

L'IMMOBILIER AU CŒUR

Plaidoyer pour une nouvelle donne
dans la politique du logement en France

ALEXANDRA FRANÇOIS-CUXAC

Présidente de la Fédération des promoteurs immobiliers

L'IMMOBILIER AU CŒUR

Plaidoyer pour une nouvelle donne
dans la politique du logement en France

ALEXANDRA FRANÇOIS-CUXAC

Présidente de la Fédération des promoteurs immobiliers

*« Si quelqu'un rêve seul, ce n'est qu'un rêve.
Si plusieurs personnes rêvent ensemble,
c'est le début d'une réalité. »*

- Hundertwasser

SOMMAIRE

Préambule :

Ce que je sais, ce que nous voulons, ce que nous pouvons 9

Les promoteurs :

Qui est plus légitime pour parler de la ville et du logement ?

Les vérités d'une profession13

1/ L'homme-orchestre : maître d'ouvrage,
bâtitteur, entrepreneur13

2/ Un poids économique majeur et
et un rôle industriel méconnu 17

*L'image des promoteurs : les vieux clichés,
la réalité d'aujourd'hui* 21

1/ Un reflet du malaise des Français face à l'entreprise
et à la réussite 21

2/ La compétence et la passion 23

3/ Anticiper, concevoir et faire la ville de demain 25

4/ Donner de la valeur au présent
et inventer les valeurs futures 26

La politique du logement vue par des acteurs de terrain

N'oublions pas de valoriser les réussites 29

*Sachons identifier lucidement l'origine
de nos difficultés* 33

1/ La politique du logement, un révélateur
de nos travers, de nos peurs et de nos illusions 33

2/ La politique du logement, emblématique des dysfonctionnements de la décision publique	36
3/ Un système sur-administré : trop de règles, trop de dépenses publiques, trop de fiscalité	52

Ce que je propose : clarté, pragmatisme, mutations

<i>Anticipons les lignes de force qui se dessinent pour les dix années à venir</i>	<i>58</i>
<i>Desserrons les carcans, à tous les échelons</i>	<i>62</i>
1/ Au niveau national	62
2/ Au niveau local	65
3/ Au niveau des professionnels	67
<i>Redéfinissons un cadre économique qui revitalise la politique du logement</i>	<i>69</i>
1/ Une priorité à court terme : préserver ce qui fonctionne	69
2/ Une évolution inévitable à long terme : une autre logique économique dans les stratégies politiques du logement	75
<i>Osons affronter deux débats de fond pour avancer</i>	<i>90</i>
1/ Quels logements voulons-nous, et pour qui ?	90
2/ Quelle mixité sociale souhaitons-nous ?	94
<i>Conclusion</i>	<i>107</i>
<i>Annexes</i>	<i>108</i>

CE QUE JE SAIS, CE QUE NOUS VOULONS, CE QUE NOUS POUVONS

Mes confrères promoteurs immobiliers de France m'ont élue à la présidence de notre fédération, voici près de deux ans. S'ils m'ont accordé leur confiance, c'est pour me voir agir, sans fléchir. Car ils veulent que notre pays évolue radicalement, sur ce sujet comme dans tous les autres. Élire une femme, présidente fondatrice de PME, issue des territoires, dans un pays où la décision appartient encore trop à des hommes, c'était en soi un signal courageux. Mais il s'agissait aussi de faire entendre une voix : celle de l'entreprise ancrée dans le réel, fondée sur l'expérience du terrain. Elle seule est légitime pour formuler des idées de bon sens et pour faire des propositions concrètes, face à une politique du logement qui, chacun le voit, est à bout de souffle.

Depuis deux ans, mon message est simple et clair : laissez-nous bâtir mieux, plus vite et moins cher.

Oui : faites-nous confiance, sans entraves ni délais. Accordez aux professionnels que nous sommes la liberté d'inventer les logements, les bureaux et les commerces que le public demande. Permettez qu'advienne la ville de demain. Laissez-nous entreprendre : nous savons innover et produire. Nous saurons créer de la valeur économique et anticiperons les besoins écologiques et sociaux de demain. Nous accompagnerons les transformations sociétales. Ne doutez pas de notre capacité à façonner de la qualité et du confort. Personne, plus que nous, n'est au contact des attentes de nos concitoyens. Personne, mieux que nous, n'est en situation de pouvoir y répondre dans la pratique et sans marge d'erreur.

Je n'ai pas la prétention de maîtriser, dans le détail de ses complexités, souvent absurdes, toute la politique du logement, d'autant qu'elle est, à mes yeux, stérilement sur-administrée. Mais

je sais ce dont nous avons besoin, collectivement, ici comme ailleurs : c'est de liberté.

La période est propice aux revendications, manifestes et livres blancs. Les acteurs du monde économique, premiers moteurs de tout progrès, veulent influencer sur les projets de réformes politiques. Je souhaite, sur le domaine qui est le mien, sans dramatiser mais avec fermeté, prendre un peu de recul et mettre au clair ce que nous prescrivons, dans l'intérêt général, pour que les décideurs politiques en fassent bon usage.

Car, j'en suis convaincue, nous prenons les choses à l'envers en centrant nos campagnes électorales sur des programmes qui consistent en des litanies de micro-mesures chiffrées. On sait ce qu'il advient de ces catalogues et répertoires, vite fragmentés, souvent dissipés dans la confusion et l'approximation. Ma priorité est autre : nous n'avons besoin que d'une logique globale, d'un élan méthodique, d'une cohérence.

J'ai voulu répondre à ma façon à cette quête de sens, en repartant des constats que je fais sur le terrain depuis de nombreuses années, pour mieux remonter le fil d'une politique du logement – et plus généralement d'une politique immobilière – enfin efficace et adaptée aux besoins des Français, aujourd'hui et demain. Je suggère une nouvelle donne, un new deal.

Les propositions que je formule ici sont, pour beaucoup, celles de la FPI. Elles sont nées du processus collaboratif qui, au sein de notre fédération, associe les représentants des adhérents dans toute leur diversité. Mais c'est moi qui parle. Je veux incarner, avec mes intonations et mon tempérament, les idées que nous avons ensemble élaborées. Je les verse au débat. Elles dessinent une politique réinventée, à concrétiser au plus vite, sans tabou, selon un seul objectif : la réponse rapide et efficace aux besoins exprimés par l'ensemble des ménages.

Puisse ce livre donner envie à nos candidats d'intégrer dans leur projet politique notre expérience d'entrepreneur et notre pragmatisme. La France y gagnera.

LES PROMOTEURS : QUI EST PLUS LÉGITIME POUR PARLER DE LA VILLE ET DU LOGEMENT ?

LES VÉRITÉS D'UNE PROFESSION

*L'homme-orchestre :
maître d'ouvrage, bâtisseur, entrepreneur*

Souvent confondu avec d'autres professions de l'immobilier ou de la construction, le promoteur immobilier exerce un métier aussi connu que méconnu : un métier de créateur.

Autrefois, le promoteur faisait partie des notables d'une ville, comme le maire, le notaire ou le médecin. Sa fonction, très identifiée à sa personne, consistait à bâtir la ville, logements comme bureaux, commerces, locaux d'activité. Il exerçait déjà un métier risqué, qu'il garantissait sur ses biens propres, dans un cadre juridique mal défini et peu concurrentiel.

Au fil des années, son métier a évolué, notamment sous l'effet de législations très structurantes, qui permettent de répondre à des besoins essentiels : ordonnancer et encadrer son activité, sécuriser ses clients. Cet objectif justifia notamment la loi sur la copropriété de 1965 ; la loi qui crée le régime juridique de la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) de 1967 ; et la loi sur l'assurance-construction obligatoire de 1978.

Toutefois, depuis plusieurs décennies, à ces textes simples et fondamentaux sont venues s'ajouter des réglementations plus sectorielles, foisonnantes et mal articulées entre elles, touchant les domaines techniques, commerciaux, administratifs et financiers. Ces contraintes complexifient l'exercice de la profession : ce sont surtout autant d'entraves qui pèsent durement sur son efficacité.

Ainsi, ce métier que j'ai d'abord appris dans l'entreprise dans les années 1990 puis comme chef d'entreprise dix ans plus tard, n'a-t-il plus grand-chose à voir avec celui que je pratique aujourd'hui, entourée d'une équipe pluridisciplinaire, dans un marché bien plus concurrentiel qu'autrefois.

Le promoteur est progressivement devenu un professionnel :

il agit dans le cadre d'une organisation permanente – et toujours en tant que personne morale, contrairement aux personnes physiques, maîtres d'ouvrage occasionnels. Il est également devenu un spécialiste aux multiples compétences, qu'il s'agisse de réaliser un immeuble d'habitation en zone urbaine dense ou à l'opposé un centre commercial en périphérie. Ces connaissances sont nécessairement pointues dans les secteurs les plus divers.

Le promoteur est un maître d'ouvrage: il prend l'initiative de réaliser un bâtiment qu'il destine à la vente, et il réunit

les financements nécessaires au projet tout en assumant le risque. Initiateur et responsable de l'opération, il est celui pour le compte duquel est édifié l'ouvrage. Un maître d'ouvrage n'est pas nécessairement un promoteur mais un promoteur est nécessairement un maître d'ouvrage. C'est là ce qui fait sa différence avec un maître d'œuvre.

Le promoteur professionnel est une personne morale: c'est-

à-dire une société privée, même si le terme de « promoteur » désigne couramment le dirigeant lui-même. L'opération de promotion peut être réalisée par la société de promotion elle-même ou par une structure juridique ad hoc, généralement une société civile immobilière (SCCV), société support du projet qui en définit le cadre et en cloisonne les risques, qui est le maître d'ouvrage de chaque programme immobilier. Les promoteurs nationaux, souvent qualifiés d'« Entreprises Groupes », ont des structures plus vastes et complexes, avec des filiales selon les régions ou selon les activités immobilières du groupe: promotion de logements, de bureaux, de commerces mais aussi aménagement foncier, transactions, gestion locative etc. La diversité de leurs produits et la polyvalence de leurs équipes leur permettent de répondre aux nouveaux besoins des villes et des élus: la mixité

des usages, l'équilibre entre les fonctionnalités urbaines, l'insertion du résidentiel dans les réseaux (transports, énergie etc.).

Le promoteur intervient sur des secteurs d'activité très divers : résidences avec services, hôtels, bureaux, locaux commerciaux et industriels, parcs d'activités, rénovations, mais également appartements et maisons individuelles groupées (réalisées en copropriété, ce qui les distingue de la maison individuelle « en diffus »). Les logements représentent environ 80 % de la production des promoteurs de la FPI et les immeubles collectifs, 85 % de ces logements.

Le promoteur trouve des terrains à construire, évalue **l'opportunité et la faisabilité d'un programme**, apprécie les risques techniques, environnementaux, commerciaux. Puis il prescrit des objectifs à l'équipe de conception et aux différents partenaires. Il ne peut construire que ce qu'autorisent la réglementation et les documents d'urbanisme locaux, mis en place par les élus. Il a, avec son architecte, la responsabilité d'insérer le projet dans le tissu urbain existant, de le faire apprécier et accepter par les élus, mais aussi par les habitants. Son projet ne peut advenir que dans le cadre d'une demande de permis de construire et de ce qu'on appelle désormais une « concertation citoyenne ». Il a une responsabilité forte vis-à-vis du paysage, de l'environnement et de l'intégration urbaine.

Le promoteur définit **l'offre** (plans, grille de prix, prestations, documents commerciaux, organisation du plateau de bureau ou du local commercial, flexibilité des locaux et services associés), la **stratégie commerciale** (bureau de vente, agent immobilier ou réseau spécialisé) et surtout la **cible de clientèle** à laquelle le programme immobilier va s'adresser. Il apprécie le degré concurrentiel du projet qu'il envisage, en diagnostiquant le marché (volumes, prix, données locatives...). Les logements sont presque toujours vendus en l'état futur d'achèvement (VEFA, dite aussi « vente sur plan »). Très protecteur de l'acquéreur, le régime de la VEFA, né d'une loi dont nous fêtons en 2017 le cinquantenaire, est strictement organisé.

CHRONOLOGIE D'UNE OPÉRATION DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

Le financement de l'opération est assuré par les fonds propres du promoteur (dont une partie désormais peut être issue du « crowdfunding »), les prêts bancaires et par les acquéreurs qui paient le prix de leur appartement au fur et à mesure de l'édification du programme. Ces versements sont réglementés dans le secteur du logement.

Le promoteur fait appel à des prestataires techniques en amont, tels que l'architecte, le géomètre ou les bureaux d'études pour la conception de l'ouvrage. Architecte et bureaux d'études constituent l'équipe de maîtrise d'œuvre du projet.

Le promoteur immobilier confie la réalisation de la construction à des entreprises de travaux dont il vérifie les polices d'assurance. Le maître d'œuvre d'exécution choisi par le promoteur suit les travaux, fait contrôler la conformité réglementaire et contractuelle de la réalisation, signale les réserves aux entreprises de travaux lors de la réception de l'ouvrage et veille à ce qu'elles les lèvent. Le promoteur a la responsabilité de la qualité du produit livré et de son parfait achèvement.

Enfin, le promoteur procède à la livraison des logements aux acquéreurs personnes privées ou investisseurs institutionnels en matière d'immobilier d'entreprise.

Dans ce dernier cas, le promoteur ciblera des utilisateurs potentiels afin de faire correspondre son futur immeuble avec un projet d'entreprise, puis un investisseur qui fera profiter ces porteurs de parts d'un rendement intéressant.

*Un poids économique majeur
et un rôle industriel méconnu*

a. Un rappel sur la construction en France et sa ventilation

À la fin décembre 2016, sur un an, l'État comptabilisait 376 500 mises en chantier de logements, dont 111 100 logements individuels en diffus, 37 600 individuels groupés, 200 700 collectifs et 27 100 en résidences.

De ces statistiques, je tire trois enseignements :

- La construction a beaucoup baissé pendant la crise des subprimes de 2008 (493 800 logements avaient été mis en chantier en 2006), mais pas autant que dans des pays voisins. En Espagne, le nombre de logements construits a été divisé par 25 entre 2006 et 2014, après, il est vrai, des pics de production historiques (866 000 logements en 2006). En Italie le nombre de permis de construire a été divisé par 6 entre 2006 et 2014. La France reste donc « bâtisseuse ».
- 60 % des mises en chantier portent sur le logement collectif : les promoteurs, conjointement avec les organismes HLM, soutiennent donc majoritairement la production. C'est une inversion de tendance par rapport au passé (en 2000, le collectif ne représentait que 38 % de l'offre neuve). Cette tendance s'explique d'abord par la concentration des aides publiques sur les zones dites « tendues » (donc urbaines, où le logement neuf est avant tout collectif) et la reprise de la construction HLM, sous l'effet de la loi SRU¹.
- Symétriquement, malgré tout, 40 % de l'offre neuve concerne encore la maison individuelle. Cette part est certes moins élevée que par le passé (les maisons représentent 69 % du parc existant), mais elle reste élevée, d'autant qu'une très large majorité de ces maisons porte sur de l'individuel pur en diffus (c'est-à-

1. Loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement urbains.

dire hors aménagement, donc dans un modèle consommateur d'espace et facteur d'étalement urbain): le cas le plus typique, c'est la maison construite par un artisan, voire auto-construite, pour les besoins d'un jeune ménage en zone rurale ou périurbaine.

En d'autres termes, la France a bien recentré la production de logements sur les plans géographique (les zones tendues) et fonctionnel (logement majoritairement collectif pour répondre à la dynamique démographique des zones urbaines, en particulier des métropoles), mais la construction porte encore beaucoup sur des maisons individuelles.

Ce constat doit nous conduire à **nuancer l'objectif national des 500 000 logements construits par an**, affiché par l'État. Certes, il envoie, par sa simplicité, un signal positif de mobilisation, pour dépasser les tentations malthusiennes et pour accélérer la construction de logements. Mais nous devons faire attention car il est plus facilement atteint par la construction extensive de maisons individuelles en zones détendues que par des projets urbains complexes dans les métropoles, lesquels sont plus difficiles à faire émerger (reconstruction de la ville sur des friches industrielles, militaires, hospitalières etc.). Il faut donc préserver sa vertu mobilisatrice, mais rappeler que ce chiffre de 500 000 n'a de sens que corrélé à la réalité des besoins locaux.

Le métier des promoteurs, s'il est historiquement fondé sur le logement (y compris les résidences étudiantes et les résidences senior), s'étend désormais bien au-delà. Nous sommes en effet très présents sur le marché de l'immobilier d'entreprise (commerces de centre-ville, centres commerciaux, bureaux et entrepôts logistiques) et dans le secteur du tourisme (à travers l'hôtellerie ou la construction de résidences gérées). Créateurs et bâtisseurs de logements pour procurer un toit aux familles, nous concevons aussi leurs lieux de travail, qu'ils soient salariés, professions libérales ou entrepreneurs. À ce titre les immeubles de bureaux doivent être considérés comme des outils au service des entreprises, des lieux de bien-être où les évolutions

sociétales comme la révolution digitale sont pleinement intégrées. L'immeuble de bureau en lui-même est souvent créateur de valeur comme bâtiment « drapeau » porteur de sentiment d'appartenance voire de fierté. Les plus réussis et imposants de ces immeubles sont susceptibles de devenir des bâtiments phares, presque totémiques, symboles des métropoles urbaines et de leur capacité de rayonnement. Enfin, l'immobilier d'entreprise est également un formidable vecteur de rénovation des centres urbains à travers la restructuration de constructions frappées d'obsolescence et la rénovation de leurs façades, ceci pour implanter des sièges sociaux comme les hôtels de qualité indispensables aux Villes « Monde », pour redonner vie à des immeubles haussmanniens comme à des ensembles industriels du début du XX^e siècle.

L'ensemble de ces activités participent de ce qu'il est convenu d'appeler une « **industrie immobilière** » : une étude récente² y recense huit secteurs d'activité, dont la promotion, **qui emploient 2,1 millions de salariés et représentent un PIB de 217 Md€ (soit 10 % du PIB national)** ; une activité franco-française, non délocalisable, force vive des territoires, instrument indispensable à leur mutation et pourtant mal connue des pouvoirs publics et dont aucun discours politique ne se fait l'écho.

b. Caractéristiques de la branche de la promotion immobilière

La promotion immobilière représente une branche professionnelle à part entière, dotée d'une convention collective, et dont le chiffre d'affaires, qui inclut les activités d'aménagement, était évalué à 33,2 Md€ en 2015. Ce sont des entreprises en forte croissance (+ 14 % par rapport à 2012). La branche rassemble

2. Real Estate and Urban monitor 2017 / Fondation Palladio, Business Immo et Ernst and Young. Les huit secteurs concernés sont « architecture, urbanisme et aménagement », « ingénierie et prestations techniques », « expertise et conseil », « investissement et financement de l'immobilier », « promotion immobilière », « construction de bâtiments », « commercialisation » et « gestion de l'immobilier ».

environ 2 500 entreprises, dont 85 % emploient entre 1 et 9 salariés, 14 % entre 10 et 99 salariés (soit 99 % d'entreprises de moins de 100 salariés, mais qui ne représentent que 47 % du chiffre d'affaires (CA), et qui emploient 25 100 salariés (26 850 actifs)).

L'activité induite n'est pas délocalisable, non seulement dans la construction elle-même, mais plus largement : la fabrication de matériaux, les bureaux d'études, les bureaux de contrôle, les architectes etc. Si elle n'est pas délocalisable économiquement, elle ne l'est pas non plus fiscalement, ce qui en fait une des premières sources de revenus publics.

La branche se distingue par la part élevée des CDI dans ses effectifs (97 %, contre 86 % dans la population active) et dans ses embauches (66 %), la complexité de la matière encourageant à investir durablement dans les ressources humaines. Les femmes y sont légèrement majoritaires (52,5 %), mais il reste encore des progrès à faire pour féminiser l'encadrement (70 % des cadres sont des hommes, contre 60 % dans la population active totale), en particulier au niveau des décideurs. Les femmes y ont non seulement toute leur place mais sont indispensables à l'équilibre de la vision qu'il nous faut avoir pour diriger de telles entreprises.

La Fédération des promoteurs immobiliers, qui existe depuis 1971, regroupe tous les acteurs clés de la branche : la totalité des majors et la plupart des indépendants. Ils représentent seulement 20 % des entreprises de la branche mais 85 % de son chiffre d'affaires total. Beaucoup d'entreprises de très petite taille et n'opérant qu'occasionnellement renoncent en effet à adhérer à une fédération professionnelle.

La FPI est la seule fédération représentative dans la branche.

Elle est adhérente du MEDEF et, en ma qualité de présidente, je suis membre du bureau exécutif de Pierre Gattaz et je participe activement à la commission « logement » aux côtés de la Fédération française du bâtiment (FFB). Ce mandat m'a d'ailleurs permis d'être membre titulaire du conseil d'administration d'Action Logement et de participer pleinement à la réforme engagée sous la direction de Jacques Chanut (FFB).

Mon ambition est de réformer notre réseau interne et de développer la FPI en fédérant le maximum d'acteurs professionnels en logements et en immobilier d'entreprise. Notre métier est devenu trop difficile pour rester à l'écart de toute la veille technique, réglementaire, environnementale, sociale etc. que la FPI procure mais aussi pour se priver de la richesse de nos échanges et de nos réflexions au service de notre profession, de nos clients, de nos institutions.

L'IMAGE DES PROMOTEURS : LES VIEUX CLICHÉS, LA RÉALITÉ D'AUJOURD'HUI

*Un reflet du malaise des Français
face à l'entreprise et à la réussite*

Il ne faut pas se dissimuler l'image souvent négative des promoteurs dans le grand public.

Elle renvoie à une époque où l'urbanisme et la construction étaient beaucoup moins qualitatifs qu'aujourd'hui : les promoteurs ont eu leur part de responsabilité – mais au même titre que les services de l'État, les élus locaux, les aménageurs etc. – dans l'insuffisante qualité architecturale de nos villes, dans la densification excessive d'une partie du littoral, ou dans l'émergence d'entrées de villes laides et mal pensées, ponctuées de locaux commerciaux sommairement construits.

Le cloisonnement des compétences, la pauvreté de la réflexion et de l'analyse des besoins, la faiblesse des expertises, le manque de concertation ; autant de facteurs clés de part et d'autre qui, à mon avis, ont bâti un décor dont on ne peut pas toujours être fier aujourd'hui.

Mais le mal est plus général : notre profession souffre aussi de la façon dont, en France, on juge l'entrepreneuriat et le secteur privé. De ces préjugés, nous pâtissons depuis toujours. Pour

trop de Français, le chef d'entreprise ne serait intéressé que par le profit – profit perçu comme socialement condamnable en soi. Les promoteurs immobiliers l'assument: ils ont la responsabilité, comme tout acteur économique, de développer une activité rentable. Sans rentabilité, il ne saurait y avoir de redistribution, ni d'investissement. Mais ils ne sont pas seulement créateurs de valeur économique et d'emploi. Ils sont aussi créateurs de valeur sociétale et de valeur « verte », à travers l'influence décisive qu'ils exercent sur notre cadre de vie.

J'y insiste encore: une des particularités de notre profession tient à sa personnalisation. On identifie volontiers le promoteur, comme une personne physique à qui revient le succès (ou l'échec) d'un programme. Mais on parle très peu des entreprises de promotion. Or, si beaucoup d'entre elles ont pour origine le succès entrepreneurial d'un visionnaire, toutes sont des personnes morales. Dans une France sous tension, la réussite individuelle reste impopulaire, et ce discrédit atteint, à rebours de tout bon sens, toute notre profession.

