notamment la mobilisation d'une expertise dédiée sur certains bâtis pour pouvoir limiter l'impact du recours aux valeurs par défaut. Beaucoup d'enjeux pèsent déjà sur le DPE (moins sur les audits : réglementaires et encore moins incitatifs).

- Actuellement, le volume de demandes de DPE est important (entre 60 000 et 90 000 DPE/semaine (source ADEME).
 - o Depuis le 1^{er} janvier 2023, interdiction de mise en location des logements consommant plus de 450 kWh/m².an en énergie finale (décret 2021-19 du 11 janvier 2021), et obligation de produire un DPE à la relocation. Forte demande du fait de cette introduction de la performance énergétique dans les critères de décence
 - o On constate un repli des assurances sans pour autant d'apparition forte de contentieux, ni locatifs (pas encore remontés à l'ANIL), ni concernant des désordres liés aux préconisations de travaux infondées (il faut attendre quelques années avant de voir apparaître les premiers désordres sur des pathologies, les premiers retours pourraient arriver vers 2026-2028, cela pourrait arriver plus vite sur la question du confort d'été).
 - o En 2023, le volume de rénovation dans l'individuel a marqué le pas en raison d'un effet ciseau entre la réduction de l'accès aux prêts, et l'inflation. Les audits réglementaires deviennent obligatoires pour déposer une demande de subvention, les aides vont devenir adossées à ces études > l'année 2024 peut être une année de « transition » permettant de consolider les outils et la filière.
- En 2025, les obligations réglementaires s'appliqueront de manière très forte, les évolutions sont donc à engager avant.



En synthèse :

- 2023-2025 : amélioration du DPE en amendant la méthode 3CL-2021, et, utilisation en parallèle des différents autres outils/méthodes en fonction de leurs points forts si nécessaire (bâti complexe, bâti ancien, collectif, etc.).
- Etudier dans quelle mesure la méthode SEREINE peut permettre d'accompagner la validation de l'efficacité des travaux énergétiques (dans le neuf, mais aussi dans la rénovation).
- 2030 : finalisation du projet CIBLE du CSTB.

NB : Le bâti complexe peut alors être entendu comme le bâti construit avec des matériaux non conventionnels ; il ne concerne donc pas tout le bâti d'avant 1948 et concerne certains bâtis post 1948 également. Par abus de langage la filière parle de « bâti d'avant 48 » ou de « bâti ancien » car il suit des modes de construction vernaculaires, également appelés traditionnels.

Adaptation du DPE, et, clarification des enjeux du DPE et de l'audit réglementaire

Objectifs à court terme

- **Concentrer le DPE sur les volets évaluation de la performance intrinsèque** du bâti.
 - Limiter les « irritants de crédibilité ».
 - Limiter les enjeux de recours et d'assurance liés à la présence de préconisations de travaux.
 - Alléger le DPE pour en faciliter une réalisation rapide et accessible à des professionnels non experts.
- **Instaurer l'audit réglementaire dans son rôle de préconisation** de travaux en renforçant la formation des personnes agréés à le réaliser.

Pistes concrètes à court terme

- **Alléger le DPE en limitant les « irritants de crédibilité » :**
 - Communiquer très largement sur le fait que le DPE ne reflète pas une consommation réelle du logement mais bien une consommation intrinsèque standardisée permettant de le comparer à d'autres logements sans tenir compte de l'influence des usagers.
 - Estimation des coûts annuels d'énergie du logement : non adaptée à une consommation réelle et volatilité des coûts de l'énergie > le supprimer.
 - Montants et consommations annuelles d'énergie > supprimer le volet frais annuel d'énergie (colonnes 2 et 3).
 - Recommandation d'usage pour votre logement. Actuellement ce volet croise éléments informatifs et déclinaisons pour un ménage moyen qui ne peut pas être fiable > rendre lisible son caractère informatif, et le faire évoluer avec une présentation de coûts moyens par typologies de foyer (cf. ADEME).
 - De même, nous préconisons de rassembler l'ensemble des éco-gestes n'ayant pas d'influence sur la note du DPE dans une même partie ou indiquer clairement le caractère informatif (par exemple le volet Recommandation d'usage de gestion et d'entretien des équipements).
 - « Travaux essentiels et à envisager » ce volet est purement informatif et réputé très peu fiable. Cette approche a été développée car les préconisations de travaux étaient alors un angle mort, comblé depuis par un autre outil. Nous préconisons de le supprimer au profit d'une orientation vers un audit réglementaire ou incitatif.
En cas d'impossibilité, car allant à l'encontre du corpus de loi encadrant les DPE, il serait intéressant d'étudier comment « déshabiller » cette obligation au maximum (par exemple en ciblant les éléments du bâti à améliorer mais en ne détaillant pas les travaux préconisés).

- *Ces « irritants de crédibilité » n'ont pas d'impact sur l'étiquette finale. Leur suppression n'entraîne pas de changement dans la note. Les deux types de DPE peuvent coexister. Le coût de limitation de ces « irritants » est donc nul.*
- **Afin de limiter les impacts négatifs sur certains types de parc** il nous semble nécessaire d'appliquer une révision légère du DPE (cf. propositions de Christian Cardonnel, en annexe).
 - Appliquer une modulation pour les logements de petite surface habitable comme cela est réalisé dans la RE2020. Cela peut être imaginé via le recours à une unité de base de type unité d'habitation. En effet au-delà de la réalité scientifique qui pénalise un logement de petite surface quand on rapporte sa consommation globale à une surface, il faut se poser la question de l'adéquation à la volonté politique (qui dit grande surface dit généralement consommation rapportée à l'habitant plus élevé).
 - Une éventuelle modulation en fonction des zones climatiques et de l'altitude (idem existante dans la RE2020).
 - Acter de la primauté du DPE collectif sur le DPE individuel afin de permettre une validité du DPE pour les logements collectifs. Le rendre opposable pour assurer une équité avec le DPE individuel (v. Annexe 3).
 - *Modifications à priori possibles en appliquant un correctif à partir du logiciel de l'ADEME > Coût engendré relativement faible car correspondant uniquement à une réédition avec la version modifiée du logiciel.*
- **Traitement du confort d'été** : Actuellement le confort d'été est absent du calcul de l'étiquette énergétique (sauf si un climatiseur est défini dans les hypothèses de calcul), que ce soit pour le DPE ou l'audit réglementaire.

Il est uniquement présent sous forme d'un indicateur insuffisant par rapport aux enjeux actuels (et à venir). Il y a cependant une demande sociétale forte d'une visibilité sur ce point. Quelques possibilités semblent se distinguer :

 - Renforcer les indicateurs du confort d'été, et la formation sur ce sujet afin de former les diagnostiqueur/auditeurs aux solutions spécifiques à son sujet, aux notions de déphasage thermique, d'inertie, car un bon confort en hiver n'est pas forcément synonyme d'un bon confort en été (court et moyen termes).
 - Créer une annexe spécifique avec un calcul pouvant être inspirée du calcul de l'indicateur « Degré Heure d'inconfort » utilisé par la RE2020 (norme NF 15 251) > Quid du coût supplémentaire par DPE et audit AER ?
 - *A moyen terme : enjeu de définition d'une méthode permettant de mieux appréhender le confort d'été dans les DPE et les audits AER.*
- **Améliorer la fiabilité et la confiance** :
 - **Contextualiser la fiabilité des hypothèses de calcul** : ajouter un « taux de recours aux valeurs par défaut », afin de contextualiser le DPE. L'étiquette obtenue est à mettre en regard avec le pourcentage de complétude des informations. Un DPE incomplet est un DPE peu fiable.
 - **Option 1** : pondérer le taux de recours aux valeurs par défaut avec l'âge du logement pour éviter de dégrader trop fortement le bâti ancien et d'engorger la filière audits AER.
 - **Option 2** : pas de pondération. Le DPE dans le bâti ancien sera structurellement dégradé par le recours à des valeurs par défaut. Cela reste cohérent avec le fait que le logiciel utilisé actuellement implique une expertise spécifique pour produire des analyses fiables sur le bâti ancien. Cela implique un surcoût sur le bâti > à comparer avec le coût de refaire tous les DPE.
 - **Option 3** : plus complexe, définir, par exemple, un seuil « normal » de recours à la valeur par défaut et le distinguer selon la période constructive. Plus le bâti

est ancien plus le recours est considéré comme normal ? Couplé à un pictogramme d'alerte quand le seuil défini est dépassé.

- **Définir un périmètre de validité du DPE « simple » correspondant aux contraintes du contexte d'utilisation** : proposer de rendre ce DPE « simple » non valable pour des bâtiments d'avant 1948 > orienter vers un diagnostiqueur spécialisé (ex. diagnostiqueur spécialisé bâti ancien (voir ci-après) ou vers un Bureau d'Etude Thermique détenteur d'un label RGE ou un architecte référencé sur France Rénov' (rubrique Audit énergétique) pour les audits (audit version « audit incitatif » - individuel ou collectif – si un label perdure à son sujet suite à l'harmonisation des audits évoquées ci-avant dans ce document).
L'orientation dans de tels cas vers un diagnostiqueur ayant passé la certification Audit Énergétique Réglementaire ne semble pas faire consensus, malgré la formation de 70 heures effectuée par les diagnostiqueurs concernés (voir ci-après dans la formation).
- **Accélérer le travail sur l'identifiant unique du logement** pour limiter les « DPE de complaisance », travail en cours ADEME / DGFIP.
- **Renforcer l'audit réglementaire qui assumerait la partie complexe du DPE.**
 - L'audit réglementaire aurait alors pour objet de développer la partie préconisation de travaux.
- **Demander des arbitrages et de la visibilité concernant la mise en application des évaluations énergétiques (DPE, audits ?) pour les territoires d'Outre-Mer**, qui semblent quelque peu laissés de côté et qui ont pourtant de réels besoins d'amélioration énergétique et de rénovation.

⇒ **Condition parallèle : Desserrer l'enjeu de volumétrie sur 2024 ?**

- En juillet 2023, 300 000 DPE ont été réalisés notamment dans le cadre de mise en relocation.
- Les besoins en audits sont liés à la dynamique de rénovation. Si 200 000 rénovations globales en 2024 ont été annoncées par le gouvernement, il est possible que ce volume ne puisse pas être atteint dès 2024 ce qui permettrait de prendre le temps de structurer et consolider la filière :
 - En 2023, le volume de rénovation dans l'individuel a marqué le pas en raison d'un effet ciseau entre la réduction de l'accès aux prêts et l'inflation. Les audits incitatifs ne font pas l'objet d'alertes sur leur qualité mais ils ne sont actuellement pas encore obligatoires pour déposer une demande de subvention.
 - Le futur schéma d'intervention qui doit être mis en œuvre au 1^{er} janvier n'a fait l'objet que de peu d'annonces officielles à ce jour (oct 2023). Il est probable que 2024 soit une seconde année de transition entre 2 volumétries d'intervention, année à mettre à profit sur la consolidation de la montée en compétence de l'ensemble de la filière de rénovation performante.
- Améliorer la qualité peut participer à desserrer l'enjeu de volumétrie en évitant la réalisation de « DPE de complaisance » (10% de doublons dans la base DPE actuellement évalués par le SDES).
- Redéfinir ce qui est entendu par « massification » en mettant cette définition en parallèle de la réalité et affiner les besoins de formations / certifications afin de fixer une augmentation progressive :
 - 200 000 rénovations d'ampleur par an. La filière RGE audit (individuel et collectif) compte déjà 1 300 auditeurs, cela leur demande un peu moins de 160 audits par an.
 - 9 000 diagnostiqueurs en capacité de faire 3-4 DPE par jour, cela permet de réaliser environ entre 5 et 7 millions de DPE par an.
 - Identifier plus clairement les besoins humains à mettre en face des ambitions.

Pistes concrètes à moyen terme

- **Travailler la convergence avec le modèle CIBLE** et l'aboutissement d'autres méthodes d'analyse éventuelles, afin de mieux appréhender le bâti ; donc donner aux diagnostiqueurs / auditeurs un meilleur outil sur lequel s'appuyer (pour notamment les effets de seuil et la prise en compte du confort d'été).
- **DPE / Audits réglementaire :**
 - o Retravailler la méthode de remplissage pour limiter le recours aux valeurs par défaut.
 - o **Limiter le risque de pression du propriétaire sur le réalisateur du diagnostic** > imaginer un système permettant de décorrélérer au maximum la réalisation des DPE des enjeux financiers l'entourant.
NB : Certains acteurs ont notamment évoqué sur ce sujet la mise en place d'un Diagnostic Immobilier Périodique (fonctionnant sur le modèle du Contrôle Technique Automobile) ; cette proposition ne fait pas consensus parmi les membres de ce groupe de travail, ni parmi les acteurs interrogés. D'autres solutions sont donc à imaginer mais l'enjeu demeure.
- **Repositionner le DPE et les audits dans une étape de la connaissance du bien et dans une stratégie de connaissance la plus exhaustive possible du parc de logements :**
 - o Articulation et cohérence des méthodes et expertises :
 - Articuler DPE ancien / étiquettes RT2012 et suivantes pour éviter les effets de seuil (s'appuyer sur les nouvelles et futures méthodes).
 - Réinterroger l'apport de la visite / conseils humains : quelle place laissée aux connaissances du diagnostiqueur / auditeur, à l'identification d'une stratégie de travaux qui peut sortir du champ réglementaire imposé par l'audit ?
 - o Travailler sur la connaissance exhaustive du parc de logement et de son amélioration
 - Travailler sur le N° unique du logement et du DPE.
 - Développer des visites post-travaux.
 - Faciliter l'accès aux informations issues du DPE pour les collectivités territoriales.

Certifications / Formations / Contrôles :

A court terme :

- **Renforcer la formation pour les DPE et l'audit réglementaire** (de manière globale et spécifique).
 - o L'arrêté du 20 juillet 2023 impose une augmentation de la durée de la formation des diagnostiqueurs, avec notamment l'étude de cas de bâti ancien. Ce premier pas, qui va dans le bon sens, semble insuffisant par rapport aux besoins d'expertise forte nécessaires pour évaluer avec fiabilité le bâti traditionnel et ne semble pas encore suffisant pour prémunir d'éventuelles préconisations de travaux génératrices de pathologies, ou même tout simplement non réalisables (contraintes architecturales, ABF, PLU, etc.).

C'est pourquoi nous préconisons de :

 - Développer/renforcer les formations DPE mention collectif.
 - Créer une spécialisation (certification/accréditation) DPE bâti traditionnel / bâti ancien permettant de mieux appréhender les :
 - Pathologies du bâti ancien.
 - Transferts hygroscopiques.
 - Spécificités de la thermique des bâtis anciens et les solutions d'améliorations techniques propres à ce type de constructions.
 - Nous préconisons d'y intégrer un parcours spécifique sur la réhabilitation des bâtis historiques et des constructions entrant dans le périmètre de secteurs sauvegardés. Et plus largement à la bonne prise en compte des documents d'urbanisme pouvant contraindre les préconisations de travaux.

NB : Il peut y avoir des contradictions entre travaux énergétiques et travaux patrimoniaux.
 - Un parcours sur les solutions pour améliorer le confort estival est également préconisé pour améliorer les préconisations établies, et éviter des futurs désordres futurs (question du déphasage thermique, des occultants extérieurs, casquettes, d'inertie, de sur-ventilation nocturne, etc.).
 - *Cette spécialisation bâti ancien / bâti traditionnel concernerait les DPE mais aussi les audits réglementaires.*
- **Renforcer fortement les contrôles**, ce qui implique également de former des personnes en capacité de faire ces contrôles.
 - o Proposition d'un contrôle longitudinal beaucoup plus efficace et économique basé sur l'analyse des données des DPE d'un diagnostiqueur. Ces données étant accessibles sur la base de données ADEME.
 - o Idée de requalifier une partie des diagnostiqueurs dans le contrôle des réalisations.
- **Engager un dialogue entre l'Etat et les assureurs :**
 - o Afin d'étudier et encadrer les solutions assurantielles à proposer aux acteurs de la filière. Pour le moment chaque assurance fait comme elle l'entend, avec beaucoup d'incertitude ; constat d'assurances qui rompent les contrats et se retirent du fait du risque encouru.
 - o Pour accompagner les assurances et l'ensemble de la filière à résoudre la question de la nécessité ou non de souscrire une assurance décennale en complément d'une RCP (responsabilité civile professionnelle) sur les questions de requalification en maîtrise d'œuvre en cas de litige du fait, notamment, des préconisations de travaux.
 - Les questions législatives, réglementaires et assurantielles doivent évoluer en même temps, sous risque de déstabiliser la filière.

A moyen terme :

- **Réaliser un travail nécessaire de structuration de la filière en :**
 - o Mobilisant tous les acteurs (syndics, gestionnaires, copropriétaires, propriétaires, etc.) dans la collecte des informations relatives au bâti afin de limiter le recours aux valeurs par défaut.
 - o Définissant une « charte de bonnes pratiques / cadre déontologique » pour les diagnostiqueurs / auditeurs, afin d'appuyer le caractère d'indépendance dont doit faire preuve ces prestations.

- **Développer un diplôme certifiant de type DU/BTS et/ou engager un contrôle des organismes de formation :**
 - o Travailler dès à présent sur une certification des organismes de formation des diagnostiqueurs et plus largement des thermiciens. Avec un référentiel reconnu par l'Etat.
 - La formation à l'audit énergétique n'est aujourd'hui, par exemple, pas suffisamment encadrée par l'Etat et certains organismes proposent des équivalents BAC+5 avec des formations allant de 12 à 41 jours.
 - o Décorrélérer au maximum les enjeux marchands des enjeux de formations.

- **Ne plus faire porter la certification uniquement « à la personne » :**

La certification de personnes, dispositif en place, est adapté pour les diagnostiqueurs indépendants.

Trois quarts des autres diagnostiqueurs sont, soit adossés à des réseaux de franchise, soit salariés de sociétés de diagnostics immobiliers de taille variable ou de bureaux de contrôle.

La certification de personnes induit que la formation initiale, la formation continue, la qualification et la surveillance sont confiées à des entreprises extérieures. Le réseau de franchise ou la société qui emploie le diagnostiqueur (la personne morale) est sorti de la boucle et n'est donc plus responsable.

 - o Faire porter la certification DPE (et certification audit réglementaire émanant de la spécialisation ad-hoc par un diagnostiqueur) à un combo « Entreprise-Personne ». Comme c'est le cas pour les auditeurs RGE.
 - o D'une manière plus large, un problème se pose du fait de l'accessibilité des audits réglementaires à des filières différentes avec des parcours de certification différents (n'ayant pas le même niveau de contrôle et donc de fiabilité).

- **Mettre en place un système de surveillance :**
 - o Travailler avec les organismes de certification (travailler par exemple avec le COFRAC, QUALITEL, mais aussi OPQIBI, QUALIBAT et les autres organismes de certification RGE en s'appuyant sur les travaux de l'AQC, du CSTB, du CEREMA, du FCBA, etc.).
 - o Développer les contrôles sur les DPE et les audits réglementaires réalisés.
 - o Appliquer une stratégie forte de contrôle des DPE/audits, ainsi que des réalisations. Travail à mener conjointement avec la DGCCRF et les organismes de contrôle.

**RAPPORT DU
GROUPE DE
TRAVAIL
“REDYNAMISER
LE LOCATIF
PRIVÉ”**

04

Filière “Redynamiser le locatif privé”

Décembre 2023

PAR LOÏC CHAPEAUX, PERSONNALITÉ QUALIFIÉE

Synthèse et propositions du groupe de travail

Avec près de 7,6 millions de logements en 2022, le parc locatif privé accueille 24,5 % des ménages, sans grande variation depuis le milieu des années 1990. Il vient loin derrière celui détenu par des propriétaires-occupants (57,2 %), mais devant le locatif social (18,3 %).

Il se distingue aussi du parc social par sa présence sur une grande partie du territoire, dans les grandes agglomérations, mais aussi au sein des territoires ruraux très peu ou peu denses (au sens des « catégories du rural » de l'Insee), où 18,5 % des ménages occupent un logement locatif privé *versus* 5,3 % pour le locatif social.

Le locatif privé s'avère quasi-exclusivement détenu par des ménages, précisément à 95,3 % en 2022. Leur large prédominance ressort historique, avec une accentuation au tournant des décennies 1980-1990 du fait du désengagement massif des investisseurs institutionnels, jamais réellement démenti depuis, malgré une petite et transitoire inflexion entre 2013 et 2021, sans suite du fait du retour des taux réels positifs. De plus, le champ d'intervention de ces acteurs se limite, sauf exceptions, à des immeubles entiers, situés dans les (plus) grandes agglomérations afin de modérer les coûts de gestion associés à cette classe d'actifs, en concurrence directe avec l'immobilier tertiaire et avec les obligations dans leur portefeuille. Par ailleurs, hors Action logement et CDC Habitat, les résidences gérées¹ (étudiantes, sénior, de tourisme, d'affaire, ...) connaissent une nette faveur chez les investisseurs institutionnels, alors que l'environnement réglementaire ressort plus contraignant pour le logement ordinaire. Le retour tant espéré de ces acteurs dans le résidentiel restera donc au mieux limité, au pire clairement infirmé.

En outre, la taille du parc locatif privé (sur tout le territoire) dépend de son alimentation par de la construction neuve. De fait, pour le logement existant, le solde des entrées sur les sorties s'affiche clairement négatif (déficit global d'environ 400 000 unités constaté entre 2007 et 2017, par exemple). Il pourrait le devenir encore plus (mais ce n'est pas démontré pour l'heure) sous l'effet des interdictions de louer des logements à (très) faible performance énergétique/écologique.

C'est donc bien le **soutien à l'investissement locatif des ménages, sous forme de dispositions dérogatoires (aujourd'hui Pinel/Pinel+) à une fiscalité de base peu favorable, qui permet à ce parc locatif privé de tenir son rang**. Il convient d'ajouter à ce stade que les dispositifs très « bordés », tels le « Denormandie dans l'ancien » ou Loc'Avantages, peinent à convaincre. Répondant à un souhait de meilleur contrôle par les Pouvoirs publics, ils se traduisent en production presque anecdotique (quelques milliers de logements tout au plus).

L'ensemble de ces éléments conduisent le groupe de travail à proposer un *aggiornamento* de la fiscalité s'appliquant au ménage qui investit dans un logement, neuf ou existant, pour le louer, afin de lui reconnaître son rôle d'acteur économique.

¹ Avec espaces communs et services collectifs hôteliers ou para-hôteliers, gérés par un professionnel.

Proposition 1 — Plutôt que la combinaison d'une lourde fiscalité compensée par des dispositions dérogatoires car ce parc reste indispensable, le groupe de travail préconise la **mise en place, au titre du régime général, d'un « statut du bailleur privé »** qui reposerait sur le principe économique de l'amortissement d'un investissement. Très synthétiquement, son architecture se déclinerait ainsi :

- amortissement du bâti pendant 50 ans, soit un taux de 2 % l'an, applicable dans le neuf et dans l'existant pour l'ensemble des logements locatifs (stock et flux) ;
- amortissement des gros travaux sur 15 ans (favorable à la rénovation énergétique globale dans l'existant et à l'entretien du parc) ;
- déductibilité sans limite des intérêts d'emprunt, des petits travaux et des charges locatives des revenus fonciers bruts ;
- déficit foncier imputable sans limite sur le revenu global positif ;
- taxation des éventuelles plus-values inchangée (pas de réintégration des amortissements déduits).

Ce régime général prendrait la place de tous les dispositifs dérogatoires actuels, exception faite du « Malraux » qui répond à d'autres objectifs (préserver le patrimoine historique et architectural français). Pour les plus petits investisseurs, le régime micro-foncier serait maintenu et actualisé. Le calibrage de ce nouveau régime conduit à estimer qu'il ne présenterait structurellement pas de surcoût par rapport à la situation actuelle.

Proposition 2 — Pour inciter à des engagements plus marqués en termes d'intérêt général (pratique de loyers intermédiaires, voire sociaux ; mise ou remise sur le marché locatif de biens de très grande qualité écologique, notamment dans le cadre de réalisation de logements neufs ou de rénovations énergétiques performantes, ...), le groupe de travail préconise d'**adjointre au régime général des possibilités de suramortissement**. Le nombre de ces possibilités devrait toutefois rester limité, afin d'éviter le « mitage » du régime général.

Par ailleurs, dans la lignée du souhait exprimé par le gouvernement de remobiliser l'épargne financière longue vers le logement, le groupe de travail suggère que soit mise à l'étude l'édiction de nouvelles règles d'affectation, s'appuyant sur la porte ouverte par la Loi industrie verte.

Proposition 3 — Fixer une part minimale d'unités de compte (SCPI ou FCPI) « logements » au sein des allocations d'actifs des Plans d'épargne retraite (PER) à gestion pilotée à horizon, ainsi qu'aux contrats d'assurance-vie.

D'autres propositions, émises par les membres du groupe de travail mais non retenues par la majorité des participants, figurent à l'annexe 3.

