

**COMMISSION POUR LA RELANCE  
DURABLE DE LA CONSTRUCTION DE  
LOGEMENTS**

**Tome I – Diagnostic et mesures phares**



## SYNTHESE

Par une lettre de mission en date du 31 mai 2021, le Premier ministre a annoncé la création de la commission sur la relance durable de la construction de logements. Six élus locaux, huit parlementaires et dix-sept personnalités qualifiées ont été invités à se réunir sous la présidence de M. François Rebsamen. Leurs travaux ont permis de stabiliser un diagnostic largement partagé et d'identifier dès à présent les principales propositions réunissant le soutien des parties prenantes.

**La commission fait d'abord le constat d'une crise de l'offre de logements, concentrée dans les zones tendues.** Les besoins en logement se maintiendront à un niveau élevé dans les années à venir, en particulier dans les territoires qui connaissent déjà les tensions les plus fortes. Or, l'évolution récente de l'offre de logements apparaît insuffisante pour faire face à ces besoins.

D'un point de vue national, la chute brutale des autorisations, liée à la crise sanitaire, a certes été résorbée. Mais cette tendance globale masque un net décrochage dans les zones tendues, où se concentrent pourtant la plus grande partie des besoins à satisfaire. Les autorisations de construire en zones A bis, A et B1 sont en recul de 14 % par rapport au niveau moyen de l'année 2018. À l'inverse, elles sont en augmentation de 22 % dans les zones B2 et C. Le décrochage des territoires tendus s'observe autant dans le secteur libre que social.

Cette situation appelle, en complément des mesures portant sur la mobilisation du parc existant, un effort de relance de la construction dans les zones tendues.

**Face aux réticences locales à la construction, la commission appelle à déployer un discours politique offensif et des mesures financières ciblées sur les communes et intercommunalités.**

En effet, le premier obstacle à l'augmentation de l'offre de logements en zones tendues consiste en une dévalorisation de l'acte de construire. Celle-ci est d'abord politique : l'accueil de nouveaux habitants et la densification qui en résulte sont de plus en plus difficilement acceptés au niveau local. Des réflexes malthusiens, parfois des préoccupations environnementales, souvent une certaine fatigue vis-à-vis du mode de vie urbain, exacerbée par les confinements successifs, se mêlent et nourrissent une défiance forte vis-à-vis de toutes constructions nouvelles. Cette situation appelle un discours politique clair et offensif pour revaloriser l'acte de construire. Il faut affirmer qu'une densité heureuse est possible, à condition que l'on veille à la qualité des logements et des espaces urbains. Il faut également assumer la profonde convergence entre densification et préoccupations environnementales. Enfin, il convient de rappeler le devoir social de chacun vis-à-vis de toutes celles et ceux qui ont besoin d'un logement.

Cela étant, le discours politique ne suffira pas. Pour les maires, la dévalorisation de l'acte de construire est également financière, d'où la nécessité de mesures concrètes de soutien. Les analyses menées par le cabinet FCL font apparaître une dégradation des marges financières laissées aux maires pour accueillir des populations nouvelles. La suppression de la taxe d'habitation (TH), bien qu'elle ait été compensée « à l'euro près » pour le stock, a réduit les recettes fiscales associées à chaque nouveau logement, en particulier mais pas seulement dans le parc social. Elle a conduit à une érosion du lien fiscal entre la commune et ses nouveaux habitants.

Face à cette diminution des recettes communales associées à l'accueil de nouveaux habitants, la commission formule quatre recommandations. La première consiste à créer un contrat local pour le logement, conclu entre l'Etat et les communes et intercommunalités. Cet outil permettra, dans les territoires les plus tendus, d'objectiver les besoins en logements, de les comparer, en toute transparence, aux constructions réalisées et de soutenir financièrement les maires bâtisseurs.

Trois mesures sont ensuite recommandées pour renforcer le lien fiscal entre la commune et ses habitants. La première et principale proposition consiste à compenser intégralement l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) applicable au logement locatif social, pour une durée limitée et dans un objectif de relance. Dans la même perspective, mais selon des modalités différentes, il est recommandé de compenser intégralement l'exonération de TFPB applicable au logement locatif intermédiaire. Enfin, pour les logements libres, la commission recommande de réduire le décalage entre l'arrivée des nouveaux habitants et la perception des nouvelles recettes fiscales, en donnant aux communes la possibilité de supprimer l'intégralité de l'exonération de TFPB sur les logements neufs.

**Au-delà des réticences locales, le deuxième obstacle à la construction concerne la rareté du foncier. La commission formule plusieurs propositions à cet égard.**

Un premier ensemble de mesures vise à accélérer la cession de foncier public pour le logement. L'Etat, ses opérateurs et les collectivités territoriales ont un devoir d'exemplarité dans la mobilisation de leurs ressources foncières. Une première proposition concerne l'intéressement des administrations à la cession décotée de leurs emprises. D'autres mesures visent à sécuriser ce processus de décote en garantissant que l'ensemble des acteurs disposent d'une information complète sur les terrains et immeubles cessibles et que la fixation du prix de vente serve bien un objectif de maîtrise des prix de sortie. La commission appelle également à mettre en place une politique du foncier public et de l'évolution des prix du foncier concertée entre l'Etat et les collectivités territoriales, via les contrats locaux.

Un second ensemble de propositions visent à favoriser les opérations d'aménagement productrices de foncier. La pérennisation du fonds friches, récemment annoncée par le Président de la République, devra être assortie d'objectifs et de moyens ambitieux pour les territoires tendus. Les moyens d'actions des établissements publics fonciers (EPF) et d'aménagement (EPA) gagneraient également à être renforcés et mieux mobilisés.

En troisième lieu, il est recommandé de favoriser la mobilisation du foncier pour un usage temporaire. Précisément, il est proposé d'étendre jusqu'à 5 ans la durée d'implantation en-deçà de laquelle une opération de logement ou d'hébergement temporaire est dispensée de formalités d'urbanisme.

Enfin, la commission ne peut que réaffirmer le besoin d'une réforme fiscale structurelle permettant de lutter contre la rétention foncière. De nombreux travaux ont d'ores et déjà documenté le besoin d'un rééquilibrage global de la charge fiscale du « flux » (les transactions) vers le « stock » (la détention des terrains). Ces mesures ont certes des impacts redistributifs importants. Mais, du point de vue de la commission, elles restent incontournables à moyen terme si l'on souhaite atteindre l'objectif d'une allocation efficace du foncier, cette ressource étant appelée à devenir de plus en plus précieuse dans le cadre de lutte contre l'artificialisation des sols.

**Un second tome du rapport sera publié à la fin du mois d'octobre 2021.** Il permettra de traiter des thématiques et des propositions qui n'étaient pas susceptibles de concerner le processus budgétaire et qui n'ont pu être expertisées à ce stade. Il s'agit en particulier des questions liées à la simplification du droit de l'urbanisme et à la dématérialisation des procédures. D'autres propositions concernant la mobilisation du foncier pourront également être traitées dans ce cadre, telles que celles visant à appuyer le déploiement des offices fonciers solidaires.

# SOMMAIRE

<b>SYNTHESE.....</b>	<b>1</b>
<b>1. LA COMMISSION FAIT LE CONSTAT D'UNE CRISE DE L'OFFRE DE LOGEMENTS, CONCENTREE DANS LES ZONES TENDUES.....</b>	<b>1</b>
1.1. En dépit d'une hausse moins rapide du nombre des ménages, les besoins en logement se maintiendront à un niveau élevé dans les années à venir.....	1
1.2. Mais l'évolution récente de l'offre de logements apparaît insuffisante dans les zones tendues pour faire face à ces besoins .....	4
1.3. La situation de l'Île-de-France appelle une attention particulière .....	8
1.4. Si la mobilisation du parc existant a toute sa place dans une politique de l'offre, la construction neuve conserve un rôle essentiel dans les zones tendues .....	10
<b>2. DANS CE CONTEXTE, IL S'AGIT D'ABORD DE LEVER LES RETICENCES LOCALES A LA CONSTRUCTION, EN DEPLOYANT UN DISCOURS POLITIQUE OFFENSIF ET DES MESURES FINANCIERES CIBLEES.....</b>	<b>12</b>
2.1. La densification du cadre de vie suscite des oppositions fortes au niveau local, qui appellent un discours politique clair pour revaloriser l'acte de construire ..	12
2.2. Face à la diminution des recettes communales associées à l'accueil de nouveaux habitants, des mesures financières ciblées sont nécessaires .....	14
2.2.1. <i>Des marges de manœuvres financières réduites pour accompagner le développement de l'offre de logements .....</i>	<i>14</i>
2.2.2. <i>Un contrat local pour le logement.....</i>	<i>20</i>
2.2.3. <i>Trois mesures pour renforcer le lien fiscal entre la commune et ses habitants.....</i>	<i>23</i>
<b>3. IL FAUT EGALEMENT LEVER LES FREINS A LA MOBILISATION DU FONCIER PUBLIC ET PRIVE EN FAVEUR DU LOGEMENT .....</b>	<b>27</b>
3.1. Accélérer la cession du foncier public pour le logement .....	27
3.2. Favoriser les opérations d'aménagement, productrices de foncier .....	31
3.3. Favoriser la mobilisation du foncier pour un usage temporaire.....	34
3.4. Résorber des incitations fiscales à la rétention foncière .....	35
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>37</b>
<b>LISTE DES PROPOSITIONS .....</b>	<b>38</b>
<b>LETTRE DE MISSION ET LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION .....</b>	<b>40</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES .....</b>	<b>43</b>
<b>ETUDE DU CABINET FCL GERER LA CITE .....</b>	<b>44</b>

Par une lettre de mission en date du 31 mai 2021, le Premier ministre a annoncé la création de la commission sur la relance durable de la construction de logements. Six élus locaux, huit parlementaires et dix-sept personnalités qualifiées ont été invités à se réunir sous la présidence de M. François Rebsamen.

Depuis l'installation de la commission le 8 juin, quatre réunions par collèges, quatre réunions thématiques et trois plénières se sont tenues. Les membres ont transmis de nombreuses contributions écrites. Le président a également reçu des contributions d'organismes et de personnalités non membres de la commission. Certains d'entre eux ont été auditionnés par le président et/ou les rapporteurs.

Ces travaux ont permis de stabiliser un diagnostic partagé et d'identifier les principales propositions réunissant le soutien des parties prenantes.

Ce premier tome du rapport de la commission rassemble ces éléments. Il dresse d'abord le constat alarmant d'une crise de l'offre de logements, concentrée dans les zones les plus tendues du territoire national (1). Il traite ensuite de deux obstacles particulièrement préjudiciables à la relance de la construction dans ces territoires. Le premier, et le principal aux yeux de la commission, concerne les difficultés croissantes rencontrées au niveau local, du fait de comportements malthusiens mais aussi de la diminution des recettes communales associées à l'accueil de nouveaux habitants (2). La commission propose un discours politique et des mesures financières fortes pour réhabiliter, auprès des maires et de la population, l'acte de construire. Le deuxième obstacle concerne la rareté du foncier (3). Pour favoriser sa mobilisation en faveur du logement, le rapport formule quatre ensembles de recommandations tenant au foncier, tant privé que public. Elle forme le vœu que l'ensemble de ses propositions nourrisse l'examen parlementaire du projet de loi de finances pour 2022.

Un second tome du rapport sera publié à la fin du mois d'octobre 2021. Il permettra de traiter des thématiques et des propositions qui ne sont pas susceptibles de concerter le processus budgétaire et qui n'ont pu être expertisées à ce stade. Il s'agit en particulier des questions liées à la simplification du droit de l'urbanisme et à la dématérialisation des procédures. D'autres propositions concernant la mobilisation du foncier pourront également être traitées dans ce cadre, telles que celles visant à appuyer le déploiement des offices fonciers solidaires.

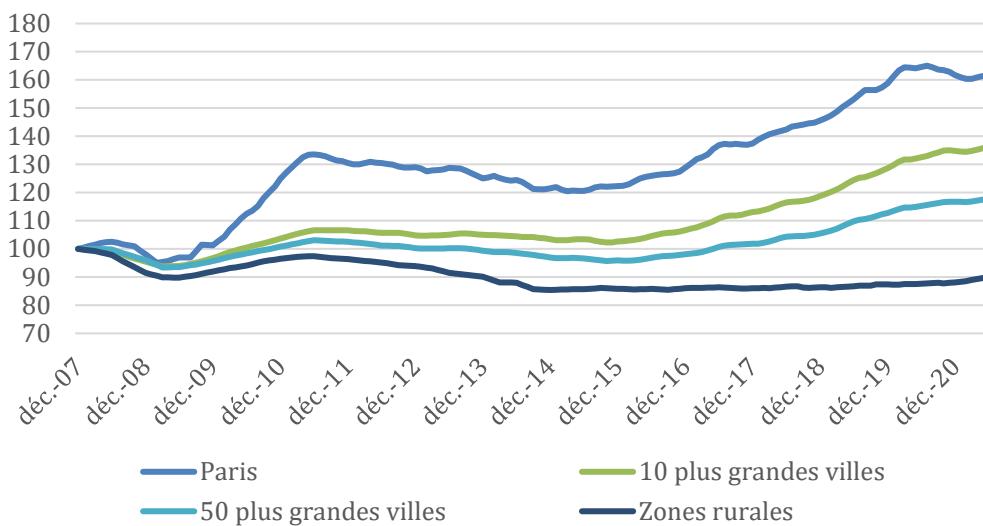
## **1. La commission fait le constat d'une crise de l'offre de logements, concentrée dans les zones tendues**

### **1.1. En dépit d'une hausse moins rapide du nombre des ménages, les besoins en logement se maintiendront à un niveau élevé dans les années à venir**

**L'évolution des prix de l'immobilier témoigne d'une demande très dynamique dans les zones tendues du territoire** (cf. graphique 1). Entre 2007 et 2020, les prix des logements anciens ont progressé de 61 % à Paris, 36 % dans les 10 plus grandes villes de France et 17,5 % dans les 50 plus grandes. Ces évolutions sont nettement plus dynamiques que celles observées sur l'ensemble du territoire (+ 11 %) et en particulier dans les zones rurales (- 10 %).

Elles sont le résultat d'une demande de logements significativement supérieure à l'offre dans les principales métropoles du pays. Ces évolutions témoignent également du haut niveau de solvabilité d'une partie de cette demande, dans un contexte marqué par le bas niveau des taux d'intérêt, qui a accru le pouvoir d'achat immobilier des accédants à la propriété. Mais elles sont aussi à l'origine d'un risque d'éviction pour des ménages moins bien dotés en apport personnel et/ou aux revenus plus faibles ou moins réguliers.

**Graphique 1 : Evolution des prix des logements anciens  
(2007-2020 - basse 100 en 2007)**



*Source : DHUP d'après Meilleursagents, IPI.*

**À horizon 2030, les besoins en logement devraient continuer de progresser rapidement dans toutes les régions, d'autant que les besoins liés au mal logement et au déclassement d'une part du parc existant, trop vétuste, s'ajoutent à la demande potentielle résultant de la croissance attendue du nombre de ménages.**

Les projections démographiques communiquées par le service statistique du ministère du logement montrent une augmentation du nombre de ménages dans toutes les régions, et ainsi un besoin de logements compris entre + 2,7 M et + 3,9 M sur la période 2017-2030, soit une augmentation annuelle moyenne située entre + 210 000 et + 325 000 logements selon les hypothèses retenues<sup>1</sup>. A ces chiffres, s'ajoutent les besoins liés aux situations de mal logement. Dans les zones tendues, ces chiffres sont des minima pour ne pas accroître encore davantage la tension sur le marché.

L'Ile-de-France (+30 700 à +51 600 logements par an) et Auvergne-Rhône-Alpes (+32 000 à +46 500) présentent les besoins les plus élevés, devant la Nouvelle Aquitaine (+24 300 à +35 400) et l'Occitanie (+24 000 à +35 200), puis les Hauts-de-France (+12 300 à + 20 800) et Provence-Alpes-Côte-d'Azur (+10 500 à +19 000).

À ces besoins liés aux seules projections démographiques doivent être ajoutés les besoins actuellement non-satisfaisants et qui aboutissent à des situations de mal-logement. Selon la DHUP<sup>2</sup> et sous réserves des cas d'appartenance simultanée à plusieurs catégories, entre 0,8 et 1,4 M de ménages ne disposeraient pas d'un logement propre ou seraient contraints d'habiter dans un logement trop petit (« inadéquation physique ») ou de mauvaise qualité (cf. tableau 1).

<sup>1</sup> Il convient toutefois de rappeler que les scénarios présentés dans ces projections (scénario central, scénario haut, scénario bas) sont des possibilités plutôt que des prévisions. On a pu observer a posteriori que le réalisé était proche du scénario haut, pour les projections réalisées avant 2006, alors qu'il est proche du scénario central pour les projections plus récentes.

<sup>2</sup> Béatrice Boutchenik, Camille Dufour, Raphaël Lapierre-Baillet (DHUP-FE), « Les besoins en logement résultants des situations de mal-logement », document de travail

**Tableau 1 : Estimation des besoins en logements résultant des situations de mal-logement**

Catégories de mal-logement	Estimations du nombre de ménages concernés
Ménages hors logement	129 600
Ménages demandeurs de logement social hébergés chez un particulier	414 100
Ménages en inadéquation physique logés dans le parc privé	160 300 <sup>3</sup>
Ménages logés dans des logements de mauvaise qualité dans le parc privé	Entre 96 700 <sup>4</sup> et 745 000 <sup>5</sup>

*Source : DHUP, données 2017, 2019 ou 2020 selon la base.*

À ces ménages s'ajoutent entre 554 100<sup>6</sup> et 1 700 000<sup>7</sup> ménages en inadéquation financière logés dans le parc privé. La fondation Abbé Pierre estime de son côté le nombre de personnes mal-logées à 4,1 M<sup>8</sup>. Sur le territoire, les situations de mal-logement sont concentrées dans les régions les plus tendues, en particulier l'Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

Ces situations appellent certes différentes réponses qui ne consistent pas toutes en la construction de logements neufs. Ces données témoignent toutefois de l'accumulation d'un besoin en logements non-satisfait qui devra être résorbé. À titre d'exemple, la loi relative au Grand Paris du 3 juin 2016 fixe un objectif de construction de 70 000 logements par an en Île-de-France (cf. 1.3 *infra*). Celui-ci apparaît cohérent avec le rythme des besoins nouveaux auquel s'ajoutera un objectif de résorption des besoins accumulés.

**Les besoins de logement devraient rester durablement concentrés dans les zones d'ores et déjà tendues, même si les comportements résidentiels pourront évoluer dans le sillage de la crise sanitaire.** La commission n'anticipe pas un déplacement significatif des besoins de logements à court terme. La crise du COVID-19 a certes accéléré très fortement le développement du télétravail mais uniquement pour certaines professions. Les données disponibles à ce stade ne permettent pas de quantifier l'impact de ce phénomène. Mais il ne fait guère de doute que, dans leur grande majorité, les ménages continueront à rechercher un logement proche de leurs lieux de travail et ne quitteront pas leur région pour un territoire qui ne leurs offrirait pas d'emploi. Surtout, l'ampleur des besoins en zones tendues est telle qu'un rééquilibrage de la demande vers le reste du territoire ne saurait inverser la situation à court terme.

Dans les années à venir, l'évolution des comportements résidentiels devra en tout état de cause faire l'objet d'une attention forte. Sur la base d'une première note d'analyse prospective publiée en février 2021<sup>9</sup>, le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) conduit un projet de recherche intitulé « Exode urbain », qui vise à quantifier l'impact du COVID-19 sur les mouvements résidentiels.

<sup>3</sup> Si le critère est le manque de 2 pièces ou plus par rapport à la norme de peuplement définie par l'INSEE

<sup>4</sup> Si le critère est l'absence de sanitaires dans le logement occupé

<sup>5</sup> Si le critère est la présence d'un défaut grave dans le logement occupé

<sup>6</sup> Si le critère est la perception d'allocations et un taux d'effort supérieur à 40 %)

<sup>7</sup> Si le critère est l'appartenance aux trois premiers déciles de revenus et un taux d'effort supérieur à 40 %

<sup>8</sup> Fondation Abbé Pierre, « L'état du mal-logement en France en 2021 », rapport annuel n° 26, mars 2021

<sup>9</sup> PUCA, « Aménager le territoire de l'après », Note d'analyse n° 6, février 2021 ([lien](#))

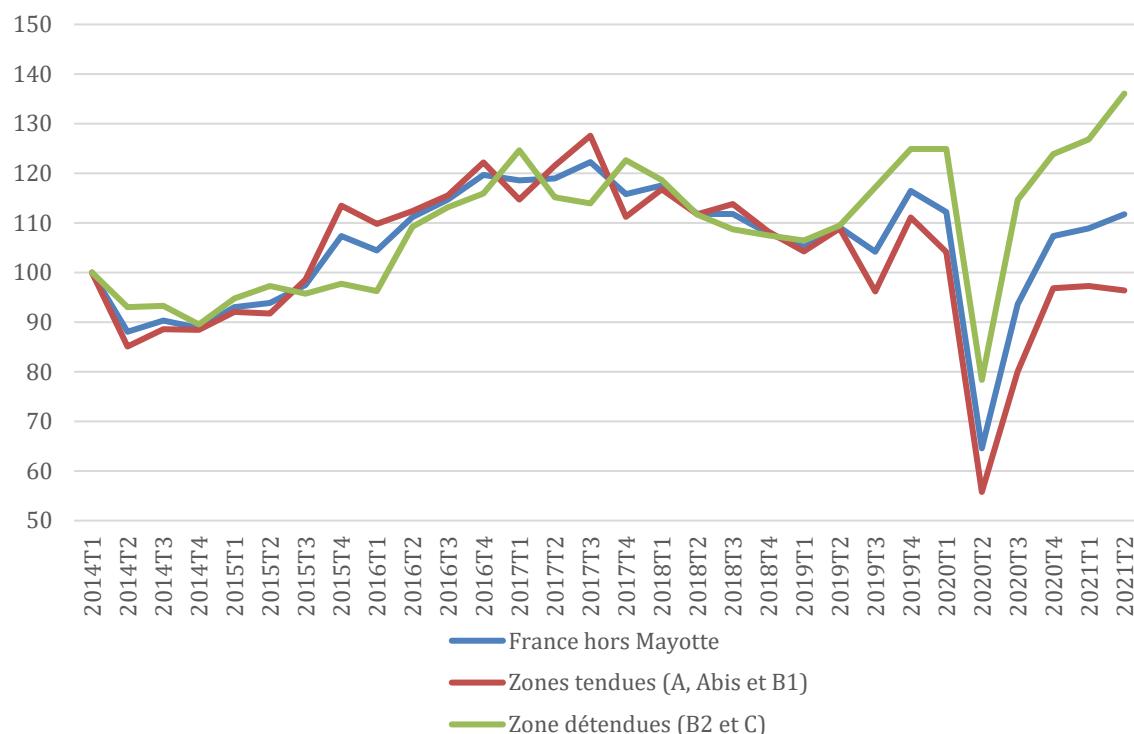
## 1.2. Mais l'évolution récente de l'offre de logements apparaît insuffisante dans les zones tendues pour faire face à ces besoins

Après la chute brutale du 1<sup>er</sup> trimestre 2020 liée à la crise sanitaire, les autorisations de construire ont globalement retrouvé au 1<sup>er</sup> semestre 2021 le niveau moyen de l'année 2019 (cf. graphique 2)<sup>10</sup>. Au niveau national, ce rythme, similaire à celui constaté avant la crise, correspond en grandes masses à celui nécessaire pour faire face aux besoins nouveaux de logements et résorber le mal-logement<sup>11</sup>. Sur la période 2014-2019, la production annuelle moyenne observée en France métropolitaine (366 000 logements) se situait 9 % au dessus de l'estimation minimale des besoins et 8 % en dessous de l'estimation maximale.

**Mais cette tendance globale masque un net décrochage dans les zones tendues** (zones A bis, A et B1) où se concentrent la plus grande partie des besoins à satisfaire. Accentué depuis la crise sanitaire, ce décrochage est visible dès 2019. Les autorisations de construire en zone tendues sont ainsi en recul de 14 % par rapport au niveau moyen de l'année 2018.

La situation est plus favorable dans le reste du territoire (zones B2 et C) où le niveau des autorisations a nettement dépassé au 2<sup>e</sup> trimestre 2021 le point haut du cycle précédent atteint au 1<sup>er</sup> trimestre 2017 et se situe 22 % au-dessus du niveau moyen de l'année 2018.

**Graphique 2 : Evolution trimestrielle des logements autorisés en zones tendues et en zones détendues depuis le 1<sup>er</sup> trimestre 2014 (base 100 = 2014-T1)**



*Source : CGDD SDES (sit@del – données au 31/08/2021 corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrés), retraitements par la commission pour la relance durable de la construction de logements.*

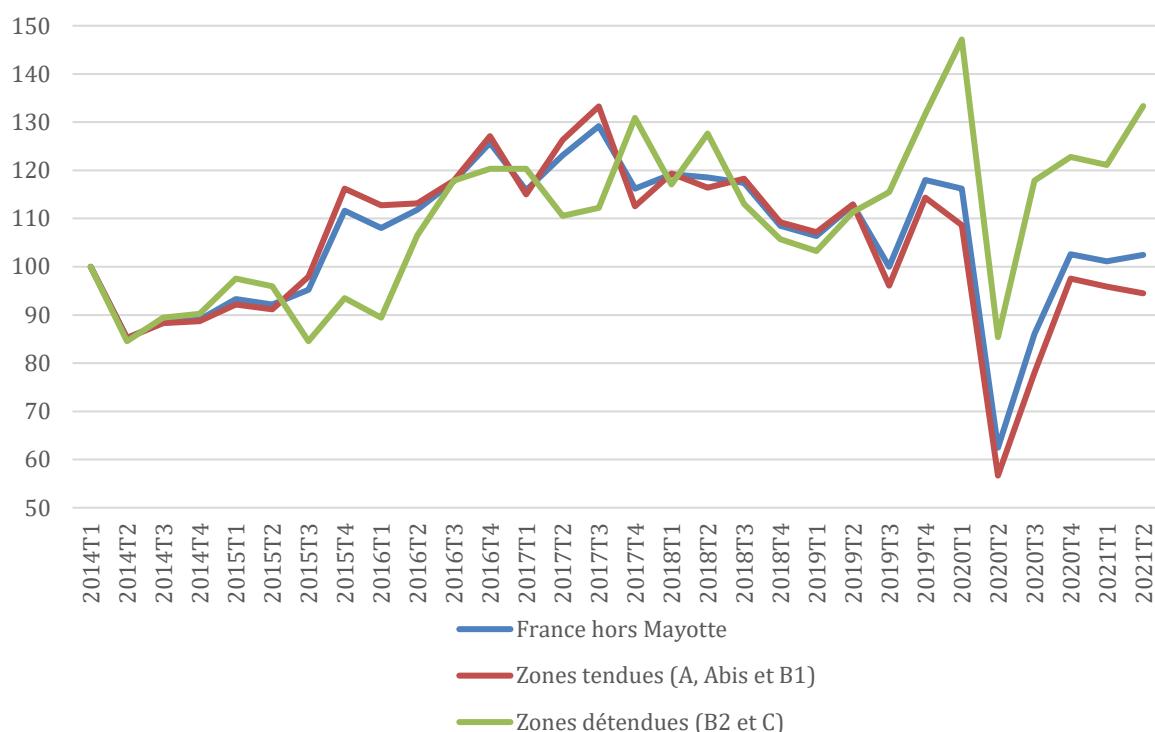
<sup>10</sup> On n'observe pas toutefois comme on aurait pu s'y attendre de rattrapage du creux lié à la crise sanitaire.

<sup>11</sup> Source : DHUP (besoins en logements) et CGDD/SDES (logements commencés Sit@del), analyse de la commission. Au niveau départemental, la confrontation entre le rythme de construction et les besoins fait apparaître des situations plus contrastées avec certains territoires en surproduction et d'autres en sous production. Les données disponibles ne permettent pas d'affiner l'analyse au niveau des zones tendues et de conclure sur l'adéquation du rythme de production passé aux besoins dans ces territoires.

En terme de typologie de logement, le recul des autorisations de construire se concentre également sur le collectif : -12 % à comparer avec +17 % pour l'individuel. Mais cette évolution se recoupe avec celle observée entre les zones de tension (cf. graphique 3). Comme pour l'ensemble des logements, les autorisations de construire des logements collectifs sont en recul en zones tendues alors qu'elles évoluent positivement sur le reste du territoire. Les logements collectifs étant très majoritairement construits en zones tendues, c'est l'évolution propre à ces territoires qui détermine la tendance globale pour ce type de logements. On observe également une évolution symétrique pour le logement individuel dont les autorisations de construire suivent globalement au 1<sup>er</sup> semestre 2021 la croissance observée en zones détendues, où la majorité de ces maisons sont construites.

Dans ce contexte, la commission conclut à un décrochage de l'offre de logement dans les zones tendues sans difficulté spécifique pour le logement collectif.

**Graphique 3 : Evolution trimestrielle des logements collectifs autorisés en zones tendues et en zones détendues depuis le 1er trimestre 2014 (base 100 = 2014-T1)**



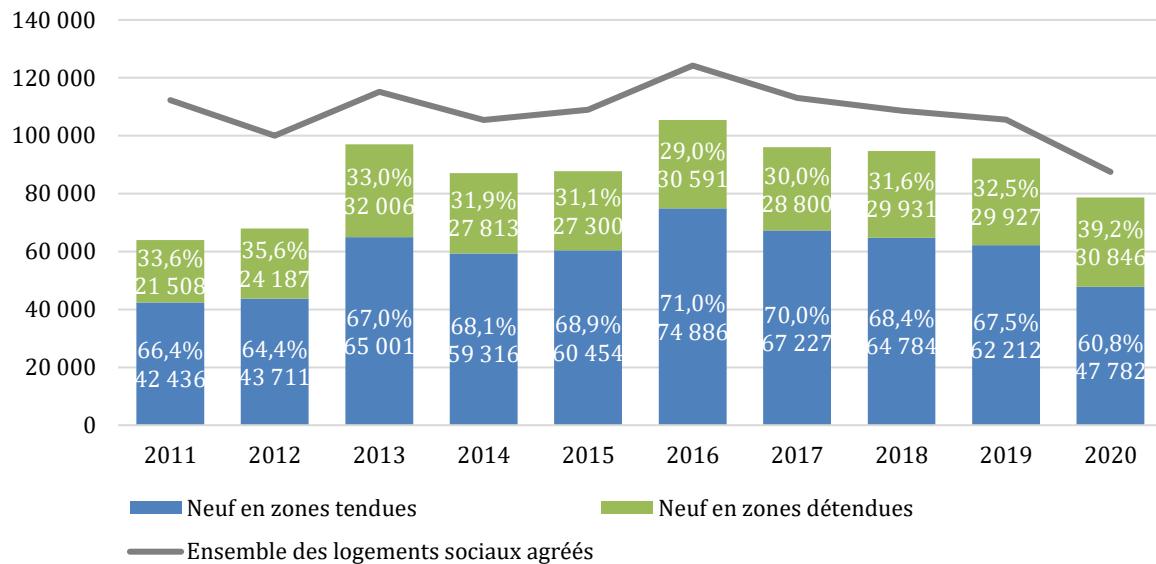
*Source : CGDD SDES (sit@del - données au 31/08/2021 corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrés), retraitements par la commission pour la relance durable de la construction de logements.*

**Le décrochage de la construction en zones tendues s'observe également dans le champ spécifique du logement social.** Le nombre total de logements sociaux agréés est en baisse depuis 2016. Cette baisse provient de la part de cette production issue de la construction neuve<sup>12</sup> et concerne exclusivement les zones tendues dans lesquelles le nombre de logements sociaux agréés s'est réduit de près de 75 000 en 2016 à 62 000 en 2019, avant un nouveau décrochage à moins de 48 000 en 2020 (cf. graphique 4). À l'inverse, on note dans les zones détendues le maintien du nombre de logements sociaux agréés en construction neuve. Ces évolutions rappellent les tendances observées au niveau de l'ensemble des autorisations de construire.