Enfin, nos métiers souffrent d'un mélange de clichés et de faits avérés: signes extérieurs de richesse insolents, ou, pire, laxisme face aux exigences éthiques, notamment dans les relations avec les pouvoirs locaux. Ces impressions négatives viennent du fait que notre profession est au croisement de la finance et de toutes les formes de pouvoir qui, pendant longtemps, n'ont été ni contrôlées, ni inquiétées. Cela n'excuse rien mais il est vrai que sur ce dernier point, la critique appartient de plus en plus au passé. La conscience sociale évolue, parce que le financement de la vie politique est davantage réglementé ou surveillé, et parce que la profession est financiarisée d'une façon de moins en moins opaque: exigences croissantes de transparence de la part des actionnaires pour les sociétés cotées, et des banques pour l'ensemble des promoteurs, certains des principaux promoteurs étant d'ailleurs des filiales de grandes banques. La profession n'est certes pas à l'abri de tout risque, mais la FPI est très vigilante dans la cooptation de ses membres. Je viens d'ailleurs de la doter d'une charte éthique et d'une instance disciplinaire

interne. Plus positivement encore, l'univers de la promotion est désormais conscient de son rôle sociétal et il le traduit dans son offre: meilleure intégration urbaine et paysagère; contribution au rapprochement domicile/travail; accessibilité des transports en commun; proximité des commerces et des services publics; mixité des usages; participation des élus locaux aux stratégies d'habitat etc.

L'image négative s'estompe donc. Ce nouveau regard résulte de notre engagement...

La compétence et la passion

Un métier de passion: chaque promoteur est un passionné du territoire. La promotion immobilière fait partie des métiers où, à la fin d'une carrière, et à condition d'avoir su traverser les crises économiques ou financières et s'adapter aux mutations de son époque, on peut être fier d'avoir contribué à l'intérêt général, y compris en prenant une part dans l'accueil des plus fragiles, car nous participons depuis dix-sept ans à la mise en œuvre de la loi SRU, et nous avons créé une fondation qui soutient chaque année la construction de foyers et de maisons d'accueil etc.; d'avoir participé aux attentes d'une société en mouvement, en tous domaines: développement de pratiques citoyennes, participation aux grandes mutations de notre époque (urbaine, numérique, développement durable, transports), accompagnement du phénomène de métropolisation; d'avoir contribué à l'attractivité des territoires et de la ville; d'avoir modelé le paysage, la ville et le cadre de vie des Français; de les avoir accompagnés au long de leur parcours de vie, privée (résidences étudiantes, résidences seniors/accession, investissement patrimonial) et professionnelle (immobilier d'entreprise).

Un métier d'entrepreneurs, qui développe des compétences en tous domaines: derrière chaque entreprise de promotion, il y a une aventure entrepreneuriale, donc une prise de risques élevée mais maîtrisée, au service d'une vision, avec des réussites et

des échecs constructifs, avec des équipes à faire vivre et animer etc. Notre secteur est fondé sur l'esprit d'entreprise autant que sur l'acquisition de diplômes. Notre filière est « apprenante » et elle forme ses salariés tout au long de leur carrière, car le capital humain et l'expérience y sont fondamentaux. Enfin, nous constituons une véritable industrie qui intègre l'innovation sous toutes ses formes : dans la construction (modélisation, performance environnementale, digitalisation), mais aussi dans ses pratiques managériales ou dans sa relation avec ses clients, à travers l'intégration de la révolution digitale.

Un métier qui valorise la réussite et qui attire les jeunes : les trajectoires des entreprises qui réussissent sont valorisantes pour le chef d'entreprise, mais aussi et surtout pour l'ensemble des salariés, pour les territoires où elles se déploient et rayonnent, pour les élus qui les dirigent, et pour les jeunes chez qui elles suscitent l'envie d'entreprendre et d'aller vers de nouvelles spécialités. Depuis de nombreuses années, la FPI prodigue de la formation professionnelle à ses adhérents et qualifie toute une filière professionnelle. Elle a longtemps pallié la faiblesse de l'offre de formation initiale publique et privée dans ce secteur d'activité.

Je prépare désormais la mise en place d'une plateforme de connexion « Génération Immobilière » entre les promoteurs, les écoles et les jeunes diplômés ou demandeurs de stages, afin de leur ouvrir les portes de nos entreprises, de prendre notre part dans le processus éducatif et pédagogique de notre jeunesse et d'adapter voire de bouleverser nos codes en intégrant la nouvelle génération. Ayons conscience que, selon un récent sondage « le pouvoir des idées », 89 % des Français estiment qu'il est important de faire évoluer le système éducatif afin qu'il prenne davantage en compte les spécificités de chaque enfant (49 % d'entre eux jugent même cet enjeu « tout à fait prioritaire »). Mais aussi celles des secteurs d'activité !

Anticiper, concevoir et faire la ville de demain

Un métier de terrain : je suis issue de la province et de l'entreprise privée. Je sais combien nous, promoteurs, sommes en prise avec les territoires, là où se traduisent dans le paysage les ambitions que les élus nourrissent. Mais nous sommes aussi et surtout au contact quotidien des Français, au moment où ils font l'investissement d'une vie. Cette proximité nous permet d'identifier et d'intégrer dans notre offre l'évolution des styles de vie, des compositions familiales, du travail etc. Ainsi, notre conception des logements a davantage évolué au cours des dix dernières années qu'au cours des trente précédentes : importance de la façade qui crée le visage de la ville ; importance de la qualité des espaces communs qui créent de la sociabilité ; importance des espaces intérieurs qui créent la qualité de l'habitat etc. Situé au carrefour des ambitions, des rêves mais aussi des craintes de chacun, le promoteur a la responsabilité de bien connaître les attentes, pour mieux les satisfaire et pour réduire les risques inhérents à l'activité, tout en embellissant le cadre de vie. Selon le même sondage « Le pouvoir des Idées », 91 % des Français estiment qu'il est important de repenser la place du travail dans la société (55 % d'entre eux jugent même cet enjeu « tout à fait prioritaire »).

Un métier au cœur du développement durable : nous créons de la valeur « verte », parce que nous produisons les logements neufs et les bureaux les plus performants d'Europe sur le plan de la consommation et de la production d'énergie, voire bientôt sur le plan de la réduction de l'empreinte carbone. De plus, l'acte de bâtir suppose de faire un usage raisonné des sols, de protéger la biodiversité et les ressources naturelles, d'œuvrer à la requalification et à la revalorisation des terrains pollués etc. Bâtir, c'est aussi intégrer une population dans des réseaux de transports, d'énergie et de télécommunications, dans tout un écosystème urbain. Bref, bâtir c'est fabriquer la ville durable et les éco-quartiers, et créer aujourd'hui le cadre de vie de nos enfants.

Un métier urbain : ce qui nous distingue des autres maîtres d'ouvrage privés, constructeurs de maisons individuelles en dif-
fus le plus souvent, c'est que nous sommes d'abord des acteurs
de la densification. Nous reconstruisons la ville sur la ville et nous
optimisons l'usage des sols. La vie urbaine du futur, à la défi-
nition de laquelle nous participons, doit trouver sa place dans
cet espace densifié – une place dont le maître mot doit rester
« qualité de vie ». Nous devons créer un cadre de vie agréable,
mais aussi un cadre de vie salubre, qui préserve la santé des
habitants, qui autorise la mixité des produits comme des fonc-
tions et préserve la capacité de mutation de la ville en intégrant
la réversibilité des bâtiments. Des questions comme la qualité
de l'air intérieur et la lumière, ou le besoin de pratiquer des
activités sportives, les services à rendre aux habitants comme
aux salariés, prennent, dès lors, une valeur essentielle : ce sont
autant de paramètres à prendre en compte dans l'acte de bâtir
des logements ou des bureaux.

*Donner de la valeur au présent
et inventer les valeurs futures*

En anglais, **promoteur se dit « real estate developer »** : c'est
effectivement un métier de développeur, qui forme des acteurs
de la croissance. Depuis la valorisation foncière, en passant par
l'ingénierie technique, financière, jusqu'à la gestion du bâti au
service des occupants et des propriétaires, le « promoteur déve-
loppeur » doit désormais trouver des « poches de valeur » nou-
velles, pour intégrer toujours plus de contraintes dans les pro-
jets. Il les trouvera essentiellement dans l'innovation, à condition
qu'elle provienne d'un partage d'expertises et d'inspirations
issues d'autres modèles que le nôtre.

Un métier à risque : le promoteur se définit d'abord comme
celui qui, dans une opération immobilière, concentre les risques
et les gère : risques financier, commercial, technique, fiscal
etc. Apprendre à connaître les risques, les doser, les traiter, les

assumer, c'est notre expertise fondamentale. C'est une garantie essentielle pour nos acquéreurs, ménages privés, bailleurs sociaux ou institutionnels, mais aussi pour les élus locaux et les aménageurs publics. C'est ce qui fait la différence entre les entreprises performantes et les autres. La promotion n'est pas le métier du principe de précaution. C'est un métier exposé, qui reste une affaire de spécialistes, d'une communauté d'expertises et de compétences qui doivent savoir maîtriser les risques. Nombreuses sont les entreprises de promotion qui ont dû faire face à des crises exogènes, bouleversant subitement l'économie de leurs projets, en 1992 comme en 2008. Toutes ont été exposées, un jour ou l'autre, à un changement des règles du jeu, imprévu et imprévisible, tel qu'une modification du zonage, un changement de la loi fiscale, une hausse des taxes locales etc. Nos projets sont à moyen et long terme : maîtriser les assiettes foncières, concevoir intelligemment, concerter, offrir des produits de qualité, commercialiser – ces développements demandent plusieurs années et ils requièrent un environnement de travail stable – ce qui n'est pas toujours le cas, on le sait bien, surtout en France.

Les promoteurs peuvent mettre cette expertise du risque au service de la « ville résiliente », cette ville du futur (proche) qui saura anticiper les crises auxquelles elle pourra être confrontée : les risques naturels, le dérèglement climatique, les brèches dans la cohésion sociale, l'impact sanitaire des pollutions etc.

Un métier créateur de valeur : je le répète, le promoteur est au croisement de la finance, de la construction et du commerce. Il part d'un terrain, d'une friche, d'un ensemble de parcelles, il réunit une équipe qui conçoit un projet pour lui (re) donner vie et valeur, dans un processus de création collectif, qui associe des professions diverses : architectes, bureaux d'études, artisans et entreprises du BTP, mais aussi davantage de nouvelles compétences, tels les spécialistes du climat, de la santé, du paysage, de l'ergonomie, du design. Les entreprises de promotion créent-elles de la valeur pour elles-mêmes ? À l'évidence, un programme qui réussit dégage du profit pour tous les acteurs

de la filière. Mais pour y parvenir, il faudra avoir coordonné et assumé des risques divers et importants. C'est le cas pour le dirigeant qui a engagé ses deniers personnels, comme pour les partenaires qu'il a engagés avec lui. La marge, qui ne dépasse pas en moyenne 6 à 7 %, est la rémunération de ce risque. La perte en est la sanction. Ce risque, dans la France d'aujourd'hui, peu d'acteurs sont prêts à l'assumer.

Un métier au service du développement économique : dimension méconnue de l'activité des promoteurs, l'immobilier d'entreprise représente de l'ordre de 15 % du CA de la branche. Désormais, toutes les fonctions se combinent : urbanisme et développement des transports, logique du projet global plutôt que découpé « en silo ». Il serait incompréhensible de cloisonner les deux secteurs « immobilier d'entreprise » et « immobilier résidentiel », alors qu'ils concernent les mêmes personnes, salariés le jour et habitants la nuit, animées d'un même désir : l'accessibilité, celle des prix, des dessertes, des services. J'ai d'ailleurs mis en place depuis un an et demi une commission de travail au sein de la FPI appelée « Mixité des projets urbains » qui réfléchit, fédère et propose des solutions et des pratiques nouvelles d'aménagement pour rendre attractifs et agréables à vivre les quartiers de demain.

Tout plaide donc aujourd'hui en faveur d'un **seul ministère** regroupant l'industrie immobilière dans son ensemble, et les secteurs avec lesquels elle est en lien permanent (écologie, transports, énergie, ville), pour constituer un pôle de compétence unique, au service de la première préoccupation des Français. Et s'il faut mettre du raisonnement économique dans ce grand ministère que j'appelle de mes vœux, il faudra symétriquement remettre du raisonnement « construction » à Bercy...

Nous, promoteurs, avons une légitimité pour parler du logement, des bureaux, de la ville, du cadre de vie et de l'aménagement du territoire. Mais nous voulons aussi proposer à la nouvelle génération un projet de société global : une vision rénovée de notre avenir, à partir des questions croisées du logement, du territoire et de la mixité sociale. Une nouvelle donne.

LA POLITIQUE DU LOGEMENT VUE PAR DES ACTEURS DE TERRAIN

N'OUBLIONS PAS DE VALORISER LES RÉUSSITES...

Je suis attachée à mon pays. Je n'ai appris qu'à l'aimer. J'en respecte l'histoire et les atouts. Et je suis d'un naturel profondément optimiste. Je ne tomberai jamais dans le travers du « *french bashing* ». Certes, la crise existe. Elle prend des formes différentes selon les territoires: crise liée à la pénurie de logement abordable en zones tendues; crise liée au défaut de politiques d'aménagement du territoire, ailleurs. Pour autant, la politique du logement enregistre aussi des succès qu'il faut savoir mettre en valeur. D'autant que, sous notre impulsion, 2016 a été une excellente année dans le domaine de la production de logements.

Un système d'accession très sécurisé : par le jeu combiné de la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), de la garantie financière d'achèvement (GFA) et d'un encadrement strict du crédit immobilier, qui structurent l'activité de promotion, nous avons traversé cinquante ans de succès, avec très peu d'échec ou de sinistres. En 2008, comme en 1992, chez nos voisins européens, la crise a trouvé sa source dans l'immobilier. Mais pas en France.

LA LOI VEFA ET LES GARANTIES ASSOCIÉES

La loi du 3 janvier 1967 a encadré l'achat « sur plan » dans le cadre de la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA). La particularité du contrat de VEFA tient à ce qu'il porte sur un objet qui n'existe pas encore au moment de la vente: un logement en cours de construction, ou à construire.

L'acquisition est donc progressive, car l'acquéreur n'obtient de droits immédiats que sur ce qui existe. Les paiements sont échelonnés en conséquence, en fonction de l'avancement des travaux.

Par le contrat de VEFA, signé devant notaire, le vendeur s'engage à livrer un bien achevé et conforme aux plans et à la notice descriptive, dans un délai déterminé. L'acquéreur verse le prix au fur et à mesure de l'avancement des travaux et n'intervient pas dans le processus de construction, qui relève de la responsabilité du vendeur, lequel assume les risques de l'opération jusqu'à son achèvement. La VEFA est à distinguer des contrats par lesquels le propriétaire d'un terrain fait réaliser des travaux en vue de l'édification de son logement (Contrat d'entreprise, Contrat de Construction de Maison Individuelle, dit CCMI): il n'est plus alors acquéreur mais maître d'ouvrage, et le notaire n'intervient que pour l'acquisition du foncier.

Le contrat de VEFA doit contenir les clauses prévues par la loi: description du logement, délai de livraison (avec parfois des pénalités de retard), prix et conditions de révision du prix, condition suspensive de l'obtention des prêts sollicités par l'acquéreur, garanties d'achèvement des travaux et /ou de remboursement, échelonnement des paiements suivant l'avancement des travaux.

Les versements sont échelonnés à mesure du transfert de propriété, et plafonnés par la loi: ils ne doivent pas dépasser 35 % du prix total à l'achèvement des fondations, 70 % à la mise hors d'eau, 95 % à l'achèvement des travaux et le solde (5 %) à la livraison, sauf si l'acquéreur émet des réserves portant sur des défauts de conformité.

Le contrat se termine par la livraison, lors de laquelle l'acquéreur bénéficiera de certaines garanties.

La logique de propriété progressive se heurte au risque de défaillance du vendeur (faillite, arrêt de la construction).

Pour pallier ce risque, la loi oblige le promoteur à présenter une garantie financière d'achèvement, par le biais d'une caution. En cas de difficultés financières, cette caution prendra en charge le financement de l'achèvement du chantier jusqu'à la remise des clés.

L'acquéreur dispose également de :

- la garantie dite « de parfait achèvement » : l'entreprise qui a réalisé les travaux est tenue vis-à-vis du promoteur, pendant un an, de réparer tous les désordres (quelles que soient leur nature et leur importance) mentionnés lors de la réception ou durant l'année qui suit. Pour cela, le promoteur assure généralement l'interface avec l'acquéreur.
- la garantie dite « biennale » : pendant deux ans, à compter de la date de la réception, l'acquéreur bénéficie d'une garantie de bon fonctionnement des éléments d'équipement qui peuvent être enlevés ou remplacés sans détériorer le bâtiment (volets, robinetterie, etc.)
- la garantie dite « décennale » : pendant dix ans, elle couvre les dommages compromettant la solidité de l'ouvrage et des éléments d'équipement indissociables ou qui rendent le logement impropre à sa destination.

Les deux qualités principales de la VEFA sont liées à l'acquisition progressive :

- la possibilité pour le promoteur de limiter les fonds propres durablement immobilisés, du fait des paiements échelonnés ;
- le traitement du risque d'inachèvement du logement, qui permet de rassurer à la fois l'acquéreur, sa banque et la collectivité locale concernée.

Un système équilibré : les statistiques relatives au parc de logements en France montrent une forme d'équilibre entre les divers statuts d'occupation. En 2014 : 56,7 % des ménages étaient propriétaires ; 23,6 % locataires du parc privé ; et 18,7 % locataires HLM. Ces chiffres sont assez stables : en 1990, ils étaient respectivement 55 %, 27,4 % et 17,7 %. À mi-chemin entre une France de propriétaires, qui handicaperait la mobilité des ménages, et une France de locataires, qui préparerait mal sa retraite, cet équilibre me paraît plutôt salutaire. L'équilibre, dans les ventes de logements, entre investisseurs et accédants, est d'ailleurs un indicateur auquel les promoteurs sont attentifs. La mobilité géographique, les migrations internes entraînent un besoin de stabilité entre une offre locative abondante et abordable, et une offre en accession, laquelle est moins motivée que naguère par la volonté de transmettre un patrimoine (le vieillissement conduit à ce qu'on transmette à ses petits-enfants plus qu'à ses enfants), et davantage par la nécessité d'anticiper une perte de revenus à l'âge de la retraite.

Un système qui reste bâtisseur : même si nous subissons les effets d'une forme de pénurie en zones tendues, la France reste le pays d'Europe où la construction est la plus dynamique. Notre difficulté réside donc plutôt dans la capacité de construire des logements qui, par leur prix, leur localisation et leur qualité, répondent bien à la demande.

Un système de plus en plus fondé sur le développement durable. La dernière décennie a été marquée par une prise de conscience : le logement favorise l'émergence d'un modèle de société plus vertueux sur le plan environnemental. Se sont ainsi multipliés les outils réglementaires et fiscaux pour encourager, mais aussi pour contraindre, l'amélioration de la performance thermique dans le neuf comme dans l'ancien, la production d'énergies renouvelables dans les logements, ou la connexion des logements aux réseaux de chaleur. Le développement durable est même devenu un paramètre essentiel de la commercialisation de l'immobilier tertiaire, qui accélère l'obsolescence

de toute une partie du parc existant et impose l'innovation permanente chez tous les promoteurs présents sur ce marché.

Pour autant, le meilleur indicateur de la réussite ou de l'échec d'une politique du logement reste la liberté qu'elle offre à chacun de trouver le logement qui correspond à ses attentes et ses moyens. Or, sur ce point, nous sommes collectivement défaillants: nous promoteurs, nous observons que le système du logement nous contraint à faire trop peu, trop lentement, trop cher.

Comment en sommes-nous arrivés là ?

SACHONS IDENTIFIER LUCIDEMENT L'ORIGINE DE NOS DIFFICULTÉS

La politique du logement illustre les dysfonctionnements de notre système de décision. Elle révèle ce qui doit changer pour que se réalise notre ambition collective: permettre à chacun de faire un choix de logement qui lui correspond. Toute politique du logement devrait créer les conditions de l'émancipation de chacun. Elle devrait jeter les bases de la vie collective que nous voulons. Or elle renvoie chacun à ses difficultés individuelles, elle enferme, elle segmente, elle divise. Le logement peut être – et doit être – une composante essentielle d'une politique de redressement national, un puissant instrument de cohésion sociale et républicaine, et non un stérile facteur de division.

*La politique du logement, un révélateur de nos travers,
de nos peurs et de nos illusions*

Le **malthusianisme**: la France construit, certes, mais pas suffisamment. Beaucoup de Français voient d'abord dans l'acte de bâtir une remise en cause du statu quo et une nuisance (chantier, nouveaux arrivants, etc.), au lieu d'en considérer la nécessité col-

lective, voire la simple opportunité d'améliorer leur cadre de vie. Combien de promoteurs, portant un projet de requalification d'une friche urbaine, se sont heurtés à l'opposition de riverains, alors même qu'ils embellissent et valorisent le quartier? Cette méfiance à l'égard du changement crée souvent des perceptions erronées et elle sanctionne non seulement les ménages qui attendent ces logements, mais aussi toute l'activité économique associée (promoteurs, maîtres d'œuvre, et propriétaires des terrains désireux de vendre leur bien). C'est toute la société qui subit ce refus de voir arriver l'autre, alors qu'on y a été autorisé soi-même! Les Français ont certes raison d'être vigilants sur leur cadre de vie de proximité, mais ce souci devrait nous conduire à mieux les associer à la conception des projets qui les concernent, dans le cadre de concertations mieux pensées qu'aujourd'hui, et orchestrées autour d'actions pédagogiques et collectives.

Malheureusement, **le système institutionnel entretient ce malthusianisme**, au lieu de le combattre. Il encourage une certaine forme de rareté (de foncier, de construction, de logement locatif etc.) par la fiscalité comme par une réglementation obsédante : fiscalisation des plus-values immobilières, droit au maintien dans les lieux dans le parc HLM, etc. Cette pression n'est pas étrangère au niveau, en France globalement élevé, des prix comme des loyers. Cette rareté entretient la spéculation, qui est alimentée par le mode de dévolution du foncier par la sphère publique, par exemple lorsqu'elle met les terrains aux enchères. À mes yeux, on retrouve là le syndrome d'un pays qui ne se vit plus comme une nation en croissance, mais qui campe sur des positions défensives, par défaut d'ambition et de vision de long terme.

La méfiance à l'égard du « vivre ensemble » : « mot-valise » ressassé à toute occasion, le « vivre ensemble », dans la réalité, se heurte à la crainte de l'autre et de l'inconnu, à la tendance au repli sur soi, communautaire ou social. Les promoteurs l'observent tous les jours : nous vivons dans une société de défiance à l'égard de son voisin, de l'autre en général. La mixité sociale,

telle qu'elle est réalisée actuellement, aboutit trop souvent à vivre côte à côte, mais pas ensemble : stratégies d'évitement, recours à l'école privée, segmentation des commerces etc. Ce « **chacun pour soi** » explique les difficultés que rencontrent certains élus pour faire construire sur leur commune non seulement des logements sociaux ou des structures d'hébergement, mais même des logements privés. Nous ne savons toujours pas comment susciter la construction de logements locatifs sociaux sans passer par des quotas, imposés par la loi à des promoteurs médusés de devoir subir de telles entraves.