Le groupe de travail tient enfin à souligner le **caractère d'urgence que présente l'étude approfondie par le gouvernement de ces propositions**. De fait, la **crise du logement n'épargne pas le locatif privé**, loin de là, et trouve même une nouvelle acuité avec les interdictions de louer à venir. Or, en volume, c'est dans ce parc que sont logés la majorité des ménages modestes, qui ne trouveront pas d'alternative alors que les files d'attentes dans le locatif social de droit s'envolent faute de production.

Sommaire

I.	Photographie du secteur et dynamiques à l'œuvre.....	
I.1.	Poids du secteur, localisation et détention.....	
I.2.	La détention du parc locatif privé : ménages et personnes morales.....	
II.	Éléments de typologie du parc locatif privé.....	
II.1.	Qui détient quels types de logements ?.....	
II.2.	La qualité énergétique du parc locatif privé.....	
II.3.	La question du logement intermédiaire et des niveaux de loyers.....	
III.	Alimentation du parc et rôle des dispositifs de soutien.....	
IV.	Le mantra du retour des institutionnels.....	
V.	Propositions du groupe de travail.....	
V.1.	Mettre en place, au 1 ^{er} janvier 2025, un régime unique pour les ménages bailleurs privé, en remplacement des dispositifs fiscaux dérogatoires.....	
V.2.	Prévoir des incitations complémentaires au statut du bailleur privé, sous forme de suramortissement, pour encourager des engagements d'intérêt général plus marqués.....	
V.3.	Orienter une petite part de l'épargne financière longue des ménages vers le logement locatif.....	

Le groupe de travail dont ce document synthétise les réflexions se composait de :

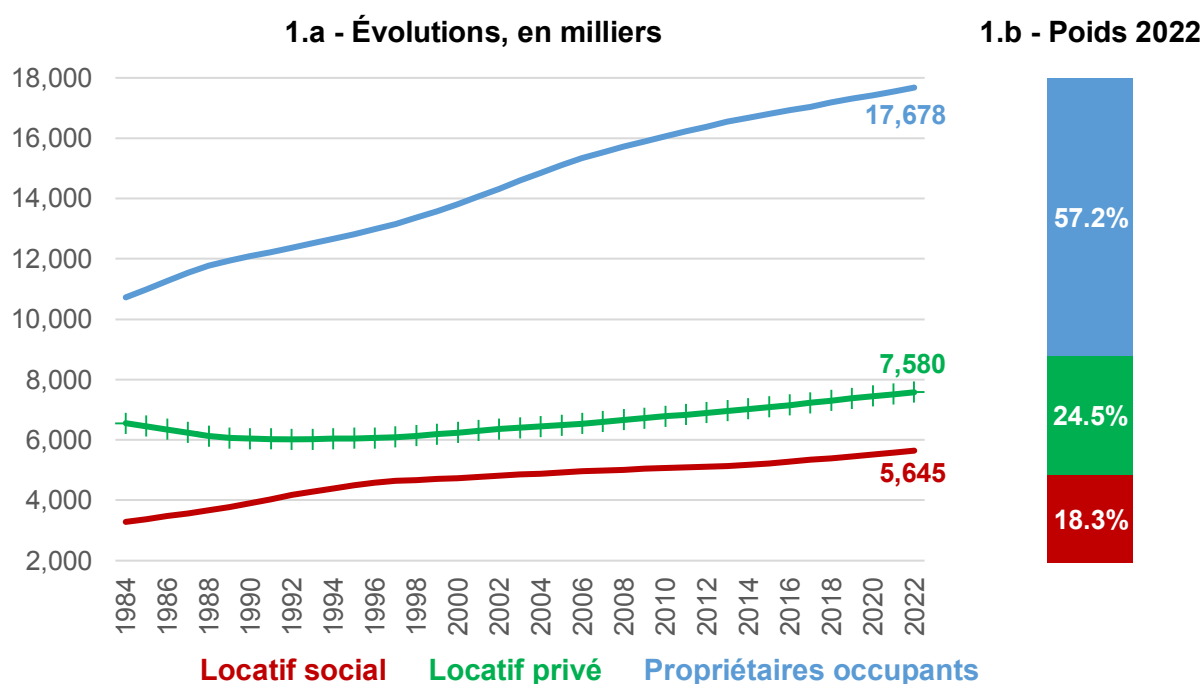
- Nicole Chavrier et Christine Passeman pour le groupe BPCE
- Dorine Branget et Odran Maury pour la Fédération Soliha ;
- Didier Bellier-Ganière pour la Fédération des promoteurs immobiliers de France (FPI) ;
- Nathalie Ezerzer et Loïc Quentin pour la Fédération nationale de l'immobilier (Fnaim) ;
- Henry Buzy-Cazaux, personnalité qualifiée au CNH ;
- Pierre Hautus pour Plurience ;
- Géraud Delvolvé pour l'Union des syndicats de l'immobilier (Unis) ;
- Roselyne Conan pour l'Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil) ;
- Denise Partouche, Jean-Luc Mermillon et Loïc Chapeaux pour la Fédération française du bâtiment (FFB).

I. Photographie du secteur et dynamiques à l'œuvre

I.1. Poids du secteur, localisation et détention

Selon le rapport du compte du logement², en 2022, le locatif privé rassemblait près de 7,6 millions de logements, soit 24,5 % du parc de résidences principales, derrière celui détenu par des propriétaires-occupants (57,2 %), mais devant le locatif social (18,3 %). Son poids a peu varié depuis le milieu des années 1990 et ressort même quasiment stable depuis le milieu de la décennie 2010 (cf. graphique 1).

Graphique 1 – Le parc de résidences principales par statut d'occupation



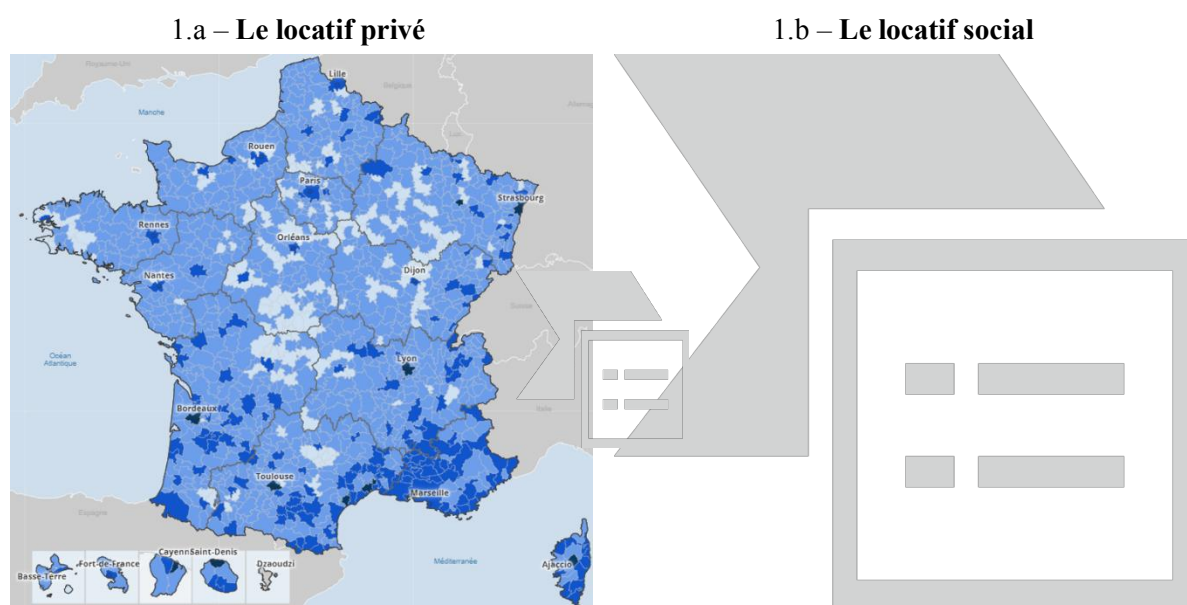
Source : Rapport du Compte du logement 2022, op. cité.

Le parc locatif privé s'avère très présent sur le territoire national, bien plus que le locatif social assez concentré dans certaines régions (cf. cartes 1.a et 1.b). De plus, on relève une césure assez claire, liée notamment à l'histoire industrielle du pays, entre :

- la moitié nord du pays, où le parc locatif social ressort assez important, faisant parfois même jeu égal avec le locatif privé comme dans les environs de Lille, la Communauté urbaine du Grand Reims, la pointe du Cotentin ou le long de la Seine Normande ;
- la moitié sud de la France où, hors quelques grandes agglomérations (Métropole d'Aix-Marseille-Provence, Grand Lyon et quelques EPCI de l'Ain, Bordeaux Métropole essentiellement), le parc social s'avère très clairsemé, le secteur privé constituant alors la grande majorité du parc locatif.

² [Rapport du Compte du logement 2022](#), septembre 2023, Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires / Commissariat général au développement durable / Sous-direction des statistiques du logement et de la construction / Service des données et études statistiques (SDES), 68 pages + annexes

Carte 1 – Poids du parc locatif (données 2020, à l’EPCI)



Source : Insee, Statistiques locales.

Une autre approche, selon les « catégories du rural » de l’Insee³, renforce le constat précédent (voir tableau 1).

Tableau 1 – Répartition du parc de résidences principales par catégorie du rural (données 2020)

(Poids en ligne)	Propriétaires	Locatif privé	Locatif social	Logé gratuitement
Rural autonome très peu dense	81,3 %	14,3 %	1,3 %	3,1 %
Rural autonome peu dense	71,9 %	19,4 %	6,2 %	2,4 %
Rural sous faible influence d'un pôle	75,4 %	17,5 %	5,0 %	2,1 %
Rural sous forte influence d'un pôle	78,4 %	15,3 %	4,6 %	1,7 %
Urbain densité intermédiaire	58,2 %	24,0 %	15,6 %	2,2 %
Urbain dense	42,7 %	33,4 %	21,7 %	2,3 %
Ensemble	57,5 %	25,6 %	14,7 %	2,2 %

Lecture : dans le rural autonome très peu dense, 14,3 % des ménages résident dans le locatif privé.

Source : calculs FFB d’après Insee.

De fait, au sein des territoires ruraux très peu ou peu denses, le locatif privé s’avère bien représenté (18,5 % du parc), certes loin derrière la propriété immobilière (73,6 %), mais clairement devant le locatif social (5,3 %). C’est encore le cas dans le rural sous influence faible ou forte d’un pôle, soit le périurbain

³ Voir Cristina D’Alessandro (Cnis), David Levy (Insee), Théodore Regnier (ENS), 2021, « [Une nouvelle définition du rural pour mieux rendre compte des réalités des territoires et de leurs transformations](#) » in La France et ses territoires – Edition 2021, collection INSEE Références, 29 avril.

(respectivement 16,3 %, 77,0 % et 4,8 %), mais l'écart se réduit nettement dans les zones urbaines (respectivement 29,4 %, 49,3 % et 19,1 %).

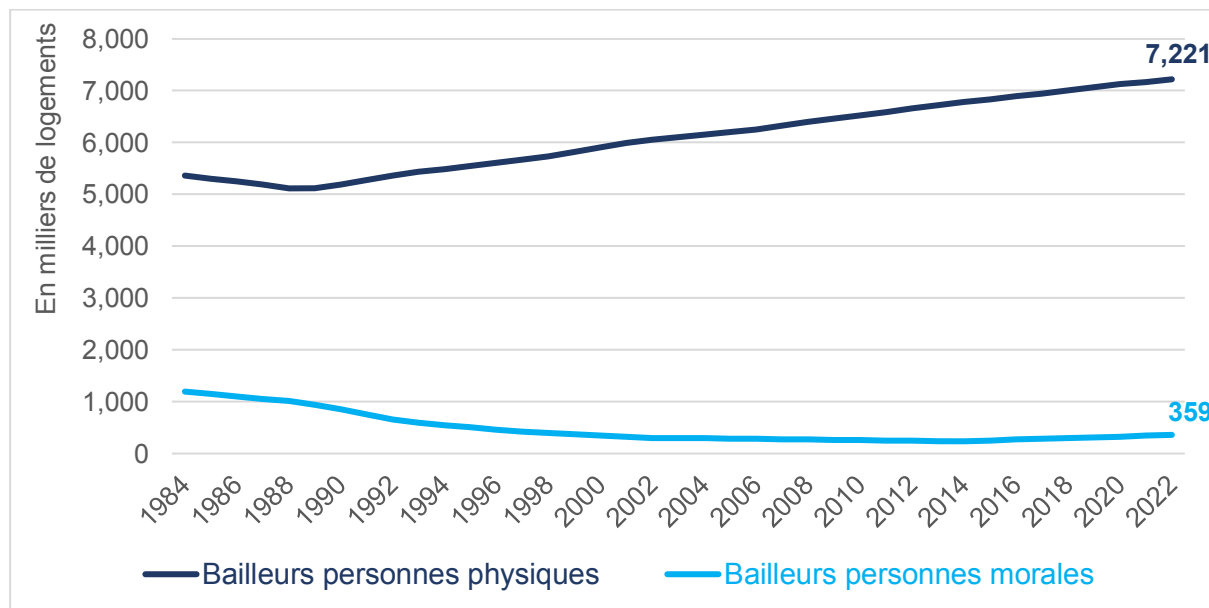
En d'autres termes, le parc locatif privé joue un rôle crucial :

- en zone urbaine où il loge près de 30 % des ménages ;
- dans les territoires ruraux où il représente la seule réelle alternative à la propriété pour un-sixième des ménages.

I.2. La détention du parc locatif privé : ménages et personnes morales

Il faut distinguer, au sein du parc locatif privé, les biens détenus par les bailleurs personnes physiques (les ménages) et ceux propriété de personnes morales, essentiellement des investisseurs institutionnels (employeurs, caisses de retraites, sociétés familiales de tailles diverses, sociétés cotées dédiées et autres véhicules recueillant de l'épargne auprès des ménages ou de gestionnaires d'actifs – assurances, fonds de pension, etc.–, mais aussi opérateurs tels CDC Habitat ou In'LI – groupe Action logement). Du fait du désengagement des acteurs professionnels au tournant des décennies 1980-1990, l'essentiel du parc locatif privé se trouve détenu par des ménages (voir graphique 2) : de 81,8 % en 1984 (pour un peu moins de 5,4 millions de biens), la proportion de logements concernés progresse sans discontinuer jusqu'à atteindre 95,3 % en 2022 (pour un peu plus de 7,2 millions de logements). Dans le même temps, le nombre de logements détenus par les professionnels tombe – sans discontinuer – de près de 1,2 million à 359 000 (de 18,2% du parc locatif privé à 2,4 %).

Graphique 2 – Répartition du parc locatif privé par nature de bailleur



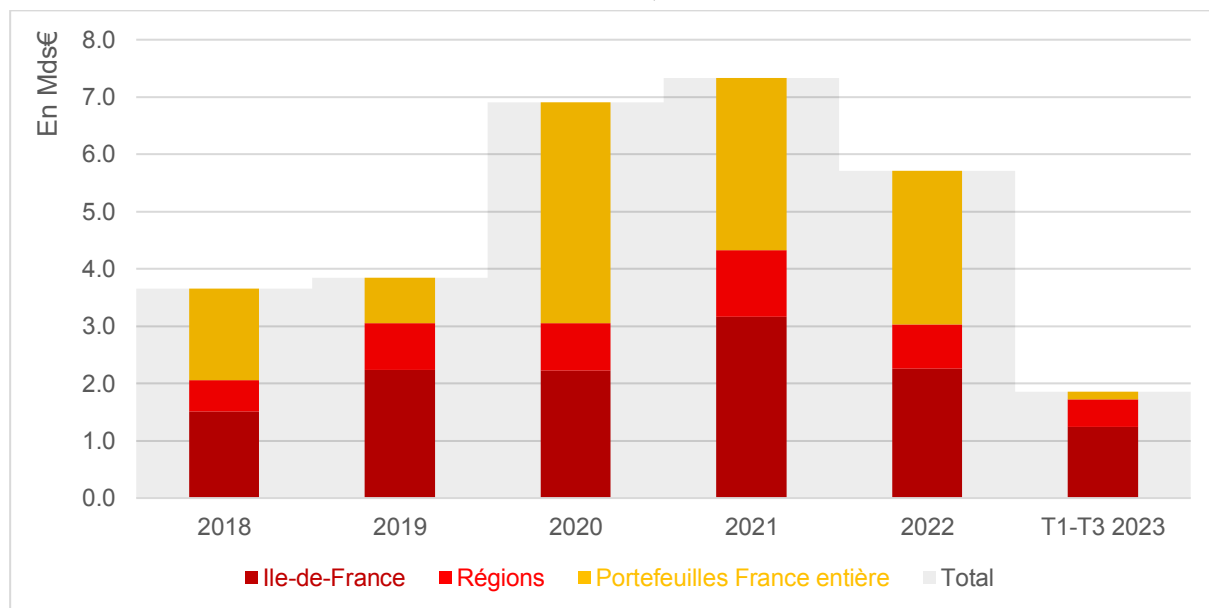
Source : Rapport du Compte du logement 2022, op. cité.

Auditionné par le groupe de travail, Christian de Kerangal, directeur général de l'Institut de l'Épargne Immobilière et Foncière (IEIF) explique cette désaffection par deux raisons majeures : la nécessité, pour les compagnies d'assurance, de vendre leur parc de logements amorti de longue date, qui plus est générateur d'importantes plus-values, pour compenser les pertes enregistrées durant la crise des années 1990 et, plus structurellement, des rendements devenus supérieurs dans l'immobilier commercial.

Toutes les annonces relatives au retour sur le marché des investisseurs institutionnels peinent à trouver une réelle concrétisation dans les faits. Certes, la lecture des données du compte du logement déjà cité montre une progression spectaculaire depuis le point bas de 2013, de plus de 50 %. Toutefois, en termes de volumes, les chiffres ressortent moins impressionnants puisqu'on passe de 237 000 logements à 359 000, soit 121 000 de plus contre près de 500 000 pour les bailleurs personnes physiques sur la même période.

Sur les premiers mois de 2023, les tendances ressortent clairement au repli. Cela vaut pour l'ensemble de l'immobilier et singulièrement pour le logement (voir graphique 3). Les analyses du GIE Immostat signalent ainsi que le compartiment du résidentiel en France s'affichait, chez les investisseurs institutionnels, à 7 milliards d'euros fin 2021, puis à 5 milliards d'euros en 2022, avant de tomber à moins de 1,9 milliard d'euros sur les trois premiers trimestres 2023. De plus, cette chute affecte avant tout le logement ordinaire (1 milliard d'euros, en baisse de 71 % par rapport aux trois premiers trimestres de 2022), alors que les résidences gérées (pour étudiants ou seniors hors EHPAD, *coliving*) résistent (813 millions d'euros, soit « seulement » -16 %) en raison de leur potentiel de rentabilité locative supérieur.

Graphique 3 – **Investissement résidentiel en France des investisseurs institutionnels** (volume global des actifs résidentiels vendus en bloc pour un montant acte en main de plus de 1 million d'euros)

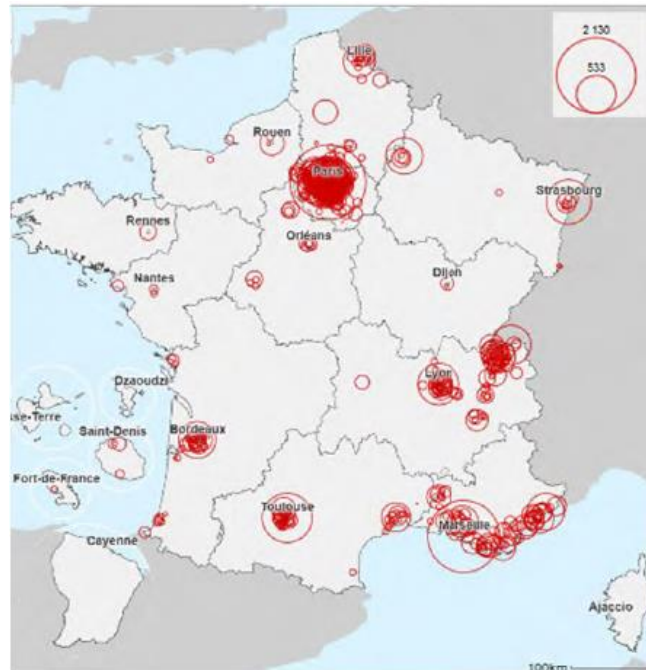


Source : GIE Immostat.

Par ailleurs, le parc locatif privé détenu par les personnes morales se situe très largement dans les plus grandes agglomérations, majoritairement sous forme d'immeubles détenus en monopropriété. Un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du

développement durable⁴ sur la base des agréments de logement locatif intermédiaire (LLI) de 2014 à 2020 l'illustre bien (cf. carte 2).

Carte 2 – Implantation par commune des LLI agrés entre 2014 et 2020



Source : rapport IGF-CGEDD, op. cité, p. 23.

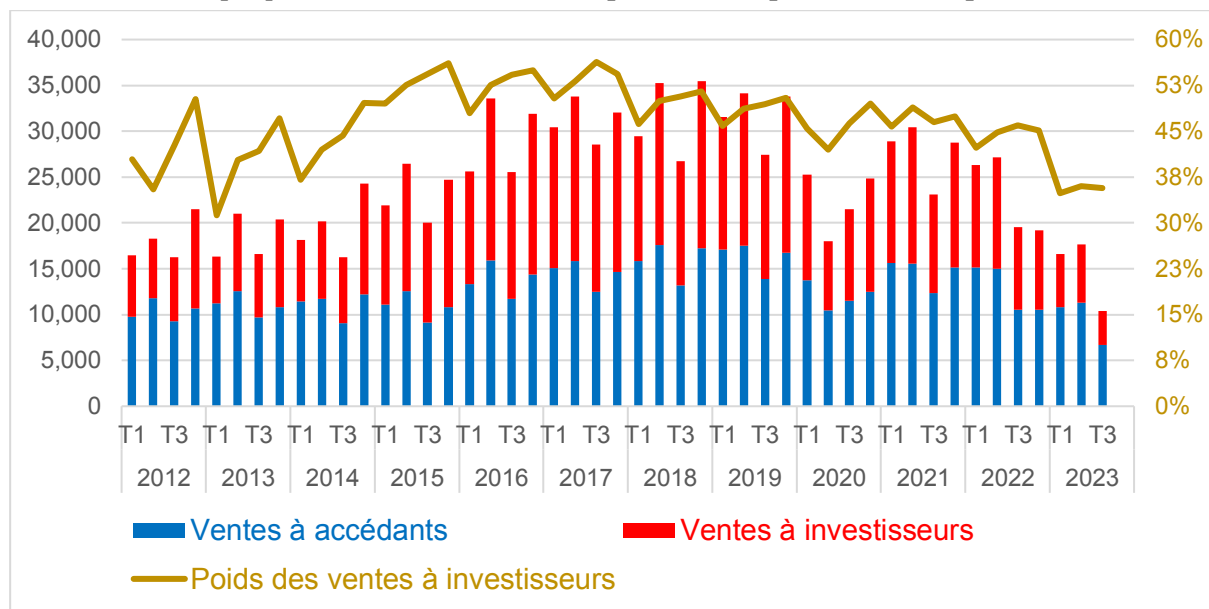
Les auteurs écrivent ainsi que « tous les acteurs rencontrés par la mission ont insisté sur l'attention portée à l'existence d'une demande suffisante quand ils choisissent les territoires sur lesquels ils investissent. [...] Ainsi les deux-tiers des logements agrés entre 2014 et 2020 l'ont été en zone A ou A bis, la zone B1 qui regroupe 55 % des logements mis en location par des particuliers dans le cadre du dispositif Pinel ne représente que 33 % des logements agrés pour les investisseurs institutionnels » (p. 12). La zone B2 n'apparaît pas du tout et la zone C compte pour 0,1 % du parc de logements intermédiaires de ces acteurs. Les auteurs soulignent, de plus, que « au sein de ces zones, les constructions des institutionnels se concentrent dans les grandes agglomérations ».

Rien ne permet de dire qu'il en va autrement aujourd'hui ou pour l'ensemble de leur parc. De fait, Christian de Kerangal, tout en signalant que le champ des territoires concernés semblait s'ouvrir un peu, notamment grâce aux fonds gérés par Ampère Gestion (pilotes par CDC Habitat, et alimentés par 18 institutionnels français) dans le secteur du logement intermédiaire, confirme que ces acteurs ne visent pas les zones peu ou pas tendues, où la valeur immobilière stagne voire diminue. Le maillage assez fin du territoire par le locatif privé, s'il perdure, continuera donc de relever avant tout des ménages désireux d'investir dans l'immobilier.

⁴ Alexandre Jevakhoff, Vincent Constanso, Cédric Dutruel, Léa Texier (Inspection générale des finances) et Marianne Leblanc Laugier, Luc Bégassat, Jacques Friggit (Conseil général de l'environnement et du développement durable), 2021, [Développement de l'offre de logement locatif intermédiaire par les investisseurs institutionnels](#), avril, 57 pages + annexes.

Pour ce qui concerne les ménages investisseurs, la situation récente ressort marquée par un net repli. À défaut de données globales, l'observatoire de la FPI relatif aux ventes des promoteurs (en neuf ou assimilé -restructuration de bien) permet de les distinguer selon leur destination prévue (cf. graphique 4).