<sup>12</sup> Outre la construction neuve, une partie de la production est issue d'opérations d'acquisitions d'immeubles existants accompagnées ou non de travaux de rénovation.

En 2021, les engagements du fonds d'épargne ont certes rebondi. Mais cela ne saurait être interprété comme le signe d'un rebond à venir de la production de logements sociaux, en général et dans les zones tendues. Les volumes de financements procèdent en effet des agréments consentis sur les années précédentes.

**Graphique 4 : Nombres annuels de logements locatifs agréés sociaux en construction neuve dans les zones tendues et les zones détendues (2011-2020)**



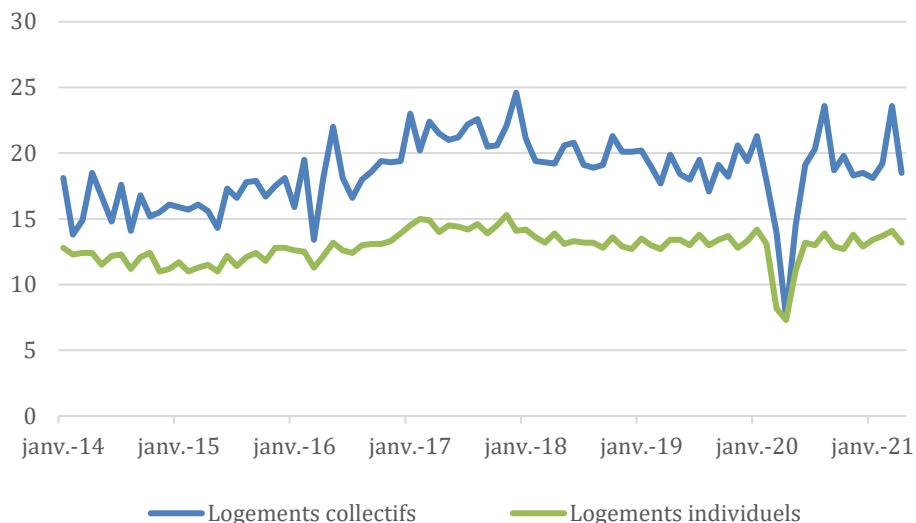
*Source : Données DHUP. Commission pour la relance durable de la construction de logements pour le traitement et le graphique.*

La tendance, mise en évidence ci-dessus dans le parc social, contraste avec la dynamique propre au logement intermédiaire, sans que la seconde puisse toutefois compenser la première. Depuis 2014, le logement intermédiaire bénéficie de la montée en charge d'un dispositif fiscal introduit à l'intention des investisseurs institutionnels. Le nombre de logements agréés dans ce cadre – exclusivement des logements neufs situés dans les zones tendues – a ainsi progressé de 7 186 en 2016 à 11 837 en 2019 et 13 376 en 2020<sup>13</sup>. Cette augmentation de 6 190 logements entre 2016 et 2020 est très loin de compenser la baisse de plus de 27 000 unités de la production de logements sociaux neufs dans les mêmes zones tendues et sur la même période. En outre, cette production n'est pas substituable à la production de logements sociaux qui s'adressent à des ménages dont les revenus sont incompatibles avec les loyers de niveau intermédiaire.

**Au niveau des mises en chantier, les données disponibles ne permettent pas de formuler de conclusions mais appellent à la vigilance.** En l'état des outils nationaux, les données sur les logements commencés ne peuvent être différencieres par zone de tension. Seules les données par type de logement sont disponibles (cf. graphique 5). De plus, estimées et non recensées, elles restent susceptibles de modifications d'ampleur pendant deux à trois ans. La prudence s'impose donc dans les conclusions qui peuvent en être tirées. Ces données font toutefois état d'une baisse plus marquée du rythme de mise en chantier pour les logements collectifs durant le premier confinement. Même si le rebond a également été plus fort au moment du déconfinement, des signes de ralentissement s'observent depuis août 2020, avec une baisse constante des mises en chantier, à l'exception du mois de février 2021.

<sup>13</sup> Source : DHUP.

Graphique 5 : Mises en chantier selon le type de logements (en milliers par mois)



Source : CGDD-SDES (sit@del ; données corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrés)

**En somme, on observe une crise de l'offre concentrée dans les zones tendues du territoire national.** Ces tensions sur l'offre sont confirmées au premier trimestre 2021 par l'encours des logements neufs disponibles à la vente auprès des promoteurs, qui, dans les zones A bis, A et B1, est à son plus bas niveau depuis 2017<sup>14</sup>. Exception faite d'un léger rebond entre le premier et le deuxième trimestre 2021, cet indicateur est en baisse depuis le troisième trimestre 2018 (- 20 %), le recul étant plus marqué encore dans les zones A bis et A (- 26 %).

L'analyse de la vacance confirme les contraintes pesant sur l'offre de logement en zones tendues. Les efforts engagés pour accroître le taux d'occupation des logements doivent certes être poursuivis et renforcés. Mais, dans les zones tendues, le taux de vacance reste contenu à 7,3 % en 2017, contre 8,9 % dans les zones détendues<sup>15</sup>. De surcroît, la vacance observée en zones tendues correspond pour une large part à une vacance de courte durée (cf. graphique 6). L'augmentation de cette vacance frictionnelle, qui participe du fonctionnement normal des marchés, ne peut caractériser une situation d'excès d'offre structurelle, même si ses causes mériteraient d'être étudiées.

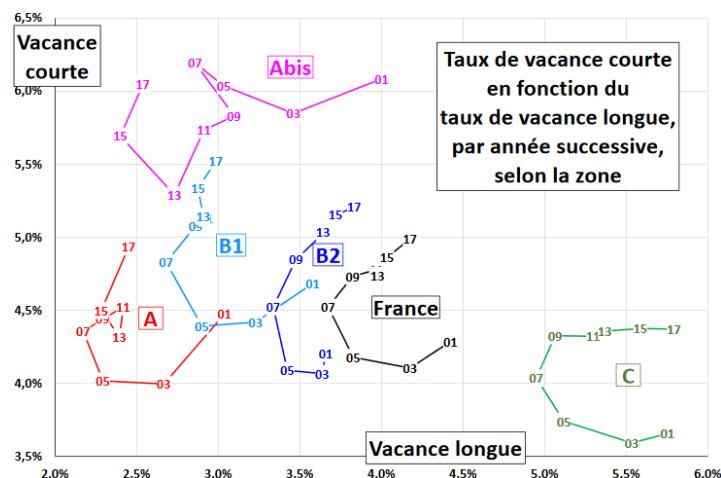
L'offre apparaît ainsi bien plus contrainte que la demande. Comme indiqué plus haut (cf. section 1.1), la demande est portée par des tendances démographiques de long terme, et elle reste solvabilisée par l'amélioration des conditions de crédits et des mesures publiques de soutien. À cet égard, il doit être noté que, hors zones tendues, le dynamisme retrouvé de la construction traduit sans doute en partie un mouvement de la demande vers les agglomérations petites ou moyennes, déjà constaté par les notaires<sup>16</sup>. Mais à la différence des zones tendues toutefois, ce mouvement ne semble pas être soumis à des contraintes sur l'offre.

<sup>14</sup> CGDD, « Commercialisation des logements neufs : résultats au deuxième trimestre 2021 », *Stat Info Logement*, n° 362, aout 2021 ([lien](#))

<sup>15</sup> Source : INSEE, Recensement Général de la Population, année 2017 (CGEDD pour le calcul sur les zones tendues et détendues).

<sup>16</sup> Notaires de France, Note de conjoncture immobilière n°52, juillet 2021.

**Graphique 6 : Le taux de vacance de courte durée en fonction du taux de vacance de longue durée, par année impaire, selon le zonage ABC**



Source : Jacques Friggit (CGEDD) d'après Filocom. Le parc vacant de longue durée est constitué des logements vacants qui étaient déjà vacants 2 ans auparavant. Le parc vacant de courte durée est constitué des autres logements vacants.

### 1.3. La situation de l'Île-de-France appelle une attention particulière

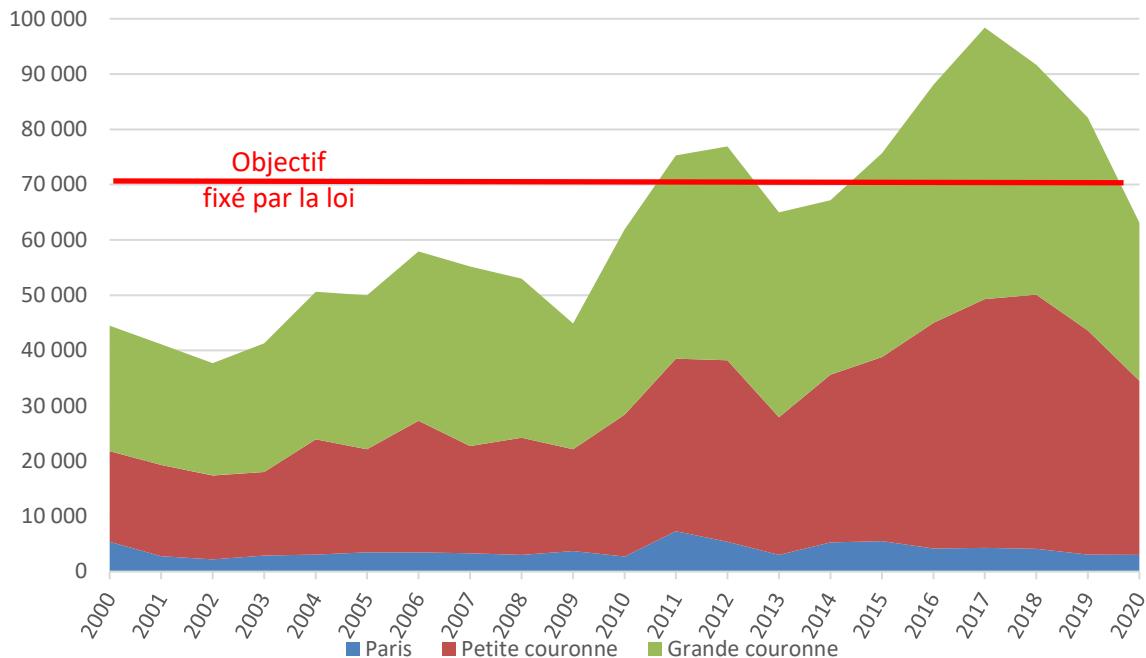
Même si, en dynamique, l'Île de France ne se démarque pas nettement des autres zones tendues du territoire national, les tensions sur les marchés du logement y atteignent un niveau inégalé. Alors que le nombre des logements autorisés avait stagné au cours des années 2000 à un niveau voisin de 43 000, le législateur a institué un dispositif spécifique de pilotage, la territorialisation de l'offre de logements (TOL). Ainsi, en 2010, l'article 1<sup>er</sup> de la loi relative au Grand Paris<sup>17</sup> a fixé l'objectif annuel de production à 70 000 logements « géographiquement et socialement adaptés ». Cet objectif régional a été réparti entre les intercommunalités de l'Île-de-France et inscrit dans le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH).

Le graphique 7 fait apparaître comment – à la faveur, il est vrai, d'une conjoncture favorable – le nombre des logements autorisés en Île-de-France a progressé rapidement pour dépasser largement les 70 000, avec un maximum de 98 400 logements autorisés en 2017 (85 500 logements commencés). Après ce pic conjoncturel, la baisse des autorisations est toutefois rapide, dès 2018 et 2019, avant même le point bas exceptionnel de 2020 lié à la crise sanitaire.

Le graphique 8 permet de suivre trimestre après trimestre depuis 2014 l'évolution des autorisations : la lente baisse après le point haut conjoncturel atteint en 2017, la chute consécutrice à la crise sanitaire suivie d'un redémarrage puissant au 2<sup>e</sup> semestre 2020, avant une reprise de la baisse début 2021 qui s'est poursuivie au 2<sup>e</sup> trimestre. Cette reprise d'une tendance baissière est de plus particulièrement accentuée dans la zone la plus tendue (A bis).

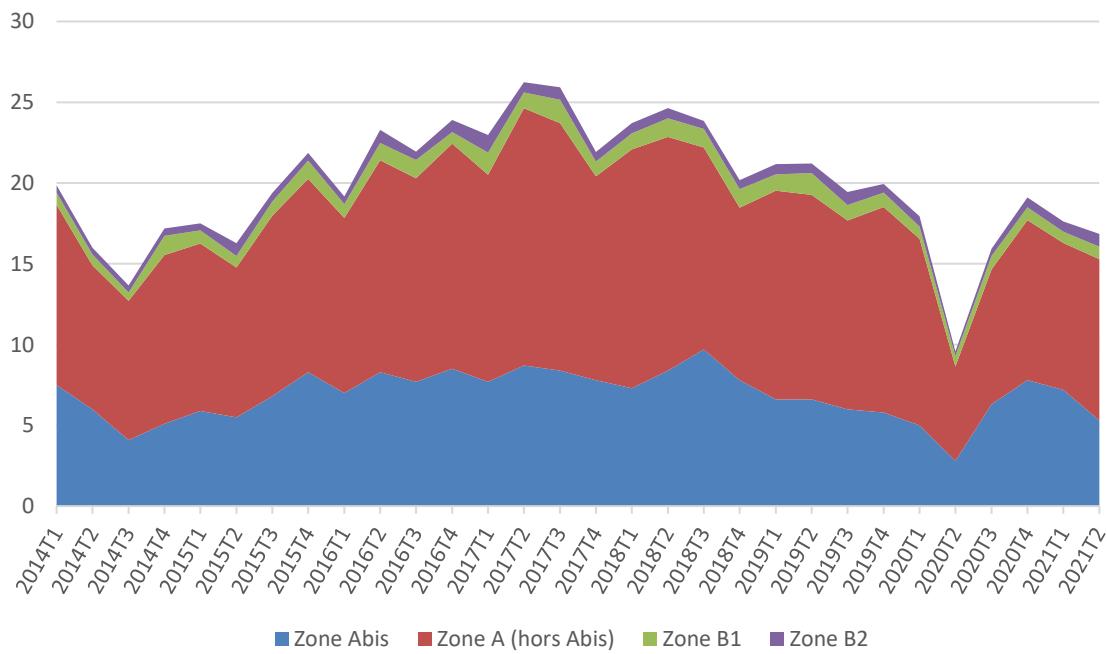
<sup>17</sup> Loi n°2010-597 du 3 juin 2010 ([lien](#)).

**Graphique 7 : les logements autorisés en Ile-de-France de 2000 à 2020**



Source : Données SDES, Sit@del2, estimations en date réelle sur données à fin juillet 2021. Commission pour une relance durable de la construction de logements pour le traitement et le graphique.

**Graphique 8 : logements autorisés en Ile-de-France de 2014 au 2<sup>e</sup> trimestre 2021 par trimestre par zones de tension (en milliers)**



Source : Données SDES, Sit@del2, données trimestrielles estimées corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrables. Commission pour une relance durable de la construction de logements pour le graphique.

**La construction de logements en Ile-de-France s'inscrit en outre dans une gouvernance évolutive qui, à ce jour, n'est pas stabilisée.** La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) a prévu de transférer à la Métropole du Grand Paris (MGP) la responsabilité de la politique du logement. Ce transfert ne sera toutefois effectif qu'après l'adoption définitive par la MGP d'un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) qui tiendra lieu de PLH pour les 131 communes de la MGP et leurs 7,2 millions d'habitants. La procédure d'adoption engagée en 2017 est toujours en cours, les PLH existants restant en vigueur dans l'intervalle.

**Enfin, le contexte actuel est à l'origine de dynamiques ambivalentes pour le logement en Ile-de-France.** La région n'échappe pas au mouvement plus général dans le contexte post-crise sanitaire qui voit une partie des habitants des centres densément peuplés chercher à s'échapper vers des territoires périurbains, voire des agglomérations de plus petite taille. Bénéficiant du développement du télétravail qui rend ce mouvement possible, ces ménages rechercheraient des conditions de logement et de vie plus favorables. Le cœur de la région y est particulièrement exposé dans la mesure où le niveau des prix conduits à réaliser des économies, par exemple sur la surface des pièces ou les volumes disponibles pour le rangement, et plus généralement sur le confort d'usage des logements neufs, afin de concilier le coût des programmes avec les ressources des ménages<sup>18</sup>.

En sens contraire, le contexte des nouvelles gares des lignes du Grand Paris Express crée de nouvelles opportunités de développement de l'habitat dans des territoires proches du cœur de l'agglomération qui vont prochainement bénéficier d'une bonne desserte par les transports en commun.

Les mesures spécifiques, ou les conditions d'application particulières de mesures plus générales, qui seraient de nature à répondre au contexte particulier de l'Ile-de-France seront abordées dans le tome 2 de ce rapport.

#### **1.4. Si la mobilisation du parc existant a toute sa place dans une politique de l'offre, la construction neuve conserve un rôle essentiel dans les zones tendues**

**Comme l'y invite la lettre de mission du Premier ministre, la commission a particulièrement axé ses travaux sur la construction de logements neufs. Pour autant, ses membres ont pleinement conscience que la mobilisation du parc existant doit contribuer également à l'accroissement de l'offre de logements.**

Construction et mobilisation du parc existant ne doivent d'ailleurs pas être opposées de façon trop absolue. Les statistiques publiques de la construction dénombrent l'ensemble des logements créés, qu'ils proviennent d'un bâtiment neuf ou de travaux portant sur un immeuble existant (transformation de bureaux ou autres locaux en logements, regroupements ou divisions de logements existants, aménagements de logements dans des combles ou des parties communes, surélévation...). D'un point de vue fiscal, les travaux de réhabilitation lourds sont assimilés à la construction neuve, leur livraison étant ainsi soumise à la TVA<sup>19</sup>. Enfin certains immeubles nouvellement construits font suite à la démolition d'immeubles existants dont la réhabilitation n'était pas possible (construction sur l'emprise d'un immeuble démolî tel que par exemple un immeuble reconnu insalubre de façon irrémédiable dans le cadre d'une procédure de résorption de l'habitat insalubre ou RHI).

---

<sup>18</sup> Cf. Etude IDHEAL (Institut des Hautes Études pour l'Action dans le Logement), *Nos logements, des lieux à ménager* Étude sur la qualité d'usage des logements collectifs construits en Ile-de-France entre 2000 et 2020, août 2021 ([lien](#))

<sup>19</sup> Article 257 du code général des impôts ([lien](#)).

Certains logements sont en outre laissés vacants par leurs propriétaires pour de nombreuses raisons. Une partie de cette vacance qualifiée de frictionnelle (intervalle entre deux occupations, dont le temps de la remise en état éventuelle ou l'attente d'une démolition) ne laisse pas de prise à l'action publique.

En revanche, des politiques nationales et locales sont mises en œuvre pour mobiliser le parc soumis à une vacance structurelle : régime fiscal de faveur sur les revenus fonciers, en contrepartie d'une modération des loyers et de plafonds de ressources applicables aux locataires, pour convaincre les propriétaires de mettre les logements en location (dispositif Louez Abordable), mise en place d'opérateurs pour accompagner les maîtres d'ouvrage et de subventions publiques pour la réalisation des travaux d'amélioration nécessaires (aides de l'Anah complétées par les collectivités locales).

La commission ne s'interdit pas de proposer, dans le tome 2 de ce rapport, des mesures pour améliorer ces dispositifs. Elle a également le souci que le soutien à la construction ne se traduise pas sur certains territoires par un développement excessif de l'offre qui conduirait par exemple à la désertification de centres anciens (cf. partie 2.2.2. *infra*).

## 2. Dans ce contexte, il s'agit d'abord de lever les réticences locales à la construction, en déployant un discours politique offensif et des mesures financières ciblées

### 2.1. La densification du cadre de vie suscite des oppositions fortes au niveau local, qui appellent un discours politique clair pour revaloriser l'acte de construire

**L'accueil de nouveaux habitants et la densification qui en résultent sont de plus en plus difficilement acceptés au niveau local<sup>20</sup>.** Les échanges menés au sein de la commission ont permis d'identifier clairement une opposition grandissante à la construction de logements en zones tendues. L'acceptabilité est, plus que jamais, une dimension essentielle de la faisabilité des projets.

Les habitants des métropoles sont de plus en plus réticents à accepter une densification supplémentaire de leur cadre de vie. Ces réticences ont de multiples motifs, qui jouent pêle-mêle. Dans certains cas, elles procèdent d'une sorte de malthusiannisme, d'une volonté d'entre soi, d'une crainte de voir son environnement immédiat se détériorer. Dans d'autres, l'opposition provient de préoccupations environnementales. Celles-ci peuvent en effet conduire à des raccourcis à l'issue desquels la moindre construction, quel que soit son contexte urbain ou ses caractéristiques, est perçue comme anti-écologique, contradictoire avec une exigence de sobriété. L'objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN) en 2050 peut en particulier faire l'objet d'incompréhensions : il est parfois interprété de manière excessive comme un objectif immédiat de « zéro artificialisation brute ». Une certaine fatigue vis-à-vis du mode de vie urbain nourrit également les oppositions locales à la construction. La petitesse et la mauvaise qualité de certains logements, la congestion des infrastructures et en particulier des transports alimentent un refus instinctif et, somme toute, compréhensible de tout projet de densification. Il est d'ailleurs probable que la crise sanitaire ait accentué ce phénomène. Les confinements successifs ont fait apparaître, avec une acuité renouvelée, certaines limites ou défauts des logements et des environnements urbains, ils ont renforcé un besoin d'espace, un besoin de respirer.

Ces attentes de la population influencent nécessairement les décisions et les discours des responsables politiques locaux. Les membres de la commission font unanimement le constat d'une difficulté grandissante des élus, quelle que soit leur appartenance politique, à porter devant leur population un programme de « maire bâtisseur ». Les élections municipales de 2020 ont montré tout le potentiel de candidatures appelant à un arrêt des constructions.

Dans certains cas extrêmes, la réticence croissante de la population peut également se traduire par une hystérisation du débat sur le logement. La concertation sur les projets d'accueil de populations nouvelles se heurte à des positions de plus en plus tranchées, un rejet de la parole institutionnelle, une difficulté à s'écouter. Les réseaux sociaux et les pétitions en ligne donnent une visibilité plus grande aux opposants les plus virulents. À côté des opposants traditionnels qui déplacent le plus souvent leur action sur le terrain contentieux émergent ainsi des acteurs nouveaux. Dans ces conditions le consensus est plus difficile à construire.

---

<sup>20</sup> L'UNIOPS estime toutefois que « sans sous-estimer [ces obstacles locaux], ..., il y a surtout un hiatus entre les revenus des ménages et la hausse du coût global du logement. »

Finalement, ces oppositions locales concourent à un renversement du débat sur le logement. Alors que les « besoins en logement » devraient être le point de départ de la réflexion, ce sont souvent les « capacités d'accueil » qui sont désormais mises en avant. Implicitement, une telle posture revient à considérer qu'il n'y a pas trop peu de logements mais simplement trop d'habitants à loger. Elle relève d'une approche ultra-locale, incompatible avec les défis sociaux et environnementaux qui apparaissent à l'échelle nationale.

**Dans ce contexte, un effort global apparaît nécessaire pour réhabiliter l'acte de construire et d'accueillir des populations nouvelles, là où se situent les besoins en logement.** Un discours politique offensif doit être déployé afin de promouvoir la construction de logements en zones tendues.

Il faut d'abord affirmer qu'une densité heureuse est possible. Beaucoup des conditions de celle-ci sont connues, d'autres sont encore à définir. En février 2021, la ministre du logement a lancé la démarche « Habiter la France de demain » qui vise à justement identifier les solutions de quatre défis clés pour l'avenir des villes françaises : la sobriété, la résilience, l'inclusion et la production. Le premier axe de travail concerne la conception du cadre de vie à ses différentes échelles, du logement à la ville en passant par le bâtiment et le quartier. Des logements plus grands, mieux pensé et de meilleure qualité, des espaces urbains aménagés, des infrastructures de transport bien dimensionnées sont indispensables pour permettre à chacun de s'épanouir dans un cadre urbain dense.

Il faut également assumer la profonde convergence entre densification et préoccupations environnementales. L'accueil de nouveaux habitants dans des espaces d'ores et déjà urbanisés est la seule solution pour concilier des besoins de logement en progression et la nécessité de préserver une ressource foncière finie. La sobriété et en particulier la lutte contre l'artificialisation des sols impliquent un effort de densification de l'habitat.

Il convient enfin de rappeler le devoir social de chacun vis-à-vis de toutes celles et ceux qui ont besoin d'un logement. Toutes les communes de France sont solidairement responsables du logement de la population nationale et chacune doit y prendre sa part. Les comportements malthusiens doivent être dénoncés comme des démarches égoïstes, face auxquelles il n'est pas de solution équitable aux défis nationaux.

Chacun des éléments de ce discours a vocation à être déployé largement, à l'attention de l'ensemble des responsables politiques nationaux et locaux mais aussi directement à l'attention de la population. La commission affirme clairement la nécessité et la noblesse de l'acte de construire et d'accueillir des populations nouvelles. Bien sûr, elle appelle d'abord l'Etat à relayer ce discours offensif. Mais plus largement, elle forme le vœu que cet appel soit repris par l'ensemble des parties prenantes, issues des pouvoirs publics comme de la société civile.

**Proposition n° 1 : Déployer un discours politique offensif afin de réhabiliter l'acte de construire.**

## 2.2. Face à la diminution des recettes communales associées à l'accueil de nouveaux habitants, des mesures financières ciblées sont nécessaires

### 2.2.1. Des marges de manœuvres financières réduites pour accompagner le développement de l'offre de logements

**Pour le compte de la commission, le cabinet FCL Gérer la Cité a conduit une étude visant à objectiver le bilan financier de la construction de logements et de l'accueil de nouveaux habitants pour les communes.** Ce travail a porté sur deux dimensions : le bilan des opérations d'aménagement d'une part et l'impact de la construction de logements sur les dépenses et recettes pérennes d'autre part. L'étude complète du cabinet FCL est annexée au présent rapport.

**Ce travail a permis en premier lieu de quantifier l'impact, pour les communes et intercommunalités, de l'accueil de population sur leurs dépenses d'aménagement et d'équipements.** Les collectivités sont sollicitées pour assurer l'équilibre d'opérations d'aménagement de plus en plus contraintes économiquement. Les coûts liés aux acquisitions foncières et aux travaux augmentent dans un contexte où les gisements de fonciers se concentrent sur des terrains déjà artificialisés. Les coûts de création des équipements publics peuvent aussi augmenter du fait de l'élévation des performances techniques et environnementales. Du côté des recettes, les cessions de droit à construire constituent la ressource principale des opérations d'aménagement, mais ils sont contraints dans le cadre des débats sur la densité et d'une volonté de maîtriser les prix de sortie des logements. Dans ce contexte, le bouclage financier des opérations repose sur la capacité des collectivités locales à financer une participation d'équilibre et/ou à subventionner les équipements publics. Les contraintes financières des collectivités peuvent conduire à l'abandon ou au rééchelonnement dans le temps des opérations, fragilisant l'offre de logements neufs en bout de chaîne.

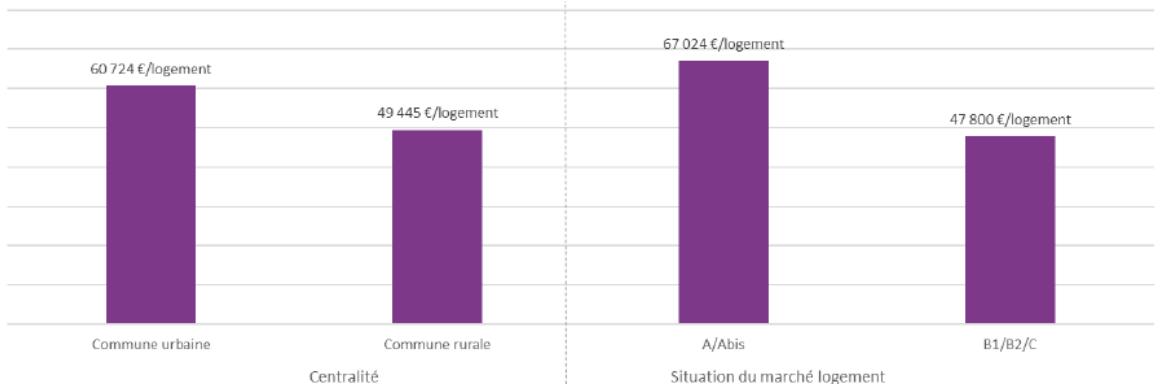
Pour objectiver et chiffrer ces phénomènes, 71 opérations d'aménagement représentant 70 000 logements sont été analysées. Ces cas sont issus des projets accompagnés par le cabinet FCL (43), des opérations candidates au fonds friches (24) et d'autres conduites par des EPA et transmises par la DHUP (4). La majorité de ces opérations est située en zones tendues (36 en zones A bis et A, 21 en zones B1 et B2, 14 en zone C). 51 opérations se situent en zones centres ou couronnes urbaines tandis que 20 se situent dans des communes périurbaines ou rurales. 57 opérations relèvent d'une zone d'aménagement concertée (ZAC) et 10 d'un permis d'aménager. 4 opérations se déplient en diffus.

L'analyse aboutit aux constats suivants :

- ♦ le coût complet des opérations est, comme attendu, plus important en cœur d'agglomération et en zones tendues (cf. graphiques 9 et 10) : au sein des centralités urbaines, le total des dépenses à la charge de l'opération d'aménagement est supérieur de 23 % au niveau constaté dans les communes rurales. L'écart est plus prononcé encore entre les zones A bis et A d'une part et le reste du territoire d'autre part (+ 40 %). La variation des coûts selon la centralité ou la tension sur le marché de l'immobilier s'explique essentiellement par les acquisitions foncières ;
- ♦ du côté des recettes (cf. graphique 11), les subventions et participations viennent compenser en zones détendues le niveau plus faible des charges foncières. Il est à noter que l'origine des subventions varie en fonction de la centralité et de la tension : les collectivités urbaines en secteur tendu parviennent à mobiliser plus de financements externes, grâce à leurs capacités d'ingénierie de projet ;

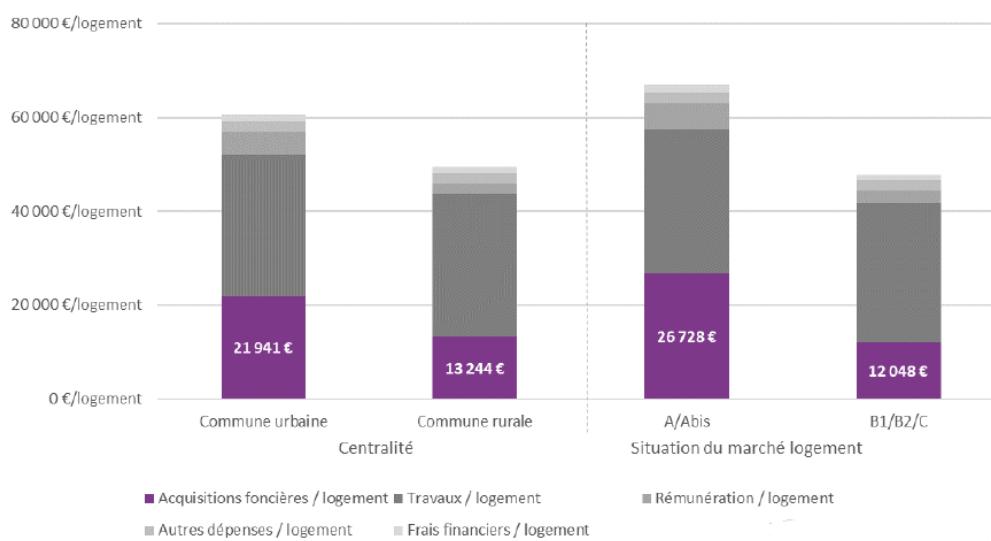
- finalement, le reste à charge pour la collectivité apparaît important et ce, quel que soit le contexte de centralité et de tension sur le marché immobilier (cf. graphique 12). Ce reste à charge se traduit par une participation d'équilibre ou par le financement de certains équipements sur le budget de la collectivité<sup>21</sup>. En zone très tendue (A bis et A), les recettes importantes tirées de la cession des droits sont neutralisées par les coûts d'acquisitions foncières.

