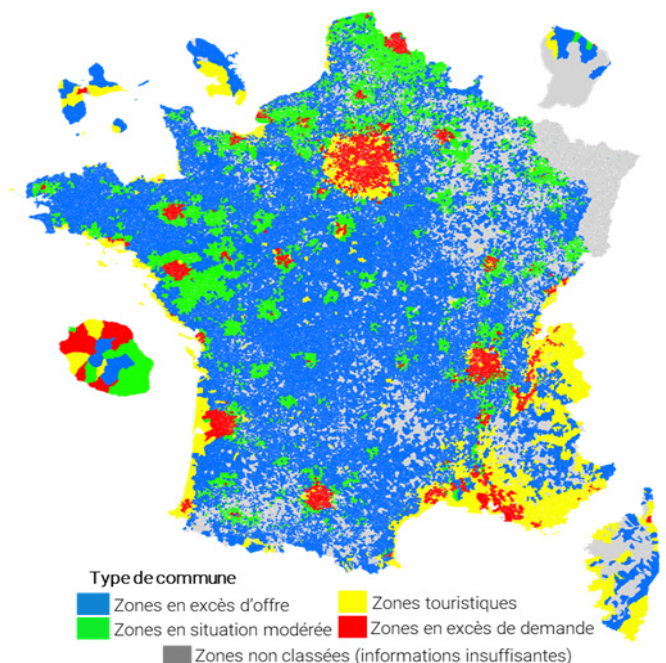


La construction et la rénovation des logements privés en France

- La France compte en 2018, 29 millions de ménages pour environ 36 millions de logements. Cela implique que près de 2 logements sur 10 ne sont pas occupés en tant que résidence principale par un ménage. À partir des données des prix des logements entre 2014 et 2018 et des taux d'occupation en 2010, on peut classer les communes en quatre zones, qui ont connu entre 2010 et 2015 des trajectoires de prix hétérogènes, mais toutes une baisse du taux de logements occupés traduisant une accentuation des déséquilibres dans le marché du logement.
- Dans les communes où les prix des logements sont faibles, les rythmes de construction sont dans l'absolu élevés car la rénovation des logements existants est plus coûteuse qu'un investissement dans le neuf. Cela amène mécaniquement à une forte baisse du taux d'occupation des logements. Dans les zones en excès de demande, ce sont les barrières transactionnelles (délais de transaction, asymétries d'information, etc.) et la multiplication des usages du logement (résidences secondaires/occasionnelles, location saisonnière) qui seraient à l'origine de la baisse du taux d'occupation.
- Ces évolutions ne répondent pas aux objectifs de la politique du logement : modération des prix et des loyers dans les zones où ils sont élevés, lutte contre la désertification des centres-bourgs dans les zones en excès d'offre, et réduction de l'artificialisation des sols et des émissions carbone. Pour y remédier, plusieurs dispositifs ont été mis en place récemment. Ils pourraient être complétés par des instruments économiques et réglementaires de diverses natures.
- À moyen et long termes, l'accroissement du parc pourrait connaître une inflexion et être progressivement limité aux zones en excès de demande et éventuellement aux zones touristiques au travers d'opérations faiblement consommatrices d'espace. Ceci permettrait au secteur du bâtiment résidentiel de connaître une croissance importante, tirée par le fort développement de la filière de la rénovation plutôt que par la construction neuve.

Typologie des communes en selon le prix et l'occupation des logements



Source : Données Insee, DVF (hors Alsace et Moselle, communes ayant fusionné sur la période 2010-2016, et communes ayant connu moins de 10 transactions immobilières sur la période 2014-2018). Graphique DG Trésor avec outils IGN.

1. Diagnostic de la construction de logements neufs¹

1.1 Évolution du stock de logements et du taux d'occupation

Entre 2010 et 2017, le parc de logements en France a crû à un rythme moyen de plus de 370 000 unités par an² du fait de la construction de nouveaux logements, tandis que le nombre de résidences principales, ou de manière équivalente le nombre de ménages, n'a augmenté que de 240 000 logements/an³, reflétant à parts environ égales l'augmentation de la population et la réduction de la taille des ménages. Le parc de logements n'étant pas occupés à titre de résidence principale a donc gagné environ 130 000 logements chaque année, et le taux d'occupation est passé en 7 ans de 84 % à 82 %. On compte ainsi en 2018 plus de 6,5 millions de logements qui ne sont pas occupés en tant que résidence principale, dont 8,4 % de logements vacants et 9,7 % de résidences secondaires ou occasionnelles.

Les constructions de logement se sont souvent faites sur des terrains nus en périphérie des zones déjà urbanisées où le foncier constructible est devenu rare. Cet étalement se caractérise en outre par une faible compacité : 41 % des logements construits en 2018 sont individuels, mais ils représentent plus de 93 % de la consommation des sols causée par l'habitation⁴.

1.2 Évolutions récente des prix immobiliers et du marché locatif

Les prix de l'immobilier en France ont connu une hausse très forte entre 2000 et 2007, avant de subir une forte baisse à la suite de la crise financière. En 2018, les prix de l'immobilier en euros constants étaient globalement revenus à leur niveau d'avant crise sur l'ensemble du territoire⁵. En parallèle, depuis 2000, la hausse des loyers a été beaucoup plus constante et modérée, relativement

proche de l'inflation, en raison notamment de l'indexation des loyers sur l'indice de référence des loyers (IRL) qui n'est autre que l'inflation hors tabacs et loyers. Ce décalage entre les dynamiques des prix et des loyers s'explique en grande partie par la baisse des taux d'intérêt des crédits d'habitation qui accroît, à mensualité constante, la capacité d'emprunt des ménages⁶.

En 2018, les logements n'ont jamais été autant échangés avec plus de 983 000 transactions immobilières (+17 % relativement à 2007), pour un taux de rotation⁷ du parc immobilier de 2,7 % lié lui aussi au niveau très bas des taux d'intérêts. Le taux de rotation sur le marché locatif est quant à lui plus de deux fois supérieur à celui du parc immobilier, du fait de la mobilité très élevée du parc locatif libre⁸.

1.3 Une grille d'analyse territoriale

Les marchés du logement sont caractérisés par de profondes disparités territoriales. Le taux d'occupation des logements (défini comme la part de résidences principales sur le stock de logements) varie de 10 % à 94 % selon les communes (cf. Graphique 1), et le niveau des prix moyens communaux des logements de moins de 500 €/m² à plus de 12 000 €/m² (cf. Graphique 2). La démographie, qui est un facteur important de la demande, varie aussi : entre 2010 et 2015, le nombre de ménages a diminué dans 8 400 communes en dépit d'une hausse de près de 1 % au niveau national.