Graphique 4 – Ventes au détail des promoteurs, par destination prévue



Source : FPI, Observatoire de l'immobilier.

L'évolution sur les derniers trimestres se caractérise par deux mouvements concomitants :

- une chute globale des ventes au détail (en glissement sur les trois premiers trimestres de 2023, -38,7 % par rapport à 2022, -51,9 % par rapport à 2019 -avant crise sanitaire- et -51,1 % par rapport au point haut de 2018) ;
- un effondrement encore plus marqué pour celles destinées à l'investissement (toujours en glissement sur les trois premiers trimestres, en 2023 et par rapport aux mêmes années que précédemment, respectivement -50,8 %, -64,4 % et -64,6 %).

En termes de ventes au détail à investisseurs, en 2023, le cumul des trois premiers trimestres se révèle donc le plus mauvais depuis 2012 au-moins (date d'origine de la série).

Par ailleurs, les chiffres relatifs au parc locatif privé conventionné s'inscrivent dans la même tendance au repli des flux. La transformation du dispositif « Cosse-Louer abordable » en Loc'Avantages (voir annexe 1) dans l'espoir de renforcer sa diffusion semble ne pas déboucher (voir tableau 2) : le premier accompagnait la mise sur le marché de 8 000 à 10 000 logements conventionnés chaque année, avec ou sans travaux ; le second s'est maintenu à de tels niveaux en 2022, avant de reculer selon les premières tendances 2023. D'ailleurs le jaune budgétaire sur les dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements mentionne que « le bilan à fin juillet 2023 montre une dynamique comparable à celle de 2022 (et 2021) pour les conventions avec travaux, mais en retrait par rapport à 2022 pour les conventions sans travaux, tout en étant comparable à 2021 » puisque « la massification du conventionnement n'est pas encore constatée ».

Tableau 2 – Nombre de logements conventionnés avec Loc’Avantages

	Objectif 2022	Bilan 2022	Objectifs 2023	Janv-mai 2023*
Conventionnement avec travaux	5 638	4 908	5 952	1 322
Convention sans travaux	--	4 777	--	1 240
Nombre de primes pour l’intermédiation locative	2 500	1 762	1 955	566

* Sur les cinq premiers mois de 2022 on dénombrait respectivement 1 516 et 2 166 conventionnements avec et sans travaux)

Source : Comité des partenaires Loc’Avantages.

De plus, le recours à ce dispositif s’avère très concentré sur quelques départements, principalement le Nord, le Pas-de-Calais, la Moselle, le sud-ouest des Pays-de-la-Loire et le pourtour du Golfe du Lion hors le Var (voir annexe 1).

La faible diffusion se constate également pour le « Denormandie dans l’ancien ». En effet, le jeune budgétaire déjà cité souligne la « réelle adhésion des élus [locaux] » à ce dispositif ouvert aux 222 communes du programme « Action Cœur de Ville », mais présente aussi des effectifs de bénéficiaires quasiment anecdotiques⁵ (voir tableau 3).

Tableau 3 - Denormandie dans l’ancien - Évolution du coût de la dépense et du nombre de bénéficiaires

	2020	2021	2022	Prév. 2023	Prév. 2024
Dépense fiscale (M€)	0,5	1	5	8	10
Nombre de ménages bénéficiaires	245	606	881	nd	nd

Source : DGFIP.

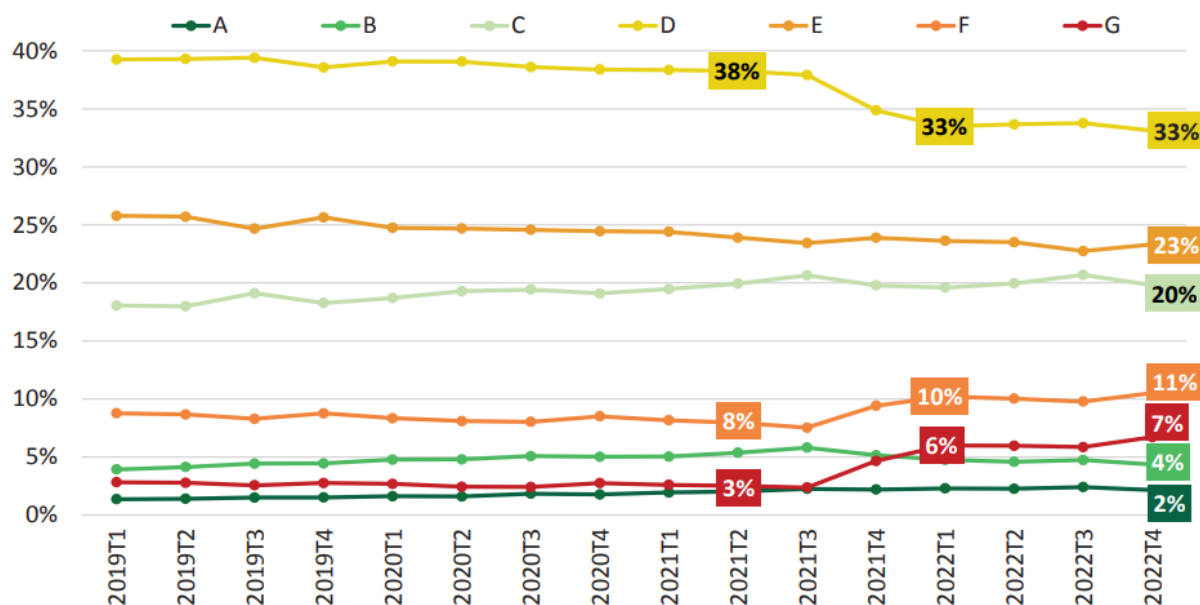
Par ailleurs, la note de conjoncture d’octobre 2023 des Notaires de France⁶ laisse craindre une chute de la location nue dans l’existant, liée aux contraintes de qualité énergétique qui s’y imposent progressivement (voir II.2). De fait, ils signalent qu’en France métropolitaine (hors Corse) « la part de logements anciens vendus d’étiquettes énergie F et G est passée de 11 % à 16 % entre le 2^{ème} trimestre 2021 et le 1^{er} trimestre 2022. La hausse est plus importante pour les logements de classe G,

⁵ Plus globalement, dans Primeview (juillet 2022), « [Le logement intermédiaire en France : état des lieux & analyse comparative des dispositifs fiscaux incitatifs \(Pinel vs. LLI\)](#) », 75 pages + annexe, ce cabinet signale que « parmi les trois principaux dispositifs mis en place pour inciter la construction de logements intermédiaires (Prêt Locatif Intermédiaire ou PLI, défiscalisation avec aujourd’hui le Pinel, Logement Locatif Intermédiaire ou LLI), seule la défiscalisation s’est montrée véritablement efficace. Jusqu’à présent, la défiscalisation (avec 552 000 logements, dont 197 000 pour le Pinel) surpasse le volume de logements créés via les financements aidés : 145 000 logements pour le PLI et le LLI pour développer l’offre intermédiaire. Ces chiffres ne reflètent toutefois pas le stock total de logements intermédiaires créés depuis 20 ans grâce aux dispositifs fiscaux incitatifs pour les bailleurs particuliers : nous estimons le nombre de logements intermédiaires créés à 930 000 entre 2000 et 2018 » (p. 2).

⁶ Notaires de France, [Note de conjoncture immobilière - octobre 2023](#), partie relative à la [valeur verte des logements en 2022](#).

passant de 3 % à 6 % contre de 8 % à 10 % pour ceux de classe F. Cette modification intervient, en particulier, dans le courant du 2^{ème} semestre 2021, à la suite de la révision du mode de calcul du DPE, mais également à la suite des premières annonces d'exigences minimales de performance énergétique. Jusqu'au début de l'année 2023, la part des logements anciens vendus d'étiquettes énergie F et G continue de croître, mais bien plus faiblement, atteignant ainsi 18 % au 2^{ème} trimestre 2023 (soit +7 points en deux ans) » (voir graphique 5).

Graphique 5 – Part des ventes de logements anciens selon l'étiquette énergétique en France métropolitaine (hors Corse)



Source : Notaires de France, op. cité.

Le phénomène s'observe notamment dans les grandes agglomérations puisque « en 2022, environ une vente sur trois d'appartements d'étiquettes F ou G intervient dans une ville de plus de 100 000 habitants contre une sur quatre un an plus tôt, soit une hausse d'environ 10 points, alors que l'augmentation sur l'ensemble des ventes n'est que de 2 points ».

Comme signalé lors des échanges du groupe de travail, le risque premier réside dans la transformation de ce parc soit en location meublée touristique (non soumise aujourd'hui aux règles de performance énergétique), soit en « location grise », ne respectant pas la réglementation. Mais le risque existe aussi d'une simple sortie du parc locatif, au travers d'une vente avec forte décote à des accédants modestes qui ne pourront sans doute guère réaliser des travaux par la suite. On ne peut toutefois documenter ce point pour l'heure.

II. Éléments de typologie du parc locatif privé

II.1. Qui détient quels types de logements ?

Selon la dernière étude du groupe BPCE sur le sujet⁷, à la mi-2022, parmi les Français, 13 % détenaient un bien locatif seul ou à plusieurs, en direct ou via une société civile immobilière (SCI). Fort logiquement, ils relèvent principalement des classes moyennes et supérieures, avec une petite surreprésentation des 50-64 ans (16 %).

Parmi les ménages bailleurs, 62 % correspondent à de véritables « investisseurs locatifs » au sens où ils ont acquis un bien à cette fin (32 % ont hérité ou reçu en donation le bien, 15 % mettent en location leur ancienne résidence principale). Ils s'avèrent alors un peu plus âgés (60 % affichent plus de 50 ans, *versus* 52 % pour l'ensemble des bailleurs) et un peu plus aisés (le revenu mensuel du foyer dépasse 5 000 € dans 38 % des cas et 40% disposent d'un patrimoine financier supérieur à 100 k€, *versus* respectivement 33 % et 21 %). Ils s'intéressent aussi plus au neuf (50 % ont acheté au moins un tel bien, *versus* 30 %). Il faut toutefois signaler que des travaux conduits en 2019 par le cabinet Primeview⁸ montraient que, sur la période 1997-2019, le profil-type de l'investisseur dans l'immobilier locatif avec aide fiscale se résumait ainsi : un salarié d'environ 47 ans, vivant en couple avec deux revenus, majoritairement inférieurs à 72 k€ par an et imposé la plupart du temps (93,7 % des cas) à un taux marginal inférieur ou égal à 30 %.

L'étude BPCE signale que 62 % de l'ensemble des ménages bailleurs louent un seul bien, mais que 3 % détiennent au-moins six logements, **proportions en ligne avec les estimations de l'Insee**⁹ : sur la base de données de 2017, elle retient que 62 % des bailleurs louent un seul bien, mais souligne que 50 % du parc se trouve détenu par les 3,5 % de propriétaires de cinq logements et plus (y compris résidence principale et/ou résidence secondaire). Par ailleurs, selon les travaux de BPCE, 52 % des bailleurs personnes physiques investissent dans l'immobilier depuis au-moins cinq ans, et 27 % depuis plus de dix ans.

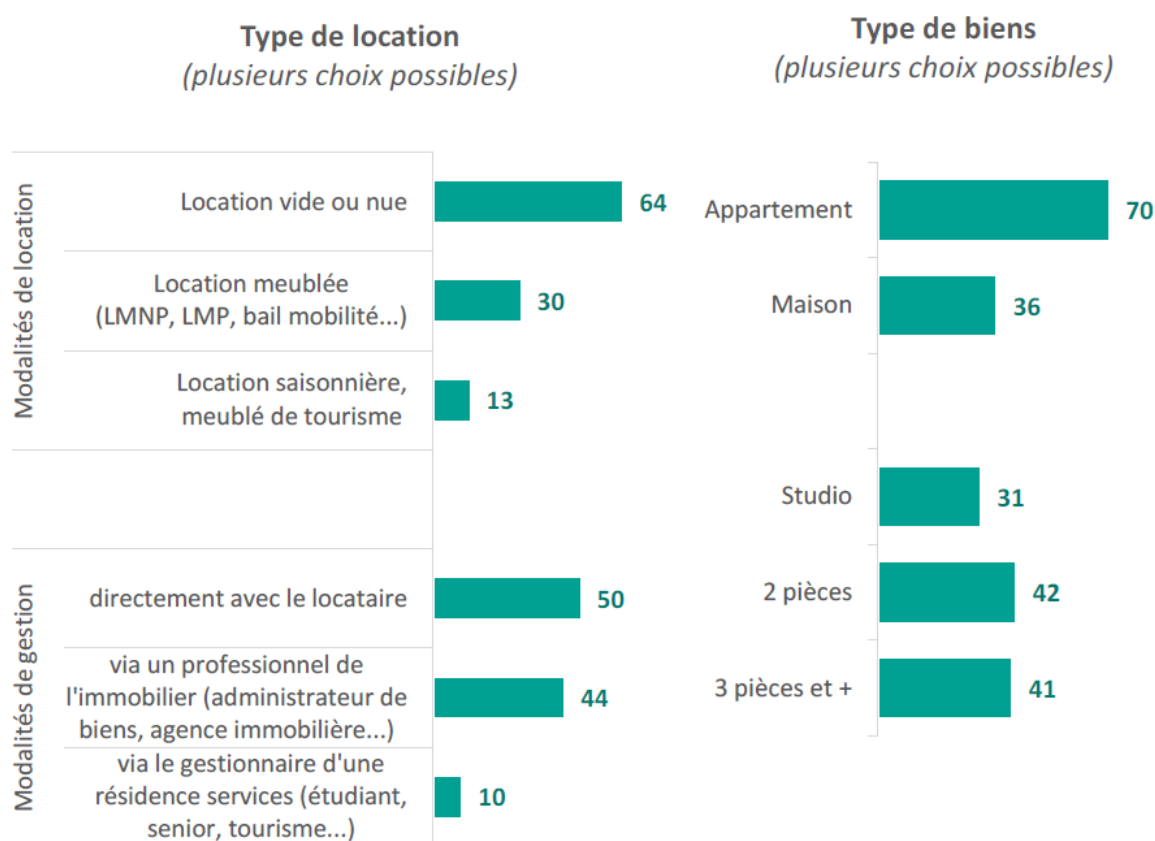
La location vide ou nue (70 % des cas, voir graphique 6) d'appartements (64 %) y ressort nettement prépondérante, tout comme la part des petites surfaces puisque 67 % des bailleurs louent un studio et/ou un deux pièces. Par ailleurs, le marché s'avère en grande partie intermédié. De fait, si la moitié des bailleurs traitent directement avec le locataire, 44 % passent par un professionnel de l'immobilier et 10 % *via* un gestionnaire d'une résidence de service (étudiant, senior, tourisme...)

⁷ [Baromètre BPCE / Audirep](#) (juin 2022), à partir d'une enquête exclusive BPCE L'Observatoire menée auprès de 2 050 Français et 446 bailleurs privés.

⁸ Primeview (2019), [Étude d'évaluation de l'efficacité passée, actuelle et future des dispositifs fiscaux incitatifs soutenant l'investissement immobilier neuf locatif en France](#), 56 pages + annexes.

⁹ Mathias André, Céline Arnold et Olivier Meslin (2021), « 4 % des ménages détiennent 68 % des logements possédés par des particuliers » in France, portrait social, Collection Insee Références, Édition 2021, pp 91-104. Les auteurs soulignent également que « *ces ménages possèdent à eux seuls 37 % des logements situés dans le centre des grandes villes, contre 24 % sur l'ensemble du territoire* ».

Graphique 6 – Caractéristiques des biens détenus par les ménages bailleurs



Source : Baromètre BPCE / Audirep, op. cité.

Quant aux raisons qui ont présidé au choix d'investir dans l'immobilier locatif, des motivations de long terme ressortent au premier chef : « avoir un complément de revenu à la retraite » cité par 40 % des interviewés, se constituer un capital ou développer son patrimoine par 38 %. Ces motifs passent devant le rendement de court terme (rentabilité intéressante pour 31 %, pour bénéficier d'un dispositif de défiscalisation dans 22 % des cas).

Selon le Compte du logement², les biens mis en location par ces acteurs se décomposent en deux-tiers de collectif pour un-tiers d'individuel, depuis le début des années 2000 (la part de collectif ressortait entre 62 % et 65 % auparavant). Quant au parc locatif privé détenu par les bailleurs personnes morales, le collectif y ressort encore plus, et de plus en plus prépondérant, puisque sa part progresse quasi-continûment de 73 % au début des années 1980 à 88 % en 2022.

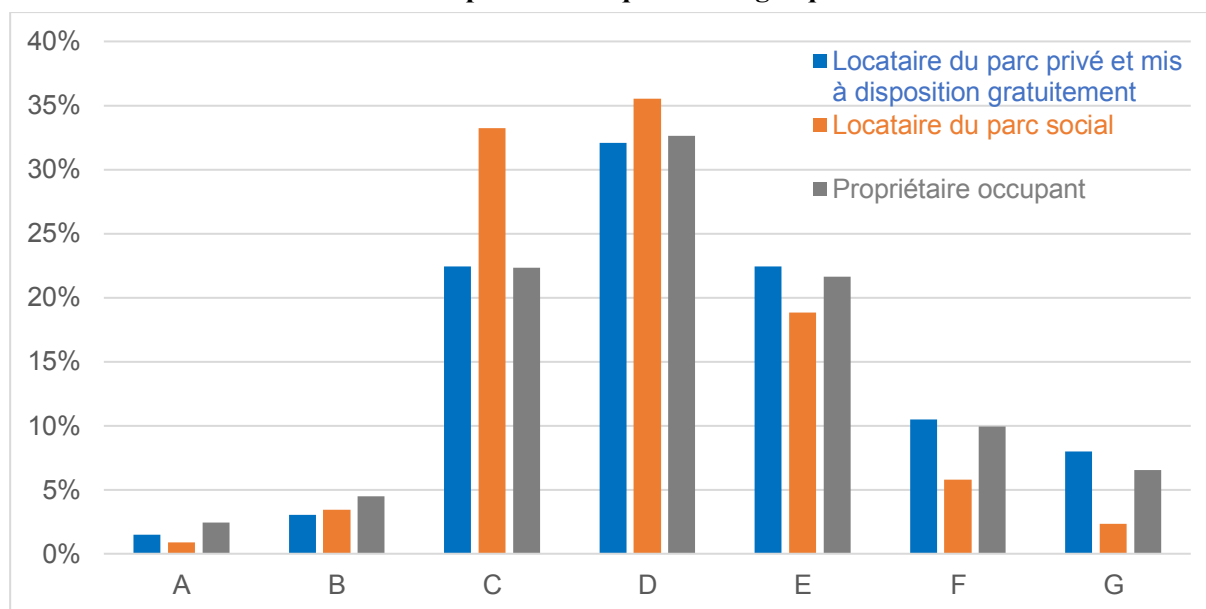
II.2. La qualité énergétique du parc locatif privé

Les travaux conduits par les services du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires¹⁰ dans le cadre de l'Observatoire national de la rénovation énergétique (ONRE) permettent

¹⁰ Wissem Baba-Moussa et Ronan Le Saout (novembre 2023), [Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1er janvier 2023](#), Commissariat général au développement durable (CGDD) / Service des données et études statistiques (SDES), 18 pages + annexes.

d'estimer qu'au 1^{er} janvier 2023, le parc locatif privé affiche la moins bonne situation en matière de DPE parmi les résidences principales (cf. graphique 7). De fait, il affiche à la fois, la plus faible proportion d'étiquettes A-B (4,5 % contre 5,9 % pour l'ensemble) et la plus forte proportion d'étiquettes F-G (18,5 % contre 15,7 %).

Graphique 7 – Le parc de résidences principales au 1^{er} janvier 2023, répartition par statut d'occupation et étiquette énergétique



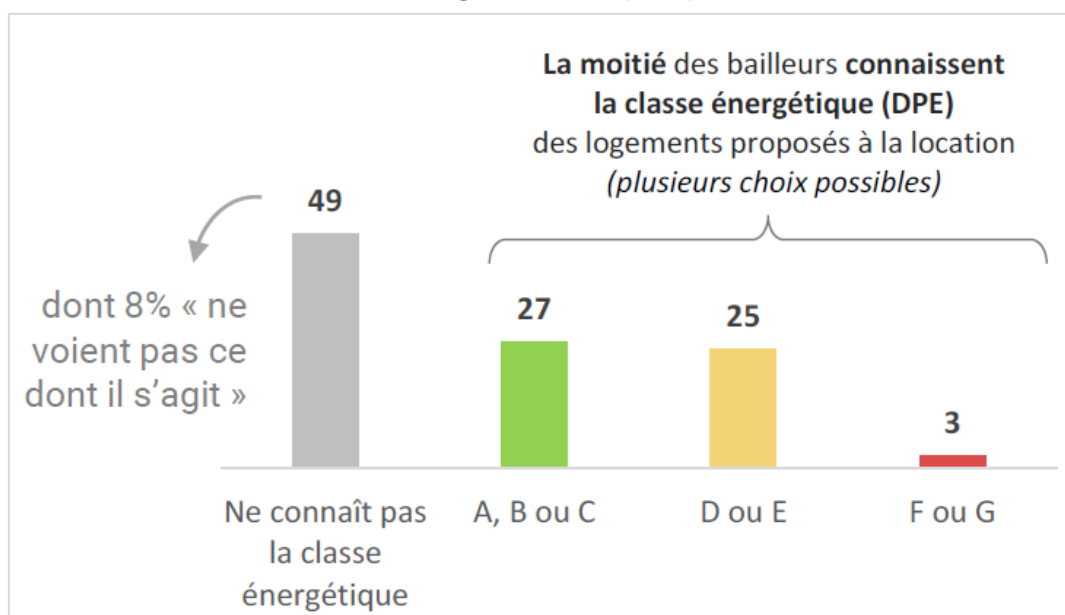
Source : Wissem Baba-Moussa et Ronan Le Saout (novembre 2023), op. cité.

On tire aussi de cette étude que, parmi les près de 4,8 millions de résidences principales considérées comme des passoires thermiques (classes F et G du DPE), 1,5 million relèvent du parc locatif privé (dont près de 1 million dans le collectif, soit 64 %¹¹). Il s'agit donc du deuxième contingent après celui formé des près de 2,9 millions de propriétaires occupants dans cette même situation. Toutefois, à la différence de ce dernier segment, le parc locatif, du moins pour ce qui concerne la location nue, se trouve d'ores et déjà soumis à l'interdiction de toute augmentation de loyer des passoires énergétiques (depuis août 2022) et même à l'entrée en vigueur progressive de l'interdiction de louer (depuis le début 2023 pour l'étiquette G+, à compter du début 2025 pour G, du début 2028 pour F et même du début 2034 pour E).

Ce dernier sujet s'avère d'autant plus lourd de menaces pour le parc et pour le marché que les bailleurs, en tous cas côté personnes physiques, semblent souvent surestimer la qualité de leur bien, comme le révèle le Baromètre BPCE / Audirep à la mi-2022 (cf. graphique 8).

¹¹ On note aussi que la part du collectif ressort plus faible qu'en moyenne pour les meilleures étiquettes du DPE (54 % pour A et B). Cela se vérifie pour tous les statuts d'occupation.

Graphique 8 – Classe énergétique (DPE) du/des logement(s) mis en location par les ménages bailleurs (en %)



Source : Baromètre BPCE / Audirep, op. cité.

On manque de données plus fines, qui permettraient de distinguer l'analyse de la qualité énergétique/écologique du parc locatif privé selon la nature du bailleur. Toutefois, le poids des personnes physiques dans l'ensemble d'une part, la sur-représentation des plus grandes agglomérations (où l'on compte le plus fort taux de passoires thermiques, et notamment 21,7 % en Île-de-France -et 35,1 % à Paris en 2022) dans celui détenu par les personnes morales d'autre part, laisse supposer que l'enjeu reste largement partagé.

II.3. La question du logement intermédiaire et des niveaux de loyers

L'une des contreparties fortes des dispositifs de soutien au locatif privé (pour le neuf, Prêt locatif intermédiaire -PLI- « Pinel » et ses prédécesseurs, régime du Logement locatif intermédiaire -LLI- pour les institutionnels ; pour l'existant, Loc'Avantages et ses prédécesseurs « Denormandie dans l'ancien ») réside dans des plafonds de loyers « intermédiaires » entre ceux du marché et ceux du logement social.