**Graphique 9 : Coût complet de l'opération d'aménagement par logement**



*Source : FCL Gérer la Cité.*

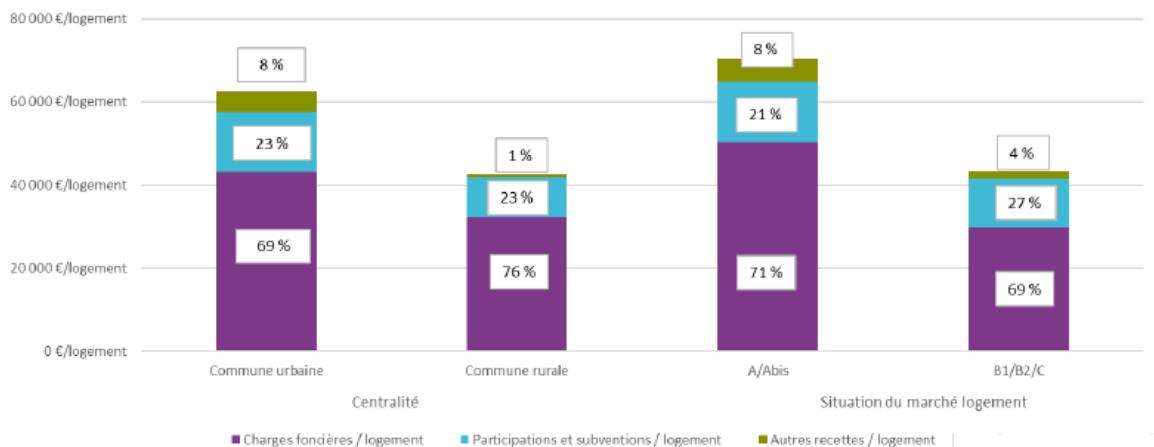
**Graphique 10 : Coût des acquisitions foncières par logement**



*Source : FCL Gérer la Cité.*

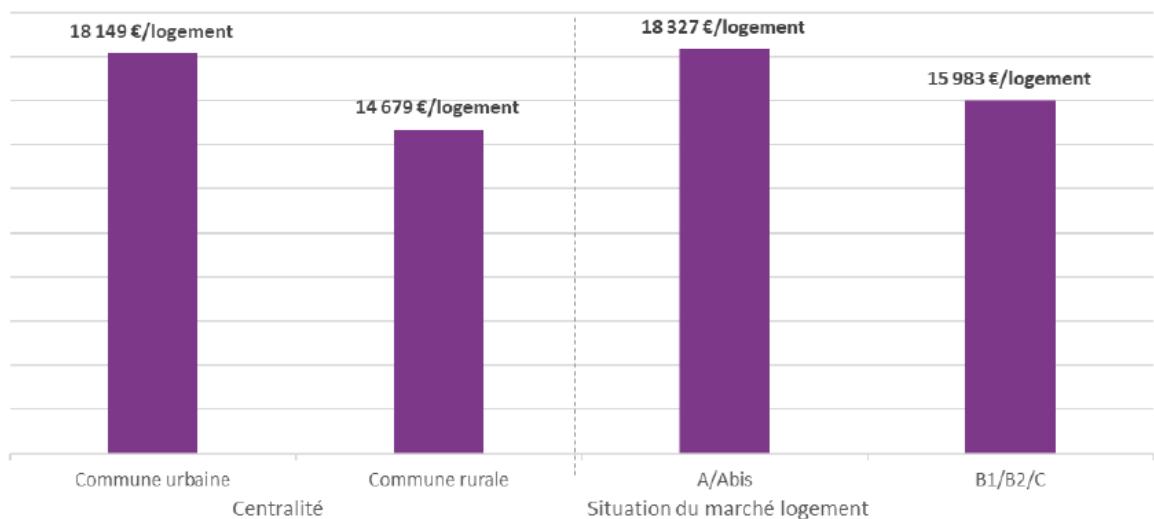
<sup>21</sup> L'ajustement des bilans en phase de montage se fait en grande partie sur le contenu du programme des équipements publics mis à la charge de l'opération. Dans une perspective de comparaison des opérations et du coût consolidé que représente pour la collectivité l'accueil d'un logement, un retraitement est opéré. Lorsqu'il n'est pas financé par l'opération, l'investissement pour la création des équipements scolaires (maternelle et élémentaire) à la charge de la collectivité pour l'accueil de la population nouvelle est consolidé avec les participations et subventions versées à l'opération.

**Graphique 11 : Structure des recettes d'aménagement par logement**



Source : FCL Gérer la Cité.

**Graphique 12 : Reste à charge pour la collectivité par logement**



Source : FCL Gérer la Cité.

**En second lieu, l'étude du cabinet FCL a permis d'analyser l'impact de l'accueil de population sur les recettes et dépenses récurrentes des communes et intercommunalités.** Ces analyses démontrent que les dernières réformes de la fiscalité locale ont réduit les moyens financiers laissés aux maires pour faire face à l'arrivée de populations nouvelles. De manière générale, le lien fiscal entre le maire et les nouveaux habitants de sa commune s'est distendu.

Plus précisément, trois constats de fond peuvent être tirées de l'étude du cabinet FCL<sup>22</sup> :

<sup>22</sup> Cette section de l'étude est également jointe au présent rapport. Elle fournit d'utiles précisions quant à la méthodologie utilisée, les hypothèses formulées et les résultats obtenus.

(i) La suppression de la taxe d'habitation (TH), bien qu'elle ait été compensée « à l'euro près » pour le stock, a réduit les recettes fiscales associées à chaque nouveau logement, en particulier mais pas seulement dans le parc social<sup>23</sup>. Il n'est pas question pour la commission d'affirmer que la réforme aurait induit une perte globale de ressources pour les collectivités : la suppression de la TH a bien été compensée par une recette au moins égale en montant et, surtout, dynamique dans le temps, à savoir la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Cependant, l'assiette de cette recette n'étant pas limitée aux logements (contrairement à celle de la TH), il en résulte une baisse du rendement fiscal marginal de chaque nouveau logement autorisé.

Cet effet est évidemment exacerbé dans le champ du logement social, qui bénéficie d'exonérations de TFPB pouvant aller de 15 à 30 ans, quasiment non-compensée par l'Etat. Pour presque la totalité des communes (92 %), les recettes fiscales induites par un nouveau logement social lors de sa mise en service ont baissé de plus de 80 % du fait de la réforme (cf. tableau 2). Ce constat vaut quelle que soit la zone de tension même s'il est encore plus marqué dans les territoires les plus tendus<sup>24</sup>.

Une telle érosion du lien fiscal s'observe également dans le secteur du logement libre. Pour la quasi-totalité des communes (86 %), un nouveau logement de ce type génère un produit fiscal inférieur à ce qu'il aurait été sans la suppression de la TH (cf. tableau 3). Dans les zones tendues, cette proportion est plus élevée encore (100 % en zone A bis, 98 % en zone A et 95 % en zone B1)<sup>25</sup>.

Si l'on fait l'hypothèse d'un programme de 1 000 logements (dont 25 % de logements sociaux) permettant d'accueillir 2 500 nouveaux habitants, l'ensemble des recettes additionnelles hors péréquation baisserait significativement du fait de la réforme : la perte est supérieure à 10 % pour 85 % des communes (cf. tableau 4). En zone tendue, cette proportion oscille entre 100 % (A bis) et 98 % (B1)<sup>26</sup>.

En réalité, la réforme de la TH introduit un biais en faveur de la construction de locaux d'activités et en défaveur du logement. Elle induit une minoration des recettes induites par les nouveaux programmes de logements, alors que celles induites par les nouveaux locaux d'activité augmentent. Pour ces derniers en effet, la nouvelle perception de la TFPB départementale ne fait pas suite à la perte d'une recette fiscale, comme la TH dans le cas des logements.

De ce point de vue, la perte de recettes liée à la suppression de la TH peut être traduite en surface de locaux d'activités nécessaires pour la compenser. Le cabinet FCL a mené cet exercice théorique afin d'éclairer les contraintes qui pèsent sur les choix de construction des maires. Les surfaces de bureaux à construire pour compenser la baisse du rendement fiscal d'un programme de 1 000 logements seraient très importantes : plus de 10 000 m<sup>2</sup> pour 87 % des communes selon des hypothèses restrictives<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Pour mémoire, la suppression de la TH concerne les résidences principales. Elle est progressive jusqu'en 2023 pour les contribuables, mais l'année de modification du panier de recettes pour les communes est 2021 (la TH encore payée par certains contribuables est perçue par l'Etat pendant cette période transitoire).

<sup>24</sup> Etude FCL en annexe.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Ibid.

**Tableau 2 : Evolution des recettes fiscales induites par la création d'un logement social avant et après la réforme de la TH**

	Diminution de recettes liée à la suppression de la TH : 1 logement "social" à la valeur locative moyenne			
	Ensemble de l'échantillon	Communes de plus de 5 000 habitants		
Perte de plus de 95%	425	1%	52	2%
Perte comprise entre 90% et 95%	12 861	37%	1 237	52%
Perte comprise entre 85% et 90%	13 491	39%	839	35%
Perte comprise entre 80% et 85%	5 187	15%	184	8%
Perte comprise entre 75% et 80%	1 663	5%	40	2%
Perte inférieure à 75%	1 216	3%	26	1%
<b>Total</b>	<b>34 843</b>	<b>100%</b>	<b>2 378</b>	<b>100%</b>

*Source : FCL Gérer la cité.*

**Tableau 3 : Evolution des recettes fiscales induites par la création d'un logement « libre » avant et après la réforme de la TH**

	Diminution de recettes liée à la suppression de la TH : 1 logement "libre" à la valeur locative moyenne			
	Ensemble de l'échantillon	Communes de plus de 5 000 habitants		
Perte de plus de 40%	1 573	5%	79	3%
Perte comprise entre 30% et 40%	2 321	7%	181	8%
Perte comprise entre 20% et 30%	5 424	16%	547	23%
Perte comprise entre 10% et 20%	10 048	29%	998	42%
Perte comprise entre 0% et 10%	10 728	31%	536	23%
Gain	4 749	14%	37	2%
<b>Total</b>	<b>34 843</b>	<b>100%</b>	<b>2 378</b>	<b>100%</b>

*Source : FCL Gérer la cité.*

**Tableau 4 : Evolution de l'ensemble des recettes additionnelles (hors péréquation) générées par un programme de 1 000 logement avant et après la réforme de la TH**

	Diminution de recettes liée à la suppression de la TH : simulation programme 1 000 logements			
	Ensemble de l'échantillon	Communes de plus de 5 000 habitants		
Perte de plus de 40%	385	1%	46	2%
Perte comprise entre 30% et 40%	2 147	6%	281	12%
Perte comprise entre 20% et 30%	10 015	29%	1 239	52%
Perte comprise entre 10% et 20%	17 300	50%	781	33%
Perte comprise entre 0% et 10%	3 407	10%	24	1%
Gain	1 589	5%	7	0%
<b>Total</b>	<b>34 843</b>	<b>100%</b>	<b>2 378</b>	<b>100%</b>

*Source : FCL Gérer la cité.*

(ii) La réforme de la fiscalité locale a également accru le décalage dans le temps entre l'arrivée de la population et la perception des recettes récurrentes.

Deux facteurs de décalages, qui existaient avant la suppression de la TH, persistent :

- les populations légales, qui servent de référence au calcul des dotations, correspondent aux populations estimées de N-3 ;
- les locaux ne sont fiscalisés que s'ils sont existants au 1<sup>er</sup> janvier : toute livraison en cours d'année induit une fiscalisation l'année suivante.

Mais un nouveau facteur de décalage s'est ajouté. La TH, qui était perçue dès l'année suivant la livraison du logement, a été remplacée par la part départementale de la TFPB. Or, les logements nouveaux sont de droit exonérés de TFPB pendant 2 ans. À l'issue de la réforme, les communes ont conservé leur faculté de supprimer cette exonération pour la part de TFPB qui leur était déjà affectée mais elles n'ont pas été autorisées à supprimer l'exonération pour la part anciennement départementale<sup>28</sup>. Une recette immédiate a ainsi été remplacée par une recette décalée de 2 ans.

(iii) Conjuguée au maintien de dépenses importantes, la baisse des recettes associées au nouveaux logements aboutit à une détérioration significative du bilan financier de l'accueil de populations nouvelles. Si l'on déduit les coûts scolaires des recettes associées à l'opération de 1 000 logements<sup>29</sup>, le solde est très faible et même négatif pour 91 % des communes (cf. tableau 5). Cette proportion est certes plus faible dans les zones les plus tendues (entre 49 et 88 %)<sup>30</sup>, compte tenu de valeurs locatives plus élevées. Il convient toutefois de rappeler que seules les dépenses scolaires sont ici prises en compte. Il en résulte qu'un solde positif n'implique pas nécessairement l'équilibre de l'opération pour la commune.

En d'autres termes, l'accueil de ces 1 000 nouveaux logements place la commune devant une alternative :

- générer d'autres recettes fiscales en accueillant de nouvelles activités économiques ;
- ou absorber le besoin de financement sur son budget existant. Or, toutes les communes ne sont pas en capacité de le faire, du fait la fragilité d'une partie d'entre elles en section de fonctionnement<sup>31</sup>.

**Tableau 5 : Solde entre les recettes et les dépenses scolaires associées à une opération de 1 000 logements**

	Simulation programme 1 000 logements : solde entre les recettes récurrentes hors péréquation et les coûts			
	Ensemble de l'échantillon	Communes de plus de 5 000 habitants		
Solde négatif	31 807	91%	1 130	48%
Solde compris entre 0 K€ et 50 K€	866	2%	229	10%
Solde compris entre 50 K€ et 100 K€	627	2%	197	8%
Solde compris entre 100 K€ et 150 K€	466	1%	180	8%
Solde compris entre 150 K€ et 200 K€	294	1%	139	6%
Solde de plus de 200 K€	783	2%	503	21%
<b>Total</b>	<b>34 843</b>	<b>100%</b>	<b>2 378</b>	<b>100%</b>

*Source : FCL Gérer la Cité.*

<sup>28</sup> Article 1383 du code général des imôts (CGI).

<sup>29</sup> Il est fait l'hypothèse d'environ 300 nouveaux habitants scolarisés en pré-élémentaire et en élémentaire et de coûts par élève égaux aux coûts moyens issus des comptes 2019 de l'éducation publiés par le ministère de l'Education nationale (DEPP).

<sup>30</sup> Etude FCL en annexe

<sup>31</sup> Il doit être noté que les simulations réalisées par le cabinet FCL s'appuient sur une valeur locative des nouveaux logements égale à la valeur locative moyenne sur le territoire de la commune. L'étude complète offre une analyse de sensibilité des résultats à cette hypothèse. Elle aboutit au constat d'une sensibilité faible : si l'on retient une valeur locative supérieure de 15 % à la valeur locative moyenne, le solde de l'opération de 1 000 logements reste négatif pour 86% des communes (contre 91 % dans le scénario central), la perte de recettes induite pour un logement social reste supérieure à 80 % pour 93 % des communes (contre 92 %) et celle induite pour un logement libre est supérieure à 10 % pour 88 % des communes (contre 86 %).

## 2.2.2. Un contrat local pour le logement

**Face à cette attrition des marges de manœuvre financières laissées aux maires pour accueillir des populations nouvelles, un soutien spécifique de l'Etat existe d'ores et déjà : l'aide à la relance de la construction durable (ARCD).** Prévue par le plan de relance, elle consiste en un versement automatique à destination des communes d'une somme de 100 € pour chaque m<sup>2</sup> autorisé au-dessus d'un seuil de densité défini. Les communes carencées au titre de la loi SRU sont exclues du dispositif. Une enveloppe de 350 M€ était initialement allouée pour financer les aides associées aux autorisations délivrées entre septembre 2020 et août 2022. Sur les huit premiers mois de l'année 2020-2021, 1 509 autorisations d'urbanisme ont été aidées pour 40 607 logements répartis dans 879 communes et un coût pour l'Etat de 88,57 M€.

**Mais cet outil, bien qu'utile, pâtit de plusieurs limites.** En particulier, il gagnerait à être amélioré sur trois plans :

- ♦ le ciblage sur des territoires prioritaires pourrait être renforcé. Selon les premières données transmises à la commission, 28% de l'aide bénéficie à des communes situées en zone détendue. Au regard des besoins constatés en zones tendues, une réorientation de l'aide sur ces communes permettrait un meilleur usage des moyens alloués ;
- ♦ la visibilité de l'aide pour les maires gagnerait également à être améliorée afin de garantir son effet déclencheur : l'ARCD est en effet accordée automatiquement sur la base des autorisations de construire délivrées sur une période d'un an, sans que les maires en soient forcément conscients ;
- ♦ l'adaptation du montant pourrait également être nécessaire pour mieux correspondre au coût en investissement de l'accueil de population.

**Pour lever ces limites, la commission propose de transformer l'ARCD en un dispositif contractuel territorialisé, introduit sous un format simplifié dès 2022.**

L'objectif du dispositif serait recentré sur le soutien à la construction de logements en zones tendues. Il se rapprocherait ainsi de l'aide aux maires bâtisseurs, *modulo* diverses adaptations visant à tirer les enseignements de cette expérience (cf. encadré 1). La densification ne constituerait plus la base de calcul du montant de l'aide. Mais elle serait soutenue de fait car souvent inévitable pour construire en zones tendues. Elle pourrait également faire l'objet de plusieurs garanties dans les règles de déclenchement de l'aide (cf. *infra*).

L'automaticité de l'ARCD serait abandonnée, au profit d'une approche contractuelle. Les parties au contrat seraient limitées dans un premier temps au préfet de département, à l'EPCI (porteur du PLH voir du PLUi) et aux communes qui le composent (compétentes pour délivrer les autorisations d'urbanisme). Pour accélérer la mise en œuvre du dispositif, il est recommandé de s'appuyer sur un contrat *ad hoc*.

L'attribution de l'aide de l'Etat serait fonction des objectifs locaux définis par chaque contrat, dans le respect des règles nationales.

Le premier objet du contrat serait de définir une vision partagée des besoins en logements sur le territoire, notamment au regard du lien emploi logement. Le risque est grand que les données manquent dans certains territoires pour l'évaluation précise des besoins : dans ces cas, les cibles pourront être simplement définies en fonction des niveaux observées dans les années précédentes. Le champ de ces objectifs devrait dépasser la construction neuve pour concerter également la réduction de la vacance de longue durée. L'atteinte de ces cibles déclencherait le paiement de l'aide de l'Etat aux EPCI et communes signataires.

Plusieurs règles auraient vocation à être inscrites dans le décret de fixation des modalités d'octroi de l'aide et dans une circulaire encadrant la négociation des contrats par les préfets :

- ♦ afin de faciliter le déploiement du dispositif, il est proposé de prévoir un paiement forfaitaire simple pour chaque logement autorisé au-delà d'un taux de construction. À la différence de l'aide aux maires bâtisseurs (cf. encadré 1), ce taux serait défini au niveau local, en fonction des besoins estimés ou, à défaut, de la dynamique passée ;
- ♦ le montant de l'aide devrait être défini en fonction des moyens alloués au niveau national et des territoires identifiés comme prioritaires. À titre de comparaison, le montant de l'aide aux maires bâtisseurs était de 1 570 € par logement<sup>32</sup>. Une majoration pourrait être prévue dans certains cas, par exemple s'il s'agit d'une opération de transformation de bureaux en logement ou de logement social ;
- ♦ des garanties fortes devraient être prévues afin d'éviter de financer des constructions insuffisamment denses. Il pourrait notamment être envisagé de ne pas décompter pour le calcul de l'aide certains logements dont la construction ne correspond pas aux orientations affichées en matière de maîtrise de l'étalement urbain.

Le dispositif serait ciblé sur les zones caractérisées par les plus forts besoins en logements, sans suivre strictement le zonage existant. Pour ce faire, l'enveloppe nationale pourrait être allouée à partir d'une identification descendante des territoires prioritaires : le ministère sélectionnerait les régions éligibles et les préfets de ces régions identifieraient les intercommunalités cibles. L'objectif d'un tel mode de répartition serait de conserver la plus grande souplesse possible, afin de concentrer l'aide sur des territoires prioritaires.

S'agissant du coût budgétaire, il est recommandé d'investir dans ce dispositif *a minima* le reste de l'enveloppe initialement dédiée à l'ARCD soit environ 200 M€<sup>33</sup>, sur une ou deux années.

Enfin il doit être noté qu'au-delà de l'aide de l'Etat, le contrat local offrira, à toutes les parties prenantes, une information transparente sur les besoins en logement et les réalisations effectives. Il conviendra en particulier que soit diffusée largement la comparaison, pour chaque commune, entre, d'une part, les besoins objectivés par le contrat et, d'autre part, le rythme effectif de construction, mesuré par des indicateurs simples.

**Compte tenu de l'urgence d'une relance de la construction dans les zones tendues, il est recommandé de conclure ces contrats simplifiés au plus vite, avant le début de l'année 2022.** En parallèle de l'examen du PLF, le ministère du logement construirait une première répartition nationale des crédits dans l'objectif d'une notification indicative aux préfets de région dans le courant du mois d'octobre. Les modalités de déclenchement de l'aide devraient également être élaborées par le ministère du logement avant la fin de l'année. En temps masqué, il reviendrait aux préfets de région d'identifier les départements et les zones concernées. Sur cette base, les préfets de départements pourraient conduire les négociations avec les collectivités avant la fin de l'année.

**Proposition n° 2 : Instaurer, en lieu et place de l'ARCD, un contrat local entre l'Etat, l'intercommunalité et les communes dans les zones les plus tendues. Ce contrat fixerait des objectifs en fonction des besoins en logement. L'atteinte des objectifs déclencherait le versement d'une aide de l'Etat.**

---

<sup>32</sup> Selon la DG Trésor, un tel niveau d'aide permettait de financer la dépense d'investissement induite par un ménage sur 2 ans (les dépenses annuelles d'investissement des communes éligibles au dispositif étaient de 738 € en moyenne par ménage en 2016).

<sup>33</sup> Selon les informations transmises à la commission, les données de décaissement de l'ARCD sur les 8 premiers mois de 2021 laissent envisager une consommation de l'enveloppe en fin d'année à hauteur de 133 M€ (sur 350 M€ prévues par le plan de relance).

**À partir de 2024 et dans les années qui suivent, le dispositif gagnerait à être perfectionné.** Les objectifs seraient affinés en fonction d'une évaluation plus précise des besoins. Une latitude plus importante pourrait le cas échéant être laissée au préfet pour concevoir, en lien avec les élus, les modalités de calcul de l'aide les plus incitatives. Le contenu du contrat pourrait s'étendre au-delà de l'aide de l'Etat aux communes et EPCI pour organiser également un meilleur partage des ressources entre les communes de l'intercommunalité (malus pour défaut de construction ou transferts pérennes), la mobilisation conjointe de l'ensemble du foncier public détenu par l'Etat, par ses établissements et par les collectivités territoriales ou encore l'encadrement des « chartes promoteurs ». D'autres acteurs pourraient ainsi être associés aux contrats : les établissements publics de l'Etat disposant d'entreprises importantes sur le territoire, les EPF et EPA, les principaux promoteurs et aménageurs privés, les bailleurs sociaux, le cas échéant la Banque des Territoires.

Surtout le rattachement des contrats à un vecteur existant devraient être recherché afin de clarifier le paysage pour les élus. Une intégration aux contrats de relance et de transition écologique (CRTE) pourrait être envisagée. Une autre option, peut-être plus visible pour les élus, pourrait consister à modifier la nature du programme local de l'habitat (PLH) afin de lui conférer dans certains cas un caractère contractuel.

Le second tome du rapport de la commission approfondira ces pistes.

#### Encadré 1 : Bilan de l'aide aux maires bâtisseurs (AMB)

La proposition formulée par la commission s'inspire de l'aide aux maires bâtisseurs tout en s'efforçant de dépasser les limites du dispositif mis en évidence par son évaluation.

Créé par le décret n° 2015-734<sup>34</sup>, l'aide aux maires bâtisseurs concernait exclusivement les communes des zones tendues, au potentiel financier inférieur à un plafond et ne faisant pas l'objet d'un arrêté de carence au titre de la loi SRU. Une aide automatique était versée par l'Etat aux communes dont le nombre de permis de construire octroyés, rapporté au nombre de logements, était supérieur à un taux national fixé réglementairement. En 2016, 81 M€ avait été versés au titre de l'effort de construction constaté en 2015. Le dispositif a été supprimé en 2016.

L'évaluation ex post du dispositif conduite par la DG Trésor en octobre 2018 conclut à un effet causal positif de l'aide sur les autorisations délivrées. Le taux, pondéré par la taille du parc de chaque commune, aurait augmenté en moyenne de 0,32 pts en 2015 dans les communes bénéficiaires à cause de l'effet incitatif du dispositif. Ce taux étant de 2,1 % en 2015 dans les communes éligibles, cela représentait une augmentation moyenne de 18 %, soit, en nombre de logements autorisés supplémentaires, une hausse d'environ 13 000 logements au niveau national.

**Graphique 13 : Taux de construction moyen pondéré par le nombre de logements (impact causal de l'aide aux maires bâtisseurs)**



*Source : DG Trésor, évaluation ex post du dispositif d'aides aux maires bâtisseurs.*

<sup>34</sup> ([lien](#))

L'évaluation transmise par la DG Trésor identifie toutefois des pistes d'amélioration du dispositif. Elle fait état d'un défaut de ciblage (notamment en matière de densité des logements ou de dynamisme démographique des communes) ainsi que d'un risque d'effets d'aubaine (du fait d'un taux national de construction de référence trop faible).

La proposition de la commission reprend une partie des conditions posées par la DG Trésor à une réintroduction du dispositif.

Source : DG Trésor, commission.

### 2.2.3. Trois mesures pour renforcer le lien fiscal entre la commune et ses habitants

**Les analyses conduites par le cabinet FCL pour le compte de la commission (cf. 2.2.1) démontrent un affaiblissement du lien fiscal entre la commune et ses habitants.** Celui-ci constitue pourtant une des garanties indispensables à une relation directe, saine et responsable entre le maire et les citoyens de sa commune. Au terme d'évolutions spontanées des concours aux collectivités et de réformes de la fiscalité locale, l'accueil de nouveaux habitants est désormais à l'origine de recettes moins importantes qu'auparavant. Dans un contexte déjà marqué par une réticence de la population à voir son cadre de vie se densifier, ce phénomène achève de dévaloriser l'acte de construire. Il s'observe d'abord dans les champs du logement social et intermédiaire, exonérés de TFPB. Mais il concerne également le secteur libre, dont les recettes supplémentaires de taxes foncières sur les nouveaux logements sont inférieures à ce qu'aurait rapporté au total la taxe foncière et la taxe d'habitation avant la réforme. Aussi la commission formule-t-elle trois propositions pour renforcer le lien fiscal entre le maire et ses habitants, quel que soit le statut du logement.

**La première et principale proposition consiste à compenser intégralement les exonérations de TFPB applicables au logement locatif social, pour une durée limitée et dans une perspective de relance.** Pour l'année 2018, la DGFiP estimait le montant de cette exonération à 463 M€ tandis que l'allocation compensatrice s'élevait à 15 M€ (soit un taux de compensation de 3,2 %)<sup>35</sup>. Ce taux s'est progressivement érodé, notamment en raison des mécanismes de limitation de l'enveloppe globale des concours aux collectivités. Le problème a été aggravé pour les communes par le remplacement de la TH par la part de la TFPB qui était perçue par les départements. Les recettes des communes sont certes maintenues à l'euro près à la date de la réforme. Mais la dynamique des recettes fiscales en fonction des constructions de logements sociaux a été modifiée puisque ceux-ci n'apportent plus de recettes nouvelles pendant les 15 à 30 années des exonération de TFPB.

De nombreux membres de la commission – élus locaux notamment – considèrent de longue date que les exonérations de TFPB, dans la mesure où elles constituent un élément essentiel de la politique nationale en faveur du logement social, devrait par principe être compensées intégralement par l'Etat. Dans le cadre de son mandat, la commission dans son ensemble estime que la compensation intégrale de l'exonération est nécessaire pour relancer la construction en zones tendues. Elle permettrait en effet :

- ♦ un soutien spécifique à l'autorisation de logements sociaux, dans le contexte de l'entrée en vigueur de la réforme de la TH ;
- ♦ un soutien à la construction de logements en général, logements libres et logements sociaux étant le plus souvent imbriqués au sein des projets.

---

<sup>35</sup> DGFiP, *Coût pour les collectivités territoriales des mesures d'exonération et d'abattement d'impôts directs locaux*, 2019 (dernières données disponibles en ligne – [lien](#))

Pour réaliser cette compensation, la commission a examiné deux propositions alternatives avant d'en retenir une troisième. La première consistait à supprimer les exonérations et à compenser la perte induite pour les bailleurs par un crédit d'impôt sur les sociétés remboursable. Cette proposition s'inspirait d'une mesure identique déjà envisagée pour le logement intermédiaire (cf. *infra*). Elle présentait l'intérêt d'exclure toute interférence entre la compensation et les mécanismes en vigueur de plafonnement de l'enveloppe globale des concours de l'Etat aux collectivités territoriales. Elle a toutefois l'inconvénient majeur aux yeux de la majorité des membres de la commission de manquer de cohérence et de lisibilité dans un secteur, celui du logement social, qui échappe à l'impôt sur les sociétés. Certains ont également émis des doutes sur la pérennité d'un tel crédit d'impôt.

La deuxième proposition alternative, envisagée par l'Union sociale pour l'habitat (USH), consistait à remplacer l'exonération de 100 % sur 25 ans par une exonération de 50 % sur 50 ans. Les bailleurs consentaient en quelque sorte à une avance de trésorerie au profit des collectivités. Les échanges entre les membres de la commission ont toutefois fait apparaître le besoin d'une évaluation plus approfondie de l'impact d'une telle mesure, qui pourrait se traduire par un prélèvement important et pérenne sur les finances des bailleurs sociaux.

Sur ces fondements, la commission s'en tient à une proposition simple consistant à restaurer la compensation intégrale par l'Etat du coût pour les communes de l'exonération de TFPB applicable au logement social. Deux modalités de mise en œuvre permettraient de concentrer l'effort dans une perspective de relance et de limitation du coût pour l'Etat :

- ♦ la limitation dans le temps : la compensation ne vaudrait de toute évidence que pour le flux de logements neufs et non pour le stock. De surcroît, il est recommandé de prévoir cette compensation, non pas sur les 15 à 30 années des exonérations, mais, par exemple, sur les 5 à 10 premières années de mise en service du logement. Enfin, ce dispositif serait soumis à une clause de revoyure à la fin du mandat municipal actuel, dans le but d'évaluer son impact : en d'autres termes, seuls les logements autorisés entre le 1<sup>er</sup> octobre 2021 et le deuxième trimestre 2026 seraient à ce stade couverts par l'engagement de compensation intégrale par l'Etat ;
- ♦ la limitation dans l'espace : le dispositif pourrait être appliqué par priorité aux zones tendues (A bis, A, B1).

