

CONSTRUIRE PLUS DE LOGEMENTS SOCIAUX GRÂCE À LA VEFA : UNE SOLUTION PRAGMATIQUE À LA CRISE DU LOGEMENT



Étude économique

Février 2021

A S T E R **è** S
p r o d u c t e u r d ' i d é e s

SOMMAIRE

1. LES MUTATIONS DE LA SOCIÉTÉ ENTRAÎNENT UNE CRISE MULTIFORME DU LOGEMENT

- 1.1 Les mutations de la société ont concentré la demande de logements dans certaines zones
- 1.2 La hausse de la qualité des constructions et la rareté du foncier tirent les prix du logement vers le haut
- 1.3 La crise économique devrait accentuer les crises du logement

2. L'HABITAT SOCIAL ÉPROUVE DES DIFFICULTÉS À AJUSTER SON OFFRE EN ZONE TENDUE

- 2.1 Le mouvement HLM permet aux ménages modestes de faire face à la hausse des coûts
- 2.2 Les nouveaux logements sociaux sont trop peu construits là où se situent les besoins
- 2.3 La VEFA constitue le principal levier de croissance des logements sociaux

3. HORS CHARGE FONCIÈRE, LE COÛT DE REVIENT DE LA VEFA EST MOINS ÉLEVÉ QUE CELUI DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DIRECTE

- 3.1 La charge foncière rend la VEFA plus chère que la maîtrise d'ouvrage directe au niveau macro
- 3.2 Le modèle construit par Asterès montre que le prix de revient de la VEFA est moins élevé que celui de la maîtrise d'ouvrage directe

4. LE PLAFONNEMENT DES PRIX DE LA VEFA HLM RISQUE DE CONDUIRE À LA BAISSÉ DE L'OFFRE SOCIALE

4.1 La logique du plafonnement des prix est en théorie inefficace puisque les promoteurs ne disposent pas d'un pouvoir de marché leur permettant de réduire leurs coûts

4.2 Face au plafonnement, les promoteurs réduisent leur offre de logements sociaux

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

1. LES MUTATIONS DE LA SOCIÉTÉ ENTRAÎNENT UNE CRISE MULTIFORME DU LOGEMENT

La France subit une crise multiforme du logement face à laquelle l'offre s'adapte difficilement, ce qui entraîne une hausse des prix supérieure à celle du revenu des ménages. En zone tendue, la hausse est corrélée à celle du foncier, mais ce sont les coûts de construction qui priment partout ailleurs. Les mutations qui traversent la société depuis 50 ans provoquent une évolution structurelle de la demande, accentuant la pression sur les territoires les plus attractifs. Plus que d'autres pays développés, la France se caractérise par la faible réaction de l'offre à la demande : lorsque celle-ci croît de 1,0%, le nombre de logements nouveaux n'augmente que de 0,36%¹. Les facteurs de hausse des prix diffèrent selon les territoires : en zone tendue, la principale contribution vient du foncier, tandis que l'augmentation des coûts du bâtiment domine ailleurs. Par exemple, en Ile-de-France, région la plus tendue, le foncier explique 50% de la hausse des prix, contre 38% pour le bâti. A l'inverse, dans la région Centre, peu tendue, l'augmentation des prix du terrain n'explique que 17% de la hausse totale des prix, contre 68% pour la partie construction.

La crise économique risque d'aggraver les crises du logement, mais le plan de relance permettra de soutenir les promoteurs et les constructeurs. Les effets de la crise économique se répercuteront sur l'offre comme sur la demande de logement, avec une baisse de la construction et des ventes d'une part et un appauvrissement des ménages qui accroîtra la demande de logement social d'autre part. Le nombre de dépôts de permis de construire a diminué de 65 800 en 2020, soit une baisse de 15% par rapport à 2019. Le plan de relance de la Caisse des dépôts et d'Action logement devrait toutefois amortir la crise et soutenir l'activité des promoteurs et des constructeurs via l'acquisition de 70 000 logements en VEFA.

2. L'HABITAT SOCIAL ÉPROUVE DES DIFFICULTÉS À AJUSTER SON OFFRE EN ZONE TENDUE

Le mouvement de l'habitat social constitue une réponse pertinente aux crises du logement, mais les bailleurs sociaux peinent à s'adapter aux mutations de la demande et à construire dans les zones tendues. Le logement social permet aux ménages modestes de se loger pour des prix jusqu'à 3,7 fois inférieurs au marché, mais aussi d'accéder à la propriété grâce aux 13 000 cessions par an.

¹ Toutes les données présentées sont sourcées dans la suite de l'étude.

Toutefois, la construction nouvelle dans les zones tendues est insuffisante : celle-ci représente 53% des mises en service, pour une demande qui y est localisée à 73%.

La vente par des promoteurs privés de logements en l'état futur d'achèvement (VEFA) s'avère être un levier efficace pour construire plus vite et favoriser la mixité sociale. En 2019, 54% des logements sociaux ont été construits en VEFA, contre 3% seulement en 2007. La VEFA HLM en bloc, c'est-à-dire la construction de programme 100% sociaux par les promoteurs privés au sein d'un même immeuble, permet de construire plus rapidement, ce gain d'efficacité permettant de sélectionner des terrains plus chers. La VEFA diffuse, c'est-à-dire les programmes mixtes comportant à la fois des logements libres et des logements sociaux au sein d'un même immeuble, est particulièrement efficace pour les communes soumises à la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU). Ce mode de maîtrise d'ouvrage permet la constitution de programmes mixtes, facilitant une répartition équilibrée des différentes catégories de revenus au sein de l'habitat.

3. HORS CHARGE FONCIÈRE, LE COÛT DE REVIENT DE LA VEFA EST MOINS ÉLEVÉ QUE CELUI DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DIRECTE

En moyenne nationale, la VEFA apparaît plus cher que la maîtrise d'ouvrage directe en raison du poids et des spécificités de la région parisienne. En 2019, un logement produit en VEFA présente un prix supérieur de 9,6% par rapport à la maîtrise d'ouvrage directe. En excluant l'Ile-de-France où les prix des terrains sont bien plus élevés que la moyenne nationale, la VEFA est moins chère de 0,4%. Selon des études publiées par l'Union sociale pour l'habitat (USH) et la Caisse des dépôts (CDC), les coûts des logements sociaux ne sont pas déterminés par le type de maîtrise d'ouvrage, mais par la localisation des immeubles et les choix de matériaux. En d'autres termes, l'écart de prix s'explique essentiellement par les différences de stratégie d'acquisition du foncier développées par les deux maîtres d'ouvrage. Le promoteur privé cherche à maximiser le bénéfice de sa vente en sélectionnant les terrains les plus chers, là où la demande est la plus tendue. A l'inverse, dans leurs activités de promotion, les bailleurs sociaux privilégient des terrains moins onéreux, le plus souvent cédés par des collectivités locales ou des établissements publics.

A terrain et coûts de construction identiques, la VEFA est plus compétitive que la maîtrise d'ouvrage directe, avec des prix de revient jusqu'à 6,1% inférieurs. Le modèle d'analyse d'efficacité des deux modes de maîtrise d'ouvrage construit par Asterès conclut qu'à terrain et coûts de construction identiques, le prix de revient d'une VEFA HLM est moins élevé que la construction par le bailleur, ce qui rejoint la conclusion de la CDC dans sa note d'éclairage de juin 2017. Deux principaux facteurs différencient promoteurs et bailleurs : les conditions de financement, et les procédures réglementaires. Les promoteurs privés ont des frais financiers trois fois inférieurs à ceux des bailleurs, puisque le produit de la vente permet d'amortir l'opération dès la fin de la construction. A l'inverse, les bailleurs sociaux se financent à 74% auprès de la Caisse des dépôts, avec des taux d'intérêt très faibles mais des durées d'emprunt comprises entre 40 et 80 ans, ce qui accroît la charge d'intérêt payée tout au long du projet. La procédure des marchés publics rallonge les délais de construction des bailleurs de six mois en moyenne, ce qui occasionne un surcoût en termes de décalage de perception des premiers loyers. Le code de la commande publique génère un second surcoût : l'indemnisation des candidats

évincés à l'issue des concours d'architecture. Au total, l'avantage de la VEFA par rapport à la MOD est compris entre 3,6% et 6,1%, ce qui permet au promoteur d'appliquer sa marge commerciale en conséquence, sans pour autant devenir plus cher que les bailleurs sociaux.

4. LE PLAFONNEMENT DES PRIX DE LA VEFA HLM RISQUE DE CONDUIRE À LA BAISSÉ DE L'OFFRE SOCIALE

Sur le plan théorique, les prix plafonds de la VEFA HLM décidés par les collectivités locales risquent d'aboutir à une diminution du volume de l'offre sociale. Partant du principe que les promoteurs sont responsables de la hausse des prix du logement, certaines collectivités locales ont imposé des prix plafonds de la VEFA HLM. Or, les promoteurs ne disposent pas de ce pouvoir de marché : les coûts du terrain, du bâti, et des prix de vente du libre s'imposent à eux. Au sein d'un programme mixte, la péréquation entre le prix de vente du libre et du social et intermédiaire est impossible puisque les prix sont déjà maximisés par le fonctionnement naturel du marché. La seule conséquence rationnelle serait une diminution de la proportion des logements sociaux que les promoteurs pourraient construire dans le cadre d'un projet mixte.

Le modèle économique construit par Asterès chiffre une hypothèse de diminution de la proportion de logements sociaux comprise entre 4 et 37 points, pour un programme initialement composé de 50% de logements libres et de 50% de logements sociaux. Le modèle d'Asterès teste plusieurs plafonds, dans le cadre d'un projet comportant à l'origine autant de libre que de social. De cette manière, pour un prix plafond inférieur de 10% au prix de marché, la proportion de logements sociaux passerait de 50% à 38%. En appliquant ce modèle à un échantillon de huit collectivités territoriales situées en zone tendue et qui ont imposé des prix plafonds inférieurs de 55% en moyenne à ceux du libre, Asterès chiffre à 27 points la baisse de proportion du nombre de logements sociaux.

LES MUTATIONS DE LA
SOCIÉTÉ ENTRAÎNENT UNE
CRISE MULTIFORME DU
LOGEMENT



La France est marquée par une crise du logement multiforme, avec des zones du territoire en excès de demande et d'autres en excès d'offre. Les évolutions de la société ont déplacé la demande (concentration de l'emploi dans les métropoles, héliotropisme, recherche de confort et décohabitation) quand l'offre peinait à suivre. En conséquence, les prix du logement ont globalement augmenté plus vite que les salaires, même après prise en compte de l'effet qualité. La crise économique devrait accentuer ces difficultés avec une chute de la construction. Toutefois, la Caisse des dépôts et Action logement ont prévu un plan de soutien passant par l'acquisition de 70 000 logements en VEFA.

1.1 LES MUTATIONS DE LA SOCIÉTÉ ONT CONCENTRÉ LA DEMANDE DE LOGEMENTS DANS CERTAINES ZONES

1.1.1 L'ÉVOLUTION DE LA DEMANDE DE LOGEMENT PROVOQUE UNE TENSION DANS CERTAINES RÉGIONS ET LA HAUSSE DE LA VACANCE DANS D'AUTRES TERRITOIRES

La France est frappée par une mutation de la demande de logement, avec une polarisation du marché : certains territoires attractifs attirent de plus en plus de ménages, tandis que d'autres sont en cours de dépeuplement. La mutation de la structure de la demande peut être divisée en trois catégories :

- **Les métropoles dynamiques et leurs périphéries connaissent un accroissement de la demande tiré à la fois par la croissance démographique et par les migrations internes.** La population de l'aire urbaine des métropoles a crû plus rapidement que la moyenne nationale. Entre 2011 et 2016, le nombre d'habitants des couronnes des grands pôles urbains a cru de 0,8% contre 0,4% pour la population de l'ensemble du pays. Surtout, certains pôles urbains ont se sont révélés particulièrement dynamiques : le nombre d'habitants du Grand Montpellier a cru de 1,7% entre 2011 et 2016, le Grand Bordeaux de 1,5% et les métropoles de Nantes et Toulouse de 1,4%².
- **Les communes de l'arc atlantique et méditerranéen ou des zones touristiques de montagne sont marquées par une hausse de la demande de logement induite par les migrations internes.** Certaines régions françaises se caractérisent par un solde migratoire excédentaire du fait de l'attractivité climatique. Par exemple, entre 2010 et 2015, la population

² Vincent Vallès, INSEE, « Entre 2011 et 2016, les grandes aires urbaines portent la croissance démographique française », *INSEE Focus*, n°138, 27 décembre 2018 ([lien](#)).

de l'Hérault a augmenté de 1,1% du fait des migrations inter-régionales. A l'inverse, la population de Paris a décliné de 1,0% du fait de l'émigration³.

- **Certains territoires se caractérisent par une baisse globale de la demande, provoquant deux phénomènes : la hausse du taux de logements vacants parmi le parc ancien et l'étalement urbain.** Les communes isolées situées hors des zones d'influence des métropoles ont vu leur population diminuer de 0,2% entre 2011 et 2016⁴. En conséquence, ces territoires se caractérisent par un excès d'offre se manifestant par un taux d'occupation de logements de 79,0% contre 90,4% en moyenne nationale⁵. La vacance concerne en premier lieu les habitations des centre-bourgs, en moyenne plus anciennes, plus petites et moins bien isolées que les constructions récentes.

1.1.2 LA MUTATION DE LA DEMANDE EST LE RÉSULTAT DE PROFONDES TRANSFORMATIONS DE LA SOCIÉTÉ DEPUIS 50 ANS

Les mutations de la demande de logements sont la conséquence des transformations affectant la société française depuis l'après-guerre. Le phénomène de décohabitation, c'est-à-dire la baisse du nombre moyen de personnes vivant sous le même toit, affecte l'ensemble des territoires et engendre une hausse globale de la demande. Les phénomènes de polarisation de l'emploi et la recherche d'un plus grand confort affectent certaines zones et engendrent un déplacement de la demande.

- **La décohabitation est le phénomène le plus prononcé et a absorbé 60% de la construction de logements depuis 1968.** Le vieillissement de la population, la hausse du nombre de célibataires ou du nombre de personnes en couple mais vivant séparément accentuent le phénomène de « décohabitation ». Entre 1968 et 2012, le nombre moyen de personnes par ménage est passé de 3,1 à 2,2, soit un recul de 29%⁶. Ainsi, la hausse de la demande de logements est structurellement supérieure à celle de la population. Sur 12 millions de logements construits entre 1968 et 2013, plus de 7 millions sont absorbés par la décohabitation, soit 60% du total⁷. A plus court terme, entre 2010 et 2015, 27% des logements supplémentaires construits sont induits par ce phénomène. Les régions de France sont différemment affectées : 52% des logements livrés en Bourgogne-Franche-Comté répondent au phénomène de décohabitation, contre 5% en Ile-de-France⁸. Dans cette région, 59% des logements ont été construits pour répondre à la croissance démographique⁹.
- **La concentration des offres d'emploi dans les pôles d'activité que sont les métropoles et leurs couronnes génère un déplacement de la demande vers ces territoires, marqués par une hausse des besoins de logements neufs.** La dynamique métropolitaine est

³ Vincent Vallès, « Du nord au sud, les mouvements naturels et migratoires opposent les départements », INSEE Focus (Lyon: INSEE, direction régionale d'Auvergne-Rhône-Alpes, 27 décembre 2017).