La défense d'une égalité formelle qui crée des inégalités bien réelles : le fil rouge de la politique du logement, c'est l'égalité d'accès. Elle justifie de dépenser 18 Md€ par an pour les aides à la personne, de continuer à développer un parc HLM (qui représente pourtant déjà 4,8 M de logements) ou de multiplier les mécanismes d'aide à l'accession sociale à la propriété. Pourtant, dans les faits, c'est **une politique qui exclut autant qu'elle intègre**. Les aides à la personne sont très redistributives, mais elles alimentent aussi la hausse des loyers et elles rendent plus difficile l'accès au logement pour beaucoup de locataires. L'accès au parc HLM devient une rente à vie qui laisse à la porte beaucoup de ménages qui en auraient pourtant le plus grand besoin. Enfin, certains dispositifs d'aide très efficaces, comme le Prêt social location accession (PSLA), restent confidentiels et régulés par des systèmes publics d'agrément, de sorte qu'ils ne profitent qu'à une minorité de chanceux bien informés, donc pas toujours ceux qui en auraient le plus besoin, qui peinent à s'y retrouver dans cette complexité bien entretenue. Le véritable fil rouge de la politique du logement, et ce qui devrait nous guider dans nos choix collectifs en ce domaine, c'est **l'égalité réelle et non formelle, l'équité entre tous les bénéficiaires**. C'est le système qui doit s'adapter aux ménages et à leurs besoins. Et non l'inverse.

La politique du logement, emblématique des dysfonctionnements de la décision publique

a. Au niveau national : l'État et le législateur

Le goût des slogans accompagne un déni de la réalité : nos gouvernants ont un goût évident pour les slogans porteurs de simplification abusive. L'exemple de « la France de propriétaires » en est une illustration mais il y en aurait d'autres. Le travers du slogan est de généraliser une situation qui n'est pas vraie partout, ni pour tous, ni à tous les âges de la vie, et son affichage peut avoir des effets pervers : en Espagne, par exemple, la forte attirance pour la propriété est un frein à la mobilité professionnelle comme à l'intégration et à l'autonomisation des jeunes.

Le manque de cohérence va de pair avec le goût de la surenchère. La seule chose qui fasse consensus en France en matière de logement, c'est le niveau trop élevé des prix et des loyers. En conséquence, nous n'avons cessé de prendre des décisions de durcissement des normes et de la fiscalité qui, en vérité, les font monter davantage, ce qui conduit, tout aussi naturellement, à créer des nouvelles dépenses publiques pour en compenser les effets. J'en veux pour preuve l'exemple de la performance thermique des logements. Nous avons déjà une réglementation (dite RT 2012) qui est probablement la plus exigeante d'Europe, et qui nous a imposé des surcoûts de construction de l'ordre de 15 %. Mais voici que nous n'avons rien eu de plus pressé, une fois cette RT 2012 entrée en vigueur, que de nous assigner l'objectif d'en faire une autre à l'horizon 2018-2020 ! D'ailleurs, les promoteurs voient déjà des élus locaux fixer unilatéralement des objectifs plus ambitieux encore que la réglementation en vigueur, chacun voulant bâtir à son échelle un petit territoire d'excellence environnementale. Tous oublient que ces exigences ont un coût et qu'in fine, quelqu'un devra bien le supporter – l'acquéreur par une hausse des prix de vente, le contribuable par de nouvelles aides fiscales, ou plus précisément les enfants du contribuable par le creusement de la dette publique ...

La « perte de contrôle » : je suis frappée, depuis ma prise de fonction, par le fait qu'aucun des acteurs nationaux de la politique du logement n'en maîtrise réellement toutes les données. Résultat : une méconnaissance réciproque des partenaires et une compréhension approximative de la complexité de chacun des volets de cette politique¹. Cette imprécision explique que des choix de société implicites soient arrêtés par des responsables qui n'ont pas conscience de leur portée, pour des Français qui ne le savent pas ou ne le comprennent pas. Quand et comment les Français ont-ils décidé de faire des logements neufs 15 % plus cher, simplement pour mieux les isoler et mieux les chauffer ? Quand et comment les Français ont-ils décidé que 80 % de la population serait éligible à un logement social ? Quand et comment les Français ont-ils décidé de favoriser à ce point la rente foncière, au détriment de toute la chaîne du logement ? Je suis convaincue que la préparation de telles décisions qui engagent toute la société, et pour longtemps, devrait être mieux partagée, même si l'arbitrage final devrait rester politique.

Le manque de courage : nous avons globalement perdu notre capacité à penser la rupture – voire à en accepter l'idée. Les promoteurs observent une forme d'autocensure dans la réflexion sur le logement, alors nous devrions changer de paradigme. Quand la réforme Barre a introduit les aides à la personne en 1977, c'était un retournement complet de la façon de raisonner sur le logement, un changement radical de logiciel. Qu'avons-nous eu le courage d'inventer, depuis lors, en matière de logement ? Soit des dépenses publiques supplémentaires, soit des contraintes et des corsets : le Droit Au Logement Opposable (DALO), la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU), le plafonnement des loyers etc. Nous avons perdu une partie du courage qui permet de réelle-

1. Une illustration de la difficulté de s'approprier un secteur envahi par la réglementation, ce projet de texte récemment soumis au Conseil National de l'Habitat (CNH) : « Projet de décret fixant les valeurs des ratios permettant de déterminer la liste des agglomérations et des établissements publics de coopération intercommunale et la liste des communes mentionnées, respectivement aux premier et troisième alinéas du II de l'article L. 302-5 du code de la construction ainsi que de définir les agglomérations de plus de 30 000 habitants sur le territoire desquelles les communes sont susceptibles d'être exemptées de l'application des dispositions de l'article L. 302-5 et suivants en application du III du même article ».

ment faire bouger les lignes. J'en veux pour preuve, par exemple, le vieux débat sur la consistance du réseau des organismes HLM, qui sont aujourd'hui au nombre de 740 environ. Nombre d'entre eux ne sont pas à une échelle qui leur permettrait d'être pleinement performants sur le plan des services comme sur le plan économique. Mais ils tardent à se regrouper car beaucoup de petits organismes sont pour des élus locaux de puissants leviers de politique locale. A contrario, le réseau paritaire de collecte du « 1 % patronal » a su se réinventer en se rationalisant pour devenir Action Logement : dispersé, jusqu'aux années 2000, entre plusieurs centaines de structures locales, le réseau en est revenu en 2017 à 13 structures régionales unifiées dans un seul groupe immobilier au service des salariés. Je forme le vœu que le secteur HLM puisse opérer sa propre rationalisation, avec le même degré d'ambition.

L'affaiblissement de la loi : dans le secteur de la construction, la loi commune n'est plus la garante de la sécurité juridique. En effet, des demandes de permis de construire conformes au PLU sont parfois refusées par les maires pour des raisons obscures ; des chartes rédigées par les collectivités, et hors de toute concertation, viennent se superposer aux PLU pour restreindre toujours plus les ambitions du projet.

LES CHARTES

Un nombre croissant de collectivités locales de France (communes et intercommunalités) ont développé ces dernières années une pratique qui consiste à imposer aux promoteurs et constructeurs, avant la réalisation de tout projet immobilier sur leur territoire, la signature de documents généralement dénommés « chartes locales de construction ».

Ces chartes qui sont, en règle générale, approuvées par les organes délibérants de ces collectivités, détaillent les obligations et les exigences imposées aux promoteurs –

et parfois aux organismes HLM – lors de la construction de logements. Élaborées hors de tout dispositif de concertation citoyenne, se superposant aux documents d'urbanisme déjà existant, ces contraintes vont bien au-delà des prescriptions légales et elles décrivent, souvent dans les moindres détails, la manière dont les logements doivent être construits, selon quelles normes, à quel prix et même à quelles catégories de personnes ils devront ensuite être vendus. Les chartes administrent la production de logements et décrètent le marché, selon une vision propre à l'équipe municipale en place, qui, animée de la (bonne) volonté de « répondre à la demande » entend corriger la loi de l'offre et la demande.

Parmi les contraintes les plus singulières figurant dans les chartes, il faut citer l'obligation d'acheter le foncier privé à des prix fixés par les collectivités, sans considération de l'état réel du marché; l'obligation de réserver une partie de tout projet immobilier dépassant certains seuils à la construction de logements sociaux et/ou de logements abordables même là où le PLU ne le prévoit pas; l'obligation de vendre une partie des logements neufs à des prix maximum imposés, là encore, sans rapport avec la réalité du marché, ni avec les coûts de revient; l'obligation de commercialiser une partie des logements neufs auprès de certaines catégories de personnes (en particulier ceux qui vivent et/ou habitent déjà la commune) ou l'interdiction de commercialiser des logements en investissement locatif.

À l'heure où j'écris ces lignes, une nouvelle charte émerge en région parisienne, qui instaure sur des terrains pourtant privés « une consultation d'au moins trois maîtres d'œuvre proposés par l'opérateur dont le lauréat sera désigné par la Ville », qui impose de « transmettre à la Ville la grille de prix détaillée par logement et le prix moyen de commercialisation en amont de la commercialisation » ou encore de « proposer des prix de sortie n'excédant pas XX€/m² ».

Quelle entreprise privée, quel secteur accepterait ainsi de ne plus décider de son type de produit, du prix de son produit, de sa cible et de son mode de distribution ? Dans quel autre pays constatons-nous une telle ingérence du public dans le privé ? Au nom de quelle compétence supérieure ? Le secteur de l'automobile par exemple a-t-il eu besoin que l'État lui fixe le prix des voitures pour les rendre accessibles ?

Dois-je poursuivre en précisant que ces chartes proviennent pour beaucoup d'entre elles de maires de la même mouvance politique et qui, au nom de leur intérêt pour l'urbanisme, s'autorisent toutes les intrusions y compris dans la vie privée des personnes et des entreprises ?

La responsabilité des élus consiste à mon avis certainement plus à rendre public un diagnostic du peuplement du stock de logements sur la commune et la description des flux attendus, en y présentant les pouvoirs d'achat et une analyse des socio-types – tout ce qui doit normalement étayer un Programme Local de l'Habitat (PLH). Beaucoup d'élus sont d'ailleurs d'accord avec moi sur cette perception de leur rôle.

Pour les promoteurs et pour toute la filière, le risque et l'insécurité juridiques deviennent plus prégnants que le risque financier ou commercial. Plus généralement, le droit est devenu bavard, obscur, inintelligible. **Trop de lois tue la loi :** la loi VEFA tenait en 3 pages du Journal Officiel du 4 janvier 1967 pour 19 articles ; la loi ALUR du 26 mars 2014 tenait en 171 pages pour 177 articles. Comparaison n'est pas raison, et l'objet de la loi ALUR était beaucoup plus large que la loi VEFA (ce qui est sans doute un aspect du problème), mais cet exemple montre qu'une loi très brève et très claire a structuré toutes les ventes sur plan depuis cinquante ans sans connaître d'évolutions majeures ; a contrario, certaines dispositions de la loi ALUR ont déjà été modifiées depuis (cf. *infra* la VEFA inversée). Autre exemple récent : la loi dite « Sapin 2 » qui dispose que la publicité pour l'investisse-

ment locatif doit « permettre **raisonnablement** de comprendre les risques afférents à l'investissement ». Les promoteurs partagent naturellement l'objectif de garantir la protection des consommateurs, mais personne au sein de l'État n'est en mesure de leur préciser ce qu'il faut entendre par « raisonnablement » – et c'est d'autant plus dommageable que le législateur a assorti la méconnaissance de cette nouvelle obligation d'une amende administrative qui peut atteindre 100 000 €.

Corrélativement à l'affaiblissement de la loi, les promoteurs sont confrontés à l'**affaiblissement de la justice**, à travers l'instrumentalisation des recours. Les permis de construire obtenus par les promoteurs, et plus généralement par tous les maîtres d'ouvrage, peuvent faire l'objet d'un recours de tiers, recours qui n'intervient qu'en toute fin du processus d'élaboration d'un programme de logements, lorsque toutes les étapes ont été franchies. Cela permet à une seule personne, bien ou mal intentionnée, de bloquer un processus collectif qui a nécessité des années d'élaboration : planification urbaine, traduction dans les documents d'urbanisme, concertation sur ces documents d'urbanisme, mutation des terrains, élaboration des projets, instruction de la demande de permis de construire, obtention de l'accord de la collectivité matérialisée par la signature du Maire. C'est à ce stade qu'un individu ou un collectif, souvent plus animé par l'intérêt particulier que par l'intérêt général, est en droit d'interrompre, provisoirement ou définitivement, un chantier, au détriment d'un outil de production qui doit sauvegarder ses salariés, ses investissements. C'est tout un écosystème économique qui est ainsi fragilisé.

Je constate sur le terrain que cette logique de blocage et d'opposition est pernicieuse car elle ne débouche sur rien de positif :

- Soit la contestation se débloque par le versement d'une somme négociée entre le promoteur et le requérant, parfois en compensation d'une gêne réelle, mais plus souvent par pur opportunisme et au terme de manœuvres orchestrées soit par un individu isolé souvent (mal) conseillé soit par de véritables bandes organisées, extorsions dont notre société doit évidemment se protéger ;

- Soit elle conduit à un contentieux devant le Tribunal administratif, lequel est déjà engorgé et va prendre deux ou trois ans avant de rendre sa décision. Le jugement conduira le plus souvent au rejet de la demande et, parfois, à la condamnation du requérant à verser quelques milliers d'euros au promoteur pour le préjudice (pourtant autrement coûteux) que lui et ses prestataires auront subi. Certains avocats se sont même fait une spécialité de ces recours abusifs. Ils en font commerce et publicité, sans que l'ordre des avocats n'y trouve rien à redire.

Dans la plupart des cas, la contestation conduit en fait à l'arrêt du projet. Que dire ici de l'argent public et privé dépensé en vain ? De la signature publique bafouée ? Du propriétaire privé qui bien souvent a attendu un ou deux ans pour voir son projet annulé ? De la mise à mal de toute une filière et de ses emplois ?

Ce droit au recours date du XIX^e siècle, une période où l'acte de bâtir n'était pas encore très encadré. Le fait qu'il subsiste sous cette forme de nos jours est sûrement un anachronisme que nous devons repenser. J'ai d'ailleurs mis en place depuis ma prise de fonction une commission de travail sur ce sujet au sein de la FPI, baptisée « commission sur la conduite citoyenne des opérations » pour élaborer des propositions concrètes et des comparaisons avec les pratiques d'autres pays que le nôtre.

Le manque de pragmatisme : la politique du logement est encore trop souvent **guidée par l'idéologie**, comme le montrent les exemples de l'encadrement des loyers ou des chartes, qui sont des gestes politiques plutôt que des leviers d'action publique. Or l'idéologie est mauvaise conseillère. Elle produit des effets pervers, mais notre système d'évaluation des politiques publiques est à ce point déficient que nous mettons des années avant de les identifier et de les quantifier. Ainsi, le déséquilibre dans la relation bailleur-locataire est clairement un facteur de dysfonctionnement du marché locatif, qui pousse des propriétaires à réclamer davantage de garanties aux locataires, les dissuade de réaliser des travaux ou les pousse à basculer leur bien dans la location saisonnière – au détriment, en bout de chaîne, de ceux qui ont déjà du mal à se loger.

Notre objectif est le pragmatisme, qui est le contraire de ces idéologies affectant la question du logement. Il repose sur **de simples mesures de bon sens** qui pourraient être mises en œuvre si les professionnels étaient plus écoutés et les effets mieux anticipés. La question du paiement de la taxe d'aménagement aux collectivités locales en est l'illustration. Substantielle, puisqu'elle peut atteindre 7,5 % d'une valeur au m² établie forfaitairement (8,5 % en Île de France), elle est payée en deux échéances après l'obtention du permis de construire et constitue une ponction non-négligeable sur la trésorerie des opérateurs, alors que les recettes de la VEFA suivent le rythme légal des versements des acquéreurs. Il s'agit donc d'une taxe assise sur un bien virtuel lorsqu'elle est payée. Or il arrive régulièrement que des opérations doivent être abandonnées avant l'ouverture des travaux. Dans ce cas, la taxe versée doit être remboursée par les collectivités bénéficiaires (la commune et le département, et la Région en Île de France), au risque de soulever pour elles des difficultés budgétaires. Il suffirait de décaler l'exigibilité de la taxe d'aménagement au lancement des travaux, solution simplissime que la FPI demande depuis longtemps, en vain.

La réflexion « en silos » : nous avons une vision trop segmentée des enjeux. La politique du logement, c'est aussi (et sans doute d'abord) une composante de la politique des revenus, de l'épargne, de la famille etc. Un ménage qui investit dans le dispositif Pinel n'est pas seulement l'acheteur d'un logement, c'est aussi un épargnant, des futurs retraités, une famille qui veut loger ses enfants étudiants etc. Or nous peinons à organiser l'articulation entre ces politiques, et les promoteurs doivent in fine gérer les contradictions que les pouvoirs publics n'ont pas pu (ou pas voulu) résoudre. Contradictions entre l'inflation des normes et le logement abordable ; entre l'accélération de la construction et la demande de protection (protection des riverains à travers la concertation, protection des consommateurs à travers la médiation ou la réglementation de la publicité) ; ou entre la volonté de mixité dans le logement et l'insuffisance des financements associés.

b. Au niveau local: les travers de la décentralisation

Le transfert aux maires de l'attribution des permis de construire est un des grands marqueurs de la décentralisation. Les élus locaux se sont peu à peu emparés des compétences en matière d'urbanisme, d'habitat et de logement. Cette évolution est heureuse et bienvenue: on ne pèse intelligemment et efficacement sur le cadre de vie qu'au plus près des besoins. Pour autant, cette mutation suppose que les conditions du succès soient réunies. Or ce n'est pas suffisamment le cas aujourd'hui, car de sérieux handicaps affectent cette « territorialisation de la politique du logement ».

La dispersion des responsabilités. L'expérience le montre: lorsque tout le monde s'occupe d'un sujet, personne ne le traite correctement. Or le logement n'échappe pas au millefeuille territorial: les communes restent compétentes pour instruire et délivrer le permis de construire. Mais les intercommunalités s'affirment à travers les PLH et les PLU intercommunaux; les départements s'intéressent au logement à travers l'adaptation au vieillissement ou la lutte contre la précarité énergétique; et les régions financent le logement social. Il arrive aussi que les promoteurs ne sachent plus très bien qui décide quoi au sein même d'une collectivité, lorsqu'ils sont confrontés à des élus peu familiers de l'urbanisme, et à des services instructeurs des demandes de permis qui peuvent pécher par excès de zèle. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que la pré-instruction des demandes de permis, qui n'est encadrée par aucun délai légal, soit devenue si longue, chaotique, imprévisible et coûteuse. Certes, le dialogue préalable avec l' élu est indispensable pour partager les objectifs et les contraintes du projet: cette phase d'échanges préalables avec les élus et leurs services a toujours existé de manière informelle. Cependant, depuis plusieurs années, les promoteurs constatent que cette pratique, jadis saine et constructive, a dérivé dans certaines collectivités vers un véritable système de candidatures soumises à des « jurys », en plusieurs étapes, qui allongent les délais et renchérisent les projets, sans même garantir l'instruction rapide

et effective de la demande de permis lorsqu'elle peut – enfin – être déposée. Ces dérives constituent une illustration supplémentaire du décalage entre l'objectif national d'accélération des projets pour construire davantage, et la lourdeur des pratiques locales qui aboutit au résultat inverse.

« Le fait du prince » municipal : les promoteurs produisent des logements et des bureaux sur des terrains rendus préalablement constructibles par la collectivité et sollicitent à chaque fois un permis de construire pour le projet envisagé. Or tous dénoncent l'insécurité dans laquelle les excès de la décentralisation les placent : bien souvent, les projets, qu'ils ont conçus dans le respect de la loi et des règles locales d'urbanisme, ne sont plus qu'une base de négociation, le point de départ de demandes multiples de modifications, jusque dans les moindres détails, qui chacune font perdre du temps et renchérissent le coût des projets. Le temps ne coûte ni aux élus, ni à leurs services, ni à leurs architectes conseils, mais à nos seules entreprises et, in fine, à nos clients – ceux-là mêmes que les élus entendent protéger ! Pire : même lorsque tout ce processus incroyablement complexe aboutit à un projet d'accord, il reste à la merci des revirements, des foucades et des manifestations d'humeur des riverains, par voie de pétition ou de recours. Le droit du sol est ainsi devenu très imprévisible. On peut donner des explications mi-sociologiques, mi-politiques à ces dérives. Les promoteurs observent que les élus locaux ont de moins en moins de marges de manœuvre réglementaires, fiscales, financières. L'urbanisme est le dernier thème qui, sans rien leur coûter, est politiquement puissant et qui leur permet d'influer sur le quotidien et le cadre de vie des Français. Il faudra tenir compte de cette évolution : moins les élus locaux auront de ressources, plus ils chercheront d'autres façons de peser. L'urbanisme (et peut-être lui seul) le leur permet.

Les politiques de peuplement : les promoteurs constatent une tendance toujours croissante, chez bien des élus locaux, à mettre en œuvre des politiques de peuplement – un choix non seulement des types de logements, mais aussi de leurs occupants, parfois pour de bonnes raisons (réserver des équilibres sociaux

locaux), mais aussi de plus contestables (choisir leurs électeurs). Un exemple: nous voyons apparaître dans certaines chartes, et sans que les préfets ne le contestent au titre du contrôle de légalité, des obligations de commercialisation prioritaire auprès des habitants de la commune, tout à fait illégales et en infraction avec le droit communautaire.

La fracture territoriale. Nous sommes confrontés à un paradoxe; la politique du logement est de plus en plus territorialisée, pour s'adapter à la réalité locale, mais elle reste dépourvue d'un discours politique cohérent face aux réalités de l'espace périurbain et rural, désormais marqué par le dépérissement des centres bourgs, la dégradation du patrimoine ancien, la précarité énergétique des ménages modestes ou le développement mal maîtrisé du pavillonnaire. L'État a choisi, et c'était nécessaire, de recentrer ses aides à l'investissement locatif ou à l'accession sur les zones tendues (en secteur rural, la construction neuve aggrave mécaniquement la vacance dans le parc ancien). Mais il n'a pas su concevoir de politique alternative pour les zones détendues. Au contraire, l'outil essentiel de cohésion que constitue l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), qui subventionne des travaux dans le parc ancien et qui permet d'y développer une offre locative de qualité et bon marché, a vu son financement précarisé, l'État recourant à des artifices comme les certificats d'économie d'énergie ou la vente aux enchères des quotas carbone pour pallier l'insuffisance de ses subventions. Le logement est pourtant déterminant pour l'attractivité et la dynamisation de ces territoires périphériques, mais la réflexion prospective fait défaut sur le sujet.

c. Au niveau des professionnels

Nous-mêmes devons reconnaître nos propres travers, car, si nous faisons évidemment partie de la solution, nous faisons également partie du problème.

Le manque de passerelles entre professionnels: l'acte de bâtir est interprofessionnel par essence, parce qu'il juxtapose des

compétences et des savoir-faire : aménageurs et géomètres pour le foncier ; banquiers et assureurs pour le montage ; architectes et bureaux d'étude pour la conception et la maîtrise d'œuvre ; entreprises du BTP pour la construction ; notaires pour les actes authentiques etc. Or nous peinons collectivement à organiser des passerelles entre nous. Nous fonctionnons en groupes de pression en perdant de vue qu'in fine, les oppositions entre nos différents métiers peuvent détruire de la valeur, au détriment des propriétaires, des investisseurs et des occupants.

Le manque d'innovation : le recours à l'innovation est inégal selon les acteurs et les types de projets, soumis à la contrainte de construire vite et beaucoup. Or, pour produire de la qualité à coût maîtrisé, nous avons besoin d'une diffusion rapide du progrès technique, notamment pour tirer profit de la révolution numérique. De la même façon, il nous faut innover dans notre analyse des marchés et dans notre veille marketing pour capter les évolutions d'une société en mutation permanente (mobilité, colocation, décohabitation etc.). Nous devons innover dans nos produits pour nous adapter à l'évolution des attentes de nos clients. Aujourd'hui, la politique du logement passe d'abord par des textes et de la réglementation. Il nous manque la boussole, une vigie, un observatoire des pratiques, des statistiques, une compréhension des transformations à l'œuvre dans le fonctionnement de la ville et des marchés. Deux seules réponses sont possibles : une politique du logement plus proche des territoires ; une meilleure écoute des professionnels.