Les premiers travaux de chiffrage amorcés par la commission, en lien avec le ministère de l'économie, des finances et de la relance<sup>36</sup> font apparaître un coût annuel moyen pour l'Etat de 289 M€ sur environ 15 ans à partir de la mise en service des premiers logements concernés. Le coût annuel atteint un point haut à la 10<sup>e</sup> année à 459 M€. Le coût total de la mesure s'élèverait à 4,3 Md€. Ce chiffrage a naturellement vocation à être stabilisé lors de l'examen interministériel des propositions de la commission.

Dans la définition des modalités techniques du dispositif, la commission alerte sur le risque d'érosion de la compensation : il appartiendra à l'Etat de faire en sorte, dans les arbitrages budgétaires successifs, de préserver le montant de cette compensation. Il conviendra de ne pas l'instituer en variable d'ajustement de l'enveloppe normée des concours aux collectivités.

**Proposition n° 3 : Prévoir la compensation intégrale par l'Etat du coût pour les communes des exonérations de TFPB applicables au logement social, pour les logements autorisés durant le mandat municipal actuel et pour les 5 à 10 premières années de service.**

<sup>36</sup> Dans l'hypothèse d'un dispositif applicable aux logements autorisés durant le mandat municipal actuel et d'une durée de compensation pour chaque logement de 10 ans.

**Outre les logements sociaux, le dispositif des logements locatifs intermédiaires réservé aux investisseurs institutionnels institué en 2014<sup>37</sup> bénéficie également d'une exonération de TFPB non compensée par l'Etat.** L'offre nouvelle créée dans le cadre de ce dispositif – 13 376 logements agréés en 2020 - est quantitativement nettement inférieure à la production de logements sociaux. Elle est toutefois en croissance régulière et concentrée exclusivement sur les zones tendues. Dans ces territoires où les loyers de marché sont nettement supérieurs à ceux du parc social, elle répond aux besoins de ménages, jeunes en général qui ne peuvent supporter les loyers du marché libre sans avoir accès au parc social.

Un rapport récent de l'inspection générale des finances (IGF) et du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)<sup>38</sup> a proposé la prise en charge par l'Etat du coût de cette aide fiscale afin de lever les réticences des maires au développement d'un parc intermédiaire sur leur territoire. Dans le contexte propre à ce dispositif, ce rapport propose de transformer l'aide fiscale existante par une nouvelle aide propre à l'Etat. L'exonération de taxe foncière serait ainsi remplacée par un crédit d'impôt sur les sociétés au bénéfice du bailleur. Ce dernier s'acquiterait donc normalement de la TFPB mais il pourrait imputer un crédit d'impôt de montant équivalent sur l'impôt sur les sociétés dont il doit s'acquitter auprès du Trésor Public. En effet, à la différence du logement social, le logement intermédiaire est pleinement soumis à l'impôt sur les sociétés, que le bailleur soit une société purement privée, un bailleur social ou une filiale de bailleur social.

Dans ce contexte, la commission reprend donc à son compte la proposition formulée par le rapport de l'IGF et du CGEDD.

**Proposition n° 4 : Pour les logements locatifs intermédiaires construits et mis en location dans le cadre du dispositif réservé aux investisseurs institutionnels, remplacer l'exonération de TFPB à la charge des collectivités par un crédit d'impôt sur les sociétés à la charge de l'Etat.**

Comme pour la compensation de l'exonération concernant le logement social, cette mesure serait adoptée pour une durée limitée au terme duquel elle pourrait être reconduite ou pérennisée en fonction de l'évaluation de ses résultats sur le développement de la construction de logements intermédiaires.

**Enfin, pour les logements libres, la commission recommande de réduire le décalage entre l'arrivée des nouveaux habitants et la perception des nouvelles recettes fiscales, en donnant aux communes la possibilité de supprimer l'intégralité de l'exonération de TFPB sur les logements neufs.**

Avant la réforme de la TH, les communes avaient la faculté de supprimer entièrement l'exonération de TFPB applicable aux logements neufs<sup>39</sup>. Les conseils départementaux n'avaient pas cette faculté pour la part de TFPB leur revenant. Afin d'éviter que le transfert de la TFPB départementale aux communes n'aboutisse à une hausse de la pression fiscale pour les contribuables, le législateur a limité la faculté de suppression de l'exonération laissée aux communes : l'exonération ne peut être réduite en deçà de 40 % de la base imposable, ce qui correspond en moyenne à la part de TFPB anciennement départementale.

Du point de vue des communes, ce mécanisme aboutit à remplacer une recette perçue immédiatement - la TH - par une recette perçue avec un décalage de deux ans - la part départementale de la TFPB. Aussi, la commission propose-t-elle d'étendre la capacité de suppression de cette exonération par les communes à 100 % de la base imposable.

<sup>37</sup> Dispositif institué par l'article 73 de la loi de finances pour 2014 n° 2013-1278 du 29 décembre 2013.

<sup>38</sup> Rapport Développement de l'offre de logement locatif intermédiaire par les investisseurs institutionnels, IGF/CGEDD. Avril 2021

<sup>39</sup> Article 1383 du code général des impôts (CGI)

Sans impact pour les finances de l'Etat, cette proposition engendrerait certes une hausse de la pression fiscale. Celle-ci apparait toutefois justifiée à la commission dès lors qu'elle résulte d'une décision locale pour mieux financer l'accueil des nouveaux habitants.

**Proposition n° 5 : Donner aux communes la possibilité de supprimer l'intégralité l'exonération de TFPB sur les deux premières années suivant la mise en service des logements neufs.**

### 3. Il faut également lever les freins à la mobilisation du foncier public et privé en faveur du logement

#### 3.1. Accélérer la cession du foncier public pour le logement

**La mobilisation du foncier public en faveur de la production de logements, notamment sociaux, fait l'objet d'une politique volontariste inscrite dans la loi et dont les effets peuvent être mesurées.**

La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a ouvert la possibilité de cessions à prix décotés au profit du logement social. Puis la loi Duflot de janvier 2013<sup>40</sup> a institué une décote pouvant atteindre 100 % dont les principes sont codifiés à l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). Le montant de cette décote est déterminé au cas par cas par un calcul de type « compte à rebours » qui consiste à calculer le prix maximal d'un terrain au-delà duquel l'opération d'aménagement ou de promotion envisagée ne sera pas rentable compte tenu du prix de vente prévisionnel des locaux construits et du coût des travaux à réaliser<sup>41</sup>.

Entre temps, le comité interministériel pour le développement de l'offre de logement (CIDOL) avait défini le premier programme de mobilisation du foncier de l'Etat et de ses établissements publics pour la période 2008-2012 portant sur 70 000 logements, dont 38,6 % sociaux, se répartissant sur 514 sites d'une superficie cumulée de 1 140 hectares. L'Île-de-France représentait 57 % de l'ensemble du programme. Entre 2008 et 2011, le taux global de réalisation de ce programme a été de 60 % soit 42 000 logements dont 20 500 sociaux<sup>42</sup>.

Au moment du dépôt du projet de loi Duflot devant le Parlement, le Gouvernement estimait le potentiel de construction de logements sur du foncier public à 110 000 logements sur la période 2012-2016 (22 000 logements par an en moyenne), soit un possible doublement du rythme observé sur la période 2008-2011<sup>43</sup>.

**Ces perspectives ne se sont pas pleinement concrétisées. Le bilan de l'Etat et de ses opérateurs n'est certes pas négligeable mais le rythme de cession reste stable ces dernières années.** La production potentielle moyenne associée aux entreprises cédées chaque année approche les 8 000 logements par an (cf. graphique 14).

L'effort apparaît adéquatement ciblé sur le territoire national : 70% des cessions effectuées depuis 2012, représentant 90 % du potentiel de logements, se sont faites dans des zones tendues et près d'un tiers concerne les communes déficitaires au titre de l'article 55 de la loi SRU. Les cessions avec décote sont également concentrées dans les zones tendues.

---

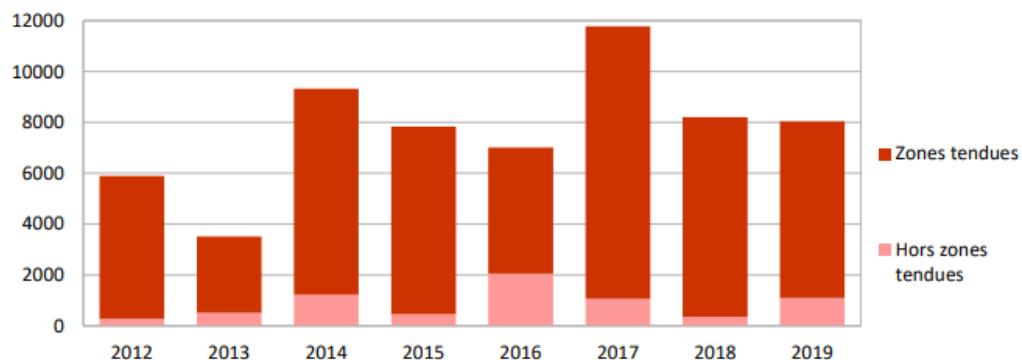
<sup>40</sup> Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

<sup>41</sup> Ainsi, le calcul par compte à rebours de la charge foncière supportable par une opération consiste à déduire des recettes attendues compte tenu du projet (logement social, très social ou libre, équipement publics pour les habitants des logements à construire), les dépenses hors charge foncière qui devront être engagées pour réaliser ce projet.

<sup>42</sup> Source : objectifs et résultats chiffrés issus de l'étude d'impact associé à la loi Duflot du 18 janvier 2013.

<sup>43</sup> Source : exposé des motifs du projet de loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

**Graphique 14 : Nombre de logements potentiels à construire sur les emprises cédées selon la zone de tension<sup>44</sup>**



Source : MTE, MCTRCT, MACP, *ibid*.

L'effort financier consenti par l'Etat et ses opérateurs au titre de la décote est conséquent. Sur les 71 cessions de 2019, 13 cessions ont fait l'objet de telles décotes, pour un montant total estimé à 17,7 M€. En cumulé depuis 2013, l'effort financier de l'Etat s'élève à 220,9 M€. De surcroit, même lorsque la cession se fait en dehors de la procédure prévue par la loi du 18 janvier 2013, la vente peut comporter un effort financier consenti par l'État dans la mesure où le prix du foncier est estimé en tenant compte du projet qui sera réalisé et notamment des logements sociaux qu'il comporte. Cet effort financier n'est pas évalué au niveau national.

**Le potentiel de mobilisation du foncier public reste important.** L'Etat tient à jour un recensement des terrains pour lesquels un projet de logements a pu être élaboré (cf. tableau 6). Ce recensement est plus large que la liste dite Duflot qui est limitée aux assises susceptibles d'accueillir des logements sociaux et dont la cession pourrait bénéficier de la décote. Il ne tient toutefois pas compte des nouvelles capacités qui pourraient émerger au gré des réorganisations immobilières. Il fournit en tout état de cause un ordre de grandeur. Les volumes en jeu sont significatifs et représentent une contribution indispensable au développement de l'offre de logement. En 2022 et sur les années qui suivent, les cessions pourraient permettre la production de plus de 69 000 logements, dont 17 000 sociaux et un tiers environ sur des terrains appartenant à l'Etat (hors Etablissements publics)<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Zones tendues définies comme regroupant les zones A, A bis et B1.

<sup>45</sup> Si elle participe de la politique de mobilisation du foncier public pour le logement, la cession des terrains détenus par les établissements publics relève de la stratégie immobilière de ces établissements (ex : SNCF) ou des modalités de cession des opérations d'aménagement (pour les EPA).

**Tableau 6 : Stock de foncier public mobilisable pour la production de logement selon l'échéance et le propriétaire**

	2020	2021	2022	Post 2022
Etat	37 terrains 3 179 logements 1 588 LLS	25 terrains 3 587 logements 2 196 LLS	10 terrains 7 500 logements 2 160 LLS	80 terrains 14 485 logements 5 721 LLS
Etablissements publics	31 terrains 4 146 logements 1 892 LLS	29 terrains 4 270 logements 828 LLS	11 terrains 7 374 logements 869 LLS	138 terrains 26 847 logements 6 446 LLS
EPAMARNE/ EPAFRANCE et EPA Sénat	19 terrains 3 700 logements 1 188 LLS	20 terrains 3 182 logements 758 LLS	20 terrains 3 562 logements 675 LLS	41 terrains 9 596 logements 1 171 LLS
Total	87 terrains 11 025 logements 4 668 LLS	74 terrains 11 039 logements 3 782 LLS	41 terrains 18 436 logements 3 704 LLS	259 terrains 50 928 logements 13 338 LLS

*Source : MTE, MCTRCT, MACP, ibid.*

**Aussi plusieurs membres de la commission ont-ils évoqué de multiples obstacles pratiques à une mobilisation efficace du foncier publique en faveur du logement.** Il s'agit souvent de délais très long entre l'identification d'une disponibilité prochaine et sa cession effective. Dans un avis du 10 septembre 2019, le conseil de l'immobilier de l'Etat (CIE) notait également des délais particulièrement longs entre déclaration d'inutilité et cession.

La Direction de l'immobilier de l'Etat (DIE) impute en premier lieu la difficulté à une inadéquation qualitative entre le foncier cessible et les besoins en logements. Elle reconnaît toutefois que les administrations affectataires au niveau national et les services de l'Etat en région tendent dans de nombreux cas à mettre des obstacles à l'application de la décote prévue par la loi, celle-ci les privant d'une recette nécessaire pour financer l'entretien de leur patrimoine immobilier.

En effet, les recettes des cessions immobilières sont aujourd'hui affectées au financement des dépenses immobilières des administrations de l'Etat<sup>46</sup>. Une part majoritaire de ces produits (63 % sur les 6 premiers mois de 2021) est en outre affectée directement aux opérations des administrations affectataires au niveau national ou en région. Le solde est mutualisé au niveau de la DIE pour financer les besoins des administrations qui n'ont pas de patrimoine à céder.

La décote vient ainsi diminuer directement les ressources disponibles pour financer des opérations souvent très nécessaires. On peut comprendre dans ces conditions que son application pratique suscite des réticences de la part des actuels occupants dont la coopération est pourtant indispensable au bon déroulement des projets.

Pour lever cet obstacle, la commission propose de compenser la décote afin de garantir aux administrations et aux régions affectataires le même retour financier qu'en l'absence de décote. Cette compensation pourrait, selon un premier scénario, être financée sur une ligne budgétaire spécifique inscrite au budget du logement. En première approche, la commission estime que son montant pourrait être fixé entre 30 et 50 M€ par an en intégrant l'objectif d'augmentation du volume des cessions. Un scénario alternatif consisterait à instituer un mécanisme de péréquation au sein du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » de façon à ce que le coût global des décotes soit réparti sur l'ensemble des affectataires.

<sup>46</sup> Ce financement prend la forme de l'affectation des produits de cessions immobilières au compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » qui prend en charge les dépenses de regroupement, relogement ou densification de services ainsi que d'entretien lourd, de mise aux normes et d'amélioration de l'existant. Le CAS est également alimenté par l'affectation de produits du domaine à l'exclusion de toute dotation du budget général.

**Proposition n° 6 : Compenser aux administrations affectataires, et le cas échéant à la DIE, la perte de recettes issue des décotes ou a minima instituer un mécanisme de péréquation au sein du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».**

**Au-delà du principe de la décote, son application pratique apparaît complexe et peu transparente pour la commission. Elle soulève de nombreuses interrogations de la part des élus.** Le principe du calcul par compte à rebours évoqué ci-dessus illustre les incompréhensions qui en résultent. Ce calcul est bien appliqué en pratique pour déterminer la décote, dans la limite des mécanismes de plafonnement, en montant ou en taux, et d'affectation de cette décote à la production de logements sociaux notamment. Mais il est si peu apparent que certains proposent de remplacer le dispositif actuel par un tel calcul. Le principe du compte à rebours n'est d'ailleurs mentionné ni par l'article L. 3211-7, ni par les articles réglementaires R. 3211-13 et suivants du CG3P.

Aussi apparaît-il nécessaire de consacrer une pratique qui fait consensus dans son principe en lui donnant plus de visibilité et de transparence par une inscription dans la loi. Cette inscription concernerait l'Etat et ses établissements publics.

**Proposition n°7 : Modifier la rédaction du premier alinéa du I de l'article L. 3211-7 du CG3P** pour préciser que la décote ne peut dépasser « *des montants fixés en fonction de la catégorie [des] logements... Elle prend notamment en considération les circonstances locales tenant à la situation du marché foncier et immobilier, à la situation financière de l'acquéreur du terrain, à la proportion et à la typologie des logements sociaux existant sur le territoire de la collectivité considérée et aux conditions financières et techniques de l'opération.* » et que dans la limite de ces plafonds, en montants ou en taux, elle est calculée par un compte à rebours permettant de déterminer la charge foncière supportable en déduisant de la valeur des logements et équipements à réaliser le montant des dépenses nécessaires à cette réalisation.

Une mise en œuvre fluide et sans délais inutiles de la politique de cession du foncier public en faveur du logement dépend également de la diffusion aux acteurs concernés, et en premier lieu aux maires, d'une information précoce permettant non seulement de mettre en œuvre les décisions déjà prises par l'Etat mais aussi d'anticiper sur ces décisions.

**Dans cette perspective, il est proposé de prendre appui sur les listes existantes et les revues d'actifs conduites par la DIE pour publier et actualiser au fil de l'eau un inventaire des propriétés de l'Etat et de ses grands établissements dont la cession est décidée ou simplement envisagée.**

Le II de l'article L. 3211-7 du CG3P déjà cité prévoit qu'une « *liste de parcelles [est] établie par le représentant de l'Etat dans la région, après avis, dans un délai de deux mois, du comité régional de l'habitat, du maire de la commune sur le territoire de laquelle les terrains se trouvent et du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent. Cette liste est mise à jour annuellement. Elle peut être complétée selon les mêmes modalités, à la demande de l'une des personnes morales mentionnées au 1° [collectivités, EPCI, opérateurs], sur présentation par cette dernière d'un projet s'inscrivant dans une stratégie de mobilisation du foncier destinée à satisfaire des besoins locaux en matière de logement.* » Cette liste doit être mise à jour annuellement.

Ces listes régionales ont deux limites fondamentales :

- ♦ en premier lieu, elles ne portent en général que sur des propriétés dont la cession pour réaliser des projets de logements a déjà été décidée. Les propriétés dont la cession est envisageable en fonction de projets en cours d'étude, ou dont l'affectation à la production de logements a été écartée, n'y figurent donc pas<sup>47</sup>. Cela contribue à ralentir l'engagement des opérations faute de pouvoir réaliser les premières études en temps masqué. De plus, les collectivités et les opérateurs ne disposent pas systématiquement de l'information leur permettant de demander l'inscription d'une propriété sur la liste comme le prévoit la loi ;
- ♦ en second lieu, le principe d'une mise à jour annuelle est moins efficace qu'une mise à jour en temps réel qui permet en moyenne de réduire de quelques mois les délais de diffusion des informations et, partant, la réalisation effective des projets de logements.

**Proposition n° 8 : Modifier la rédaction du II de l'article L. 3211-7 du CG3P pour remplacer les listes régionales actuelles de propriétés cessibles pour la réalisation de logements par l'obligation de diffuser par la voie numérique un inventaire permanent des propriétés dont la cession est décidée ou simplement à l'étude. Cet inventaire permanent servira notamment de base à une concertation régulière entre l'Etat et les collectivités sur la mobilisation du foncier public.**

**Il apparaît enfin nécessaire de mettre en place une politique du foncier public concertée entre l'Etat et les collectivités territoriales.**

Un dialogue constructif et précoce (avant même la libération programmée d'un site) est indispensable entre l'Etat propriétaire et ses grands établissements publics, d'un côté, et les collectivités territoriales concernées, de l'autre, afin de réduire les délais d'adaptation des PLU/PLUi et d'instruction des demandes d'autorisation de construire. La mobilisation du foncier des collectivités peut également jouer un rôle décisif pour donner à certaines assises foncières de l'Etat la taille critique nécessaire à la production de logements, de commerces et d'équipements.

Le dispositif contractuel local entre l'Etat et les collectivités portant sur la production de logement, recommandé en section 2.2.2, pourrait ainsi comporter un volet sur la mobilisation de l'ensemble du foncier public. Ce volet sera à relier avec un effort plus global de maîtrise des prix du foncier.

**Piste de proposition n° 9 : Mettre en place une politique du foncier public et de l'évolution des prix du foncier concertée entre l'Etat et les collectivités territoriales, via les contrats locaux portant sur la production de logements.**

### **3.2. Favoriser les opérations d'aménagement, productrices de foncier**

**Pour 2023 et les années qui suivent, il conviendra de donner toute sa mesure à la pérennisation du fonds friches, en l'assortissant d'objectifs et de moyens ambitieux.** Le 7 septembre 2021, lors de la quatrième rencontre nationale du programme Action Cœur de Ville, le Président de la République a annoncé la reconduction de cet outil au-delà du plan de relance. Dans ce contexte, il est recommandé de mener au plus vite l'évaluation du dispositif actuel et l'estimation des besoins restants à l'issue des deux premiers appels à projets. Ce double exercice est indispensable pour que le fonctionnement et le dimensionnement de ce fonds pérénnisé soient à la hauteur des enjeux.

---

<sup>47</sup> La liste de la région Auvergne Rhône-Alpes va toutefois d'ores et déjà au-delà de la loi en comportant une liste de propriétés dont la cession est à l'étude.

Le fonds friches, en assurant l'équilibre d'opérations d'aménagement déficitaires, permet de créer du foncier constructible, via le renouvellement urbain. Ce dispositif connaît un succès notable depuis sa création dans le cadre du plan de relance : pour le seul appel à projet « recyclage foncier » doté d'une enveloppe initialement fixée à 129,5 M€ en 2021, 1 119 dossiers ont été déposés représentant un total de subventions demandées de 1,6 Md€. Dans ce contexte, il a été décidé d'ouvrir dès 2021 la totalité de l'enveloppe 2021-2022 (259 M€) et de ré-abonner le fonds à hauteur de 350 M€ pour un nouvel appel à projet à partir du 15 juillet 2021.

La pérénnisation du fonds permettra de faire face, dans la durée, aux besoins massifs qui apparaissent sur le territoire.

Dans cette perspective, le premier défi consiste à évaluer le stock de friches qui restera à traiter après la mise en œuvre des 650 M€ d'ores et déjà alloués par l'Etat. Un récent rapport d'information parlementaire faisait état de la difficulté à estimer ce stock<sup>48</sup>. Mais les premières analyses transmises par le ministère du logement<sup>49</sup> font état d'enjeux encore très significatifs : sur la base des seules données de vacance, une première estimation avec des critères restrictifs conduit à 10 514 sites, représentant 13 474 ha en zone A/B (14 501 sites représentent 30 230 ha en zone C). Au-delà du stock, une évaluation du flux de création de friches nouvelles sera également nécessaire. Pour mémoire, les 650 M€ alloués dans le cadre du plan de relance étaient assortis d'un objectif de 2500 ha de friches recyclées.

Plusieurs initiatives sont lancées pour renforcer la connaissance des friches. La loi dite « Climat Résilience »<sup>50</sup> a marqué une étape importante en consacrant une définition harmonisée de la friche<sup>51</sup>, qui devra toutefois être précisée par décret. Elle généralise également les observatoires de l'habitat et du foncier dont l'une des missions sera le recensement des friches. Un outil dit « cartofriches » est aussi en cours de déploiement par le CEREMA.

Le second défi consistera à évaluer le besoin de financement associé aux friches identifiées, afin de dimensionner efficacement le soutien de l'Etat. Un ordre de grandeur de 100 M€ par an a été évoqué au sein de la commission. Cet investissement pourrait être financé sur le budget général de l'Etat ou à partir d'une ressource affectée issue des taxes sur les cessions de terrains nus devenus constructibles.

Dans les modalités de sélection des projets, il faudra poursuivre les efforts visant à garantir la subsidiarité de l'aide de l'Etat. Le fonds friches doit permettre de débloquer des opérations qui n'auraient pas pu être lancées autrement. La justification du soutien de l'Etat réside dans les externalités positives des opérations de recyclage urbain, au-delà des parties prenantes à l'opération et au-delà même du territoire immédiat. Il en résulte que ce financement ne saurait se substituer à ceux des autres acteurs, il doit venir en complément du financement privé et de celui des collectivités territoriales. Un bilan approfondi des deux premiers appels d'offre sera indispensable pour garantir que les méthodes d'analyse des projets répondent bien à cette exigence.

---

<sup>48</sup> M. Damien Adam et Mme Stéphanie Kerbarh, *Rapport d'information sur la revalorisation des friches industrielles, commerciales et administratives*, janvier 2021

<sup>49</sup> CEREMA, « Estimation du stock de friches en zones tendues : note à l'attention de la commission présidée par M. Rebsamen », 8 septembre 2021

<sup>50</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

<sup>51</sup> Article 222 codifié à l'article L. 11-26 du code de l'urbanisme : « Au sens du présent code, on entend par "friche" tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables. Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret. »

**Proposition n° 10 : Assortir la pérennisation du fonds friches d'objectifs et de moyens ambitieux. Dans cette perspective : évaluer le dispositif actuel et estimer le plus exhaustivement possible les besoins subsistant en zone tendues après les deux premiers appels à projets.**

La production de foncier constructible pourrait également passer par une plus grande mobilisation des établissements publics fonciers (EPF) et d'aménagement (EPA). La réflexion devrait également inclure les projets partenariaux d'aménagement (PPA). Les débats au sein de la commission font apparaître l'importance de tous ces outils. Une part importante des assises foncières privées et publiques mobilisables nécessite des opérations de maîtrise foncière et d'aménagement afin d'être rendues constructibles. Celles-ci peuvent être particulièrement lourdes et onéreuses lorsqu'il s'agit de reconstruire la ville sur la ville, *a fortiori* en zone tendues.

Dans ce contexte, la commission a examiné deux pistes de propositions :

- ♦ garantir que le réseau des EPF d'Etat et locaux ainsi que celui des EPA couvre bien l'ensemble des zones tendues du territoire ;
- ♦ examiner l'adéquation des ressources et des missions de ces établissements.

En zones tendues, l'empreinte territoriale des EPF et EPA ne fait pas apparaître de manques manifestes. S'agissant des EPF, suite au rapport Figeat, une étude d'opportunité a été mené dans cinq régions au sujet de l'extension du périmètre d'intervention des établissements (trois décisions d'extension ont été prises ou amorcées). Sur le plan de l'aménagement, les efforts portent davantage sur le déploiement des PPA qui permettent également un soutien de l'Etat et une action coordonnée entre collectivités.

La question de l'adéquation des ressources financières de ces établissements est plus difficile. Les recettes des EPF en particulier ont diminué ces dernières années en raison de la réforme de la fiscalité locale et des évolutions des plafonds de TSE. Les consultations conduites par la mission auprès des services du ministère du logement et du ministère de l'économie et des finances font apparaître des situations contrastées selon les établissements. Les niveaux d'endettement varient significativement : deux établissement actifs dans les zones les plus tendues du territoire, l'EPFIF et l'EPF PACA, se distinguent par des niveaux d'endettement élevés. Le réseau des EPA, malgré une hausse significative des plafonds d'endettement entre 2021 et 2023, connaît des situations contrastées selon les établissements, avec de forts besoins dans certaines zones tendues telles que Saclay et Marseille. Aussi apparaît-il opportun d'approfondir la réflexion à l'échelle locale, en partant des besoins du territoire. Dans le sillage des travaux actuellement menés dans le cadre de la procédure budgétaire, il s'agirait de mieux garantir l'adéquation des moyens confiés à chaque établissement au regard des enjeux propres à son périmètre d'intervention.

**Proposition n° 11 : Renforcer les moyens d'actions des EPF et EPA en examinant, pour chaque établissement, l'adéquation entre ces ressources et les enjeux propres à son périmètre d'intervention.**

### 3.3. Favoriser la mobilisation du foncier pour un usage temporaire

**Il est proposé d'étendre jusqu'à 5 ans la durée d'implantation en-deçà de laquelle une opération de logement ou d'hébergement temporaire est dispensée de formalités d'urbanisme.**

Certaines emprises foncières sont destinées à rester sans usages pendant plusieurs années en fonction du calendrier de certaines opérations d'aménagement. Pendant cette durée, elles sont disponibles pour des usages temporaires tels que des « opérations tiroirs » de relogement temporaire des occupants pendant la requalification voire la reconstruction totale de certaines résidences sociales.

L'article \*R. 421-5 du code de l'urbanisme<sup>52</sup> permet déjà de dispenser de toute formalité au titre de ce code les constructions implantées pour une durée n'excédant pas trois mois. Cette durée est portée à un an dans certaines circonstances telles que le relogement d'urgence des personnes victimes d'un sinistre ou d'une catastrophe ou à l'hébergement d'urgence des personnes migrantes en vue de leur demande d'asile. Elle peut également couvrir la durée du chantier s'agissant de l'implantation de classes provisoires ou de constructions temporaires directement nécessaires à la conduite des travaux ou liées à la commercialisation d'un bâtiment en cours de construction. Dans tous les cas, le constructeur est tenu de remettre les lieux dans leur état initial à la fin de la période d'utilisation.

Un décret du 24 juin 2021<sup>53</sup> a en outre porté temporairement à 18 mois la durée maximale d'occupation pour les résidences universitaires, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et les structures d'hébergement d'urgence. Cette mesure est applicable jusqu'au 31 décembre 2022.

Ces dispositions sont toutefois restrictives et gagneraient à être assouplies :

- ♦ la liste des usages temporaires pour lesquels la durée d'utilisation peut dépasser 3 mois pourrait être étendue à toutes opérations d'urbanisme transitoire éventuellement déplaçables, destinées à l'usage principal de relogement dans le cadre d'opération de démolition-reconstruction ou rénovation lourde prévue au titre du NPNRU, d'hébergement (d'urgence, social, etc.), de logement des travailleurs clés (travailleurs longue distance pour les chantiers de transports, NPNRU ; crise sanitaire ; défense ; etc.), de logement étudiant et jeunes travailleurs ;
- ♦ la durée d'un an, même prolongée à 18 mois, est souvent trop courte pour assurer l'équilibre économique des projets. De plus, les opérations tiroirs complexes par exemple peuvent s'étaler sur une durée de l'ordre de 5 ans.

**Proposition n° 12 : Prévoir que les constructions temporaires nécessaires pour réaliser une opération de logement ou d'hébergement qui n'entrainera pas une durée d'utilisation supérieure à 5 ans- ou éventuellement 3 ans prolongeable 2 ans - sont dispensées de formalités au titre du code de l'urbanisme.** Pour limiter les risques juridiques, cette mesure pourrait être insérée dans la partie législative du code de l'urbanisme<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> ([lien](#))

<sup>53</sup> Décret n° 2021-812 du 24 juin 2021 portant adaptation temporaire du régime de dispense de formalités d'urbanisme applicable à certaines constructions démontables

<sup>54</sup> Les dispositions de l'article \*R. 421-5 du code de l'urbanisme font application d'une habilitation législative prévue au b) de l'article L. 421-5 qui précise qu'un décret en Conseil d'Etat arrête la liste des constructions, aménagements, installations et travaux qui sont dispensés de toute formalité en raison « *de la faible durée de leur maintien en place ou de leur caractère temporaire compte tenu de l'usage auquel ils sont destinés* ».

