

DOSSIER SPÉCIAL PROJET DE LOI ELAN

#4 Choc de l'offre

La demande de logements neufs est toujours en progression tandis que le nombre de logements mis en vente reste insuffisant entraînant des coûts importants et des difficultés pour les français de se loger. Ainsi, dès le début de son mandat, Emmanuel Macron s'est fixé comme objectif de provoquer un choc de l'offre afin de pallier à cette problématique, la loi ELAN faisant partie des principales solutions.

Analysons ensemble les mesures qui permettront, selon le gouvernement, de provoquer ce choc de l'offre.

Erwan CORNEN

*Chef de marché
Habitat social*

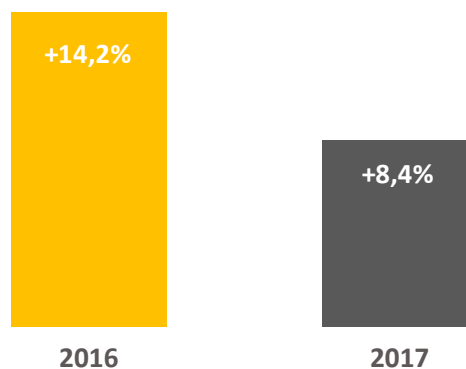


La conjoncture actuelle dans la construction neuve

Le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) a publié, le 17 juillet 2018, les chiffres concernant la construction de logements au 30 juin 2018 qui annonce un **ralentissement de la production de logements**. Ces chiffres ont notamment été analysés par la Caisse des Dépôts qui se questionne sur la possibilité d'un choc de l'offre « dans un marché qui tend au contraire à se contracter ? ».

Une forte augmentation de la production de logements ayant été observée en 2016 et 2017, le ralentissement pour 2018 était à prévoir, selon la Caisse des dépôts.

AUGMENTATION DES AUTORISATIONS DE LOGEMENTS EN 2016 ET 2017 EN FRANCE



Et en effet, au second trimestre 2018, le nombre de logements autorisés à la construction a baissé de 0,6%. Alors que les logements collectifs progressent eux de 5,2%, les logements individuels sont en baisse de 8,8%. Plus généralement, sur une année (du 1er juillet 2017 au 30 juin 2018), **les autorisations de logements**, qui dans le cadre d'un dossier de permis de construire ont reçu un avis favorable, **marquent une baisse de 0,7% alors que les mises en chantier sont en forte progression (+5,2%)** en raison des résultats positifs de 2016 et 2017 évoqués précédemment.

Ce ralentissement de la production, dans le secteur de l'habitat social, est notamment lié à la baisse des APL et à la mise en place de la réduction de loyer de solidarité (RLS). Selon la fédération des Offices Publics de l'Habitat (OPH), c'est en raison de toutes ces mesures et en réaction aux annonces de la future loi ELAN que les OPH se préparent à réduire leurs investissements.



Au vu des délais moyens d'ouverture de chantier une fois le permis obtenu (5,1 mois pour les logements individuels et 11,2 mois pour les logements collectifs), le recul des autorisations de construction du deuxième trimestre 2018 entrainera mathématiquement une baisse des mises en chantier à la fin de l'année ou début 2019.

Des modes de vie qui évoluent

« Voici des décennies que nos politiques en matière de logement et d'habitat ne sont plus en phase avec les évolutions de la société française » affirme Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires. « Les Français changent d'emploi plus souvent, et donc de logement. Le modèle familial évolue aussi... ».

À la suite de ce constat, le gouvernement a soulevé plusieurs problématiques :

- **Une demande de logements qui ne cesse d'augmenter**, notamment dans les métropoles et les centres-villes des grandes agglomérations

- **Une pénurie de logements dans certains territoires en fort développement**, qui sont confrontés à une mobilité professionnelle importante

Ainsi, les parcours résidentiels, comme évoqué dans le dossier précédent (cf : *Dossier loi ELAN #3 : parcours résidentiel*), deviennent moins fluides.