⁴ *Ibid.*

⁵ Tardiveau, 10.

⁶ *Ibid.* p. 102.

⁷ Calculs Asterès à partir des données de l'INSEE.

⁸ Sophie Éblé, Laure Leroy, INSEE, *INSEE flash Hauts-de-France*, « 27 000 logements supplémentaires chaque année : une croissance portée par la décohabitation », 5 juillet 2018 ([lien](#)).

⁹ *Ibid.*

particulièrement forte : entre 1999 et 2014, le nombre d'emplois localisés dans les 12 plus grandes villes de France a augmenté de 1,4% par an en moyenne, contre 0,8% pour l'ensemble du territoire¹⁰. Employeurs et salariés ont intérêt à la polarisation, qui permet d'améliorer l'appariement de l'offre et de la demande de travail, d'augmenter les débouchés de la production, mais aussi de renforcer la circulation des idées et la diffusion des innovations¹¹. Les étudiants et les actifs âgés de moins de 30 ans sont les principales catégories attirées par ces métropoles pour les opportunités d'études ou d'embauche qui permettent de démarrer leur carrière¹².

- **La recherche d'un plus grand confort des ménages nourrit la mutation de la demande sur le plan géographique et sur le plan de la structure de l'habitation.** L'attractivité des régions de l'arc atlantique et méditerranéen est poussée par le phénomène d'héliotropisme et d'hydrotropisme, c'est-à-dire la recherche de l'ensoleillement et du bord de mer. Ainsi, les façades maritimes, à l'exception de celle des Hauts-de-France, attirent tous les types de ménages après 30 ans qui recherchent une amélioration du cadre de vie¹³. La quête d'une meilleure qualité de vie s'incarne également par la hausse des exigences en matière de qualité de logement, avec un développement de l'habitat individuel et la hausse des surfaces habitables. Entre 1984 et 2016, la part de logements individuels est passée de 55,5% à 56,0%¹⁴. La surface moyenne par personne pour l'ensemble des habitations est passée de 31 m² à 40 m² entre 1983 et 2013¹⁵.

1.1.3 L'OFFRE DE LOGEMENTS DANS LES ZONES TENDUES EST INSUFFISANTE

L'offre de logements peine à s'ajuster aux dynamiques démographiques et économiques qui innervent la société française. Plus que les autres pays développés, la France se caractérise par un faible ajustement de l'offre de logements à la demande. Selon une étude conduite entre 1986 et 2006 sur plusieurs pays de l'OCDE, l'élasticité-prix de l'investissement résidentiel est de 0,36, contre 2,0 pour les États-Unis et plus de 1,0 pour le Canada, la Suède ou le Danemark¹⁶. En d'autres termes, en France, lorsque les prix du logement augmentent de 1,0%, l'offre n'augmente que de 0,36%, contre 2,0% aux États-Unis.

Le faible ajustement de l'offre s'explique par les difficultés entourant la construction de nouvelles habitations, qui se développent de manière différenciée selon les territoires. A cet égard, certaines zones sont congestionnées, avec un foncier disponible rare et qui entre en concurrence avec

¹⁰ Cécile Altaber, Boris Le Hir, France Stratégie, « Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants », *La note d'analyse*, n°64, novembre 2017, p. 4 ([lien](#)).

¹¹ Paul Charruau, Anne Épaillard, France Stratégie, « D'où viennent les écarts de salaire entre les territoires ? », *La note d'analyse*, n°55, mai 2017 ([lien](#)).

¹² INSEE, « Déménager pour une autre région, le cadre de vie et l'emploi au cœur du choix des ménages », *INSEE Première*, n°1540, mars 2015, p. 1 ([lien](#)).

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Anne Laferrère, Erwan Pouliquen, Catherine Rougerie, INSEE, « Les conditions de logement en France, édition 2017 », *INSEE Références*, p. 93 ([lien](#)).

¹⁵ *Ibid.*, p. 143.

¹⁶ Aida Caldera Sanchez, Asa Johansson, « La réactivité de l'offre de logements dans les pays de l'OCDE », *Document de travail du département des affaires économiques de l'OCDE*, 26 mai 2011 ([lien](#)).

l'immobilier tertiaire, tandis que d'autres se caractérisent par un potentiel foncier élevé mais peu mobilisé :

- **Les centres des métropoles sont congestionnés, avec à la fois une pénurie de foncier disponible et un phénomène de décohabitation et de vacance des logements exacerbé par rapport à la moyenne nationale.** Les centres des métropoles sont marqués par une forte densité de population et un faible potentiel de terrains constructibles. A plus forte raison, le phénomène de décohabitation y est plus prononcé qu'ailleurs : le nombre moyen de personnes par logement à Paris est de 1,9 contre 2,2 en moyenne nationale¹⁷. Le nombre de logements vacants y est aussi particulièrement élevé. L'Ile-de-France comporte 570 000 logements non habités en 2015, soit 10% du total, contre 9% en 2006. Cette hausse est générée par celle du nombre de résidences secondaires et de logement occasionnels¹⁸.
- **Le manque de logements dans la périphérie des métropoles dynamiques sur le plan économique où des terrains à bâtir sont mobilisables s'explique à la fois par la concurrence avec l'immobilier de bureau et par la réticence des habitants et des élus à densifier l'habitat.** La construction de bureaux peut être privilégiée par les élus locaux au nom du développement économique ou par crainte d'une mauvaise réaction des électeurs, résumée par l'expression « maire bâtisseur, maire battu »¹⁹. Les dépenses publiques et la fiscalité locales augmentent avec les constructions de logements puisque l'offre de services, à l'image des écoles, doit s'adapter à la hausse de la population. Un sondage conduit par l'institut CSA en 2014 conclue que 65% des Français interrogés pensent que la construction de logements neufs devrait être une priorité pour le Gouvernement, tandis que seuls 46% estiment que la construction dans leur ville est une priorité²⁰. Entre 2001 et 2011, le nombre de bureaux construits en Ile-de-France a cru en moyenne de 1,9% par an, contre 0,9% pour les logements. Il en résulterait, pour la période, un déficit de 160 000 logements²¹. Ce choix se répercute sur les prix neufs : entre la fin 2007 et 2011, le prix moyen des bureaux neufs a baissé de 20% tandis que celui des logements neufs a augmenté de 15%²².
- **Le manque de logements pour les résidents permanents des territoires jouissant de l'attractivité climatique s'explique par la concurrence entre les constructions destinées à la villégiature et les résidences principales.** Ces territoires, classés en « zone touristique » montagnarde ou balnéaire, se caractérisent par des taux d'occupation très faibles, de 67,9% en moyenne du fait du nombre important de résidences secondaires²³. Les terrains disponibles sont

¹⁷ Poncelet et al., « Évolutions conjointes du parc de logements et de la population en Ile-de-France. Deux scénarios à l'horizon 2035 », 3.

¹⁸ Thomas Poncelet et al., « Évolutions conjointes du parc de logements et de la population en Ile-de-France. Deux scénarios à l'horizon 2035 », INSEE Analyses (Paris: INSEE, IAU Ile-de-France, APUR, DRIEA, DRIHL, décembre 2018), 2, http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/evolutions_conjointes_du_parc_de_logements_et_de_la_population_en_ile_de_france.pdf.

¹⁹ Bernard Coolos, « La construction et les marchés des logements neufs en France », *Revue d'économie financière*, n°115, 2014, p. 118 ([lien](#)).

²⁰ Yves-Marie Cann et Nicolas Fert, « Un maire bâtisseur se met-il nécessairement en danger ? »

²¹ Immogroup Consulting, « Le scandale de l'immobilier d'entreprise dans un contexte de crise du logement », décembre 2012, p. 3 ([lien](#)).

²² *Ibid.*

²³ Thomas Tardiveau, « La construction et la rénovation des logements privés en France », Trésor-éco (Direction générale du Trésor, juin 2020), 6, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/7145b891-8a10-48b7-bec1-d0ce58ac386f/files/acb6fa38-db71-4161-b096-b5148cff0089>.

achetés par des ménages désirant acquérir un logement pour les vacances ou la retraite. Ceux-ci jouissant en moyenne d'un pouvoir d'achat plus élevé que les actifs qui travaillent dans ces territoires et souhaitent y habiter toute l'année, un effet d'éviction se produit, repoussant les résidents permanents vers l'arrière-pays²⁴.

- **Le reste du territoire n'est pas confronté à la pénurie de logement. Au contraire, certaines zones font face à un excès d'offre.** 8,2 millions de ménages vivent dans des zones où l'offre est supérieure à la demande, avec un taux d'occupation de 79,0% contre 90,4% en moyenne nationale²⁵.

1.2 LA HAUSSE DE LA QUALITÉ DES CONSTRUCTIONS ET LA RARETÉ DU FONCIER TIRENT LES PRIX DU LOGEMENT VERS LE HAUT

1.2.1 LES PRIX DU LOGEMENT ONT FORTEMENT AUGMENTÉ, MÊME AVEC LA PRISE EN COMPTE DE LA QUALITÉ

Depuis les années 2000, les prix de l'immobilier connaissent une augmentation dynamique, plus rapide que celle des salaires. L'indice du prix des logements neufs est passé de 100 en 2000 à 214 en 2019. La hausse du revenu brut est plus modérée, passant d'un indice 100 à 151. En conséquence, le taux d'effort des ménages, c'est-à-dire la part du revenu destinée aux dépenses de logement, n'a cessé d'augmenter. Les dernières données disponibles datent de 2013, où le taux d'effort atteignait 18,3% contre 16,1% en 2001, soit une hausse de 2,2 points²⁶. La hausse de l'effort diffère selon le statut d'occupation du logement et la position de la personne dans l'échelle des revenus. Les locataires de logements sociaux ont connu la hausse la moins forte, de 3,9 points en moyenne, contre 4,8 points pour les locataires du privé.

Le coût du logement augmente plus vite que le revenu des ménages, même après prise en compte de l'augmentation de la qualité. Cette qualité se mesure notamment par la surface moyenne par résident ainsi que par le nombre de défauts de qualité présents dans chaque habitation :

- **L'augmentation moyenne du taux d'effort est de 4,4 points pour les locataires du secteur libre et de 2,1 points pour celui du secteur social une fois la hausse de la surface moyenne des logements prise en compte.** La hausse de surface moyenne par habitant constitue le

²⁴ Monique Dantas, *Analyse économique des effets de la planification urbaine sur les prix immobiliers et fonciers en zone littorale : le cas du bassin d'Arcachon*, Université Montesquieu Bordeaux-IV, 2010, p. 186 ([lien](#)).

²⁵ Tardiveau, 10.

²⁶ Anne Laferrère, Erwan Pouliquen, et Catherine Rougerie, « Les conditions de logement en France, édition 2017 », INSEE Références (INSEE, 21 février 2017), 161, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2586377>.

premier facteur de hausse de la qualité des logements, en plus de l'équipement et de la qualité sanitaire. A cet égard, la surface moyenne par résident des logements collectifs a augmenté en 30 ans, passant de 27,3 m² en 1984 à 32,5 m² en 2013, soit une hausse de 19%. Ce sont les locataires du secteur social qui en ont le plus bénéficié, avec une hausse de 25%, la surface par tête passant de 24,0 à 30,0 m² sur la période.

- **La qualité des logements se matérialise également par la diminution du nombre de défauts par logement.** De la même manière, le nombre de logements présentant au moins un défaut en matière de confort est passé de 25,0% à 22,5% entre 2001 et 2013²⁷.

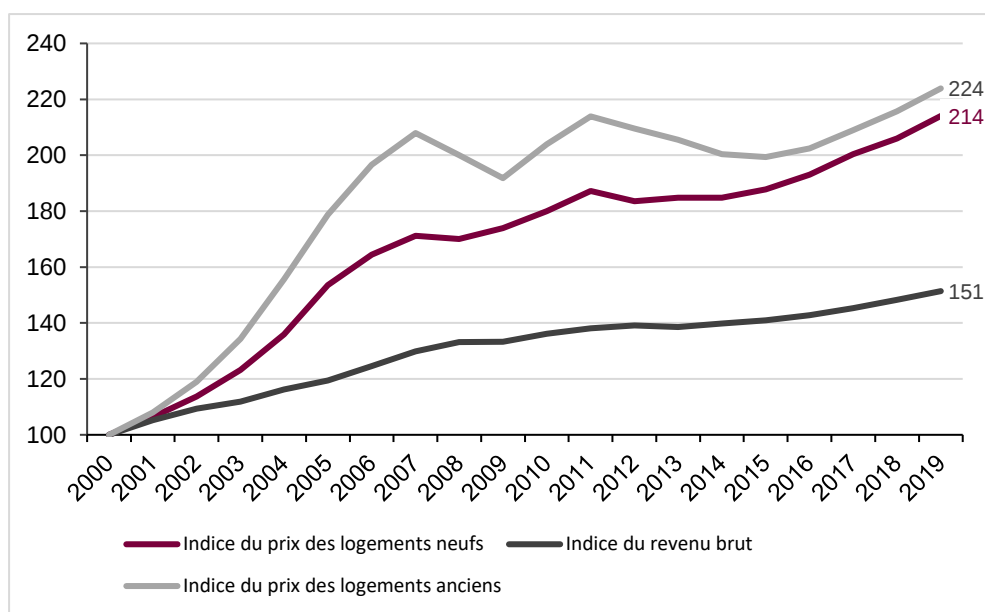


Figure n°1 : Évolution des prix des logements et des salaires, hors prise en compte de l'effet qualité

Source : INSEE

	2001	2006	2013	2013/2001 (en pts)
Moyenne	16,1	16,7	18,3	2,20
<i>Dont locataires libre</i>	23,6	25,6	28,4	4,80
<i>Dont locataires social</i>	20,2	20,7	24,1	3,90
<i>Dont accédants à la propriété</i>	23,3	24,7	26,6	3,30
<i>Dont propriétaires non-accédants</i>	7,7	8,2	8,9	1,20

²⁷ Laferrère, Pouliquen, et Rougerie, « Les conditions de logement en France, édition 2017 », 141.