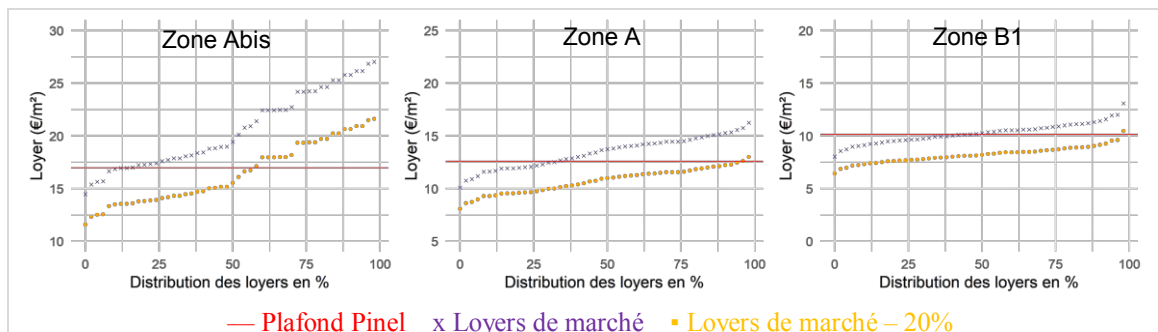
Sans entrer dans le détail¹², on peut signaler quelques critiques sur ce point :

- soit les plafonds se révèlent trop bas ou trop haut, comme souligné par la Fédération Soliha lors des réunions du groupe de travail (« en Bretagne, les loyers de base s'avèrent sous-évalués d'en moyenne 40 % par rapport aux prix du marché, et il faut encore en déduire la décote Loc'Avantages de 15 % à 45 %. Dans certaines communes, on tombe à 3 €/m², cela constitue un frein pour l'investisseur » ou, à l'inverse, « en territoires tendus, les plafonds de loyer dits "sociaux" (Loc2) ne permettent pas de reloger les ménages prioritaires, phénomène exacerbé pour les biens de moins de 50 m² pourtant les plus recherchés » ;
- soit ils ne correspondent pas toujours à des loyers intermédiaires en réalité, notamment pour les dispositifs « zonés » avec des périmètres trop larges pour englober des réalités de marché à

¹² On pourra, par exemple, en trouver une synthèse récente dans Primeview (juillet 2022), op. cité.

l'échelle du bassin d'habitation, malgré les possibilités d'adaptation locale données aux Préfets. C'est notamment ce que mettaient en avant certaines expertises présentées par les services de l'État en octobre 2020, y compris dans les zones réputées tendues (voir graphique 9) ;

Graphique 9 – Distribution des loyers par zone éligible au « Pinel » en 2020



Source : ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Réunion de concertation sur les évolutions des dispositifs de logement locatif intermédiaire, 1^{er} octobre 2020.

- soit certains déplorent le manque de contrôle du bon respect de ces plafonds, bien que tout cela doit être déclaré à l'administration fiscale.

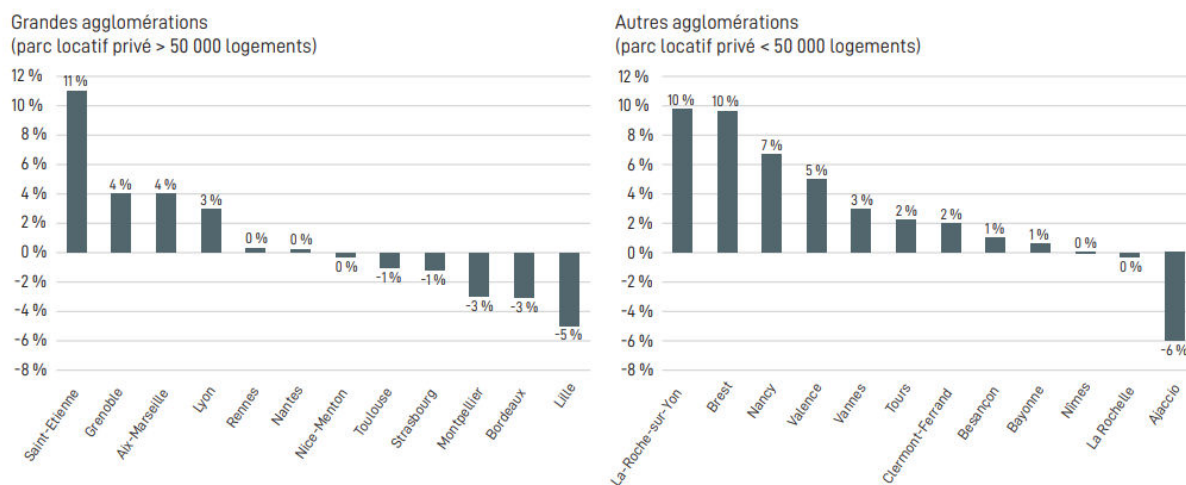
À ce stade, il convient de souligner que ces difficultés devraient pouvoir trouver une solution dans le déploiement en cours et la fiabilisation des observatoires de loyers¹³. De plus, le principal risque réside aujourd'hui dans le maintien ou pas d'un parc locatif de qualité et en quantité suffisante pour répondre aux besoins.

En complément, dans une étude récente¹⁴, l'Anil conclut que « *Les politiques en faveur de l'investissement locatif privé ont eu un net impact sur le parc locatif produit après 2005, a minima sur sa structure voire sur ses prix. L'introduction massive de biens avec des niveaux de loyers plafonnés pourrait même avoir modéré les loyers des logements produits avant cette période* » (p. 11). De fait, comparant les loyers du parc collectif récent (construit après 2005) à ceux du parc plus ancien (construit entre 1991 et 2005), après neutralisation de l'effet des principales caractéristiques des logements (typologie, surface des pièces, type de gestion, période de construction et quartier), elle identifie deux cas de figure au-delà du constat général d'écarts faibles (voir graphique 10).

¹³ Voir à ce sujet Anil, Juillet 2023, [Les loyers du parc privé en France – Édition 2023](#), 5 pages, mais aussi l'Observatoire des loyers du marché locatif privé proposé par [Clameur](#).

¹⁴ Maxime Chodorge, Laura Delorme et Clément Pavard, Septembre 2020, « [Une forte contribution des produits d'investissement récents à l'offre locative privée - À partir des résultats 2018 des observatoires locaux des loyers](#) », Anil, 12 pages.

Graphique 10 – Écart de loyer « toutes choses égales par ailleurs » du parc collectif récent par rapport à la génération 1991-2005, selon la taille de l'agglomération



Source : Maxime Chodorge, Laura Delorme et Clément Pavard, op. cité.

Le premier rassemble des agglomérations aux marchés peu ou moyennement tendus à la date de réalisation de l'étude (Saint-Étienne, Brest, La Roche-sur-Yon et Nancy), où les loyers du parc privé récent ressortent clairement supérieurs (de 7 % à 10 %) à ceux de la génération précédente. Les auteurs rappellent que ces territoires affichent une production nouvelle en locatif privé et des niveaux de loyers structurellement bas depuis 1990 et en concluent que « *les loyers des logements récents reflètent une qualité supérieure, pour une taille de logement et une localisation donnée* » (p. 10), devenant source d'une décote « *particulièrement forte* » lors des remises en location du parc plus ancien. Le second cas de figure agrège les autres agglomérations, qui affichent des loyers analogues quelle que soit la période de construction. Or, « *il est possible que les bailleurs des biens construits précédemment [...] aient eu tendance à diminuer leurs loyers lors d'une nouvelle mise en location d'un bien afin d'afficher un prix concurrentiel par rapport aux loyers souvent plafonnés du parc récent* » et relativement abondant.

Si l'on suit ces auteurs, la production neuve de locatif privé depuis 2005 se traduit donc par un effet globalement modérateur dans l'évolution des loyers une fois corrigés les effets de structure. Cet impact se comprend d'autant mieux lorsqu'on analyse l'alimentation du parc et l'impact de la production récente.

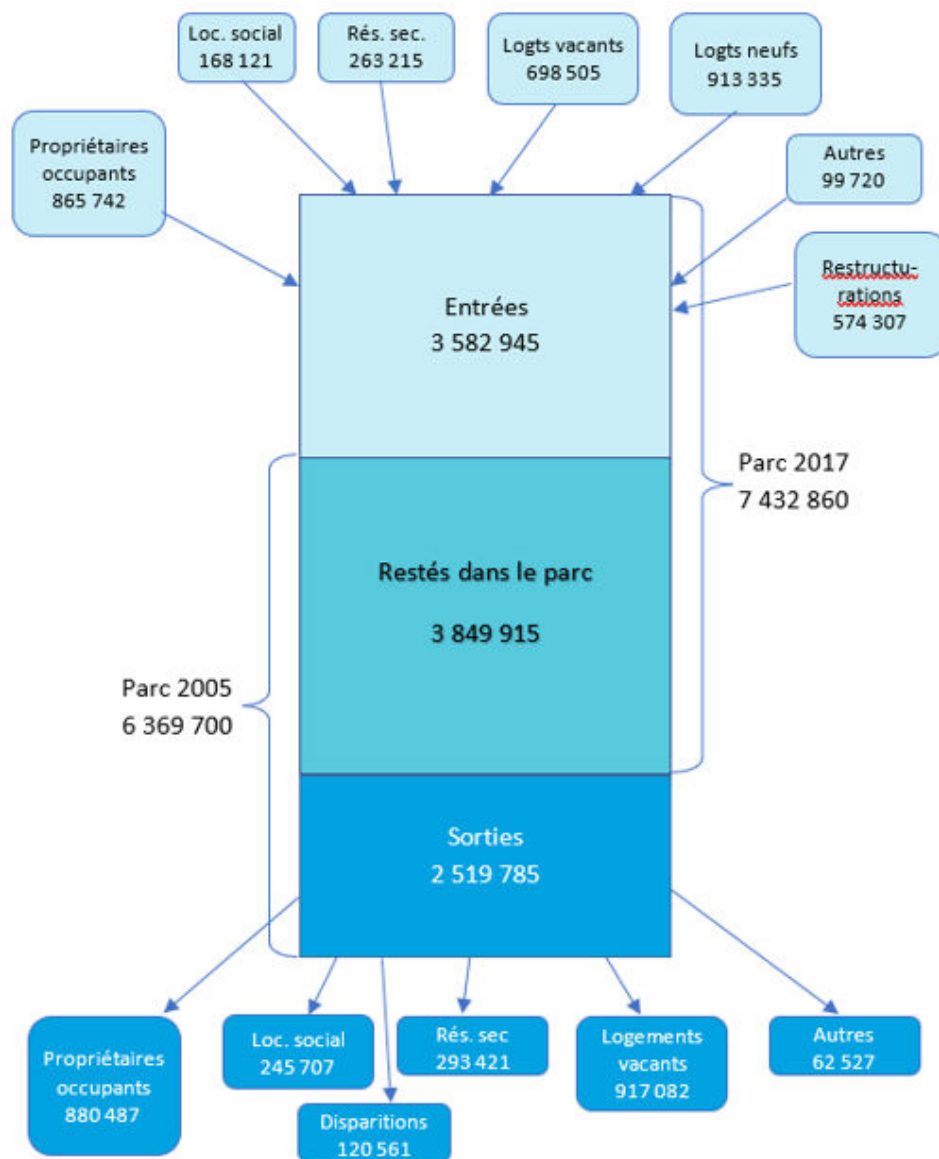
III. Alimentation du parc et rôle des dispositifs de soutien

Alors que le risque de contraction du parc locatif privé existant prend une nouvelle acuité avec l'entrée en vigueur progressive des interdictions de louer, mais aussi le bouleversement des marchés financiers, une note récente¹⁵ rappelle l'apport, structurellement primordial du neuf. De fait, d'après une exploitation du fichier FILOCOM par le Cerema, entre 2007 et 2017, les entrées dans le parc de logements existants s'avèrent plus que compensées par les sorties de logements de même nature, avec un déficit global d'environ 400 000 unités (cf. graphique 11). Il faut même souligner que le constat se

¹⁵ Jean Bosvieux et Bernard Coloos, 2023, [Réformer la fiscalité du logement locatif](#), Politique du logement, 19 avril.

vérifie pour chacun des statuts : 865 742 logements de propriétaires-occupants ont gagné le parc locatif privé sur la période, mais 880 487 en sont sortis vers la propriété occupante ; 168 121 venaient du parc locatif social et 245 707 y sont allés ; les volumes s'affichent respectivement à 263 215 et 293 421 unités pour les résidences secondaires, ou encore à 698 505 et 917 082 unités pour les logements vacants.

Graphique 11 – Évolution du parc locatif vide ou meublé de 2007 à 2017



Source : Jean Bosvieux et Bernard Coloos, op. cité.

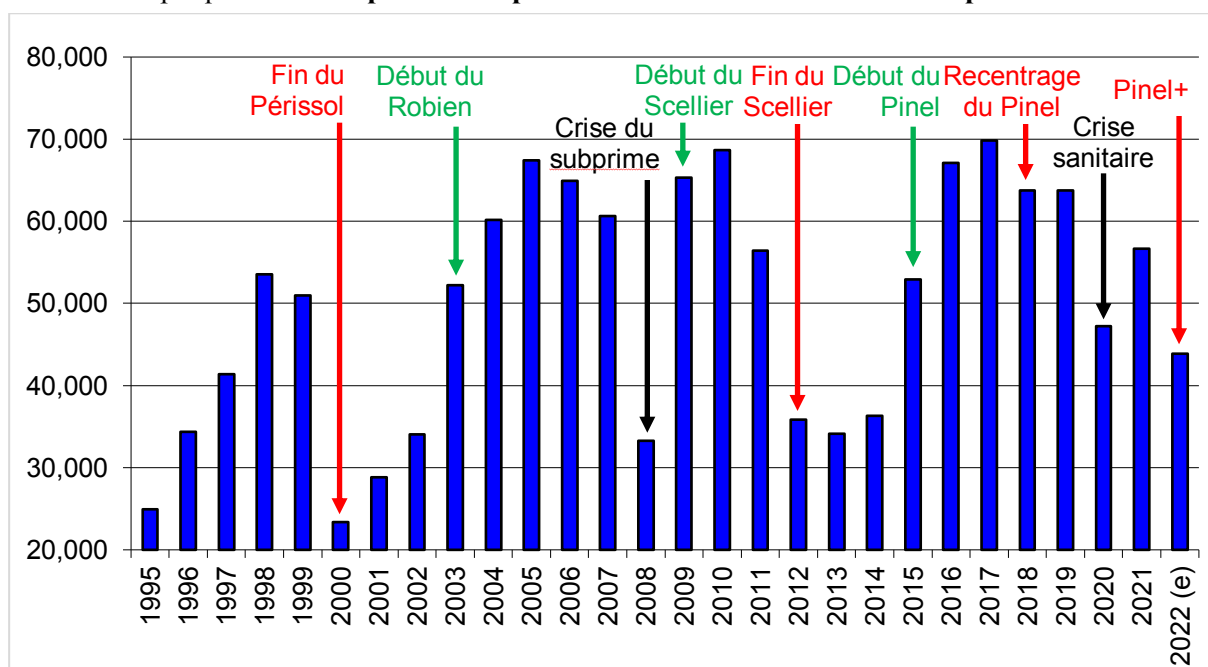
Comme le soulignent les auteurs, « ce sont donc les logements neufs [y compris un faible solde de transformations de locaux non résidentiels] et ceux issus de restructuration de logements existants qui ont, pour l'essentiel, permis cet accroissement » d'un peu plus d'un million d'unités (soit 17 %) en dix ans du parc locatif privé. Si elle se trouve confirmée, l'accélération des ventes de ce parc suite au blocage des loyers des passoires thermiques, puis à l'interdiction de (re)louer ces biens ne pourra que venir renforcer le constat.

Cette analyse montre l'importance de la construction neuve. Elle s'avère indispensable à l'alimentation du parc de logements locatifs privés, comme on l'a vu précédemment, très

largement détenu par des ménages et même quasi-intégralement hors des grandes métropoles/territoires urbanisés, où il constitue régulièrement la seule alternative à la propriété.

Or, cette construction neuve se révèle très sensible aux dispositifs fiscaux dédiés. Ainsi, les ventes au détail des promoteurs, dont les mouvements tiennent en premier lieu aux ventes à investisseurs (comme vu au graphique 6), réagissent très rapidement à la mise en place de tels dispositifs ou à leur disparition (cf. graphique 12). En ordre de grandeur, les ventes se trouvent divisées par deux dans ce dernier cas : d'environ 50 000, elles tombent à moins de 25 000 unités avec la fin du « Périssol » ; d'environ 60 000, elles chutent à un peu plus de 30 000 avec la fin du « Scellier » (le « Duflot » n'ayant pas vraiment pris le relais) ; quant au recentrage du « Pinel », puis à sa transformation en « Pinel+ », il conduit, dans un contexte particulier sur lequel nous reviendrons, à un repli progressif d'environ 65 000 ventes vers de l'ordre de 40 000 pour l'heure.

Graphique 12 – L'impact des dispositifs de soutien sur les ventes des promoteurs



Source : FFB d'après données FPI France.

La raison principale tient à la fiscalité applicable au logement en France, singulièrement au locatif privé. De fait, il se trouve taxé tout au long de sa vie : à l'acquisition (TVA à 20 % -sauf exception- pour le neuf, grevant aussi bien le terrain que la construction), pendant la phase de location (taxation des revenus fonciers sans le plafond du prélèvement forfaitaire unique -PFU, et taxe foncière sur les propriétés bâties -TFPB, TVA sur les éventuels travaux, voire -de manière plus marginale- impôt sur la fortune immobilière -IFI), mais encore à la revente (taxation des plus-values et droits de donation/succession).

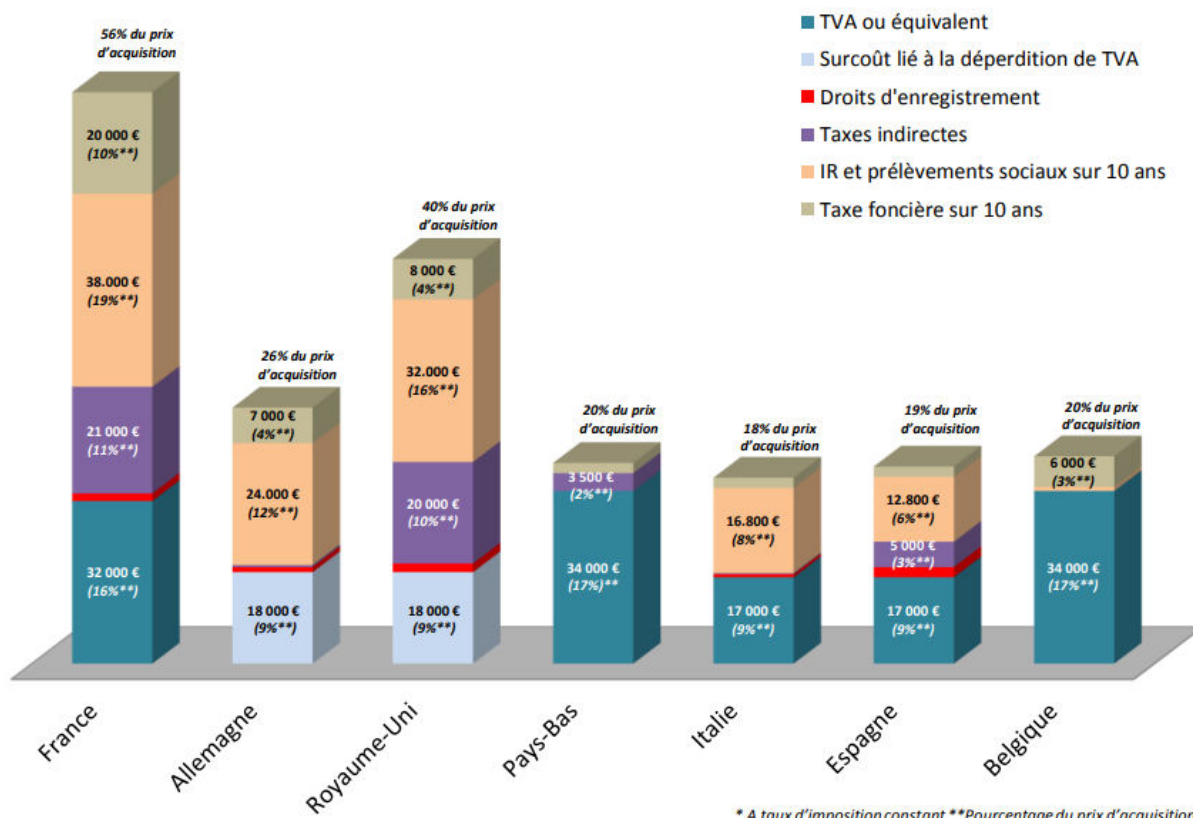
Une étude du cabinet Fidal¹⁶ montrait alors que la fiscalité de base appliquée à l'investissement locatif ressort bien plus importante en France que pour les principaux autres pays européens (cf. graphique 13).

¹⁶ Fidal, 2014, « [Étude sur la fiscalité immobilière en Europe](#) » pour le compte de la Fédération des promoteurs immobiliers de France, 7 pages.

Il faut y ajouter que la taxation brute s'avère plus pénalisante pour l'immobilier que pour les autres actifs (pas de PFU et éventuel IFI).

In fine, les dispositifs en faveur du locatif privé servent à compenser une trop lourde fiscalité de base pour permettre le maintien, voire le développement de ce parc, dont la France ne peut se passer.

Graphique 13 – Principales taxes et impositions grevant l'acquisition d'un appartement
(pour un prix de 200.000 € TTC et sa détention sur une durée de 10 ans*)



Source : Fidal, op. cité.

Ces dispositifs s'avèrent nombreux, du fait :

- d'une sédimentation dans le temps (« Périssol », « Robien », « Borloo », « Scellier », « Duflot », « Besson », ... ne sont plus mobilisables mais leurs effets se poursuivent pour certains de leurs bénéficiaires et pour le budget de la Nation comme l'illustre, par exemple, le tableau 4 ci-après) ;
- d'objectifs visés différenciés (l'entretien du patrimoine historique pour le « Malraux », les locations courte durée d'étudiants et de professionnels pour le Loueur en meublé non professionnel -LMNP, la reconquête des centres-villes dégradés pour le « Denormandie dans l'ancien », etc.)

Tableau 4 – **Montant des dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif ou favorisant des locations à des loyers modérés en 2022**

(en millions d'euros)

	2022	Fin du fait générateur	Dernière incidence budgétaire
Duflot et Pinel	1 378	2024	2038
Scellier	264	2013	2024
Scellier intermédiaire	237	2013	2030
Censi-Bouvard	62	2022	2033
Borloo Ancien	50	2016	2027
Besson Ancien	30	2016	2025
Périssol	30	1999	2024
Robien	30	2009	2022
Borloo populaire	30	2009	2022
Cosse ("Louer abordable")	25	2022	2022
Loc'Avantages	Nc	2024	2024
Denormandie	5	2023	2035
Robien et Scellier ZRR	5	2008	2024
Besson neuf	1	2002	2022
Dispositifs Outre-mer (Scellier, Scellier intermédiaire, réhabilitation)	36	-	-
TOTAL	2 183		

Source : Rapport annuel de performances 2022 du programme 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat
Le dispositif « Malraux » rattaché au programme 175 « Patrimoines », non inclus dans ce tableau, représente une dépense d'environ 30 millions d'euros.

Leur efficacité se trouve régulièrement contestée, notamment lorsqu'ils fonctionnent et affichent alors un coût budgétaire certain pour la Nation, comme l'illustrent les critiques issues du rapport IGF-CGEDD

de 2019 sur le « Pinel »¹⁷, reprises dans le rapport 2023 de la Commission des finances sur le logement¹⁸ (voir encadré 1), bien que certains éléments du rapport initial aient été contestés (par exemple, les critiques formulées sur les immeubles en « Pinel » concernent très largement les dispositifs précédents en réalité) et que ce même rapport conclut que *« Ce dispositif a donc favorisé un développement important de l'offre locative privée. Un nouvel équilibre s'établirait certainement en son absence, probablement au prix d'un cycle de promotion immobilière ralenti, mais la durée et les conséquences de la période de transition seraient incertaines. La mission recommande donc une évolution du dispositif plutôt que sa suppression »*.

Encadré 1 – Quelques données sur le dispositif « Pinel »

- Les investissements « Pinel » sont présents dans les principales métropoles françaises dynamiques, en termes de population (Paris, Lyon, Marseille, Toulouse, Nantes, Bordeaux ou Montpellier) ainsi que sur les côtes méditerranéenne et atlantique.
- **Plus de la moitié des investisseurs « Pinel » se situent dans le dixième décile de revenu fiscal de référence.**
- La surface moyenne (55m²) comme la surface médiane (57m²) des appartements « Pinel » est similaire à celle des appartements vendus en France mais les surfaces sont sensiblement moins dispersées autour de la médiane que l'ensemble des autres départements.
- Selon le CEREMA, les copropriétés contenant plus de 80 % de logements potentiellement en investissement locatif défiscalisé présentent un risque de fragilité et de dégradation.
- **Les logements achetés avec les dispositifs fiscaux entre 2014 et 2017 représentent 48 % des réservations de logements** (195 000 logements acquis destinés à bénéficier du CI « Pinel ») et 32 % du nombre de logements groupés et collectifs privés autorisés sur la même période.
- La décote des appartements anciens est estimée à 30 % du prix des investissements neufs « Pinel » de la même section cadastrale (soit un niveau de décote semblable à celui des logements neufs hors « Pinel »).
- En l'absence de hausse des prix de l'immobilier, le rendement net d'impôt après revente à neuf ans d'un logement « Pinel » moyen est négatif de plus de 16 000 euros (malgré une rentabilité annuelle très élevée avant revente).

Source : Daniel Labaronne et Charles de Courson, op. cit., p. 142.