Deuxième constat : il semblerait que l'offre de logements en France ne soit pas adaptée aux besoins de la population dans les villes moyennes et les territoires ruraux. De nombreux logements sont ainsi laissés à l'abandon et sont donc dégradés.

L'objectif du gouvernement au travers de ce projet de loi ELAN est donc défini ainsi : « Construire mieux et plus » afin de créer un choc de l'offre.

QUELLES MESURES DANS LA LOI ELAN POUR UN CHOC DE L'OFFRE ?

Plusieurs mesures de la loi ELAN viennent « créer un choc de l'offre au sein des zones les plus tendues du territoire (...) afin d'encourager la libération du foncier disponible et in fine accroître l'offre de logements », selon les propos de Delphine Gény-Stéphann, secrétaire d'État à l'Économie.

- Faciliter la mobilisation du foncier public
- Limiter les recours abusifs
- Créer un bail de mobilité
- Mettre en place des logements évolutifs
- Transformer les bureaux en logements

Faciliter la mobilisation du foncier public

Le gouvernement souhaite faciliter la mobilisation de foncier public pour la production de logements et pour l'accès social.

- **La production de logements** : Pour la mobilisation du foncier public avec décote (prix inférieur à la valeur de marché), le seuil actuel minimal de 75% de la surface de plancher consacrée au logement passe à 50% (applicable pour les opérations d'accès social à propriété).

- **Pour l'accès social** : L'objectif est de céder le foncier public pour réaliser des opérations d'accès social à la propriété dans le cadre d'un bail réel solidaire (qui permet à un ménage d'acheter le droit d'usage pour une longue durée, soit plusieurs décennies). Une décote pourra être accordée dans la limite de 50%.

Limiter les recours abusifs

Chaque année, 30 000 constructions seraient bloquées en raison des recours abusifs, selon le Ministère de la Cohésion des territoires qui s'appuie sur les chiffres de la Fédération des Promoteurs Immobiliers (FPI). Pour pallier à ce problème, la loi ELAN prévoit de réduire la procédure de permis de construire qui passera alors de 24 mois à 10 mois afin de lutter contre les recours abusifs.

4 mesures principales viennent encadrer les champs de simplification et d'accélération du traitement du contentieux dans l'urbanisme :

1. Réduire les délais de jugement des recours contre les autorisations d'urbanisme
2. Consolider des autorisations existantes
3. Accroître la stabilité juridique des constructions achevées
4. Améliorer la sanction contre les recours abusifs

Ces dernières orientent les 23 mesures de la loi ELAN comme par exemple :



- **L'interdiction pour le requérant de demander au juge la suspension de l'autorisation au-delà d'un certain délai.** En effet, en cas de recours, la construction de logements ne peut être lancée, les banques refusant les prêts. Comme l'explique Hélène Cloëz, avocate associée chez LPA-CGR Avocat, l'idée est de limiter dans le temps le référé-suspension qui vient stopper les travaux. Un projet bénéficiera alors d'une meilleure sécurité juridique et les banques n'auront plus à refuser leur concours

- **La fixation d'une date au-delà de laquelle il est impossible de soumettre aux juges de nouveaux arguments pour le requérant**

- **La mise en place d'un délai de jugement à 10 mois pour certains projets**

- **La facilitation de l'action en dommages et intérêts à l'encontre des requérants abusifs**

Un des objectifs de la loi ELAN est de simplifier les normes et procédures en matière d'aménagement, d'intervention foncière, d'urbanisme ou de construction. Afin de répondre à cet objectif, la loi ELAN prévoit notamment de :

- Dématérialiser les demandes de permis de construire
- Développer de grandes opérations d'urbanisme
- Simplifier les procédures afin de transformer les bureaux en logements
 - Rendre les logements 100% adaptables et non plus 100% « accessibles »
 - Lutter contre les recours abusifs
 - Faciliter la mobilisation du foncier public
 - Réformer le secteur HLM pour construire et rénover davantage

Créer un bail de mobilité

Toujours dans cette optique de créer un choc de l'offre, la loi ELAN souhaite mettre en place un **bail de mobilité**. Il s'agira d'un contrat de location sur les logements meublés, **de courte durée (d'1 à 10 mois) et qui ne sera pas renouvelable**. Contrairement à un bail classique, il n'y aura pas de caution ou de dépôt de garantie exigé. Ce nouveau bail sera destiné essentiellement aux personnes en mobilité professionnelle, en stage ou en études supérieures.