1er quartile	24,9	26,8	31,3	6,40
<i>Dont secteur libre</i>	32,8	35,9	40,7	7,90
<i>Dont secteur social</i>	22,2	23,8	27,3	5,10
<i>Dont accédants à la propriété</i>	34,6	37,8	48	13,40
<i>Dont propriétaires non-accédants</i>	15,4	16,9	18,7	3,30
2e quartile	20,2	21,1	23,3	3,10
<i>Dont secteur libre</i>	26,7	29,2	31,2	4,50
<i>Dont secteur social</i>	21,5	22	24,9	3,40
<i>Dont accédants à la propriété</i>	27,2	28,1	31,3	4,10
<i>Dont propriétaires non-accédants</i>	10,6	11,3	12,9	2,30
3e quartile	17,3	17,7	19,4	2,10
<i>Dont secteur libre</i>	24	24,2	26,4	2,40
<i>Dont secteur social</i>	18,8	19,2	21,6	2,80
<i>Dont accédants à la propriété</i>	24,4	25,9	27,2	2,80
<i>Dont propriétaires non-accédants</i>	8,6	9,1	10,1	1,50
4e quartile	11,8	12,1	13,1	1,30
<i>Dont secteur libre</i>	18,3	19	21,3	3,00
<i>Dont secteur social</i>	15,5	14,6	17,7	2,20
<i>Dont accédants à la propriété</i>	19,5	21,3	22,8	3,30
<i>Dont propriétaires non-accédants</i>	5,9	6,1	6,7	0,80

Figure n°2 : Augmentation du taux d'effort des ménages net des aides au logement entre 2001 et 2013

Source : INSEE, *Les conditions de logements en France*, édition 2017

1.2.2 EN MOYENNE NATIONALE, L'AUGMENTATION DES COÛTS DE CONSTRUCTION EST LE PREMIER FACTEUR DE HAUSSE DES PRIX DES LOGEMENTS NEUFS

Au niveau national, la hausse des coûts de construction est le premier facteur de croissance du prix des logements neufs. Les prix du foncier augmentent plus vite que ceux du bâti partout en France, mais leur contribution à la hausse totale est moindre en raison de leur proportion dans le coût d'un

logement neuf. En 2019, la construction représente 66% du coût total, le foncier 23% et les prestations intellectuelles (les honoraires d'architectes et les études externes) 11%. Pour un logement social neuf construit en maîtrise d'ouvrage directe, le coût de revient a augmenté de 26% entre 2013 et 2019 en moyenne en France. Sur ce total, 15 points de hausse sont dus aux coûts de construction, 8 points au prix du terrains et 3 points aux services liés à la construction. Ainsi, l'augmentation des prix du bâti explique 58% de la hausse totale, contre 31% pour le foncier et 12% pour les services externes.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019/2013
Part du bâtiment	69%	68%	68%	67%	66%	66%	66%	- 3 points
Évolution des prix du bâtiment	-	0%	2%	4%	4%	2%	8%	21%
Contribution du bâtiment à la hausse des prix	-	10%	48%	49%	48%	71%	72%	58%
Part du foncier	21%	21%	22%	23%	23%	24%	23%	+ 2 points
Évolution des prix du foncier	-	3%	5%	9%	8%	3%	5%	38%
Contribution du foncier à la hausse des prix	-	62%	36%	41%	35%	32%	16%	31%
Part des prestations intellectuelles	10%	10%	11%	10%	11%	10%	11%	+1 point
Évolution des prix des prestations intellectuelles	-	3%	5%	4%	8%	0%	8%	32%
Contribution des prestations intellectuelles à la hausse des prix	-	29%	16%	10%	16%	-2%	12%	11%

Figure n°3 : Décomposition et évolution du coût de revient des logement sociaux neufs construits en MOD entre 2013 et 2019

Source : SISAL

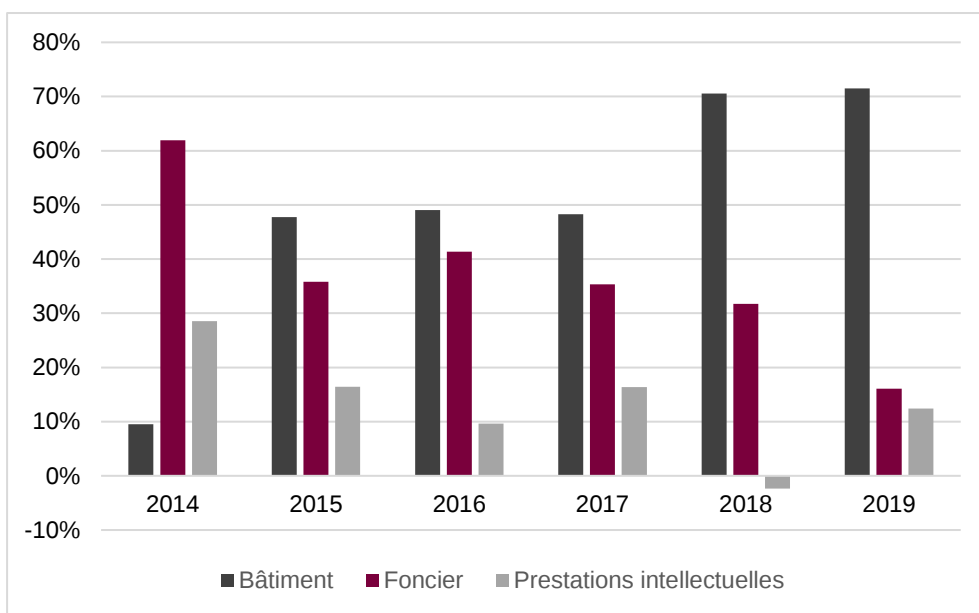


Figure n°4 : Contribution de chaque composante à la hausse des prix du logement social

Source : SISAL

1.2.3 DANS LES ZONES TENDUES, L'AUGMENTATION DES PRIX DU FONCIER ABSORBE LA MAJEURE PARTIE DE LA HAUSSE DES PRIX DES LOGEMENTS NEUFS

Les tendances d'évolutions des prix des composants du logement neuf présentent de fortes disparités entre les régions. Dans les zones les plus tendues, la hausse du prix des terrains absorbe la majorité de la hausse des prix. Dans neuf régions métropolitaines sur treize, les coûts du logement sont corrélés avant tout au dynamisme du foncier. Les quatre autres régions, qui comprennent la majorité des zones de tension, s'illustrent par de fortes hausses des prix fonciers :

- **En Ile-de-France, Provence, Nouvelle-Aquitaine et en Corse, la contribution du foncier à la hausse du coût des logements neufs est déterminante.** En Ile-de-France, la hausse des prix des terrains absorbe 50% du total de la croissance des prix du neuf. En région PACA, cette proportion atteint 53%, contre 43% pour la Nouvelle-Aquitaine, 58% pour la Corse et 68% pour le Centre-Val-de-Loire. Deux logiques différentes expliquent un même phénomène : en Ile-de-France les prix fonciers n'ont augmenté que de 29%, mais leur contribution est élevée puisque le poids du foncier dans le prix total est plus haut que la moyenne nationale. A l'inverse, en région Centre, la charge foncière ne représentait que 15% des prix du logement en 2013, mais les prix ont crû de 80% sur la période.
- **Dans toutes les autres régions, les coûts de construction expliquent la majorité de la hausse des prix.** La contribution du bâti à la croissance des prix entre 2013 et 2019 est particulièrement élevée en Franche-Comté où elle est de 102%, ainsi qu'en Normandie où elle s'élève à 82%. La contribution en Franche-Comté est supérieure à 100% puisque le coût des prestations intellectuelles a diminué de 17% dans la période.

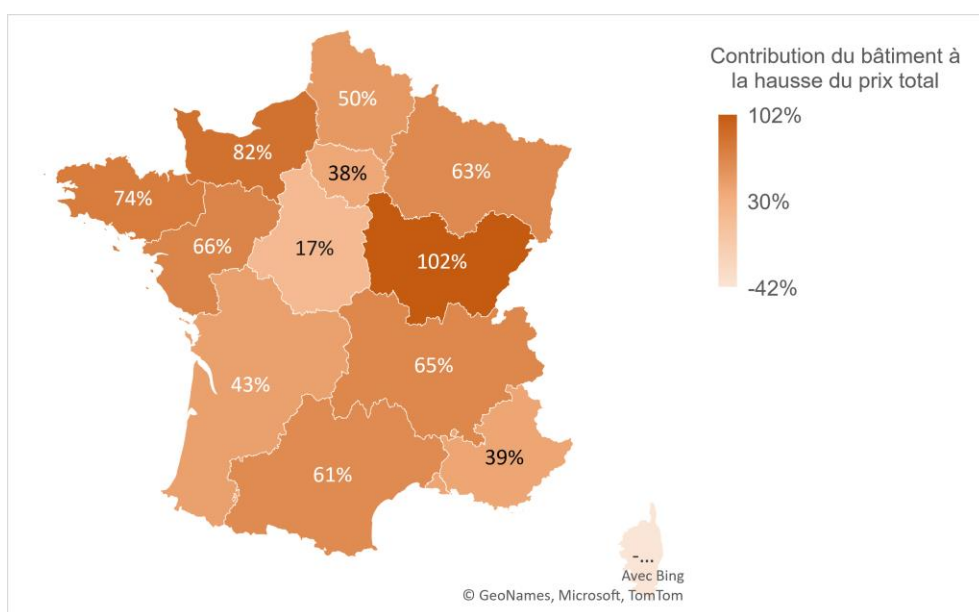


Figure n°5 : Contribution du bâtiment à l'évolution des prix des logements sociaux produits en maîtrise d'ouvrage directe

Source : Bilan des logements aidés 2013-2019, base SISAL

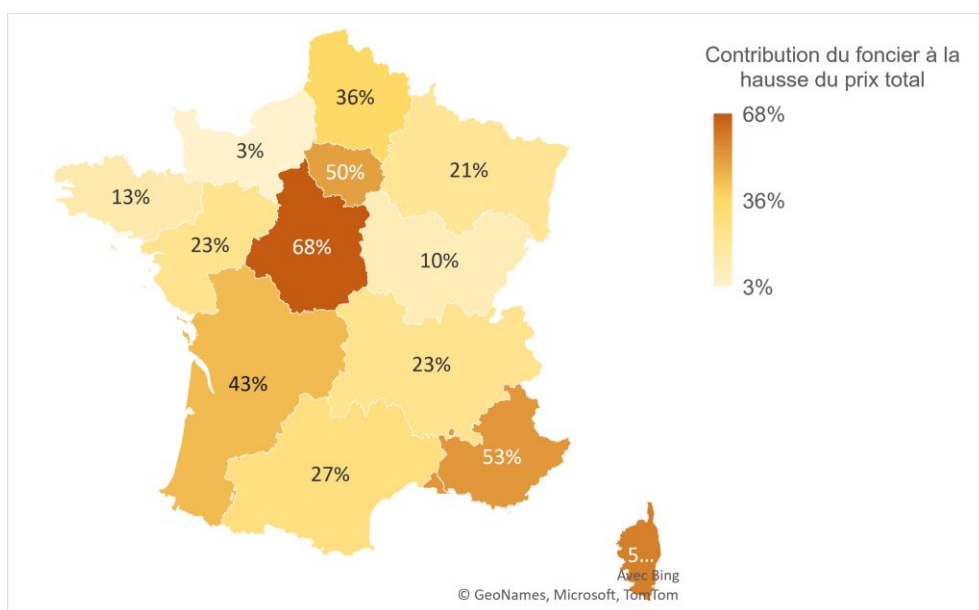


Figure n°6 : Contribution du foncier à l'évolution des prix des logements sociaux produits en maîtrise d'ouvrage directe

Source : Bilan des logements aidés 2013-2019, base SISAL

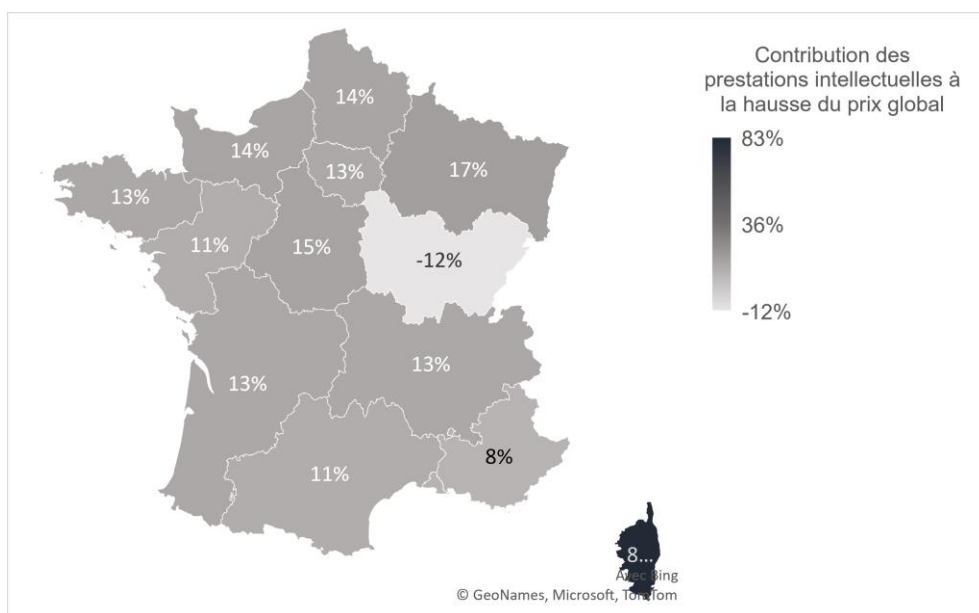


Figure n°7 : Contribution des prestations intellectuelles à l'évolution des prix des logements sociaux produits en maîtrise d'ouvrage directe

Source : Bilan des logements aidés 2013-2019, base SISAL

1.2.4 LES NORMES TIRENT LES COÛTS DE CONSTRUCTION À LA HAUSSE TANDIS QUE LE DYNAMISME DE LA DEMANDE TIRE CEUX DU FONCIER

Les choix collectifs en faveur de la qualité de l'habitat, mais aussi les prix de l'énergie et les coûts de la main d'œuvre expliquent la hausse des coûts de construction. Les normes environnementales sont le premier facteur de hausse, suivi par les difficultés des constructeurs à trouver la main d'œuvre qualifiée et la fluctuation des prix de l'énergie :

- **Les normes techniques et environnementales améliorent la qualité des constructions neuves, au prix de la hausse des coûts.** Depuis les années 2000, les normes thermiques ont occasionné une hausse des prix comprise entre 15% et 20%²⁸. La dernière norme en vigueur, RT 2012, qui vise la production de bâtiments « basse consommation » (BBC), oblige les habitations neuves à limiter leur consommation d'énergie à 50 kilowatts heures d'énergie primaire par m² et par an (kWhep/m²/an). Selon une étude réalisée par le Commissariat général au développement durable, le surcoût généré par cette norme par rapport à la RT 2005 est de 9% pour les logements collectifs²⁹.
- **La pénurie de main d'œuvre et la croissance des prix de l'énergie tirent les coûts de construction à la hausse.** Les salaires de base dans la construction ont progressé de 17,1%

²⁸Olivier Tommasini, Fédération française du bâtiment, *Analyse de l'évolution comparée des prix et des coûts dans le bâtiment*, juillet 2013, p. 3 ([lien](#)).