Le croisement des paramètres de prix du logement moyenné entre 2014 et 2018 (prix au mètre carré supérieur ou inférieur à 2 000 €/m²) et d'occupation du parc en 2010 (taux de logements occupés supérieur ou inférieur à 90 %) permet de distinguer 4 grands types de situations (cf. Graphique en première page).

Tableau 1 : Définition des 4 catégories de communes en fonction du marché local du logement

Prix	Taux d'occupation	Faible (<90 %)	Élevé (>90 %)
Élevés (>2000 €/m ²)		Zones touristiques	Zones en excès de demande
Faibles (<2000 €/m ²)		Zones en excès d'offre	Zone en situation modérée

Source : DG Trésor.

- (1) Les analyses présentées ici portent sur une période précédant la crise du covid-19, dont il est trop tôt pour prédire les effets sur le marché et les politiques du logement.
- (2) Rythme net des démolitions. Source : Insee, données révisées en date réelle.
- (3) Source : Insee, Tableaux de l'économie française éditions 2014 et 2019.
- (4) Sources : Objectif « zéro artificialisation nette », Éléments de diagnostic. Théma, Octobre 2018, CGDD ; Agreste Primeur (2015). L'artificialisation des terres de 2006 à 2014 : pour deux tiers sur des espaces agricoles, n° 326. Les logements individuels seraient ainsi 15 fois plus consommateurs de sols que les logements collectifs.
- (5) Cette analyse ne tient pas compte de l'impact de la crise sanitaire liée au coronavirus, en 2020.
- (6) Source : Diagnostic des risques dans le secteur de l'immobilier résidentiel, HCSF 2019.
- (7) Le taux de rotation immobilière du parc est le nombre de transactions immobilières sur le nombre total de logements.
- (8) Source : Parc locatif : un rôle majeur dans les trajectoires résidentielles, Insee, 2018.

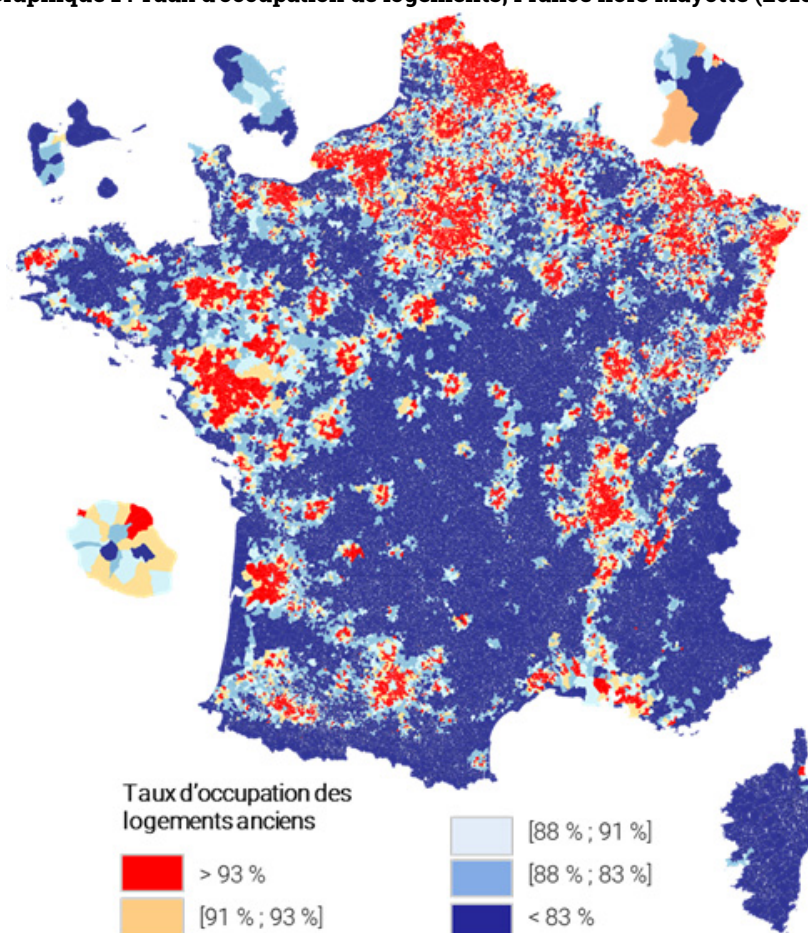
Dans ce classement, deux catégories de communes se caractérisent par des prix des logements supérieurs au prix médian pondéré par le nombre d'habitants⁹ (2 000 €/m²), reflétant une forte attractivité d'un territoire :

- les zones en excès de demande : lorsque le taux de logements occupés est élevé (>90 %¹⁰), le marché du logement peut être qualifié de tendu et la construction de nouveaux logements peut être nécessaire pour répondre à une augmentation de la demande ;
- les zones touristiques : lorsque le niveau d'occupation des logements est faible, les communes peuvent être qualifiées de touristiques, puisqu'une grande part des logements y est à usage de résidence secondaire ou occasionnelle.

À l'inverse, deux autres situations caractérisent les communes où les prix des logements sont bas (inférieurs au prix médian de 2 000 €/m²), traduisant une attractivité moindre ou une offre de logement surabondante :

- les zones en excès d'offre : lorsque le taux de logements occupés est relativement faible (<90 %). Dans ces communes, le parc de logements existants, éventuellement mis à niveau, pourrait aisément absorber une augmentation importante de la demande sans nécessiter la construction de nouveaux logements ;
- les zones en situation modérée : dans les communes où le taux de vacance est faible mais où les prix sont modérés, le stock de logements est proportionné à la demande.

Graphique 1 : Taux d'occupation de logements, France hors Mayotte (2010)



Source : Données Insee. Graphique DG Trésor avec outils IGN.

(9) Un ménage sur deux vit dans une commune où le prix des logements est en moyenne supérieur à 2 000 €/m².

(10) Cette valeur correspond à la médiane pondérée par le nombre d'habitants des taux d'occupation : un ménage sur deux vit dans une commune où le taux de résidences principales est supérieur à 90 %.