La confusion croissante dans le rôle des acteurs : dans le secteur privé, il est normal, et même souvent souhaitable, de chercher à se développer par de l'intégration « horizontale » (une entreprise de promotion en rachète une autre) ou « verticale » (une entreprise de promotion crée une filiale d'aménagement, en amont, ou d'administration de biens, en aval). Dans une logique de chaîne de valeur, chacun cherche logiquement à intervenir là où sa compétence lui permet de créer ou de capter cette valeur.

Cette diversification, si elle a du sens pour les acteurs privés, devient problématique, en revanche, pour les organismes HLM, parce qu'elle crée une concurrence public-privé porteuse de risques. Ces organismes sont certes des partenaires de plus en plus fréquents des promoteurs, et nous ne nous inscrivons pas dans une logique conflictuelle. Les promoteurs sont même devenus, dans certaines régions, les premiers constructeurs de logements sociaux, pour le compte des organismes HLM, auxquels ils vendent une partie de leur production sous le régime de la VEFA.

LA VEFA HLM

Certains organismes HLM peuvent peiner à développer une offre de logements sociaux en quantité suffisante, là où sont les besoins et dans des délais réduits, soit parce qu'ils ne disposent pas du foncier nécessaire, soit parce que leur maîtrise d'ouvrage n'y suffit pas.

La loi les autorise à acheter une partie de leur production aux promoteurs, sous le régime dit de la « VEFA HLM » : d'après la Cour des comptes, elle représentait 44,3 % des logements locatifs sociaux neufs en 2015, contre 6,2 % en 2005¹. En Île de France, où le phénomène est particulièrement marqué, la part, dans l'offre nouvelle de logements sociaux, des logements construits par les organismes HLM eux-mêmes est passée de 54 % en 2010 à 34 % en 2015, tandis que la VEFA (achat de logements neufs) passait de 22 % à 39 % sur la même période, et les acquisitions-réhabilitations (achat de logements anciens, qui ne deviennent réellement des logements sociaux qu'au départ des locataires en place lorsqu'ils dépassent les plafonds de ressources) restaient stables autour de 25 %. En d'autres termes, la maîtrise

1. « Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés », rapport public thématique, février 2017.

d'ouvrage HLM ne produit plus qu'un tiers de l'extension de l'offre sociale en zone très tendue.

Les promoteurs deviennent donc peu à peu les premiers producteurs de logements sociaux en France, mais leurs clients en deviennent également des financeurs indirects à travers la péréquation et ce que les promoteurs ont pris l'habitude d'appeler « l'impôt de pallier » : les organismes HLM achetant très bon marché en VEFA, indépendamment de la qualité des logements produits, les promoteurs doivent rechercher l'équilibre économique de leurs opérations sur les autres segments de marché (accédants et investisseurs) en y majorant les prix de vente.

Être partenaires ne doit pas nous empêcher d'affronter la réalité. Force est de constater que les organismes HLM interviennent de plus en plus en dehors de ce qui fait leur spécificité et leur légitimité : la gestion locative de logements destinés aux plus modestes. Ils font depuis longtemps de l'accession sociale, mais sur de petits volumes (12 000 logements en 2015). Sur la période récente, ils ont aussi fait de l'accession de moins en moins sociale, puisque la loi leur permet désormais de vendre jusqu'à 25 % d'un programme à des ménages qui dépassent le plafond de ressources HLM ; ils ont été autorisés par le législateur à faire de l'investissement locatif, du logement intermédiaire, et même de la « VEFA inversée », c'est-à-dire de la vente à des promoteurs de logements construits par leurs soins.

LA VEFA INVERSÉE

Instaurée par la loi ALUR de 2014 et pérennisée par la loi Macron de 2015, la VEFA inversée autorise sous certaines conditions des organismes HLM à vendre à des personnes privées (foncières, promoteurs etc.) des logements libres

(dans la limite de 30 % d'un programme) inclus dans des opérations, réalisées sous leur maîtrise d'ouvrage, comportant une majorité de logements sociaux.

La loi Macron a pérennisé le système (initialement prévu pour une durée de cinq ans) et l'a étendu à la totalité des 1151 communes où la taxe sur les logements vacants est applicable (alors qu'il ne concernait à l'origine que les terrains publics cédés avec une décote). Aucun chiffre public n'existe sur la portée pratique de cette possibilité ouverte et étendue par le législateur.

Cette évolution peut se comprendre : les organismes HLM doivent produire plus, mais le foncier est cher et les financements publics de plus en plus difficiles à trouver. Ils doivent chercher la rentabilité là où ils le peuvent, y compris dans des opérations mixtes, sociales et privées, au risque d'empiéter sur ce qui devrait relever du seul secteur marchand. Cette question des relations entre maîtres d'ouvrage sociaux et privés ne se résume pas à une question de tracé de frontière, dans laquelle je chercherais à défendre un « pré carré » des promoteurs. C'est un vrai sujet de société, qui renvoie à la question de la vocation des organismes HLM, et du modèle économique qu'on lui associe. Cette diversification et cette extension de leur activité, bien au-delà du cœur de leur activité qui légitime les aides publiques dont ils bénéficient, est une autre illustration d'un travers de la politique du logement et, plus généralement, de notre démocratie : des choix structurants et politiques qui, en dépit des enjeux et des effets concrets qu'ils exercent sur toute la société – et en l'occurrence sur le contribuable – restent silencieux et implicites. Y a-t-il jamais eu débat, au-delà du seul univers des spécialistes, sur la vocation des organismes HLM, et sur leur place par rapport au marché ?

Au fond, cette évolution n'est que le prolongement de l'idée de base du logement social en France, porteuse de nombreux

effets pervers : le présupposé selon lequel **les HLM créent de la mixité sociale au sein même de leur parc**, en y logeant aussi des classes moyennes. Ainsi s'explique le fait que les plafonds de ressources leur permettent de couvrir près de 80 % de la population. Telle que je la comprends, cette couverture très large sert deux objectifs : dégager une forme de rentabilité sur une partie de leur parc, ce qui permet de compenser le déficit sur le reste (lié à la faiblesse des loyers et aux surcoûts de gestion associés au suivi de leurs locataires les plus fragiles) ; et mélanger les publics au sein même du parc HLM, pour éviter de constituer des ghettos. Or la part du logement social dans le parc existant n'est pas supérieure en France à ce qu'elle est en Allemagne ou en Grande-Bretagne – un peu moins d'un logement sur cinq, soit 4,8 millions. Dès lors, l'application de plafonds de ressources élevés a mécaniquement pour effet de réduire la part de ces logements consacrée à des ménages modestes et fragiles par rapport à nos voisins – au détriment, in fine, d'un grand nombre d'entre eux, dont les demandes ne peuvent pas être satisfaites, ou au terme d'une attente de plusieurs années qui contraste avec le besoin de mobilité rapide né du marché du travail actuel. Au demeurant, en ouvrant à 80 % de la population un parc HLM qui représente moins de 20 % du parc total, on crée une forme d'aubaine pour ceux qui sont sélectionnés – dans des conditions de transparence qui certes s'améliorent, mais qui n'en créent pas moins un filtre, ce qui soulève une vraie question de justice sociale.

Les deux arguments qui conduisent à justifier cette « banalisation » des organismes HLM et leur vocation très généraliste sont contestables.

L'équilibre de financement des HLM ne doit pas passer par une compensation du mauvais risque par le bon au sein même de leur parc, mais par un financement public à l'échelle des besoins sur les ménages-cibles. Il en va de l'intérêt général de loger des ménages défavorisés, c'est donc à la solidarité nationale d'en supporter la charge.

L'équilibre de peuplement des HLM est une question plus complexe, qui se pose différemment pour le stock de logements existants et pour le flux de logements neufs : pour casser les « ghettos de fait » hérités du passé (qui constituent une part importante du stock), il est important d'y ramener des classes moyennes. De ce point de vue, la mixité des locataires HLM est certainement bienvenue, mais le secteur privé peut aussi apporter des réponses, à l'image du locatif libre que l'Association Foncière Logement (AFL) tente de reconstituer dans les quartiers en renouvellement urbain, ou des ventes en accession que les promoteurs y réalisent en TVA à taux réduit. Inversement, dans les communes dites « SRU » (où se concentrent l'essentiel des flux de nouveaux logements sociaux et qui ne soulèvent pas de question de ghetto), il n'y a pas de raison objective pour que des organismes HLM produisent pour la clientèle des classes moyennes – en tout cas, pas avec des avantages réglementaires et fiscaux fermés aux acteurs privés.

J'ai la conviction que, hors zones de renouvellement urbain, les HLM devraient être recentrés sur les ménages qui n'ont réellement aucune capacité à se loger sur le marché. Ce principe ne serait pas incompatible avec l'objectif de mixité sociale, si les logements locatifs sociaux neufs étaient construits en unités de taille moyenne, disséminés dans le tissu urbain, et non concentrés dans des quartiers dédiés, ni disséminés dans chaque immeuble (*cf. infra* les risques associés à la mixité « au pallier »).

*Un système sur-administré : trop de règles,
trop de dépenses publiques, trop de fiscalité*

a. La sur-règlementation inefficace

Le droit de l'urbanisme est devenu byzantin, mais il n'empêche pas d'avoir parfois une « France laide » et un environnement dégradé : des entrées de ville inesthétiques, du mitage dans l'espace non aménagé (110 000 maisons individuelles construites en diffus en 2016) etc. Sur le bâti proprement dit, nous avons

fait le choix de la sur-qualité, au détriment des prix. Les normes seraient acceptables en l'état, si elles étaient la contrepartie d'une offre de qualité qui distinguerait particulièrement le parc de logements en France. Or nous ne construisons pas vraiment mieux que nos voisins : les normes de performance thermique poussent à réaliser des logements plus petits et moins ouverts, où l'isolation phonique peut devenir presque oppressante ; l'objectif fixé par la loi de rendre 100% des logements neufs accessibles aux personnes handicapées oblige à rogner sur les espaces de vie et à faire, là encore, de petits logements. Ce débat sur la qualité renvoie à la question du prix des logements, qui non seulement est trop élevé en valeur absolue, mais dont la composition est aussi déséquilibrée : dans une opération neuve, la part du foncier est excessive. Il faut donc trouver dans les coûts de construction des leviers d'économie. Or ces leviers, la tentation est forte pour les promoteurs, outre leurs propres efforts de productivité, de les rechercher chez leurs prestataires (architectes, maîtres d'œuvre, bureaux d'études, etc.) au risque de nuire in fine à la qualité du bâti. Pour le même prix de revient, je sais que nous serions capables de produire mieux que ce que la rente foncière nous contraint à faire aujourd'hui.

b. L'excès de dépense publique et de fiscalité

Les aides au secteur du logement représentent globalement 40 Md€ par an, mais les recettes en regard s'élèvent à 64 Md€. Nous avons laissé cette industrie glisser vers le « tout administré » en subventionnant la production de logement.

En 2014, les aides au logement représentaient 1,9 % du PIB¹. Elles ont été multipliées par 2,5 en trente ans, mais, dans le même temps, les prélèvements sur le logement ont été multipliés par 3,1. Le logement rapporte aujourd'hui 24 Md€ de plus à la sphère publique qu'il ne lui coûte.

1. Cf. annexe 3 le détail des recettes fiscales et des dépenses publiques associées au logement.

Dans le secteur HLM, la vocation sociale est la justification à l'accumulation des dépenses publiques. La loi de finances pour 2017 recense par exemple une quinzaine de dépenses fiscales au bénéfice des organismes HLM², pour des montants très variables, certaines très structurantes, d'autres pour des montants très faibles, mais avec à la clé de la réglementation et du suivi, donc des coûts administratifs. Mais on ne s'interroge pas suffisamment sur la performance de ce système très aidé, ni sur la réalité des besoins auxquels ces aides doivent répondre. Souvenons-nous que les gouvernements ont créé des mécanismes de redistribution, au sein du monde HLM lui-même, des ressources thésaurisées par certains d'entre eux, dits « dodus dormants », qui n'investissaient plus. Je ne souhaite jeter l'opprobre sur personne : chacun pense agir pour le bien de tous, et je crois que le trait commun du secteur du logement, HLM ou promoteurs, c'est bien de vouloir apporter des réponses rapides et adaptées à une demande croissante. Pour autant, il faut savoir regarder les sujets en face, en sortant du déni : nous consacrons des milliards d'euros chaque année à un système qui représente près de 20 % du parc de logements mais qui laisse sans solution des millions de ménages pauvres, au sein duquel la part des jeunes ménages, en particulier, n'a cessé de diminuer : la part des chefs de ménages locataires du parc HLM de moins de 30 ans est passée de 24 % en 1984 à 8 % en 2013. N'y a-t-il pas là matière à s'interroger sur la meilleure façon d'allouer les ressources, et sur l'équité du système HLM ?

Dans le secteur privé, la dépense publique est objectivement élevée. La loi de finances pour 2017 recense ainsi les dépenses fiscales suivantes : 788 M€ pour le dispositif Scellier, 785 M€ pour le PTZ, 394 M€ pour le Scellier intermédiaire, 360 M€ pour les dispositifs Duflot et Pinel, 200 M€ au titre de la déductibilité

2. Par ordre d'importance, pour les principales en 2014 : 2,1 Md€ au titre de la TVA à taux réduit, 1,1 Md€ au titre de l'exonération de TFPB, 1 Md€ au titre de l'IS, 200 M€ pour la TVA à 5,5 % sur les acquisitions de terrains, 50 M€ pour la TVA à 10 % sur le logement intermédiaire, 10 M€ au titre de l'exonération de taxation des PVI sur les cessions de foncier destinés à la construction HLM, 3 M€ au titre de l'ULS / il faudrait ajouter les 2,1 Md€ d'aides de taux sur les prêts sur Livret A.

des intérêts d'emprunt dite « loi TEPA » et 130 M€ pour le dispositif Robien. Toutefois, il faut rappeler que :

Il s'agit de dépenses fiscales brutes : pour mesurer leur coût net, il faudrait en soustraire les recettes fiscales qu'elles génèrent – TVA à taux plein, impôt sur les sociétés (IS) et taxes foncières (au contraire de la production de logements HLM, en TVA à taux réduit et en exonération d'IS et de taxe sur le foncier bâti – TFPB) et cotisations sociales générées par les emplois dans la filière. Ainsi entendu, ce coût net – qui n'a jamais été calculé par le ministère du Budget, en tout cas jamais communiqué – est très probablement négatif : la dépense fiscale dans le logement privé crée massivement de la matière imposable non délocalisable, au moment où l'on parle de plus en plus de « déterritorialisation » de la fiscalité du fait de la capacité des entreprises internationales à virtualiser et internationaliser leurs bénéfices pour échapper à la taxation.

La dépense fiscale est la conséquence de l'incapacité de la sphère publique à créer les conditions du logement bon marché. J'entends souvent dire qu'il faudrait désintoxiquer le secteur privé de la dépense publique. Mais la dépense publique n'est pas le problème. Elle est au contraire la seule solution que nous ayons à court terme pour pallier les effets de notre dérive normative. **Commençons par recréer les conditions normales de fonctionnement du marché, par alléger et simplifier l'acte de bâtir : la dépense publique diminuera d'elle-même.** Pour le même produit fiscal net, et pour le même niveau de construction, il doit être possible d'inventer un système qui « privatise » davantage le secteur, donc le libère et le flexibilise. Les promoteurs n'ont pas vocation à être durablement des conseillers en défiscalisation. Ils veulent d'abord exercer leur premier et vrai métier : répondre aux besoins de logement des ménages.

CE QUE JE PROPOSE : CLARTÉ, PRAGMATISME, MUTATIONS

Je ne cherche pas à réinventer dans le détail la politique du logement, parce que je n'ai pas la prétention de la connaître dans toute sa complexité. Mais je veux dire ce qu'il me paraît nécessaire de changer, y compris dans notre profession, pour contribuer à une ambition nationale : construire mieux, pour tous.

Je ne souhaite pas rester dans la logique d'un inventaire de mesures précises, chiffrées, avec des textes à l'appui. Car je ne doute pas que nous saurons trouver dans les ministères les esprits bien faits nécessaires pour cela le moment venu. Pour moi, le sérieux du candidat sera moins démontré par la précision de son programme que par la sûreté de sa vision d'ensemble. Et c'est précisément pour contribuer à la définition de cette vision que j'ai souhaité exprimer quelques idées, définir quelques objectifs. Je n'affirme pas que c'est simple, et je ne sais dire ni comment y aller, ni à quel horizon (à chacun son métier!). J'ai surtout la conviction que nous n'avons pas le choix : nous ne pouvons plus en faire l'économie.

Dans ce qui suit, je ne prétends donner de leçons à personne. Je veux croire que chacun, dans son domaine, essaie de faire du mieux qu'il peut. Mais le secteur est traversé de tant de contradictions et d'incompréhensions que les efforts de tous sont en réalité neutralisés par les objectifs et les initiatives contradictoires de chacun.

En fait de politique du logement, nous avons fini par juxtaposer une politique du logement social, une politique du logement neuf privé, une politique du parc ancien, sans vision d'ensemble cohérente. C'est de cette cohérence globale que nous avons besoin. C'est elle que je veux dessiner.

ANTICIPONS LES LIGNES DE FORCE QUI SE DESSINENT POUR LES DIX ANNÉES À VENIR

Une politique du logement, c'est l'action des pouvoirs publics au service des populations : mais quels pouvoirs publics, au service de quelles populations ? En tant qu'entrepreneure, et dans mon entreprise, j'anticipe les transformations suivantes :

La persistance d'un fort besoin d'extension du parc, alimenté par les décohabitations, le vieillissement, les divorces, et par la nécessité de mettre en cohérence le parc, majoritairement construit dans les années 1950 et 1960 (donc sur la base d'une géographie datée), avec les dynamiques territoriales d'aujourd'hui (la métropolisation, en particulier). Il faudra donc maintenir un haut niveau de production, ce qui pose aux promoteurs deux questions clés : sur le plan quantitatif, comment tenir ce rythme (industrialisation des process, utilisation des gains de productivité associés au numérique...) ? Sur le plan qualitatif, comment concilier la massification de la production et la demande d'adaptabilité, d'individualisation et d'originalité des acheteurs publics et privés ?

L'assèchement de la dépense publique, tant nationale que locale. Il faudra donc aller vers les dépenses publiques les plus efficaces, avec une double approche : recentrer sur les plus fragiles ; soutenir l'activité. On ne réalisera pas d'économie substantielle dans le secteur du logement sans reconsidérer les aides à la personne et les 18 Md€ de dépenses qu'elles représentent chaque année. Les effets de redistribution très violents qui pourraient en résulter, et l'impact majeur que cette réforme serait susceptible d'avoir sur le marché locatif, me conduisent à penser que c'est un plan à l'horizon d'une génération qu'il faut lancer.

La territorialisation croissante de la politique du logement : la montée en puissance des intercommunalités reconfigurera le traitement des questions de droit du sol et modifiera les autorisations d'urbanisme. Mais ce ne seront pas les mêmes collectivités locales qu'aujourd'hui qui les appliqueront : sous la pression

budgétaire, elles devront reconsidérer leurs méthodes et simplifier le droit qu'elles définissent. Je fonde de grands espoirs sur ces deux mouvements de concentration et de simplification. C'est à ce prix que des politiques du logement réellement territorialisées pourront émerger, mises en cohérence par des orientations nationales, plutôt qu'une politique du logement nationale qui vient (mal) se greffer sur des réalités locales, réalités auxquelles elle ne peut pas suffisamment s'adapter, faute de souplesse.

Corrélativement, je pense que les prochaines années seront marquées par la fin du modèle économique historique du logement social : les exonérations de taxes foncières et les subventions locales sont appelées à disparaître, les subventions de l'État également. **Il faut donc aider les organismes HLM à inventer un nouveau modèle, qui ne pourra pas durablement consister à investir le champ concurrentiel pour y trouver de la rentabilité.** Il passe probablement, comme pour n'importe quel propriétaire immobilier, par de l'arbitrage (donc par des ventes du patrimoine aux locataires). Il supposera également davantage de performance économique, donc un recours croissant à la VEFA, qui permet aux organismes HLM d'acheter moins cher aux promoteurs les logements neufs que s'ils les produisaient eux-mêmes. Mais soyons vigilants : plus la VEFA se développera, plus bailleurs sociaux et promoteurs deviendront dépendants les uns des autres. Il faudra donc reconsidérer leurs relations de travail. Et, in fine, les pouvoirs publics n'échapperont pas à la nécessité de financer à hauteur des besoins le logement très social, y compris par des subventions budgétaires.

La persistance d'un haut niveau d'épargne : si l'argent public s'est raréfié, il n'en va pas de même pour l'épargne privée, qui reste très abondante. Elle cherchera des supports suffisamment liquides, rentables et modérément exposés aux retournements de cycles : autant de caractéristiques auxquelles le logement répond assez bien en France. **Plus l'épargne privée s'investira dans le logement, moins les finances publiques seront mises à contribution.**

La dynamique de croissance des métropoles ne devrait pas faiblir. Mais, au nom de la cohésion sociale et territoriale, l'attention politique sera obligée de s'attacher aussi au périurbain et au rural et d'affiner en conséquence le zonage de la politique du logement. Ainsi, les aides à la pierre versées par l'État aux organismes HLM s'inscrivent-elles dans un zonage qui assimile aux territoires ruraux certaines communes de la périphérie de grandes agglomérations, où les besoins locatifs sont criants. Cela a pour effet de dicter des prix d'achat par les organismes HLM de logements en VEFA auprès des promoteurs artificiellement bas, parfois inférieurs aux coûts de revient. Plus que jamais, la politique du logement doit s'adapter très finement à la réalité des territoires et à la diversité de leurs besoins.

La révolution numérique : elle est déjà une réalité pour les promoteurs, dans chaque aspect de leur activité : recherche du foncier ; conception avec la maquette numérique, ou BIM (Building information modeling), qui met en réseau tous les intervenants dans l'acte de bâtir ; financement avec le *crowdfunding* ou le *crowdlending*, nouveaux modèles de placement immobilier pour les épargnants qui facilitent le financement de projets de construction de logements, mais pour lesquels la FPI a récemment défini des règles de bonnes pratiques protectrices des consommateurs-investisseurs ; commercialisation via les plateformes en ligne, qui représentent désormais le premier mode d'accès des clients à l'offre des promoteurs. Le numérique sera nécessairement un puissant facteur de productivité et de transversalité, qui décroisonnera les métiers.

LA PLATEFORME « BIEN ICI »

La plateforme numérique « Bien ici » met en relation directe des offres immobilières de biens neufs et anciens avec la demande des internautes. Portée par les professionnels de l'immobilier et leurs fédérations, elle a notamment pour objectifs de défendre leur indépendance vis-à-vis d'autres

plateformes existantes et de restaurer ainsi une situation concurrentielle plus saine. La FPI participe au capital de la structure juridique porteuse de cette plateforme.

« Bien ici » est déjà un succès, puisqu'elle enregistre plus de 1,5 million de visiteurs uniques par mois, après seulement quelques mois d'existence.

L'obsolescence d'une partie du parc tertiaire : la reconversion de nombreux immeubles de bureaux datant de plus de trente ans, situés loin des transports en commun, offrant peu de flexibilité et de services à leurs usagers apparaît comme un défi majeur à relever, dans un marché qui souffre par ailleurs d'une pénurie de bureaux satisfaisants aux nouvelles normes et exigences environnementales. Parallèlement, il faut souligner l'émergence de nouveaux types de locaux, mixtes, connectés, adaptés au travail collaboratif ou co-working offrant un cadre de développement souple aux nouveaux entrepreneurs. Il faut également penser à la mixité et à l'évolution des usages d'un immeuble dans le temps : à une époque où les salariés deviennent nomades, travaillant dans leur logement comme dans les transports en commun, que veulent dire les catégories de destination des locaux telles que définies par le code de l'urbanisme ? La « simplification » opérée récemment a certes conduit à réduire le nombre de catégories principales, mais en créant 20 sous-catégories et en imposant, en cas de passage d'une sous-catégorie à une autre, une déclaration de travaux ou un permis de construire !