²⁹ Bastien Virely, Bruno Vermont, Commissariat général au développement durable, *Études et documents*, « Un habitat plus compact et moins énergivore : pour quels coûts de construction ? », n°135, décembre 2015 p.19 ([lien](#)).

entre 2008 et 2018, soit plus que la moyenne nationale qui est de 16,4%³⁰. La hausse du cours de l'énergie et des matières premières ont également généré l'inflation des coûts du bâtiment. Entre 2000 et 2019, le cours du pétrole brut est passé de 31 euros à 57 euros³¹.

S'agissant du foncier, la forte demande dans les zones tendues et le phénomène de rétention foncière alimentent l'inflation des coûts du logement. Le marché du foncier fonctionne selon le modèle du « compte à rebours³² ». Ainsi, c'est la hausse globale des prix de l'immobilier qui influence ceux du foncier. En conséquence, les propriétaires de terrains s'adaptent au cycle de l'immobilier ainsi qu'au pouvoir d'achat immobilier des ménages ou des bailleurs sociaux :

- **Le pouvoir d'achat immobilier des ménages et des bailleurs n'a cessé d'augmenter en raison de la baisse des taux d'intérêt.** Les taux d'intérêt d'emprunt immobilier des ménages est passé de 6,0% en moyenne en 2000 à 1,2% en 2019³³, améliorant aussi leur capacité d'emprunt. S'agissant des bailleurs sociaux, les taux d'intérêts des crédits distribués par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) sont indexés sur ceux du livret A qui n'ont cessé de baisser, passant de 3,0% en 2000 à 0,5% en 2019.
- **Le phénomène de rétention foncière qui pousse les propriétaires à conserver leur terrain nu, dans l'attente que les prix continuent de croître. Ce phénomène est entretenu par la législation fiscale qui incite peu à la libération du foncier des propriétaires privés.** Lorsque le cycle immobilier est à la hausse, le propriétaire d'un terrain à bâtir a intérêt à conserver son bien afin d'accentuer la rareté du foncier et faire croître sa valeur. Le phénomène de rétention est également encouragé par une double incitation, financière et fiscale. Sur le plan financier, la détention de terrains est favorisée par la moindre rentabilité des investissements alternatifs, à l'image des produits financiers qui génèrent moins de revenus à cause de la faiblesse des taux d'intérêt directeurs des banques centrales³⁴. Sur le plan fiscal, la détention d'un terrain non bâti est faiblement taxée. Le paiement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) représente une charge minime en comparaison de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les propriétaires d'un logement, à laquelle s'ajoute, dans certaines communes, une taxe sur les logements vacants³⁵. A plus forte raison, la fiscalité des plus-values immobilières et foncières encourage les propriétaires à conserver leur terrain pendant cinq ans au minimum, puisque l'abattement prévu ne s'applique partiellement qu'à partir de la sixième année de détention et n'est total qu'au-delà de la vingt-unième³⁶.

³⁰ DARES, *Les indices de salaires de base* ([lien](#)).

³¹ INSEE, « En janvier 2020, le prix du pétrole décroît », *Informations rapides*, n°47 ([lien](#)).

³² « Crédits nouveaux à l'habitat des particuliers, taux d'intérêt annuel » (Banque de France, s. d.), http://webstat.banque-france.fr/fr/quickview.do?SERIES_KEY=280.MIR1.M.FR.B.A22.A.R.A.2254U6.EUR.N.

³³ « Crédits nouveaux à l'habitat des particuliers, taux d'intérêt annuel » (Banque de France, s. d.), http://webstat.banque-france.fr/fr/quickview.do?SERIES_KEY=280.MIR1.M.FR.B.A22.A.R.A.2254U6.EUR.N.

³⁴ Le Bayon, Levasseur, et Riffart, 371.

³⁵ Article 232 du code général des impôts ([lien](#)).

³⁶ « Article 150 VC », Premier Code général des impôts § Section II (s. d.), 254, <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000006197216/2020-09-30/>.

1.3 LA CRISE ÉCONOMIQUE DEVRAIT ACCENTUER LES CRISES DU LOGEMENT

1.3.1 LA CRISE ÉCONOMIQUE DEVRAIT SE RÉPERCUTER PAR UNE BAISSSE DU NOMBRE DE CONSTRUCTIONS NEUVES

La crise sanitaire et économique a engendré une forte baisse de la construction de logement, de 15% en 2020, avec une reprise très faible en 2021. La Covid-19 bouleverse le secteur du logement et risque d’avoir des répercussions importantes, qu’il faut toutefois distinguer de la dynamique naturelle de la construction liée au cycle électoral municipal :

- **Hors crise, le nombre de permis de construire et de logements mis en chantier aurait diminué de 2,4% en raison du cycle électoral municipal.** Les années d’élection municipale se caractérisent généralement par une diminution du nombre de permis de construire enregistrés puisque les élus locaux souhaitent limiter les nouveaux projets au moment de remettre en jeu leur mandat³⁷. En 2008, le nombre de permis de construire a diminué de 17,4% par rapport à 2007, et de 10,4% en 2014 par rapport à l’année précédente. Selon les prévisions de la Fédération française du bâtiment, hors crise, le nombre de chantiers aurait dû diminuer de 8 000 unités, soit une légère diminution 2,4%³⁸. L’effet du cycle électoral apparaît minime en 2020 par rapport aux années électorales précédentes, mais celles-ci ont été marquées à la fois par le renouvellement des conseils municipaux et par un ralentissement de la conjoncture, avec une crise en 2008 et une très faible croissance en 2014.
- **A court terme, la crise s’est répercutée par une forte baisse de la construction de logements, avec un risque que la situation ne se rétablisse pas aussi rapidement que lors des précédentes crises.** La dégradation de la conjoncture se retrouve dans la baisse de la construction : entre 2019 et 2020, le nombre de permis de construire déposés a diminué de 65 800³⁹, soit une baisse de 15%. Une telle diminution conduirait à un manque à gagner de 5 milliards d’euros de TVA pour l’État⁴⁰ et à 63 000 suppressions d’emplois selon l’INSEE⁴¹. La construction devrait repartir légèrement en 2021, avec une hausse de 4% du nombre de logements commencés⁴². Cette crise est moins grave que celle de 2008-2009 : à l’époque, la construction de logement avait été affectée, avec une baisse de 20% du nombre de projets autorisés et de 13% du nombre de chantiers commencés. Toutefois, le rebond avait été

³⁷ Mikael Beatriz, « Le cycle des élections municipales : quels effets sur l’investissement public, l’emploi et la production ? », *Note de conjoncture*, décembre 2019 ([lien](#)).

³⁸ Fédération française du bâtiment, *Bilan 2019 et prévisions 2020*, 12 décembre 2019, p. 1 ([lien](#)).

³⁹ Ministère de la Transition écologique, *Construction de logements : résultats à fin décembre 2020* ([lien](#)).

⁴⁰ Fédération des promoteurs immobiliers ([lien](#)).

⁴¹ INSEE, *Note de conjoncture du 6 octobre 2020*, p. 32 ([lien](#)).

⁴² Groupe Banque populaire Caisse d’épargne, « Placements financiers des ménages et immobilier résidentiel : de l’épargne forcée à l’épargne de précaution, immobilier résidentiel, la fin de l’exubérance ? », 15 juillet 2020, p. 14 ([lien](#)).

particulièrement net dès 2010, avec une hausse de 25% du nombre de projets acceptés et de 19% du nombre de mises en chantier⁴³.

- **Les bailleurs sociaux seraient affectés par la diminution des constructions, mais plus légèrement que le secteur privé** : la Caisse des dépôts estime à 20% la baisse du nombre de chantiers, soit 20 000 constructions de moins en 2020⁴⁴. Pour les promoteurs privés qui vendent des logements à des bailleurs sociaux, la perte de chiffre d'affaires pourrait être de plus de 1,5 milliards d'euros⁴⁵, soit 3,6% du chiffre d'affaires du secteur⁴⁶.

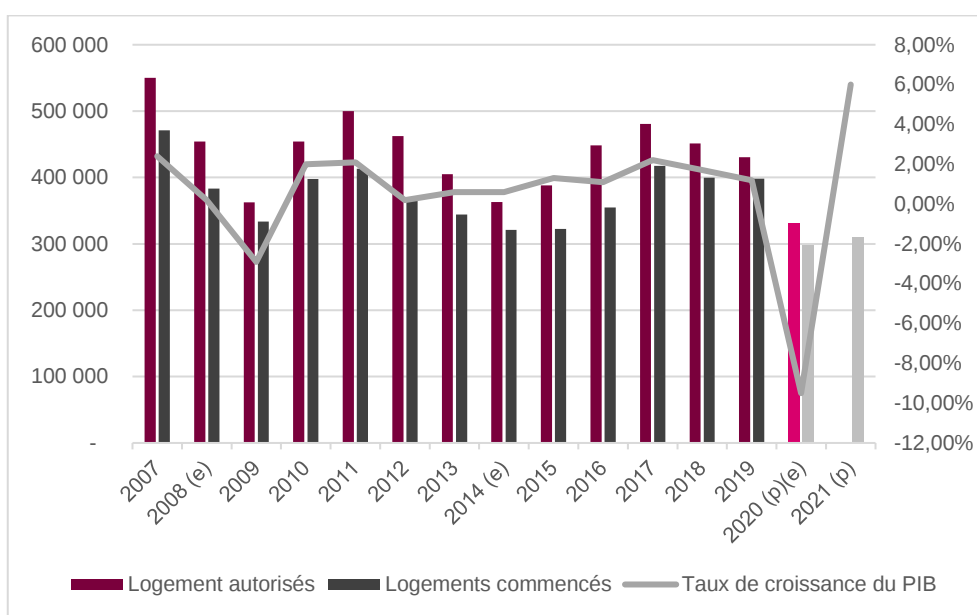


Figure n°9 : nombre de permis de construire délivrés et de logements mis en chantier entre 2007 et 2021 (p).

Source : INSEE

1.3.2 LA CRISE BOULEVERSER LA DEMANDE AVEC UNE BAISSÉ DES TRANSACTIONS ET UNE HAUSSE DE LA DEMANDE SOCIALE

La crise économique devrait provoquer une baisse du revenu des ménages qui se répercuterait sur la demande de logement via la baisse du nombre de transactions neuves et la hausse de la demande dans le secteur social. Selon l'INSEE, la crise économique aurait pour conséquence une

⁴³ INSEE, *Construction de logements, cumul sur 12 mois* ([lien](#)).

⁴⁴ Banque des territoires, *Perspectives : l'étude sur le logement social*, p. 25 ([lien](#)).

⁴⁵ Estimation pour une baisse de 20% du nombre de logements VEFA vendus aux bailleurs sociaux au même prix moyen au m² qu'en 2019. Source : *Bilan des logements aidés 2019*.

⁴⁶ Fédération des promoteurs immobiliers ([lien](#)).

récession de 9,0% et un taux de chômage de 9,5% à la fin de l'année 2020⁴⁷. Le ralentissement de l'économie aura un impact négatif sur le revenu et la condition sociale des ménages : lors de la crise de 2008, le taux de pauvreté, soit le nombre de personnes dont le revenu est inférieur à 60% du revenu médian, avait augmenté de 0,7 point⁴⁸. En 2020, la crise devrait générer une baisse de 0,2% du revenu disponible brut des ménages⁴⁹. Cette diminution devrait se répercuter à la fois sur la demande de logements libres comme sur celle de logements sociaux :

- **S'agissant de l'accession à la propriété, la crise sanitaire, la baisse du revenu des ménages et l'incertitude causée par la crise ont abouti à une baisse du nombre de transactions.** Sur l'ensemble de l'année 2020, le nombre de transactions neuves a déjà diminué de 24,1% par rapport à 2019⁵⁰.
- **La baisse du revenu moyen pourrait élargir le nombre de Français éligibles au logement social.** Selon l'Union sociale pour l'habitat, 64% des Français, soit 42,8 millions de personnes, sont actuellement éligibles au logement social puisque leur revenu est inférieur à 27 131 euros par an pour une personne seule⁵¹. Avec la baisse du revenu, 13 380 Français supplémentaires pourraient être candidats au logement social.

1.3.3 LE PLAN DE RELANCE PROPOSE UN SOUTIEN SIGNIFICATIF AUX PROMOTEURS ET CONSTRUCTEURS DE LOGEMENTS

Le secteur du logement bénéficie d'un soutien significatif de la part des pouvoirs publics. La Caisse des dépôts et Action logement ont mis en œuvre un programme ambitieux d'achats de logements aux promoteurs privés. A l'inverse, les mesures de soutien pensées par le Gouvernement dans le cadre du plan « France Relance » mettent l'accent sur la rénovation du parc ancien et très peu sur la construction :

- **CDC Habitat, filiale de la Caisse des dépôts, a engagé un plan d'achat inédit de 60 000 logements en VEFA en 2020.** Ces logements, destinés au secteur social, à la location intermédiaire ainsi qu'au marché libre « abordable » sont localisés principalement dans les zones tendues, moyennant une baisse de prix de 15% par rapport au marché⁵². Le programme représente un investissement total de plus de 10 milliards d'euros. Le plan permettrait de combler de 60% la chute attendue du nombre de logements en 2020⁵³. Cette initiative représente le double de celle conduite à la suite de la crise de 2008. Face à la chute du nombre de ventes de logements en 2009, la Caisse des dépôts et ses filiales ont fait l'acquisition de 30 000 logements en VEFA, moyennant une décote de 20%.

⁴⁷ INSEE, *Point de conjoncture du 8 septembre 2020* ([lien](#)).

⁴⁸ INSEE, *Le niveau de vie en 2016*, 11 septembre 2018 ([lien](#)).

⁴⁹ INSEE, *Point de conjoncture du 8 septembre 2020*, p. 37 ([lien](#)).

⁵⁰ Ministère de la Transition écologique, *Commercialisation de logements neufs, résultats au quatrième trimestre 2020*, août 2020 ([lien](#)).

⁵¹ Service-Public.fr ([lien](#)).

⁵² Interview du président du directoire de CDC Habitat par le magazine *Challenge*, 15 septembre 2020 ([lien](#)).

⁵³ Soit 60 000 logements achetés sur la baisse de 100 000 constructions à la suite de la crise.