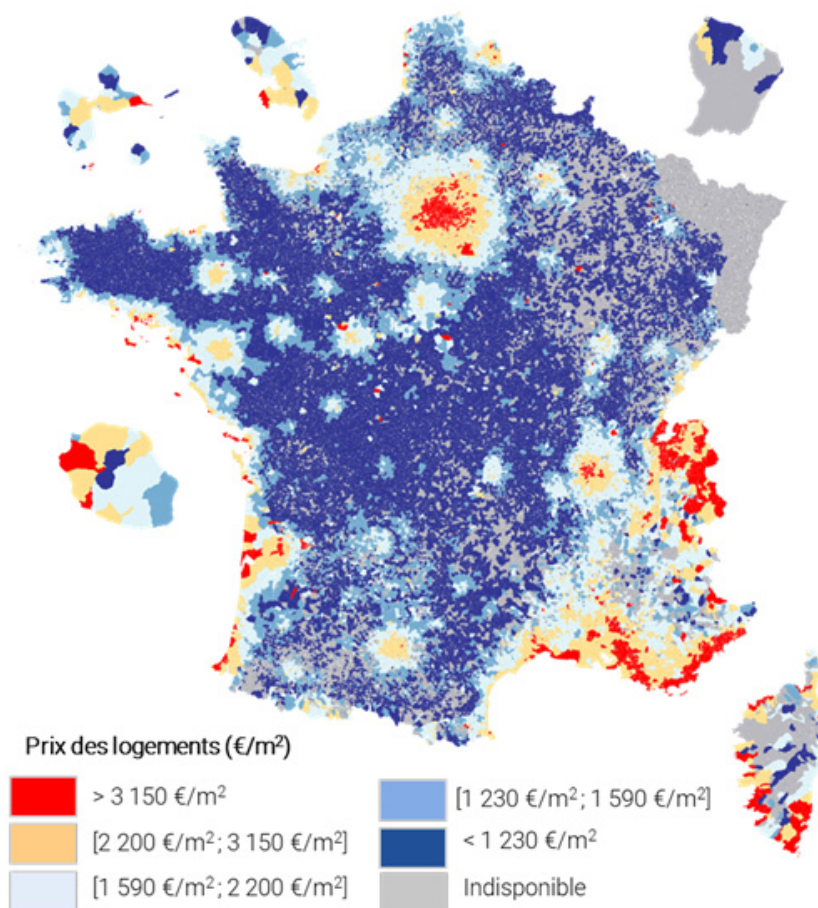
1.4 Les déséquilibres du marché du logement tendent à augmenter sur la période récente

Depuis les années 2000, le rythme de construction neuve dans les zones en excès d'offre a été décorrélié de la variation du nombre de ménages, et le parc de logements existants a été sous-utilisé (cf. Tableau 2). En 2010, dans ces zones, le taux d'occupation dans le logement ancien¹¹ était en moyenne de 78 % le reste des logements étant réparti à parts quasi égales entre des logements vacants et des résidences déclarées comme secondaires. Entre 2010 et 2015, le nombre de ménages dans ces territoires a augmenté de 430 000 par an, tandis que le stock de logements augmentait de 668 000 unités (sur la période), ce qui soulève la question de la soutenabilité des stratégies territoriales sous-jacentes (cf. Graphique 3). La baisse du taux de logements occupés touche tous les types de zones de manière relativement homogène sur le territoire. Enfin,

les prix immobiliers moyens par communes ont connu des variations très disparates allant de -20 % à +60 % qui ont généralement accru les écarts existants entre zones.

Les communes en excès de demande et celles en situation modérée en 2010 ont également connu un rythme de construction supérieur à l'évolution du nombre de ménages. L'arrivée de chaque nouveau ménage a donné lieu dans les deux zones à la construction nette d'environ 1,3 logement. Les tensions sur l'offre (taux d'occupation très élevé, proche de 92 %¹²) justifient un rythme important de construction pour l'adapter à la demande, mais la très forte augmentation du stock et du taux de logements vacants et de résidences secondaires dans ces zones suggère que demeurent des défaillances de marché, d'autant plus que le rythme de construction très élevé n'est pas concomitant à une baisse des prix, comme l'on pourrait s'y attendre¹³.

Graphique 2 : Prix au m² en France, hors Mayotte (2014-2018)



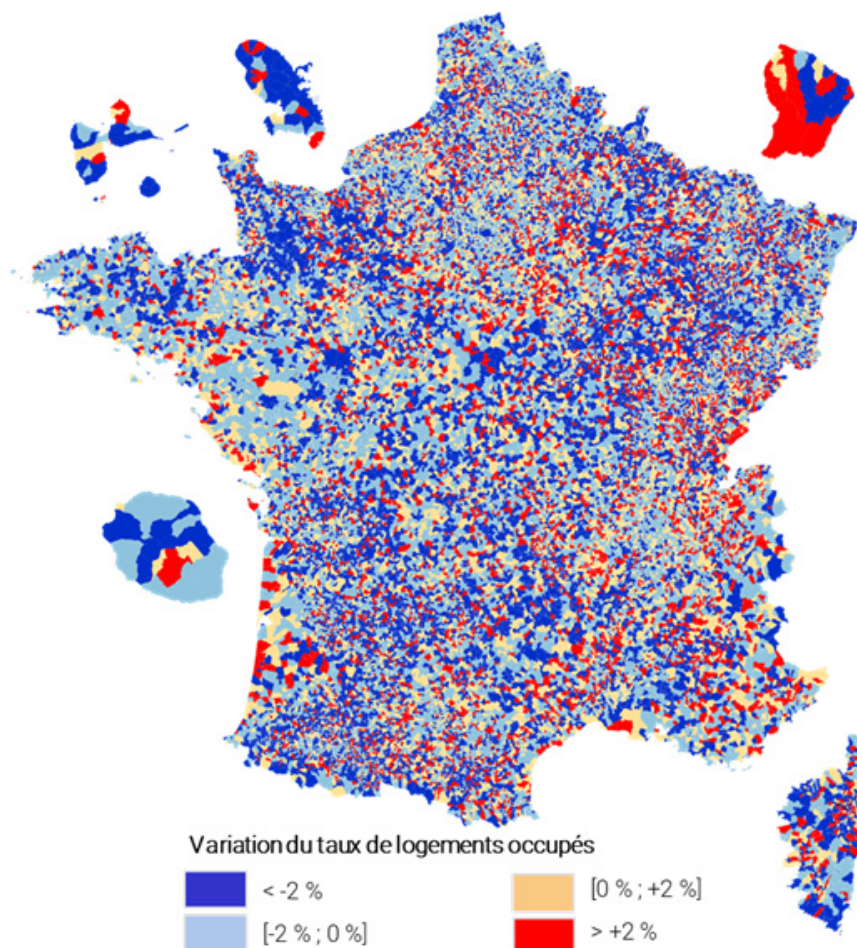
Source : Données DVF+ (hors Alsace et Moselle, communes ayant fusionné sur la période 2010-2016, et communes ayant connu moins de 10 transactions immobilières sur la période 2014-2018), données Insee (France entière). Graphique DG Trésor avec outils IGN.

(11) Les logements anciens sont ici définis comme les logements préexistants, en opposition avec les logements neufs.

(12) Le taux d'occupation en zones d'excès de demande est de 92,5 %, soit 1 point inférieur à celui des zones en situation modérée.

(13) La construction de nouveaux logements a cependant pu modérer la hausse des prix. Le lien causal entre augmentation de la construction dans les zones en excès de demande et évolution de prix, pourrait être étudié par la méthode économétrique de doubles différences.