DESSERRONS LES CARCANS, À TOUS LES ÉCHELONS

Au niveau national

Refaire du logement un sujet majeur de société et de débat politique. Le paradoxe du logement, c'est qu'il est inaudible dans le débat politique national, mais obsédant dans les débats locaux: combien de maires battus parce que les électeurs n'aiment pas les chantiers? Combien de maires élus en promettant l'arrêt des projets en cours, la suspension des permis, leur remise à plat avec les promoteurs? Or il est nécessaire de reformuler les questions fondamentales au niveau qu'il convient. Je m'explique: au-delà des mesures techniques ou fiscales (auxquelles se réduit souvent le débat sur le logement), il faut savoir à quelle mixité sociale on aspire, et où. Quel confort dans nos logements, pour quel prix? Quel paysage, pour quel cadre de vie? Les professionnels du logement se sont beaucoup démenés de concert (en vain jusqu'à présent), pour faire en sorte que le logement trouve sa place dans le débat public national. On ne compte plus les tables rondes, les livres blancs, les manifestes sur le sujet. J'ose espérer que le futur gouvernement saura s'emparer des outils que crée la révolution numérique pour lancer **un débat national**, pour qu'enfin nous sortions de l'entre-soi des experts, en reposant aux Français les questions essentielles sur leur cadre de vie et celui de leurs enfants.

Supprimer le ministère du Logement. Je n'entends pas par là supprimer toute responsabilité ministérielle sur le sujet, naturellement, mais traduire dans l'organigramme du gouvernement deux réalités que j'observe sur le terrain :

Les promoteurs fabriquent moins du logement que de la ville, car leur production est totalement intégrée dans des réseaux (transport de marchandises et de personnes, d'énergie, d'eau, de données, etc.) avec lesquels ils « font système ». Or ces interfaces, pourtant créatrices de valeur, sont aujourd'hui mal traitées par des ministères concurrents. Nous avons besoin d'une vision

intégrée de la ville durable, écologique et digitalisée, que seul **un grand ministère des Territoires**, regroupant l'écologie, la ville, les transports et l'immobilier pourra nous donner.

Les promoteurs développent une offre non seulement de logements mais aussi, et de plus en plus, de tertiaire, pour répondre à la mixité des fonctions en ville. Des questions aussi diverses que l'utilisation des sols, la performance du bâti, les coûts de construction ou la mobilisation de l'investissement privé se posent pour l'ensemble de la filière immobilière, et non seulement pour le segment du logement. C'est pour cette raison qu'au sein du ministère des Territoires, nous avons besoin d'un pôle immobilier au sens large, et pas uniquement d'un pôle logement.

Proposition: remplacer le ministère du Logement par un pôle « immobilier » au sein d'un grand ministère des Territoires.

Pour incarner cette responsabilité, nous avons besoin d'un ministre qui aborde l'immobilier non pas comme une source de dépenses publiques et un objet administré et régulé, mais comme un véritable marché, une industrie créatrice de valeur, un facteur de qualité de vie, un argument d'attractivité du territoire, un projet de société, un objet à léguer à la jeunesse. Bref, comme tous les leaders dans les périodes de difficulté et de sursaut, le futur ministre chargé de l'immobilier devra penser positif et regarder loin. Il devra marcher sur deux jambes: non plus le code général des impôts et le code de la construction et de l'habitation, comme aujourd'hui, mais **la confiance et la liberté**. On voit bien qu'ainsi défini, ce n'est pas une femme ou un homme providentiel que nous attendons, mais une équipe gouvernementale, incluant des experts de la société civile, au service d'une ambition transversale: la croissance et le développement pour créer la richesse qui nous redonnera des marges de manœuvre pour agir au bénéfice de tous, à commencer par les plus fragiles.

Redonner confiance dans la justice et mettre un terme à son instrumentalisation par le biais des recours abusifs. Pour les promoteurs, le recours est d'abord une question de temps : en transigeant, ils achètent simplement du temps, alors même qu'ils auraient gain de cause in fine s'ils pouvaient attendre la décision du juge. Si les affaires pouvaient être réglées rapidement, la mafia des recours abusifs serait privée de levier et découragée. Ces dernières années, beaucoup d'initiatives souvent très techniques mais bienvenues ont été prises pour durcir les sanctions contre les recours abusifs, réduire les délais de jugement ou limiter les effets des annulations de permis de construire. Pourtant, les recours bloquent toujours environ 30 000 logements lancés par les promoteurs, sans même parler des projets portés par les organismes HLM. À mon avis, ce blocage tient à ce que les délais de jugement restent trop longs, donc incitatifs aux recours.

Nous ne résoudrons pas le problème des recours abusifs tant qu'il ne sera pas possible d'obtenir rapidement une décision définitive de la part de la juridiction administrative sur une demande d'annulation d'un permis. J'entends souvent dire que c'est d'abord une question de moyens dans les juridictions. Or, si chacun admet que la construction de logements est une priorité nationale, alors les tribunaux administratifs devraient arbitrer l'allocation de leurs ressources en conséquence.

Proposition : en zones tendues, créer au sein de la juridiction administrative un « fast-track », une procédure accélérée permettant d'obtenir une décision au fond dans un délai de moins de six mois sur une demande d'annulation d'un permis de construire.

Au-delà d'un seuil de logements dans un programme, à déterminer pour cibler les projets réellement significatifs, le contentieux serait examiné au fond dans un délai de six mois maximum par le tribunal administratif, dont le jugement ne serait susceptible que d'un recours en cassation, sans appel – comme c'est déjà le cas pour les recours contre les permis de construire « logement » dans les communes dites TLV.

Au niveau local

Reposer la question de la répartition des compétences en matière d'urbanisme et de logement au niveau local, pour corriger les effets pervers de la décentralisation. Il ne saurait être question de revenir – même si les promoteurs peuvent y repenser avec une forme de nostalgie – à l'instruction et la délivrance des permis de construire par l'État. Je crois davantage au **repositionnement du pouvoir de décision dans les intercommunalités**, y compris pour la délivrance des permis de construire, à condition que les présidents d'intercommunalités soient élus au suffrage universel.

Proposition : transférer aux intercommunalités toutes les compétences « urbanisme » et « habitat », y compris la délivrance des permis de construire, dès lors que leurs exécutifs sont élus au suffrage universel.

Ils auront ainsi la légitimité des urnes mais aussi une certaine distance et la hauteur de vue transversale, nécessaire pour prendre les décisions courageuses, requises par l'objectif fixé. Toutefois cette répartition des rôles nécessitera que l'État soit un législateur de qualité, qui anticipe l'impact des lois dans les territoires et qui sache en conjurer les instrumentalisation possibles (par exemple, faire en sorte qu'un permis conforme au PLU ne puisse pas être refusé par un élu local), tout en restant un contrôleur présent et efficace (par exemple, opérer un véritable contrôle de légalité sur les dispositions illégales des chartes).

Donner aux communes et aux intercommunalités les moyens de la territorialisation de la politique du logement : les promoteurs constatent aujourd'hui les effets très puissants, mais aussi potentiellement néfastes, de la contrainte financière qui pèse sur les collectivités locales. Elles sont notamment de plus en plus réticentes à l'égard de programmes de logements sociaux ou de logements intermédiaires, pour lesquels sont pré-

vues des exonérations de taxe foncière. À travers les chartes, certaines d'entre elles compensent l'insuffisance de leurs ressources pour le logement social par une péréquation imposée aux promoteurs et, à travers eux, à leurs clients. Si les collectivités doivent être de plus en plus responsabilisées sur la politique du logement, il faut leur en donner les moyens. Or aujourd'hui, paradoxalement, si le logement est pour elles une source de revenus, c'est par une fiscalité locale qui les intéresse d'abord à la rente et à l'inflation foncière : tant les taxes foncières que les droits de mutation ont en effet pour assiette la valeur des biens. À partir de la même matière imposable (le logement), il faudrait fonder au moins une partie de leurs recettes sur une assiette qui les intéresse directement à la production de logements. Par ailleurs depuis la réforme de la taxe professionnelle, les villes n'ont plus guère d'intérêt à promouvoir la réalisation d'immeubles de bureaux, outils pourtant indispensables au développement et à la mutation des entreprises.

Proposition : intéresser les collectivités locales à la TVA générée par la construction ou par les réhabilitations lourdes réalisées sur leur territoire, tant pour les logements que pour le tertiaire.

Il existe un précédent pour le financement des régions qui, à compter du 1^{er} janvier 2018, n'auront plus de dotation globale de fonctionnement mais une fraction de TVA dont l'effet stabilisera et pérennisera leurs moyens d'action : pourquoi ne pas le généraliser pour les maires bâtisseurs ? Ils bénéficient certes déjà d'une aide budgétaire spécifique dite « aide aux maires bâtisseurs », mais celle-ci est d'un montant modeste au regard des besoins (100M €/an), complexe à mettre en œuvre¹ et susceptible d'être remise en question à tout moment. Une ressource fiscale dédiée serait certainement plus pertinente et plus efficace.

1. La mise en œuvre des règles de calcul peut d'ailleurs conduire à des situations cocasses : l'arrêté du 7 septembre 2016 fixant le montant de l'aide pour 2016 fait apparaître des montants par commune qui, s'ils dépassent parfois 2 M€ peuvent aussi descendre jusqu'à ... 132 €.

Au niveau des professionnels

Mieux organiser l'écoute des professionnels : le Conseil national de l'habitat (CNH) et le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE) sont deux instances consultatives qui réunissent des professionnels. Ils sont saisis pour avis de tout nouveau texte législatif ou réglementaire relatif, respectivement, à la politique du logement (aides à la personne, aides à la pierre, mixité sociale etc.) et à la construction (réglementations techniques, matériaux, qualité etc.). Cette consultation est malheureusement très formelle : les avis ne sont que consultatifs, les projets de textes ne sont souvent transmis que très tardivement, avec à l'appui des documents sommaires. Surtout, ces deux instances n'ont que marginalement la possibilité de réexaminer des textes en vigueur : le CNH et le CSCEE n'agissent donc que sur le flux (voire l'écume) et non sur le stock et le noyau dur des normes.

Proposition : élargir le champ de compétences des instances consultatives (CNH et CSCEE) au réexamen de normes en vigueur, dans le cadre de plans de simplification imposés à l'administration.

Il n'est pas question pour moi de contester à l'État sa capacité à agir, puisque c'est précisément ce dont nous avons besoin, mais il faut qu'il puisse tirer un vrai profit du travail des professionnels.

Un autre exemple me vient à l'esprit, celui de la CNAUF – commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier. Dans cette commission, chargée par la loi de suivre le dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement, on retrouve toutes les parties prenantes : ministères, parlementaires, monde HLM (Union sociale pour l'habitat – USH), collectivités, associations (y compris deux associations de protection de l'environnement), notaires. Tout le monde y est, sauf les maîtres d'ouvrage privés, à commencer par les promoteurs. Or, en 2016, les terrains publics cédés auront permis de construire autant de

logements privés que de logements sociaux. La présence de la FPI y serait donc légitime et son expertise y enrichirait certainement la réflexion commune.

Rationaliser le secteur du logement en réduisant le nombre d'acteurs publics : les promoteurs évoluent dans un système qui multiplie les opérateurs HLM, les SEM locales, les aménageurs publics – ce qui augmente les acteurs non pas inefficaces (car chacun y fait de son mieux et offre son éclairage), mais moins efficaces que ceux qui sont réellement soumis à la pression économique. Car l'argent public, à force d'être l'argent de tout le monde, finit par n'être l'argent de personne, donc sa dépense semble indolore. Les organisations patronales et syndicales ont paritairement fait le travail de leur côté en rationalisant le réseau d'Action Logement: au public de faire le sien. Ce mouvement est engagé: réduction du nombre d'établissements publics administratifs (EPA) en Île de France, réduction du nombre d'organismes HLM liée aux regroupements d'intercommunalités. Mais il faut aller plus vite et plus loin. Les promoteurs sont bien placés pour savoir que la complexité, quand on veut agir et avancer, tient d'abord à la coordination des acteurs: moins il y aura d'acteurs à coordonner, plus les dossiers avanceront rapidement. La contrainte du temps milite également pour cette rationalisation des acteurs publics et parapublics: leurs projets s'inscrivent dans des rythmes de temps différents de ceux de la sphère privée, parce qu'ils sont exposés à une moindre pression du résultat, et a fortiori du résultat rapide. Plus on aura d'acteurs saisis par l'urgence, plus le secteur sera efficace.

Étendre aux fédérations professionnelles la logique de performance et de responsabilité à laquelle nous aspirons. Trop souvent encore, nous analysons notre capacité d'influence à l'aune des amendements concédés et des mesures obtenues. Nous exerçons un lobbying pointilliste sur la législation, pour des raisons valables (corriger et améliorer des textes qui ont été mal pensés et mal travaillés à la base), mais aussi pour de mauvais motifs (faire la démonstration de notre capacité d'influence). Les syndicats professionnels seraient plus utiles en amont du

processus législatif (cf. *supra* le CSCEE et le CNH) et en aval (aider les parlementaires à évaluer les politiques qui sont mises en œuvre). Dans l'aggiornamento général auquel nous appelons, nous professionnels devons aussi prendre notre part.

Développer la collaboration entre lesdites fédérations : la politique de la Ville concerne bien évidemment la FPI mais également le Syndicat national des aménageurs (SNAL), qui nourrit déjà des relations étroites avec la FPI, la Fédération des sociétés immobilières et foncières (FSIF), qui représente les sociétés foncières cotées, ou encore la Fédération du commerce spécialisé (Procos), présente sur l'immobilier commercial. Les thèmes sont souvent communs, leur promotion gagnerait en crédibilité si elle était plus collective.

REDÉFINISSONS UN CADRE ÉCONOMIQUE QUI REVITALISE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

Une priorité à court terme : préserver ce qui fonctionne

En 2016, nous avons renoué avec des niveaux de production élevés, et satisfait la demande de logement neuf d'un nombre croissant de ménages, investisseurs ou accédants. L'expérience montre que lorsque les mécanismes de soutien de cette demande ont été remis en question (PTZ ou défiscalisation de l'investissement locatif), les marchés ont rapidement plongé (les ventes des promoteurs aux investisseurs sont ainsi passées de 63 000 en 2010 à 30 000 en 2013).

Plus que d'autres marchés, celui de l'immobilier tient sa volatilité des aléas de la confiance, qui s'attache à de multiples signaux – au premier rang desquels les choix fiscaux de l'État. Le besoin de stabilité et de lisibilité est particulièrement fort chez les investisseurs institutionnels qui commencent à réinvestir le marché : ne cassons pas cette dynamique par des mesures précipitées.

Sans doute est-il possible d'améliorer encore ces dispositifs, et de les rendre plus efficaces pour chaque euro investi. Les promoteurs, comme tous les entrepreneurs, ne peuvent qu'être à l'écoute des gouvernements qui souhaitent maîtriser la dépense publique, pour mieux maîtriser la pression fiscale qui finalement pèse sur eux. Mais, si des mesures devaient être prises dans ce sens, il faudrait qu'elles le soient sur la base d'évaluations précises et sans perdre de vue que, dans les dépenses publiques, il faut réduire celles qui sont improductives plutôt que celles qui soutiennent l'activité et produisent des recettes non délocalisables. Les régions et les départements qui ont commencé à s'adapter à l'assèchement de leurs ressources n'ont d'ailleurs pas agi autrement : la plupart d'entre elles ont fléchi vers l'investissement une partie des économies réalisées sur le fonctionnement. Le premier poste d'économies, dans le secteur du logement, devrait porter sur les aides à la personne, qui atteignent 18 Md€ et dont l'effet inflationniste, contrairement aux aides à la pierre, est clairement démontré. Les idées sur le sujet ne manquent pas², mais **toute la difficulté réside dans la capacité de l'État à accompagner la diminution des aides à la personne d'une baisse concomitante des loyers, pour maintenir le taux d'effort des ménages, sans décourager pour autant l'investissement locatif**. Les aides à la pierre, quant à elles, y compris les aides à l'investissement locatif, ont pour effet de contenir la hausse des loyers, voire de les faire baisser : elles diminuent l'assiette de la dépense au titre des aides à la personne et devraient logiquement être préservées.

Bercy objectera sans doute que c'est en haut de cycle qu'il faut réformer – mais en l'espèce, la vraie réforme ne consiste pas à réduire le soutien fiscal de la demande, mais à recréer les conditions d'une offre qui soit meilleur marché : simplification, lutte contre les recours et libération du foncier.

2. Cf. par exemple le groupe de travail sur les aides personnelles au logement de l'Assemblée nationale, présidé par François Pupponi (mai 2015).

Pour la simplification, je donne acte au gouvernement de sa volonté, pendant le quinquennat qui se termine, de faire avancer le sujet, mais les résultats ne sont pas encore à la hauteur des attentes.

DES ÉLÉMENTS DE BILAN DU « CHOC DE SIMPLIFICATION »

Si certaines mesures étaient attendues et ont permis de réelles avancées, comme par exemple la possibilité de déroger aux exigences d'accessibilité aux personnes handicapées dans le cadre des « travaux modificatifs acquéreurs » (TMA), nombre de mesures de simplification produisent encore peu d'effets, pour des raisons variées : le délai nécessaire pour obtenir un permis de construire a été ramené à cinq mois, mais les collectivités allongent parallèlement les délais de pré-instruction ; les juges peuvent accorder des indemnités pour recours abusifs, mais dans les faits, il a fallu deux ans pour qu'une première décision soit rendue en ce sens ; en urbanisme commercial, le permis de construire a bien été fusionné avec l'autorisation d'exploitation commerciale, mais au prix d'ajustements réglementaires successifs qui ont d'abord eu pour effet de retarder 30 à 40 % des projets ; des dérogations aux règles des PLU sont désormais possibles pour accélérer la production de logements en zone tendue, mais elles sont souvent difficiles à obtenir des collectivités locales. Paradoxalement, la simplification apparaît donc aussi comme un facteur de complexité et de délais.

Parallèlement, de nouvelles mesures sont prises qui contre-carrent les efforts de simplification : l'obligation d'obtenir un gain de biodiversité pour les projets qui ont un impact sur cette biodiversité (obligation de résultat sans limite de temps pour les opérateurs concernés), l'alourdissement des sanctions administratives en cas de non-respect des

dispositions pourtant ambiguës du code de la consommation en matière d'investissement locatif, l'allongement des délais dans les procédures d'archéologie préventive etc. Et les promoteurs voient se profiler une nouvelle réglementation thermique et environnementale pour 2018-2020.

Sur le stock de normes en vigueur, les services de l'État ne sont pas suffisamment incités à rénover les procédures nécessaires à une simplification en profondeur. Lorsque des simplifications de normes sont imaginées, il arrive fréquemment qu'elles s'accompagnent de précautions de procédures (phases d'expérimentations, expertises, contrôles a posteriori...) si pesantes qu'elles réduisent leurs effets à néant.

Sur le flux de nouvelles normes, force est de constater que la bureaucratie résiste aux injonctions et que la machine à produire du (mauvais) droit continue de fonctionner. Dans cette dérive, tous manquent de discipline: parlementaires, services, mais aussi organisations professionnelles, qui doivent faire leur propre *aggiornamento* sur le sujet, en rationalisant leurs demandes – car nombreux sont aussi les acteurs qui vivent de cette complexité, en parasitant l'économie productive.

Je crois peu à l'idée d'un « moratoire » sur les normes, car chacune répond toujours à un objectif de politique publique et le besoin auquel elles répondent peut-être légitime: en bannir le principe, c'est condamner les services à trouver des subterfuges pour contourner cette contrainte. Je crois plus, en revanche, à l'idée d'une **approche économique des normes**, à la fois sur le stock et sur le flux.

Proposition: sur le stock de normes en vigueur, outre un élargissement du mandat du CNH et du CSCEE, intéresser financièrement les services (par des moyens supplémentaires) et les cadres (par des parts variables) à la

réduction effective du poids des réglementations; sur le flux de normes nouvelles, systématiser l'évaluation du coût de mise en œuvre et ne les valider que si ce coût est modique ou compensé.

Pour **réduire l'impact des recours**, il faut réduire les délais de procédure qui conduisent les promoteurs à devoir « acheter du temps ». Les requérants qui introduisent des recours abusifs finiront généralement par être déboutés, mais au terme de deux ou trois ans de procédure. Les promoteurs, qui, comme tous les acteurs économiques, ne peuvent pas stériliser durablement une part importante de leurs fonds propres sans se mettre en péril, ont alors la tentation d'accélérer le processus en satisfaisant la demande pécuniaire qui leur est faite, quand bien même ils se savent dans leur droit. Il faut revenir dans un système où celui qui dit le droit est le juge, et non le temps (*cf. supra* ma proposition de « *fast track* »).

Mais je crois qu'il faut aussi avoir une approche préventive en matière de recours. J'observe que les programmes sur lesquels le taux de recours est le plus faible sont ceux situés dans les ZAC, parce que la puissance publique s'est largement concertée avec la population, avant de lancer l'opération d'aménagement. J'en conclus que **nous devons avoir le courage de revoir la concertation dite « citoyenne »**: les élus doivent davantage débattre publiquement des PLU et les maîtres d'ouvrage davantage échanger sur les projets qui présentent une sensibilité particulière. Je plaide pour un renforcement en amont de la concertation sur les PLU, incluant les habitants dans une démarche pédagogique, pour une « professionnalisation » de leur regard et de leur appréciation, pour une acculturation aux sujets de la Ville, de la mixité sociale et du cadre de vie (qu'on devrait d'ailleurs enseigner très tôt à l'école!). La collectivité en sortirait également grandie, car éclairée par les usagers eux-mêmes. Je citerai ici un échange récent avec le Directeur Général d'un Établissement Public d'Aménagement qui a conçu et managé, une patiente démarche collective de cet ordre, parvenant à une forme de paix et d'implication de tous les citoyens, d'améliora-

tion du projet global, tout en évitant des phénomènes d'opposition dure comme les recours. **Un modèle dont nous devons nous inspirer, afin de remplacer le délai de recours des tiers a posteriori par une construction commune du projet en amont.**

Pour **la libération du foncier**, la réponse est d'abord fiscale : il faut pénaliser la rétention foncière et encourager la cession pour la construction de logement. La solution la plus immédiate est connue : en cas de cession d'un bien immobilier avec réalisation d'une plus-value taxable, réduire la durée nécessaire pour obtenir une réduction d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux (aujourd'hui respectivement vingt-deux ans et trente ans, ce qui encourage à la rétention).

Proposition : Inverser la logique fiscale et créer un nouveau régime d'abattement dégressif sur la fiscalité des plus-values immobilières : 66 % (2/3) en cas de cession dans la première année suivant le classement autorisant la constructibilité de l'immeuble, 50 % (1/2) l'année N +2 et 33 % (1/3) l'année N +3.

Afin de créer un choc d'offre dès l'entrée en vigueur de ce nouveau régime d'abattement inversé, tous les terrains déjà constructibles au jour de la mise en œuvre de la réforme seraient considérés comme nouvellement constructibles et bénéficieraient des abattements proposés.

Par ailleurs, l'abattement dégressif de plus-value serait subordonné à la construction de logements par l'acquéreur, contrepartie de l'avantage fiscal. L'acquéreur s'engagerait dans l'acte de vente à achever ces logements dans un délai de quatre ans à compter de la date d'acquisition, à l'instar de l'abattement qui existe en cas de réalisation de logements sociaux.