- **In’li, filiale d’Action logement, a engagé l’achat de 10 000 logements intermédiaires en VEFA.** Ces logements sont principalement destinés aux jeunes actifs et salariés de la classe moyenne en Ile-de-France. Pour parvenir à cet objectif, In’li a bénéficié d’un prêt de 250 millions d’euros de la part de la Banque européenne d’investissements.
- **Les mesures en faveur de la construction en zone dense prévues par « France Relance », qui représentent 650 millions d’euros, auront un effet léger sur l’offre.** 350 millions seront mobilisés pour les projets d’urbanisme prévoyant une utilisation efficiente du foncier disponible⁵⁴. Les projets dont la surface est supérieure au seuil de densité prévu pour la commune pourront en bénéficier. De manière concrète, une opération de 20 logements prévue sur quatre niveaux pourra bénéficier de subventions si le projet est modifié pour élever le nombre à 30 logements sur cinq niveaux. La deuxième mesure, de 300 millions d’euros vise à favoriser le recyclage de friches ou la transformation de foncier déjà artificialisé, notamment les opérations de dépollution ou de démolition⁵⁵. L’ensemble des subventions représentent l’équivalent de près de 145 900 m² de logements collectifs neufs au prix du libre⁵⁶, soit 2 278 appartements de 64 m².
- **Le plan « France Relance » du Gouvernement, met l’accent sur la rénovation des logements anciens, avec 2,5 milliards d’euros d’aides à l’investissement.** Cette politique passe par l’octroi d’une enveloppe globale de 2 milliards d’euros de primes aux ménages, censées favoriser l’investissement⁵⁷. S’agissant du parc social, des subventions d’un montant total de 500 millions d’euros⁵⁸, soit 14% des investissements actuels dans la réhabilitation. 40 000 logements sociaux pourraient bénéficier de cette réhabilitation⁵⁹.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 35.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 31-33.

⁵⁶ Fédération des promoteurs immobiliers, *Les chiffres du logement neuf, 4^e trimestre 2019 et bilan annuel*, 5 mars 2020 ([lien](#)).

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*, p. 19.

⁵⁹ Plan France Relance, p. 20 ([lien](#)).

L'HABITAT SOCIAL ÉPROUVE
DES DIFFICULTÉS À AJUSTER
SON OFFRE EN ZONE TENDUE



Le mouvement HLM est une réponse efficace aux crises du logement. L’habitat social permet à tous les ménages de se loger ou d’accéder à la propriété. Toutefois, le secteur connaît les mêmes difficultés que le logement libre : la construction est insuffisante dans les zones tendues, au détriment des ménages les plus modestes. Face à ce phénomène, la VEFA est apparue comme un levier efficace pour favoriser la construction et la mixité. Les changements récents dans la législation devraient dynamiser l’offre.

2.1 LE MOUVEMENT HLM PERMET AUX MÉNAGES MODESTES DE FAIRE FACE À LA HAUSSE DES COÛTS

2.1.1 LES ORGANISMES DE LOGEMENTS SOCIAUX PERMETTENT AUX MÉNAGES MODESTES DE SE LOGER DANS DE BONNES CONDITIONS

Le mouvement de l’habitat social, composé de 720 bailleurs sociaux aux statuts diversifiés, permet de faire face à la demande de logements et la forte hausse des loyers dans les zones tendues. Entre 1973 et 2019, le nombre de logements gérés par les bailleurs sociaux est passé de 2,0 millions à plus de 4,6 millions⁶⁰. Dans le même temps, la part des ménages résidant en habitation à loyer modéré est restée stable, passant de 13% à 15%⁶¹. En moyenne nationale, la différence de loyer au m² charges comprises entre un logement du secteur libre et un logement social est de 32%. L’écart des loyers entre le libre et le social ne cesse de se creuser : il s’élevait à 18% en 1984, soit une différence de 14 points en trente ans⁶². Dans les zones les plus tendues, les écarts de loyers sont encore plus significatifs :

- **Dans les zones très tendues, le loyer des logements sociaux peut être jusqu’à près de quatre fois inférieur au logement libre.** Dans la zone A bis composée de Paris et de sa couronne, le plafond de loyer au m² est de 9,49 euros pour les logements « très sociaux⁶³ », contre une moyenne de 26,00 euros dans la capitale, soit un rapport de 1 à 3,7. La différence avec les loyers des logements intermédiaires est moindre : 17,43 euros contre 26,00 euros, soit un écart de 33%.

⁶⁰ Statistiques de l’Union sociale pour l’habitat ([lien](#)).

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Anne Laferrère, Erwan Pouliquen, et Catherine Rougerie, « Les conditions de logement en France, édition 2017 », INSEE Références (INSEE, 21 février 2017), 159, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2586377>.

⁶³ Site de l’Agence nationale de l’habitat ([lien](#)).

- **Dans les zones moins tendues, le loyer social peut être jusqu’à 50% inférieur aux prix libres.** Dans une ville classée en zone B1 comme Angers, le plafond des loyers des logements très sociaux est de 7,30 euros⁶⁴, contre 12,00 euros sur le marché libre⁶⁵, soit une économie de 48%. Pour les logements sociaux, l’écart se réduit à 33%, et à 13% s’agissant du logement intermédiaire.

2.1.2 LES BAILLEURS SOCIAUX FAVORISENT L’ACCESSION DES MÉNAGES MODESTES À LA PROPRIÉTÉ VIA LA CESSION D’UNE PARTIE DE LEUR PARC

Les bailleurs sociaux mènent une politique active en faveur de l’accession à la propriété des ménages modestes via la cession d’une partie de leur parc de logements. La loi permet aux bailleurs sociaux de vendre leurs biens à leurs locataires en vue de favoriser l’accession à la propriété, à des prix inférieurs au marché : 4 886 euros/m² en zone A bis⁶⁶, soit 59% de moins que le prix du marché libre dans Paris intra-muros⁶⁷. Chaque année, plus de 13 000 logements en moyenne sont cédés par les bailleurs⁶⁸, permettant à près de 147 000 ménages de devenir propriétaires depuis 2009. Parmi ces ménages, 66 000, soit 45%, ont bénéficié d’un prêt social location-accession (PSLA). Ce dispositif prévoyant la cession du bien dès la signature du bail, après une période de location dont une partie du loyer fait office d’apport. Les 81 000 ventes restantes, soit 55% du total, concernent des cessions de logements acquis par les bailleurs sociaux depuis plus de dix ans, dans le cadre de leur politique de gestion patrimoniale.

Le nombre de ventes demeure toutefois insuffisant et le Gouvernement cherche à les dynamiser. Le Gouvernement a fixé un objectif de cession de 45 000 biens par an, soit l’équivalent de 1% du parc social. La loi ÉLAN devrait faciliter cette pratique, dans le but de permettre aux bailleurs d’encaisser des recettes et de dynamiser la production de logements neufs :

- **Le prix de vente est désormais fixé librement par le bailleur dans la limite du plafond, et non plus par les services du domaine.** De cette manière, les bailleurs pourraient maximiser leurs recettes et *in fine* leur capacité d’investissement.
- **La création de l’Organisme national de vente (ONV) placé auprès d’Action logement, devrait faciliter les rachats de logements.** Cette structure vise à acheter des logements en bloc auprès des bailleurs, pour ensuite les céder à des ménages en accession à la propriété. L’ONV bénéficie d’une capacité d’investissement totale de 4 milliards d’euros, lui permettant d’acquérir 40 000 logements d’ici 2025⁶⁹.
- **Les collectivités locales ne bénéficient plus du droit de préemption sur la vente de logements sociaux.** Cette mesure garantit que les biens seront cédés aux ménages, à l’ONV ou aux autres bailleurs sociaux.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Prix moyen de la location libre à Angers centre d’après le site seloger.com ([lien](#)).

⁶⁶ Site du ministère de la Transition écologique ([lien](#)).

⁶⁷ Site logisneuf.com ([lien](#)).

⁶⁸ Union sociale pour l’habitat, *Les HLM en chiffres 2019*, 2019, p. 17 ([lien](#)).

⁶⁹ Site d’Action logement ([lien](#)).

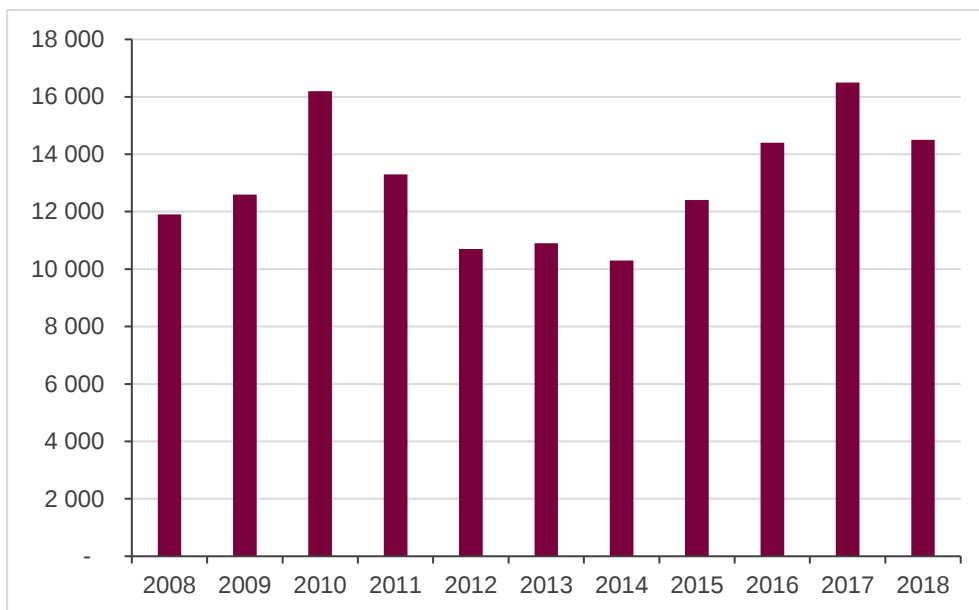


Figure n°10 : nombre de cessions de logements par les bailleurs sociaux

Source : Union sociale pour l'habitat, *Les HLM en chiffres 2019*

2.2 LES NOUVEAUX LOGEMENTS SOCIAUX SONT TROP PEU CONSTRUITS LÀ OÙ SE SITUENT LES BESOINS

2.2.1 LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX NEUFS EST INSUFFISANTE ET MAL CIBLÉE

La construction de logements sociaux est dynamique mais le stock d'appartements disponibles n'augmente pas au même rythme en raison de la politique de cession de biens pour favoriser l'accès à la propriété. Entre 2010 et 2019, plus de 100 000 logements sociaux sont mis en service par an en moyenne, soit 27% du total de la construction neuve en France. Les années 2014 et 2015 marquent un pic dans cette proportion en raison de la baisse conjoncturelle de la construction. La livraison de HLM est donc contracyclique. Toutefois, le stock de logements augmente moins vite : une fois prises

en compte les cessions, le nombre de logements sociaux disponibles augmente de 75 000 par an en moyenne⁷⁰.

Les organismes de logements sociaux (OLS) sont confrontés à leur propre crise du logement, générée par l'inadéquation entre l'évolution de leur offre et de la demande dans les zones les plus tendues. Le parc social semble à première vue bien localisé, avec 60% du stock de logements dans les zones tendues et 40% dans le reste du territoire. Toutefois, en termes de flux, la répartition géographique n'est pas optimale : 53% des logements mis en services chaque année sont situés en zone tendue, pour une demande qui y est localisée à 73%⁷¹. La zone A bis, c'est-à-dire le secteur le plus tendu composé de Paris et des départements de la petite couronne se caractérise par la baisse du nombre de logements sociaux livrés, tant en volume qu'en proportion : 12 900 logements y ont été construits en 2019, soit 12,9% du total, contre 22 300 en 2010, soit 20,0% du total de l'époque⁷². En conséquence, les délais d'attribution des logements s'allongent. Ainsi, en 2019, 2,1 millions de demandes de logement HLM sont non pourvues selon l'Union sociale de l'habitat (USH) ou 1,4 million en déduisant les demandes émises par les ménages déjà locataires⁷³. En Ile-de-France, les délais d'attente médians sont passés de 19,0 mois en 2017 à 22,7 mois en 2019. Seuls 35,6% des locataires voient leur demande satisfaite en moins d'une année⁷⁴. L'indicateur de pression, c'est-à-dire le rapport entre le nombre de demandes et le nombre d'emménagements hors mutations internes au parc social, est particulièrement élevé à Paris et plus globalement en Ile-de-France: 16,0 et 7,8⁷⁵.

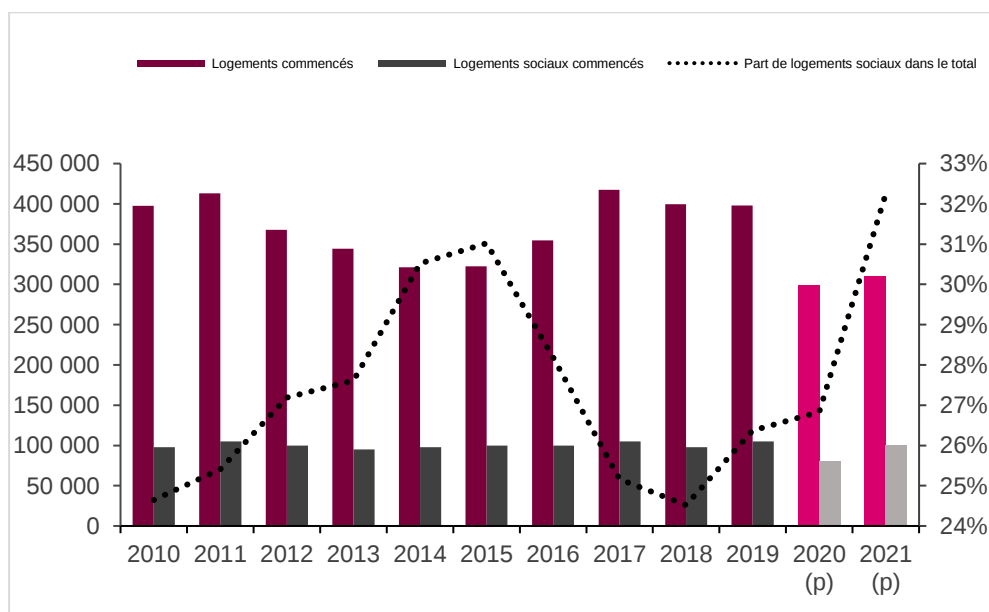


Figure n°11 : nombre total de logements et de logements sociaux mis en chantier

⁷⁰ Cour des comptes, *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, 2017, p. 69 ([lien](#)).

⁷¹ Cour des comptes, *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, 2017, p. 50 ([lien](#)).

⁷² Ministère de la Cohésion des territoires, *Bilan des logements aidés 2019*, p. 17 ([lien](#)).

⁷³ Union sociale pour l'habitat, *Chiffres-clés du logement social*, édition nationale 2020, p. 5 ([lien](#)).