Graphique 3 : Variation du taux d'occupation des logements entre 2010 et 2015, France hors Mayotte



Source : Donnée Insee. Graphique DG Trésor avec outils IGN. Note de lecture : les communes en rouge foncé ont connu une baisse du taux de logements occupés de plus de 2 % traduisant une augmentation importante du stock de logements vacants et de résidences secondaires ou occasionnelles.

Les « zones touristiques » (cf. Encadré 1) se caractérisent par un faible taux d'occupation en dépit de prix immobiliers très élevés. Alors qu'en moyenne, dans ces zones, plus d'un tiers des logements ne sont pas occupés à titre de résidence principale en 2010, la construction de nouveaux logements accroît l'offre touristique avec un ratio de

1,6 logement construit par nouveau ménage en moyenne. Le constat est donc le même que pour les zones en excès de demande : l'augmentation du parc de logement s'explique en partie par le développement d'une offre touristique locale amenant à augmenter la proportion de résidences secondaires et de logement vacants.

Encadré 1 : Paris, Lyon et Nice, « villes touristiques »

Au sens des définitions précédentes, Paris, Lyon et Nice sont des zones touristiques. En effet, ces villes présentent respectivement en 2010 des taux d'occupation de 86 %, 88 % et 75 %, ainsi que des prix moyens sur la période 2014-2017 de l'ordre de 8 500 €/m², 3 500 €/m² et 3 800 €/m².

Paris et Nice ont connu une augmentation marquée du parc de logements non utilisés comme résidence principale entre 2010 et 2015 (en volume et en taux). En dépit de l'augmentation du parc de logements de 15 000 unités, le nombre de ménages à Paris a baissé de 20 000. Nice est presque dans le même cas, puisqu'avec seulement 1 000 ménages en plus, le stock de logements augmente de 5 000 unités. Lyon, en revanche, connaît un développement plus équilibré : 15 000 ménages en plus pour 20 000 logements en plus.

Dans les trois villes, les évolutions traduisent une augmentation du nombre de résidences secondaires ou occasionnelles^a.

a. Entre 2010 et 2015, Paris a gagné 22 000 résidences secondaires, Lyon 4 000 et Nice 2 000.

Tableau 2 : Évolution territorialisée du parc de logements depuis 2010

	Zones en excès de demande	Zones touristiques (hors Paris)	Zones en situation modérée	Zones en excès d'offre
Nombre de ménages (2010)	7 800 000	4 200 000	4 700 000	8 200 000
Taux d'occupation moyen (2010)	93,3 %	67,9 %	92,9 %	79,0 %
Taux d'occupation moyen (2015)	92,2 %	67,6 %	91,6 %	78,1 %
Prix moyen (€/m², 2014-2018)	3 200	3 400	1 500	1 300
Variation ménages (2010-2015)	+480 000	+280 000	+300 000	+430 000
Variation logements (2010 - 2015)	+620 000	+450 000	+400 000	+670 000
Variation logements non occupés comme RP ^a (2010-2015)	+140 000	+170 000	+100 000	+240 000
Taux de constructions individuelles (2010-2017)	27 %	37 %	71 %	76 %
Surface artificialisée par ménage supplémentaire ^b (2010-2015)	500 m²/ménage	800 m²/ménage	2 000 m²/ménage	2 500 m²/ménage

a. Résidence principale.

b. Surface naturelle, agricole ou forestière artificialisée entre 2010 et 2015 et destinée à l'habitat divisée par la variation du nombre de ménages (variable artmen1015). Estimation réalisée sur les communes de France métropolitaine. Cela inclut également les agrandissements de bâti existant.

Source : Données Insee, DVF (hors Alsace et Moselle et communes ayant fusionné sur la période 2010-2016), Observatoire de l'artificialisation des sols.

De manière générale, la construction dans les zones où les prix des logements sont bas se fait essentiellement de manière individuelle. Le logement individuel domine largement dans les zones en situation modérée (71 % de la construction) et là où l'offre est en excès (76 %). Au contraire, dans les zones touristiques et dans les zones en excès d'offre, la construction est majoritairement collective (respectivement 63 % et 73 %), attestant d'une plus forte pression foncière et d'un mode de développement plus compact, peu consommateur de sols.

1.5 Les facteurs explicatifs des déséquilibres territoriaux du marché du logement

Les besoins en logement reflètent des facteurs quantitatifs mais aussi qualitatifs. La demande de logements traduit la croissance de la population et les évolutions sociétales qui accroissent les besoins à population constante (divorce, mobilité des étudiants, migrations intranationales, veuvages...). Par ailleurs, le parc de logement évolue pour répondre qualitativement à la demande, en termes d'accessibilité¹⁴, de taille, d'agencement, de confort et de sobriété énergétique.

Même dans beaucoup des zones en excès d'offre, entre 2010 et 2015, la construction neuve a été le principal

vecteur de réponse à la demande en logement, au détriment de l'adaptation du bâti existant. Le fait que les logements neufs dans ces territoires détendus aient été moins chers que les logements anciens rénovés a joué un rôle important dans les choix d'installation des ménages¹⁵. Cet écart de prix a pu s'expliquer localement par la surabondance de terrains constructibles amenant à un coût du foncier nu très faible, des coûts de construction de logements individuels peu élevés, mais aussi par une fiscalité et certaines politiques publiques historiquement avantageuses. Cette dynamique se renforce avec l'inoccupation des logements anciens, qui s'écartent peu à peu des critères qualitatifs de la demande, amenant à des besoins de rénovation accrus, dont le surcoût n'a pas été compensé par la diminution du prix des logements anciens.

Dans les zones où les prix sont élevés, le développement récent de nouveaux usages de logements, permis par l'émergence de plateformes (ex. locations saisonnières), a certes permis de générer davantage de valeur pour un logement occupé en tant que résidence principale. Mais il a aussi pu pousser à la conversion en logements occasionnels, pouvant *in fine* réduire l'offre effective de logement disponibles à l'habitation principale tout en tirant les prix vers le haut.

(14) La proportion de personnes âgées de plus de 60 ans passe ainsi de 20,6 % en 2000 à 26 % environ en 2020 et 30 % en 2030. Source : Insee, Tableau de l'économie française, population par âge, 2018.

(15) Dans ces zones le coût de la rénovation, auquel il faut ajouter le coût d'acquisition, est en effet plus élevé que les prix des logements neufs individuels. À titre illustratif, une rénovation performante et portant uniquement sur le volet énergétique coûte entre 30 k€ et 50 k€ par logement (Source : rapport de la mission IGF-CGEDD, Aides à la rénovation thermiques des logements privés, 2017). Pour un logement de 100 m² cela représenterait ainsi un surcoût de 300 à 500 €/m² tandis que les prix des logements neufs sont proches de ceux des logements anciens (1 300 €/m²).