Il faut encore ajouter que ces critiques s'appliquaient dans un contexte qui s'est profondément transformé depuis et que l'on manque d'une réelle évaluation. Ainsi, la réglementation du Haut-Conseil de stabilité financière (HCSF) sur le crédit immobilier a singulièrement pénalisé l'investissement locatif,

¹⁷ Luc Begassat, David Krieff, François-Xavier Deniau, Constance Marechal-Dereu, Etienne Apers, Anne Guillou, novembre 2019, « [Évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel](#) », Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et Inspection générale des finances (IGF), 50 pages + annexes.

¹⁸ Daniel Labaronne et Charles de Courson, juillet 2023, [Rapport de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les dépenses fiscales et budgétaires en faveur du logement et de l'accès à la propriété](#), 204 pages + annexes.

en ne permettant plus de recourir au calcul différentiel dans ce cas (abattement aux charges propres des loyers espérés pour calculer un taux d'effort lié à l'investissement). Cela pèse d'autant plus lourd que les taux d'intérêt de marchés (TAEG) sont passés d'un peu plus de 1 % en moyenne à plus de 5 %. Par ailleurs, l'avantage « Pinel » n'est maintenu à niveau (sans bonus) que sous condition du respect de critères additionnels de « qualité d'usage » (taille minimale, espaces extérieurs privatifs, double-orientation pour les T3 et plus, étiquette A du DPE¹⁹). Tout cela a rendu le dispositif, et partant, l'investissement locatif en neuf, moins attractif pour les ménages.

IV. Le mantra du retour des institutionnels

Pour pallier le désinvestissement des ménages et pour des raisons budgétaires, les gouvernements récents, s'appuyant sur nombre de rapports officiels²⁰, comptent sur le retour des investisseurs institutionnels et le développement de la « pierre papier » sur le segment du logement.

On peut aussi faire mention du rapport IGF-CGEDD déjà signalé sur le Pinel¹⁷, qui se terminait sur un appel à trouver les moyens d'un retour des institutionnels sur le logement (p. 135) : « *En remplacement du dispositif "Pinel", dont l'inefficacité a été démontrée, la priorité doit être donnée au logement locatif intermédiaire institutionnel, indispensable pour accompagner les ménages dans leur parcours résidentiel* ». Puis, toujours à propos de ce LLI institutionnel (TVA de 10 % et exonération de longue durée de taxe foncière sur les propriétés bâties -TFPB- remplacée depuis par une créance sur l'IS), les auteurs justifiaient leur position en signalant qu'il était « *censé présenter des avantages plus nombreux que le "Pinel" : plus pilotable, sensiblement moins onéreux, garantissant un entretien du parc locatif de meilleure qualité. Comme pour le dispositif "Pinel", il est soumis à des plafonds de ressources et de loyers et n'est déployé qu'en zone tendue (A, A bis et B1). Contrairement au dispositif "Pinel", il est soumis à des règles de mixité sociale au sein des ensembles immobiliers dans lesquels les logements loués en LLI sont intégrés. Sa finalité est la même : proposer un logement abordable aux ménages qui ne sont ni éligibles au logement social ou ne peuvent y accéder, ni ne peuvent supporter les loyers du secteur libre* » (p. 135). On y retrouve, en creux, la critique habituelle d'un « Pinel » purement fiscal, encourageant des ménages uniquement sensibles au rendement immédiat et non à la plus-value à terme, qui ne font donc guère attention à la localisation du bien qu'ils achètent et ne l'entretiennent pas ou que peu.

¹⁹ Selon la FPI, il faut, de plus, noter que seuls un-tiers des réseaux de chaleurs urbains permettent d'atteindre l'étiquette A du DPE. Dans le cas d'une PAC hybride, la moitié seulement des logements (les plus grands) peuvent y prétendre.

²⁰ Dans la conclusion de sa [thèse soutenue en 2013](#), Patrice Vergriete, l'actuel ministre du Logement écrivait déjà (p.285) : « *Partant du constat que le caractère atomisé et non-professionnel des particuliers place devant les promoteurs des investisseurs peu exigeants en termes de localisation des biens, l'État pourrait orienter son incitation fiscale vers les institutionnels (SCPI, SIIC). Comme l'a montré la littérature académique sur la financiarisation de l'immobilier, cette évolution n'effacerait certes pas le caractère discriminant de la production en termes géographiques. Mais c'est un effet de métropolisation de l'investissement locatif que nous pourrions attendre [...] Une telle modification des règles institutionnelles pourrait donc aligner stratégie des investisseurs, comportements des producteurs [...] et attente publique* ».

Force est toutefois de constater que les conclusions de la mission *ad hoc* qui a suivi², en 2021, sur les conditions du retour des institutionnels ressortent en demi-teinte. Dans sa synthèse (pp. 1-2), les auteurs soulignent que « *les acteurs rencontrés tendent à considérer que le marché pourrait financer 50 000 logements intermédiaires par an sous réserve de capacités de production adéquates* » (le problème de la mise à disposition du foncier constructible est évoqué dans le rapport, tout comme la concurrence avec le logement locatif social), puis que « *la montée en puissance des investisseurs institutionnels suppose néanmoins une réallocation conséquente au sein de leurs portefeuilles d'actifs dans un contexte marqué par leur retrait du résidentiel depuis les années 1980* » et « *qu'un tel changement de stratégie [...] n'est pas conditionné à une intervention massive de l'État. Au contraire, les acteurs rencontrés ont fait part de leur volonté d'inscrire leur action dans un environnement juridique, économique et fiscal à la fois stable et prévisible.* » S'appuyant sur un retour des institutionnels dans le logement annoncé à l'époque, dont on a vu qu'il a fait long feu en partie I.2, quelques mesures sont bien évidemment proposées (transformation de l'exonération de TFPB en crédit d'IS pour soulager les collectivités -mise en place depuis, modulation sous condition des quotas SRU de 25 % dans les programmes LLI, ouverture à l'existant avec travaux, développement d'OPCI fléchés vers le logement intermédiaire), mais on n'y distingue pas de « grand soir » du LLI.

Pour bien comprendre l'enjeu et les mouvements qui s'observent en matière de positionnement des investisseurs institutionnels sur le logement, Christian de Kerangal (IEIF) a dressé un tableau assez clair des avantages et inconvénients de cet actif devant le groupe de travail (voir tableau 5). Assez classiquement, la liste des premiers ressort aussi, voire plus étoffée que celle des seconds. Ce qui nourrit l'espoir du retour des investisseurs institutionnels sur le marché du logement dans les zones tendues. D'ailleurs, comme déjà signalé (cf. tableau 3), les placements dans cet actif affichent une vive croissance entre 2018 et 2021, tout en conservant un poids modeste au regard de celui des ménages investisseurs, mais surtout avant de retomber à très bas niveau (et essentiellement dans des résidences gérées) sur le premier semestre 2023, dans un contexte de forte hausse des taux²¹, mais aussi de rémunération des obligations nouvellement émises sur le marché, dont le coût de gestion ressort bien moindre que celui de l'immobilier et, singulièrement, du logement.

²¹ Comme l'indique clairement le rapport de Daniel Labaronne et Charles de Courson déjà cité (note de bas de page n°18) : « *Alors que la remontée des taux d'intérêt à court terme risque de détourner les investisseurs institutionnels du logement intermédiaire, il est cependant urgent de favoriser et de simplifier l'offre du LLI* » (p. 136). Quant aux propositions qui suivent en ce sens, elles correspondent à celles déjà identifiées dans le rapport 2021 IGF-CGEDD (note de bas de page n°4), résumées au bas de la page 13 ici.

Tableau 5 – **Analyse avantages-inconvénients du logement par rapport aux autres actifs pour les investisseurs institutionnels**

Arguments favorables	Arguments défavorables
<ul style="list-style-type: none"> • Exposition à des facteurs fondamentaux : <ul style="list-style-type: none"> ○ accessibles directement au travers d’aucun autre actif (notamment évolutions de la démographie, du revenu disponible et du patrimoine des ménages) ; ○ moins volatils que ceux qui sous-tendent les performances des actions, des obligations ou de l’immobilier d’entreprise. • Performance globale sur longue période relativement attractive comparée aux autres actifs et forte résilience en période de récession dans les zones tendues. • Actif particulièrement diversifiant : <ul style="list-style-type: none"> ○ forte contribution du rendement en capital à la performance globale par rapport à l’immobilier d’entreprise ; ○ décorrélation plus élevée et plus systématique par rapport aux obligations que l’immobilier d’entreprise. • Prime de risque plus faible : <ul style="list-style-type: none"> ○ moindres exigences de maintenance et de rénovation que sur les bureaux (jusque-là) ; ○ taux de vacance structurellement plus faible (le cas d’immeuble de logements totalement vide reste exceptionnel) ; ○ faible cyclicité des loyers par rapport à l’immobilier d’entreprise. • Se prête au développement de stratégies intégrant les critères ESG (composante sociétale très forte). 	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts de gestion immobilière et charges locatives supérieurs à ceux de l’immobilier d’entreprise (atomisation de la détention), d’où : <ul style="list-style-type: none"> ○ massification et densification du patrimoine ; ○ espoirs d’amélioration grâce aux outils digitaux. • Marché plus résilient, ce qui signifie aussi des ajustements de prix à la baisse plus longs que les actifs financiers et, dans une moindre mesure, les autres actifs immobiliers. Il est donc urgent d’attendre. • Environnement réglementaire peu favorable par rapport à l’immobilier d’entreprise : <ul style="list-style-type: none"> ○ rentabilité grevée par les exigences légales en termes de logement social dans le neuf ; ○ risque d’encadrement ou blocage des loyers qui pénalise le rendement locatif (mais qui pourrait favoriser le rendement en capital car c’est une mesure contre-productive sur la construction) ; ○ relation bailleur–locataire en faveur des seconds + sentiment d’incertitude réglementaire dans ces rapports ; ○ risque de réputation (exposition médiatique) en cas de contentieux avec les locataires ; ○ même exigence en matière de couverture en fonds propres (25 %) que l’immobilier d’entreprise selon Solvabilité 2, malgré une volatilité moindre des prix.

Source : IEIF.

Pour l’IEIF, une réflexion mériterait toutefois d’être engagée, du fait de l’atteinte d’une asymptote pour le marché des bureaux en Île-de-France, pour de multiples raisons qui se cumulent (niveau de tertiarisation très élevé, ralentissement de la croissance des emplois de bureaux, montée en puissance du télétravail). Il en découlera une sur-offre de bureaux dans les première et deuxième couronnes franciliennes, avec un volume conséquent d’actifs définitivement obsolètes au regard des attentes des entreprises et des salariés. La baisse de la valeur de ces actifs, en raison de la crise immobilière actuelle, pourrait permettre un volume de transformation de bureaux en logements beaucoup plus conséquent que ce qui est observé aujourd’hui. Toutefois, cette montée en puissance de la transformation de bureaux en logements nécessiterait des incitations publiques, notamment en direction des collectivités locales.

Quant à la mobilisation plus importante de la pierre-papier (SCPI/OPCI²²), il faut rappeler qu'elle reste avant tout commercialisée comme un produit fiscal, offrant du rendement courant et un complément de revenu. Or, le premier s'avère faible dans l'immobilier résidentiel, notamment au regard de celui de l'immobilier d'entreprise. Le retour des investisseurs institutionnels avait, certes, fait émerger les SCPI résidentielles non fiscales, mais elles restaient cependant peu nombreuses, de l'ordre de 5 à 7 sur un total de plus de 200 SCPI/OCPI. De plus, le contexte actuel s'avère peu porteur pour ces placements : la collecte nette plonge de 36 % en glissement annuel neuf premiers mois de l'année 2023 selon les données ASPIM-IEIF²³. Plus inquiétant, on constate un mouvement de chute du prix des parts²⁴, qui ne permet toutefois pas de résorber le stock toujours en attente de retrait : l'ASPIM estime qu'il a explosé et atteint, au 30 septembre 2023, 1,2 milliard d'euros, soit 1,3% de la capitalisation des SCPI (contre une moyenne de ces dernières années toujours inférieure à 0,2 %). Ces parts en attente de rachat concernaient 98 SCPI sur 212.

V. Propositions du groupe de travail

À la lumière des constats précédents, le groupe de travail estime que le principal enjeu du moment consiste à s'assurer d'un maintien d'un parc locatif en quantité et qualité suffisantes pour répondre aux besoins, loin de se limiter aux principales métropoles.

C'est la raison pour laquelle ses propositions se concentrent sur l'accompagnement des ménages investisseurs (pour anticiper leur retraite ou constituer du patrimoine pour leurs enfants notamment), plutôt que le recours aux investisseurs institutionnels. Non pas qu'il faille ignorer ou ne rien tenter pour permette le retour de ces acteurs sur le marché de l'habitat, mais plutôt parce que rien ne permet de croire à une réelle montée en puissance de leur part, même dans les grandes agglomérations. **Même s'ils doubleraient leur parc (malgré un contexte peu favorable à cela, on l'a vu), ils resteraient des acteurs mineurs sur le marché.**

Par ailleurs, parmi les propositions soumises au groupe de travail, n'apparaissent ici que celles retenues par la majorité des participants. Les autres se trouvent reportées en annexe 3.

V.1. Mettre en place, au 1^{er} janvier 2025, un régime unique pour les ménages bailleurs privé, en remplacement des dispositifs fiscaux dérogatoires

NB : le nom proposé ici reste générique et appellerait un travail de reformulation pour le rendre plus compréhensible par tous.

Portée de longue date par plusieurs acteurs (historiquement, la FNAIM, puis la FFB et la FPI, Notaires de France, ...), l'idée sous-jacente consiste à substituer au couple infernal « lourde fiscalité immobilière

²² On trouvera une intéressante analyse du peu d'intérêt aujourd'hui des OPCIs du point de vue des ménages investisseurs dans l'étude Primeview mentionnée dans la note de bas de page n°12.

²³ Voir Frédéric Tixier (2023), « [La collecte trimestrielle des SCPI repasse sous la barre du milliard d'euros](#) », [Pierrepapier.fr](#), 27 octobre.

²⁴ Voir La rédaction de Pierrepapier.fr (2023), « [Ces SCPI qui ont baissé -revalorisé- le prix de leurs parts en 2023](#) », [Pierrepapier.fr](#), 6 décembre 2023. On y recense 23 SCPI dans ce cas à début décembre (liste dont on annonce qu'elle risque de s'allonger d'ici la fin de l'année), dont 16 affichent des chutes de 10 % et plus (jusqu'à un peu plus de -17%), contre 12 en hausse d'au plus 3 %.

+ dispositifs fiscaux dérogatoires pour la rendre supportable » un régime général plus vertueux qui, reconnaissant à tout ménage bailleur, quelle que soit l'ancienneté de son bien, un rôle économique, ouvre droit à l'amortissement de son investissement. Il s'inspire du régime allemand, qui perdure presque sans changement depuis les années 1960.

Plus en détail, son architecture se déclinerait ainsi :

- amortissement du bâti pendant 50 ans, soit un taux de 2 % l'an, applicable dans le neuf et dans l'existant pour l'ensemble des logements locatifs (stock et flux) ;
- amortissement des gros travaux sur 15 ans (favorable à la rénovation énergétique globale dans l'existant et à l'entretien du parc) ;
- déductibilité sans limite des intérêts d'emprunt, des petits travaux et des charges locatives des revenus fonciers bruts ;
- déficit foncier imputable sans limite sur le revenu global positif ;
- taxation des éventuelles plus-values inchangée (pas de réintégration des amortissements déduits).

Une fois mis en place, il viendrait remplacer tous les dispositifs fiscaux dérogatoires hors « Malraux » (dont le premier objectif est autre : l'entretien d'un parc historique), avec toutefois maintien de l'option du micro-foncier (après révision de son barème pour aligner l'avantage sur le nouveau régime).

Selon les estimations de la FFB (voir annexe 2), son coût budgétaire²⁵ s'établirait à 4,3 milliards d'euros par an, puis seulement 3,9 milliards d'euros par an, une fois résorbée l'imputation des déficits fonciers nés des dispositifs antérieurs (principalement « Scellier », « Scellier intermédiaire », « Duflot » et « Pinel »), à proximité du coût global des dispositifs actuels. On peut d'ailleurs prévoir une montée en puissance progressive de l'avantage pour les investissements en cours, qui permettrait de se maintenir dès l'origine aux environs de 3,9 milliards d'euros.

Cette proposition avait été partiellement retenue dans le rapport du Comité Action publique 2022²⁶ (CAP2022).

- Elle se trouve en revanche rejetée dans le rapport Labaronne-de Courson de 2023¹⁸ pour deux raisons principales (pp. 153-154) : « *si la direction du budget n'a pas été en mesure de présenter un contre-chiffre précis en justifiant les erreurs de calcul de la FFB, elle indique que le coût d'un tel dispositif serait sensiblement supérieur aux projections proposées* ». Il serait pour le moins utile qu'une discussion soit organisée pour débattre de ces potentielles erreurs et de chiffreurs alternatifs. Pour l'heure, force est de constater que rien n'est démontré et que les réflexions sur ce sujet annoncées par le Président de la République en novembre 2022 n'ont pas été partagées collégialement avec les acteurs de la filière.

²⁵ En réalité, un tel dispositif ne présenterait pas de coût budgétaire à proprement dit, puisqu'il s'agirait d'un régime général, de droit commun. L'équivalent allemand n'apparaît d'ailleurs pas dans le budget outre-Rhin, comme le souligne Jacques Friggit (septembre 2023) dans « [Fragilité des comparaisons internationales en matière de logement](#) », Inspection générale de l'Environnement et du Développement durable (IGEDD), 52 pages + annexes.

²⁶ [Rapport CAP22](#) (novembre 2018), 113 pages + annexes. On y trouve en page 73 la préconisation de « création d'un régime de droit commun unique pour les investisseurs autorisant la déduction des charges de propriété et d'un amortissement ».

- L'incitation aux travaux (donc à l'entretien du bien) serait moindre lorsque l'amortissement s'impute sur les revenus fonciers plutôt que par le mécanisme du déficit foncier, doublé en cas de travaux de rénovation énergétique. La critique s'entend... tant que l'on omet que la taxation des revenus locatifs comprend aussi les prélèvements sociaux à 17,2 %, taux fixe et non progressif. Or, déduire beaucoup de travaux en N équivaut à générer plus de loyers imposables en N+1 et donc à payer plus de prélèvements sociaux en N+1. La critique vaut donc surtout pour les bailleurs aisés, effectivement taxés au-delà de 17,2 % à l'impôt sur le revenu.

Une estimation alternative et trop sommaire se lit dans le rapport de Jacques Friggit déjà cité²⁵. De fait, l'auteur estime le coût de l'amortissement de l'ensemble du bien, y compris la part foncière qui ne s'amortit pas, et valorise l'ensemble du parc au prix de 2021, alors qu'il convient de le faire à sa valeur d'origine pour chaque bien. Ce chiffrage souffre donc d'une double majoration, sans doute importante en niveau.

V.2. Prévoir des incitations complémentaires au statut du bailleur privé, sous forme de suramortissement, pour encourager des engagements d'intérêt général plus marqués

Par rapport au foisonnement et à l'instabilité des dispositifs dérogatoires actuels, le statut du bailleur privé présente l'avantage de l'unicité et de la lisibilité. Il vise donc le maintien en quantité suffisante d'un parc aux normes. En revanche, par construction, il ne peut inciter à des engagements plus marqués en termes d'intérêt général, tels la pratique de loyers intermédiaires, voire sociaux, ou bien la (re)mise sur le marché de biens de très bonne qualité écologique, dans le neuf ou l'ancien.

Pour traiter ce type d'engagements, le groupe de travail considère comme essentiel d'adjoindre au régime général les possibilités de suramortissement suivantes (non cumulatives) :

- en contrepartie d'un loyer intermédiaire en zone tendue, l'amortissement se trouverait majoré de 3 % l'an de la valeur du bien hors foncier (soit un amortissement total de 5 % l'an), voire 4 % en cas de loyer social (soit un amortissement total de 6 % l'an) ;
- en contrepartie de la mise en location d'un logement neuf respectant les exigences de performance énergétique en vigueur lors du dépôt de la demande de permis de construire ou d'un logement existant affichant un DPE A ou B, l'amortissement serait majoré de 3 % (soit un amortissement total de 5 % l'an) ;
- en cas de travaux permettant de sortir du statut de passoire énergétique et/ou de sauter deux classes de DPE, leur montant pourrait également bénéficier d'un suramortissement ;
- de même pour un bien qui sortirait d'une situation de vacance structurelle ou serait issu de la transformation de locaux tertiaires en logement (tout en signalant qu'il ne faut pas espérer des volumes considérables grâce à de telles opérations, comme le démontre le « Denormandie dans l'ancien ») ;
- etc.

Le groupe de travail n'a pas pu, dans le temps imparti, chiffrer de telles propositions, donc les calibrer. Il ressort néanmoins qu'elles devront rester en nombre limité afin de ne pas miter le dispositif général.

Il faut aussi souligner que, parce qu'elles dérogeraient au droit commun, chacune des lignes de suramortissement correspondrait à une niche fiscale et donc à un coût budgétaire susceptible d'être remis en question chaque année.

V.3. Orienter une petite part de l'épargne financière longue des ménages vers le logement locatif

À défaut de pouvoir compter aujourd'hui sur une relance spontanée de l'investissement des SCPI/OPCI en logement, même en tenant compte du nouveau dispositif LLI (TVA à 10 % pour les investissements en SCPI finançant de tels logements), le groupe de travail suggère que soit mise à l'étude la possibilité de mobiliser vers ce segment les plans d'épargne retraite (PER) et les contrats d'assurance-vie. Pour mémoire, ce dernier vecteur constitue de loin le premier placement des Français (son encours s'établit à 1 895 milliards d'euros à fin septembre 2023, soit le tiers du patrimoine financier des Français) et le PER (5,2 millions d'assurés en détenaient un à fin septembre 2023, pour un encours de 68,8 milliards d'euros) permet de mobiliser des fonds sur un horizon de long terme.

Comme cela a été fait en faveur des PME et ETI dans la Loi relative à l'industrie verte de 2023, on pourrait :

- instaurer une part minimale de titres orientés vers le financement du logement locatif dans certaines grilles de gestion pilotée par horizon du PER. Ces grilles permettent, en fonction des choix de l'adhérent, de prévoir des investissements plus offensifs et plus rentables au début du contrat, avant de progressivement réorienter le contrat vers les actifs les plus sûrs. Certains profils de gestion pilotée retiendraient, en début de contrat, une part minimale d'unités de compte (SCPI ou FCPI) « logement locatif » ;
- prévoir que chaque assureur-vie référence au moins une gestion pilotée par défaut avec une quote-part minimale de logement locatif, comme les PER.

Par exemple, les unités de compte (SCPI ou FCPI) « logements » devraient atteindre 10 % pour les horizons de placement supérieurs à cinq ans des PER et 5 % pour l'assurance-vie.

À noter qu'on pourrait aussi prévoir des critères complémentaires pour ces logements, en termes de catégorie DPE, de modération du loyer, etc.

En détail, le régime allemand est construit autour de quatre grands principes proches de la taxation des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) ou des bénéfices non commerciaux (BNC), si l'on excepte l'imposition spécifique des plus-values immobilières :

- un amortissement de 2 % du prix d'acquisition du bâti (ou de la valeur estimée dans le cas de transmission par héritage ou donation) par an, sur 50 ans, applicable dans le neuf et dans l'existant pour l'ensemble du stock de logements locatifs (cf. encadré A2-2) ;
- un amortissement de 100 % des travaux³⁰ sur 15 ans ;
- une déductibilité sans limite des intérêts d'emprunt, des petits travaux et des charges locatives du revenu brut ;
- une exonération de la taxation de la plus-value (égale au prix de vente diminué du prix d'achat, différence à laquelle on réintègre le montant total des amortissements déduits pendant la durée de détention du bien) au-delà de dix ans de détention ;
- un déficit foncier imputable sans limite sur le revenu global positif.

Encadré A2-2 – Le taux d'amortissement sur 50 ans

Le taux d'amortissement de 2 % sur cinquante ans ressort en ligne avec les préconisations de l'administration fiscale. D'une part, la durée normale d'utilisation des biens immeubles s'élève en moyenne à 40 ans (cf. tableau A2-2) ; d'autre part, le taux d'amortissement le plus couramment appliqué dans la construction s'élève entre 1 % et 2 % concernant les logements (cf. tableau A2-3).

Tableau A2-2 – Durée normale d'utilisation des biens amortissables

Composants	Valorisation	Durées réelles d'utilisation
Toiture	10 %	25 ans
Installations électriques	5 %	25 ans
Étanchéité	5 %	15 ans
Ascenseurs	2 %	15 ans
Agencements intérieurs	8 %	15 ans
Structure (gros œuvre)	70 %	80 ans
Total immeuble	100 %	40 ans

Source : DGFIP

Tableau A2-3 – Taux d'amortissement les plus couramment appliqués dans la construction

Maisons d'habitation ordinaires	1 à 2 %
Maisons ouvrières	3 à 4 %
Bâtiments commerciaux	2 à 5 %
Bâtiments industriels (non compris la valeur du sol)	5 %

Source : DGFIP

Enfin, ce taux de 2 % correspond à celui pratiqué depuis les années 1950 dans le régime d'amortissement allemand, très proche de celui que nous proposons.