### 3.4. Résorber des incitations fiscales à la rétention foncière

**Enfin, la commission ne peut que réaffirmer le besoin d'une réforme fiscale structurelle permettant de lutter contre la rétention foncière.** En 2014, les taxes sur les transactions représentaient 40 % de la fiscalité immobilière et foncière contre 60% pour les taxes sur la détention<sup>55</sup>. D'un point de vue international, la France se caractérise par une faible imposition de la détention, en particulier dans les zones tendues si l'on raisonne en proportion de la valeur des propriétés. Dans ce contexte, afin d'inciter à la libération du foncier, il est fréquemment proposé un rééquilibrage global de la charge fiscale du « flux » (les transactions) vers le « stock » (la détention des terrains). Les modalités d'une réforme structurelle sont bien documentées sur le plan technique<sup>56</sup>. Seule la volonté politique manque pour amorcer ces transformations.

**Un premier ensemble de propositions a trait à la correction et à l'augmentation de la fiscalité sur le stock de foncier détenu.** Deux pistes apparaissent particulièrement opportune à la commission :

- ♦ l'actualisation de l'assiette de la taxe foncière : il est fréquemment recommandé d'actualiser les valeurs locatives cadastrales (VLC) pour l'imposition du foncier bâti et de retenir la valeur vénale pour le foncier non bâti. L'objectif est globalement que l'assiette de la taxe foncière évolue avec la valeur des biens, ce qui a notamment pour effet d'inciter la collectivité affectataire à densifier et à investir dans les équipements publics qui accroissent la valeur des actifs fonciers et immobiliers environnants. La loi de finances pour 2021 a prévu l'actualisation des VLC avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2026 ;
- ♦ la fusion des taxes sur les logements sous occupés ou vacants : il s'agirait de fusionner la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les taxes sur les locaux vacants en une seule contribution additionnelle à la taxe foncière, majorée en zone tendue.

**Le second ensemble de propositions consiste en une refonte de la fiscalité sur les transactions**, en favorisant la baisse de son niveau et surtout sa neutralité dans le temps :

- ♦ la neutralité dans le temps de l'imposition des plus-values : l'objectif est de supprimer les incitations fiscales à la détention longue du foncier. Dans cette perspective, plusieurs membres de la commission, dans le sillage des rapports récents, recommandent de supprimer les abattements fondés sur la durée de détention ;
- ♦ la diminution du taux d'imposition des plus-values immobilières : le rapport Goldberg recommandait une baisse progressive du taux tandis que le rapport Lagleize recommandait un alignement sur l'imposition de la plus-value mobilière (prélèvement forfaitaire unique à 30 %). Un abattement exceptionnel pourrait être à nouveau prévu pour créer un choc d'offre ;
- ♦ la suppression ou la diminution des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) : le rapport Figeat proposait une suppression progressive des DMTO, compensée par une hausse à due concurrence de la taxe foncière (de l'ordre d'un tiers du rendement fiscal actuel) ;

---

<sup>55</sup> Dominique Figeat, *Mobilisation du foncier privé en faveur du logement*, 2016

<sup>56</sup> Voir notamment :

- Dominique Figeat, *ibid.*
- Daniel Goldberg, *Rapport d'information par la commission des affaires économiques de l'assemblée nationale sur la mobilisation du foncier privé en faveur du logement*, 2016
- Jean-Luc Lagleize, *La maîtrise des coûts du foncier dans les opérations de construction*, Rapport au Premier ministre, 2019

- le maintien d'une imposition forte des plus-values résultant d'une décision d'urbanisme : si le gain issu de la transaction résulte d'une décision d'urbanisme, le traitement fiscal doit être différent. Il s'agit en effet d'éviter la privatisation d'une richesse collective. A ce titre, l'augmentation de la taxe sur les terrains nus devenus constructibles pourrait également être recommandée. Une telle mesure permettrait d'intéresser davantage les communes aux richesses collectives créées par les décisions de constructibilité.

**Ces réformes ont des impacts redistributifs importants, d'où un haut niveau de sensibilité politique.** Elle ne peuvent être envisagés qu'à moyen terme, sans doute de manière progressive et sur la base d'un débat démocratique approfondi. Du point de vue de la commission, elles restent toutefois incontournables pour atteindre l'objectif d'une allocation efficace du foncier, appelé à devenir de plus en plus rare dans le cadre de lutte contre l'artificialisation des sols.

**Proposition n° 13 : Engager une réflexion nouvelle sur la suppression des incitations fiscales à la rétention foncière : corriger et augmenter la fiscalité sur le stock, abaisser la fiscalité sur le flux.**

## CONCLUSION

Les zones tendues du territoire national font face à une crise de l'offre de logement. Le rythme de construction décroche dans ces régions alors même que les besoins y sont massifs et croissants.

Cette crise tire son origine d'une profonde dévalorisation de l'acte de construire. Les confinements successifs, le dévoiement de certaines préoccupations environnementales ont renforcé la défiance de nombreux habitants vis-à-vis de la densification de leur cadre de vie. Les évolutions des finances locales ont rendu plus difficiles la tâche confiée aux maires de dépasser ces réticences et d'organiser une réponse locale au défi national du logement pour tous.

Dans ces conditions, la crise ne se résorbera pas d'elle-même. Alors que ses premiers signes apparaissent nettement, il est encore temps d'inverser la tendance. Mais des mesures fortes seront nécessaires pour cela. Un effort collectif est d'abord indispensable pour réhabiliter l'acte de construire. Il doit se déployer sur un plan politique : la construction de logements de qualité, bien insérés dans leurs quartiers, est un acte noble, une nécessaire démarche d'accueil pour faire face aux besoins sociaux, sans nécessairement aller à l'encontre d'objectifs environnementaux. Des mesures financières seront également incontournables afin de donner aux maires les moyens d'organiser un effort de construction dans lequel chaque territoire prend sa part, en fonction des besoins de logement auxquels il fait face.

D'autres mesures tenant à la mobilisation du foncier devront accompagner ces actions. La commission formule des propositions concrètes à cet égard. Elle invite aussi à une réflexion plus structurelle sur la fiscalité foncière et immobilière.

D'ici la fin du mois d'octobre 2021, le présent rapport sera complété d'un second tome, qui permettra de traiter de thèmes également cruciaux pour la relance de la construction en zones tendues, en particulier celui de la simplification et de la dématérialisation des procédures.

\* \*  
\*

## LISTE DES PROPOSITIONS

**Proposition n° 1 : Déployer un discours politique offensif afin de réhabiliter l'acte de construire.**

**Proposition n° 2 : Instaurer, en lieu et place de l'ARCD, un contrat local entre l'Etat, l'intercommunalité et les communes dans les zones les plus tendues. Ce contrat fixerait des objectifs en fonction des besoins en logement. L'atteinte des objectifs déclencherait le versement d'une aide de l'Etat.**

**Proposition n° 3 : Prévoir la compensation intégrale par l'Etat du coût pour les communes des exonérations de TFPB applicables au logement social, pour les logements autorisés durant le mandat municipal actuel et pour les 5 à 10 premières années de service.**

**Proposition n° 4 : Pour les logements locatifs intermédiaires construits et mis en location dans le cadre du dispositif réservé aux investisseurs institutionnels, remplacer l'exonération de TFPB à la charge des collectivités par un crédit d'impôt sur les sociétés à la charge de l'Etat.**

**Proposition n° 5 : Donner aux communes la possibilité de supprimer l'intégralité l'exonération de TFPB sur les deux premières années suivant la mise en service des logements neufs.**

**Proposition n° 6 : Compenser aux administrations affectataires, et le cas échéant à la DIE, la perte de recettes issue des décotes ou a minima instituer un mécanisme de péréquation au sein du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».**

**Proposition n° 7 : Modifier la rédaction du premier alinéa du I de l'article L. 3211-7 du CG3P pour préciser que la décote ne peut dépasser « *des montants fixés en fonction de la catégorie [des] logements... Elle prend notamment en considération les circonstances locales tenant à la situation du marché foncier et immobilier, à la situation financière de l'acquéreur du terrain, à la proportion et à la typologie des logements sociaux existant sur le territoire de la collectivité considérée et aux conditions financières et techniques de l'opération.* » et que dans la limite de ces plafonds, en montants ou en taux, elle est calculée par un compte à rebours permettant de déterminer la charge foncière supportable en déduisant de la valeur des logements et équipements à réaliser le montant des dépenses nécessaires à cette réalisation.**

**Proposition n° 8 : Modifier la rédaction du II de l'article L. 3211-7 du CG3P pour remplacer les listes régionales actuelles de propriétés cessibles pour la réalisation de logements par l'obligation de diffuser par la voie numérique un inventaire permanent des propriétés dont la cession est décidée ou simplement à l'étude. Cet inventaire permanent servira notamment de base à une concertation régulière entre l'Etat et les collectivités sur la mobilisation du foncier public.**

**Piste de proposition n° 9 : Mettre en place une politique du foncier public et de l'évolution des prix du foncier concertée entre l'Etat et les collectivités territoriales, via les contrats locaux portant sur la production de logements.**

**Proposition n° 10 : Assortir la pérennisation du fonds friches d'objectifs et de moyens ambitieux. Dans cette perspective : évaluer le dispositif actuel et estimer le plus exhaustivement possible les besoins subsistant en zone tendues après les deux premiers appels à projets.**

**Proposition n° 11 : Renforcer les moyens d'actions des EPF et EPA en examinant, pour chaque établissement, l'adéquation entre ces ressources et les enjeux propres à son périmètre d'intervention.**

**Proposition n° 12 : Prévoir que les constructions temporaires nécessaires pour réaliser une opération de logement ou d'hébergement qui n'entrainera pas une durée d'utilisation supérieure à 5 ans- ou éventuellement 3 ans prolongeable 2 ans - sont dispensées de formalités au titre du code de l'urbanisme.** Pour limiter les risques juridiques, cette mesure pourrait être insérée dans la partie législative du code de l'urbanisme.

**Proposition n° 13 : Engager une réflexion nouvelle sur la suppression des incitations fiscales à la rétention foncière : corriger et augmenter la fiscalité sur le stock, abaisser la fiscalité sur le flux.**

## LETTRE DE MISSION ET LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

*Le Premier Ministre*

Paris, le 31 MAI 2021

*Le Premier ministre*

à

*Destinataires in fine*

Mesdames, Messieurs,

Les chiffres de la construction (permis de construire, mises en vente et commercialisation) témoignent d'une forte baisse de la production de logements neufs : 384 000 logements ont été autorisés au cours des 12 derniers mois pour 457 000 logements autorisés en février 2020. Toute la chaîne de la construction, de l'autorisation jusqu'à la mise en vente, se trouve en repli et met fin à la dynamique positive qui était observée depuis plusieurs années.

Ce constat s'applique particulièrement aux zones tendues, où le besoin en offre nouvelle est le plus important ainsi que pour les logements collectifs dont le ralentissement est le plus marqué. Sans un rebond rapide, ce ralentissement aura des effets durables sur l'offre de logement disponible pour nos concitoyens, avec un effet d'évitement des plus modestes vers des marchés de l'immobilier et de la location plus accessibles.

Pour soutenir la construction, le Gouvernement a déjà pris plusieurs initiatives. Il a prolongé le prêt à taux zéro (PTZ) jusqu'à fin 2022 et le dispositif Pinel jusqu'à fin 2024 pour soutenir la demande qui ne fléchit pas. Le Gouvernement a également signé en novembre dernier un pacte national pour la relance de la construction durable avec l'AMF, l'ADCF, France Urbaine, l'Union sociale pour l'habitat (USH), la fédération des promoteurs immobiliers (FPI), la Fédération française du bâtiment (FFB), le conseil national de l'ordre des architectes (CNOA), et l'union nationale des aménageurs (UNAM), afin de mobiliser tous les acteurs aux niveaux national et local. Un protocole spécifique a été signé en faveur de la relance de la production de logements sociaux avec le mouvement HLM, la Banque des Territoires et Action Logement pour financer 250 000 logements sociaux en 2021 et 2022, avec de nouveaux moyens d'investissement à l'appui. Enfin, au titre du plan de relance, deux aides dédiées à la construction dense et économique en foncier ont été mises en place. La première est versée aux communes en fonction des permis de construire délivrés au-delà d'une certaine densité. La seconde, le fonds « friche », permet de débloquer des projets et recycler des ressources foncières prêtées à être mobilisées pour construire davantage de logements tout en s'inscrivant dans l'objectif du gouvernement de zéro artificialisation nette des sols d'ici 2050.

Cependant, le constat semble partagé sur la nécessité de créer les conditions pour augmenter et accélérer la délivrance des autorisations d'urbanisme par les collectivités. Celles-ci ont en effet un rôle décisif dans la chaîne de la construction puisqu'elles définissent les droits à construire à travers les documents d'urbanisme, négocient les projets présentés sur leur territoire et délivrent *in fine* les autorisations.

## Commission pour la relance durable de la construction de logements – Tome I

J'ai donc décidé de réunir une commission composée d'élus, de professionnels et de personnalités qualifiées, présidée par François Rebsamen, avec pour premier objectif d'étudier et d'objectiver les freins à la construction de logements du point de vue des collectivités, notamment en termes de coûts induits et de recettes perçues.

La commission proposera sur cette base des mesures permettant de lever les freins constatés, et ainsi soutenir la relance de la construction dans les territoires où les besoins en logements sont les plus importants.

Au-delà de la délivrance des permis de construire, la commission pourra aussi interroger le droit de l'urbanisme et les dispositifs concourant à la libération du foncier de manière à mieux tenir compte des contraintes économiques et opérationnelles des porteurs de projets. Il convient en effet de sortir de la logique de négociation des droits à construire qui contribue à la hausse des prix et à l'exclusion des plus modestes au profit de la prévisibilité du potentiel constructif des assises foncières.

Il est aussi nécessaire de recenser les freins réglementaires qui ralentissent la chaîne de la construction au détriment du logement des Français et de proposer les mesures de simplification souhaitables. A cette fin, la commission apprêtera la chaîne de l'aménagement et de la construction dans son ensemble, depuis l'accès au foncier, la programmation, la préparation, l'instruction et la délivrance des autorisations d'urbanisme jusqu'aux conséquences sur les services et les équipements publics. Le travail de la commission pourra également intégrer les enjeux de lutte contre l'artificialisation des sols, de densification du bâti existant et de conversion de bureaux en logements en zones tendues.

Les analyses et recommandations devront tenir compte de la géographie des besoins en logements ainsi que des conséquences de la crise sanitaire sur l'habitat. La commission veillera en particulier à la situation des territoires où la demande est la plus forte.

Les conclusions et propositions me seront remises au plus tard le 15 septembre 2021. Je m'entretiendrai avec François Rebsamen dans le courant du mois de juillet pour prendre connaissance du diagnostic et des premières pistes envisagées par la commission.

Pour conduire ces travaux, la commission disposera du soutien des administrations compétentes (DGALN, DGCL, DG Trésor et DB), des ministères concernés, du conseil général de l'environnement et du développement durable et de l'inspection générale des finances.

Je suis heureux que vous ayez accepté de participer à cette commission.

Je vous prie de croire, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de mes salutations les meilleures.



Jean CASTEX

**LISTE DES DESTINATAIRES**

**Elus locaux**

François Rebsamen - Président

Patrick Jarry

Renaud Payre

Jean-Luc Moudenc

Catherine Vautrin

Pia Imbs

Nathalie Appéré

**Parlementaires**

Laurianne Rossi

Mickaël Nogal

Guillaume Vuilletet

Sylvia Pinel

Dominique Estrosi -Sassone

Marie-Noëlle Lienemann

Pascal Martin

Frédéric Marchand

**Professionnels/Personnalités Qualifiées**

Emmanuelle Cosse

Olivier Sichel

Véronique Bédague

Alexandra François-Cuxac

Olivier Salleron

Bernard Mounier

Bruno Arcadipane

Alain Trannoy

Agnès Bénassy-Quéré

Robin Rivaton

Xavier Lépine

Isabelle Kébé

Laurent Girometti

Patrick Doutreligne

Eric Bazard

Philippe Mahé

Aurélie Sotura

**Fonction / organisme**

Maire PS Dijon

Maire PC de Nanterre

VP logement métropole de Lyon

Maire LR de Toulouse

Présidente LR CU du Grand Reims

Présidente SE Eurométropole Strasbourg

Maire PS Rennes

Députée LREM

Député LREM

Député LREM

Députée LT - ex-ministre du Logement

Sénatrice LR PACA

Sénatrice CRCE IDF

Sénateur UC Seine-Maritime

Sénateur RDPI Nord

Présidente USH et ex-ministre du Logement

DGD de la Caisse des Dépôts

DG Nexit

Présidente FPI

Président FFB

Président Bouygues Immobilier

Président Action Logement

Economiste

Cheffe Economiste Trésor

Essayiste, spécialisé sur l'immobilier

Président de l'Institut de l'épargne immobilière et foncière,  
ex-Président de La Française

Présidente du bureau d'études FCL - Gérer la Cité

DG EPAMARNE, ex-DHUP

Président Uniopss

Président Club Ville Aménagement

Préfet du Finistère

Economiste à la Banque de France

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

Des auditions ont été organisées pour recueillir le diagnostic et les propositions de parties prenantes extérieures à la commission :

- ◆ Ordre des architectes : M<sup>me</sup> Christine Leconte, présidente ;
- ◆ Union nationale des syndicats français d'architectes : M. Jean-Michel Woulkoff, président ;
- ◆ Fédération des ESH : M. Didier Poussou, directeur général ;
- ◆ Fédération des OPH : M. Bruno Daly, directeur des études patrimoniales ;
- ◆ CDC Habitat : M. Vincent Mahé, directeur général ;
- ◆ Association des maires de France : M. Thierry Repentin, co-président du groupe de travail de l'AMF « Logement-habitat-hébergement » ;
- ◆ Union nationale des aménageurs (UNAM) :
  - M. Jean-Claude Baudoin, président ;
  - M. Nicolas Thouvenin, délégué général.
- ◆ Réseau National des Aménageurs :
  - M. Nicolas Gravit (Directeur Eiffage Aménagement) ;
  - M<sup>me</sup> Aude Debreil (DG de l'EPA Sénart).
- ◆ Société du Grand Paris : M. Frédéric Bredillot, membre du directoire ;
- ◆ Fédération des sociétés immobilières et foncières : M<sup>me</sup> Maryse Aulagnon, présidente ;
- ◆ GECINA :
  - M<sup>me</sup> Méka Brunel, directrice générale ;
  - M. Julien Landfried, directeur exécutif communication, affaires publiques et marque ;
  - M. Glenn Domingues, directeur des affaires publiques.
- ◆ Conseil national des centres commerciaux : M. Dorian Lamarre, directeur des Affaires publiques ;
- ◆ Chambre de commerce et d'industrie de Paris Ile-de-France :
  - M. Dominique Mocquax, membre élu ;
  - M<sup>me</sup> Dominique Moreno, responsable du pôle politiques territoriales et régionales.

## ETUDE DU CABINET FCL GERER LA CITE



### Contribution FCL Gérer la Cité



### COMMISSION LOGEMENT REBSAMEN

20 septembre 2021



Gérer la Cité

Isabelle KÉBÉ, présidente FCL  
87 rue St-Lazare | 75009 Paris  
Tél. 01 55 34 40 00 | Fax 01 40 41 00 95  
Mail : [fcl@fcl.fr](mailto:fcl@fcl.fr)  
[www.fcl.fr](http://www.fcl.fr)

Le constat étant fait d'une baisse importante des chiffres de la construction et d'un recul des permis de construire accordés, notamment sur les projets d'habitat collectif dans les territoires tendus, le Premier Ministre a décidé de réunir une commission composée d'élus, de professionnels et de personnalités qualifiées, présidée par François Rebsamen, Maire de Dijon, Président de Dijon Métropole.

L'objectif principal de la Commission est d'étudier et d'objectiver les freins à la construction de logements du point de vue des collectivités, et de faire des propositions de réformes pour la rentrée, dans le calendrier de préparation du projet de Loi de finance 2022.

Le Premier Ministre a installé cette commission le **mardi 8 juin 2021 à 11h**, en présence de son président, M. François Rebsamen, et de la Ministre chargée du Logement, Mme Emmanuelle Wargon.

Forte d'une expérience de plus de 30 ans dans l'aménagement de la ville et la gestion financière du secteur public local, FCL Gérer la Cité a toujours eu à cœur d'être au plus près des enjeux locaux de développement, et de participer à rendre les enjeux prospectifs compréhensibles et opérationnels pour les élus et techniciens du secteur public.

J'ai donc accepté cette invitation à apporter notre expertise, pour **objectiver le bilan financier de la construction de logements et de l'accueil de nouveaux habitants pour les communes**.

Un travail d'études et de simulations sur les deux aspects de la problématique a été proposé :

- 1) **Le projet urbain** et les difficultés rencontrées par les collectivités pour financer la réalisation des opérations d'aménagement ;
- 2) **Le contexte législatif fiscal** récent de suppression de la taxe d'habitation, et ses incidences sur la capacité des communes à financer les politiques publiques dans un contexte d'accueil de nouveaux habitants.

Je tiens à remercier la Commission et son Président François Rebsamen de leur confiance, les directions de l'État qui ont apporté les compléments d'analyse et ont permis d'alimenter l'échantillon d'études, et enfin les équipes FCL qui ont été de près ou de loin sollicitées sur ce travail, tout particulièrement Jean-Christophe Bergé, Caroline Second et Romain Harlé qui ont apporté leur expertise.

Ce document est volontairement synthétique et cependant précis sur la méthodologie employée, les hypothèses et les résultats.

Le travail de FCL se complète de propositions pour permettre de retrouver une dynamique future dans la construction de logements et du développement de la Cité.

Nous espérons ainsi contribuer aux avancées et décisions nouvelles dans l'action publique locale pour favoriser le développement de l'offre de logement.



## Sommaire

<b>I. L'IMPACT DE L'ACCUEIL DE POPULATION SUR LES DEPENSES D'AMENAGEMENT ET D'EQUIPEMENT.....</b>	<b>4</b>
<b>I.1. Une fragilisation des équilibres financiers des opérations d'aménagement... 4</b>	
<b>I.1.1. Le foncier aménagé, « matière première » indispensable à la relance de la construction de logement..... 4</b>	
<b>I.1.2. Des opérations nécessitant un appui financier des collectivités locales .. 6</b>	
<b>I.2. Analyse des paramètres économiques des opérations d'aménagement..... 7</b>	
<b>I.2.1. Méthodologie d'analyse ..... 7</b>	
<b>I.2.1. Des dépenses d'aménagement marquées par le poids des acquisitions foncières sur les territoires les plus attractifs..... 10</b>	
<b>I.2.2. Une structure de recettes qui ne permet pas de couvrir l'ensemble des dépenses d'aménagement par les seules cessions foncières..... 14</b>	
<b>II. L'IMPACT DE L'ACCUEIL DE POPULATION SUR LES RECETTES ET DEPENSES RECURRENTES DES COLLECTIVITES .....</b>	<b>17</b>
<b>II.1. La situation actuelle des communes en section de fonctionnement..... 17</b>	
<b>II.1.1. La situation des communes s'est améliorée sur les derniers exercices. 17</b>	
<b>II.1.2. Mais il existe de très fortes disparités de situations..... 17</b>	
<b>II.2. La suppression de la taxe d'habitation a fortement fragilisé la capacité à financer les dépenses récurrentes liées aux logements nouveaux .....</b>	<b>20</b>
<b>II.2.1. Le fonctionnement de la fiscalité locale et l'impact de la suppression de la taxe d'habitation..... 20</b>	
<b>II.2.2. Méthodologie de simulation de l'impact pour les communes .....</b>	<b>22</b>
<b>II.2.3. Résultats des simulations..... 24</b>	
<b>II.3. Impact sur les mécanismes de péréquation : exemples .....</b>	<b>32</b>
<b>II.4. Les dernières réformes ont accru le décalage entre arrivée de la population et perception des recettes récurrentes .....</b>	<b>33</b>
<b>II.5. Conclusions et pistes de travail..... 34</b>	
<b>II.5.1. Conclusions .....</b>	<b>34</b>
<b>II.5.2. Pistes de travail..... 34</b>	
<b>II.6. Annexes aux simulations réalisées..... 36</b>	
<b>II.6.1. Hypothèses simplificatrices utilisées dans la simulation et impacts.... 36</b>	
<b>II.6.2. Analyse de sensibilité 1 : valeur locative des nouveaux logements supérieure de 15% à la valeur locative moyenne .....</b>	<b>38</b>
<b>II.6.1. Analyse de sensibilité 2 : 2,2 personnes par logement au lieu de 2,5 ... 40</b>	
<b>III. ANNEXE : LETTRE DE MISSION .....</b>	<b>42</b>

## I. L'IMPACT DE L'ACCUEIL DE POPULATION SUR LES DEPENSES D'AMENAGEMENT ET D'EQUIPEMENT

### I.1. Une fragilisation des équilibres financiers des opérations d'aménagement

#### I.1.1. Le foncier aménagé, « matière première » indispensable à la relance de la construction de logement

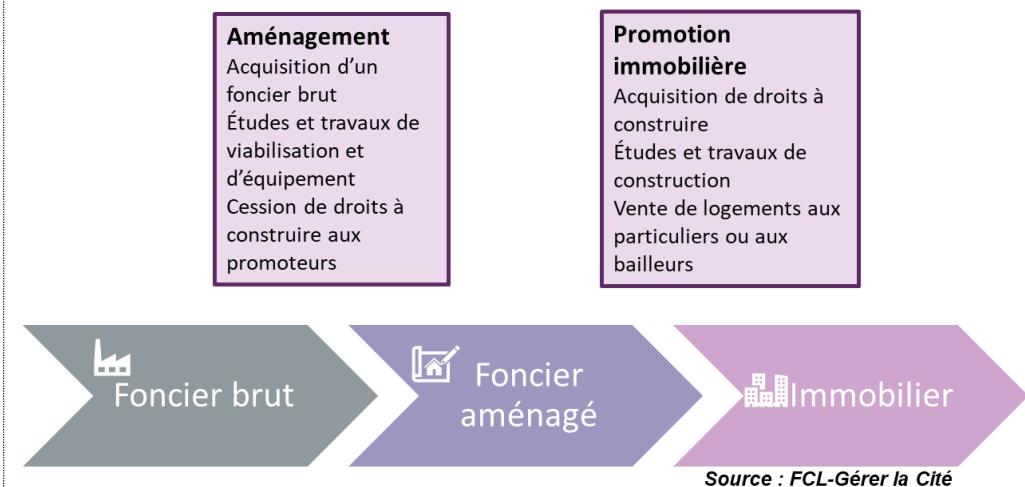
Les actions incitatives sur l'étape de la promotion immobilière, qu'il s'agisse de mesures fiscales tournées vers l'offre et la demande ou encore de levée de freins réglementaires, risquent de n'avoir qu'un effet limité sur la production annuelle de logements si elles ne s'accompagnent pas d'actions visant à **faciliter l'équilibre économique des opérations d'aménagement**.

Les gisements de fonciers bruts que constituaient **l'ouverture à l'urbanisation d'espaces naturels ou agricoles tendent aujourd'hui à disparaître** depuis plusieurs décennies avec la montée en puissance des préoccupations environnementales. La stratégie nationale **Zéro Artificialisation Nette va venir accentuer** cette tendance, aujourd'hui prononcée sur les territoires des métropoles, sur l'ensemble du territoire national.

- **Les opérations d'aménagement d'ensemble, vecteur privilégié du renouvellement urbain**

L'affirmation de la priorité « refaire la ville sur la ville » va nécessiter de mobiliser des fonciers complexes de par leur morcellement ou leur remise en état préalable pour lesquels les procédures d'aménagement d'initiative publique sont souvent indispensables. Aussi, nous concentrons notre analyse sur les **opérations d'ensemble d'initiative publique** (périmètre de ZAC ou de permis d'aménager) par opposition aux opérations dites en diffus.

De plus, le suivi au sein d'un budget annexe aménagement lorsqu'elles sont réalisées en régie ou au sein d'un bilan d'opération pour celles concédées permet une **identification claire des dépenses et des recettes pour ces opérations d'ensemble**. A contrario, la réalisation "en diffus" par les opérateurs privés d'opérations soumises au régime de la taxe d'aménagement ne permet pas une identification précise des dépenses d'investissement induites pour la collectivité qu'il s'agisse de travaux d'accompagnement de voiries et réseaux ou plus encore d'équipements publics de proximité.



- Une difficulté croissante à équilibrer les bilans d'opérations par les seules cessions de charges foncières

Dans le cas où les cessions de **charges foncières** aux opérateurs et autres recettes commerciales ne **couvrent pas l'ensemble des dépenses** à la charge de l'opération (acquisitions foncières, travaux dont dépollution, honoraires et autres dépenses), la **collectivité locale compétente peut être amenée à verser une participation** d'équilibre selon des modalités convenues en démarrage d'opération sur la base d'un « **bilan à terminaison** » projetant l'ensemble des dépenses et des recettes projetées d'ici l'achèvement de l'opération.





**L'ajustement** des bilans en phase de montage se fait en grande partie **sur le contenu du programme des équipements publics** mis à la charge de l'opération. Dans une perspective de comparaison des opérations et du coût consolidé que représente pour la collectivité l'accueil d'un logement, un retraitement est opéré. **Lorsqu'il n'est pas financé par l'opération, l'investissement pour la création des équipements scolaires** (maternelle et élémentaire) à la charge de la collectivité pour l'accueil de la population nouvelle est consolidé avec les participations et subventions versées à l'opération.

### I.1.2. Des opérations nécessitant un appui financier des collectivités locales

Plusieurs facteurs **pèsent aujourd'hui sur l'équilibre financier des projets**, fragilisant le rythme de commercialisation des charges foncières auprès des opérateurs de logements :

- Le poids des **acquisitions foncières** est important, en particulier pour les opérations de recyclage de fonciers d'activité. Les acquisitions foncières se font à une valeur d'usage souvent plus élevée que la valeur future à laquelle viennent s'ajouter des frais de relocalisation ou d'éviction ;
- Les coûts conséquents de **remise en état des sols** ;

L'orientation croissante vers des opérations de **recyclage ou renouvellement urbain** induit une augmentation de ces postes du fait de la **complexité des procédures de remembrement de fonciers** issus d'activités en place ou de logements occupés ainsi que de l'occurrence plus importante de **frais de dépollution** liés à la présence antérieure d'activités artisanales ou industrielles.

- Les coûts de **création des équipements** pour l'accueil des populations nouvelles évoluent également connaissent une hausse du fait d'une élévation des performances techniques et environnementales des équipements mais aussi localement avec des tensions sur le coût des matières premières ou de la main d'œuvre (cas du Grand Paris) ;
- Concernant les recettes, **les cessions de droits à construire** constituent la ressource principale des opérations d'aménagement. Les montants de charges foncières sont aujourd'hui très contraints dans le cadre des débats sur la densité, la place des espaces verts dans les projets ou la maîtrise des prix de sortie ;
- **Le bouclage financier des opérations** repose sur la **capacité des collectivités locales** à financer une participation d'équilibre et/ou subventionner les équipements publics. Les contraintes financières des collectivités **peuvent conduire à l'abandon ou au rééchelonnement** dans le temps des opérations, fragilisant l'offre de logement neuf en bout de chaîne.



## I.2. Analyse des paramètres économiques des opérations d'aménagement

### I.2.1. Méthodologie d'analyse

FCL a analysé un échantillon d'opérations d'aménagement d'ensemble en travaillant sur leurs bilans à terminaison. L'objectif de l'étude est d'objectiver les facteurs de tensions sur les bilans d'opération et d'identifier des mesures à même de débloquer ou d'accélérer la réalisation de ces opérations génératrices de logements.