2. Le rôle des politiques publiques pour améliorer le marché du logement

Le marché du logement est composé (i) du marché immobilier, dans lequel s'échange la propriété des logements, qu'ils soient neufs ou anciens, et (ii) du marché locatif, dans lequel s'échange un service de logement (location nue, meublée, saisonnière etc.). La composante privée de ce marché est décentralisée, c'est-à-dire que la demande et l'offre de logement découlent des choix des ménages (propriétaires et locataires) et des entreprises (investisseurs institutionnels, promoteurs, entreprises de rénovation, intermédiaires de transaction etc.), résultant à la fois de leurs préférences, des évolutions de l'environnement économique, de l'impact de différentes dispositions réglementaires, et plus généralement des politiques publiques.

Le libre jeu de ce marché ne permet pas d'aboutir à une allocation des ressources satisfaisante pour l'ensemble des agents, en raison de la présence de rigidités et d'externalités environnementales et sociales. Ceci justifie le recours à des mesures qui sont, ou pourraient être, déployées pour y remédier.

2.1 Les imperfections du marché du logement

Sur le marché locatif, bailleurs et locataires potentiels ne disposent pas des mêmes informations sur les biens. Ceci peut empêcher la réalisation de transactions pourtant souhaitables, en conduisant par exemple à exclure de potentiels locataires solvables ou en modifiant les niveaux de loyers. Les locataires ont peu d'informations sur les biens mis en location : d'une part, la concurrence sur les logements est réduite par le fait qu'ils ne peuvent pas être aisément comparés les uns aux autres ; d'autre part, pour une annonce donnée, les locataires ignorent de nombreux paramètres tels que la dépense énergétique qu'ils devront supporter ou la volonté du bailleur de récupérer le logement passé un certain délai. Leur capacité à discriminer un logement étant limitée, cela peut avoir un effet négatif sur le montant de loyer qu'ils sont prêt à payer. De son côté, le bailleur est averse au risque et cherche à s'assurer du paiement des loyers et de la restitution du logement en état après la période de location, sans disposer de toute l'information sur la qualité des locataires potentiels, ce qui peut conduire à en exclure certains voire à internaliser une prime de risque dans le loyer.

Dès lors, les politiques visant à améliorer l'information sur les logements mis en location, sur le profil de solvabilité du locataire, et sur le règlement des litiges permettent d'améliorer le fonctionnement du marché locatif et de limiter sa contraction au profit de la vacance. À cet égard, les diagnostics obligatoires (amiante, plomb, électricité etc.) contribuent à réduire cette asymétrie pour le locataire. Par exemple, le diagnostic de performance énergétique (DPE), devenu obligatoire en 2006, permet d'avoir une information sur le niveau de charges thermiques associé à un logement. Il sera d'ailleurs fiabilisé dans les années à venir. De manière générale, le corpus d'informations à fournir obligatoirement devrait être élargi dans les annonces à la fois des agences et des particuliers sur les plateformes de mise en location. Les obligations actuelles¹⁶ qui ne concernent que les agences immobilières pourraient être étendues aux plateformes en incluant d'autres informations, telles que le montant des charges locatives de nature énergétique, une indication plus précise de la localisation (ex. rue) ainsi que l'année de construction ou la réalisation de travaux de rénovation énergétique au cours des 5 dernières années.

Du côté du bailleur, la garantie « Visale »¹⁷ accordée par l'Association Pour l'Accès aux Garanties Locatives (APAGL), contribue à fluidifier le marché depuis 2016, en permettant aux bailleurs de s'assurer contre une partie du risque qu'ils courent en louant à certains locataires. En outre, les besoins de logement de certains ménages sont mieux pris en compte grâce à l'introduction de contrats plus flexibles, comme le bail mobilité introduit par la loi ELAN, qui peut être utilisé par les étudiants, les apprentis ou les ménages en mutation professionnelle.

Les défaillances sont également nombreuses sur le marché immobilier, du fait de ses caractéristiques intrinsèques :

- Un logement est par nature immobile. Cela limite structurellement les possibilités d'échanges et amène à une forte territorialisation des marchés, dont la taille n'augmente guère que par la construction de nouveaux logements ou le développement d'infrastructures de transports connectant de nouveaux territoires entre eux. Par ailleurs, cela permet aux propriétaires de foncier constructible de bénéficier d'une rente pouvant justifier des mesures pour en capter une partie (taxe sur les plus-values de cessions de terrains rendus constructibles) ou pour limiter la rétention foncière dans les zones où le

(16) Pour une mise en location, une annonce doit préciser la surface, la commune, le loyer ou les charges ainsi que le DPE. Dans le cas d'une vente, en plus des informations précédentes s'ajoutent la composition du logement ainsi que des informations sur la copropriété (procédure en cours, nombre de lots etc).

(17) Caution accordée par Action logement auprès du bailleur pour couvrir les impayés de ménages sous certaines conditions de revenus, de loyer, d'âge et de situation professionnelle.

marché du logement en excès de demande (droit de préemption, fiscalité sur le foncier non bâti).

- Un logement est durable. Cela implique que la grande majorité du marché se compose de biens qui existent déjà. Le logement est ainsi à la fois un bien de consommation, comme peuvent l'être les dépenses énergétiques ou d'alimentation, et un investissement. Dans cette optique, la taxation du stock immobilier, comme les taxes sur les logements vacants ou sur les résidences secondaires, pourrait théoriquement être utilisée pour limiter le taux de vacance à condition d'être calibrée en fonction du coût d'opportunité à laisser un bien inoccupé. Mais ces taxes ne sont pas aujourd'hui correctement calibrées, puisque, les valeurs cadastrales datant de 1971, leurs montants sont déconnectés de la valeur de marché des biens. Ainsi, le lancement de la réforme des valeurs cadastrales, acté en loi de finances pour l'année 2020, devrait permettre à terme d'inciter à une allocation plus efficace des logements.
- Le marché est particulièrement hétérogène. Il est impossible de trouver deux logements parfaitement identiques en surface, nombre de pièces, localisation, performance énergétique, étage, exposition etc. La concurrence est donc nécessairement imparfaite sur ce marché, qui présente des asymétries d'information comparables à celles du marché locatif ou du marché secondaire automobile. Les outils de politique économique mobilisés pour l'améliorer sont donc comparables. En outre, des initiatives telles que la mise en accès ouvert des données des transactions foncières devraient être déterminantes (ex. base de données DVF-ETALAB).