Concernant les plus-values, en France, elles sont imposées au prélèvement libératoire majoré des prélèvements sociaux, après abattement en base fonction de la durée de détention du bien (exonération au bout de vingt-deux ans pour le prélèvement libératoire et de trente ans pour les prélèvements sociaux).

³⁰ On considère ici les gros travaux d'amélioration-entretien. Les petits travaux restent, quant à eux, déductibles l'année de leur réalisation.

On conservera cette mécanique dans le régime de droit commun proposé ici. De la même façon, le calcul de la plus-value n'est pas modifié, on ne réintègre donc pas les amortissements déduits.

Autres adaptations, le dispositif Malraux n'entrera pas dans le cadre du nouveau régime de droit commun (il perdurera) et les bailleurs conserveront la possibilité d'opter pour le régime du micro-foncier dans leur déclaration.

Nota : la mise en place d'un tel dispositif impliquera de traiter des situations particulières, par exemple lorsque le bien d'un investisseur fait des allers-retours entre phase de location et phase d'occupation personnelle. Cela relève d'un travail qui dépasse l'objet de la proposition, à ce stade. Sur le principe, on retient simplement que l'amortissement tombe lorsque le bien sort durablement du parc locatif.

A2-2. Coût budgétaire du régime proposé

Les chiffrages qui suivent ont été réalisés sur une base 2022. Il s'agit de majorants puisque, faute d'information précise, nous n'avons pas tenu compte des bailleurs personnes physiques non soumis à l'IR. Selon les données officielles, en 2022, 11 % des revenus fonciers bénéficient à de tels ménages.

Par ailleurs, nous avons supposé un relèvement de l'abattement en micro-foncier pour se caler sur notre nouveau dispositif, ce qui permet d'assurer une forme de cohérence.

A2-2.a Coût d'un amortissement du bâti sur 50 ans

Le compte de patrimoine 2022 de l'Insee estime la valeur du bâti pour l'ensemble des logements appartenant aux seuls ménages à 4 737 milliards d'euros. La part du locatif privé est obtenue en appliquant à cette valeur le ratio du montant des loyers du locatif privé rapporté à l'ensemble des loyers réels ou imputés des ménages. Sur ces bases, la valeur du bâti du locatif privé est estimée à 1 000 milliards d'euros en 2022.

Pour calculer les équivalents actuariels des coûts budgétaires du régime de droit commun proposé et du régime Pinel, il faut disposer d'une série des dates et valeurs d'origine de propriété. À défaut, on a retenu la structure des ventes³¹ de logements anciens³² par durée de détention, disponible grâce aux enquêtes EXISTAN³³ (cf. tableau A2-4). Faute de statistiques par statut d'occupation et de données récentes, on fait l'hypothèse que la structure des ventes des seuls logements locatifs est identique à celle de l'ensemble des ventes (hors adjudications et préemptions) et que celle-ci n'a pas évolué depuis les années 1990.

³¹ Hors adjudications, préemptions, divers onéreux, successions, divers non-onéreux.

³² Faute de données plus précises sur le neuf, on retient ici la structure observée pour l'ensemble du parc, ce qui s'avère peu handicapant puisque ce dernier ressort très largement constitué de logements anciens.

³³ Réalisées à la demande de l'ex-ministère de l'Équipement et publiées dans les années 1990.

Tableau A2-4 – Répartition des ventes de logements anciens selon l'ancienneté de détention des biens

	Moins de 1 an	De 1 à 2 ans	De 3 à 4 ans	De 5 à 9 ans	De 10 à 19 ans	20 ans et plus	Ensemble
1991	3,2%	12,4%	11,7%	26,4%	30,7%	15,6%	100,0%
1992	2,8%	11,2%	12,8%	26,0%	31,6%	15,6%	100,0%
1996	2,0%	7,3%	9,0%	33,2%	30,3%	18,1%	100,0%
1997	2,4%	7,7%	10,1%	30,7%	31,0%	18,1%	100,0%
1998	2,1%	7,7%	9,4%	29,4%	32,6%	18,7%	100,0%
Moyenne	2,5%	9,3%	10,6%	29,1%	31,2%	17,2%	100,0%

Source : Enquêtes EXISTAN, ex-ministère de l'Équipement

Par ailleurs, on considère nulle la part des biens détenus depuis plus de cinquante ans.

En appliquant ces clés à la valeur globale du bâti, on obtient une décomposition du parc en valeur 2022 par année de détention, que l'on déflate ensuite par l'indice du coût de la construction³⁴ pour obtenir des montants d'achat. Il suffit ensuite de calculer l'amortissement annuel à un taux de 2 % et de le transformer en réduction d'impôt en considérant un taux d'imposition fixé à 15 % et un taux de prélèvements sociaux de 16,2 %³⁵ après déductibilité de la CSG (6,8 %). On estime alors aux environs de 4,5 milliards d'euros le coût pour les finances publiques de l'amortissement du bâti sur 50 ans.

Toutefois, de l'ordre de 20 % du parc locatif privé relève de la catégorie des « passoires thermiques³⁶ » (étiquettes F et G du DPE) et ne seront donc progressivement plus louables³⁷, sauf à bénéficier de gros travaux de remise à niveau. On retient l'hypothèse que la moitié d'entre eux sortira du parc locatif détenu par les personnes physiques, soit par vente à un ménage qui souhaite occuper le logement ou à un bailleur personne morale, soit par transformation en résidence secondaire ou occasionnelle, voire par abandon (logement vacant). Cette hypothèse prudente ramène le coût du dispositif proposé à 4,0 milliards d'euros.

A2-2.b Coût d'un amortissement des travaux sur 15 ans

En se fondant sur les données des quinze dernières années³⁸ concernant l'investissement des bailleurs personnes physiques en travaux sur immeubles existants³⁹ tirées du Compte du logement, on calcule, pour l'année 2022, l'équivalent actuariel du coût budgétaire du régime de droit commun et d'une

³⁴ Il eut été préférable d'utiliser un indice de prix de l'ancien, mais ceux qui existent ne remontent au plus qu'en 1996.

³⁵ 17,2 % - 6,8 % x 15 %.

³⁶ Source : vague 2023 de l'Observatoire de la rénovation énergétique (ONRE), ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires.

³⁷ En 2025 pour les étiquettes G, 2028 pour les étiquettes F et 2034 pour les étiquettes E.

³⁸ On raisonne donc aux prix réels des travaux.

³⁹ Il s'agit ici des seuls gros travaux, soit le même champ que celui retenu dans le régime allemand.

réduction d'impôt pour tous les investissements passés sur des biens toujours propriété du détenteur initial⁴⁰. Pour ce faire, on a considéré, comme précédemment, un taux moyen d'imposition de 15 %.

L'estimation par cette méthode conduit à un coût d'environ 0,5 milliard d'euros.

S'agissant des prélèvements sociaux, le calcul doit s'effectuer en différentiel. En effet, aujourd'hui, la base taxable correspond aux revenus après abattement des charges et travaux déductibles. Dans la réforme proposée, la base taxable correspondrait aux revenus après déduction des charges et de l'amortissement des travaux. Il faut donc appliquer le taux de 16,2 %³⁵ à la différence entre le montant des travaux déductibles (7,5 milliards d'euros en 2022 selon le Compte du logement) et le montant de l'amortissement des travaux (4,0 milliards d'euros en 2022), soit une recette budgétaire d'environ 0,6 milliard d'euros.

On fait l'hypothèse que les logements aujourd'hui F et G restant dans le parc locatif privé bénéficient de travaux pour atteindre une étiquette au moins D. L'excédent budgétaire de 0,1 milliard d'euros qui en découle est maintenu. On le constate quel que soit le montant des travaux puisque la dépense n'affecte plus les revenus fonciers sur une année, mais sur 15 ans.

A2-2.c Coût d'une imputation du déficit foncier sur le revenu global

Dans le système actuel, les bailleurs peuvent déduire leurs charges de leurs revenus fonciers de l'année. Si les premières sont supérieures aux seconds, le calcul débouche sur une situation de déficit foncier. Ce dernier vient s'imputer, hors la part qui relève des intérêts d'emprunt, sur le revenu global positif, à concurrence de 10 700 euros au maximum, pour le calcul du revenu imposable. En cas de revenu global négatif ou inférieur au déficit foncier, ou bien encore de déficit foncier supérieur à 10 700 euros, la fraction non imputée est reportable sur les revenus fonciers des dix années suivantes.

Dans la mécanique allemande, l'imputation du déficit foncier n'a d'autre limites que le maintien d'un revenu global positif ou nul. Par conséquent, le système proposé s'avérerait plus coûteux pour les finances publiques l'année suivant la réforme, car le montant imputé augmentera.

Pour estimer ce surcoût, on part des données de la Direction générale des Finances publiques (DGFIP) sur les données déclarées en 2021⁴¹ et on les combine avec celles de 2018⁴². Les premières recensent 11,8 milliards d'euros de déficits fonciers imputés sur le revenu global⁴³ en 2021. Les seconds signalent qu'en 2018, 86 % des mêmes déficits relevaient d'exercices antérieurs et restaient à imputer. On retient alors un montant de 86 %*11,8 soit 10,2 milliards d'euros de déficits fonciers non encore imputés. À dire d'expert, ces dernières situations s'expliquent principalement par le plafond de 10 700 euros, alors que les cas de revenu global nul ou négatif pour le bailleur après déduction du déficit foncier restent très marginaux. Sous l'hypothèse d'une résorption de ce déficit sur quatre ans⁴⁴ en cas de

⁴⁰ On a donc retiré chaque année la fraction des investissements qui ne donne plus droit à amortissement car portant sur des biens revendus. Cette fraction est calculée à partir de la structure des ventes de logements anciens par durée de détention.

⁴¹ Dernière année disponible, sans détail toutefois.

⁴² Dernière année disponible, avec le niveau de détail nécessaire.

⁴³ On ne prend pas en compte ici le déficit imputable sur le seul revenu foncier.

⁴⁴ Hypothèse haute, qui permet d'intégrer le fait que les intérêts d'emprunt seraient déductibles eux aussi.

suppression du plafond à 10 700 euros et un taux d'imposition moyen des bailleurs à 15 %, le surcoût pour les finances publiques pendant ces quatre années serait de l'ordre de $(10,2/4)*15\% \approx 0,4$ milliard d'euros par an.

A2-2.d Bilan global

Toutes choses égales par ailleurs, le « coût » du régime de droit commun proposé s'élèverait donc à $4,0 + 0,5 - 0,6 + 0,4 = 4,3$ milliards d'euros pour les finances publiques les quatre premières années, puis à 3,9 milliards d'euros les années suivantes une fois résorbée l'imputation des déficits fonciers nés des dispositifs antérieurs, à proximité du coût global des dispositifs actuels (+0,1 million d'euros).

A2-3. Comparaisons microéconomiques pour un investissement réalisé dans le neuf en 2023

On considère un investisseur en « Pinel » achetant un logement neuf de 45 m² de surface utile soit dans la ville V1 (Montreuil) en zone Abis, soit dans la ville V2 (Tourcoing) en zone B1. Ce bien sera loué pendant douze ans à un locataire sous condition de ressources, au loyer plafond de 18,25 ou 10,93 euros du m² respectivement en V1 et V2 (correspondant à un loyer de 20,44 ou 12,24 euros du m² après prise en compte du coefficient de surface⁴⁵), lorsque le loyer de marché ressort plus élevé (en V1, le loyer de marché correspond à celui du plafond « Pinel » mais, en V2 il lui est supérieur et s'établit⁴⁶ à 13,3 euros du m²). Le prix d'achat du bien, TTC mais hors frais de notaire, ressort respectivement à 5 200 et 3 500 euros du m² dans ces deux villes⁴⁷. Les frais de notaire sont estimés dans le neuf à 3 % du prix d'achat. L'investisseur revendra son bien après les douze années de location. Pour financer l'opération, il dispose d'un taux d'apport personnel de 20 % et emprunte 80 % de la valeur du bien à un TAEG de 5,0 % l'an sur vingt ans. On fait toutefois l'hypothèse que l'investisseur remboursera avec anticipation son emprunt l'année de la vente pour un coût de 2 % du capital restant dû.

Par ailleurs, le taux moyen d'imposition de l'investisseur s'élève à 15 %⁴⁸. À la revente de son bien, il sera taxé sur la plus-value éventuelle à hauteur de 19 % à l'impôt et de 17,2 % aux prélèvements sociaux. Toutefois, revendant son bien au bout de treize ans, il bénéficie d'une exonération en base de la plus-value, à hauteur de 48,00 % sur l'impôt et de 13,20 % sur les prélèvements sociaux.

Enfin, on suppose que les loyers, l'inflation et le taux d'actualisation évoluent tous au même rythme de 3 % l'an. Quant aux prix immobiliers, après une phase de baisse dans l'existant de 5 % sur les cinq premières années de l'investissement, ils croitraient à nouveau les sept années suivantes de 2,5 % l'an, soit une évolution annuelle globale de 1,5 % en moyenne.

Dans les deux exemples considérés, le régime proposé par la FFB, sans plafond de loyer, offrirait une rentabilité moins élevée que le « Pinel » en vigueur (pour mémoire, réduction d'impôt égale à 17 % du montant du logement acquis étalée sur douze ans), dont les taux de rendement interne (TRI) s'élèvent

⁴⁵ Ce coefficient module le loyer plafond, il est égal à $0,7+19 / \text{surface}$.

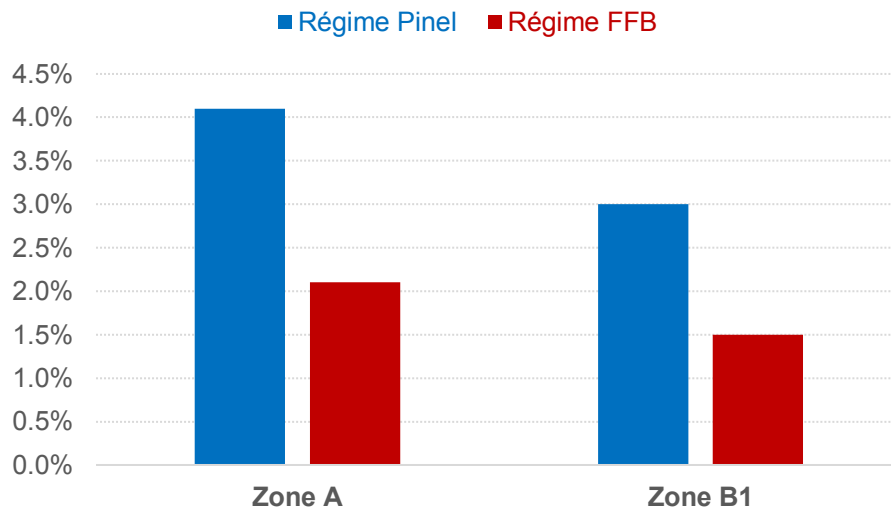
⁴⁶ Source : [Clameur](#) (observatoire des loyers du parc privé)

⁴⁷ Source : FFB d'après l'Observatoire du financement du logement (OFL / CSA), investissement locatif en collectif neuf en 2021.

⁴⁸ Moyenne des taux d'imposition observés chez les bailleurs.

respectivement à 4,1 % et 3,0 % dans les villes V1 et V2 (cf. graphique A2-1). Le système de base proposé s'avère toutefois peu encourageant pour l'investisseur, les TRI ressortant respectivement à 2,1 % et 1,5 %. D'où la proposition de suramortissement lorsque le bien affiche une qualité environnementale élevée (parce qu'il respecte la RE2020 ou a bénéficié de travaux énergétiques importants).

Graphique A2-1 – TRI pour les investissements considérés



Source : FFB

A2-4. Simulation du phasage de la période transitoire pour éviter la bosse budgétaire

A2-4.a Problématique

Dans une première phase, le coût des dispositifs dérogatoires en faveur de l'investissement locatif privé (« Périssol », « Besson », « Robien », « Borloo », « Scellier », « Duflot », « Pinel » et « Censi-Bouvard ») continuera de peser lourdement. Évalué aujourd'hui à environ 2,0 milliards d'euros par an, même à supposer une fin anticipée du Pinel début 2024, ce coût pour les finances publiques perdurera jusqu'en 2035, en s'atténuant progressivement.

Pour éviter toute bosse budgétaire, il faut prévoir une phase transitoire durant laquelle ce dernier régime se trouverait un peu « dégradé » pour compenser le coût rémanent des dispositifs dérogatoires. Le seul des paramètres permettant d'atteindre un tel niveau d'économie s'avère l'amortissement du bâti (4,0 milliards d'euros).

Par ailleurs, le nouveau dispositif doit encourager/soutenir les rénovations énergétiques et les montées en classe des logements. À ce titre, il ressort préférable de préserver l'amortissement des travaux et de s'assurer autant que possible d'une rentabilité plus forte pour les nouveaux investissements, tout en restant bien dans un régime général. De plus, l'amortissement des travaux s'avère systématiquement excédentaire pour les finances publiques (cf. A2-2.b).

La dégradation transitoire du régime proposé consisterait alors à moduler l'amortissement du bâti pour les investissements en cours non aidés. À noter que les investissements réalisés à compter de la date de

mise en place du nouveau régime seraient éligibles au taux d'amortissement du bâti de 2 % l'an et que les investissements bénéficiant d'un des dispositifs dérogatoires préexistants ne seraient pas éligibles au nouveau régime⁴⁹. On se contente de réduire un pur effet d'opportunité.

A2-4.b La méthode mise en œuvre

Afin de déterminer la montée en puissance du régime alternatif proposé, on simule, pour chaque année, le coût des dispositifs dérogatoires passés, avec l'hypothèse d'une fin anticipée du dispositif « Pinel » au 31 décembre 2023.

Pour ce qui concerne les dispositifs « Périssol », « Besson neuf », « Robien », « Borloo neuf », « Scellier », « Duflot » et « Pinel », on part des volumes des ventes à des fins d'investissement locatif fournis par la Fédération des promoteurs immobiliers et des prix de vente des appartements neufs publiés dans l'Enquête de commercialisation des logements neufs du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. Par ailleurs, on retient une surface habitable moyenne de 45 m². En appliquant à ces données un décalage entre vente et entrée en vigueur de la réduction d'impôt d'une part, le paramétrage propre à chaque dispositif d'autre part, on en déduit le coût budgétaire annuel associé jusqu'à l'extinction de la dépense.

Par ailleurs, afin de prendre en compte les autres mesures qu'il n'est pas possible de simuler (« Censi-Bouvard », « Besson ancien », « Borloo ancien », « Cosse », « Outre-mer »), on fait l'hypothèse que leur coût diminuerait au même rythme que celui des dispositifs simulés.

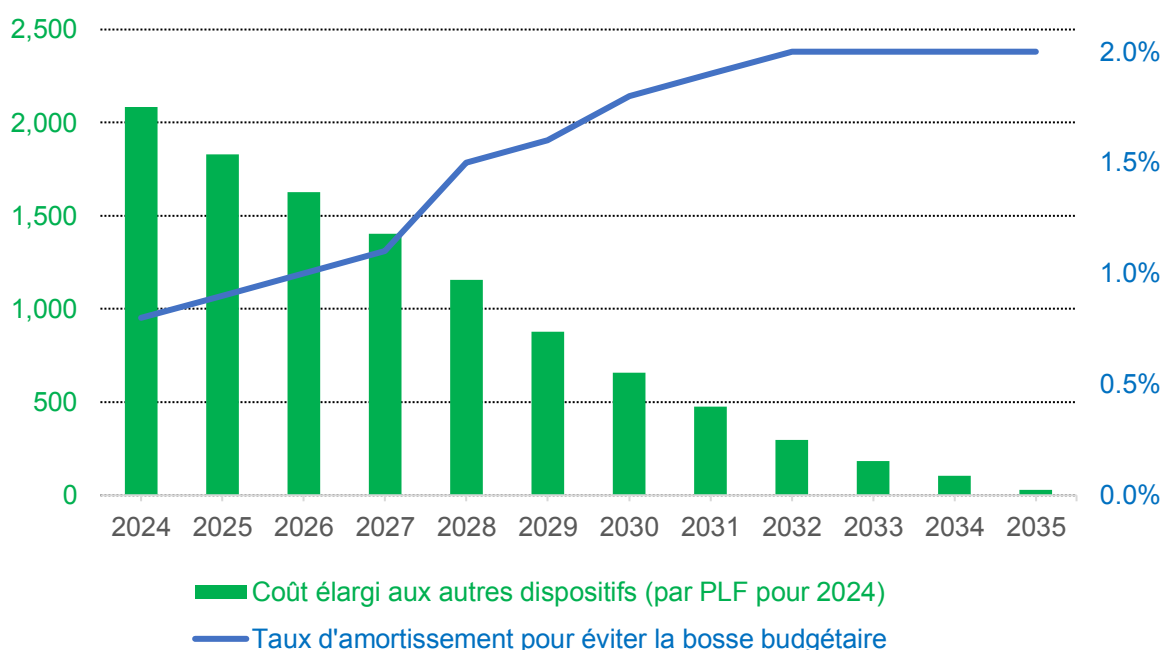
Au global, il faut attendre 2036 pour que les dispositifs dérogatoires ne pèsent plus du tout sur les finances publiques, soit au terme des douze années de location possible des derniers investissements en « Pinel ».

⁴⁹ L'exclusion vaut y compris une fois la période de l'avantage fiscal achevée. Seule l'acquisition du logement par un autre ménage ouvrira droit, pour ce dernier foyer fiscal, au nouveau régime général.

4.3 Les résultats

Pour éviter la bosse budgétaire avec le nouveau régime proposé par la FFB, le taux d'amortissement du bâti pour les investissements en cours non aidés s'établirait à 0,8 % en 2024, puis s'élèverait progressivement jusqu'à atteindre 2 % en 2032, soit le taux du dispositif en vitesse de croisière (cf. graphique A2-2). Pour respecter l'orthodoxie fiscale, cela revient à dire que la fraction du taux d'amortissement de 2 % passerait de 40 % en 2024 à 100 % en 2032 (cf. tableau A2-5).

Graphique A2-2 – Montée en puissance du dispositif proposé lors de la phase transitoire pour les investissements en cours non aidés



Estimation : FFB

Tableau A2-5 – Chronique des taux d'amortissement de base et réel pour les investissements en cours non aidés lors de la phase transitoire du dispositif proposé

	Taux d'amortissement de base	Fraction du taux d'amortissement applicable	Taux réel d'amortissement
2024	2 %	40 %	0,8 %
2025	2 %	45 %	0,9 %
2026	2 %	50 %	1,0 %
2027	2 %	55 %	1,1 %
2028	2 %	75 %	1,5 %
2029	2 %	80 %	1,6 %
2030	2 %	90 %	1,8 %
2031	2 %	95 %	1,9 %
2032	2 %	100 %	2,0 %
2033	2 %	100 %	2,0 %
2034	2 %	100 %	2,0 %
2035	2 %	100 %	2,0 %

Estimation : FFB

Un simple calcul économique conduirait certains investisseurs à se séparer de leur bien actuellement en location pour en acheter un autre, immédiatement éligible au taux d'amortissement de 2 %. Il s'avère toutefois quasiment impossible à évaluer leur nombre mais on peut considérer, qu'au vu des volumes, ce phénomène pèserait peu.

**RAPPORT DU
GROUPE DE
TRAVAIL
“REFONTE
DES
ZONAGES”**

05

Filière “Refonte des zonages”

Septembre 2023

PAR CLAIRE DAGNOGO, PERSONNALITÉ QUALIFIÉE

Pour une meilleure prise en compte de la diversité des situations locales, une nécessaire révision du zonage des aides au logement

Le logement constitue un sujet territorial par essence. Les réalités de marché et les situations vécues apparaissent de plus en plus différenciées, nul ne peut regarder la France comme un tout auquel il ne faudrait appliquer qu'un seul outil pour répondre à des crises diverses, individuelles comme territoriales.

La cherté des prix de l'immobilier, accentuée depuis quelques années dans certains territoires, avec des mouvements différenciés selon les périodes (forte métropolisation, puis retour des villes petites ou moyennes), impose d'examiner la réalité actuelle.

Fin 2022, un couple avec un enfant gagnant 3 307 € par mois (ce qui correspond au niveau de vie médian en France en 2019 : 1 837 € par mois), peut emprunter 179 000 € par mois (crédit sur 20 ans et capacité d'investissement avec un taux d'effort de 30 %, soit 992 € par mois). Dans ces conditions, il peut acheter 153 m² à Saint-Etienne, 56 m² à Toulouse et 20 m² dans le 19^{ème} arrondissement de Paris. Vu l'augmentation régulière des taux, les conditions d'accès à la propriété continuent à se tendre, voire à se bloquer.

En matière de loyers du parc privé, on constate également des disparités d'après l'observatoire mis en ligne par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires fin 2022 : le loyer médian dans l'agglomération d'Alençon est de 7,6 € par m² et par mois (hors charges), il est de 11,6 € dans l'agglomération de La Rochelle et de 12,8 € dans l'agglomération de Montpellier, sachant que ces médianes masquent de fait les valeurs hautes et basses observées dans certains quartiers.