⁷⁴ « Situation de l'habitat et de l'hébergement au 31 décembre 2019 », Suivi du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) (Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement, juillet 2020), 89.

⁷⁵ *Ibid.*

Source : INSEE et bilan des logements aidés

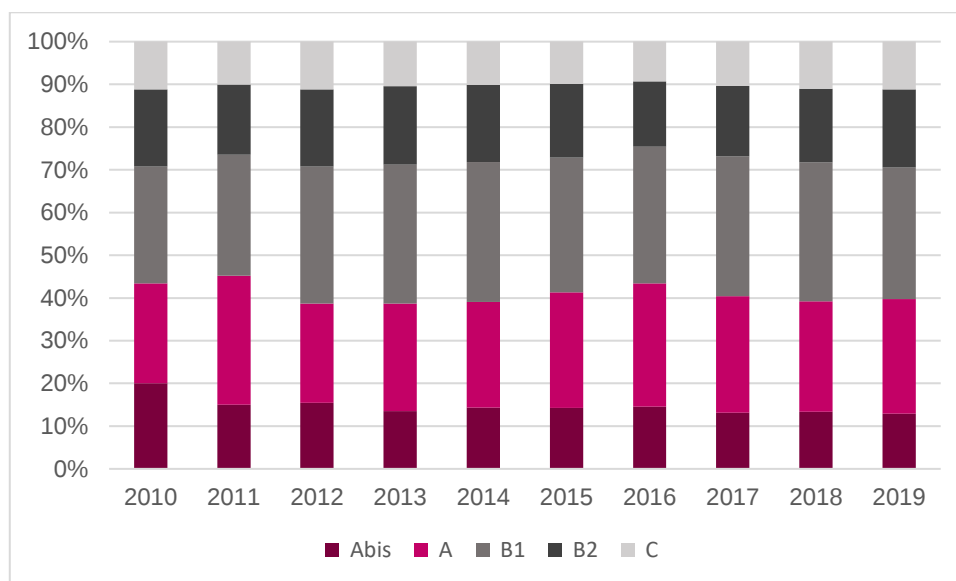


Figure n°12 : nombre total de logements sociaux mis en chantier par zone

Source : bilan des logements aidés 2019

2.2.2 L'INSUFFISANCE D'OFFRE DE LOGEMENTS SOCIAUX AFFECTE EN PREMIER LIEU LES MÉNAGES LES PLUS MODESTES

La hausse des prix du logement accentue la demande de logements sociaux et les attentes des Français en la matière. Les ménages les plus modestes subissent des difficultés dans l'accès au logement social pourtant prévu pour eux. La recherche de l'équilibre entre les différents types de logements sociaux est une condition essentielle pour assurer la mixité sociale. Selon l'enquête « Conditions de vie et aspirations » menée par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CRÉDOC) de 2014, 18% des Français estiment que le développement du parc social de logements devrait constituer la priorité des pouvoirs publics, contre 21% pour la politique d'aide à l'accès à la propriété et 15% pour la politique d'aide au logement des jeunes actifs⁷⁶. La pression sur les bailleurs sociaux est croissante. L'effort de construction, en particulier dans les zones tendues, n'est pas assez concentré sur les logements sociaux destinés aux ménages les plus modestes, c'est-à-dire les immeubles financés par les prêts au logement aidé d'intégration (PLAI). Ces constructions

⁷⁶ Isa Aldeghi, Régis Bigot, et Sandra Hoibian, « Les Français et leurs attentes en matière de politique de logement », Étude réalisée à la demande du Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, Collection des rapports (Paris: CRÉDOC, décembre 2014), <https://www.credoc.fr/publications/les-francais-et-leurs-attentes-en-matiere-de-politique-de-logement>.

représentent 34,4% des livraisons en zone A bis et 31,7% en zone A⁷⁷, soit à peu près la même proportion que dans les zones non tendues (31,6% en zone B2 et 33,2% en zone C)⁷⁸.

2.3 LA VEFA CONSTITUE LE PRINCIPAL LEVIER DE CROISSANCE DES LOGEMENTS SOCIAUX

2.3.1 LA VEFA EST DEVENUE LE PRINCIPAL LEVIER DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX EN RAISON DE L'EFFICACITÉ DE CE MODE DE MAÎTRISE D'OUVRAGE

La construction de logements sociaux par des promoteurs privés via la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) a supplanté la construction en maîtrise d'ouvrage directe. La contribution de la VEFA à la hausse totale du nombre de logements sociaux dans la période récente est particulièrement forte. La construction de logements sociaux en VEFA a été favorisée par le Gouvernement dans le cadre du plan de relance de 2009, afin de soutenir le secteur de la construction. La loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés lève le verrou limitant à 50% le nombre maximum de logements sociaux pouvant être vendus à un bailleur social au sein d'un même programme de logement. Le nombre de logements achetés par les bailleurs sociaux à des promoteurs a dépassé celui de la construction directe en 2016. En 2019, les habitations acquises en VEFA représentent 54% des habitations financées par les prêts au logement social⁷⁹, contre 3% en 2007. Sur l'ensemble de la période, plus de 579 000 logements sociaux ont été construits, dont 52% en maîtrise d'ouvrage directe et 48% en VEFA. Pourtant, en 2013, ce mode de production ne représentait que 37% des mises en service. Ainsi, la part de la maîtrise d'ouvrage directe dans la production a décru de 17 points tandis que celle de la VEFA a augmenté de 18 points. La part de la VEFA dans les régions tendues est particulièrement élevée. La VEFA est largement majoritaire dans les zones tendues : 60% des habitations sociales livrées en Ile-de-France en 2019 ont été construites par des promoteurs, et 73% en région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

⁷⁷ Ministère de la Cohésion des territoires, *Bilan des logements aidés en 2019*, p. 18.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ SISAL, *Bilan des logements aidés en 2019* (lien).

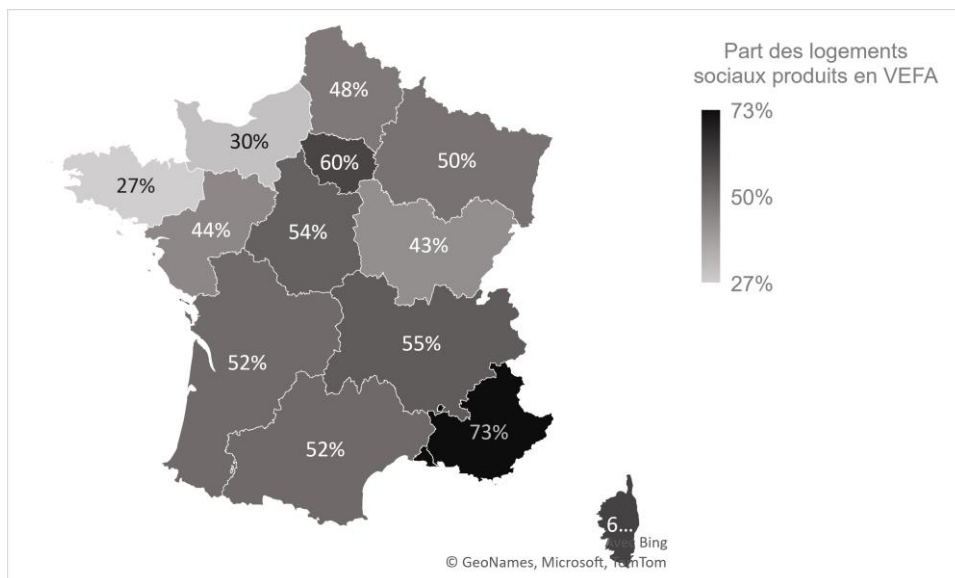


Figure n°13 : Part des logements sociaux produits en VEFA en 2019

Source : Bilan des logements aidés 2019, base SISAL

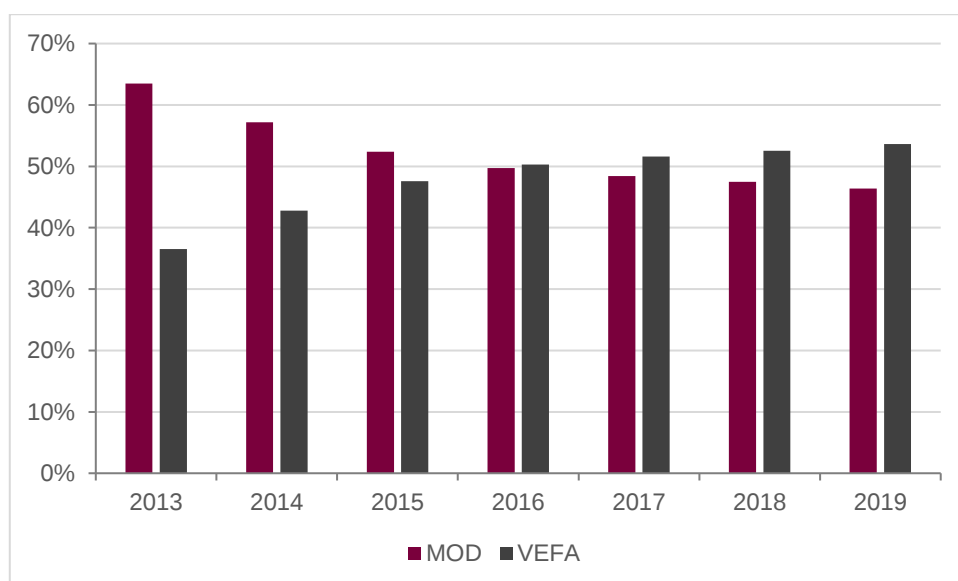


Figure n°14 : Part des logements sociaux produits en VEFA en France en 2019

Source : Bilan des logements aidés 2013-2019, base SISAL

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul 2013- 2019
Nombre de logements construits en MOD	52 618	43 714	41 745	46 731	40 623	38 682	37 390	301 503
Évolution	-	-17%	-5%	12%	-13%	-5%	-3%	-
Part dans le total	63%	57%	52%	50%	48%	47%	46%	52%
Contribution de la MOD à la croissance	-	63%	57%	52%	50%	48%	47%	-
Nombre de logements construits en VEFA	30 288	32 743	37 858	47 315	43 331	42 814	43 213	277 562
Évolution	-	8%	16%	25%	-8%	-1%	1%	-
Part dans le total	37%	43%	48%	50%	52%	53%	54%	48%
Contribution de la VEFA à la croissance	-	37%	43%	48%	50%	52%	53%	-
Nombre total de logements sociaux construits	82 906	76 457	79 603	94 046	83 954	81 496	80 603	579 065

Figure n°15 : Contribution de la VEFA à la croissance totale du nombre de logements sociaux

Source : Bilan des logements aidés 2013-2019, base SISAL

2.3.2 LA CROISSANCE DE LA VEFA S'EXPLIQUE PAR DES RAISONS D'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE, DE MIXITÉ SOCIALE ET DE COMPÉTENCES URBANISTIQUES

Le succès de la VEFA s'explique par trois avantages de nature économique, urbanistique et politique par rapport à la maîtrise d'ouvrage directe des bailleurs sociaux. La VEFA, qu'elle soit en bloc ou diffuse⁸⁰, est plus efficace que la maîtrise d'ouvrage directe (MOD) des bailleurs sociaux sur le plan économique, en raison de procédures plus légères. Ce mode de maîtrise d'ouvrage constitue également un levier de développement du logement social dans les grandes opérations d'urbanisme dont sont absents les bailleurs. La VEFA diffuse bénéficie d'un avantage supplémentaire puisqu'elle favorise la mixité sociale.

- **Le succès de la VEFA en bloc ou en diffus s'explique avant tout pour des raisons d'efficacité économique liées à la vitesse de mise en œuvre des projets.** Ce mode de production est plus rapide que la maîtrise d'ouvrage directe. Selon l'Union sociale pour l'habitat, les délais de construction des promoteurs privés sont de six mois inférieurs à ceux des bailleurs sociaux, pour des raisons de procédure⁸¹. Cette efficacité explique la part prise dans la VEFA dans la construction de logements sociaux dans les régions les plus tendues, où

⁸⁰ La VEFA HLM en bloc désigne les opérations conduites par des promoteurs privés avec 100% de logements sociaux, tandis que la VEFA diffuse comporte à la fois du logement social et du logement libre.

⁸¹ Union sociale pour l'habitat, *Contribution de l'USH pour la conférence de consensus sur le logement*, p. 8 ([lien](#)).

le foncier est particulièrement onéreux : les économies réalisées permettent d'acquérir des terrains plus recherchés et plus chers.

- **La VEFA HLM en bloc ou en diffus permet de construire des logements sociaux dans des opérations urbanistiques complexes d'où les bailleurs sont absents.** Les promoteurs privés sont avantagés puisqu'ils maîtrisent les compétences dans la construction de logements, de commerces et de bureaux. Dans le cadre des zones d'aménagement concertées (ZAC)⁸², l'aménageur fonctionne par macro-lots associant plusieurs maîtres d'ouvrage chargés de construire des bâtiments à usage divers : logements, bureaux, commerces et équipements publics⁸³. Un concours unique est organisé pour chaque macro-lot, auquel les bailleurs sociaux participent rarement puisqu'ils n'ont pas les compétences. Ainsi, les logements construits dans le cadre des ZAC sont réalisés par des promoteurs privés.
- **La VEFA en bloc ou diffuse apparaît comme le meilleur outil pour permettre aux collectivités locales d'atteindre l'objectif de mixité sociale fixé par la loi, en raison de la souplesse du dispositif.** La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 a imposé aux communes de plus de 3 500 habitants et de plus de 1 500 habitants en région parisienne à comprendre au moins 25% de logements sociaux. Dans les territoires où le foncier disponible est rare, les collectivités territoriales mettent en œuvre une politique du logement passive à travers l'imposition de « secteurs de mixité sociale » dans les plans locaux d'urbanisme⁸⁴. Ainsi le marché et les promoteurs sont chargés de la mise en œuvre de la politique de logement social⁸⁵. L'achat de logements sociaux en VEFA diffuse présente l'avantage, par rapport à la maîtrise d'ouvrage directe, de disséminer les logements sociaux dans l'ensemble des immeubles neufs. L'achat d'appartements en VEFA permet d'assurer une meilleure répartition des logements sociaux au sein d'un même territoire, en faisant cohabiter plusieurs catégories sociales au sein d'un même programme. Les opérations comportant des logements sociaux et des logements libres permettent d'atteindre les objectifs de mixité, y compris lorsque chacune de ces catégories sont concentrées dans des cages d'escalier distinctes, les équipements structurels telles les chaufferies et les parkings étant le plus souvent communs⁸⁶. Ainsi, la VEFA diffuse permet de limiter les « enclaves de pauvreté » au sein des villes.

⁸² Article L. 311-1 du code de l'urbanisme ([lien](#)).

⁸³ *Ibid.*, p. 430.