Certains acteurs évoquent leurs inquiétudes face à cette mesure comme Jacques Toubon, Défenseur des droits. Sa crainte est que les logements soient « détournés de la location à usage de résidence principale » pour des « locations touristiques de courtes durées ». Ainsi, les propriétaires augmenteront le loyer de leur(s) logement(s). Cela empêchera également le locataire de revendiquer son logement comme étant sa résidence principale ne lui permettant pas de bénéficier de l'aide au logement (APL).

Mettre en place des logements évolutifs

Le projet de loi prévoit que **les logements neufs deviennent des logements « évolutifs »**. Initialement, le projet de loi prévoyait de réduire à 10% la part de logements construits, accessibles aux personnes handicapées dans les immeubles neufs. De son côté, au mois de juillet 2018, la Commission des affaires économiques au Sénat souhaitait augmenter le nombre de logements adaptés à 30%. Selon elle, 10% des logements correspondent, au niveau des chiffres, à la proportion actuelle de personne à mobilité réduite mais sans aucune marge de manœuvre.

Finalement, mercredi 19 septembre 2018, la Commission mixte paritaire a tranché : **20% des logements seront adaptés aux personnes à mobilité réduite, les autres deviendront des logements évolutifs.**

Un appartement « évolutif » veut dire tout simplement que les travaux pourront être faits facilement et à moindre coût pour qu'ils deviennent des logements accessibles aux personnes handicapées. Ces transformations seront à la charge du bailleur dans le cas de logements sociaux comme l'indique Sophie Cluzel, secrétaire d'État au Premier Ministre, chargée des personnes handicapées.

Transformer les bureaux aux logements



Aujourd'hui, il y aurait 4,5 millions m² de bureaux vides rien que dans la région Île-de-France. À la suite de ce constat, la loi ELAN prévoit de transformer des bureaux vides en logements. Les normes seront ajustées pour faciliter leurs reconversions et les propriétaires de bureaux seront incités à les rénover.

Une charte entre le gouvernement et plusieurs promoteurs français (Bouygues, Vinci, Compagnie de Phalsbourg, La Française, Emerige, Gecina, Spie Batignolles, Icade et Novaxia) a été signée afin que ces derniers transforment 500 000 m² de bureaux vides, pour créer entre 5 000 et 10 000 logements d'ici 2022.

Toutefois, transformer des bureaux en logements vides engendre un coup important. Plusieurs projets de ce type ont déjà été menés. En 2013, l'opérateur 3F a racheté 9 500 m² de bureaux datant des années 70, pour un montant de 16,3 millions d'euros. Leur transformation aurait coûté 6,2 millions d'euros. 90 appartements ont été livrés en 2016. Sur la totalité, 2 500 m² de bureaux ont également été rénovés et remis à la location afin d'assurer un équilibre budgétaire. Actuellement, 2 500 transformations de bureaux seraient en cours dans la région Île-de-France.

La mesure fait débat notamment sur la réelle utilité. C'est ce qu'explique notamment Anne-Claire Davy, de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France :

- 25% de l'offre disponible est constituée de surfaces dites de première main, c'est-à-dire neuve ou restructurée. Leur changement d'usage semble prématuré et peu pertinent dans un contexte où la demande de bureaux est forte pour ces produits neufs.
- Il existe peu d'immeubles entièrement vides. Il s'agit souvent d'étages avec des constructions partiellement occupées. Elle ajoute que la conjoncture fait que la demande de bureaux est forte pour les produits neufs. Les transformer dès maintenant serait un peu prématuré.
- Les quartiers où sont implantés les immeubles de bureaux sont souvent excentrés et ne présentent pas de services de la vie quotidienne. Seules les zones attractives pour lesquelles un projet territorial est mûrement réfléchi pourrait éventuellement permettre d'attirer des habitants.