Le **bilan à terminaison** est un document de suivi financier d'une opération établi au moment du démarrage du projet et ensuite actualisé régulièrement. À un **moment t** en cours de réalisation de l'opération, il intègre **l'ensemble des dépenses et recettes déjà réalisées et projette celles qui reste à décaisser ou percevoir** pour conduire le projet à son terme.

Les **71 opérations analysées** présentent une programmation mixte à dominante de logement représentent une **production totale de 70 000 logements** sur l'ensemble de leur durée de réalisation.

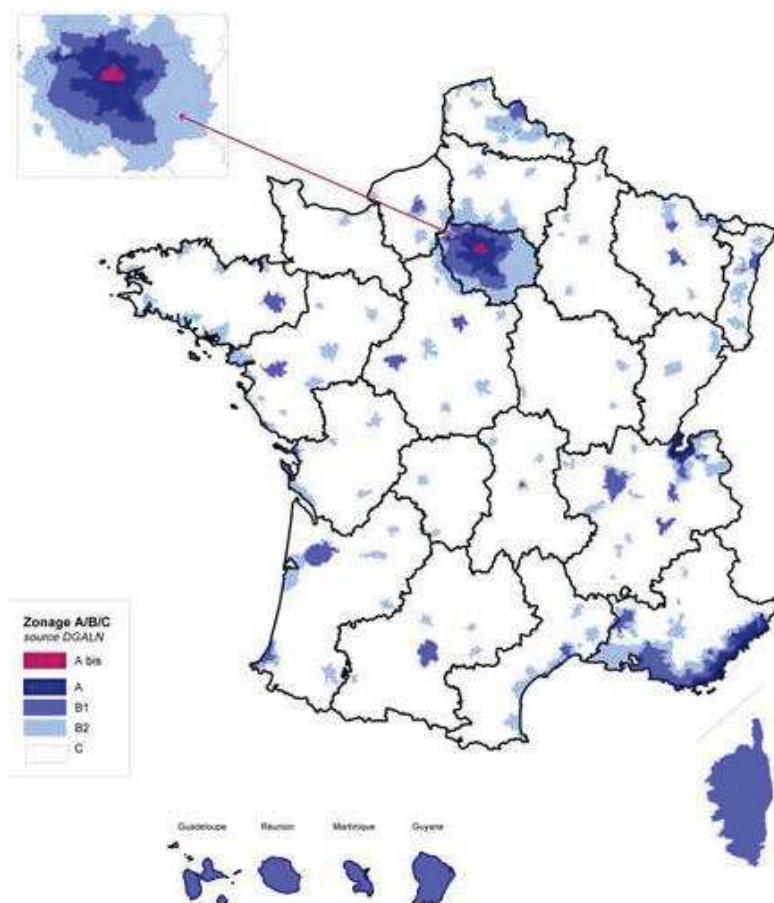
Le rythme de mise en chantier de logements neufs sur les dernières années s'établit entre 340 000 et 440 000 / an. En l'absence de statistique précise sur la part réalisée au sein d'opérations d'aménagement d'ensemble, on peut considérer qu'elles représentent entre 25 et 30 % de ce volume annuel. **L'échantillon** étudié permet donc une **représentativité importante**.

Les données financières mobilisées dans le cadre de l'analyse sont issues :

- De sources FCL pour 43 d'entre elles après anonymisation,
- Des bilans prévisionnels d'opérations candidates au fonds friches transmis par la DHUP (Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité) pour 24 opérations après retraitement et anonymisation,
- Des bilans de 4 opérations conduites par des EPA et transmises par la DHUP.

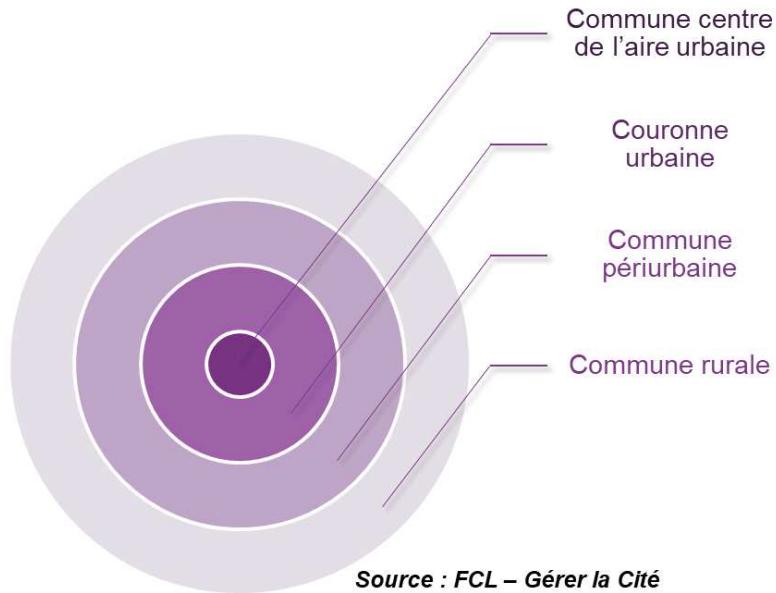
Nous avons retenu pour notre panel d'opérations un **double seuil de 1 ha d'emprise foncière et de 30 logements neufs** générés comme minimum. En deçà, l'absence ou le très faible volume d'équipements publics à créer, l'opération sera qualifiée d'immobilière plutôt que d'aménagement.

Tensions du marché logement	zone A et Abis	zone B1-B2	zone C
	36	21	14



Les zones de « tension » **A et Abis** correspondent au cœur de l'agglomération parisienne et aux territoires sur lesquels le rapport entre offre et demande de logements est le plus déséquilibré (Côte d'Azur, Genevois français, et les grandes métropoles). Ces territoires présentent des **prix plus élevés sur le marché** tant en entrée d'opération d'aménagement (acquisition des fonciers bruts) qu'en sortie (cessions de charges foncières aménagées).

Centralité au sein de l'aire urbaine	commune centre ou couronne urbaine	commune périurbaine rurale
	51	20



Source : FCL – Gérer la Cité

Schéma de principe de localisation des opérations sur un territoire

Année référence bilan	2011	2012	2013	2016	2017	2018	2019	2021
	1	1	3	6	10	11	10	29

Niveau d'avancement l'opération	opérations en cours montage	en cours réalisation	achevées
	17	51	3

Procédure d'aménagement	opérations en ZAC	en permis d'aménager	en diffus
	57	10	4

Afin d'appréhender la diversité des situations territoriales et des niveaux de tension sur le marché immobilier, l'analyse compare les paramètres économiques des opérations d'aménagement (structure de dépenses et de recettes) :

- Pour les zonages A et Abis d'une part, B et C définis par le Ministère d'autre part,
- Pour les opérations urbaines (commune centre ou couronne urbaine) d'une part / périurbaines et rurales d'autre part.



Les opérations étudiées se répartissent comme suit :

	A, Abis	B1, B2 et C
Centralité urbaine	35	16
Périurbain, rural	1	19

Il est à noter que si les **opérations en secteur de marché tendu** (A, Abis) sont quasi-exclusivement au **sein de centralités urbaines**, celles en zone de **marché détendu se répartissent entre centralités et périurbain-rural**. La comparaison des indicateurs selon ces deux critères permettra donc d'identifier leurs influences relatives sur la formation des dépenses et des recettes.

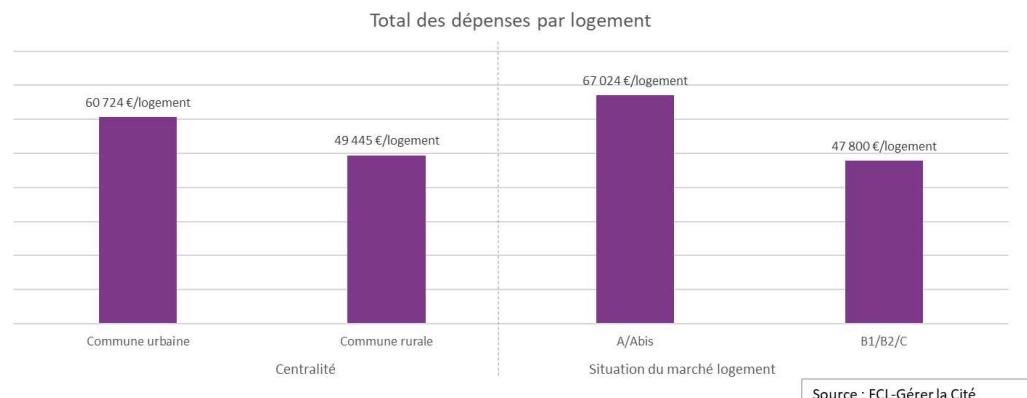
Chacun des **indicateurs** est exprimé en **valeur par logement produit par l'opération** afin de pouvoir **comparer la structuration** par composantes des dépenses et recettes des opérations d'aménagement.

Notre analyse des équilibres financiers des opérations d'aménagement se place du point de vue des collectivités compétentes en matière d'aménagement. Afin d'identifier les enjeux de **soutenabilité financière** des opérations d'aménagement **pour les collectivités** qui en ont l'initiative, nous nous sommes attachés à évaluer le **niveau de dépenses moyen pour un logement produit** des opérations d'aménagement avant de **détailler la composition de ce coût** et la façon dont il est **couvert par les recettes** issues de la cession de charges foncières ou de subventions et participations publiques.

### I.2.1. Des dépenses d'aménagement marquées par le poids des acquisitions foncières sur les territoires les plus attractifs

Les **dépenses d'une opération d'aménagement** sont constituées des **acquisitions** des fonciers selon leur usage antérieur, la **remise en état des sols** conformément au nouvel usage projeté, l'ensemble des **travaux** de voiries espaces publics et équipements nécessaires à l'accueil des nouveaux usagers ainsi que les **honoraires et frais divers** nécessaires à sa réalisation.

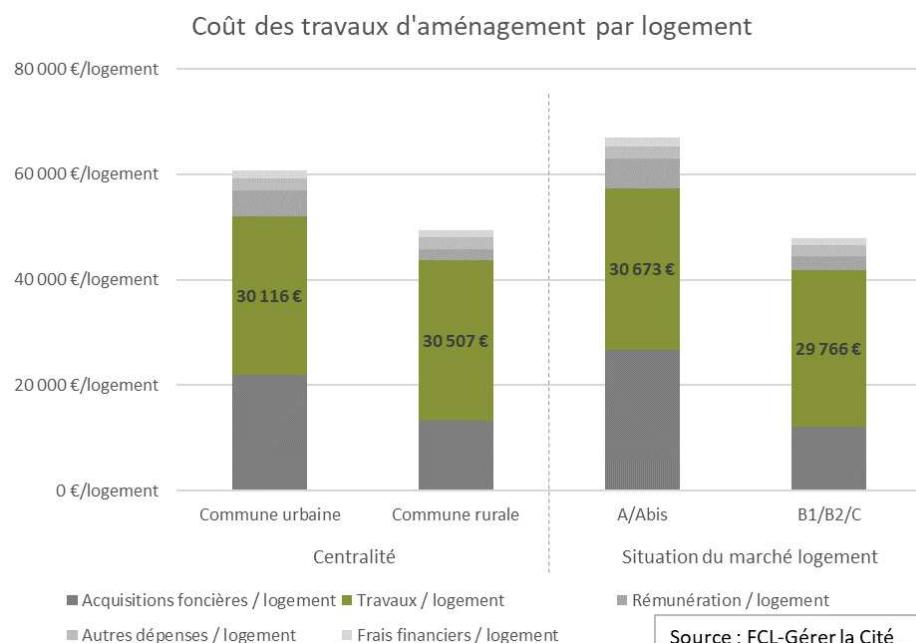
## A. Un coût complet d'opération plus important en cœur d'agglomération et en zones tendues



- Ramené au nombre de logements générés, le **total des dépenses** à la charge de l'opération d'aménagement s'établit en moyenne à 49 445 € en milieu périurbain ou rural, contre 60 724 €/logement, soit + 23 %, au sein des **centralités urbaines**. L'écart est plus prononcé (+ 40 %) entre les opérations des zones A-Abis (67 024 €/logement) et celles des zones B1/B2 et C (47 800 €/logement).

L'objectif de notre analyse sera d'identifier l'origine des écarts par **une analyse poste à poste** et de mettre en regard la **structure des dépenses** afin d'identifier **les différentiels de reste à charge pour la collectivité** après couverture des dépenses par les recettes commerciales.

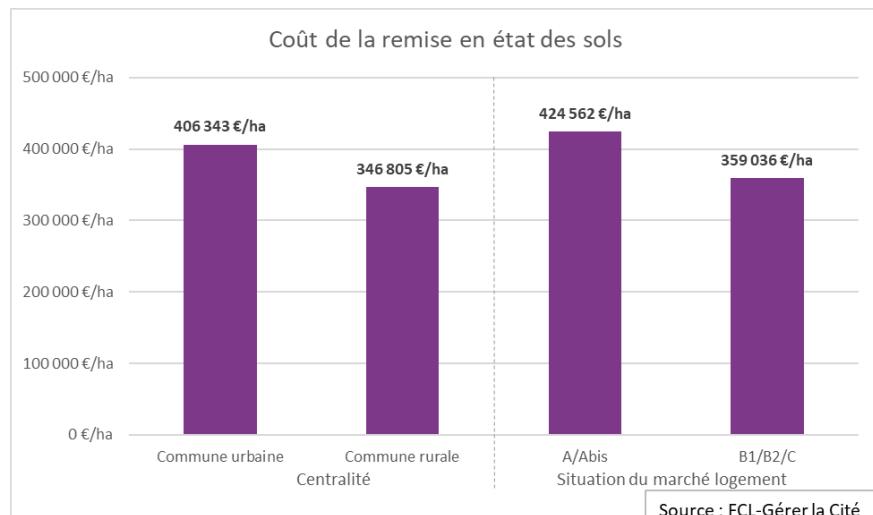
## B. Des coûts de travaux d'aménagement similaires entre les territoires



- Les **travaux d'aménagement** de voiries et de réseaux apparaissent relativement **homogènes** lorsqu'on les rapporte au nombre de logements des opérations.
- La comparaison entre contextes urbains/ruraux-périurbains ou marché tendu/détendu ne montre pas d'écart significatifs.
- Si les **travaux d'aménagement de surface** sont plus onéreux au m<sup>2</sup> d'espaces publics créés en contexte urbain dense, leur impact est **neutralisé par l'augmentation de la densité de logements** desservis, a contrario les autres composantes de coûts travaux (branchements réseaux, équipements publics) suivent une progression linéaire avec le nombre de logements créés.

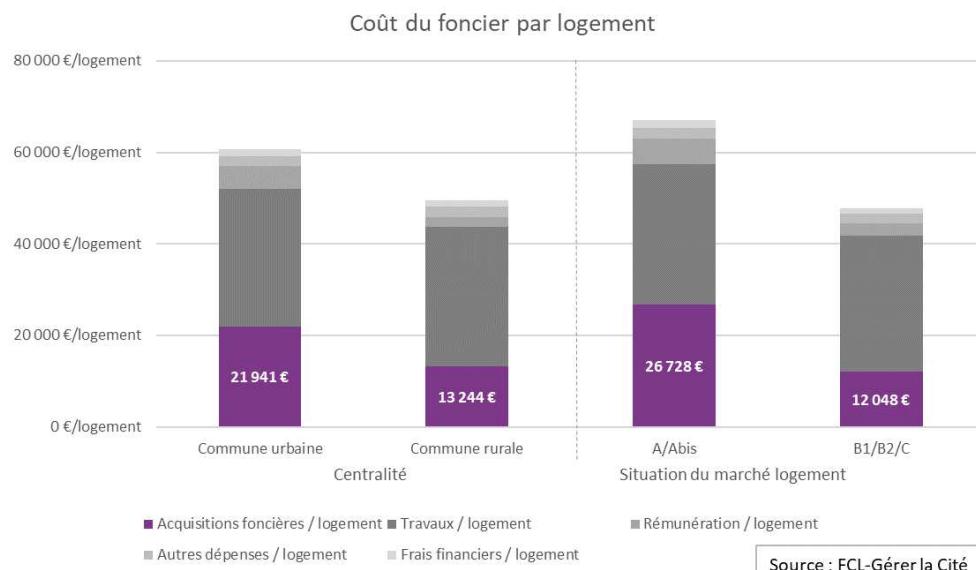
### C. Des coûts de travaux de remise en état des sols faiblement corrélés à la localisation des opérations

- Exprimé en €/ha aménagé, le coût de la remise en état des sols **apparaît légèrement plus important en contexte urbain et en secteur tendu**, qui concentrent les opérations de recyclage de friches.

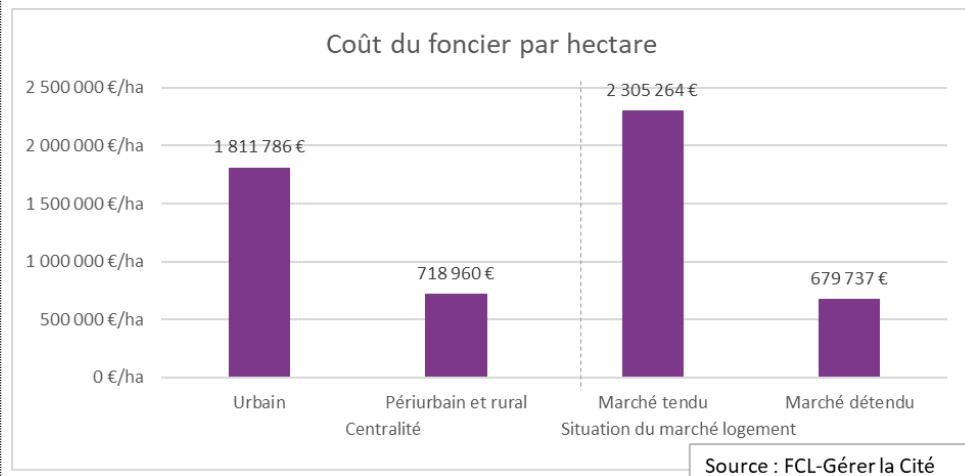


- Ce coût moyen recouvre des **écart importants entre opérations** et témoigne davantage d'une concentration des opérations de recyclage urbain sur ces territoires.

## D. Un poste d'acquisitions foncières qui explique les variations des coûts d'opération



- Au sein de ce coût complet de production du foncier aménagé, les **acquisitions foncières** en amont représentent un poids **plus important en contexte urbain et en secteur tendu**.
- En valeur absolue, le **rapport est plus marqué entre secteurs tendus et détendus**.
- L'évolution des prix du **marché immobilier** a un effet d'entrainement sur celui du foncier. Ce facteur explique la difficulté pour les aménageurs à ajuster leurs acquisitions au coût de production des opérations, y compris dans le cas de grandes entreprises publiques à transformer.



- Contrairement aux autres composantes du coût d'opération, **le surcoût des acquisitions foncières** en situation de marché tendu ne peut **pas être absorbé par le seul effet de densité** des opérations d'aménagement. Ce poids des acquisitions foncières explique l'essentiel de la variation des coûts de production des logements.

La part des **acquisitions foncière explique l'essentiel de la variabilité du coût des opérations d'aménagement**. Les surcoûts sur les autres familles de dépenses (travaux de viabilisation et de remise en état des sols) dans les opérations en centralité urbaine et en zone tendue sont neutralisées par l'effet de densité.

Dès lors il s'agit **d'analyser la structure de recettes** de ces mêmes opérations afin **d'identifier si le dynamisme des marchés immobiliers permet de compenser** l'intégralité des surcoûts d'acquisitions de fonciers à aménager par des cessions de charges majorées.

### I.2.2. Une structure de recettes qui ne permet pas de couvrir l'ensemble des dépenses d'aménagement par les seules cessions foncières

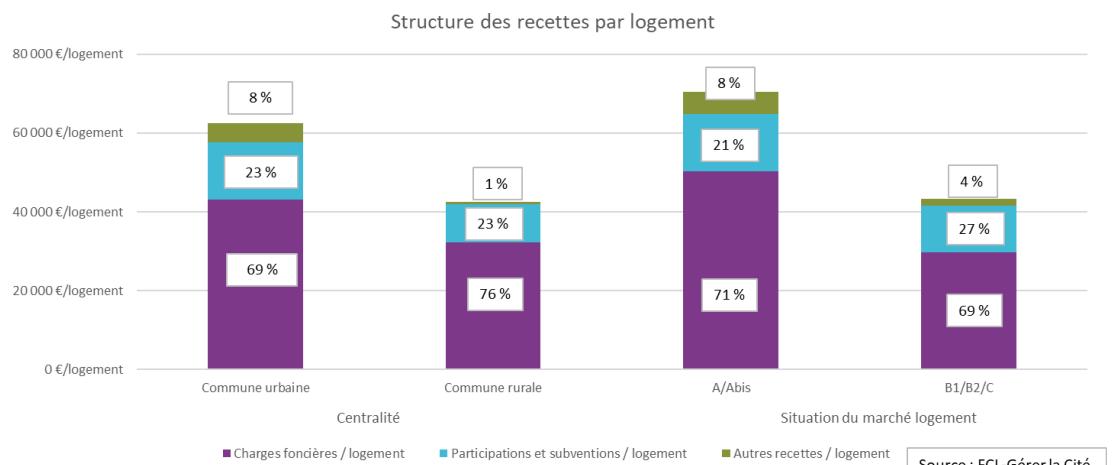
Les **recettes d'une opération d'aménagement** sont constituées en premier lieu des **cessions des fonciers aménagés** (ou charges foncières) aux promoteurs développant les programmes de logement, activités ou équipements. Les **subventions** apportées par d'autres partenaires (Etat et collectivités locales) permettent d'alléger le solde qui sera à prendre en charge par la collectivité concédante sous la forme de **participation d'équilibre** pour couvrir l'ensemble des dépenses.

#### A. Une structure de recettes du bilan marquée par le niveau des prix immobiliers

- Les différences de **dynamiques des marchés immobiliers** se traduisent très directement par le **poids relatif des charges foncières et des subventions-participations** du concédant.
- La part de **subventions-participations** varie de manière très faible selon la centralité.
- La **part de subvention-participations** vient compenser le niveau plus faible des charges foncières en **contexte détendu, 27 % contre 21 % en contexte tendu**.

## B. Des subventions reçues d'autres financeurs moins importants en dehors des centralités

- On note également que le poids des autres recettes qui incluent les subventions d'autres financeurs que la collectivité concédante est nettement plus fort en contexte de centralité et secteur tendu.



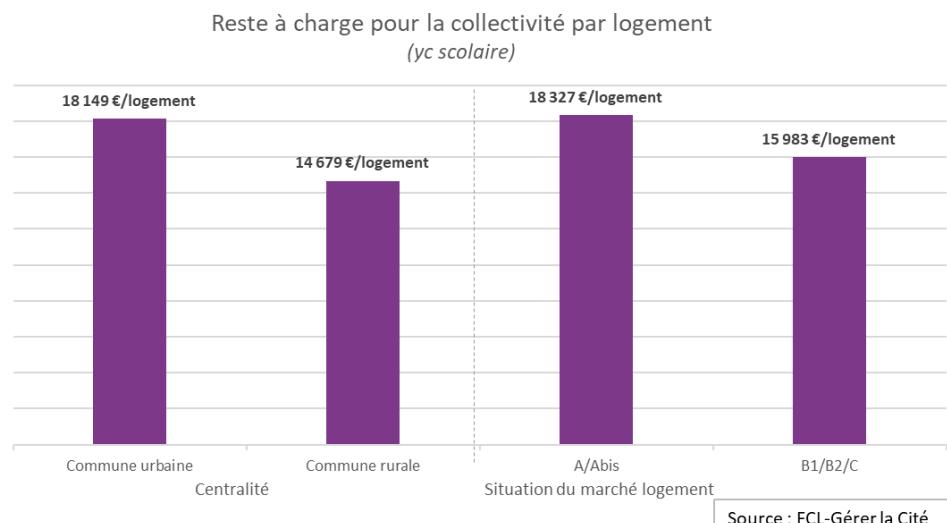
- Ces écarts reflètent une capacité supérieure des collectivités à mobiliser ces subventions, en lien avec leur ingénierie de projet.

Les **subventions** mobilisées par les projets d'aménagement auprès de l'Etat ou des collectivités locales autres que la commune ou l'EPCI maître d'ouvrage ou concédant de l'opération apparaissent plus importantes en valeur absolue et en poids relatif dans les bilans des opérations en centralité urbaine et en secteur tendu. Cela peut s'expliquer par une capacité plus importante à maîtriser les dispositifs de subventionnement.

L'**ajustement** pour couvrir les dépenses se fait par la **participation d'équilibre** des collectivités locales moins importante en poids relatif dans les secteurs de tension sur le marché du logement. Néanmoins les **écart sont beaucoup plus faibles en valeur absolue**.

## C. Un reste à charge par logement pour la collectivité important et relativement homogène entre territoires

La participation d'équilibre et les subventions versées par la collectivité sont consolidées avec le coût des équipements scolaires lorsque ceux-ci ne sont pas pris en charge par l'opération, comme décrit précédemment dans la méthodologie :



- Le reste à charge par logement pour la collectivité n'est pas déterminé par le **contexte de tension du marché**. En effet, le **surcoût** que représentent les **acquisitions foncières** en secteur tendu est **neutralisé par une augmentation proportionnelle des cessions de charges foncières**.
- Un **ajustement** s'opère entre la **capacité des collectivités à financer** une participation d'équilibre et le **programme des équipements publics réalisés** (équipements non réalisés ou pris en charge directement par le budget de la collectivité).

Au vu de ces éléments d'analyse, il paraît pertinent de **s'orienter vers une aide directe à la collectivité pour la création de logements** au moment de la délivrance du permis de construire ainsi que vers des dispositifs de **maitrise des prix de cessions des emprises foncières publiques** ou parapubliques.

## II. L'IMPACT DE L'ACCUEIL DE POPULATION SUR LES RECETTES ET DEPENSES RECURRENTES DES COLLECTIVITES

### II.1. La situation actuelle des communes en section de fonctionnement

#### II.1.1. La situation des communes s'est améliorée sur les derniers exercices

À l'exception de l'année particulière 2020, sur les derniers exercices, l'épargne (ou autofinancement) brute et nette (du remboursement de dette) des communes sur leurs budgets principaux a augmenté, que ce soit en volume ou en part des recettes de fonctionnement :

Budgets principaux, en milliards d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Epargne brute	10,61	11,14	11,15	11,33	12,32	12,95	11,99
Taux d'épargne brute	13,40%	14,00%	14,10%	14,30%	15,40%	15,60%	14,70%
Remboursement de dette	5,92	6,13	6,24	6,15	6,22	6,35	6,29
Epargne nette	4,69	5,01	4,91	5,18	6,1	6,61	5,7
Encours de dette	63,53	64,29	64,74	65,21	64,95	64,72	64,89
Capacité de désendettement (années)	6,0	5,8	5,8	5,8	5,3	5,0	5,4

Sources : Rapport de l'OFGL 2019 / Rapport de l'OFGL 2021

#### II.1.2. Mais il existe de très fortes disparités de situations

Les tableaux ci-dessous montrent cependant une très grande hétérogénéité des situations :

- Environ 5% des communes ont une épargne brute négative, soit une situation non pérenne qui appelle des arbitrages rapides et conséquents ;
- Environ 7% des communes ont une épargne brute inférieure à 50€/hab., soit une situation extrêmement fragile ;
- La moitié environ des communes ont une épargne qui peut rapidement devenir très fragile en cas d'évolution des dépenses de fonctionnement plus rapide que celle des recettes de fonctionnement.

**Ensemble des budgets principaux des communes**

Epargne brute en €/hab.	soit par exemple pour une commune de 40 000 habitants	2014	2020	2014	2020
Inférieure à 0		1 855	1 596	5,1%	4,6%
Entre 0 et 50	Moins de 2 M€	3 258	2 455	8,9%	7,0%
Entre 50 et 200	Entre 2 et 8 M€	20 192	17 838	55,1%	51,1%
Entre 200 et 500	Entre 8 et 20 M€	9 609	11 079	26,2%	31,7%
Entre 500 et 700	Entre 20 et 28 M€	854	965	2,3%	2,8%
Entre 700 et 1000	Entre 28 et 40 M€	498	538	1,4%	1,5%
Supérieure à 1000	Plus de 40 M€	372	453	1,0%	1,3%
Total		36 638	34 924	100,0%	100,0%

Source : données OFGL, traitement FCL-Gérer la Cité

À l'exception des très petites communes, cette répartition est assez **homogène entre strates**.

**Ensemble des budgets principaux des communes**

Epargne brute en €/hab.	Inférieure à 200	Entre 200 et 500	Entre 500 et 1 000	Entre 1 000 et 2 000	Entre 2 000 et 3 500	Entre 3 500 et 5 000	Entre 5 000 et 10 000	Entre 10 000 et 20 000	Entre 20 000 et 50 000	Entre 50 000 et 100 000	Supérieure à 100 000
en % des communes de la strate	Inférieure à 200	Entre 200 et 500	Entre 500 et 1 000	Entre 1 000 et 2 000	Entre 2 000 et 3 500	Entre 3 500 et 5 000	Entre 5 000 et 10 000	Entre 10 000 et 20 000	Entre 20 000 et 50 000	Entre 50 000 et 100 000	Supérieure à 100 000
Inférieure à 0	629	537	249	94	34	12	17	11	8	3	2
Entre 0 et 50	462	786	678	319	103	36	42	18	9	2	0
Entre 50 et 200	2 770	5 078	3 992	2 910	1 327	548	645	303	194	42	29
Entre 200 et 500	3 478	2 819	1 634	1 187	749	360	463	206	132	40	11
Entre 500 et 700	588	188	69	54	28	13	14	7	2	2	0
Entre 700 et 1000	345	95	35	25	19	7	10	2	0	0	0
Supérieure à 1000	300	65	49	23	8	5	3	0	0	0	0
Total	8 572	9 568	6 706	4 612	2 268	981	1 194	547	345	89	42
en % des communes de la strate	7%	6%	4%	2%	1%	1%	1%	2%	2%	3%	5%
Inférieure à 0	5%	8%	10%	7%	5%	4%	4%	3%	3%	2%	0%
Entre 0 et 50	32%	53%	60%	63%	59%	56%	54%	55%	56%	47%	69%
Entre 50 et 200	41%	29%	24%	26%	33%	37%	39%	38%	38%	45%	26%
Entre 200 et 500	7%	2%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	0%
Entre 500 et 700	4%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	0%	0%	0%
Entre 700 et 1000	3%	1%	1%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%
Supérieure à 1000	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : données OFGL, traitement FCL-Gérer la Cité

Après prise en compte du remboursement de capital de dette, plus de 16% des communes sont concernées par une épargne nette négative. 14% environ sont dans une situation très fragile.