⁸⁴ Mathieu Gimat, *Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des HLM*, Thèse pour obtenir le grade de docteur de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 28 novembre 2017, p. 424 ([lien](#)).

⁸⁵ Union sociale pour l'habitat, « Les secteurs de mixité sociale inscrits dans les PLU, un levier au service de la production du logement social », *Repères*, n°12, janvier 2016, p. 8 ([lien](#)).

⁸⁶ Mathieu Gimat, *Produire le logement social. Hausse de la construction, changements institutionnels et mutations de l'intervention publique en faveur des HLM*, Thèse pour obtenir le grade de docteur de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 28 novembre 2017, p. 418 ([lien](#)).

Les carences de mixité sociale

Certaines communes présentent des carences en termes de mixité sociale. Le bilan de la loi SRU pour les années 2014-2017 fait état de 269 communes carencées, devant acquitter des pénalités. A plus forte raison, les stratégies communales de construction de logements sociaux aboutissent à un renforcement des enclaves de pauvreté : les écarts de revenus entre les ménages les plus riches et les plus pauvres ont augmenté de 19% entre 1999 et 2015, dont 9% à l'échelle des communes et 10% à l'échelle des sections cadastrales. Le nombre de quartiers avec plus de 40% de ménages très modestes est passé de 0,6% en 1999 à 1% en 2015. Les exigences de la loi SRU ont cependant été assouplies afin d'éviter d'augmenter les contraintes des communes dans lesquelles le logement n'est pas en tension. La loi égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017 permet de dispenser certaines communes où l'application du seuil de 25% n'est pas pertinente. Ainsi, au 1^{er} janvier 2020, 232 communes sont exemptées lorsque le taux de tension est faible, la connexion aux transports et bassins d'emploi insuffisante ou que plus de la moitié du territoire urbanisé est grevé par des contraintes de construction.

2.3.3 LES RÉFORMES RÉCENTES DEVRAIENT FACILITER LA MISE EN SERVICE DE LOGEMENTS SOCIAUX DANS LES ZONES TENDUES

La loi ÉLAN récemment entrée en vigueur devrait favoriser la construction de logements sociaux, afin de mieux répondre à la demande, en particulier dans les zones tendues. Certaines dispositions visent à faciliter la libération du foncier, la réalisation de grandes opérations de construction ainsi que la recherche d'une plus grande efficacité pour les bailleurs :

- **Les mesures relatives au foncier pourrait faciliter le montage de projets mixtes et ainsi la meilleure répartition des logements sociaux sur le territoire.** L'État peut déléguer le pouvoir de préemption de foncier aux représentants des collectivités territoriales, ou aux organismes HLM lorsque ces derniers ont conclu une convention avec le préfet en vue de favoriser la réalisation des objectifs de mixité sociale⁸⁷. Le législateur a allégé les conditions entourant la cession de terrains détenus par l'État à prix inférieurs à ceux du marché, en levant l'obligation selon laquelle 75% des surfaces cédées doivent être réservées au logement⁸⁸.
- **La mise à jour du cadre juridique des Opération d'intérêt national (OIN), afin de permettre à l'État, pour certains programmes, de se substituer aux communes en matière d'urbanisme⁸⁹.** Dans cette configuration, l'État conserve la maîtrise des politiques d'urbanisme. Un tel statut permet de faciliter la construction de logement sociaux au sein des programmes de développement des métropoles les plus attractives, afin de conserver un équilibre entre activités tertiaires, logement libre et logement social. Par exemple, l'opération

⁸⁷ Article L. 210-1 du code de l'urbanisme ([lien](#)).

⁸⁸ Article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques ([lien](#)).

⁸⁹ Article L. 102-12 du code de l'urbanisme ([lien](#)).

d'intérêt national Bordeaux-Euratlantique⁹⁰ prévoit la mise en service de logement sociaux dans une agglomération dynamique en forte demande⁹¹.

- **La création du statut de Grande opération d'urbanisme (GOU) permet au président de l'intercommunalité de se substituer aux maires s'agissant de la délivrance des permis de construire, d'aménager et de démolir⁹².** Les communes membres du groupement doivent émettre un avis favorable à la constitution de la GOU. Des telles opérations pourraient permettre une meilleure planification de la construction de logements sociaux, en visant en priorité les communes en carence et les quartiers sous-dotés.
- **La consolidation du secteur social prévu par la loi ÉLAN pourrait aboutir à la constitution de bailleurs plus efficaces, renforçant ainsi leur capacité d'investissement.** Sur 720 organismes de logement sociaux recensés⁹³, 363 sont soumis à l'obligation de regroupement⁹⁴, soit plus de 50%. Ainsi, ces bailleurs pourraient réaliser des économies en termes de dépenses de fonctionnement et les réinvestir dans la construction.

⁹⁰ Article R. 121-4-1 du code de l'urbanisme ([lien](#)).

⁹¹ Site de Bordeaux-Euratlantique ([lien](#)).

⁹² Articles L. 312-3 à L. 312-7 du code de l'urbanisme ([lien](#)).

⁹³ Ministère de la Transition écologique, « Chiffres et statistiques du logement social », 28 septembre 2020 ([lien](#)).

⁹⁴ Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux 2018 ([lien](#)).

A TERRAIN IDENTIQUE, LA
VEFA COÛTE MOINS CHÈRE
QUE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE
DIRECTE



A terrain et coûts de construction identiques, le coût de revient d'un logement social produit en VEFA s'avère au minimum 3,6% moins cher que celui produit en maîtrise d'ouvrage directe. Le fait qu'en moyenne nationale la VEFA soit plus chère tient uniquement aux stratégies d'acquisition du foncier, les promoteurs privés privilégiant les emplacements les plus onéreux. Les modèles de gestion des promoteurs privés permettent de réaliser des économies en termes de financement, tandis que la logique patrimoniale des bailleurs sociaux et leur soumission au code de la commande publique génèrent des surcoûts.

3.1 LA CHARGE FONCIÈRE REND LA VEFA PLUS CHÈRE QUE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DIRECTE AU NIVEAU MACRO

3.1.1 HORS ILE-DE-FRANCE LES PRIX DE LA VEFA ET DE LA MOD SONT SIMILAIRES

La MOD et la VEFA présentent des prix similaires une fois la spécificité de l'Ile-de-France prise en compte. Toutes régions comprises, le coût de revient d'un logement en VEFA est supérieur de 9,6% à un logement produit en maîtrise d'ouvrage directe (MOD). La hausse des prix de la VEFA est plus dynamique que celle de la MOD : entre 2013 et 2019, le prix moyen de revient d'un logement produit en VEFA a cru de 32,3% contre 25,8% pour la MOD⁹⁵. Le niveau très élevé des prix de la VEFA en Ile-de-France donne une vision déséquilibrée des prix au niveau national, puisque les prix y sont de 23,7% supérieurs à la MOD. Hors région parisienne, les prix de la VEFA sont inférieurs de 0,4%.

⁹⁵ Ministère de la Cohésion des Territoires, *Bilan des logements aidés 2013-2019*.

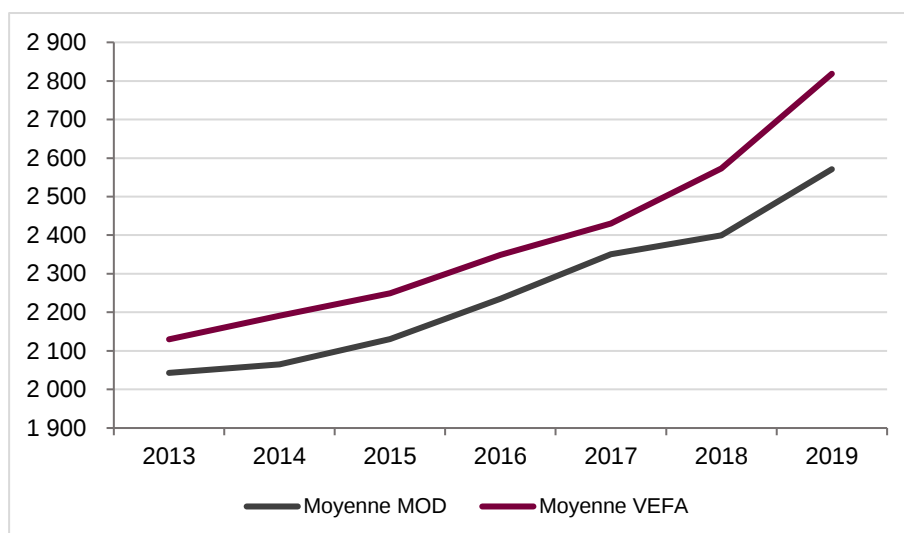


Figure n°16 : Évolution du prix de revient d'un logement social en France selon le type de maîtrise d'ouvrage

Source : Bilan des logements aidés 2013-2019, base SISAL

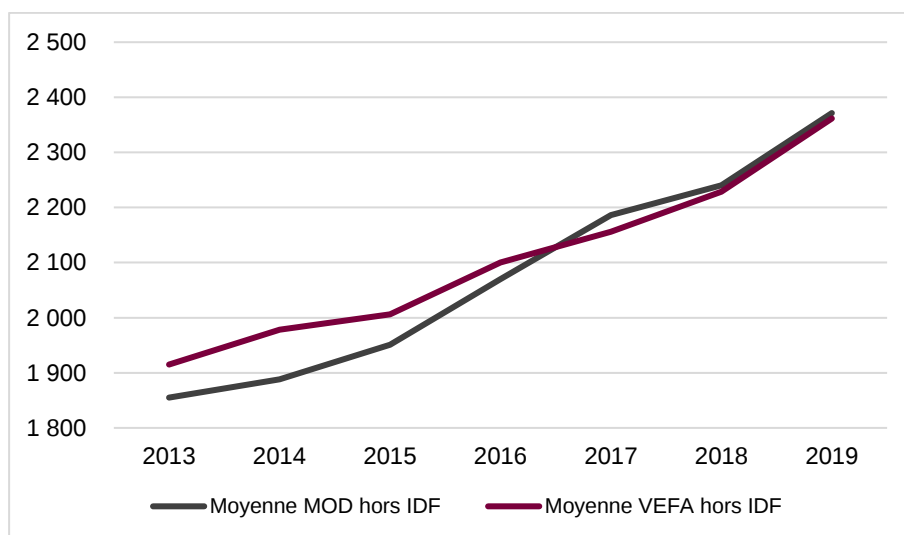


Figure n° 17 : Évolution du prix de revient d'un logement social en France, hors Ile-de-France, selon le type de maîtrise d'ouvrage

Source : Bilan des logements aidés 2013-2019, base SISAL

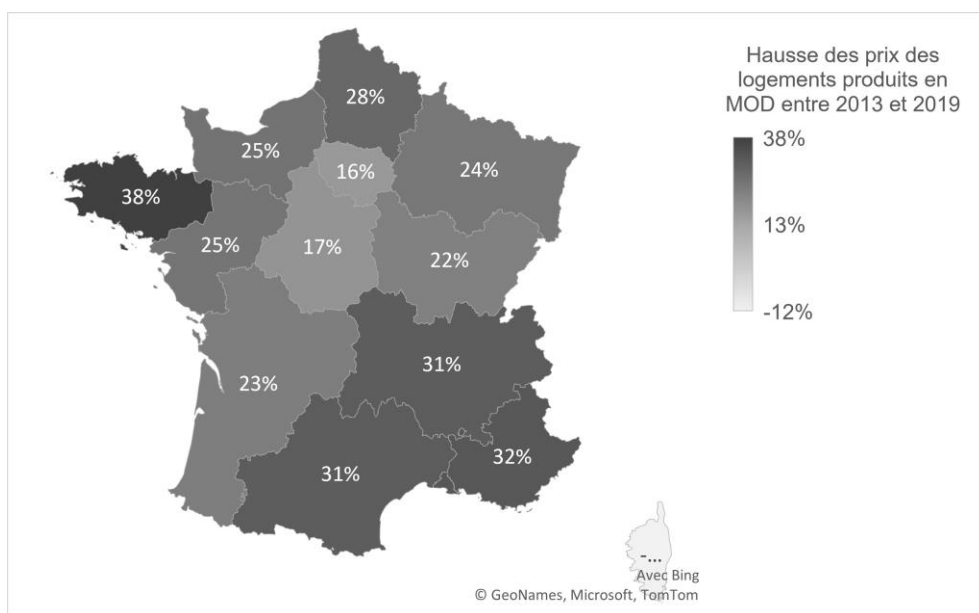


Figure n° 18 : Évolution du prix de revient d'un logement social en France produit en maîtrise d'ouvrage directe

Source : Bilan des logements aidés 2013-2019, base SISAL

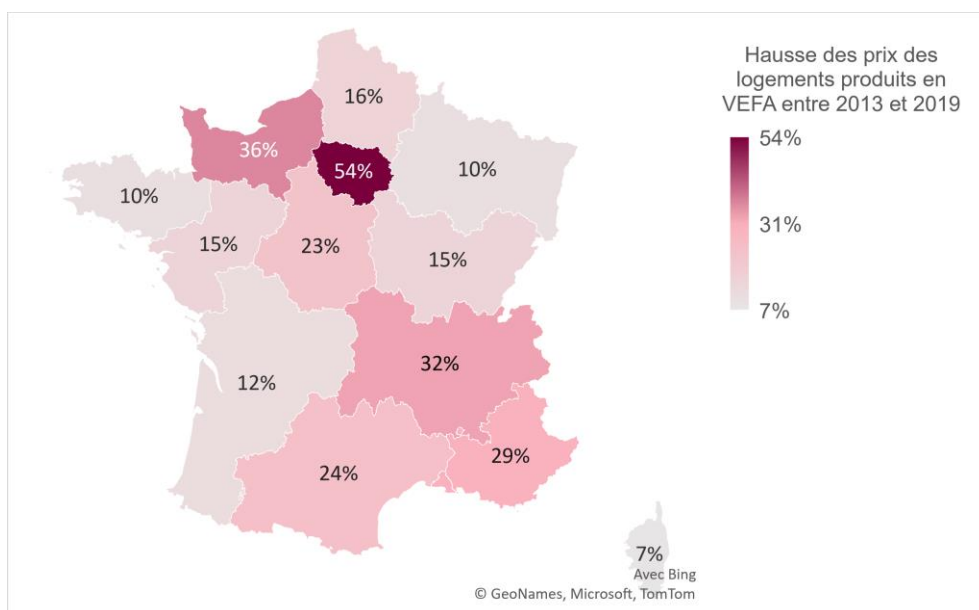


Figure n° 19 : Évolution du prix de revient d'un logement social en France produit en vente en l'état futur d'achèvement

Source : Bilan des logements aidés 2013-2019, base SISAL

3.1.2 LES PRIX PLUS ÉLEVÉS DE LA VEFA DANS LES ZONES TRÈS TENDUES S'EXPLIQUENT PAR LA STRATÉGIE D'ACQUISITION DES TERRAINS

La différence de prix entre la VEFA et la MOD s'explique par les emplacements des terrains, les bailleurs et les promoteurs immobiliers présentant des stratégies d'acquisition de foncier différentes :

- **Les bailleurs sociaux n'acquièrent pas les mêmes types de terrain et cherchent à maximiser leurs revenus locatifs sur leur territoire d'implantation.** La stratégie d'acquisition de foncier des bailleurs sociaux se développe le plus souvent en coordination avec les collectivités locales qui leur cèdent des terrains publics à prix moins onéreux. Le prix des loyers étant plafonné par l'État selon la zone de tension et non selon le prix du terrain, les bailleurs peuvent opérer une péréquation entre leurs différents locataires⁹⁶. Ainsi, pour un bailleur, le prix de revient d'une construction neuve doit être la même dans toute sa zone d'activité, quand bien-même les prix du foncier varient selon l'emplacement.
- **Les promoteurs privés ont intérêt à privilégier les zones les plus attractives où les terrains sont plus chers pour maximiser leur profit à la vente.** Lorsque les bailleurs sociaux achètent un logement à un promoteur immobilier, la probabilité que ce dernier soit localisé dans une zone où les prix du foncier sont plus élevés est plus grande. Les promoteurs privilégient les zones où la demande est forte et les terrains chers afin de maximiser leurs chances de vendre⁹⁷.