La FPI estime que l'application de ces taux encourageant la libération de terrains constructibles pourrait se traduire par

la construction de 20 000 logements supplémentaires par an, engendrant un gain annuel pour les finances publiques de 1,8 Md€ (TVA pour l'État, assurance chômage pour la Sécurité sociale etc.), compensant ainsi l'avantage fiscal accordé aux propriétaires fonciers.

En outre, le dispositif d'exonération dont bénéficient les biens industriels cédés en vue de la construction de logements sociaux (cf. *infra*) devrait être généralisé à tous les logements neufs, au-delà de seuls logements sociaux, quitte à réserver cette extension, pour les logements privés, aux seules zones tendues.

Il faut enfin encourager la reconversion et le verdissement des immeubles de bureaux obsolètes en accordant un **bonus de densité** pour encourager leur restructuration et/ou reconversion en logement.

Une évolution inévitable à long terme : une autre logique économique dans les stratégies politiques du logement.

Je déplore que l'économie soit aussi absente de la réflexion sur le logement, alors que son impact macro-économique est colossal : qui sait par exemple que la « dépense en logement³ » représente près de 22 % du PIB national ?

a. Laisser les acteurs agir dans le domaine où ils sont le plus performants

Il ne s'agit pas d'une préconisation de ma part, mais de l'anticipation de mouvements qui sont déjà engagés. Il y faudra des

3. La dépense nationale en logement, au sens de la comptabilité nationale, mesure l'effort consacré par l'ensemble des agents économiques (occupants, bailleurs, pouvoirs publics...) au domaine du logement. Elle regroupe les dépenses courantes et les dépenses d'investissement. Les dépenses courantes sont celles que les ménages consacrent à l'usage courant de leur logement (résidences principales et secondaires) : loyers réels ou imputés, dépenses

années mais ils me paraissent irréversibles, car dictés par la contrainte économique.

Les promoteurs, et plus généralement les maîtres d'ouvrages privés, sont les mieux à même de produire vite, à coûts maîtrisés, pour une qualité donnée. Ce n'est pas un hasard si les organismes HLM achètent massivement aux promoteurs pour développer leur offre: pourquoi chercher une subvention pour 10 % du coût d'une opération, s'il est possible d'économiser 10 % sur son coût de production? La maîtrise d'ouvrage HLM, globalement moins performante car plus contrainte (loi MOP, marchés publics etc.), risque d'être recentrée sur la réhabilitation, ou de se consacrer à des opérations ponctuelles. Si des logements doivent être construits en zone urbaine, la rationalité économique comme le bon sens élémentaire plaident pour qu'ils le soient par des promoteurs.

Les organismes HLM, sous l'effet de la contrainte financière et de la demande sociale et politique, risquent d'être recentrés, de fait, sur ce qui fait leur spécificité, et qui leur confère leur légitimité: la gestion locative tournée vers les ménages modestes et très modestes, à commencer par les ménages reconnus prioritaires au titre du DALO, et l'accession sociale au cœur des quartiers en renouvellement urbain. Ces missions exigent une compétence spécifique, nourrie d'années d'expérience et d'une connaissance approfondie de ces publics, que les acteurs privés, objectivement, n'ont pas. Au demeurant, le fait de loger ces ménages ne peut s'envisager qu'avec une exigence de rentabilité plus faible et des horizons de temps plus longs que, là non plus, nous n'avons pas. En revanche, nous serions tout à fait en mesure, si nous avions accès aux mêmes financements que les organismes HLM, de faire du locatif intermédiaire ou de l'accession sociale hors du cœur des quartiers ANRU. Sur ce dernier point, en effet, en quoi l'accession dite sociale opérée par les organismes HLM se distingue-t-elle fondamentalement de

d'énergie, charges locatives, petits travaux d'entretien courant. Les dépenses d'investissement comprennent les achats de logements neufs (y compris terrains), les travaux de gros entretien et les frais liés à ces opérations (source : ministère du Logement).

l'accèsion privée classique, qui est au cœur de notre métier ? Si le critère de distinction réside dans la sécurisation des accédants (cf. les garanties de rachat et de relogement proposées par les organismes HLM), pourquoi ne pas la déverrouiller par des conventions privé-HLM, pour l'ouvrir aux promoteurs qui sont prêts à répondre aux besoins de ce marché et à le faire changer d'échelle ? Et en quoi des organismes HLM organisés pour gérer un afflux de demandes locatives seraient-ils efficaces pour prospecter et rechercher des candidats à l'accèsion ? Nous dont la vente est une compétence essentielle, nous savons à quel point il est long et difficile de bâtir son expertise en la matière : pourquoi vouloir la démultiplier dans le secteur social ?

Il faut **cesser de considérer que c'est le logement qui est « social », alors que c'est bien l'occupant qui l'est**. On doit mettre les acteurs en situation de démontrer leur efficacité économique pour répondre à une demande particulière : les opérateurs privés n'auraient ni les compétences ni l'acceptation suffisante du risque commercial et financier pour faire du locatif sur des publics DALO, ou de l'accèsion dans le cœur de quartiers ANRU. Mais rien ne les empêcherait, par exemple, non seulement de construire mais également de financer et de gérer du logement locatif intermédiaire, à condition que les aides aujourd'hui destinées aux filiales HLM leur soient accessibles.

Les particuliers sont d'abord des financeurs et des épargnants. Ils le sont, sur le segment du logement neuf, soit à travers des produits d'épargne investis dans le logement, soit directement par l'achat de bien neufs mis en location.

L'ÉPARGNE PRIVÉE ET LE LOGEMENT

L'épargne des ménages bénéficie au développement de l'offre immobilière par trois canaux principaux :

Le livret A qui finance les prêts à taux réduits aux bailleurs sociaux.

L'investissement locatif « intermédié » (« pierre papier ») : les ménages financent l'immobilier à travers l'achat de parts de supports ouverts au grand public comme les SCPI (sociétés civiles de placement immobilier), non cotées, ou l'achat d'actions cotées de SIIC (sociétés d'investissement immobilier cotées), soit directement soit à travers des investisseurs institutionnels (assureurs, etc.).

L'investissement direct : les ménages acquièrent des logements neufs qu'ils mettent en location. Ils bénéficient pour cela d'incitations fiscales (en dernier lieu, la réduction d'impôt dite « Pinel »).

À l'avenir, le rôle des particuliers devrait évoluer dans un triple sens :

Il faut créer les conditions pour que leur épargne soit davantage intermédiée et facilite la réémergence de grandes sociétés foncières spécialisées dans le résidentiel. En effet, une des grandes faiblesses du logement en France tient à ce que l'épargne privée drainée vers l'immobilier trouve d'abord à s'employer dans le tertiaire (immobilier de bureau, commerces, logistique etc.), faute de rentabilité et de stabilité réglementaire dans le résidentiel. Tendance excessive puisque les usages à long terme de l'immobilier tertiaire sont plus incertains que ceux du logement, avec le développement du télétravail, du *co-working*, du *e-business* etc.

Un des plus grands défis auxquels les futurs gouvernements seront exposés sera d'organiser **la transition d'un financement**

du logement par la dépense publique vers un financement par l'épargne privée. Le gouvernement s'y est employé récemment, à travers le développement du logement intermédiaire, dans lequel il a cherché à faire revenir les investisseurs institutionnels, mais les résultats restent timides. Ce sont d'abord des organismes HLM qui ont investi ce marché du logement intermédiaire, faute de foncières privées. Sans ces foncières privées actives dans le résidentiel, le marché locatif restera atomisé entre une multitude de petits propriétaires bailleurs (plus de 2 millions aujourd'hui, dont les deux tiers ne possèdent qu'un seul logement), et l'État aura toujours la tentation de s'appuyer sur les organismes HLM – les seules foncières résidentielles qui subsistent – pour développer un nouveau marché (par exemple le logement intermédiaire), pour accompagner les progrès techniques (telle l'expérimentation de la rénovation thermique) ou pour innover sur le plan réglementaire, par exemple à travers le « permis de faire », qui autorise des maîtres d'ouvrage – publics uniquement – à écarter l'application de certaines normes au profit de mesures plus simples si elles permettent d'atteindre le même résultat.

Il faut enfin pallier les inconvénients qui résultent de la très forte atomisation de la propriété et de la gestion locative, en permettant aux propriétaires-bailleurs qui le souhaitent de se professionnaliser davantage. C'est le sens de la proposition de la FPI d'une professionnalisation croissante des investisseurs individuels à travers **le statut du bailleur professionnel.**

Proposition : le bailleur privé, tel qu'il se présente le plus souvent aujourd'hui, est un individuel, qui se rémunère sur les loyers, avec une capacité d'endettement plafonnée par la solvabilité du ménage, assujetti à l'impôt sur le revenu sous ses différents régimes et à la taxation des plus-values immobilières. Il est soutenu, pour le neuf et la réhabilitation principalement, par une réduction d'impôt sur le revenu, et

il loue un petit nombre de logements, faute de solvabilité et du fait du plafonnement des niches.

Le bailleur privé professionnel tel qu'il pourrait se présenter demain pourrait aussi être une personne morale, dans laquelle l'investisseur pourrait être rémunéré en tant que salarié et/ou en tant qu'actionnaire, avec une capacité d'endettement déplafonnée grâce à la mobilisation de fonds propres, assujettie à l'impôt sur les sociétés, avec une comptabilité d'entreprise (amortissement, provisions etc.).

L'objectif de ce statut de « bailleur professionnel » serait de passer, **pour l'investissement immobilier, d'un placement à un métier.** Ainsi entendu, le statut serait optionnel, s'appliquerait à tout objet immobilier (résidentiel, bureau, etc.), neuf (ou réhabilité) comme ancien. Il ne serait conditionné par aucun seuil (de chiffre d'affaires, de nombre de logements etc.), mais les contraintes associées à l'existence d'une personne morale seraient probablement suffisamment dissuasives pour que le statut n'intéresse que les investisseurs qui voudraient changer d'échelle.

L'objectif de ce statut du « bailleur professionnel » serait de permettre à ceux qui le souhaitent de constituer des sociétés spécifiquement dédiées à la gestion d'un patrimoine locatif, pour dépasser les contraintes de l'investissement individuel : aide centrée sur l'impôt sur le revenu et plafonnée ; absence d'amortissement ; capacité d'endettement limitée etc. Cette proposition se distingue de l'idée de « statut du bailleur privé », qui envisage le sujet sous l'angle d'un statut fiscal (permettre aux particuliers d'amortir leurs biens) plus que juridique (structurer une nouvelle profession).

Plus généralement, il me semble important que l'État **considère les évolutions de fond en matière d'épargne.** Les perspectives de décollecte ou de désinvestissement de l'assurance-vie étant

réelles, les sommes correspondantes pourraient être utilement fléchées vers l'immobilier. Car l'épargne dans le bâti est vertueuse à plusieurs titres: investie sur le territoire national, créatrice de valeur pour les ménages comme pour les entreprises, garante d'une activité productive soutenue, préparatoire à la baisse des revenus à l'âge de la retraite etc.

Action Logement, dont les services bénéficient à plus de 15 millions de salariés dans 200 000 entreprises doit sortir du champ concurrentiel et céder ses filiales de gestion de biens, de promotion ou d'aménagement, au profit d'une intervention sur les segments du marché du logement qui concernent directement les salariés: non seulement le logement social, mais aussi le logement intermédiaire, en locatif ou en accession. À long terme, il n'y a aucune raison objective pour que la PEEC (participation des employeurs à l'effort de construction, ou « 1 % logement ») soit la seule source de financement du renouvellement urbain, comme c'est le cas depuis plusieurs années pour compenser le désengagement de l'État. En revanche, Action logement devrait financer davantage de locatif intermédiaire, à travers des fondières privées à créer.

L'État doit produire du droit « qualitatif » et les élus locaux en faire une application adaptée au territoire, mais lisible, prévisible et contrôlée (cf. *supra* les propositions en matière de simplification).

Pour étendre le champ d'action du secteur privé dans la politique du logement, il faut aussi le mettre en situation d'adapter son offre, en qualité comme en quantité. Les promoteurs souhaitent à ce titre la mise en œuvre du **Livre bleu du MEDEF**, qui contribuera au développement d'une industrie immobilière plus efficace, mais ils appellent également l'attention sur les particularités de leur secteur, notamment le financement bancaire que l'application des règles prudentielles dites de « Bâle IV » pourrait inutilement gêner ou resserrer.

b. Il faut redonner leur plein effet aux mécanismes de marché là où l'interventionnisme public les a réduits.

L'encadrement des prix de vente : c'est une tentation croissante des acteurs publics que d'encadrer les prix de vente, soit dans la loi, soit dans les chartes locales. Cette tendance n'est pas illégitime quand elle va de pair avec une mise à disposition de foncier public, ou une décote, ou une aide fiscale. Elle est beaucoup plus discutable quand elle régule une offre entièrement privée, et devient absurde quand elle est homogène pour toute une agglomération, et inefficace quand elle s'assimile à l'aveu d'une incapacité à traiter les problèmes de fond qui expliquent la hausse des coûts des logements : malthusianisme foncier ; complexité réglementaire du montage des opérations ; exigences qualitatives excessives, telles que les tailles des logements, le nombre de parkings etc. Finalement, les chartes cherchent à traiter de vrais problèmes mais elles masquent les effets pervers des « solutions » qu'elles contiennent. Au premier rang desquels « l'impôt de pallier ». Pour les promoteurs, le plafonnement des prix est une dérive. Mais, s'il est mis en œuvre, il doit l'être de façon suffisamment subtile et différenciée pour ne pas avoir d'effets pervers, comme contraindre à des ventes à perte.

L'encadrement des loyers : comme l'encadrement des prix, il n'est acceptable que lorsqu'il est la contrepartie d'une aide publique, pour en limiter le risque inflationniste (logique des plafonds de loyers dans l'investissement locatif). En revanche, il est contre-productif, inéquitable et illégitime quand il couvre le parc existant et démontre alors l'incapacité des pouvoirs publics à faire baisser les prix des logements. Ce frein concerne d'abord les investisseurs dans le parc existant, mais aussi le marché du neuf, car cet encadrement donne un message négatif aux ménages investisseurs. Il démontre également les effets pervers du raisonnement idéologique dans le logement, puisque, délibérément généralisé par défiance envers tous les bailleurs privés, il bénéficie de fait à tous les ménages, sans condition de ressources, contrairement à l'encadrement des loyers dans le

dispositif Pinel. Il produit donc des effets d'aubaine, au bénéfice par exemple du cadre supérieur célibataire à Paris, qui pourrait tout à fait soutenir le taux d'effort correspondant à un loyer de marché, mais qui profite de son loyer plafonné. Alors qu'il exclut, au bout de la chaîne du logement, ceux qui ont le plus de mal à se loger, puisque le plafonnement conduit des propriétaires à retirer leur bien du marché locatif pour le proposer en location saisonnière, via des plateformes internet. Difficile d'imaginer plus contre-productif!

La relation contractuelle bailleur-locataire: le déséquilibre dans la relation contractuelle est un facteur de rigidité du marché. Là aussi, il nuit aux plus modestes, en conduisant les propriétaires-bailleurs à limiter le risque au maximum en durcissant leurs exigences. J'ai la conviction que, sur ce sujet comme sur beaucoup d'autres, nous ne tenons pas suffisamment compte des évolutions de la société: beaucoup de jeunes sont dans une logique de mobilité, d'engagements réduits, soit par choix personnel, soit sous la contrainte d'une précarisation de l'entrée dans le monde du travail. Pourquoi ne pas réfléchir à une formule de **bail « génération Y »**, consistant, pour les bailleurs, à demander des loyers faibles et des garanties (cautions) réduites, en échange d'une possibilité de récupérer plus rapidement leur logement en cas d'incident (réduction du délai de préavis, accélération des procédures d'expulsion)? Dans l'immobilier d'entreprise, le régime du bail commercial, revisité par la loi de 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, n'intègre pas la diversité des situations contemporaines. Peut-on appliquer le même texte à une entreprise du CAC 40 et à un petit commerçant de centre-ville, sans même parler des besoins de flexibilité des start-up numériques susceptibles de doubler ou de diviser leurs besoins de surface en moins d'un an? Dans l'immobilier résidentiel comme dans l'immobilier d'entreprise, le droit des baux est donc à revoir, pour mieux correspondre à la réalité d'aujourd'hui.

La mobilité: moins il est coûteux de changer de logement, plus les ménages sont mobiles et plus ils sont « employables ».

Or notre système décourage la mobilité, par le coût démesuré des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), ou « frais de notaire » : les élus ont, objectivement, intérêt au renchérissement du logement, dont la valeur est l'assiette des DMTO. Dans cette même logique de mobilité, comme l'a démontré récemment la Cour des comptes, nous avons besoin d'améliorer la rotation non seulement au sein du parc HLM, mais aussi hors du parc HLM (majoration du supplément de loyer solidarité SLS, fin de la rente à vie du bail HLM, vente de logements HLM aux locataires etc.). Pour cela, nous devons toutefois pouvoir proposer aux locataires HLM des solutions de sortie. L'État s'y est attaché en encourageant le développement d'une offre locative intermédiaire. Il pourrait compléter son action en soutenant l'accession sociale et intermédiaire, par la mise en œuvre d'une proposition de la FPI.

Proposition : une TVA à taux réduit pour l'accession sociale et intermédiaire

Toute acquisition d'un logement neuf par un ménage dont les ressources sont inférieures à des plafonds définis, soit comme sociaux, soit comme intermédiaires, serait considéré comme de l'accession sociale ou de l'accession intermédiaire. De ce type d'accession découleraient alors des conditions portant sur le prix de vente (plafonné par zone) et sur le taux de TVA (différencié) relatifs à l'acquisition d'un logement comme résidence principale. Ces dispositifs d'accession sociale et intermédiaire seraient compatibles avec le PTZ pour des ménages primo-accédants.

Accession sociale : la FPI propose que tous les ménages dont les ressources sont inférieures à celles définies pour le PLUS (soit 65,5 % des ménages) puissent bénéficier du dispositif d'accession sociale comme suit : plafonnement du prix de vente (plafonds du PSLA, minorés de 15 %) et taux de TVA réduit (5,5 %).

Accession intermédiaire : tous les ménages dont les ressources sont inférieures à celles définies pour le PLS et ne relevant pas de l'accession sociale (soit 15,9 % des ménages) pourraient bénéficier du dispositif d'accession intermédiaire comme suit : plafonnement du prix de vente (plafonds du PSLA) et taux de TVA intermédiaire (10 %).

Afin d'orienter ce dispositif là où sont les besoins et où apparaissent les décalages les plus importants entre l'offre et le pouvoir d'achat des ménages, le dispositif serait limité aux communes situées en zones Abis, A, B1 et B2 dite « éligible ». Compte tenu de l'effort consenti par l'État dans l'accompagnement des ménages vers l'accession à la propriété par l'octroi d'un taux réduit de TVA et pour éviter les effets d'aubaine, la FPI propose de reprendre le dispositif de reversement de TVA par l'acquéreur bénéficiant d'un taux réduit de TVA. Ainsi, en cas de revente, de mise en location ou en résidence secondaire dans un délai à définir, le ménage acquéreur serait tenu au paiement du complément de TVA dû, résultant de la différence entre le taux réduit et le taux normal de TVA, avec un abattement croissant avec le temps.

Cette proposition repose sur le double constat suivant :

Les prix des logements neufs sont trop élevés pour les accédants modestes, même rendus solvables par les aides existantes (PTZ, PAS etc.). Nous disposons de peu de leviers pour rapidement pousser à la baisse la plupart des composantes de ces prix : foncier, normes, coûts de construction etc. Seule la fiscalité le permettrait, par la baisse des DMTO, à considérer dans un chantier plus global de réforme des finances locales, et par la baisse de la TVA, mobilisable plus facilement et plus rapidement.

LE POIDS DE LA FISCALITÉ SUR LE PRIX DES LOGEMENTS NEUFS

Soucieuse de multiplier les angles de perception du marché, la FPI a fait réaliser une étude comparative de la fiscalité du logement en France et dans six autres pays de l'Union européenne (l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas, l'Italie et l'Espagne). Il s'agissait de déterminer le poids de la fiscalité grevant la construction et la détention de logements neufs, pour un prix de vente unitaire de 200 000 euros HT.

La conclusion de cette étude est sans appel : la fiscalité applicable à la phase de construction et d'acquisition d'un logement neuf représente, en France, 27 % du coût. Soit un **écart défavorable de 12,5 points en moyenne par rapport aux autres pays européens**. Par rapport à l'Allemagne, l'écart est de 17 points. Le poids de la fiscalité est encore plus significatif en ce qui concerne la détention, sur une durée de dix ans, d'un logement de la même valeur, et sa cession ultérieure. En France, le taux atteint 29 % du prix d'acquisition, contre 16 % en Allemagne. Plus largement, l'étude mettait en relief un écart défavorable d'environ 20 points entre la France et les autres pays européens. Pour le logement neuf, ce constat faisait ressortir l'impact des hausses successives de la TVA ainsi que l'explosion des taxes locales liées à la construction. À titre d'exemple, la Taxe d'Aménagement, qui a remplacé l'ensemble des taxes locales (dont la Taxe Locale d'Équipement), ne devait pas entraîner de surcoûts : en réalité, ce poste a subi des hausses très fortes, qui dépassent souvent 30 %.

Il existe déjà des mécanismes de diminution de la TVA sur les logements neufs pour les accédants, outre celle dont bénéficie pour le locatif les bailleurs sociaux (sur l'offre HLM et intermédiaire) et les institutionnels (sur l'intermédiaire). Il s'agit de

dispositifs de niche, dans le cadre de l'accession dite « sociale ». Trois dispositifs sont concernés (dont un est cité pour mémoire, car il a été supprimé en 2010).

TROIS MÉCANISMES DE SOUTIEN À L'ACCESSION SOCIALE VIA UNE RÉDUCTION DE TVA

Le PSLA (prêt social locatif accession), dans une logique d'accession progressive (phase locative puis phase acquiesitive): souscrit par un opérateur, le prêt permet la réalisation d'un logement qui fait l'objet d'un contrat de location-accession. Le locataire, sélectionné sous plafond de ressources, verse une redevance qui se décompose en une part acquiesitive et une part locative. S'il décide de lever l'option d'achat (ce que la plupart font rapidement après la signature du contrat), le prêt lui est transféré, de même que le bénéfice des aides fiscales associées (TVA à 5,5 % et exonération de TFPB pendant quinze ans), le prix est plafonné et il bénéficie de la part du revendeur d'une garantie de rachat (en cas de divorce, de mobilité etc.) et de relogement. Dans les faits, ce sont principalement des bailleurs sociaux qui mettent en œuvre le PSLA, car les deux garanties peuvent difficilement être proposées par les promoteurs privés; le PSLA reste un produit de niche, puisque 8 000 seulement ont été souscrits en 2015, la plupart par des bailleurs sociaux.

Le BRS (bail réel solidaire), dans une logique d'accession partielle (dissociation du foncier et du bâti): créé par la loi ALUR, le BRS est réservé à des **organismes fonciers solidaires (OFS)**, organismes sans but lucratif, agréés, ayant pour objet de constituer un parc pérenne de logements à destination des ménages modestes. Ces OFS, propriétaires d'un terrain, consentent à un ménage accédant, sous conditions de ressources, directement ou via un autre opérateur, des droits réels temporaires, en vue de la location

de longue durée (entre 18 et 99 ans) ou de l'accession à la propriété, moyennant une redevance. En pratique, les BRS doivent permettre à des ménages modestes de se constituer un patrimoine immobilier à moindre coût (le foncier étant porté par l'OFS et le logement neuf bénéficiant d'une exonération de TFPB et d'une TVA à 5,5 %), tout en neutralisant dans la durée l'impact du coût du foncier sur l'accession à la propriété.