2.2 Les externalités négatives liées à l'étalement urbain

La politique du logement doit être cohérente avec les autres objectifs poursuivis par le Gouvernement, tels que la lutte contre l'artificialisation des sols et la neutralité carbone à horizon 2050¹⁸. Or, la construction de logements peu

compacts sur des terrains nus (maisons neuves) se traduit par l'artificialisation de sols supplémentaires, avec de nombreuses conséquences sur l'environnement. Un mode d'urbanisation peu dense (logement individuel) accentuera ce phénomène, à la fois directement par une emprise au sol plus importante, et indirectement du fait de l'artificialisation secondaire induite par le développement des infrastructures associées (routes, trottoirs etc.). En France, la consommation d'espaces naturels est supérieure à la moyenne européenne¹⁹ et augmente plus rapidement que la population. Ainsi, la surface imperméabilisée totale en métropole est passée en 30 ans de 20 000 km² à près de 33 000 km²⁰. Cette artificialisation réduit la capacité productive des sols, accroît le risque de pollution et d'inondation, augmente les émissions nettes de gaz à effets de serre en réduisant la taille des puits de carbone, et réduit la biodiversité, avec divers effets négatifs pour la société.

Outre ses effets sur l'environnement, un mode d'urbanisation peu compact contribue à la désertification des centres urbains et réduit les gains socioéconomiques d'agglomération. Ainsi, l'étalement urbain peut se traduire par une moindre productivité des entreprises et affecter la qualité et la diversité des services offerts au public²¹, tels que les transports publics ou les voiries, plus coûteuses à entretenir pour les collectivités qui doivent éparpiller leurs investissements. Par ailleurs, l'étalement contribue à augmenter les coûts socioéconomiques de transport : temps de trajet, coût du carburant, émissions de carbone, pollution, dépendance à la voiture, etc. Il contribue également à augmenter les coûts d'aménagement des réseaux d'infrastructures (électricité, eau potable, eaux usées, voirie et télécom) pour les collectivités locales.

Certains leviers existent déjà, qui pourraient davantage contribuer à maîtriser l'étalement. À titre d'exemple, la loi de finances pour 2018 prévoit l'abrogation du prêt à taux zéro (PTZ) dans le neuf²² en territoires détendus²³ à horizon 2022 ce qui mettrait fin au subventionnement de constructions neuves dans des communes où elles ne sont pas nécessaires. De même, la fin de la réduction d'impôt

(18) À la suite de l'Accord de Paris et des précédentes lois Grenelles, la loi Énergie Climat du 7 Novembre 2019 a fixé un objectif de neutralité carbone en 2050. Par ailleurs, le Gouvernement a adopté l'objectif de zéro artificialisation nette dans le Plan biodiversité français de 2018 et la Commission Européenne s'est fixée pour objectif une neutralité à horizon 2050 [COM(2011) 571].

(19) Rapports de France Stratégie et du Comité pour l'économie verte (CEV) sur l'artificialisation des sols, 2019.

(20) Source : Les enjeux de l'artificialisation des sols : diagnostic, Comité pour l'économie verte, 2019.

(21) En offrant une diversité plus large de services accessibles facilement, une commune dense contribue à augmenter leur bien-être des ménages.

(22) Le PTZ est un dispositif d'aide à l'accession à la propriété sous contraintes de revenus pour les ménages n'ayant pas été propriétaires de leur habitation principale au cours des deux dernières années précédant le prêt. Il est mobilisable tant pour la construction neuve que pour l'achat dans l'ancien sous contrainte de rénovation (25 % du montant total de l'investissement) et dans le parc social.

(23) Les territoires détendus, sont définis comme les zones B2 et C du zonage dit « Pinel ». À la différence de la classification statistique proposée dans cette analyse à but descriptif, le zonage « Pinel » sert de socle à certaines politiques publiques (PTZ, et Pinel notamment). Les recoupements entre les deux zonages sont partiels, ce qui s'explique principalement par une définition des zones et des choix méthodologiques différents. À titre, d'exemple, les concepts de zones touristique ou en d'excès d'offre n'existent pas dans le zonage Pinel. Le zonage Pinel, plus complexe, prend en compte l'évolution sur la période 1999-2010 de certains facteurs démographiques (nombre de ménages, âge et niveau de vie) et économiques (nombre d'emplois) et inclut également une phase de consultation avec les acteurs locaux.

Pinel à horizon 2022 supprimerait une distorsion. En effet, du fait d'un zonage imparfait et de plafonds de loyer non calibrés sur les marchés locaux et en pratique peu mordants, ce dispositif favorise la construction plutôt que la rénovation, là où les plafonds de loyer sont moins mordants, c'est-à-dire dans des zones où le marché locatif est moins tendu, souvent en périphérie.

À cela s'ajoute également son effet inflationniste sur le marché immobilier du fait du mode de formation des prix du logement (cf. Encadré 2), ce qui est contreproductif relativement à l'objectif de modération des prix. Plus globalement, la fiscalité immobilière, en particulier la taxe d'aménagement, pourrait continuer à être réorientée afin de réduire les incitations à l'artificialisation des sols, ou afin de mieux la tarifier.

Encadré 2 : Mécanisme de formation du prix des logements neufs

Les prix de logements neufs ne dépendent pas directement des coûts de construction et reflètent en premier lieu les anticipations des porteurs de projet, relatives au futur consentement à payer des ménages^a. Ainsi, à partir d'une estimation de prix de vente futur, un promoteur déduit de ce montant les coûts de construction, qui dépendent surtout du type de projet (ex. individuel ou collectif, facilité d'accès au chantier etc.), les honoraires techniques, assurantiels et financiers, les taxes et les frais de vente. Ce qu'il reste permet de fixer sa marge et sa capacité à acquérir le foncier.

Les promoteurs étant en concurrence entre eux, le foncier constructible revient en général à celui ayant l'enchère la plus élevée. Ainsi, une augmentation des prix des logements, se traduit par une augmentation de la capacité d'enchère des porteurs de projet et donc du prix d'acquisition du foncier (et parfois une amélioration qualitative du logement).

La proportion de l'acquisition du foncier dans le prix final dépend de nombreux facteurs (type de foncier par exemple), et en particulier de la localisation. En effet, les coûts de construction, à bâti final comparable sont globalement homogènes sur le territoire, mais le consentement à payer des ménages est quant à lui très hétérogène.

a. Cela dépend bien sûr de nombreux facteurs dont le niveau de prix des logements dans l'ancien.

D'autres mécanismes sont envisageables pour inciter les collectivités locales compétentes en matière d'urbanisme à mieux prendre en compte les conséquences de l'étalement : la création d'un marché de permis à artificialiser les sols, la création d'un plancher de densité pour les constructions dans les plans locaux d'urbanisme (proposée par France Stratégie)²⁴, ou une forme de bonus-malus qui dépendrait de la densité des projets de construction, applicable à la fois à leurs porteurs et aux collectivités locales.