À la lumière de ces quelques chiffres, trois questions se posent : comment aborder la diversité des prix eu égard aux capacités financières des ménages que ce soit pour acheter ou pour louer ? Comment intégrer la complémentarité des parcs pour répondre aux besoins et à la diversité des parcours résidentiels, le parc privé jouant le rôle de parc social de fait dans de nombreux quartiers ? Quelles mesures définir pour que le logement ne soit pas un frein à la mobilité professionnelle ?

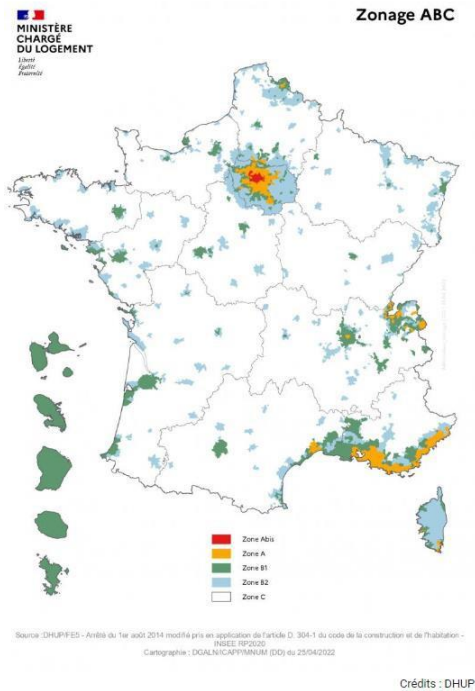
Pour répondre à ces questions et aux enjeux des territoires, il nous semble fondamental de réviser les zonages en vigueur en confortant le travail d'observation des prix (loyer/acquisition) de manière dynamique (suivi des évolutions) dans l'ensemble des territoires à une échelle fine.

En effet, les périmètres A-B-C¹ actuels datent de 2014 (cf. carte 1a ci-dessous) et ne sont plus en phase avec les dynamiques locales, d'autant que les périmètres communaux ou intercommunaux ne sont que des limites administratives qui ne correspondent pas aux réalités vécues.

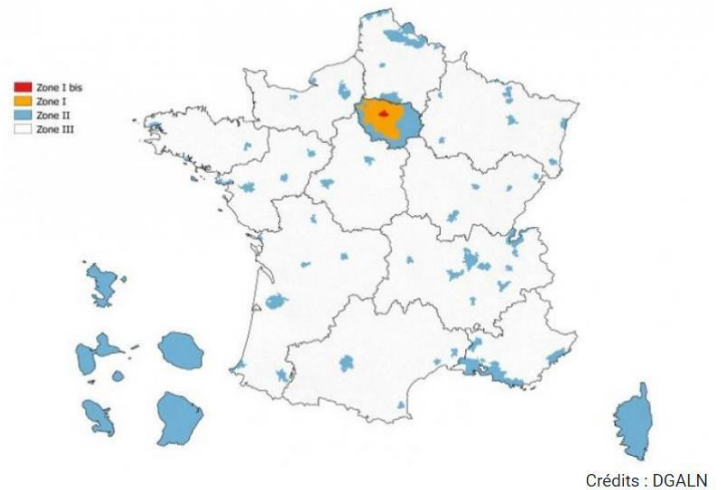
Un autre zonage, dit « 1/2/3 » (carte 1b) s'applique pour le calcul des aides personnelles au logement (AL et APL) et sert également à déterminer les plafonds de loyer du logement social.

¹ Le zonage ABC a été créé en 2003 dans le cadre du dispositif d'investissement locatif dit « Robien ». Il a été refondu depuis, en 2006, 2009 et 2014. Depuis 2014, le zonage a fait l'objet de deux révisions partielles en 2019 et en 2022. Défini à l'article D304-1 du code de la construction et de l'habitation, le zonage conventionnellement appelé ABC effectue un « classement des communes du territoire national en zones géographiques en fonction du déséquilibre entre l'offre et de la demande de logements ». Source : ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires

Carte 1a – zonage A/B/C



Carte 1b – zonage 1/2/3



Tirer les enseignements de l'expérimentation bretonne

Dans le cadre des travaux de notre GT, il est important de relever plusieurs enseignements concernant l'expérimentation qui a eu lieu en Bretagne concernant le Pinel. D'après une dépêche publiée en septembre 2021², le rapport d'évaluation de la DREAL³ confirme que « lorsque le zonage est adapté, le dispositif Pinel a des effets positifs s'il est maîtrisé » même si les services de l'État se refusent à tout bilan définitif. Il est noté que le principal intérêt du Pinel est de participer de manière importante à la fluidité du marché immobilier, l'expérimentation ayant permis « d'améliorer l'équilibre de l'activité entre l'ouest et l'est de la Bretagne » selon le rapport.

Penser les évolutions

À l'heure du big data et alors que se multiplie la quantité de données disponibles à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), une approche beaucoup plus fine du territoire est possible, afin de prendre en compte la réalité des situations locales.

Pour être véritablement efficace, ce travail devrait déboucher sur une approche à la fois :

- plus générale, en ce sens qu'elle traiterai bien des marchés du locatif – social, intermédiaire et privé – comme de l'accession à la propriété, du neuf comme de l'existant ;
- plus fine en terme de maille géographique, compte tenu de la granularité des données aujourd'hui disponibles ;
- plus régulière en matière de mises à jour.

Intégrer le lien emploi-logement

Revoir la question des zonages apparaît essentiel pour retravailler la complémentarité des parcs selon les besoins locaux et surtout pour être en capacité, plus rapide que ne le peut l'État, d'ajuster les périmètres à des niveaux infracommunaux, en fonction de projets que

² Dépêche AEF n°657700, publiée le 03/09/2021, rédigée par Élodie Raitière

porteraient les élus et des enjeux du lien emploi-logement (réindustrialisation, réouverture d'une gare, annonce d'un projet d'équipement structurant...).

Considérer les évolutions territoriales sous l'angle principal de la démographie conduit à des analyses rapides qui peuvent aboutir à des contre-vérités. Pour appréhender les dynamiques locales, il est important d'intégrer d'autres variables comme l'emploi et le logement et de poser des constats sans *a priori*.

Prenons l'exemple des métropoles, une notion encore floue qui ne traduit pas une réalité économique. Les vingt-deux métropoles ont en effet un poids manifeste au sens administratif : en 2019, elles rassemblaient 19,5 millions d'habitants et 10,0 millions d'emplois, soit 29 % de la population et 37 % des emplois France. Elles comptaient 28 % du parc de logements. La croissance démographique de cet ensemble ressort toutefois similaire à la moyenne France entre 1999 et 2019 (11,6 %) et, en solde net, un peu moins d'un logement sur cinq a été créé dans les métropoles. Le point marquant concerne en réalité l'emploi : entre 1999 et 2019, en solde, un emploi sur deux a été créé dans les métropoles.

Mais ces chiffres masquent des situations fort disparates. Sur cette longue période, quatre métropoles (Metz, Brest, Saint-Etienne et Nancy) ont perdu des habitants alors que cinq autres (Bordeaux, Rennes, Nantes, Toulouse, Montpellier) ont gagné plus de 20 % d'habitants.

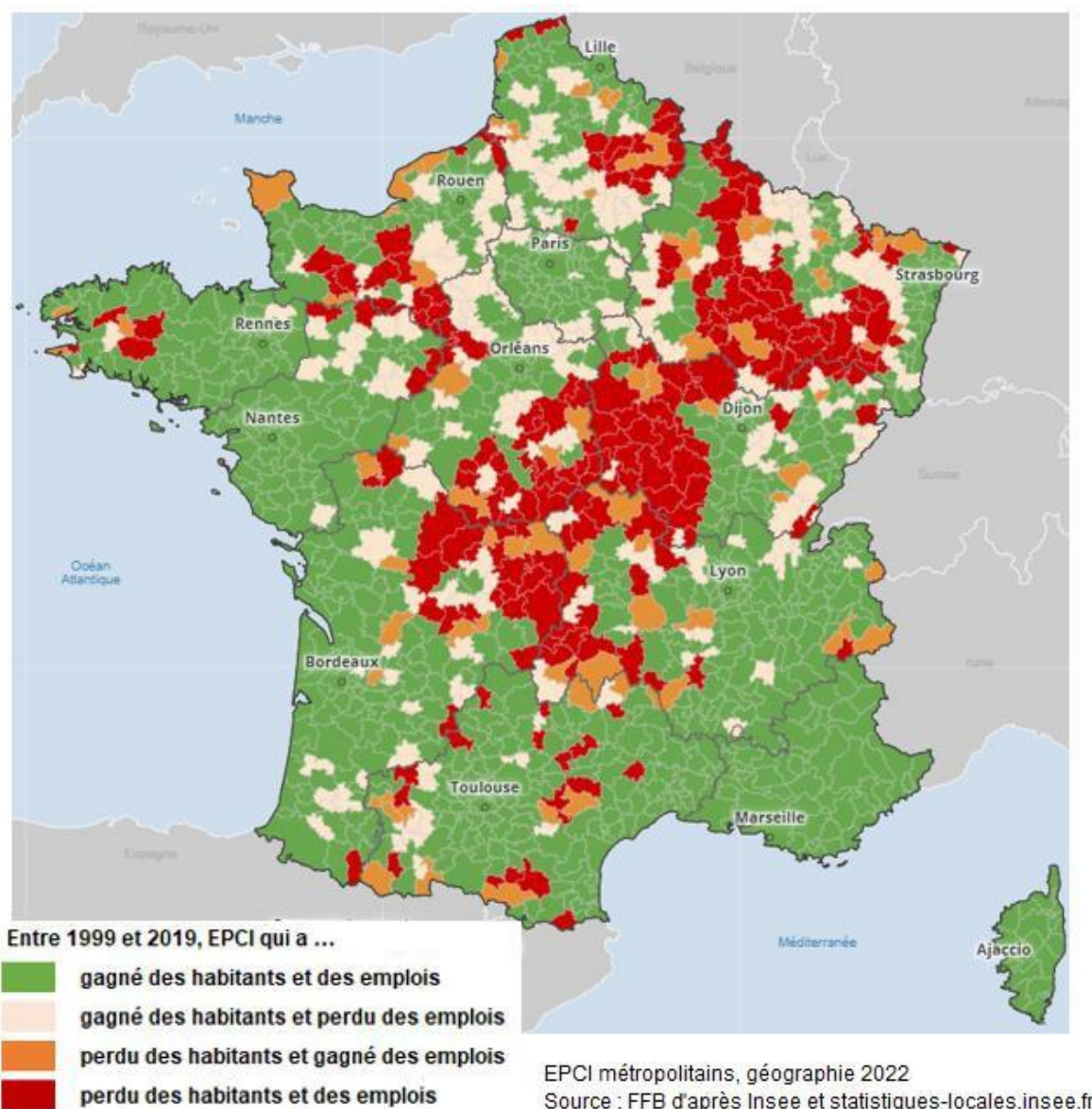
Quant au nombre d'emplois, les métropoles de Toulouse et Montpellier ont connu de véritables envolées, de plus de 50 % entre 1999 et 2019, alors que les évolutions observées dans celles de Metz et Saint-Etienne ressortent inférieures à 6 %.

Le constat s'avère identique si l'on regarde l'ensemble des EPCI. Il y a quatre types de situation : les territoires qui perdent population et emplois, ceux qui gagnent sur les deux items et ceux qui perdent sur l'un ou l'autre des axes (cf. carte 2).

L'enjeu est donc d'examiner les situations locales précisément pour aborder la question du lien emploi-logement. Il convient également de dissocier les dynamiques liées au solde naturel et celles liées au solde migratoire car, en fonction de la variable qui tire la croissance démographique, la réponse aux besoins en logement apparaît différente.

Il faut également prendre en compte les effets de « frontière » car les périmètres EPCI sont administratifs et ne reflètent pas les territoires vécus (trajets emploi-logement notamment). Les zones d'emplois constitueraient des périmètres plus adaptés mais n'ont, a contrario, aucune réalité administrative ni politique.

Carte 2 : répartition des EPCI selon leur catégorie



Par ailleurs, lorsque l'on aborde la question du lien emploi-logement et donc de la capacité du parc à loger les personnes qui changent de lieu de travail, il est important de rappeler quelques chiffres globaux en matière de mobilité dans le logement. Pour le parc social, selon l'USH, le nombre d'attributions en 2021 s'élevait à près de 435 400, dont 123 000 à des ménages demandeurs qui résidaient déjà dans le parc social (soit 28 % des attributions)⁴. Quant au parc privé, on comptait plus d'un million de rotations. Ces chiffres donnent des ordres de grandeur (nous n'avons pas la part des salariés) et montrent l'importance du parc locatif dans les mobilités ainsi que la complémentarité des parcs. Ce dernier point constitue un axe essentiel pour répondre à la diversité des besoins en logement, en rappelant également que ces besoins ne dépendent pas uniquement de la croissance démographique et qu'il faut y intégrer le traitement indispensable des situations de précarité ou d'indignité.

⁴ Sachant qu'il faut prendre en compte les territoires (il n'y a pas les mêmes tensions partout) et que se pose la question de l'adaptation du parc à la demande. Les logements d'une ou deux pièces ne représentent, au total, que 26% du parc social alors que les statistiques issues du système national d'enregistrement (SNE) montrent que fin 2019, plus de la moitié (52%) des demandeurs (hors demandes de mutations au sein du parc) étaient des personnes seules et 21% des ménages de deux personnes. Source : article publié sur le site politiquedulogement.com/2021/11/logements-sociaux-adapter-loffre-a-la-demande-actuelle/

CNH – GT zonage

Contribution de la FFB sur la refonte du zonage ABC

Le site du ministère de l'Écologie présente le zonage ABC comme « un classement des communes du territoire national en zones géographiques en fonction du déséquilibre entre l'offre et la demande de logements ». Pourtant, le site précise bien qu'il a été créé en 2003 dans le cadre du dispositif d'investissement locatif « Robien ». Du zonage initial aux refontes qui ont suivi, le zonage ABC a toujours ciblé les besoins en logements locatifs intermédiaires¹.

Le zonage ABC actuel, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014 (modifié à la marge en 2019 puis en 2022), répond à cette problématique. On le nommait d'ailleurs à cette époque le « zonage Dufflot », du nom du dispositif d'investissement locatif pour les personnes physiques alors en vigueur. Toutefois, ce zonage sert aujourd'hui de référence pour nombre de dispositifs d'aide au locatif, privé comme social, mais aussi à l'accession à la propriété, pour la détermination de plafonds de loyers, de prix de vente ou encore de ressources. L'ensemble des acteurs s'accordent aujourd'hui sur la nécessité d'une reconstruction d'un zonage plus cohérent avec la réalité des marchés et des différents dispositifs pour lesquels il sert de référence.

Deux préliminaires indispensables

Au-delà de sa non-actualisation depuis 2014, il n'est pas surprenant que le zonage ABC ne corresponde pas à la réalité des territoires, ni des différents segments de marchés puisqu'il n'a été calibré que sur le besoin en locatif intermédiaire. Or, les besoins en locatif (social, intermédiaire et libre) et en accession (libre et sociale) diffèrent fortement selon les territoires. Le premier prérequis aux pistes de refonte du zonage ABC est ainsi **d'établir l'objectif poursuivi**.

Second point incontournable : **la disponibilité et la fiabilité des données sur lesquelles s'appuyer**. Les bases et les sources de données doivent être fiables, mises à jour assez régulièrement et disponibles à niveau fin pour l'ensemble du territoire afin de ne pas provoquer d'inégalités de traitement. Seules les données de la statistique publique, ou privées fiables et éventuellement labellisées, devront être retenues et les sources hasardeuses (au sens du

¹ Au sens réglementaire, le « logement intermédiaire » regroupe, en 2023, les PLI pour les bailleurs sociaux, les LI pour les institutionnels et le dispositif Pinel pour les personnes physiques.

champ suivi) écartées². Il est donc indispensable de consulter la DHUP, le SDES, l'Insee ou encore l'ANCT dans un premier temps, les bases de données disponibles sur data.gouv devront également être étudiées.

Pistes de réflexion pour la refonte du zonage ABC

Lorsque l'objectif et la disponibilité des sources principales / essentielles auront été établis, la construction du nouveau zonage pourrait se faire, comme en 2014 (cf. annexe), en deux étapes : un travail statistique complété d'un affinage après consultation locale sous l'égide des préfets et des Commissions régionales de l'habitat.

Depuis les travaux réalisés en 2012/2013 pour le zonage 2014, les bases de données publiques et les maillages territoriaux proposés par l'Insee se sont enrichis. Les « aires d'attraction des villes » par exemple, ou encore la nouvelle définition du « rural » (plus riche que le « non urbain » auparavant), qui tiennent compte des densités de population ainsi que des liens domicile-emploi. Cet aspect s'avère indispensable à considérer car, comme le constate une étude récente de l'Insee³, « le trajet médian domicile-travail augmente de moitié en vingt ans pour les habitants du rural ».

La réflexion devra également porter sur les périodes d'observation à retenir et les indicateurs à construire, en lien avec l'objectif.

² On pense par exemple aux « loyers de marché » de référence pour le dispositif LocAvantages de l'Anah : les loyers de 32 observatoires locaux couvrant 2 400 communes, complétés par des « loyers d'annonces en ligne » collectés sur trois sites en 2018 puis actualisés selon l'évolution de l'IRL depuis.

³ Insee Première – n°1948 – Mai 2023

Annexes

Rappel des grandes lignes de la construction du zonage ABC en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014 (revu partiellement en 2019 et 2022)

La DHUP proposait une méthode en quatre étapes qui visait à définir les zones où le déficit en logement intermédiaire était avéré, tout en limitant la propension à l'étalement urbain. Le zonage provisoire issu du travail statistique a ensuite été soumis à une concertation locale.

La méthode était basée sur deux mailles géographiques (zonages d'étude de l'Insee) :

- les « bassins de vie », qui correspondent à la plus petite maille territoriale au sein de laquelle les habitants ont accès aux équipements et services courants (commerces, santé, éducation, équipements publics, culturels et sportifs) ;
- les « unités urbaines », chacune d'entre elles étant formée d'une commune ou d'un ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants, où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres. En outre, cette zone bâtie contient plus de la moitié de la population des communes concernées.

1. Détermination des zones où existent des besoins en logements locatifs intermédiaires

- Maille géographique : bassins de vie.
- Trois critères éliminatoires :
 - baisse du nombre d'emplois ;
 - baisse de la population ;
 - taux de vacance d'un an ou plus dans le parc privé récent (construit depuis 1990) élevé (>3,77 %, soit le dernier décile au plan national).
- Trois critères de hiérarchisation :
 - part des ménages dont le taux d'effort est supérieur à 39% ;
 - part des ménages avec rattachés fiscaux de 18 à 30 ans (en âge de décohabiter) ;
 - écart entre les loyers du parc privé et du parc social (données CNAF sur le stock d'allocataires).
- Trois groupes de bassins de vie suivant l'intensité des besoins : fort, intermédiaire, faible.

2. Limitation de l'étalement urbain

- Maille géographique : unités urbaines.
- Classement :
 - les communes rurales (non urbaines) sont classées en zone C ;
 - les unités urbaines isolées de moins de 20 000 habitants appartenant à des bassins de vie à niveau intermédiaire ou faible de besoins en logements intermédiaires (cf. étape 1) sont classées en zone C ;
 - traitement spécifique pour de l'Ile-de-France.

3. Prise en compte des prix et des loyers

- Maille géographique : unités urbaines.
- Trois indicateurs de tension de marché :
 - loyers de stock 2011 chez les allocataires des aides au logement de la CNAF (pondération de 0,5) ;
 - prix de vente moyens au m² des appartements calculés sur 2008 et 2010 (pondération de 0,25) ;
 - prix de vente médians des maisons calculés sur 2008 et 2010 (pondération de 0,25).
- Classification des unités urbaines en cinq groupes selon l'indicateur de prix et de loyer ainsi construit.

4. Proposition nationale de zonage

Construit au croisement entre intensité des besoins en logements locatifs intermédiaires et indicateur de prix-loyer.

- Pour les unités urbaines de plus de 20 000 habitants ou contiguës :

		Intensité des besoins		
		Faible	Intermédiaire	Fort
Indicateur prix-loyer	Très élevé	C	B2	A bis
	Élevé	C	B2	A
	Assez élevé	C	B2	B1
	Moyennement élevé	C	B2	B2
	Peu élevé	C	C	C

- Pour les unités urbaines isolées de moins de 20 000 habitants :
 - avec intensité forte des besoins et indicateur prix-loyer élevé ou très élevé → zone A bis ou A ;
 - autres → zone C.

La concertation locale

La concertation locale donnait la possibilité de modifier la proposition nationale de zonage, mais en s'en tenant à une liste de critères définis au plan national pour justifier ces amendements.

Sous l'autorité du Préfet de région, en « association la plus large possible des partenaires locaux impliqués dans la politique du logement et des acteurs de l'application de cette politique », il s'agissait d'affiner les découpages proposés en tenant compte :

- d'éléments de connaissance plus précis des marchés locaux, de leur fonctionnement et de leur interaction ;
- de spécificités locales et de perspectives ou de projets de développements particuliers ;
- de la prise en compte de documents de planification territoriale existants ;
- de l'existence de zones à fort emploi transfrontalier (unités urbaines transfrontalières).

Les propositions devaient aussi tenir compte :

- des pôles structurants le territoire et du souhait de limiter la périurbanisation ;
- de la volonté de limiter les déplacements en voiture en recentrant le dispositif sur des communes urbaines desservies par des transports en commun et dans des pôles d'emploi.

**RAPPORT DU
GROUPE DE
TRAVAIL
“ANALYSE DES
BESOINS EN
LOGEMENTS”**

06

Filière “Analyse des besoins en
logements”

Novembre 2023

PAR DIDIER POUSSOU, PERSONNALITÉ QUALIFIÉE

Le présent document expose les travaux du groupe de travail du Conseil national de l'habitat (CNH) qui s'est réuni tout au long de l'année 2023. Le compte-rendu des travaux et les annexes offrent une analyse globale des besoins en logement en France.

Les cinq réunions du groupe de travail (GT) :

- **GT 1 du 26 mai 2023** - Audition de la DHUP : Laurent Bresson et Benoit Chantoiseau
- **GT 2 du 22 juin 2023** - Audition de Jean-Claude Driant et Bernard Coloos
- **GT 3 du 13 juillet 2023** - Audition de Samuel Depraz et de l'UNAM : François Rieussec et Pascale Poirot
- **GT 4 du 15 septembre 2023** - Audition de la DHUP et du Cérema (Otelu).
- **GT 5 du 27 octobre 2023** - Audition de Manuel Domergue de la fondation Abbé Pierre, Michel Mouillart et Emma Zilli d'HTC.

Neuf études sur l'estimation du besoin en logement ont été prises en compte lors de ces cinq rencontres du groupe de travail (Voir annexes) :

- Études DHUP & Cerema
- Étude de Sébastien Laye et Gérard François Dumont mars 2023¹
- Note au groupe de travail du CNH de Jean-Claude Driant mai 2023
- Note de Bernard Coloos lors de l'intervention avec Robin Rivaton au Congrès Hlm, octobre 2023
- Étude ESPI-UNAM
- Étude ESCP Junior - FPI
- Étude HTC - USH
- Rapport annuel de la fondation Abbé Pierre
- La population de la France dans 50 ans : le bond en arrière ? - Michel Mouillart

Membres, participants et intervenants aux cinq réunions du groupe de travail du CNH :

Elisabeth Alves Dias	Nicolas Alline
Delphine Baudet-Collinet	Michel Bancal
Florence Cannesson	Laurent Bresson
Juliette Grenier	Romain Biessy
Claire Guidi	Benoit Chantoiseau
Marjan Hessamfar	Bernard Coloos
Chourouk Karker	Philippe Clemandot
Juliette Laganier	Samuel Depraz
Pascale Poirot	Manuel Domergue
Emma Zilli	Jean-Claude Driant
	Yann Le Corfec
	William Le Goff
	Hervé Quatrelivre
	Michel Mouillart
	Didier Poussou (rapporteur)
	François Rieussec



¹ <https://institut-thomas-more.org/2023/03/10/construire-plus-et-mieux-de-logements-en-france-cest-possible/>

« Un besoin de l'ordre de 395 000 nouveaux logements par an, un risque de déficit de 850 000 logements en 2030 et des régions en forte tension. »

- p. 5** **PRÉAMBULE**
- p. 6** **SYNTHÈSE DES TRAVAUX DU GROUPE DE TRAVAIL DU CNH**
- p. 10** **13 PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL DU CNH**
- p. 12** **ANNEXES**
- p. 13** **Annexe 1**
*Besoins en logements neufs à l'échelle nationale : de quoi parle-t-on ?
Où en est-on ? Définitions et controverses.*
Contribution de Jean-Claude Driant.
- p. 20** **Annexe 2**
*Des constats en quelques cartes : l'importance de prendre en compte
la diversité des situations territoriales.*
Contribution de la FFB.
- p. 26** **Annexe 3**
Méthode d'estimation des besoins en logements sociaux dans les territoires.
Contribution de DGALN.
- p. 51** **Annexe 4**
Estimer les besoins de logement sur son territoire : le projet OTELO.
Contribution de DGALN et Cerema.
- p. 59** **Annexe 5**
*Analyse des besoins en logements en France à l'horizon 2030 :
synthèse des résultats.*
Contributions de l'Union nationale des aménageurs et de l'ESPI.
- p. 69** **Annexe 6**
*Demande potentielle et besoins immédiats :
les implications méthodologiques et les nécessaires compléments.*
Contribution du 83^{ème} Congrès Hlm, synthèse de plénière du 3 octobre 2023
rédigée par Bernard Coloos.
- p. 96** **Annexe 7**
Quels besoins en logements sociaux à l'horizon 2040 ?
Contribution de Habitat & Territoires Conseil.
- p. 105** **Annexe 8**
La population de la France dans 50 ans : le bond en arrière ?
Contribution de Michel Mouillart

ANALYSE DES BESOINS EN LOGEMENT

Synthèse des travaux du groupe de travail
du Conseil National de l'Habitat (CNH)

La question de l'estimation des besoins en logement constitue une problématique récurrente posée aux politiques publiques du logement, et ce dans tous les pays européens.