Le Pass foncier: réservé aux primo-accédants et mis en œuvre par Action Logement, le Pass foncier permettait à des ménages sous plafonds de ressources, et à condition qu'une collectivité locale aide l'opération, d'obtenir soit un portage du foncier, soit un prêt à taux réduit faisant l'objet d'un différé d'amortissement. Le logement ainsi acquis était soumis à une TVA à 5,5 %.

Il existe également une TVA à 5,5 % pour les logements neufs vendus dans les quartiers prioritaires de la politique de la Ville. Elle obéit d'abord à une logique de mixité sociale. Limitée géographiquement, et par construction peu attractive, elle n'en a pas moins représenté pour les promoteurs plus de 7000 réservations en 2016 – presque autant que le PSLA, pourtant plus attractif (du fait des garanties de rachat et de relogement) et ouvert sur tout le territoire.

Les traits communs de ces trois dispositifs sont:

La complexité: chaque dispositif se double d'une décomposition de la propriété, d'une inscription de l'opération dans le temps ou de mesures d'accompagnement en fonction d'options à activer. Ils ne sont donc pas adaptés à des clients modestes, ceux qu'ils visent pourtant.

La distribution par des acteurs/réseaux spécialisés: les organismes HLM, les OFS, le 1 % logement. Ils n'ont donc qu'une portée nécessairement limitée et créent une forme d'inéquité géographique, faute d'être accessibles partout.

La régulation des volumes : par les agréments de l'État, par les ressources des OFS, par une enveloppe financière globale du Pass Foncier. Or, comme tous les processus dont les volumes sont régulés, ils soulèvent des questions sur la sélection des chanceux qui en bénéficieront.

Pour rester dans la même logique de développement de l'accession sociale, mais en l'ouvrant davantage, la FPI propose une mesure simple: sur toutes les zones tendues, une TVA à taux réduit (10 % ou 5,5 % selon les cas), applicable à des ménages modestes, sous plafonds de ressources et de prix, acquérant des logements destinés à être occupés à titre de résidence principale. Ce dispositif serait en droits ouverts, ou de droit commun, sans gestion par un opérateur dédié, avec pour objectifs: simplicité, lisibilité, ouverture et transparence.

Le seul trait commun de la proposition de la FPI et des dispositifs existants, c'est la nécessité de **gérer sur le long terme l'avantage fiscal**, à travers une clause anti-spéculative, pour couvrir le risque de revente ou de mise en location aux prix du marché, tout en la modulant pour tenir compte des accidents de la vie, positifs (mobilité professionnelle, famille agrandie) ou négatifs (séparation, perte d'emploi etc.). Elle serait contrôlée au moment du passage chez le notaire.

Cette proposition, simple, doit permettre de rendre solvables, équitablement, des ménages accédants modestes, tout en développant l'offre neuve en zone tendue.

OSONS AFFRONTER DEUX DÉBATS DE FOND POUR AVANCER

Quels logements voulons-nous, et pour qui ?

J'ai la conviction que nous nous trompons dans notre conception actuelle de l'objet « logement » : nous imposons collectivement une vision du logement à des ménages qui n'ont pas la même, pour répondre à des besoins qui ne sont pas les leurs. Quelle est la réalité des ménages aujourd'hui, et quelle sera-t-elle demain ? Je vois au moins cinq transformations à l'œuvre dans notre société, qui doivent nous conduire à adapter notre offre à nos publics, plutôt que l'inverse.

Des ménages fragiles : un couple sur trois divorce en France ; un sur deux en Île de France. Un ménage qui se sépare doit pouvoir revendre rapidement son logement, sans coûts de transaction excessifs ; il doit pouvoir trouver une solution locative bon marché à court terme, adaptée aux besoins nés de l'accueil ponctuel des enfants par chacun des parents ; il doit pouvoir expérimenter de nouveaux usages, comme par exemple la colocation adaptée à un public adulte. Les familles sont plus fragiles qu'autrefois, le secteur du logement doit donc leur offrir des réponses nouvelles.

Des ménages mobiles : ils le sont à l'échelle d'une vie, du fait des évolutions du marché du travail ; ils le sont aussi à l'échelle d'une journée, parce que beaucoup sont des « commuters » du fait de la métropolisation, d'où la nécessité de combiner la construction de logements avec les réseaux de transport. Certains promoteurs, par exemple, se sont donné comme principe stratégique de ne construire de logements que dans un rayon de 500 m autour d'une station de transport en commun.

Des ménages de plus petite taille (célibat, monoparentalité, vieillissement) : les promoteurs savent que les élus locaux réclament la construction de grands logements familiaux. Cette

préoccupation les conduit souvent à critiquer le soutien à l'investissement locatif, qui n'en produirait que de petits. En réalité, l'offre de grands logements neufs rencontre rarement une demande suffisamment solvable : il faut produire des logements d'une taille adaptée à celle des ménages qui a sensiblement diminué (en France, le nombre de personnes par ménage est passé de 2,88 en 1975 à 2,31 en 2005, il est relativement stable depuis lors). Il faut aussi produire des logements suffisamment modulables pour libérer des espaces, par exemple lorsque les enfants décohabitent : certains promoteurs proposent ainsi des logements avec deux entrées distinctes qui peuvent être scindés en deux, pour faciliter la sous-location en toute indépendance, ou pour organiser le retour dans le foyer des parents plus âgés tout en s'adaptant à leur degré de dépendance.

Des ménages connectés : si le numérique est une révolution pour l'économie et pour les entreprises, c'est d'abord parce qu'il innove en profondeur notre vie quotidienne, jusqu'au cœur de notre intimité – au cœur de notre logement. Là encore, les promoteurs doivent s'adapter à de nouveaux usages : il ne s'agit pas seulement de proposer des logements connectés, mais aussi les équipements qui vont de pair, actionnables à distance ; plus en amont, il faut même penser les programmes de logements en intégrant le fait que les acquéreurs sont désormais à même, lorsqu'ils font leur choix, de croiser des données sur la sécurité, les transports, les écoles, la fiscalité locale, l'emploi, ou de se renseigner en ligne sur la e-réputation du promoteur. Toute une génération de nouvelles entreprises est d'ailleurs en train de naître autour de cette révolution numérique dans le secteur de l'immobilier, et la FPI est fière d'avoir mis en valeur ces start-up et ces entreprises innovantes dans les événements professionnels qu'elle organise.

Des ménages responsables : j'entends par là des ménages qui auront pris conscience que chacun de leurs choix – à commencer par celui de leur logement et de leur façon de l'occuper – a un impact environnemental, et pèse sur la génération suivante. Comme je l'ai déjà indiqué, les promoteurs ont intégré cette

dimension du développement durable dans leur offre, mais de profondes transformations restent encore à traduire. Les mutations de la mobilité, par exemple, avec le développement de l'usage du vélo et plus encore des véhicules électriques, vont nous pousser à réinventer les parties communes, les parkings voire les équipements électriques si, par exemple, les batteries des voitures permettent un stockage de l'énergie pendant les heures creuses pour les restituer pendant les pics de consommation. On voit d'ailleurs à travers cet exemple que les solutions de la ville de demain ne s'imaginent pas à l'échelle d'un immeuble, mais d'un quartier, d'une ville ou d'une agglomération, et que c'est à cette échelle et dans ces réseaux que l'intégration des logements doit être pensée. Au-delà de la mobilité, nous promoteurs travaillons également à la végétalisation de la « cinquième façade », à l'agriculture urbaine, à la récupération des eaux de pluie, pour faire émerger des logements et des bureaux qui dépassent leur fonction de base. Mais notre principale contribution au développement durable reste, in fine, notre capacité à inventer une densité urbaine compatible avec la qualité de vie. J'ai déjà montré les effets pervers du goût des Français pour le pavillonnaire, en termes d'étalement urbain, et je suis convaincue qu'il n'y pas de fatalité dans la fuite des ménages vers le périurbain voire l'espace rural. Après tout, rien n'est plus dense que les arrondissements parisiens, qui sont aussi les plus attractifs !

Au-delà des données socio-économiques, il faut aussi tenir compte d'aspirations des ménages à la fois légitimes et complexes à traiter :

Le goût de l'art et du beau : la présence de la culture et de l'art dans le bâti est pour moi essentielle, et c'est pour cette raison que j'ai souhaité promouvoir au sein de la FPI le programme « un immeuble, une œuvre », initié par un de nos adhérents et soutenu par le ministère de la Culture, qui met en relation des artistes et des promoteurs, pour installer des œuvres des premiers, à demeure, dans des locaux construits par les seconds. L'architecture des immeubles de bureau et de logement à la fois

esthétique et innovante doit être un sujet de fierté pour les salariés comme pour les citoyens des métropoles. Ce programme « un immeuble, une œuvre », c'est un moyen d'instaurer un dialogue différent entre les habitants, de provoquer du respect et un sentiment d'appartenance vis-à-vis de l'immeuble dans lequel on investit.

La volonté de se démarquer, alors que notre offre reste trop standardisée, et insuffisamment adaptable à la diversité des profils et des besoins des acquéreurs. Je suis souvent surprise – en bien – du succès commercial de certains programmes de logements ou de bureaux qui reposent sur des choix architecturaux décalés, ambitieux, étonnants. À condition qu'ils soient aussi synonymes de qualité, ils me rassurent sur la place que l'originalité et la créativité pourront occuper dans la ville de demain. Pendant trop longtemps, nous promoteurs avons produit des immeubles collectifs très ressemblants, qui participaient moins d'une esthétique urbaine harmonieuse par son uniformité, que d'un conformisme architectural mâtiné d'industrialisation de la construction et de maîtrise des coûts pour pallier l'inflation du foncier. Or si l'ancien a du succès parmi les investisseurs, ce n'est pas qu'une question de prix : c'est aussi une question de « cachet », de diversité, de typicité régionale etc. Nos anciens doivent paradoxalement nous guider dans un retour vers l'originalité. Demain les jeunes d'aujourd'hui ne se satisferont plus d'avoir le même logement que leur voisin. Ils voudront se démarquer, être fiers de leur habitat, fût-il temporaire.

L'aspiration au changement, alors que nos logements sont trop rigides et pas assez modulables, en particulier parce que nous construisons pour des durées très longues et des usages stables et standardisés. Ne faudrait-il pas réfléchir à une forme d'obsolescence, acceptée pour une partie du marché, qui permettrait d'avoir des logements moins chers à l'origine, et dont la déconstruction-reconstruction serait plus facile et moins onéreuse que la réhabilitation à terme ? Ou au contraire à des logements conçus pour évoluer au gré de la vie ?

Toutes ces tendances invitent à quatre mots d'ordre, pour la construction de demain : beau, innovant, évolutif, tout en restant bon marché. Toute la politique du logement devrait viser à répondre à ces quatre impératifs. Mais qui en a conscience ?

Mais il ne suffit pas de dire quel type de logement nous devons construire. Il faut aussi réfléchir à ceux pour qui nous construisons, entendus individuellement, et, plus encore, à la vie collective qui peut s'y épanouir. Quelle collectivité fabriquons-nous en construisant les logements actuels ?

Quelle mixité sociale souhaitons-nous ?

a. Un débat difficile au cœur de la loi SRU

La question de la mixité sociale et des équilibres de peuplement domine aujourd'hui la réflexion sur la politique du logement. Elle repose sur le constat d'une forme de ségrégation géographique et de spécialisation de l'habitat. Cette tendance des ménages à se regrouper au mieux par niveau de revenu, au pire par communauté, fragiliserait notre société au point qu'il faudrait la combattre en rééquilibrant le peuplement des villes, pour éviter la constitution de poches de pauvreté ou de ghettos de fait, et inversement ralentir la gentrification des centres-villes.

C'est une question complexe, avec des implications politiques, sociologiques, économiques que je n'ai pas la prétention de maîtriser. Je crois d'ailleurs qu'elle se pose très différemment selon les territoires, et je connais nombre de villes moyennes de province où le problème réside moins dans l'existence de grands ensembles en périphérie que dans la paupérisation et le déclin des centres-villes, qui appelleraient des programmes de rénovation plutôt que de la construction neuve de logements sociaux.

Quoi qu'il en soit, en tant que promoteur, j'observe que depuis le début des années 2000, mon métier est dominé par cette question de la mixité sociale et par sa conséquence légale : les

quotas de logements sociaux que doivent atteindre les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île de France) des agglomérations de plus de 50 000 habitants. Ces quotas ne sont pas sans vertu, parce qu'ils ont eu l'avantage de redynamiser la production de logements, dans un pays malthusien, et de traverser des temps de crise pendant lesquels ils ont joué un rôle contra-cyclique très utile. Pour autant, ils ont eu plusieurs effets pervers sur lesquels il me semble important de revenir. Les réflexions qui suivent sont pour partie issues d'une commission de réflexion et d'action au sein de la FPI que j'ai appelée « commission du parcours résidentiel », qui a beaucoup produit sur la meilleure manière d'intégrer au sein des quartiers la mixité sociale et générationnelle dont ils ont besoin.

b. Une mixité sociale à trop petite échelle

La loi SRU, à l'origine, imposait un objectif de 20 % de logements sociaux dans les communes dépassant un certain seuil de population. Pour atteindre l'objectif, les communes concernées ont appliqué ce quota à l'échelle de chaque nouvelle construction, souvent dès 800 m², au lieu de l'apprécier à l'échelle du quartier, créant des situations de vie commune souvent inadaptées aux uns comme aux autres. Aujourd'hui, les promoteurs (SRU) dans les communes sont régulièrement obligés de consacrer une part des programmes qu'ils réalisent à du logement social, au titre des « servitudes de mixité sociale » qui peut aller jusqu'à 30 % de l'immeuble neuf, voire davantage.

Nous avons donc aujourd'hui dans beaucoup de communes une approche trop « micro » de la mixité sociale, à l'échelle de l'immeuble et non du territoire. Cette vision rétrécie a **deux séries d'effets pervers**.

Des effets économiques : obligés par la loi et le PLU de céder une partie de leurs programmes à des organismes HLM, les promoteurs sont en situation de faiblesse, puisque la négociation sur les prix est faussée par la nécessité de trouver un acheteur HLM. Ces prix peuvent même, dans certains cas, être réglemen-

tés (cf. *supra* les chartes), et fréquemment fixés à un niveau tellement bas qu'ils peuvent même les conduire à vendre à perte. Pour pouvoir continuer à faire leur métier, les promoteurs doivent donc opérer de la péréquation, entre leurs programmes, les programmes entièrement privés dans d'autres communes compensant les pertes dans les programmes mixtes des communes SRU ; voire au sein même de ces programmes mixtes (les prix de vente aux acquéreurs privés subissant l'effet inflationniste qui résulte des quotas SRU). C'est ce que les promoteurs appellent « l'impôt de pallier », qui conduit les acquéreurs privés à financer indirectement la production de logements sociaux en substitution partielle des autorités publiques, et qui a pour effet de tirer les prix vers le haut sur tous les segments de marché hors vente aux organismes HLM.

Des effets sociétaux : quoi qu'en disent les bonnes âmes adeptes du « vivre ensemble », beaucoup de Français n'ont pas envie de vivre côte à côte, à Neuilly comme à Saint-Denis, pour des raisons d'ailleurs parfaitement convergentes : la crainte de l'autre, le confort de l'entre-soi et de la communauté. Il est souhaitable de combattre cette tendance, mais le choix que nous avons fait de la coexistence dans le même immeuble de populations, dont les niveaux de vie et les modes de vie peuvent être très différents, comporte des risques majeurs de déstabilisation des copropriétés et des problèmes aigus de voisinage. Je crains que nous soyons en train de disséminer de petites « bombes à retardement » dans le tissu urbain des communes SRU. Il n'y a certes pas de fatalité, et une conjonction heureuse peut combiner un organisme HLM perspicace dans le choix de ses locataires et efficace dans leur suivi, un syndic compétent et un maire attentif. Mais là où ce triptyque n'est pas garanti, le risque est élevé.

Pourquoi en sommes-nous arrivés à cette mixité sociale à l'échelle de l'immeuble, porteuse de tant de risques ?

Pour des raisons économiques : il est objectivement difficile à des organismes HLM de concurrencer les promoteurs privés sur des terrains en zone tendue pour faire des programmes entières

rement HLM. Cela signifie qu'ils ne sont pas suffisamment aidés pour le faire, à la fois parce que le soutien financier public à la construction des logements sociaux n'est pas à la hauteur des besoins en zones tendues, et parce que les acteurs publics ne leur réservent pas suffisamment de foncier dédié.

Pour des raisons politiques : une partie des élus voient dans cette approche une forme de revanche sociale, en vertu de laquelle les locataires HLM doivent pouvoir accéder aux mêmes logements que les acquéreurs privés, y compris dans les plus hauts niveaux de standing¹. Cette logique se prolonge dans l'idée que les acquéreurs privés peuvent bien payer plus cher leurs logements, puisque c'est pour une justice sociale supposée. Plus généralement, beaucoup d'élus voient dans cette mixité à très petite échelle, en diffus, non seulement un moyen de satisfaire les objectifs quantitatifs de la loi SRU, en focalisant moins l'attention des riverains sur des immeubles HLM bien identifiables, mais aussi un facteur de stabilisation, qui permet de ne pas concentrer dans des immeubles, et plus généralement dans des quartiers, des populations trop fragiles. En vérité, si la mixité sociale ainsi entendue permet de réduire le risque de constituer de nouveaux ghettos, elle est aussi porteuse de risques élevés de déstabilisation future des copropriétés. La véritable mixité sociale s'opère à l'école, dans les commerces, les clubs sportifs, les associations etc. : elle est parfaitement compatible avec une mixité non pas des immeubles, mais des quartiers.

c. Une « course au logement social » qui peut déséquilibrer les marchés locaux

La loi SRU a mis en tension les communes et les organismes HLM, confrontés à la nécessité de construire beaucoup de logements sociaux, vite et souvent dans le cadre de programmes mixtes social-privé. Pour leur permettre de le faire, le législateur

1. Jusqu'à l'absurde dans le neuf à Paris : comment choisir le ménage chanceux qui emménagera aux Batignolles dans les logements neufs les plus chers de Paris, et aura à payer un loyer infiniment moins cher que le marché locatif environnant ?

a octroyé des avantages et des dérogations aux organismes HLM et a facilité leur immixtion dans le domaine concurrentiel, au point de créer des tensions avec les acteurs privés, qui peuvent être localement très vives. Là encore, nous sommes confrontés à une politique qui divise les acteurs et les oppose, au lieu de les rapprocher. Quelques exemples l'illustrent.

• L'accès au foncier

Les organismes HLM et les promoteurs sont clairement en concurrence dans l'accès au foncier, là où se concentrent les besoins en logement neuf. Considérant que les premiers sont moins à même d'enchérir que les seconds, la fiscalité a été mobilisée, avec pour effet non pas de retrouver un équilibre, mais de désavantager les acteurs privés.

C'est le cas en particulier de l'exonération de taxation des plus-values immobilières réalisées par un particulier lorsqu'il cède du foncier destiné à accueillir du logement social (article 150 U du CGI). Elle soulève des problèmes de conception et de mise en œuvre :

Conception : lorsque le vendeur particulier cède son terrain à un organisme HLM, il bénéficie d'une exonération totale, quels que soient les logements qui y seront construits. Les HLM n'ont d'ailleurs pas l'obligation d'y construire des logements, ni aucune limite de temps s'ils souhaitent le faire. En revanche, lorsque le vendeur cède son terrain à un promoteur, l'exonération dont il bénéficie n'est qu'au prorata du nombre de logements sociaux qui y seront construits, et le promoteur doit réaliser les logements prévus dans un délai de quatre ans, avec le risque d'une pénalité correspondant à 10 % du prix de cession. Il est donc beaucoup plus intéressant pour le vendeur de céder son bien à un organisme HLM qu'à un promoteur.

Mise en œuvre : les promoteurs constatent que des propriétaires fonciers sont conduits, y compris par l'encouragement de certains notaires, à céder leurs biens à des organismes HLM plutôt qu'à des acteurs privés, pour obtenir l'avantage fiscal le plus

important. Cette situation place les organismes HLM acquéreurs, qui ne sont pas soumis à l'obligation de construire, en situation de proposer à des promoteurs des montages fonciers qui ne paraissent pas conformes à leur mission de base.

Le législateur, à partir d'une bonne intention, a donc créé une situation dans laquelle des organismes HLM peuvent avoir la tentation de devenir de simples intermédiaires, financièrement intéressés à la revente à des acteurs privés au prix du marché. Il ne faut pas revenir sur l'idée d'un intéressement fiscal des vendeurs privés de foncier à la construction de logements, car nous avons besoin de cette matière première, mais **en étendre le bénéfice à tous types de logements en zones tendues.**

C'est cette logique égalitaire qui est d'ailleurs à l'œuvre dans **l'article 210 F du CGI, qui encourage la transformation de locaux d'activité en logement**: quand une société assujettie à l'IS réalise une plus-value lors de la cession d'un local à usage de bureau ou à usage commercial ou industriel, cette plus-value est soumise à l'IS à un taux réduit de 19 % lorsque la cession est réalisée au profit d'une société elle-même assujettie à l'IS (ce qui inclut des sociétés de promotion), d'un organisme HLM, d'une SEM gérant des logements sociaux ou de l'AFL. Le bénéfice de cette mesure est subordonné à la transformation en local à usage d'habitation dans un délai de quatre ans.

S'agissant de l'accès au foncier public, l'État et ses établissements publics se sont longtemps réfugiés derrière le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) pour systématiquement mettre aux enchères les fonciers qu'ils détiennent – avec, pour objectif, de maximiser les recettes et, pour effet, de participer à l'inflation foncière. La loi Duflot de mobilisation du foncier public en faveur du logement, du 18 janvier 2013, a créé le cadre légal permettant de sortir de cette logique et introduit la possibilité de céder des terrains publics à des acteurs publics (collectivités, aménageurs, organismes HLM), le cas échéant avec une décote (prix inférieur à la valeur vénale estimée du bien) lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de pro-

grammes comportant essentiellement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social (y compris en accession sociale). L'avantage financier résultant de la décote est exclusivement et en totalité répercuté sur le prix de revient des logements locatifs sociaux et sur le prix de cession des logements en accession sociale à la propriété : dans ce cas, la loi prévoit un mécanisme anti-spéculatif pour éviter la captation de l'avantage en cas de revente ou de mise en location.

L'État tire un bilan positif de cette mesure : en 2015, 70 cessions ont été réalisées représentant 7 900 logements, dont 45 % de logements sociaux ; en 2016, 105 cessions auront été réalisées, dont 50 bénéficiant d'une décote Duflot, représentant une aide totale de la part de l'État de 70 M€. Elles devraient permettre la construction d'environ 12 000 logements, dont 6 000 sociaux. 85 % de ces cessions auraient concerné du foncier situé dans les zones tendues (A bis, A ou B1). Pour les promoteurs, il est très positif qu'on puisse ainsi mobiliser plus de terrains publics, et plus vite ; très positif également de pouvoir y faire du logement privé et non seulement des HLM. Mais à cette réserve près qu'il ne résulte de ces cessions aucun avantage-prix pour les acteurs privés, puisque le foncier public leur est cédé au prix du marché. Si la construction de logements (et pas seulement de logements sociaux) est d'intérêt général, pourquoi la puissance publique au sens large contribue-t-elle encore à l'inflation foncière lors de la cession de ses propres terrains ? Ne peut-on imaginer une décote sur les terrains publics au bénéfice des logements privés, quitte à l'assortir de prix plafonds et de clauses anti-spéculatives ? Je le redis : permettez-nous de faire notre métier, libérez notre matière première, et nous saurons produire le logement à prix maîtrisés que les Français appellent de leurs vœux.

- **La possibilité d'investir des marchés du secteur concurrentiel**

Les promoteurs observent sur le terrain une tendance à la diversification des domaines d'intervention des organismes HLM, au risque de créer une concurrence avec les acteurs privés qui me paraît plus destructrice que créatrice de valeur.