IL N'Y A PAS QUE LA LOI ELAN

Le gouvernement ne s'est pas contenté de la loi ELAN pour provoquer un choc de l'offre. D'autres initiatives urgentes ont également été mises en place.

- La relance des mises en chantier par l'Anru
- Un plan pour la libération du foncier constructible
- Une nouvelle convention entre l'État, la Caisse des Dépôts et Action Logement

— La relance des mises en chantier par l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (l'Anru)

L'Anru a notamment présenté une quinzaine de mesures afin de permettre la relance des mises en chantier de logements pour tous les quartiers prioritaires et accélérer le renouvellement urbain. On parle alors des opérations « Cœur de quartier ».

Il est possible d'identifier plusieurs types de mesures qui semblent s'orienter autour de deux axes :

- **Un meilleur et plus important investissement financier dans les projets**, rendu possible par le doublement du budget du NPNRU (passant de 5 milliards à 10 milliards d'euros). Cela concerne :



- **Un accompagnement des élus dans la construction de leurs projets.** Les modalités de contractualisation seront ainsi adaptées aux besoins des territoires. Le lancement des travaux sera également possible sans attendre la signature de la convention, même si le projet global n'est pas abouti

— Un plan pour la libération du foncier constructible

Le gouvernement prévoit un abattement d'impôt sur les sociétés (IS) pour toute entreprise cédant des bureaux, des commerces ou des locaux industriels. Cet abattement est de 70% et pourra aller jusqu'à 85% (contre 20 à 30% précédemment).

Toutefois, plusieurs conditions doivent être réunies :

- **Sont concernées par ce dispositif les zones tendues**, les zones géographiques présentant un déséquilibre fort entre l'offre et la demande de logements
- **Le cessionnaire doit s'engager à réaliser des locaux d'habitation dans les 4 ans** qui suivent l'acquisition des terrains à bâtir. Pour les biens immobiliers bâtis, il doit démolir les constructions existantes afin de réaliser des locaux d'habitation également dans les 4 ans qui suivent leur acquisition
- **Les logements devront présenter une surface de plancher au moins égale à 90%** de la surface de plancher maximale autorisée

— Une nouvelle convention entre l'État, la Caisse des Dépôts et Action Logement

Enfin, une nouvelle convention tripartite signée entre la Caisse des Dépôts, Action Logement et l'État a rendu possible **le financement du PHB 2.0 (prêt de haut de bilan bonifié de deuxième génération)** dont l'objectif est de « soutenir les investissements des bailleurs sociaux par l'octroi d'un financement assimilable à des quasi fonds propres ».

Le financement, **à hauteur de deux milliards d'euros est intégralement bonifié par Action Logement.** 80% de cet investissement sera destiné à la production de logements sociaux neufs et les 20% restants viendront financer leur réhabilitation. Une première souscription de 700 millions d'euros est prévue pour 2018, principalement pour la production de logements neufs. Il est prévu ensuite deux débloques : 700 millions d'euros pour 2019 et de 600 millions d'euros pour 2020.

ALORS, AVEC TOUTES CES MESURES, UN CHOC DE L'OFFRE EST-IL POSSIBLE ?

— Des opinions défavorables

La possibilité d'un choc de l'offre reste pour une majorité qu'une illusion, notamment pour Alain Dinin, PDG de Nexity, premier promoteur immobilier de France. Le choc de l'offre souhaité par le gouvernement, reste trop théorique et ne sera pas possible au vu du contexte actuel. Pour lui, la loi ELAN n'y changera rien : « Je confirme mon pronostic : « en 2019, on va passer sous la barre des 400 000 logements construits et perdre 40 000 logements à cause des restrictions du prêt à taux zéro et de la baisse des commandes HLM. Le gouvernement sera amené à prendre des mesures de soutien ».