2.3 Les externalités négatives liées aux émissions de gaz à effet de serre

L'objectif d'une neutralité des émissions carbone à horizon 2050 affecte le secteur du logement. La consommation énergétique des logements représente 27 % de la consommation nationale à usage énergétique et 20 % des émissions de GES nationales dues à la combustion d'énergie²⁵. Les émissions issues de la production des matériaux, le béton en particulier, celles qui sont issues des transports de matériaux associés, et celles que cause la diminution des puits carbone dans le sol lors du processus de construction s'ajoutent aux 27 % précités. À titre d'exemple, la construction d'une maison de 120 m² pourrait

émettre entre 96 T et 144 TeqCO₂, soit plus de la moitié des émissions causées par la consommation énergétique d'un logement pendant 40 ans, selon les premiers résultats de l'expérimentation Bâtiments à Énergie Positive et Réduction Carbone (E+C-).

La mise en place de la réglementation thermique 2020 (RE 2020) qui intégrera l'ensemble des émissions carbone associées au cycle de vie d'un logement neuf (construction et consommation énergétique) devrait permettre de réorienter l'offre de logement pour en limiter les externalités négatives. L'impact sur les prix dépendra notamment de la proportion que représente le foncier dans le prix final. En effet, une augmentation des coûts peut impliquer une baisse de la capacité d'enchère sur le foncier des porteurs de projet plutôt qu'une augmentation du prix des logements (cf. Encadré 2). En revanche, dans les zones où terrains constructibles sont très abordables, le prix de vente dépend surtout du coût du bâti et un renchérissement des contraintes de performance du bâti se traduit par une augmentation plus forte du prix des logements. L'impact sur les loyers dépendra quant à lui de la capacité des ménages à discriminer les logements selon leur performance énergétique et du reste du parc locatif.

(24) Source : « objectif « zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ? », *France Stratégie*, juillet 2019.

(25) Source : Les émissions de CO₂ liées à l'énergie en France de 1990 à 2017, septembre 2019, CGEDD.

Afin de limiter ces potentielles augmentations de prix et de loyers, l'innovation dans le secteur devra se poursuivre sur la voie tracée par la loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (ELAN, 2018) et la loi pour un État au service d'une société de confiance (loi ESSOC, 2018), qui ont respectivement introduit le permis d'innover et le permis d'expérimenter. Le permis d'innover autorise les entreprises du bâtiment, pour certains projets, à déroger à certaines normes de construction.

En 2018, entre 7 et 8 millions de logements (dont 3,1 millions pour le seul parc locatif) peuvent être qualifiés de « passoires énergétiques », c'est-à-dire ayant un diagnostic de performance énergétique de classe F ou G. Pour y remédier, il faudrait rénover thermiquement ces logements, mais également décarboner l'énergie consommée dans le secteur résidentiel, qui repose aujourd'hui sur un mix entre électricité, gaz et fioul. À cet égard, l'incitation aux travaux par voie économique ou réglementaire (obligation de travaux) sera déterminante pour inciter les bailleurs à des travaux de rénovation dont ils ne sont pas directement bénéficiaires.

Divers instruments économiques existants stimulent l'investissement des ménages pour améliorer l'efficacité énergétique. Ainsi, le dispositif MaPrimeRénov' introduit en 2020 en remplacement du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) pour les ménages modestes et très modestes permet un meilleur ciblage des travaux de rénovation thermique²⁶ et un effet déclencheur accru relativement au CITE²⁷. Il pourrait par ailleurs être étendu aux propriétaires bailleurs à compter de 2021. Le développement du dispositif « coup de pouce » dans le cadre des certificats d'économies d'énergie (CEE) permet aux ménages aux revenus modestes d'obtenir une aide financière renforcée lorsqu'une chaudière au fioul, au charbon ou au gaz non performante est remplacée par un chauffage utilisant des énergies renouvelables, ou dans le cadre de travaux d'isolation des combles, des toitures ou des planchers bas. L'introduction récente de conditions de réalisation de travaux énergétiques pour certains dispositifs fiscaux vise à répondre également à cet enjeu. Au-delà, un des freins significatifs à la réalisation de travaux énergétiques dans les immeubles d'appartements pourrait

être levé par une révision des règles de décision collective des copropriétaires en matière de travaux²⁸. La future réforme du diagnostic de performance énergétique, permettra en outre de fiabiliser l'information sur la performance énergétique des logements. Ces actions sur la demande doivent être couplées à des leviers visant à stimuler l'offre de rénovation. L'augmentation de la demande des ménages en travaux de rénovation pourrait en effet se traduire par une hausse importante des prix, si l'offre ne pouvait pas s'adapter en termes qualitatifs et quantitatifs. Dans cette optique, la formation des professionnels du secteur, les certifications telles que la norme « Reconnu Garant de l'Environnement » (RGE), ou les initiatives de l'ADEME à travers son réseau FAIRE seront déterminantes.

2.4 Les autres externalités sociétales

Si l'habitation peut être considérée comme un bien de première nécessité, elle répond aussi à des besoins qui diffèrent entre les ménages, à l'exemple du besoin d'un ascenseur beaucoup plus marqué pour les personnes moins mobiles. Pour tenir compte de la pluralité des usages, les normes de construction doivent permettre de produire des logements plus adaptables, à l'exemple de ce que prévoit la loi ELAN, qui impose de produire 80 % des logements neufs évolutifs. Le logement a aussi des impacts importants sur la santé publique. La réglementation relative à l'amiante et au plomb, par exemple, s'est progressivement durcie afin de tenir compte des risques sous-jacents, tant pour les ménages occupants que pour les professionnels du bâtiment, en particulier dans un parc construit à plus de 57 % avant 1975. Enfin, des aides de l'Agence nationale de l'habitat, accompagnent aujourd'hui les propriétaires occupants modestes dans la réhabilitation de leur logement (ex. programmes Habiter sain ou Habiter serein).

La qualité architecturale des logements se répercute aussi sur le bien être des ménages et contribue au patrimoine culturel. Ceci peut justifier une action de l'État au travers de dispositifs tels que la réduction d'impôt Malraux, afin de concilier développement de l'offre et maintien de la qualité architecturale. Naturellement, un dispositif sera d'autant plus efficace qu'il est déclencheur, c'est à dire qu'il modifie le choix d'investissement des ménages. Par exemple, dans

(26) Le montant de la prime d'aide à la rénovation est déterminé non plus seulement en fonction du prix des travaux mais tenant compte des économies d'énergie et de la production de chaleur et de froid renouvelable. Ce nouveau barème donne un signal sur la performance des divers équipements et prestations éligibles et accentue donc le recentrage du CITE sur les mesures les plus efficaces.

(27) Versée au moment des travaux, la prime va faciliter le financement des travaux par les ménages qui n'ont plus besoin de faire l'avance du montant couvert par l'aide.