Les définitions et concepts utilisés, font appel à des jeux hypothèses combinant des projections démographique et d'évolution du parc de logements afin de déterminer le volume de logements nécessaires pour accueillir les ménages supplémentaires. Sur le plan méthodologique l'on se réfère à la note très complète de Jean-Claude Driant, membre du groupe de travail (« Besoins en logements neufs à l'échelle nationale De quoi parle-t-on ? Où en est-on ? Définitions et controverses - annexe n°1), produite pour la première réunion de ce dernier. Le groupe a pu ainsi s'appuyer sur plusieurs études récentes résumées dans la note, dont les méthodologies sont convergentes, et qui ont fait l'objet des auditions menées.

Cette question éminemment politique est d'actualité immédiate très forte, puisqu'interrogeant la nécessité d'agir pour corriger des marchés dont le fonctionnement est imparfait en termes d'accès au logement pour de nombreux ménages. C'est le cas aujourd'hui aussi bien en France qu'en Allemagne², deux pays aux modes d'organisations pourtant très différents. Le mal logement est sans conteste l'indicateur de l'intensité du dysfonctionnement³ entre l'offre et la demande.

Les débats techniques ou politiques ont toujours été intenses sur le sujet. Ils le sont plus encore aujourd'hui compte tenu de la question de la trajectoire bas carbone : « limiter la construction neuve est l'un des leviers à explorer dans le cadre d'une transition bas carbone. Cela permet également de contribuer à la lutte contre l'artificialisation des sols. Aussi, la baisse du volume de la construction neuve se retrouve-t-elle dans tous les scénarios Transition(s) de l'Adème, y compris le scénario tendanciel ». ⁴ On peut y ajouter la question des tensions accrues sur les dépenses publiques dans une conjoncture économique dégradée due à la hausse des taux d'intérêt décidée par les banques centrales pour lutter contre l'inflation.

Comme le rappelle souvent Robin Rivaton⁵, le confort de logement est fondamentalement un choix, un même nombre de personnes pouvant se répartir dans un nombre différent de logements, avec des surfaces tout aussi variables. Le niveau de qualité d'occupation du logement, dont l'arbitrage entre maison et immeuble collectif, assigné à la politique du logement, est donc une donnée qualitative essentielle en termes de définition d'une trajectoire de réponse aux besoins pour tous les segments (privés, publics), et selon les différentes catégories de ménages (jeunes ménages, seniors, etc.).

La question d'un objectif national a été posée dans cet environnement très difficile : lors du Conseil national de la refondation (2022-2023) dédié au logement, celle-ci a été l'objet de discussions vives dès l'ouverture, ainsi que lors de la conclusion des groupes de travail.

Au même moment, l'Allemagne se fixait de nouveau un objectif national. « La ministre du logement Klara Geywitz a dû reconnaître que l'objectif du gouvernement de construire 400 000 logements par an ne serait pas atteint avant 2024. 700 000 logements pourraient manquer en 2025 ». ⁶

Le président du Conseil National de l'Habitat, Lionel Causse, a souhaité lors de sa prise de fonction impulser de nouveaux groupes de travail. Parmi les sujets soulevés par les membres du CNH la question du besoin en logement a été définie comme une priorité. La question des besoins en logements revêt bien entendu une dimension de prospective nationale (« macro ») et territoriale (« micro ») pour guider les politiques publiques et les projets des acteurs publics et privés. Elle est incontournable.

Tous nos remerciements vont aux membres du CNH, aux intervenants et participants très assidus ainsi qu'au président du CNH Lionel Causse et à ses équipes.

SYNTHÈSE des travaux du groupe de travail du CNH

INTRODUCTION

Ce rapport de synthèse se présente sous la forme d'une synthèse des conclusions des travaux d'études récents annexés renvoyant aux auditions menées lors des 5 groupes de travail du CNH de mai à octobre 2023.

Les conclusions de ces études des besoins se fondent toujours sur des données récentes de cadrage démographique et du stock de logement établis par l'Insee⁷.

DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES ET STOCK DE LOGEMENT 2023 (SOURCE INSEE)

Selon l'Insee, la France compte au 1^{er} janvier 2023, 68 millions d'habitants : 65,8 millions résident en France métropolitaine et 2,2 millions dans les cinq départements d'outre-mer⁸.

La population augmente globalement de 0,3 % en 2022, après + 0,4 % en 2021 et + 0,3 % en 2020, mais avec de très fortes disparités territoriales (+0,4 % annuel moyen sur la période 2013-2019⁹).

Le solde migratoire estimé provisoirement à + 161 000 personnes pour la France entière contribuerait, pour près des trois quarts, à la hausse globale de la population.

En 2022, le solde naturel, différence entre les nombres de naissances et de décès, atteint son plus bas niveau depuis 1945, à + 56 000. Il avait déjà atteint en 2020 un niveau historiquement bas du fait de la forte hausse du nombre de décès liée à l'épidémie de Covid 19. Il était légèrement remonté en 2021 grâce au rebond du nombre de naissances post Covid et à une baisse du nombre de décès. L'excédent naturel de l'Île-de-France diminue aussi, mais il demeure le plus important des régions de France métropolitaine et il est le moteur de la croissance démographique francilienne. La population francilienne augmente ainsi uniquement sous l'effet de l'excédent naturel (+80 700 en 2022), le solde migratoire restant déficitaire. Au 1^{er} janvier 2023, la population de l'Île-de-France est estimée à 12 358 900 habitants. C'est un exemple éclairant de la différenciation territoriale à l'œuvre, à intégrer dans toute analyse sur les besoins. C'est le cœur de l'approche portée par la méthode Otelo présentée lors du groupe de travail n°4 (cf. annexes).

En 2022, l'espérance de vie poursuit sa progression post Covid également, et à la naissance elle est de 85,2 ans pour les femmes et de 79,3 ans pour les hommes. Les hommes gagnent 0,1 an d'espérance de vie par rapport à 2021 (+ 0,2 an par rapport à 2020), alors que l'espérance de vie des femmes reste identique à celle de 2021 (+ 0,1 an par rapport à 2020).

Les chiffres du logement

« Au 1^{er} janvier 2023¹⁰, la France hors Mayotte compte 37,8 millions de logements. 82,1 % des logements sont des résidences principales et 55,1 % des logements individuels. Depuis 2007, la croissance du parc de logements s'atténue légèrement, de façon plus marquée au cours des cinq dernières années. » La part des résidences principales diminue (83,6 % en 2008). **Sur la période 2014-2020 le nombre de résidences principales a augmenté de 242 769 en moyenne par an quand celui des résidences secondaires augmentait en moyenne de 49 250 par an.** Dans les départements d'outre-mer, le nombre de logements augmente plus vite qu'en France métropolitaine : +2,4 % en moyenne par an depuis 1983, contre +1,1 %.

En 2023, 32,2 % des résidences principales se situent dans une commune urbaine de moins de 100 000 habitants et 31,8 % dans une commune urbaine de plus de 100 000 habitants hors Paris, données traduisant l'hétérogénéité du parc selon l'Insee. En 2023, 77,0 % des résidences secondaires et des logements occasionnels sont situés dans une commune hors unité urbaine ou dans une unité urbaine de moins de 100 000 habitants. Cette proportion a globalement diminué par rapport à 1983, où elle atteignait 83,4 %.

Par ailleurs, en 2023, seules 52,3 % des résidences principales se situent dans une commune hors unité urbaine ou dans une unité urbaine de moins de 100 000 habitants.

La majorité des logements vacants (58,7 %) se situent dans une commune hors unité urbaine ou dans une unité urbaine de moins de 100 000 habitants. L'évolution de la part de logements vacants est différenciée selon le type de commune. La proportion des logements vacants hors unité urbaine s'est réduite par rapport au début des années 1980, passant de 29,9 % en 1983 à 23,9 % en 2023, tout comme au sein de l'unité urbaine de Paris, passant de 16,3 % à 13,3 %. Au contraire, la part des logements vacants dans les unités urbaines de moins de 100 000 habitants a augmenté, passant de 28,9 % en 1983 à 34,8 % en 2023.

⁷ www.insee.fr/fr/accueil

⁸ Une étude des besoins en Outre-mer a été demandée par les participants aux GT du CNH. Elle ne figure pas dans ces premiers travaux.

⁹ Population et Avenir, GF. Dumont, Déc. 2022.

¹⁰ Données Insee 2023.

« Même en ignorant la croissance du parc des résidences secondaires et occasionnelles (+1,7% par an selon l’Insee, soit entre 500 et 600 000 logements d’ici 2030), il faudrait environ 1,3 million de résidences principales supplémentaires dans les dix prochaines années pour assumer la seule croissance démographique, en fonction du taux d’occupation 2020 des logements. » concluait Samuel Depraz dans son étude ESPI menée pour l’Union nationale des aménageurs (UNAM)¹¹ et présentée lors du troisième groupe de travail.

En résumé, tous les facteurs de morphologie du parc de logement ou démographiques convergent vers « un incontestable besoin de logements »¹², ce y compris dans « des régions projetées en décroissance démographique mais en besoin accru de logements, la baisse du nombre d’habitants étant surcompensée par la poursuite de la baisse de la taille moyenne des ménages ».

L’ANALYSE DES BESOINS PROJETÉS EN CONSTRUCTION DE NOUVEAUX LOGEMENTS NEUFS SELON LES SIX DERNIÈRES ÉTUDES RÉCENTES AUX MÉTHODOLOGIES CONVERGENTES

Jean-Claude Driant (membre du groupe de travail du CNH sur les besoins) a présenté une synthèse détaillée (voir annexes) des études récentes lors du deuxième groupe de travail et dont le contenu a été publié concomitamment sur <https://politiquedulogement.com/>, site auquel nous nous référons. « Le besoin de construction de logements neufs. Méthodes et controverses. 6 juin 2023 ». Cet article résume les résultats des dernières études disponibles présentées lors des groupes de travail n°1 et 2 du CNH ainsi que l’étude de l’UNAM présentée lors du groupe de travail n°3, tout en les mettant en perspective par rapport à des analyses plus anciennes faisant toutes appel à une même méthodologie, globalement.

Selon ces approches il relève que la croissance du seul nombre de ménages varie de 226 000 (Dumont 2023) à 248 998 (ESCP Junior-FPI 2023).

En intégrant une croissance de 47 000 à 83 750 résidences secondaires et logements vacants à laquelle on additionne 50 000 logements liés aux besoins de renouvellement du parc on arrive à une estimation annuelle plancher des besoins annuels de l’ordre

de 330 000 à 382 748 logements. 370 000 pour la Cour des comptes en 2022¹³. Bernard Coloos aboutit à des conclusions similaires dans la note qu’il a présentée lors du groupe de travail n°2 et de la réunion plénière d’ouverture du congrès Hlm du 3 octobre 2023 dédiée à la question. Il a souligné qu’il s’agit d’un indicateur incontournable à la définition d’une politique du Logement : qu’il y ait ou non un besoin, le débat est nécessaire, et il conclut : « Quand on regarde tous les travaux on est raisonnablement sur une fourchette minimale de 330 à 350 000 soit + ou moins 20 000 logements. » La question qui se pose est de savoir si cela est suffisant, acceptable par rapport à la crise du logement qui sévit, ajoute-t-il. Si l’on répond par la négative il faut prévoir en plus un rattrapage supplémentaire et le besoin de rattrapage en plus est chiffré entre 100 et 150 000 et on arrive au fameux 500 000 ». Habitat & Territoires Conseil (HTC) ou d’autres encore dans le passé ont abouti à un résultat similaire.

L’étude réalisée début 2023 par l’Ecole Supérieure de Commerce de Paris (ESCP) Junior Conseil sur commande de la fédération des promoteurs immobiliers (<https://fpifrance.fr/actualites/objectiver-les-debats>) évalue à un peu plus de 449.000 le nombre de logements à construire chaque année pendant les dix ans à venir¹⁴.

L’ESTIMATION DES DÉFICITS DE LOGEMENTS ACCUMULÉS

Michel Mouillart qui l’analyse de longue date, estime le chiffre pour la période actuelle dans un article paru en 2023 à 1,1 million de logements¹⁵. 1,359 million pour l’ESCP rappelle également Jean-Claude Driant, les résorber supposerait de prévoir un plan pluriannuel très ambitieux : « L’étude des étudiants de l’ESCP, qui affirme s’inspirer fortement de l’étude de Paris Dauphine (...) ajoute à ses projections (...) l’idée d’un déficit à résorber qu’ils énoncent sous le terme de « report de la demande » et qu’ils calculent sur la base de la différence entre le nombre de logements mis en chantier chaque année entre 2012 et 2022 et l’objectif des 500 000 dont ils assument la nécessité. « Il en résulterait un déficit accumulé de 1,359 million de logements. Toutefois, considérant dans une logique de prudence qu’une partie de ce déficit se réduit naturellement à hauteur de 10% par an, ils évaluent finalement le déficit à résorber à 645 500 logements. Ils répartissent ensuite cet objectif de résorption sur dix ans, ce qui accroît le besoin de construction neuve de 64 550 unités annuelles au titre de « report

¹¹ « L’utilisation du foncier pour le logement à l’horizon 2030 Besoins et préconisations, Rapport scientifique Février 2021, <https://unam-territoires.fr/uploads/2021/02/Unam-2021-Lutilisation-du-foncier-pour-le-logement-a%CC%80-lhorizon-2030.-Besoins-et-pre%CC%81conisations.pdf>

¹² Population et Avenir, GF. Dumont, Déc. 2022.

¹³ https://www.ccomptes.fr/system/files/2022-07/Refere_donnees-politique-logement_version_20VII2022_0.pdf

¹⁴ <https://fpifrance.fr/actualites/objectiver-les-debats>, mars 2023.

¹⁵ Mouillart M. (2022) « Entre avenir démographique en berne et besoins de construction élevés », Journal de l’Agence, en ligne. <https://www.journaldelagence.com/1208978-entre-avenir-demographique-en-berne-et-besoin-de-construction-eleve-michel-mouillart-professeur-deconomie-frics>

de la demande », portant le total de logements à construire à 447 298 unités par an d'ici à 2030 ». C'est convergent avec les travaux de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et le rapport Rebsamen de 2021.

Depuis début 2018, la DHUP met à disposition des services déconcentrés, et de certains autres acteurs locaux des politiques de l'habitat, son outil pour la territorialisation de la production de logements (OTELO) (voir en annexe, sa présentation lors du groupe de travail n°4). La notion de « besoins en stock » est également comptabilisée à partir des fichiers des demandeurs de logements sociaux, du fichier des centres d'hébergement, du recensement, des chiffres des caisses d'allocation familiales...

Selon le rapport de la commission Rebsamen (2021) pour la relance durable de la construction de logements¹⁶, « le chiffrage réalisé sur des sources de 2017 à 2020 débouchait sur une fourchette comprise entre 800 000 et 1,450 million de ménages concernés. Les résorber d'ici à 2030 par de la construction neuve augmenterait les objectifs de 61 000 à 111 000 logements par an. »

Le tome 1 du rapport de la commission Rebsamen pour la relance durable de la construction (2021) concluait qu'« à horizon 2030, les besoins en logement devraient continuer de progresser rapidement dans toutes les régions, d'autant plus que les besoins liés au mal logement et au déclassement d'une part du parc existant, trop vétuste, s'ajoutent à la demande potentielle résultant de la croissance attendue du nombre de ménages ».

L'ESTIMATION DU MAL LOGEMENT

Le Haut Comité relève 105 000 recours au droit au Logement (Dalo) en 2022 dont 34 408 reconnus prioritaires. On notera concernant le profil des requérants Dalo qu'un requérant sur deux est en situation d'emploi et que 52% ont des ressources supérieures ou égales à un Smic.

Selon le rapport annuel de la fondation Abbé Pierre¹⁷ qui dénombre, à partir de chiffres

essentiellement issus de l'exploitation de l'édition 2013 de l'Enquête Nationale Logement de l'Insee et de l'actualisation de données administratives, 4,1 millions de personnes souffrent de mal logement ou d'absence de logement personnel. Outre ces situations les plus graves, le rapport dénombre 12,1 millions de personnes, touchées à des degrés divers par la crise du logement.

Au total, sans les doubles comptes, près de 15 millions de personnes sont touchées, à un titre ou à un autre, par la crise du logement.

Parmi les personnes privées de logement personnel, la fondation Abbé Pierre estime à 330 000 le nombre de personnes sans domicile, qu'elles vivent en hébergement généraliste, en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada), à l'hôtel, en abri de fortune ou dans la rue.

« Le recensement de la population dénombrait en outre, en 2017, 100 000 personnes en habitation de fortune tandis que 25 000 personnes vivaient à l'hôtel en 2013 par leurs propres moyens. Enfin, parmi les personnes privées de logement personnel apparaissent 643 000 personnes hébergées chez des tiers de manière très contrainte.

Ensuite, les mal-logés se composent de 2 819 000 personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles du point de vue du confort et 934 000 personnes vivant en situation de surpeuplement dit « accentué », c'est-à-dire qu'il leur manque deux pièces par rapport à la norme de peuplement. On peut ajouter à ces chiffres, 31 000 résidents de foyers de travailleurs migrants en attente de rénovation, dans des conditions de vétusté parfois dramatiques. Enfin, 208 000 personnes en habitat mobile vivent dans de mauvaises conditions, d'après une enquête de la Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du voyage (FNASAT). Elles sont intégrées dans le décompte des personnes mal logées, expliquant le chiffre atteint de 4,1 millions. »

Lors des rencontres du 30 août 2023¹⁸, Christophe Robert a indiqué que « le besoin en logement était estimé à au moins 450 000 logements annuels pour la fondation Abbé Pierre ».

¹⁶ <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Tome%20II%20-%20VFF%20-%20Avec%20annexes%20pour%20publication%20seul.pdf>

¹⁷ <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/>

¹⁸ <https://entretiensinxausetta.fr/>

CONCLUSION

D'août 2022 à juillet 2023, on estime que 333 100 logements ont été mis en chantier, soit 50 500 de moins (- 13,2 %) qu'entre août 2021 et juillet 2022.

Si l'on prend comme point de comparaison les 12 mois précédant la crise sanitaire (mars 2019 à février 2020), le nombre de logements commencés était déjà en retrait de 13,4 %. En août 2023, 20 100 logements auraient été mis en chantier (- 17 % par rapport à juillet). Le nombre de logements commencés en août 2023 serait inférieur de 37 % à sa moyenne des douze mois précédant la crise sanitaire. Mesurées sur douze mois, les ouvertures de chantier sont en très net repli : 319 500 logements ont été mis en chantier, soit 61 600 de moins (- 16,1 %) que pendant les douze mois précédents et 16,9 % de moins qu'au cours des douze mois précédant la crise sanitaire (mars 2019 à février 2020).

Indicateurs avancés de la production, les logements autorisés affichent un repli encore plus marqué (-20 %) laissant présager une année 2024 encore plus difficile. On comptait ainsi environ 40 000 dépôts par mois avant la remontée des taux, alors qu'on se situe en moyenne à 32 000 sur les 12 derniers mois. En outre, entre les permis autorisés et ceux démarrés une érosion de près de 20% se constate chaque année. Mettre l'offre en face d'un besoin exige donc de positionner plus d'offre que de besoin.

Pour Michel Mouillart on « rajoute un besoin supplémentaire d'au moins 30 à 40 000 logements annuellement et en cumul près de 300 000 de plus à échéance 2030 qui s'ajoute au 1,1 millions déjà manquants ».

L'approche nationale et cumulée de besoins de logements se décline territorialement. La satisfaction de ce besoin repose sur la mobilisation d'acteurs qui œuvrent en complémentarité : élus locaux, services de l'Etat et des collectivités œuvrant à la planification et l'instruction, aménageurs fonciers, sociétés de logement social, promoteurs, constructeurs, entrepreneurs, maître d'œuvre... Pour aboutir à une production comptabilisée, cette chaîne d'actions comporte des délais rendus d'autant plus longs que la complexité des projets ne cesse d'augmenter sur le plan des normes.

Actuellement en plein ralentissement, de 30 à 50% selon les secteurs, voire en plein blocage, cette chaîne de production risque de connaître des pertes de compétences induites par la crise qui retardera d'autant le redémarrage si rien n'est fait. Par ailleurs, le temps de construction d'un immeuble est de 18 mois entre son démarrage et sa livraison aux habitants, et il a fallu auparavant 24 mois supplémentaires entre la maîtrise foncière en secteur autorisé, le montage du projet, l'instruction, l'autorisation de construire et les délais de recours. En secteur de projets urbains, s'ajoutent les délais d'autorisation d'urbanisme de ZAC ou de Permis d'aménager qui vont de trois ans minimum quinze ans pour une ZAC. Les études environnementales et de dépollution rajoutent un à deux ans et des coûts supplémentaires. Les délais de planification, SCOT, PLU sont à prévoir également sans compter, depuis juillet 2023, les sursis à statuer aux permis en l'attente des révisions de PLU, et donc le fait que des projets programmés sont mis en attente sine die.

Pour le foncier, l'offre de terrains autorisables inférieure au besoin, bloque une baisse des prix. Or le Cerema considère que 45% se bâtit en ville ou en friche, et 55% par extension. La réduction en cours du foncier « par extension » nécessitera de trouver des solutions.

La production de logement, en pleine crise en cette fin 2023, nécessite de l'avis de tous des mesures de relances contracycliques très fortes aussi bien du côté de l'offre que de la demande, mais encore sur un plan structurel, au regard du niveau très élevé des besoins, sur tous les segments dans tous les territoires. Le groupe de travail du CNH formule douze autres propositions pour améliorer les réponses aux besoins. Il convient tout d'abord de conserver dans ce cadre un objectif national de production qui est un élément essentiel de pilotage de toute politique publique comme le montre l'exemple récent de l'Allemagne qui vient de le réintroduire après l'avoir abandonné dans le cadre d'une approche très décentralisatrice.

Par ailleurs cette évaluation doit faire l'objet d'une analyse régulière permettant de quantifier aussi bien territorialement que nationalement les besoins pour guider les politiques menées à tous les niveaux.

13 PROPOSITIONS

du groupe de travail du CNH pour améliorer les réponses données aux besoins de logement

Proposition I

Il convient de conserver un objectif national annuel de production élément central de pilotage de toute politique publique du logement et de l'assortir d'objectifs régionaux et par établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Proposition II

La question des besoins en logements doit faire l'objet d'une analyse régulière permettant de quantifier territorialement et nationalement les besoins pour guider les politiques à tous les niveaux.

Proposition III

Les réponses aux besoins en logement, du fait des imperfections des marchés des logements, sont très insatisfaisantes sur de nombreux segments (jeunes, étudiants, classes moyennes, saisonniers, etc) et particulièrement pour les populations les plus fragiles.

Proposition IV

La politique du logement devrait permettre annuellement de produire au moins 450 000 logements au regard des constats faits sur les besoins par les différentes études, dans les différentes gammes de produits, et là où on en a besoin.

Proposition V

Il faut privilégier la production de résidences principales dont la part baisse dans le stock global de logement.

Proposition VI

La mobilisation du parc existant vacant, du fait de l'inadéquation entre la vacance observée au niveau national et les besoins déclinés à une échelle plus fine, ne constituera qu'une solution marginale parmi tant d'autres en fonction des spécificités des territoires et de la tension projetée sur ces derniers.

Proposition VII

La conjoncture se traduisant par une forte décroissance en cours de la production 2023, génère un déficit annuel d'au moins 40 000 logements soit d'environ 300 000 logements supplémentaires à l'horizon 2030 qui s'ajoute à un déficit estimé à 1,1 million et appelle des mesures de relances contracycliques exceptionnelles.

Proposition VIII

Le besoin en logement devrait faire l'objet d'une analyse par territoires pour chacune des régions en lien avec l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) et le foncier disponible dont le recyclage, en France métropolitaine et d'outre-mer, puis par EPCI.