Même s'il admet que certaines mesures de la loi ELAN peuvent être bénéfiques, il n'hésite pas à remettre en cause le projet dans sa globalité : « Ce que je reproche à la loi ELAN, c'est que le gouvernement s'occupe de production de logements mais pas des gens ».

Même si certaines mesures de la loi permettront de réaliser des économies (l'allègement des normes

handicapées, les dispositions anti-recours, ...) d'autres n'auront pas l'effet escompté comme la volonté de transformer des bureaux en logements : « Les seuls immeubles vides situés en centre-ville sont des bâtiments des années 1970, techniquement impossibles à convertir, et qu'il faut démolir. La loi ELAN s'intéresse à l'offre avec une logique productiviste, ne répond pas à la demande de la société et passe à côté de vraies questions ».



Alain Dinin © Bruno Levy - Le Moniteur

Il n'est pas le seul à penser que la loi ELAN répond davantage à une logique productiviste. Le président de la Fédération Française du Bâtiment, Jacques Chanut, a déclaré que « le gouvernement en place fin 2017 a raboté le PTZ et le Pinel, supprimé l'APL accession et profondément bouleversé le modèle du logement social; un effondrement s'en suit presque mécaniquement ». Selon lui, la loi ELAN ne pourra permettre de « compenser cette menace à court terme » initiée par la loi de Finances 2018.

Des solutions alternatives

Alain Dinin l'affirme, le choc d'offre ne doit pas seulement impliquer les administrations et les villes mais aussi les professionnels.

Pourtant, des solutions concrètes sont envisageables comme la construction de plus petits logements pour les

personnes seules ou en couple sans enfant, mais aussi d'immeubles plus hauts. Il recommande également que la politique de l'habitat soit davantage territorialisée et que le secteur privé puisse gérer une partie des logements sociaux.

En mai dernier, Nexity s'est engagé à construire 1 000 logements sociaux par an, d'ici 3 ans, pour les personnes en difficulté. En effet, selon Alain Dinin, « le logement est trop cher pour les gens qui ont besoin de se loger. Est-ce qu'on ne pourrait pas faire un truc comme la location avec option d'achat ? ». La location avec option d'achat, dite LOA, existe déjà dans le domaine de l'automobile. Son but est de permettre de louer un bien contre le paiement de mensualités de loyer, avec la possibilité d'acquérir le bien à l'issue du contrat.

CONCLUSION

Difficile de dire aujourd'hui si les mesures proposées par Jacques Mézard et Julien Denormandie dans le cadre de la loi ELAN pourront provoquer le choc d'offres souhaité. Les effets ne seront visibles que sur le moyen et long terme. Certains pensent que cela risque de ne pas être suffisant.

Toutefois, les mesures proposées pour y parvenir sont conséquentes et impliquent des changements considérables : faciliter la mobilisation du foncier public, limiter les recours abusifs, créer un bail de mobilité, construire des logements évolutifs ou encore transformer les bureaux en logements. L'ampleur de ce choc de l'offre va bien au-delà de la loi ELAN, ce qui témoigne de la situation urgente en France en matière de logement.