(28) Notamment en ce qui concerne les seuils de prise de décision de réalisation de travaux de rénovation énergétique permettant un gain avéré de performance énergétique. Cette mesure peut être envisagée compte tenu du tissu abondant d'aides publiques pour accompagner les ménages modestes. Actuellement les travaux de rénovation thermique doivent être votés à la majorité de tous les copropriétaires, alors que les travaux d'entretien (ex. réfection de la toiture) ne sont votés qu'à la majorité des suffrages exprimés.

les zones en excès de demande, un tel dispositif semble moins pertinent que dans des zones en excès d'offre, où le coût des travaux des rénovations ne peut être répercuté dans un prix de vente ou un loyer suffisant.

Réciproquement, le développement d'aménités publiques contribue à augmenter ou diminuer la valeur des logements,

et il est justifié que la fiscalité immobilière de stock (taxe foncière notamment) serve à financer ces opérations en prélevant une partie de la rente foncière induite par l'investissement public, ce qui implique une révision périodique des valeurs cadastrales.

3. Effets prospectifs des politiques publiques pour le logement privé

La première partie de cette analyse a fait le constat d'un accroissement net et généralisé du stock de logements sur la dernière décennie, qui ne s'explique pas uniquement par la pression démographique et la fragmentation des ménages. Cette dynamique s'est traduite par l'accentuation des disparités entre marchés locaux selon leur degré de tension, et la baisse du taux de logements occupés (Partie 1). La présence de défaillances de marché propres au logement – externalités, biais informationnels, rigidités des marchés – ont pu contribuer à ces évolutions, malgré certaines politiques publiques qui visent à les limiter (Partie 2). Cette dernière partie, esquisse les évolutions souhaitables du marché du logement à moyen terme, en cohérence avec les objectifs de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et contre l'artificialisation des sols, et avec les autres objectifs des politiques du logement. Ces évolutions, devraient en outre être mises en cohérence avec la politique du logement social, qui occupe une place importante dans le marché de la construction et de la rénovation de logements²⁹ et qui interagit fortement le marché privé, mais qui n'est pas discutée ici.

3.1 Une inflexion de la construction de logements neufs

La limitation de l'artificialisation des sols devrait impliquer une diminution de la construction de logements neufs sur des terrains nus. Les enjeux de cette inflexion sont variables selon les territoires :

- dans les zones en excès d'offre, la croissance du nombre de logements devrait connaître un ralentissement, afin que d'éventuelles opérations de constructions neuves ne soient lancées que si les logements existants ne peuvent être rénovés et doivent être démolis pour être reconstruits ;
- dans les zones en situation modérée, le nombre de logements devrait continuer à augmenter, mais à travers des opérations de construction faiblement consommatrices de sols, utilisant efficacement le foncier

nu à disposition ou le potentiel local de densification ;

- dans les zones touristiques, le nombre de logements pourrait également continuer à augmenter, à un rythme toutefois inférieur et en utilisant plus efficacement les ressources foncières qu'aujourd'hui. La dynamique dépendra en partie des effets liés aux corrections des défaillances de marché (ex. externalités négatives relatives à l'artificialisation des sols etc.) qui devrait inciter à une utilisation plus efficiente des logements disponibles.

L'émergence de filières spécialisées dans la conception de bâtiments bas carbone, telle que la filière bois ou métal sera également nécessaire. Dans ce contexte, le modèle économique des constructeurs de logements peu compacts devra évoluer, alors même que 40 % des logements construits en 2018 sont des maisons. A *contrario*, les filières de démolition, de renaturation des sols et des activités sous-jacentes (traitement des déchets, qui devront être autant que possible recyclés ou revalorisés, et dépollution) devront pouvoir répondre à une demande accrue.

Le secteur dans sa globalité devra gagner en efficacité face à la hausse des coûts de construction induite par de futures réglementations énergétiques plus exigeantes, le besoin de durabilité des bâtiments, et potentiellement des prix du foncier qui pourraient augmenter et donc occuper une place relative plus importante dans l'ensemble des coûts supportés lors de la production d'un logement neuf. Cela impliquera également une technicité supérieure dans la conduite des opérations, qui devraient avoir lieu plus fréquemment en zones déjà urbanisées. Le développement des filières de logements modulaires, c'est-à-dire consistant en assemblage d'éléments préconstruits, permettrait de créer par un processus industrialisé certains composants, de réduire les durées de chantier et les nuisances induites pour le voisinage et potentiellement de diminuer les coûts de construction.

(29) 20 % des logements neufs construits sont des logements sociaux.

Encadré 3 : Une nécessaire évolution de la fiscalité et de la réglementation

Des évolutions fiscales supplémentaires pourraient contribuer à modérer la hausse des prix en rendant les marchés plus liquides et plus efficaces, malgré le recours plus fréquent aux logements existants et au foncier déjà urbanisé.

La rareté du foncier nu constructible, observée dans certaines zones en excès de demande, s'amplifiera à mesure que seront mises en œuvre les politiques de lutte contre l'artificialisation des sols. Dans ce cadre, la fiscalité pourrait favoriser les opérations de renouvellement urbain ou les opérations en zones déjà urbanisées, en taxant davantage la rétention foncière.

3.2 Effets pour le secteur de la rénovation

Ces évolutions devraient profiter au secteur de la rénovation thermique, dont les effectifs devraient s'accroître rapidement. Plus généralement, la filière de la rénovation devra innover pour mener des projets de rénovation complexes (rénovations d'immeubles par exemple), se traduisant par des gains énergétiques mesurables. Par ailleurs, il conviendra de limiter la vacance induite par la mise à niveau du parc existant, et donc d'accélérer les opérations de rénovation ou de favoriser celles qui seraient peu invasives. En effet, si les futures rénovations

thermiques exigeaient de laisser les logements inoccupés pendant plusieurs mois, cela augmenterait encore la vacance et les besoins en logement.

Les rénovations ne devront pas être uniquement d'ordre thermique. Dans la perspective d'une baisse de la construction nouvelle en zones en excès d'offre et en raison du vieillissement de la population, une filière de mise à niveau des logements devrait également se développer (reconfiguration, confort, accessibilité, etc.) et être un vecteur de création d'emplois.

Thomas TARDIVEAU

Éditeur :

Ministère de l'Économie
et des Finances
Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Agnès Bénassy-Quéré

Rédacteur en chef :

Jean-Luc Schneider
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus

Mai 2020

N° 260 L'innovation peut-elle bénéficier aux salariés peu qualifiés en France ?

Chloé Mas, Romain Faquet, Guillaume Rouleau

N° 259 Les mutations économiques de la Chine depuis 20 ans

Célia Colin, Colette Debever, Hannah Fatton

Avril 2020

N° 258 Coût des intrants et compétitivité en France, Allemagne et Italie

Corentin Ponton

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Tresor-Eco>

in Direction générale du Trésor

tw @DGTrésor

Pour s'abonner à la Lettre Trésor-Éco : tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie et des Finances.