La possibilité pour les organismes HLM de vendre des logements neufs à des ménages qui dépassent les plafonds de ressources : la loi autorise désormais les organismes HLM à réaliser (en exonération d'IS) des opérations d'accession à la propriété dans lesquelles jusqu'à 25 % des logements peuvent être cédés à des ménages dont les ressources dépassent le plafond de ressources HLM – qui peuvent trouver à se loger sur le marché privé. Il s'agit là clairement d'une forme de concurrence du secteur privé, soutenue de facto par le contribuable sans qu'il le sache.

La possibilité pour les organismes HLM de faire de l'investissement locatif : ils sont autorisés à céder des logements qu'ils produisent à des investisseurs privés, dans le cadre des mécanismes de soutien à l'investissement locatif. Là encore, cette extension du domaine d'intervention des HLM participe d'une forme de banalisation des HLM, sous l'effet d'une vision extensive de la mixité sociale, qui pousse tous les acteurs – publics comme privés – à faire des programmes mixtes HLM et privés. Les ventes à ce titre sont encore numériquement faibles mais pour les organismes HLM qui en font, le dispositif Pinel peut être un débouché important, représentant jusqu'à 30 % de leurs ventes. En outre, ces ventes sont appelées à croître, à loi SRU constante et si le sous-financement du logement très social se poursuit. Elles sont contestables dans leur principe, parce qu'elles poussent les organismes HLM à investir des marchés qui ne sont pas les leurs, pour lesquels ils sont mal outillés en termes de marketing, d'expérience de la relation client etc. : gérer des files d'attente de demandeurs de logements sociaux prépare mal à la séduction d'investisseurs privés particuliers.

La fermeture de facto aux promoteurs du marché de l'accession sociale : le cas du PSLA. Le titulaire d'un PSLA bénéficie de garanties constitutives d'une accession dite « sécurisée » : garantie de relogement par le vendeur tant en phase locative qu'en phase d'accession, et garantie de rachat du logement par le vendeur en phase d'acquisition en cas d'accident de la vie. Ces garanties, qui ne sont pourtant que très rarement mobili-

sées dans les faits, font assez largement obstacle à ce que les promoteurs puissent distribuer le PSLA, faute de pouvoir les proposer eux-mêmes, et faute pour beaucoup d'organismes HLM d'accepter de les proposer en partenariat avec les promoteurs. Dans les faits, les 8 000 PSLA distribués chaque année le sont donc principalement par des organismes HLM, ce qui empêche la montée en puissance de ce produit d'accession pourtant très attractif.

La VEFA inversée, ou la vente de logements neufs à des acteurs privés par des organismes HLM, est en quelque sorte l'aboutissement ultime de cette logique de diversification, et l'illustration de ce qu'à vouloir trop bien faire, on risque de produire des aberrations en termes d'emploi des fonds publics. Car si les opérations de VEFA inversée sont fiscalement considérées comme marchandes et soumises à l'IS, elles ont quand même bénéficié de financements publics indirects : les fonds propres engagés par les organismes HLM dans ces opérations trouvent leurs sources dans les loyers des locataires massivement aidés par les APL, dans les subventions de l'Etat, des collectivités locales etc. Et les promoteurs acquéreurs de ces biens les revendront probablement à des primo-accédants ou des investisseurs, eux-mêmes aidés par l'Etat. Où est la logique de tout cela ? Ne serait-il pas plus simple de laisser chacun faire son métier de base : aux organismes HLM la gestion locative pour les ménages modestes, aux promoteurs la construction des logements qui les accueillent ?

Confronté à l'absence de grandes foncières privées intervenant dans le logement et à la carence de l'offre locative abordable (ce « chaînon manquant » du résidentiel en zone tendue), l'État a créé en 2014 un dispositif d'encouragement aux investisseurs institutionnels sur le marché du logement locatif intermédiaire. Il leur accorde des avantages importants, fiscaux (TVA à 10 % et exonération de TFPB pendant quinze ans) et réglementaires (bénéfice de constructibilité), à condition que ces logements intermédiaires soient intégrés dans des programmes incluant au moins 25 % de logements sociaux. D'abord ouvert aux seules

entreprises assujetties à l'IS, ce dispositif a très rapidement été étendu aux organismes HLM. Ils ont même été autorisés à créer des filiales spécifiquement dédiées au marché du locatif intermédiaire, à condition qu'il ne représente pas plus de 10 % du parc des « maisons mères » HLM. Aujourd'hui, c'est d'ailleurs la SNI – 1^{er} bailleur social français – qui domine ce marché, à travers la gestion de plusieurs fonds dédiés (dont le Fonds Logement intermédiaire (FLI) qui rassemble 17 acteurs majeurs de l'assurance-vie, de l'assurance, de l'épargne retraite, de l'épargne salariale, de la prévoyance et du secteur mutualiste). Ce rôle des organismes HLM dans le logement intermédiaire soulève un problème de principe : est-ce bien à des acteurs publics ou parapublics d'intervenir sur ce marché ? La réponse réside certainement dans l'absence ou la quasi-absence d'alternative privée. Une fois encore, nous butons sur ce grand défi de la politique du logement : le besoin de grandes foncières privées, gestionnaires efficaces de parcs résidentiels à grande échelle.

d. Sur la loi SRU, remettons les choses à l'endroit

J'ai la conviction qu'il faut continuer à produire du logement social pour répondre aux besoins de ceux qui ne peuvent pas trouver à se loger sur le marché dans de bonnes conditions (de qualité du logement, de taux d'effort, de localisation etc.). En outre, le parc HLM a besoin de vivre et d'évoluer : des logements HLM seront vendus, d'autres détruits, des besoins apparaîtront dans des zones dynamiques sur le plan démographique etc.

J'ai également la conviction que la construction de logements sociaux continuera longtemps de passer par des mécanismes de quotas, car, dans **un pays malthusien** comme le nôtre, nous restons incapables, malgré le gigantesque coût économique et social des ghettos hérités de trente ans d'urbanisme mal pensé et de paupérisation, d'équilibrer naturellement la répartition géographique de l'offre de logements sociaux. Je ne sais pas dire s'il en faut 20, ou 25 ou 15 %, ni si les seuils démographiques de la loi SRU sont les bons, ni s'il faut y inclure l'accès-

sion sociale. À chacun son métier. Je laisse aux élus le soin d'en décider. Pour autant, si je suis résignée à l'existence des quotas, je crois que nous nous y prenons mal dans leur mise en œuvre.

Il faut arrêter de penser la mixité sociale à l'échelle de l'immeuble. Certes l'entre-soi est mortifère, pour autant le volontarisme à toute force pour imposer une cohabitation au quotidien est tout aussi explosive. J'ai essayé de montrer les effets pervers, sur le plan économique, de cette mixité au programme : péréquation forcée au détriment des acquéreurs, extension du domaine d'intervention des HLM, obligation pour les promoteurs de céder des logements à des prix administrés et artificiellement bas etc.

Je propose donc de supprimer là où elles existent les obligations de mixité dans chaque programme neuf. Nous reviendrions ainsi à l'esprit originel de la loi SRU, qui pensait les équilibres à l'échelle des communes.

Proposition : maintenir des quotas SRU à l'échelle des territoires mais les supprimer à l'échelle des programmes.

Cela ne signifie pas qu'on ne ferait plus de programmes mixtes privé-social, mais qu'on ne les ferait plus sur la base d'une obligation légale, ce qui changerait tout dans la façon d'aborder les projets. Ils seraient négociés et non plus imposés, et des acteurs qui négocient doivent prendre en considération les intérêts et les contraintes de leurs partenaires. Les promoteurs seraient mieux à même, dans cette discussion, de faire valoir les arguments pragmatiques nés de leur connaissance des publics et de leur expérience des copropriétés, et de sortir du déni des difficultés concrètes que crée aujourd'hui la mixité « à marche forcée » en diffus dans les programmes neufs. Il appartiendra aux promoteurs, aux élus et aux bailleurs sociaux, de déterminer dans ce cas, et de façon pragmatique, le bon dosage, la bonne configuration des lieux et des accès, le bon niveau de service

apporté à chacun, pour que la cohabitation soit pacifique. Une fois les programmes commercialisés, le promoteur pourrait se désintéresser de leur avenir. Mais je considère, au contraire, qu'il est de notre responsabilité de créer les conditions pour que l'achat d'un bien soit une chance durable pour nos clients, et pour que les copropriétés que nous créons soient durablement harmonieuses.

Il faut financer correctement le logement social : parce qu'il est mal financé, les organismes HLM, pour dégager de la rentabilité, investissent des marchés qui relèvent d'abord du privé. Des avantages leur sont accordés dans le désordre et sans une réflexion d'ensemble sur les dispositifs réglementaires et fiscaux d'exception. Voilà pourquoi les promoteurs doivent faire de la péréquation, facteur d'inéquité à rebours. La puissance publique entendue au sens large doit subventionner la production de logements sociaux à hauteur des besoins, et lui apporter le foncier nécessaire, sans que les HLM viennent reporter sur d'autres une partie de la charge, ni recourir aux artifices qu'on observe aujourd'hui.

Parallèlement, **il faut recentrer les organismes HLM sur leur cœur de mission**, comme la Cour des comptes l'a récemment rappelé : la gestion locative pour des ménages modestes et très modestes, y compris des actifs à bas salaire naturellement. Cette mission fait appel à un savoir-faire qu'eux seuls ont su bâtir avec le temps. Il faut reconnaître aux organismes HLM que ce recentrage est déjà, pour partie, effectif dans les flux de nouveaux locataires². Il faudrait aussi que cet objectif de recentrage se traduise davantage dans l'évolution de leur offre nouvelle. Je rejoins ainsi la Fondation Abbé Pierre dans sa volonté d'augmenter la part des logements très sociaux (PLAI) dans les financements de logements sociaux, et je considère que le PLS devrait pouvoir être plus mobilisé par les opérateurs privés. Je pense que les organismes HLM ne doivent pas viser la mixité

2. Selon l'USH, un tiers des locataires HLM ont des ressources inférieures au seuil de pauvreté (14 % dans la population), un logement sur quatre mis en location et attribué à un ménage dont le revenu est inférieur à 20 % des plafonds de ressources.

sociale au sein de leur parc pour équilibrer leurs risques, et couvrir ainsi potentiellement 80 % de la population, mais se recentrer sur leur raison d'être initiale. Cette mission serait facilitée par la dissémination des nouveaux programmes spécifiquement HLM, intégrés dans le tissu urbain dense et de taille moyenne pour ne pas concentrer les difficultés.

Les promoteurs sont prêts à prendre leur part de cet effort collectif de construction de logements sociaux, par la vente en bloc en VEFA de programmes complets destinés à une occupation HLM, en substitution de la maîtrise d'ouvrage sociale. Les volumes de vente correspondants et leur relative stabilité dans le temps (donc leur effet contra-cyclique) ont de la valeur pour les promoteurs et justifieraient des efforts de leur part sur les prix de vente, mais sans basculer dans l'écrasement des marges, ni dans les ventes à perte qu'on constate aujourd'hui. À « trop bien » acheter, les organismes HLM ne pénalisent pas seulement les promoteurs, mais aussi les acquéreurs et, donc, à moyen-long terme, ils se nuisent à eux-mêmes. **Les HLM doivent donc pratiquer le « juste prix », en contrepartie de la « juste qualité » offerte par les promoteurs.** Cela suppose de mettre en place **une transparence et des processus de travail pour trouver un optimum collectif.** C'est à cette réflexion que la FPI et l'USH devraient s'atteler.

CONCLUSION

En vérité, la vraie ligne de fracture est moins entre les communautés qu'entre ceux qui accèdent au monde du travail, même modestes et éligibles au HLM, et ceux qui n'y accèdent pas. Tous les quartiers en difficulté aujourd'hui n'ont évidemment pas été imaginés comme des poches de pauvreté : mixtes à l'origine, ils ont été progressivement désertés par ceux qui travaillaient, dans une période de montée en puissance (ou en impuissance) du chômage de masse.

Ce constat m'amène à la conclusion suivante : la vraie faiblesse de la politique du logement, c'est **le décalage croissant entre les revenus** (sous l'effet en particulier du chômage de masse et de la précarisation de toute une partie du salariat) **et le coût du logement**. Coût dont la hausse continue reflète des choix politiques qui n'ont jamais été explicités : l'encouragement de la rente foncière, la course incessante à la qualité parfois jusqu'à l'absurde, la bureaucratisation absolue de l'acte de bâtir etc. Les promoteurs proposent des mesures dans leur champ de compétences, mais la vraie solution, in fine, c'est de créer de la valeur, de la richesse, de l'activité, de l'emploi, de la croissance, et d'organiser leur partage.

C'est aussi en tant qu'entrepreneurs que les promoteurs apportent leur pierre à l'édifice.

ANNEXE 1 : 10 propositions suivant 5 axes

L'objectif essentiel, au service du développement continu de l'offre neuve, reste le maintien du statu quo sur les aides à l'accession (PTZ) et à l'investissement locatif (dispositif Pinel de réduction d'impôt), potentiellement menacées par la contrainte des finances publiques mais d'autant plus nécessaire que la hausse des taux paraît inéluctable à moyen terme. Il faut maintenir les conditions actuelles de la croissance de l'offre avant d'envisager des mesures supplémentaires. S'agissant des mesures nouvelles, j'identifie dix chantiers, suivant cinq axes :

• Mieux décider :

Institutions : remplacer le ministère du Logement par un « pôle immobilier » au sein d'un grand ministère des Territoires.

Gouvernance : élargir le champ de compétences des instances consultatives (CNH et CSCEE) à l'examen de normes en vigueur, dans le cadre de plans de simplification imposés à l'administration.

Territorialisation : transférer au niveau intercommunal toutes les compétences « urbanisme » et « habitat », y compris la décision d'octroi ou de refus des permis de construire, à condition que les exécutifs des intercommunalités soient élus au suffrage universel ; en contrepartie, renforcer le contrôle de l'Etat pour éviter les dérives du type « chartes ».

• Desserrer les freins à la construction :

Réticence des élus : en zones tendues, intéresser les collectivités locales à la TVA générée par la construction de logements neufs ou par les réhabilitations lourdes sur leur territoire, tant pour les logements que pour le tertiaire.

Excès normatifs : sur le stock de normes en vigueur, outre un élargissement du mandat du CNH et du CSCEE, intéresser financièrement les services (par des moyens supplémentaires) et les

cadres (par des parts variables) à la réduction effective du poids des réglementations ; sur le flux de normes nouvelles, systématiser l'évaluation du coût de mise en œuvre et ne les valider que si ce coût est modique ou compensé.

Rétention foncière : créer un nouveau régime d'abattement dégressif sur la taxation des plus-values immobilières : 66% (2/3) en cas de cession dans la première année suivant le classement autorisant la constructibilité de l'immeuble, 50% (1/2) l'année N+2 et 33% (1/3) l'année N+3. Afin de créer un choc d'offre dès l'entrée en vigueur de ce nouveau régime d'abattement inversé, tous les terrains déjà constructibles au jour de la mise en œuvre de la réforme seraient considérés comme nouvellement constructibles et bénéficieraient des abattements proposés.

Recours abusifs : en zones tendues, créer au sein de la juridiction administrative un « fast-track » ou procédure accélérée permettant d'obtenir une décision au fond dans un délai de moins de six mois sur une demande d'annulation de permis de construire.

- **Créer un « vivre ensemble » et une mixité sociale soutenables** : Maintenir des quotas SRU à l'échelle des territoires mais les supprimer à l'échelle des programmes.

- **Favoriser l'accession à la propriété des ménages modestes, en particulier en sortie de parc HLM** :

Créer une TVA modulable selon les ressources des acquéreurs, centrée sur l'accession (5,5 % pour l'accession sociale, 10 % pour l'accession intermédiaire).

- **Soutenir les investisseurs particuliers** :

Créer un statut du bailleur professionnel (cadre juridique de la profession, possibilité d'amortir les biens) pour faire de l'investissement immobilier un métier et non plus seulement un placement.

ANNEXE 2 : Panorama des promoteurs

BUREAU			LOGEMENT	
Début de travaux / 12 mois 2015			Début de travaux / 12 mois 2015	
	Nb de projets	Surface cumulée (m2)		Nb de logements
ICADE	16	153 603	NEXITY	16 120
LINKCITY	16	116 732	BOUYGUES IMMOBILIER	13 873
NEXITY	19	105 849	ALTAREA COGEDIM	8 236
LES NOUVEAUX CONSTRUCTEURS	5	96 051	KAUFMAN & BROAD	7 615
ALTAREA COGEDIM	10	88 365	VINCI IMMOBILIER	6 340
BNP PARIBAS IMMOBILIER	3	87 205	BPD MARIGNAN	5 805
VINCI IMMOBILIER	11	84 581	PROMOGIM	5 465
KAUFMAN 8 BROAD	8	79 520	ICADE	5 122
EIFFAGE IMMOBILIER	13	70 053	EIFFAGE IMMOBILIER	4 952
GROUPE FONCIERE DES REGIONS	4	67 996	LES NOUVEAUX CONSTRUCTEURS	4 885
ADIM	14	65 949	LINKCITY	4 106
GECINA	2	64 161	SOGEPROM	3 984
BOUYGUES IMMOBILIER	12	63 174	PICHET	3 229
GENERALI REAL ESTATE S.P.A.	2	62 796	BNP PARIBAS IMMOBILIER	3 109
GROUPAMA IMMOBILIER	5	60 198	CREDIT AGRICOLE IMMOBILIER	2 799

Source : *Business Immo* juillet-août 2016, dossier « le palmarès des promoteurs ». **La FPI ne publie pas de données individualisées sur la production de ses adhérents.**

ANNEXE 3 : Aides au logement et prélèvements fiscaux sur le logement

Aides au logement - en M€	1984	1994	2004	2014
Prestations sociales (consommateurs) : APL etc.	4653	10 727	15 714	20 480
Subventions d'exploitation (producteurs)	2365	641	194	211
Subventions d'investissement (producteurs) : Etat et Action logement (parc social), ANAH (parc privé)	783	2241	1488	3 450
Avantages fiscaux	2826	3 878	8 138	13 735
<i>aux consommateurs : TVA réduite sur travaux</i>	0	44	1 172	1 337
<i>aux producteurs : dépenses fiscales HLM et investissement locatif</i>	2826	3834	6 966	12 398
Avantages de taux (producteurs) : HLM et PTZ	5534	2728	1 408	3 014
Ensemble des aides	16 160	20 216	26 942	40 890

Source : comptes du logement 2014

<i>Prélèvements fiscaux sur le logement (en M€)</i>	1984	1994	2004	2014
Prélèvements sur la consommation associée au service de logement	6 811	9 673	10 747	15 510
Droit de bail	369	749	-10	0
TVA (supportée par les occupants : énergie, charges récupérables etc.)	4 685	5 508	7 538	11 080
Autres taxes sur les produits (énergie, eau, assurance etc.)	1 757	3 416	3 219	4 430
Prélèvements sur les producteurs de service de logement	5 217	11 505	16 685	26 624
Contribution sur les revenus locatifs (CRL)	118	332	487	82
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	2 798	7 468	11 927	20 171
Taxes sur les consommations intermédiaires	542	983	1 331	1 973
Taxes sur la production de service de logement (IR, IS, CSG, TLV etc.)	1 759	2 722	2 941	4 398
Prélèvements sur l'investissement en logement	6 905	9 032	10 916	13 210
Taxes d'urbanisme	159	238	339	682
TVA sur terrains (non récupérée)	553	351	1 452	881
TVA sur logements neufs	3 652	4 362	6 574	6 613
TVA sur dépenses d'amélioration et gros entretien	2 307	3 702	1 668	3 974
TVA sur autres frais	234	379	883	1 059
Prélèvements sur les mutations	1 617	3 824	6 685	8 865
DMTO bruts	1 423	3 435	6 143	8 124
Salaire du conservateur des hypothèques	27	49	134	173
Impôt sur les plus-values immobilières	168	340	409	568
ENSEMBLE DES PRÉLÈVEMENTS LIÉS AU LOGEMENT	20 551	34 034	45 034	64 209
Ratio aides / prélèvements	0,78	0,59	0,6	0,63

Source : comptes du logement 2014

Lexique

AFL : Association foncière logement
ALUR : loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
ANAH : Agence nationale de l'habitat
ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
APL : aide personnalisée au logement
BRS : bail réel solidaire
BTP : Bâtiment et travaux publics
CA : chiffre d'affaires
CCH : Code de la construction et de l'habitation
CCMI : contrat de Construction de Maison Individuelle
CDI : contrat à durée indéterminée
CEE : certificats d'économie d'énergie
CGI : code général des impôts
CIL : comités interprofessionnels du logement
CNAUF : Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier
CNH : Conseil national de l'habitat
CSCEE : Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique
DALO : droit au logement opposable
DMTO : droits de mutation à titre onéreux
EPA : établissements publics administratifs
EPF : établissement public foncier
FLI : Fonds Logement intermédiaire
FPI : Fédération des promoteurs immobiliers
FSIF : Fédérations des sociétés immobilières et foncières
GFA : garantie financière d'achèvement
HLM : habitation à loyer modéré
IE : immobilier d'entreprise
IR : impôt sur le revenu
IS : impôt sur les sociétés
TEPA : loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat

MEDEF : Mouvement des entreprises de France
MOP : Maîtrise d'ouvrage publique
OFS : organismes fonciers solidaires
PAS : prêt à l'accession sociale
PEEC : participation des employeurs à l'effort de construction
PIB : produit intérieur brut
PLAI : Prêts Locatifs Aidés d'Insertion
PLF : Projet de Loi de Finances
PLH : Programme Local de l'Habitat
PLI : Prêt Locatif Intermédiaire
PLS : prêt locatif social
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PLUS : prêt locatif à usage social
PME : petites et moyennes entreprises
PSLA : prêt social locatif accession
PTZ : prêt à taux zéro
PVI : plus-value immobilière
RT : réglementation thermique
SCCV : Société Civile de Construction-Vente
SCPI : sociétés civiles de placement immobilier
SEM : Société d'économie mixte
SIEG : Services d'intérêt économique général
SIG : Services d'intérêt général
SIIC : sociétés d'investissement immobilier cotées
SLS : Supplément de Loyer de Solidarité
SNI : Société nationale immobilière
SRU : loi de solidarité et de renouvellement urbain
TFPB : Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties
TLV : taxe sur les logements vacants
TVA : taxe sur la valeur ajoutée
ULS : usufruit locatif social
USH : Union sociale pour l'habitat
VEFA : vente en l'état futur d'achèvement
ZAC : zone d'aménagement concerté

L'IMMOBILIER AU CŒUR

Présidente et fondatrice d'une PME, issue des territoires, **ALEXANDRA FRANÇOIS-CUXAC** a été élue par ses pairs à la présidence de la Fédération des promoteurs immobiliers de France (FPI) en 2015. Depuis deux ans, elle porte des messages qui leur ressemblent : pragmatiques, ancrés dans le réel, fondés sur l'expérience du terrain.

À l'heure où se dessinent des choix majeurs pour l'avenir de notre pays, elle a souhaité contribuer aux réflexions sur la politique du logement – cette grande absente des débats politiques.

Cette contribution est un témoignage personnel, celui d'une entrepreneure engagée depuis près de trente ans qui a vu la pratique de l'immobilier, résidentiel ou tertiaire, profondément changer.

Elle plaide pour une nouvelle donne afin de bâtir mieux, plus vite et moins cher.

Les propositions versées au débat sont pour beaucoup celles de la FPI, nées du travail collaboratif qu'elle mène avec ses adhérents pour trouver des réponses concrètes et efficaces aux besoins des ménages et des entreprises.

Puissent-elles donner envie à nos dirigeants de s'inspirer de l'expérience et de la vision des professionnels !