SOURCES :

Bati Actu, « L'Anru annonce des mesures pour relancer les mises en chantier », in : *Bati Actu*, mai 2018, disponible sur : <https://www.batiactu.com/edito/anru-reliance-53087.php>

BOUGHRIET Rachida, « **Projet de loi Elan : les députés précisent les modalités du nouveau décret tertiaire** », in : *Actu Environnement*, avril 2018, disponible sur : <https://www.actu-environnement.com/ae/news/projet-loi-elan-decret-tertiaire-31144.php4>

BUZY-CAZAUX Henry, « **Restriction de l'accès des handicapés au logement : l'alternative judicieuse du Sénat** », in : *Capital*, Juillet 218, disponible sur : <https://www.capital.fr/immobilier/restriction-de-laccés-des-handicapés-au-logement-lalternative-judicieuse-du-sénat-1300672>

COULAUD Nathalie, « **La loi Elan devrait aller plus loin sur les recours abusifs** », in : *Le Moniteur*, juillet 2017, disponible sur : <https://www.lemoniteur.fr/article/la-loi-elan-devrait-aller-plus-loin-sur-les-recours-abusifs.1981434>

ESCODIE Jean-Noël, « **Habitat – Logement : le choc de l'offre va-t-il manquer d'Elan ?** », in : *Caisse des Dépôts*, juillet 2018, disponible sur : <https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/Articles/Articles&cid=1250281514821>

GOUPIL Mathilde, « **Handicap, HLM, «bail mobilité»... On vous explique pourquoi le projet de loi Logement fait polémique** », in : *Franceinfo*, juin 2018, disponible sur : https://www.franceinfo.fr/economie/immobilier/reforme-du-logement/handicap-hlm-bail-mobilite-on-vous-explique-pourquoi-le-projet-de-loi-logement-fait-polemique_2796403.html

Gouvernement.fr, « **ELAN, un projet de loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique** », in : *Gouvernement.fr*, disponible sur : <https://www.gouvernement.fr/action/elan-un-projet-de-loi-pour-l-evolution-du-logement-de-l-amenagement-et-du-numerique>

Journal de l'Agence, « **L'ambition du projet de loi ÉLAN ? Libérer et protéger** », Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires Julien Denormandie, secrétaire d'État. », in : *Journal de l'Agence*, juin 2018, disponible sur : <https://www.journaldelagence.com/1153788-lambition-du-projet-de-loi-elan-liberer-et-protoger-jacques-mezard-ministre-de-la-cohesion-des-territoires-julien-denormandie-secretaire-detat>

Les Echos.fr, « **Logement : l'impossible choc de l'offre** », in : *Les Echos.fr*, décembre 2017, disponible sur : https://www.lesechos.fr/14/12/2017/lesechos.fr/030993025886_logement--l-impossible-choc-de-l-offre.htm

Ministère de la Cohésion des Territoires, « **Avant projet loi logement, conférence de consensus** », in : *Ministère de la Cohésion des Territoires*, décembre 2017, disponible sur : http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/2018.01.11_avant_pjl_logement_.pdf

News Tank cities, « **ELAN : « Le projet de loi ne relancera pas l'offre immobilière » (Alain Dinin, président de Nexity)** », in : *News Tank Cities*, juin 2018, disponible sur : <https://cities.newstank.fr/fr/tour/news/123326/elan-projet-loi-relancera-pas-offre-immobiliere-alain-dinin-president.html>

REY-LEFEBVRE Isabelle, « **Logement : « Il n'y aura pas de choc d'offre », juge le PDG de Nexity** », in : *Le Monde Economie*, juin 2018, disponible sur : https://www.lemonde.fr/economie/article/2018/06/29/logement-il-n-y-aura-pas-de-choc-d-offre-juge-le-pdg-de-nexity_5323050_3234.html

SABBAH Catherine, « **Nexity ne croit pas au « choc d'offre », sur le marché du logement neuf** », in : *Les Echos*, octobre 2017, disponible sur : https://www.lesechos.fr/27/10/2017/LesEchos/22560-071-ECH_nexity-ne-croit-pas-au---choc-d-offre---sur-le-marche-du-logement-neuf.htm

TREGUIER Eric, « **Quand transformer les bureaux vides en logements vire au véritable casse-tête** », in : *Challenges*, juillet 2018, disponible sur : https://www.challenges.fr/entreprise/vie-de-bureau/quand-transformer-les-bureaux-vides-en-logements-vire-au-veritable-casse-tete_600591