**Ensemble des budgets principaux des communes**

Epargne nette en €/hab.	soit par exemple pour une commune de 40 000 habitants	2014	2020	2014	2020
Inférieure à 0		6 377	5 732	17,4%	16,4%
Entre 0 et 50	Moins de 2 M€	6 356	5 043	17,3%	14,4%
Entre 50 et 100	Entre 2 et 4 M€	7 400	6 707	20,2%	19,2%
Entre 100 et 200	Entre 4 et 8 M€	9 537	9 727	26,0%	27,9%
Entre 200 et 300	Entre 8 et 12 M€	3 595	4 018	9,8%	11,5%
Entre 300 et 500	Entre 12 et 20 M€	2 148	2 355	5,9%	6,7%
Supérieure à 500	Plus de 20 M€	1 225	1 342	3,3%	3,8%
Total		36 638	34 924	100,0%	100,0%

Source : données OFGL, traitement FCL-Gérer la Cité

Ce constat d'une situation fragile en section de fonctionnement pour un nombre important de communes est confirmé en restreignant l'échantillon aux communes de plus de 5 000 habitants :

**Budgets principaux des communes de plus de 5 000 habitants**

Epargne brute en €/hab.	soit par exemple pour une commune de 40 000 habitants	2014	2020	2014	2020
Inférieure à 0		54	41	2,6%	1,9%
Entre 0 et 50	Moins de 2 M€	154	71	7,3%	3,2%
Entre 50 et 200	Entre 2 et 8 M€	1 344	1 213	63,8%	54,7%
Entre 200 et 500	Entre 8 et 20 M€	530	851	25,1%	38,4%
Entre 500 et 700	Entre 20 et 28 M€	19	25	0,9%	1,1%
Entre 700 et 1000	Entre 28 et 40 M€	6	12	0,3%	0,5%
Supérieure à 1000	Plus de 40 M€	1	3	0,0%	0,1%
Total		2 108	2 216	100,0%	100,0%

Source : données OFGL, traitement FCL-Gérer la Cité

**Budgets principaux des communes de plus de 5 000 habitants**

Epargne nette en €/hab.	soit par exemple pour une commune de 40 000 habitants	2014	2020	2014	2020
Inférieure à 0		497	303	23,6%	13,7%
Entre 0 et 50	Moins de 2 M€	456	356	21,6%	16,1%
Entre 50 et 100	Entre 2 et 4 M€	477	502	22,6%	22,7%
Entre 100 et 200	Entre 4 et 8 M€	492	736	23,3%	33,2%
Entre 200 et 300	Entre 8 et 12 M€	127	222	6,0%	10,0%
Entre 300 et 500	Entre 12 et 20 M€	47	80	2,2%	3,6%
Supérieure à 500	Plus de 20 M€	12	17	0,6%	0,8%
Total		2 108	2 216	100,0%	100,0%

Source : données OFGL, traitement FCL-Gérer la Cité

## II.2. La suppression de la taxe d'habitation a fortement fragilisé la capacité à financer les dépenses récurrentes liées aux logements nouveaux

### II.2.1. Le fonctionnement de la fiscalité locale et l'impact de la suppression de la taxe d'habitation

Les recettes fiscales récurrentes liées à des nouveaux logements étaient constituées jusqu'en 2020 inclus :

- De la **taxe d'habitation**, due par les occupants des logements au premier janvier de l'année :
  - La base d'imposition est composée de la valeur locative du logement, **minorée d'abattements** obligatoires (abattements pour personnes à charge) ou facultatifs (abattement général à la base notamment).
  - Le taux d'imposition était délibéré par chaque collectivité dans la limite de règles de taux plafonds et de lien avec les autres taux d'imposition.
  - Deux grands types de **réductions** s'appliquent du point de vue des contribuables :
    - Des exonérations, pour partie compensées par l'Etat (au taux de 1991) ;
    - Des dégrèvements (totaux ou partiels) sans impact pour les collectivités : il s'agit d'une prise en charge de tout ou partie de la cotisation par l'Etat en substitution du contribuable.
- De la **taxe foncière sur les propriétés bâties**, due par les propriétaires des logements au premier janvier de l'année :
  - La base d'imposition est composée de la **valeur locative diminuée d'un abattement forfaitaire de 50%**.
  - Le taux d'imposition est délibéré par chaque collectivité dans la limite des taux plafonds.
  - Des exonérations s'appliquent, en particulier des **exonérations de longue durée pour les logements sociaux**, dont les conditions dépendent des dispositifs de financement aidé dont ils ont fait l'objet.
  - Ces exonérations ne sont que **très partiellement compensées** :
    - Pour certaines d'entre elles, la compensation ne s'applique que si la perte de recette est « substantielle », c'est-à-dire supérieure à 10 % du produit communal total de taxe foncière sur les propriétés bâties. En cas de franchissement de ce seuil, seule la part excédant les 10% est compensée.
    - Pendant plusieurs années, ces compensations d'exonérations ont fait partie des « variables d'ajustement » dans le cadre des lois de finances successives : au sein de l'enveloppe des concours financiers de l'Etat aux collectivités, certains concours doivent être minorés pour permettre l'évolution d'autres. En 2020, le taux de minoration « amalgamé » pour ces compensations était de

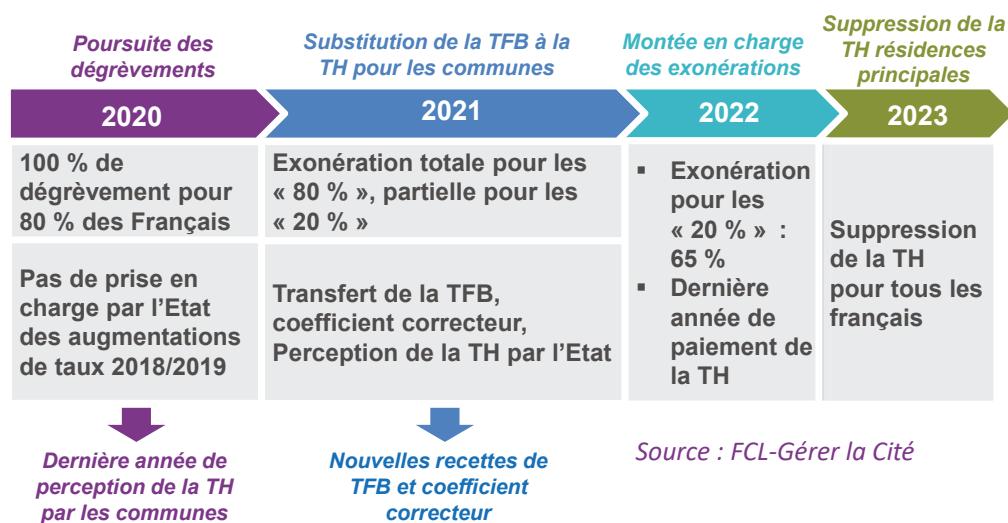
0,069697, ce qui signifie que le taux de compensation est inférieur à 7%.

La **suppression de la taxe d'habitation** sur les résidences principales est progressive jusqu'en 2023 pour les contribuables, mais l'année de modification du panier de recettes pour les communes est 2021 (la TH encore payée par certains contribuables est perçue par l'Etat pendant cette période transitoire).

Pour les communes, la compensation s'effectue via le **transfert du taux de taxe foncière sur les propriétés bâties du département** (lui-même compensé par une fraction de TVA). L'application d'un « **coefficients correcteur** », calculé au niveau de chaque commune, permet de s'assurer de la neutralité du dispositif sur la base des valeurs 2020, à deux exceptions près :

- Le coefficient correcteur est calculé en tenant compte du taux de TH de 2017, le produit résultant d'éventuelles hausses de taux ultérieures est donc perdu ;
- Les communes surcompensées ne sont pas prélevées si la surcompensation est inférieure à 10 000 euros.

Le schéma ci-dessous synthétise les différentes étapes de suppression de la taxe d'habitation.



Source : FCL Gérer la Cité

En revanche, ce mécanisme **modifie la dynamique du panier de recettes, avec plusieurs impacts négatifs sur les recettes de fiscalité induites par les nouveaux logements pour les communes** :

- Les **logements sociaux**, sur lesquels de la taxe d'habitation était perçue (payée par les contribuables ou par l'Etat via les dégrèvements), **n'amènent quasiment plus de recettes fiscales**. Ils sont en effet exonérés sur longue période de taxe foncière sur les propriétés bâties, et la compensation correspondante est aujourd'hui très réduite.



- **Les logements libres continuent d'apporter de la recette de taxe foncière mais qui représente, pour la très grande majorité des communes, un niveau inférieur à celui auparavant apporté en taxe d'habitation et taxe foncière.**

**Les modalités de mise en œuvre de la réforme de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales conduisent ainsi à une compensation des ressources des communes en valeur 2020, mais pas de la dynamique de recettes induites par les développements. Pour la très grande majorité des communes, ces recettes induites sont minorées pour les nouveaux programmes de logements, et à l'inverse augmentées pour les nouveaux programmes d'activité. Cette réforme est donc désincitative à la construction de logements, et à l'inverse incitative à la construction de locaux d'activités.**

Ces points ont été identifiés par le Parlement au moment de l'adoption de la loi de finances pour 2021, avec une évaluation prévue a posteriori du dispositif au premier semestre 2024, sous la forme d'un rapport remis par le Gouvernement au Parlement : ce rapport devra notamment évaluer les conséquences de la réforme sur les ressources consacrées par les communes à la construction de logements sociaux.

### II.2.2. Méthodologie de simulation de l'impact pour les communes

Les données utilisées sont publiques et proviennent :

- De la DGFiP pour les éléments fiscaux,
- De la DGCL pour les critères de répartition des dotations.

L'analyse se concentre uniquement sur les résidences principales, enjeu de la mission.

Pour l'ensemble des communes, ont été simulés :

- **Les recettes de fiscalité avant / après réforme d'un logement libre et d'un logement social à la valeur locative moyenne.**
- **Les recettes de fiscalité avant / après réforme d'un programme de 1 000 logements à la valeur locative moyenne** présentant les caractéristiques suivantes :
  - 25% de logements sociaux, hypothèse inspirée des critères de la loi SRU.
  - 2,5 habitants/logement en moyenne, soit 2 500 habitants supplémentaires, dont environ 300 sont supposés scolarisés en préélémentaire et élémentaire.

Le ratio de 2,5 personnes par logement correspond à celui habituellement constaté pour les opérations de logements neufs. Il est supérieur à la taille des ménages français, évaluée à 2,2 personnes selon les dernières données INSEE (2018).

L'hypothèse du nombre d'enfants scolarisés s'appuie sur la proportion des élèves du premier degré dans la population.

Nombre de logements	1 000
Poucentage de logements sociaux	25%

Nombre de personnes à charges	Répartition (hyp. travail FCL)	Nb logts (hyp. travail FCL)	Nb habitants (hyp. travail FCL)	Nb personnes /logt (hyp. travail FCL)	Nb personnes à charge (hyp. travail FCL)	dont scolarisées en préélémentaire (hyp. travail FCL)	dont scolarisées en élémentaire (hyp. travail FCL)
1 personne / pas de personne à charge	20%	200	200	1,0	0		
2 personnes / pas de personne à charge	30%	300	600	2,0	0		
1 personne à charge	35%	350	1 050	3,0	350	56	97
2 personnes à charge	10%	100	400	4,0	200	32	56
3 personnes à charge	5%	50	250	5,0	150	24	42
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>1 000</b>	<b>2 500</b>	<b>2,5</b>	<b>700</b>	<b>111</b>	<b>195</b>

Source : FCL Gérer la Cité

- La **part « dynamique de la population » de la dotation forfaitaire**, qui dépend directement de la population nouvelle.

L'écrêtement de la dotation forfaitaire et les dotations de péréquation ne sont pas simulés. L'impact sur ces mécanismes peut être différent en fonction de l'impact du programme sur les paramètres de la commune (taux de logements sociaux, revenu moyen par habitant etc.). Quelques exemples d'impacts sont donnés infra.

Les recettes générées sont comparées à une hypothèse de **coût sur la part incontournable des politiques publiques liées à l'accueil de populations, le scolaire et périscolaire** :

- Hypothèse de 306 élèves scolarisés, déduite de l'hypothèse du nombre de personnes par logement, avec application de la structure de la population INSEE ;
- Hypothèse de coût net annuel de 3 231 €/élève en préélémentaire et 2 175 € élève en élémentaire, correspondant aux coûts moyens issus des comptes 2019 de l'éducation provisoires (DEPP).

L'accueil de nouveaux habitants implique généralement l'augmentation d'**autres dépenses hors scolaire, plus complexes à estimer**, car (1) dépendant souvent des politiques publiques mises en place par la commune, (2) soumis à des effets de seuils. **Ces autres coûts n'ont pas été étudiés en tant quel tels : le solde entre recettes et coût de la compétence scolaire doit cependant permettre de les couvrir.** Rappelons également que jusqu'à récemment, l'évolution des dépenses des plus grandes collectivités était encadrée par les contrats prévus dans la Loi de programmation des lois de finances 2018-2022.

**Les autres recettes qui peuvent être liées à l'installation de nouveaux habitants sont exclues de l'analyse**, pour plusieurs raisons :

- Parce qu'elles financent un service public particulier (TEOM) ;
- Parce qu'elles dépendent des modalités de financement de l'opération (cas de la taxe d'aménagement, non applicable en ZAC) ;
- Parce que leur impact sur les recettes des collectivités est indirect et dépend également d'autres facteurs (recettes de DMTO à la revente des logements, installation de surfaces commerciales pour répondre aux besoins de nouveaux habitants notamment).

## II.2.3. Résultats des simulations

NB : Du fait de l'indisponibilité de certaines données, des hypothèses simplifiées ont été retenues. La liste et l'impact potentiel sur les résultats sont présentés en annexe. La plus importante de ces hypothèses est le raisonnement à partir de la valeur locative moyenne sur chaque commune : cela revient à supposer que les logements créés ont des caractéristiques proches des logements existants sur la commune. Pour affiner cette hypothèse, il est nécessaire de disposer des tarifs applicables par commune (donnée non publique).

Des analyses de sensibilité ont été réalisées sur deux paramètres et sont présentées en annexe :

- Valeur locative des logements nouveaux supérieure de 15% à la valeur locative moyenne pour chaque commune ;
- Nombre d'habitants par logement plus faible : 2,2 personnes au lieu de 2,5. Le ratio de 2,2 personnes correspond à la taille moyenne des ménages en France (INSEE, 2018), plus faible que pour les nouveaux programmes de logements.

**Ces analyses de sensibilité ne modifient pas les conclusions de l'étude.**

### A. Exemple pour une commune

**Les deux tableaux ci-dessous correspondent à un exemple de commune**, et permettent d'appréhender les impacts qui sont ensuite simulés de manière exhaustive.

- Impact d'un logement nouveau
  - Pour un logement « libre » nouveau à la valeur locative moyenne, le produit fiscal perçu diminue de 30% du fait de la réforme TH.
  - Pour un logement social nouveau, le produit fiscal perçu diminue de 94% du fait de la réforme TH.
  - Il est à noter qu'en revanche, des nouveaux locaux d'activité économique généreraient plus de retour fiscal qu'avant la réforme TH du fait de la perception de l'ex foncier bâti départemental.

#### 1. Impact d'un logement à la valeur locative moyenne, 1 personne à charge

	Logement libre		Logement social	
	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme
Base taxe habitation	3 079		3 079	
Taux taxe habitation	25,05%		25,05%	
Produit taxe habitation	771		771	
Base taxe foncière	2 247	2 247	2 247	2247
Taux taxe foncière	14,40%	30,69%	14,40%	30,69%
Coefficient correcteur		1,107		1,107
Produit taxe foncière	324	763		
Compensations exonérations FB			23	48
<b>Produit total</b>	<b>1 095</b>	<b>763</b>	<b>794</b>	<b>48</b>
			-30%	-94%

Source : Données DGFiP – Traitements FCL Gérer la Cité

- Impact du programme de 1 000 logements
  - Les recettes récurrentes induites (hors péréquation) diminuent de 36% du fait de la réforme TH.
  - Après prise en compte de l'hypothèse de coûts scolaires, le solde passe de 593 K€ avant réforme à 103 K€ après réforme, ce qui signifie qu'il ne reste que ce montant équivalent à environ 2 à 3 équivalents temps plein pour mettre en œuvre toute autre politique publique liée à cette population nouvelle (petite enfance, politique sportive et culturelle, etc.) :

#### 2. Impact du programme de 1 000 logements

	Avant réforme	Après réforme
Produit de TH	826 124	
Produit de FB	242 676	572 333
Compensations exos FB	5 638	12 016
<b>Produit fiscal / compensations</b>	<b>1 074 438</b>	<b>584 349</b>
		-46%
<b>Dotation forfaitaire : part dynamique popula</b>	<b>300 496</b>	<b>300 496</b>
<b>Total recettes induites hors péréquation</b>	<b>1 374 934</b>	<b>884 845</b>
		-36%
<b>Hypothèse coûts scolaires</b>	<b>782 305</b>	<b>782 305</b>
<b>Solde</b>	<b>592 629</b>	<b>102 539</b>

Source : Données DGFiP et DGCL – Traitements FCL Gérer la Cité

## B. Résultat pour l'ensemble des communes

### a. Une baisse importante des recettes fiscales induites par un nouveau logement « libre »

Pour la quasi-intégralité des communes, un nouveau logement « libre » génère un produit fiscal inférieur à ce qu'il aurait été sans la suppression de la TH.

	Diminution de recettes liée à la suppression de la TH : 1 logement "libre" à la valeur locative moyenne		Communes de plus de 5 000 habitants	
	Ensemble de l'échantillon			
Perte de plus de 40%	1 573	5%	79	3%
Perte comprise entre 30% et 40%	2 321	7%	181	8%
Perte comprise entre 20% et 30%	5 424	16%	547	23%
Perte comprise entre 10% et 20%	10 048	29%	998	42%
Perte comprise entre 0% et 10%	10 728	31%	536	23%
Gain	4 749	14%	37	2%
<b>Total</b>	<b>34 843</b>	<b>100%</b>	<b>2 378</b>	<b>100%</b>

Source : Données DGFiP – Traitements FCL Gérer la Cité

Lecture du tableau : pour 42% des communes de plus de 5000 habitants, les recettes récurrentes fiscales induites par un logement libre sont 10 à 20% inférieures à ce qu'elles auraient été avant la réforme TH

Ces résultats varient très peu selon la zone de tension de la commune.

	Diminution de recettes liée à la suppression de la TH : 1 logement "libre"				Zone
	Ensemble de l'échantillon		Communes de plus de 5 000 habitants		
Perte de plus de 40%	2	3%	2	3%	Abis
Perte comprise entre 30% et 40%	10	13%	10	14%	
Perte comprise entre 20% et 30%	12	16%	11	15%	
Perte comprise entre 10% et 20%	29	39%	29	39%	
Perte comprise entre 0% et 10%	22	29%	22	30%	
Gain	0	0%	0	0%	
<b>Total</b>	<b>75</b>	<b>100%</b>	<b>74</b>	<b>100%</b>	
Perte de plus de 40%	29	4%	9	2%	A
Perte comprise entre 30% et 40%	48	7%	33	8%	
Perte comprise entre 20% et 30%	121	19%	85	20%	
Perte comprise entre 10% et 20%	217	33%	170	40%	
Perte comprise entre 0% et 10%	222	34%	120	28%	
Gain	11	2%	7	2%	
<b>Total</b>	<b>648</b>	<b>100%</b>	<b>424</b>	<b>100%</b>	
Perte de plus de 40%	53	3%	16	2%	B1
Perte comprise entre 30% et 40%	121	8%	39	6%	
Perte comprise entre 20% et 30%	241	16%	137	20%	
Perte comprise entre 10% et 20%	518	34%	273	39%	
Perte comprise entre 0% et 10%	529	35%	206	30%	
Gain	71	5%	22	3%	
<b>Total</b>	<b>1 533</b>	<b>100%</b>	<b>693</b>	<b>100%</b>	
Perte de plus de 40%	329	9%	26	4%	B2
Perte comprise entre 30% et 40%	274	7%	50	8%	
Perte comprise entre 20% et 30%	546	14%	145	22%	
Perte comprise entre 10% et 20%	1 093	29%	290	44%	
Perte comprise entre 0% et 10%	1 334	35%	147	22%	
Gain	247	6%	5	1%	
<b>Total</b>	<b>3 823</b>	<b>100%</b>	<b>663</b>	<b>100%</b>	
Perte de plus de 40%	1 160	4%	26	5%	C
Perte comprise entre 30% et 40%	1 868	6%	49	9%	
Perte comprise entre 20% et 30%	4 504	16%	169	32%	
Perte comprise entre 10% et 20%	8 191	28%	236	45%	
Perte comprise entre 0% et 10%	8 621	30%	41	8%	
Gain	4 420	15%	3	1%	
<b>Total</b>	<b>28 764</b>	<b>100%</b>	<b>524</b>	<b>100%</b>	

Source : Données DGFIP – Traitements FCL Gérer la Cité

## b. Une quasi-disparition des recettes fiscales induites par un nouveau logement « social »

Les recettes fiscales induites par un logement social ont quasiment disparu pour les communes.

	Diminution de recettes liée à la suppression de la TH : 1 logement "social" à la valeur locative moyenne				
	Ensemble de l'échantillon		Communes de plus de 5 000 habitants		
Perte de plus de 95%	425	1%	52	2%	
Perte comprise entre 90% et 95%	12 861	37%	1 237	52%	
Perte comprise entre 85% et 90%	13 491	39%	839	35%	
Perte comprise entre 80% et 85%	5 187	15%	184	8%	
Perte comprise entre 75% et 80%	1 663	5%	40	2%	
Perte inférieure à 75%	1 216	3%	26	1%	
<b>Total</b>	<b>34 843</b>	<b>100%</b>	<b>2 378</b>	<b>100%</b>	

Source : Données DGFIP – Traitements FCL Gérer la Cité

*Lecture du tableau : pour 52% des communes de plus de 5000 habitants, les recettes récurrentes fiscales induites par un logement social sont 90 à 95% inférieures à ce qu'elles auraient été avant la réforme TH*

Quelle que soit la zone de tension, la grande majorité des communes enregistre une perte de recettes supérieure à 80%.

Diminution de recettes liée à la suppression de la TH : 1 logement "social"				
	Ensemble de l'échantillon	Communes de plus de 5 000 habitants	Zone	
Perte de plus de 95%	7	9%	7	9%
Perte comprise entre 90% et 95%	64	85%	63	85%
Perte comprise entre 85% et 90%	4	5%	4	5%
Perte comprise entre 80% et 85%	0	0%	0	0%
Perte comprise entre 75% et 80%	0	0%	0	0%
Gain	0	0%	0	0%
<b>Total</b>	<b>75</b>	<b>100%</b>	<b>74</b>	<b>100%</b>
Perte de plus de 95%	18	3%	13	3%
Perte comprise entre 90% et 95%	411	63%	287	68%
Perte comprise entre 85% et 90%	187	29%	109	26%
Perte comprise entre 80% et 85%	21	3%	9	2%
Perte comprise entre 75% et 80%	6	1%	3	1%
Gain	5	1%	3	1%
<b>Total</b>	<b>648</b>	<b>100%</b>	<b>424</b>	<b>100%</b>
Perte de plus de 95%	35	2%	22	3%
Perte comprise entre 90% et 95%	701	46%	338	49%
Perte comprise entre 85% et 90%	569	37%	244	35%
Perte comprise entre 80% et 85%	157	10%	51	7%
Perte comprise entre 75% et 80%	39	3%	20	3%
Gain	32	2%	18	3%
<b>Total</b>	<b>1 533</b>	<b>100%</b>	<b>693</b>	<b>100%</b>
Perte de plus de 95%	244	6%	7	1%
Perte comprise entre 90% et 95%	1 564	41%	301	45%
Perte comprise entre 85% et 90%	1 456	38%	274	41%
Perte comprise entre 80% et 85%	434	11%	64	10%
Perte comprise entre 75% et 80%	88	2%	13	2%
Gain	37	1%	4	1%
<b>Total</b>	<b>3 823</b>	<b>100%</b>	<b>663</b>	<b>100%</b>
Perte de plus de 95%	121	0%	3	1%
Perte comprise entre 90% et 95%	10 121	35%	248	47%
Perte comprise entre 85% et 90%	11 275	39%	208	40%
Perte comprise entre 80% et 85%	4 575	16%	60	11%
Perte comprise entre 75% et 80%	1 530	5%	4	1%
Gain	1 142	4%	1	0%
<b>Total</b>	<b>28 764</b>	<b>100%</b>	<b>524</b>	<b>100%</b>

Source : Données DGFIP – Traitements FCL Gérer la Cité

### c. Impact de la suppression de la TH sur les recettes hors péréquation induites par le programme de 1000 logements

En considérant le programme de 1 000 logements décrit supra, les recettes (hors péréquation) induites sont pour la très grande majorité des communes inférieures de 10 à 30% à ce qu'elles auraient été sans la réforme TH.

Diminution de recettes liée à la suppression de la TH : simulation programme 1 000 logements			
	Ensemble de l'échantillon	Communes de plus de 5 000 habitants	
Perte de plus de 40%	385	1%	46 2%
Perte comprise entre 30% et 40%	2 147	6%	281 12%
Perte comprise entre 20% et 30%	10 015	29%	1 239 52%
Perte comprise entre 10% et 20%	17 300	50%	781 33%
Perte comprise entre 0% et 10%	3 407	10%	24 1%
Gain	1 589	5%	7 0%
<b>Total</b>	<b>34 843</b>	<b>100%</b>	<b>2 378</b> <b>100%</b>

Source : Données DGFiP – Traitements FCL Gérer la Cité

*Lecture du tableau : pour 52% des communes de plus de 5000 habitants, les recettes récurrentes (hors péréquation) simulées sur le périmètre du programme de 1 000 logements sont 20 à 30% inférieures à ce qu'elles auraient été avant la réforme TH*

Ces résultats sont globalement **homogènes, quelle que soit la zone de tension considérée.**

Diminution de recettes liée à la suppression de la TH : simulation programme 1 000 logements			
	Ensemble de l'échantillon	Communes de plus de 5 000 habitants	Zone
Perte de plus de 40%	1	1%	Abis
Perte comprise entre 30% et 40%	25	33%	
Perte comprise entre 20% et 30%	40	53%	
Perte comprise entre 10% et 20%	9	12%	
Perte comprise entre 0% et 10%	0	0%	
Gain	0	0%	
<b>Total</b>	<b>75</b>	<b>100%</b>	<b>74</b> <b>100%</b>
Perte de plus de 40%	19	3%	A
Perte comprise entre 30% et 40%	90	14%	
Perte comprise entre 20% et 30%	339	52%	
Perte comprise entre 10% et 20%	195	30%	
Perte comprise entre 0% et 10%	2	0%	
Gain	3	0%	
<b>Total</b>	<b>648</b>	<b>100%</b>	<b>424</b> <b>100%</b>
Perte de plus de 40%	20	1%	B1
Perte comprise entre 30% et 40%	167	11%	
Perte comprise entre 20% et 30%	599	39%	
Perte comprise entre 10% et 20%	691	45%	
Perte comprise entre 0% et 10%	50	3%	
Gain	6	0%	
<b>Total</b>	<b>1 533</b>	<b>100%</b>	<b>693</b> <b>100%</b>
Perte de plus de 40%	124	3%	B2
Perte comprise entre 30% et 40%	405	11%	
Perte comprise entre 20% et 30%	1 281	34%	
Perte comprise entre 10% et 20%	1 834	48%	
Perte comprise entre 0% et 10%	160	4%	
Gain	19	0%	
<b>Total</b>	<b>3 823</b>	<b>100%</b>	<b>663</b> <b>100%</b>
Perte de plus de 40%	221	1%	C
Perte comprise entre 30% et 40%	1 460	5%	
Perte comprise entre 20% et 30%	7 756	27%	
Perte comprise entre 10% et 20%	14 571	51%	
Perte comprise entre 0% et 10%	3 195	11%	
Gain	1 561	5%	
<b>Total</b>	<b>28 764</b>	<b>100%</b>	<b>524</b> <b>100%</b>

Source : Données DGFiP – Traitements FCL Gérer la Cité

#### d. Compensation des recettes fiscales perdues par la construction de locaux de bureaux : estimation des surfaces nécessaire

La perte de recettes liée à la suppression de la TH peut être traduite en surface de locaux d'activités nécessaires pour la compenser. **Cet exercice, essentiellement théorique, doit être mis en regard des capacités de commercialisation réelles sur le territoire, mais aussi des besoins et des choix d'aménagement en matière d'équilibre logements / activités.**

Depuis 2017, la valeur locative des locaux professionnels est définie sur la base d'un **tarif au m<sup>2</sup>**, qui dépend à la fois de la catégorie du local est du secteur géographique d'implantation. Ces tarifs sont calculés au niveau départemental. Un **coefficient de neutralisation** s'applique au tarif, défini pour chaque collectivité et pour chaque taxe. Il a pour objet de conserver la part respective des entreprises et des ménages dans les bases fiscales, les locaux d'habitation n'ayant pas encore fait l'objet d'une révision. Comme pour les logements, la base de nette de taxe sur le foncier bâti correspond à 50% de la valeur locative ainsi définie. Le taux de foncier bâti et le coefficient correcteur s'appliquent à cette base.

L'estimation a été réalisée **sous l'hypothèse que l'ensemble des locaux d'activités seraient des bureaux, en retenant le tarif minimal et maximal applicable sur la commune**. Les éventuels coefficients de localisation qui peuvent s'appliquer à certaines parcelles ne sont pas pris en compte.

**Les surfaces à construire seraient très élevées**, un résultat peu sensible au tarif retenu. En retenant les tarifs communaux maximums, c'est-à-dire ceux qui génèrent la recette la plus importante au m<sup>2</sup>, les surfaces nécessaires seraient supérieures à 10 000 m<sup>2</sup> pour 96% des communes, et à 20 000 m<sup>2</sup> pour 63%. À titre de comparaison, le ratio de surface par salarié dans les programmes de bureaux actuels s'élève généralement à 15 / 20 m<sup>2</sup> par salarié. Un programme de 10 000 m<sup>2</sup> est ainsi destiné à accueillir 500 salariés à minima.

Simulation programme 1 000 logements : surfaces de bureaux nécessaires pour compenser les pertes de recettes liées à la réforme de la TH			
Tarifs minimums sur la commune	Ensemble de l'échantillon	Communes de plus de 5 000 habitants	
Aucun besoin (solde positif)	1 589	5%	7 0%
Besoin compris entre 0 m <sup>2</sup> et 10 000 m <sup>2</sup>	2 800	8%	68 3%
Besoin compris entre 10 000 m <sup>2</sup> et 20 000 m <sup>2</sup>	7 862	23%	576 24%
Besoin compris entre 20 000 m <sup>2</sup> et 30 000 m <sup>2</sup>	8 448	24%	768 32%
Besoin compris entre 30 000 m <sup>2</sup> et 40 000 m <sup>2</sup>	5 583	16%	506 21%
Besoin de plus de 40 000 m <sup>2</sup>	8 561	25%	453 19%
<b>Total</b>	<b>34 843</b>	<b>100%</b>	<b>2 378 100%</b>
Tarifs maximums sur la commune	Ensemble de l'échantillon	Communes de plus de 5 000 habitants	
Aucun besoin (solde positif)	1 589	5%	7 0%
Besoin compris entre 0 m <sup>2</sup> et 10 000 m <sup>2</sup>	2 833	8%	99 4%
Besoin compris entre 10 000 m <sup>2</sup> et 20 000 m <sup>2</sup>	8 100	23%	781 33%
Besoin compris entre 20 000 m <sup>2</sup> et 30 000 m <sup>2</sup>	8 483	24%	788 33%
Besoin compris entre 30 000 m <sup>2</sup> et 40 000 m <sup>2</sup>	5 486	16%	395 17%
Besoin de plus de 40 000 m <sup>2</sup>	8 352	24%	308 13%
<b>Total</b>	<b>34 843</b>	<b>100%</b>	<b>2 378 100%</b>

Source : Données DGFIP – Traitements FCL Gérer la Cité

*Lecture du tableau : Pour 32% des communes de plus de 5 000 habitants, il serait nécessaire de construire entre 20 et 30 000 m<sup>2</sup> de bureaux au tarif minimal applicable pour compenser les pertes de recettes pérennes du programme 1000 logements suite à la réforme de la TH. Cette proportion serait de 33% au tarif maximal.*

#### e. Solde entre les recettes (hors péréquation) et les dépenses scolaires induites par le programme de 1 000 logements

Pour une part importante des communes, le solde entre les recettes récurrentes induites (hors péréquation) et l'hypothèse de dépenses scolaires/périscolaires ressort négatif. Cela signifie qu'en cas de programme de logements :

- Soit elle doivent générer d'autres recettes fiscales en accueillant de nouvelles activités économiques ;
- Soit elles doivent absorber ce solde et le développement des autres politiques publiques sur leur budget existant. Or, toutes les communes ne sont pas en capacité de le faire, du fait la fragilité d'une partie d'entre elles en section de fonctionnement.

	Simulation programme 1 000 logements : solde entre les recettes récurrentes hors péréquation et les coûts			
	Ensemble de l'échantillon	Communes de plus de 5 000 habitants		
Solde négatif	31 807	91%	1 130	48%
Solde compris entre 0 K€ et 50 K€	866	2%	229	10%
Solde compris entre 50 K€ et 100 K€	627	2%	197	8%
Solde compris entre 100 K€ et 150 K€	466	1%	180	8%
Solde compris entre 150 K€ et 200 K€	294	1%	139	6%
Solde de plus de 200 K€	783	2%	503	21%
<b>Total</b>	<b>34 843</b>	<b>100%</b>	<b>2 378</b>	<b>100%</b>

*Source : Données DGFiP et DGCL – Traitements FCL Gérer la Cité*

*Lecture du tableau : pour 48% des communes de plus de 5000 habitants, le solde entre les recettes récurrentes (hors péréquation) et l'hypothèse de dépenses scolaires est négatif*

Le solde entre recettes récurrentes et coûts varie fortement selon les zones de tension. Ainsi, en zone A bis et A, la majorité des communes affiche un solde supérieur à 200 K€, en raison de valeurs locatives plus élevées qu'ailleurs. Les situations apparaissent cependant très contrastées entre communes dans ces deux zones : respectivement 18 et 33% des communes de plus de 5000 habitants présentent un solde inférieur à 100 K€.

Simulation programme 1 000 logements : solde entre les recettes récurrentes hors péréquation et les coûts scolaires

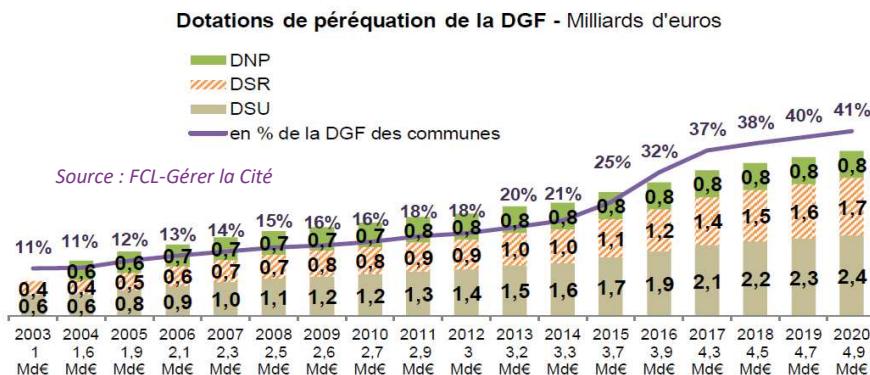
	Ensemble de l'échantillon	Communes de plus de 5 000 habitants	Zone
Solde négatif	9	12%	Abis
Solde compris entre 0 K€ et 50 K€	1	1%	
Solde compris entre 50 K€ et 100 K€	4	5%	
Solde compris entre 100 K€ et 150 K€	2	3%	
Solde compris entre 150 K€ et 200 K€	4	5%	
Solde de plus de 200 K€	55	73%	
<b>Total</b>	<b>75</b>	<b>100%</b>	
Solde négatif	170	26%	A
Solde compris entre 0 K€ et 50 K€	55	8%	
Solde compris entre 50 K€ et 100 K€	47	7%	
Solde compris entre 100 K€ et 150 K€	52	8%	
Solde compris entre 150 K€ et 200 K€	43	7%	
Solde de plus de 200 K€	281	43%	
<b>Total</b>	<b>648</b>	<b>100%</b>	
Solde négatif	776	51%	B1
Solde compris entre 0 K€ et 50 K€	151	10%	
Solde compris entre 50 K€ et 100 K€	130	8%	
Solde compris entre 100 K€ et 150 K€	136	9%	
Solde compris entre 150 K€ et 200 K€	94	6%	
Solde de plus de 200 K€	246	16%	
<b>Total</b>	<b>1 533</b>	<b>100%</b>	
Solde négatif	2 966	78%	B2
Solde compris entre 0 K€ et 50 K€	286	7%	
Solde compris entre 50 K€ et 100 K€	204	5%	
Solde compris entre 100 K€ et 150 K€	133	3%	
Solde compris entre 150 K€ et 200 K€	93	2%	
Solde de plus de 200 K€	141	4%	
<b>Total</b>	<b>3 823</b>	<b>100%</b>	
Solde négatif	27 886	97%	C
Solde compris entre 0 K€ et 50 K€	373	1%	
Solde compris entre 50 K€ et 100 K€	242	1%	
Solde compris entre 100 K€ et 150 K€	143	0%	
Solde compris entre 150 K€ et 200 K€	60	0%	
Solde de plus de 200 K€	60	0%	
<b>Total</b>	<b>28 764</b>	<b>100%</b>	

Source : Données DGFiP et DGCL – Traitements FCL Gérer la Cité

## II.3. Impact sur les mécanismes de péréquation : exemples

Les dotations et mécanismes de péréquation comprennent :

- Les dotations de péréquation intégrées à la dotation globale de fonctionnement (DGF) : dotation de solidarité urbaine (DSU), dotation de solidarité rurale (DSR), dotation nationale de péréquation (DNP)



- Les mécanismes de péréquation horizontale (fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France FSRIF, fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales FPIC) auxquelles les collectivités peuvent être contributrices et/ou bénéficiaires.
- Les cas rencontrés lors de missions montrent que :
  - **L'impact des nouveaux logements peut être variable sur la DSU, mais le montant marginal par habitant est le plus souvent très inférieur au montant moyen perçu.** En effet, la DSU fonctionne selon un principe de garantie du niveau perçu l'année précédente (pour les communes éligibles et qui le restent) et le calcul d'une part « progression » de la DSU.
  - **Le FSRIF est un mécanisme particulièrement sensible aux évolutions d'indicateurs** (potentiel financier par habitant, poids des logements sociaux, revenu moyen de la population) **avec des effets de seuil important.** De ce fait, les simulations en la matière s'accompagnent généralement de sensibilités aux hypothèses retenues et d'une analyse du risque associé.

Toutes choses égales par ailleurs (même potentiel financier par habitant, poids des logements sociaux, revenu par habitant), une commune contributrice au fonds peut voir son prélèvement augmenter du fait de l'accroissement de population. Cet effet peut cependant être contrebalancé par une baisse du potentiel financier par habitant.

## II.4. Les dernières réformes ont accru le décalage entre arrivée de la population et perception des recettes récurrentes

Trois effets induisent un décalage entre les dépenses récurrentes induites, concomitantes à l'arrivée des logements, et la perception des recettes induites :

- **Les locaux ne sont fiscalisés que s'ils sont existants au 01/01** : toute livraison en cours d'année induit une fiscalisation l'année suivante.
- **Les logements nouveaux sont de droit exonérés de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 2 ans.** Avant la suppression de la TH, les communes avaient la possibilité de délibérer pour supprimer cette exonération temporaire. Depuis cette réforme, elles **ne peuvent que moduler cette exonération**, en la limitant à 40% de la base imposable (60% des bases imposées dès la première année).
- **Enfin, les populations légales, qui servent de référence au calcul des dotations, correspondent aux populations N-3.**

	Livraison du logement	N+1	N+2	N+3	N+4
Avant réforme, recettes TH		100%	100% Exonération de droit, avec suppression possible	100%	100%
Avant réforme, recettes FB				100%	100%
Après réforme, recettes FB		Exonération de droit, mais possibilité de limiter l'exonération à 40, 50, 60, 70, 80 ou 90 % de la base imposable		100%	100%
Prise en compte de la population dans les dotations				oui	oui

Source : CGI, FCL Gérer la Cité

## II.5. Conclusions et pistes de travail

### II.5.1. Conclusions

- Les modalités de mise en œuvre de la réforme de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales conduisent à compenser les ressources des communes en valeur 2020, mais pas la dynamique de recettes induites par les développements.
- Pour la très grande majorité des communes, ces recettes induites sont minorées pour les nouveaux programmes de logements, et à l'inverse augmentées pour les nouveaux programmes d'activité. Ce constat est général, quelle que soit la zone de tension où se situe la commune
- Cette réforme est donc désincitative à la construction de logements, et à l'inverse incitative à la construction de locaux d'activités.
- Le solde entre recettes et coûts scolaires issus de la construction de logements varie très fortement d'une commune à l'autre, notamment dans les zones tendues. Certaines communes disposent d'un solde très faible pour financer l'ensemble des autres politiques publiques.

### II.5.2. Pistes de travail

- **Constat 1 :** Les recettes induites par les nouveaux logements sont très inférieures à ce qu'elles auraient été sans la suppression de la taxe d'habitation.
  - Cela est particulièrement vrai pour les logements sociaux, avec une quasi-disparition des recettes fiscales induites.
  - C'est également le cas, dans une moindre mesure, pour les logements libres.
  - Côté communes, ce sujet est parfois traité en termes de programmation : accroissement des surfaces d'activités (et tout particulièrement de bureaux) qui génèrent des recettes mais des charges moins importantes que le logement. Cette solution pose cependant de très nombreuses questions, que ce soit en termes de potentiel de commercialisation que de pertinence en termes d'aménagement.
- **Pistes de travail**
  - Au sein d'un même EPCI, les communes sur lesquelles sont prévus des nouveaux logements ne sont pas nécessairement celles sur lesquelles des locaux d'activités sont prévus. Une obligation de débat sur le partage des recettes pourrait être envisagé : à titre d'exemple les EPCI signataires d'un contrat de ville ont l'obligation d'adopter un pacte financier et fiscal. Un dispositif proche pourrait être envisagé dès lors que des accroissements de logements sont prévus (PLH) ou constatés sur certaines communes.
  - Pour les logements sociaux, une piste pourrait être une compensation plus importante de l'exonération ou la mise en place d'un dégrèvement. Dans les

deux cas, cela revient à faire supporter par le budget de l'Etat tout ou partie de l'exonération.

- Au niveau national, retravailler le fonctionnement des mécanismes de péréquation pour accroître la part tenant compte de la population (DSU notamment). Cette piste n'a pas forcément de coût pour le budget de l'Etat, mais elle induit des gagnants et des perdants au niveau des collectivités.
  - Au niveau national, mécanisme de péréquation horizontal spécifiquement fléché sur les communes accueillant des logements.
- 
- **Constat n°2** : il existe un décalage important (3 ans) entre l'arrivée de la population et la perception pleine des recettes induites (dotations et fiscalité)
  - **Pistes de travail**
    - Permettre aux communes de moduler de manière plus importante, jusqu'à la suppression complète, l'exonération temporaire de 2 ans sur les logements nouveaux. Il s'agit d'une modification législative simple et sans coût pour le budget de l'Etat.
    - Travailler sur des pistes permettant d'accélérer la prise en compte des populations nouvelles dans le calcul des dotations. Plusieurs pistes techniques pourraient être envisagées.

## II.6. Annexes aux simulations réalisées

### II.6.1. Hypothèses simplificatrices utilisées dans la simulation et impacts

APPROXIMATION / SIMPLIFICATION POUR LES SIMULATIONS	IMPACT
Hypothèse de logements à la valeur locative moyenne constatée sur chaque commune	Potentiellement important : cela revient à supposer que les logements construits ont des caractéristiques proches du tissu existant. L'analyse de sensibilité avec une augmentation des valeurs locatives moyennes de 15% ne change cependant pas fondamentalement les conclusions.
Pas de prise en compte d'exonérations de TH ni de vacance des logements	Limitée : les exonérations sont limitées et partiellement compensées, et hypothèse d'une absence de vacance sur des logements nouveaux
Exclusion des communes suivantes : pas de population / pas de valeur locative / pas de coefficient correcteur / pas de taux de TH ou de FB / pas de secteur locaux professionnels / zone de tension inconnue	Échantillon de 34 843 communes en métropole et en outre-mer
Prise en compte de la part dynamique de la population de la dotation forfaitaire mais pas de l'écrêttement	Pour certaines communes, l'accroissement lié à la part population peut être immédiatement consommé par l'application d'un écrêttement qui, sinon, n'aurait pas trouvé à s'appliquer du fait d'une dotation forfaitaire nulle. Cet impact n'est pas simulé et peut conduire à une surestimation de la recette induite pour les communes dont la dotation forfaitaire est nulle.
Pas de prise en compte des dotations et mécanismes de péréquation	Différent selon les communes
Utilisation d'un coût moyen pour les charges scolaires/périscolaires	La charge moyenne à l'élève peut varier en fonction de la politique communale (nombre ATSEM/classe etc.) et du taux de remplissage des classes notamment.
Pour les tarifs applicables aux bureaux, prise en compte des secteurs connus au niveau de la commune centre de la commune nouvelle	Variations potentiellement plus importantes entre les produits minimum et maximum à attendre de locaux de bureaux, pour les communes nouvelles uniquement



APPROXIMATION / SIMPLIFICATION POUR LES SIMULATIONS	IMPACT
Pour les tarifs applicables aux bureaux, pas de prise en compte des coefficients de localisation éventuellement applicables sur certaines parcelles	Variations potentiellement plus importantes entre les produits minimum et maximum à attendre de locaux de bureaux, en fonction de leur localisation sur le territoire

## II.6.2. Analyse de sensibilité 1 : valeur locative des nouveaux logements supérieure de 15% à la valeur locative moyenne

Toutes les autres hypothèses restent identiques. Le scénario central présenté dans le corps du document est rappelé à titre de comparaison en-dessous du tableau.

La sensibilité des résultats à la valeur locative est assez faible en ce qui concerne l'impact de la réforme de la TH sur les recettes issues des nouveaux logements. De façon mécanique, le solde recettes récurrentes moins coûts est un peu plus élevé que dans le scénario central pour l'ensemble des communes.

### A. Recettes fiscales induites par un logement « libre »

	Diminution de recettes liée à la suppression de la TH : 1 logement "libre"			
	Ensemble de l'échantillon	Communes de plus de 5 000 habitants		
Perte de plus de 40%	1 706	5%	85	4%
Perte comprise entre 30% et 40%	2 520	7%	218	9%
Perte comprise entre 20% et 30%	5 913	17%	628	26%
Perte comprise entre 10% et 20%	10 743	31%	1 023	43%
Perte comprise entre 0% et 10%	9 828	28%	403	17%
Gain	4 133	12%	21	1%
<b>Total</b>	<b>34 843</b>	<b>100%</b>	<b>2 378</b>	<b>100%</b>
<i>Rappel scénario central : valeur locative moyenne et 2,5 personnes par logement</i>				
Perte de plus de 40%	1 573	5%	79	3%
Perte comprise entre 30% et 40%	2 321	7%	181	8%
Perte comprise entre 20% et 30%	5 424	16%	547	23%
Perte comprise entre 10% et 20%	10 048	29%	998	42%
Perte comprise entre 0% et 10%	10 728	31%	536	23%
Gain	4 749	14%	37	2%
<b>Total</b>	<b>34 843</b>	<b>100%</b>	<b>2 378</b>	<b>100%</b>

Source : Données DGFiP – Traitements FCL Gérer la Cité

## B. Recettes fiscales induites par un logement « social »

		Diminution de recettes liée à la suppression de la TH : 1 logement "social"	
		Ensemble de l'échantillon	Communes de plus de 5 000 habitants
Perte de plus de 95%	476	1%	64 3%
Perte comprise entre 90% et 95%	13 596	39%	1 309 55%
Perte comprise entre 85% et 90%	13 243	38%	792 33%
Perte comprise entre 80% et 85%	4 874	14%	157 7%
Perte comprise entre 75% et 80%	1 539	4%	34 1%
Perte inférieure à 75%	1 115	3%	22 1%
<b>Total</b>	<b>34 843</b>	<b>100%</b>	<b>2 378</b> 100%
<i>Rappel scénario central : valeur locative moyenne et 2,5 personnes par logement</i>			
Perte de plus de 95%	425	1%	52 2%
Perte comprise entre 90% et 95%	12 861	37%	1 237 52%
Perte comprise entre 85% et 90%	13 491	39%	839 35%
Perte comprise entre 80% et 85%	5 187	15%	184 8%
Perte comprise entre 75% et 80%	1 663	5%	40 2%
Perte inférieure à 75%	1 216	3%	26 1%
<b>Total</b>	<b>34 843</b>	<b>100%</b>	<b>2 378</b> 100%

Source : Données DGFiP – Traitements FCL Gérer la Cité

## C. Impact de la suppression de la TH sur les recettes hors péréquation induites par le programme de 1000 logements

		Diminution de recettes liée à la suppression de la TH : simulation programme 1 000 logements	
		Ensemble de l'échantillon	Communes de plus de 5 000 habitants
Perte de plus de 40%	609	2%	76 3%
Perte comprise entre 30% et 40%	2 850	8%	360 15%
Perte comprise entre 20% et 30%	11 780	34%	1 347 57%
Perte comprise entre 10% et 20%	15 419	44%	578 24%
Perte comprise entre 0% et 10%	2 674	8%	10 0%
Gain	1 511	4%	7 0%
<b>Total</b>	<b>34 843</b>	<b>100%</b>	<b>2 378</b> 100%
<i>Rappel scénario central : valeur locative moyenne et 2,5 personnes par logement</i>			
Perte de plus de 40%	385	1%	46 2%
Perte comprise entre 30% et 40%	2 147	6%	281 12%
Perte comprise entre 20% et 30%	10 015	29%	1 239 52%
Perte comprise entre 10% et 20%	17 300	50%	781 33%
Perte comprise entre 0% et 10%	3 407	10%	24 1%
Gain	1 589	5%	7 0%
<b>Total</b>	<b>34 843</b>	<b>100%</b>	<b>2 378</b> 100%

Source : Données DGFiP – Traitements FCL Gérer la Cité

## D. Solde entre les recettes (hors péréquation) et les dépenses scolaires induites par le programme de 1 000 logements

		Simulation programme 1 000 logements : solde entre les recettes récurrentes hors péréquation et les coûts	
		Ensemble de l'échantillon	Communes de plus de 5 000 habitants
Solde négatif	29 855	86%	799 34%
Solde compris entre 0 K€ et 50 K€	1 302	4%	213 9%
Solde compris entre 50 K€ et 100 K€	918	3%	210 9%
Solde compris entre 100 K€ et 150 K€	712	2%	187 8%
Solde compris entre 150 K€ et 200 K€	528	2%	164 7%
Solde de plus de 200 K€	1 528	4%	805 34%
<b>Total</b>	<b>34 843</b>	<b>100%</b>	<b>2 378</b> 100%
<i>Rappel scénario central : valeur locative moyenne et 2,5 personnes par logement</i>			
Solde négatif	31 807	91%	1 130 48%
Solde compris entre 0 K€ et 50 K€	866	2%	229 10%
Solde compris entre 50 K€ et 100 K€	627	2%	197 8%
Solde compris entre 100 K€ et 150 K€	466	1%	180 8%
Solde compris entre 150 K€ et 200 K€	294	1%	139 6%
Solde de plus de 200 K€	783	2%	503 21%
<b>Total</b>	<b>34 843</b>	<b>100%</b>	<b>2 378</b> 100%

Source : Données DGFiP et DGCL – Traitements FCL Gérer la Cité

### II.6.1. Analyse de sensibilité 2 : 2,2 personnes par logement au lieu de 2,5

Le programme de logements retenus correspond à 2 200 habitants supplémentaires, dont 262 élèves de préélémentaire et élémentaire. Toutes les autres hypothèses sont inchangées par rapport au scénario central.

*Le ratio de 2,2 habitants par logement correspond à la taille moyenne des ménages en 2018 (INSEE). Les retours d'expérience de FCL Gérer la Cité montrent cependant que dans les programmes actuels, le nombre d'habitants par logements s'établit plutôt autour de 2,5, voire 2,7 en Ile-de-France.*

Ce scénario ne modifie pas les conclusions s'agissant des conséquences de la réforme de la TH.

Nombre de logements	1 000
Poucentage de logements sociaux	25%

Nombre de personnes à charges	Répartition (hyp. travail FCL)	Nb logts (hyp. travail FCL)	Nb habitants (hyp. travail FCL)	Nb personnes /logt (hyp. travail FCL)	Nb personnes à charge (hyp. travail FCL)	dont scolarisées en préélémentaire (hyp. travail FCL)	dont scolarisées en élémentaire (hyp. travail FCL)
1 personne / pas de personne à charge	40%	400	400	1,0	0		
2 personnes / pas de personne à charge	20%	200	400	2,0	0		
1 personne à charge	25%	250	750	3,0	250	40	70
2 personnes à charge	10%	100	400	4,0	200	32	56
3 personnes à charge	5%	50	250	5,0	150	24	42
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>1 000</b>	<b>2 200</b>	<b>2,2</b>	<b>600</b>	<b>95</b>	<b>167</b>

## A. Recettes fiscales induites par un logement « libre »

Sans impact sur les résultats

## B. Recettes fiscales induites par un logement « social »

Sans impact sur les résultats

## C. Impact de la suppression de la TH sur les recettes hors péréquation induites par le programme de 1000 logements

Diminution de recettes liée à la suppression de la TH : simulation programme 1000 logements			
	Ensemble de l'échantillon	Communes de plus de 5 000 habitants	
Perte de plus de 40%	584	2%	72 3%
Perte comprise entre 30% et 40%	2 763	8%	333 14%
Perte comprise entre 20% et 30%	11 557	33%	1 320 56%
Perte comprise entre 10% et 20%	15 665	45%	632 27%
Perte comprise entre 0% et 10%	2 746	8%	14 1%
Gain	1 528	4%	7 0%
<b>Total</b>	<b>34 843</b>	<b>100%</b>	<b>2 378</b> 100%
<i>Rappel scénario central : valeur locative moyenne et 2,5 personnes par logement</i>			
Perte de plus de 40%	385	1%	46 2%
Perte comprise entre 30% et 40%	2 147	6%	281 12%
Perte comprise entre 20% et 30%	10 015	29%	1 239 52%
Perte comprise entre 10% et 20%	17 300	50%	781 33%
Perte comprise entre 0% et 10%	3 407	10%	24 1%
Gain	1 589	5%	7 0%
<b>Total</b>	<b>34 843</b>	<b>100%</b>	<b>2 378</b> 100%

Source : Données DGFiP – Traitements FCL Gérer la Cité

## D. Solde entre les recettes (hors péréquation) et les dépenses scolaires induites par le programme de 1 000 logements

Simulation programme 1 000 logements : solde entre les recettes récurrentes hors péréquation et les coûts			
	Ensemble de l'échantillon	Communes de plus de 5 000 habitants	
Solde négatif	29 515	85%	747 31%
Solde compris entre 0 € et 50 €	1 552	4%	242 10%
Solde compris entre 50 € et 100 €	1 056	3%	242 10%
Solde compris entre 100 € et 150 €	783	2%	212 9%
Solde compris entre 150 € et 200 €	574	2%	179 8%
Solde de plus de 200 €	1 363	4%	756 32%
<b>Total</b>	<b>34 843</b>	<b>100%</b>	<b>2 378</b> 100%
<i>Rappel scénario central : valeur locative moyenne et 2,5 personnes par logement</i>			
Solde négatif	31 807	91%	1 130 48%
Solde compris entre 0 € et 50 €	866	2%	229 10%
Solde compris entre 50 € et 100 €	627	2%	197 8%
Solde compris entre 100 € et 150 €	466	1%	180 8%
Solde compris entre 150 € et 200 €	294	1%	139 6%
Solde de plus de 200 €	783	2%	503 21%
<b>Total</b>	<b>34 843</b>	<b>100%</b>	<b>2 378</b> 100%

Source : Données DGFiP – Traitements FCL Gérer la Cité



### III. ANNEXE : LETTRE DE MISSION

*Le Premier Ministre*

Paris, le 31 MAI 2021

*Le Premier ministre*

*à*

*Destinataires in fine*

Mesdames, Messieurs,

Les chiffres de la construction (permis de construire, mises en vente et commercialisation) témoignent d'une forte baisse de la production de logements neufs : 384 000 logements ont été autorisés au cours des 12 derniers mois pour 457 000 logements autorisés en février 2020. Toute la chaîne de la construction, de l'autorisation jusqu'à la mise en vente, se trouve en repli et met fin à la dynamique positive qui était observée depuis plusieurs années.

Ce constat s'applique particulièrement aux zones tendues, où le besoin en offre nouvelle est le plus important ainsi que pour les logements collectifs dont le ralentissement est le plus marqué. Sans un rebond rapide, ce ralentissement aura des effets durables sur l'offre de logement disponible pour nos concitoyens, avec un effet d'éviction des plus modestes vers des marchés de l'immobilier et de la location plus accessibles.

Pour soutenir la construction, le Gouvernement a déjà pris plusieurs initiatives. Il a prolongé le prêt à taux zéro (PTZ) jusqu'à fin 2022 et le dispositif Pinel jusqu'à fin 2024 pour soutenir la demande qui ne fléchit pas. Le Gouvernement a également signé en novembre dernier un pacte national pour la relance de la construction durable avec l'AMF, l'ADCF, France Urbaine, l'Union sociale pour l'habitat (USH), la fédération des promoteurs immobiliers (FPI), la Fédération française du bâtiment (FFB), le conseil national de l'ordre des architectes (CNOA), et l'union nationale des aménageurs (UNAM), afin de mobiliser tous les acteurs aux niveaux national et local. Un protocole spécifique a été signé en faveur de la relance de la production de logements sociaux avec le mouvement HLM, la Banque des Territoires et Action Logement pour financer 250 000 logements sociaux en 2021 et 2022, avec de nouveaux moyens d'investissement à l'appui. Enfin, au titre du plan de relance, deux aides dédiées à la construction dense et économique en foncier ont été mises en place. La première est versée aux communes en fonction des permis de construire délivrés au-delà d'une certaine densité. La seconde, le fonds « friche », permet de débloquer des projets et recycler des ressources foncières prêtées à être mobilisées pour construire davantage de logements tout en s'inscrivant dans l'objectif du gouvernement de zéro artificialisation nette des sols d'ici 2050.

Cependant, le constat semble partagé sur la nécessité de créer les conditions pour augmenter et accélérer la délivrance des autorisations d'urbanisme par les collectivités. Celles-ci ont en effet un rôle décisif dans la chaîne de la construction puisqu'elles définissent les droits à construire à travers les documents d'urbanisme, négocient les projets présentés sur leur territoire et délivrent *in fine* les autorisations.



J'ai donc décidé de réunir une commission composée d'élus, de professionnels et de personnalités qualifiées, présidée par François Rebsamen, avec pour premier objectif d'étudier et d'objectiver les freins à la construction de logements du point de vue des collectivités, notamment en termes de coûts induits et de recettes perçues.

La commission proposera sur cette base des mesures permettant de lever les freins constatés, et ainsi soutenir la relance de la construction dans les territoires où les besoins en logements sont les plus importants.

Au-delà de la délivrance des permis de construire, la commission pourra aussi interroger le droit de l'urbanisme et les dispositifs concourant à la libération du foncier de manière à mieux tenir compte des contraintes économiques et opérationnelles des porteurs de projets. Il convient en effet de sortir de la logique de négociation des droits à construire qui contribue à la hausse des prix et à l'exclusion des plus modestes au profit de la prévisibilité du potentiel constructif des assises foncières.

Il est aussi nécessaire de recenser les freins réglementaires qui ralentissent la chaîne de la construction au détriment du logement des Français et de proposer les mesures de simplification souhaitables. A cette fin, la commission apprêtera la chaîne de l'aménagement et de la construction dans son ensemble, depuis l'accès au foncier, la programmation, la préparation, l'instruction et la délivrance des autorisations d'urbanisme jusqu'aux conséquences sur les services et les équipements publics. Le travail de la commission pourra également intégrer les enjeux de lutte contre l'artificialisation des sols, de densification du bâti existant et de conversion de bureaux en logements en zones tendues.

Les analyses et recommandations devront tenir compte de la géographie des besoins en logements ainsi que des conséquences de la crise sanitaire sur l'habitat. La commission veillera en particulier à la situation des territoires où la demande est la plus forte.

Les conclusions et propositions me seront remises au plus tard le 15 septembre 2021. Je m'entretiendrai avec François Rebsamen dans le courant du mois de juillet pour prendre connaissance du diagnostic et des premières pistes envisagées par la commission.

Pour conduire ces travaux, la commission disposera du soutien des administrations compétentes (DGALN, DGCL, DG Trésor et DB), des ministères concernés, du conseil général de l'environnement et du développement durable et de l'inspection générale des finances.

Je suis heureux que vous ayez accepté de participer à cette commission.

Je vous prie de croire, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de mes salutations les meilleures.



Jean CASTEX

**LISTE DES DESTINATAIRES****Elus locaux**

François Rebsamen - Président  
Patrick Jarry  
Renaud Payre  
Jean-Luc Moudenc  
Catherine Vautrin  
Pia Imbs  
Nathalie Appéré

**Parlementaires**

Laurianne Rossi  
Mickaël Nogal  
Guillaume Vuilletet  
Sylvia Pinel  
Dominique Estrosi -Sassone  
Marie-Noëlle Lienemann  
Pascal Martin  
Frédéric Marchand

**Professionnels/Personnalités Qualifiées**

Emmanuelle Cosse  
Olivier Sichel  
Véronique Bédague  
Alexandra François-Cuxac  
Olivier Salleron  
Bernard Mounier  
Bruno Arcadiapane  
Alain Trannoy  
Agnès Bénassy-Quéré  
Robin Rivaton  
Xavier Lépine

Députée LREM  
Député LREM  
Député LREM  
Députée LT - ex-ministre du Logement  
Sénatrice LR PACA  
Sénatrice CRCE IDF  
Sénateur UC Seine-Maritime  
Sénateur RDPI Nord

Présidente USH et ex-ministre du Logement  
DGD de la Caisse des Dépôts  
DG Nexity  
Présidente FPI  
Président FFB  
Président Bouygues Immobilier  
Président Action Logement  
Economiste  
Cheffe Economiste Trésor  
Essayiste, spécialisé sur l'immobilier  
Président de l'Institut de l'épargne immobilière et foncière,  
ex-Président de La Française

**Isabelle Kébé**

Laurent Girometti  
Patrick Doutreligne  
Eric Bazard  
Philippe Mahé  
Aurélie Sotura

**Fonction / organisme**

Maire PS Dijon  
Maire PC de Nanterre  
VP logement métropole de Lyon  
Maire LR de Toulouse  
Présidente LR CU du Grand Reims  
Présidente SE Eurométropole Strasbourg  
Maire PS Rennes

**Députée LREM**

Député LREM  
Député LREM  
Député LREM  
Députée LT - ex-ministre du Logement  
Sénatrice LR PACA  
Sénatrice CRCE IDF  
Sénateur UC Seine-Maritime  
Sénateur RDPI Nord

Présidente USH et ex-ministre du Logement

DGD de la Caisse des Dépôts

DG Nexity

Présidente FPI

Président FFB

Président Bouygues Immobilier

Président Action Logement

Economiste

Cheffe Economiste Trésor

Essayiste, spécialisé sur l'immobilier

Président de l'Institut de l'épargne immobilière et foncière,  
ex-Président de La Française

Présidente du bureau d'études FCL - Gérer la Cité

DG EPAMARNE, ex-DHUP

Président Uniopss

Président Club Ville Aménagement

Préfet du Finistère

Economiste à la Banque de France