3.2 LE MODÈLE CONSTRUIT PAR ASTERÈS MONTRE QUE LE PRIX DE REVIENT DE LA VEFA EST MOINS ÉLEVÉ QUE CELUI DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DIRECTE

3.2.1 ASTERÈS A CHERCHÉ À MODÉLISER LA DIFFÉRENCE DE COÛT DE REVIENT D'UN LOGEMENT PRODUIT EN VEFA ET D'UN LOGEMENT CONSTRUIT EN MAÎTRISE D'OUVRAGE DIRECTE

Sur le plan microéconomique, les études conduites sur la VEFA concluent que ce mode de production est, hors prise en compte de la charge foncière, moins onéreux que la maîtrise d'ouvrage directe. Plusieurs travaux théoriques et empiriques ont été menés sur la VEFA afin d'estimer la différence de prix par rapport à la maîtrise d'ouvrage directe. Selon l'étude conduite par la

⁹⁶ Banque des territoires, *Perspectives : l'étude sur le logement social*, p. 128-129 ([lien](#)).

⁹⁷ *Ibid.*, p. 439.

Caisse des dépôts en 2017, la construction de logements sociaux par des promoteurs privés réduit le prix de revient moyen des habitations par rapport aux opérations conduites directement par les bailleurs⁹⁸. Les prix moyens plus élevés de la VEFA ne s'expliqueraient que par la charge foncière plus élevée pour les promoteurs du fait des emplacements des terrains, majoritairement situés en zone tendue⁹⁹. Une étude menée par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) d'Occitanie présente des conclusions similaires : le coût moyen au m² de la VEFA est moins élevé que celui de la maîtrise d'ouvrage directe¹⁰⁰. L'Union sociale pour l'habitat tire les mêmes conclusions que la Caisse des dépôts et la DREAL d'Occitanie : les contrastes de coûts entre la VEFA et la MOD dépendent avant tout de la région et du segment de produit immobilier, plus que du mode de production en lui-même¹⁰¹.

Pour déterminer les différences de prix de revient d'un logement selon son mode de maîtrise d'ouvrage, Asterès a construit un modèle théorique microéconomique visant à mettre en lumière les différences structurelles entre les deux activités. Nous cherchons à déterminer les facteurs différenciant deux programmes de construction, sans considérer les éléments inhérents à chaque projet, à l'image du terrain, du choix des matériaux ou de la marge appliquée par le maître d'ouvrage. Plusieurs hypothèses fortes déterminent les résultats finaux :

- **Le modèle cherche à évaluer l'impact du modèle d'affaire sur le prix de revient d'un logement à terrain identique.** Les calculs produits par Asterès s'attachent à évaluer les différences de prix entre la VEFA et la MOD pour une seule opération. Ainsi, nous postulons que la charge foncière est la même pour les deux formes de maîtrise d'ouvrage puisque l'immeuble est construit sur le même emplacement.
- **Le modèle fait l'hypothèse de coûts de construction identiques pour la VEFA et pour la MOD, dès lors qu'il s'agit du même emplacement.** Plusieurs travaux conduits sur la construction de logements indiquent qu'à emplacement égal, il n'y a pas de différence de prix de construction entre les prestataires choisis par les promoteurs privés et ceux sélectionnés par les bailleurs sociaux¹⁰². Nous excluons également les choix esthétiques et de matériaux réalisés par les maîtres d'ouvrage.
- **La productivité du travail des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'œuvre est supposée équivalente.** Le modèle ne prend pas en compte le temps de travail ni la masse salariale pour estimer les différences de coûts de revient entre un organisme de logement social et un promoteur privé. L'objectif est d'étudier les différences entre les modèles d'affaires, pas de management ou d'efficacité.
- **Le modèle ne prend pas en compte les marges réalisées par les bailleurs sociaux ni par les promoteurs privés.** Le taux de marge réalisé par les promoteurs privés et les bailleurs sociaux n'est pas une donnée fixe : pour les promoteurs, il dépend du prix du terrain, des matériaux et de la capacité financière de ses clients. S'agissant des bailleurs sociaux, le taux

⁹⁸ Groupe Caisse des dépôts, « Coûts de construction des logements sociaux : un prix de revient stable depuis 2014 », *Éclairage*, étude n°17, juin 2017, p. 6.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ DREAL d'Occitanie, *La production de logements sociaux en VEFA dans la région Occitanie : état des lieux et perspectives*, novembre 2016, p. 30 ([lien](#)).

¹⁰¹ Union sociale pour l'habitat, « Oui, mais... à la VEFA HLM », *Avis n°5 du Conseil social de l'USH*, juillet 2020, p. 2 ([lien](#)).

¹⁰² Romain Maurice, *Politiques foncières locales et dynamiques de production immobilière : le marché du logement neuf dans l'agglomération lyonnaise*, p. 151 ([lien](#)).

de marge sur leur activité de construction est quasiment impossible à déterminer puisque les revenus dégagés dépendent avant tout des loyers perçus pour des constructions déjà très anciennes.

- **Les résultats du modèle s’appliquent pour un m² de construction.** Nous faisons notamment l’hypothèse d’une vente en bloc, c’est-à-dire que l’intégralité des appartements de l’immeuble sont cédés à un organisme de logement social. Le prix au m² sélectionné dans l’hypothèse est de 2 571 euros, soit le prix moyen d’un logement social construit en maîtrise d’ouvrage directe en 2019¹⁰³.
- **La TVA appliquée sur la vente de logements sociaux est la même, qu’il s’agisse d’une VEFA ou d’une MOD.** La vente de logements sociaux est soumise à une TVA de 5,5% ou 10%¹⁰⁴. Les bailleurs sociaux doivent acquitter cette taxe, qu’ils achètent auprès d’un tiers ou qu’ils réalisent une « livraison à soi-même¹⁰⁵ » lorsqu’ils sont eux-mêmes maîtres d’ouvrage.

3.2.2 LES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES ENCADRANT LA MOD GÉNÈRENT UN SURCÔÛT PAR RAPPORT À LA VEFA

Le premier avantage des promoteurs privés par rapport aux bailleurs sociaux se situe sur le plan de l’efficacité et de la rapidité de production des logements. L’application de la procédure des marchés publics aux constructions des bailleurs sociaux génère des surcoûts. Ceux-ci prennent deux formes :

- **Les candidats évincés à l’issue du concours d’architecte peuvent bénéficier d’une indemnité pour la production des esquisses.** Le concours de maîtrise d’œuvre est obligatoirement un concours restreint, anonyme, avec un nombre de candidat d’au moins cinq¹⁰⁶ et indemnisé à hauteur de 80% du prix estimé des esquisses¹⁰⁷ qui représentent entre 4% et 6% du montant total des honoraires d’architecte¹⁰⁸. Pour évaluer la répercussion de ce règlement sur le prix de revient des logements sociaux, Asterès adopte l’hypothèse la plus favorable aux bailleurs sociaux, c’est-à-dire l’indemnisation de quatre candidats évincés. Pour un coût de construction de 1 705 euros au m² hors taxes, l’indemnisation des esquisses représenterait près de 33 euros¹⁰⁹. Les promoteurs privés n’ayant pas de concours d’architecte à organiser, aucune esquisse ne doit être indemnisée.
- **La procédure des marchés publics, notamment l’organisation d’un concours d’architectes par les bailleurs sociaux en MOD, occasionne un rallongement des délais**

¹⁰³ Ministère de la Cohésion des territoires, *Bilan des logements aidés 2019*.

¹⁰⁴ Union sociale pour l’habitat ([lien](#)).

¹⁰⁵ Bulletin officiel des finances publiques ([lien](#)).

¹⁰⁶ Article R. 2142-17 du code de la commande publique ([lien](#)).

¹⁰⁷ Articles R. 2172-2 et suivants du code de la commande publique et articles R. 2162-15 à R. 2162-21 du code de la commande publique.

¹⁰⁸ Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques, *Guide à l’intention des maîtres d’ouvrage publics pour la négociation des rémunérations de maîtrise d’œuvre*, p. 20 ([lien](#)).

¹⁰⁹ Calculs Asterès, à partir des informations de la Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques.

de 6 à 8 mois¹¹⁰ qui retarde la perception des premiers loyers. Selon l'Union sociale de l'habitat, l'application du code de la commande publique rallonge le délai moyen d'exécution des opérations de construction par rapport aux promoteurs privés. Le modèle prend pour hypothèse un délai de 24 mois pour la construction d'un logement social en VEFA, et de 30 mois pour un bailleur social. Ainsi, le manque à gagner de loyer au m² pour les 6 mois de décalage serait compris entre 34 euros et 105 euros.

Plafond de loyer au m2	Zone A bis	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
Très social (PLAI)	9,49 €	7,30 €	6,29 €	6,02 €	5,59 €
Social (PLUS)	12,19 €	9,38 €	8,08 €	7,76 €	7,20 €
Intermédiaire (PLS)	17,43 €	12,95 €	10,44 €	9,07 €	9,07 €

Figure n°20 : Plafond de loyer par zone

Source : Agence nationale de l'habitat

	Zone A bis	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
Très social (PLAI)	57 €	44 €	38 €	36 €	34 €
Social (PLUS)	73 €	56 €	48 €	47 €	43 €
Intermédiaire (PLS)	105 €	78 €	63 €	54 €	54 €

Figure n°21 : Manque à gagner pour 6 mois de décalage de loyer selon les zones et le type de logement

Source : Modèle de financement d'Asterès

3.2.3 MALGRÉ DES CONDITIONS D'EMPRUNT TRÈS AVANTAGEUSES, LE MODÈLE DE FINANCEMENT DES BAILLEURS EST PLUS ONÉREUX QUE CELUI DES PROMOTEURS

Le modèle de financement de la VEFA est moins onéreux que celui de la MOD en raison de la différence du modèle d'affaire. Les conditions de montage financier des bailleurs sociaux et des

¹¹⁰ Union sociale pour l'habitat, *Contribution de l'USH pour la conférence de consensus sur le logement*, p. 8 ([lien](#)).

promoteurs privés présentent des différences élevées en matière de coût, qui s'explique par des différences intrinsèques de modèle d'activité :

- **Les conditions de financement des promoteurs privés sont particulièrement favorables puisque les projets sont rapidement amortis car destinés à la vente à un tiers, et non à entrer dans le patrimoine du maître d'ouvrage.** Les promoteurs privés financent leurs opérations à travers la constitution d'une structure juridique *ad hoc* pour chaque opération : la société civile de construction vente (SCCV)¹¹¹. Ces sociétés ouvrent des comptes auprès des banques privées qui accordent des autorisations de découvert en fonction du plan de financement prévu par le promoteurs¹¹². La société doit apporter 3% à 5% de fonds propres pour que la banque accorde son autorisation, fonds propres qui seront déduits des tirages. Les autorisations de découvert entraîne le paiement d'agios, au taux de 2% environ. Les découverts sont ensuite remboursés dès la perception des premiers appels de fonds des clients, au rythme de la construction du bâtiment.
- **Au total, dans l'hypothèse où les ventes sur plan se réalisent rapidement, les promoteurs ne font usage des lignes de découvert que dans une proportion comprise entre 20% et 30% du prix total de l'opération**¹¹³. Le pic de découvert intervient au moment du paiement de la charge foncière par le promoteur. Ainsi, par sécurité, les promoteurs prévoient une provision d'environ 0,5% du coût de revient T.T.C. Aussi, pour une opération d'un coût total de 2 571 euros au m², les frais financiers représenteraient un coût total de 15 euros. Ces frais sont totalement amortis dès la fin des opérations puisque les logements sont vendus.
- **Les bailleurs sociaux sont des investisseurs qui doivent supporter les charges d'amortissement des prêts fournis par la Caisse des dépôts et consignations (CDC).** En 2019, les bailleurs sociaux finançaient leurs opérations *via* des emprunts délivrés par la CDC à plus de 74%, des subventions de l'État et des collectivités territoriales à hauteur de 9%, et de l'autofinancement pour 15% du coût total¹¹⁴. Les conditions délivrées par la Banque des territoires de la CDC sont très avantageuses, avec un taux d'emprunt des bailleurs qui s'élève au taux du livret A + 60 points de base, c'est-à-dire 1,10% sur 40 ans pour la partie bâtie et jusqu'à 80 ans pour le foncier. Ainsi, pour un coût total de 2 571 euros au m², composé à 23% de charge foncière et à 66% de coûts de construction financés à 74% par l'emprunt bancaire, les frais financiers pour les 30 mois de mise en œuvre seraient de plus de 45 euros, soit trois fois plus que ceux d'un promoteur. Les intérêts supportés par les bailleurs sont élevés malgré un faible taux d'intérêt puisque les durées d'emprunt sont très longues.

	Fonds propres	Subventions	Emprunt bancaire
VEFA			
<i>Modalités</i>	3% du montant de l'opération	Pas de subventions	Agios à payer au taux de 2% sur un montant total représentant 20 à 30% du coût total des opérations

¹¹¹ Article L. 211-1 du code de la construction et de l'habitation ([lien](#)).

¹¹² Romain Maurice, *op. cit.*, p. 121.

¹¹³ *Ibid.*, p. 122.

¹¹⁴ Ministère de la Cohésion des territoires, *Bilan des logements aidés 2019*, 2019, p. 49.

Coût sur la durée de l'opération (24 mois)	Pas de frais financiers	Pas de frais financiers	15 €
MOD			
<i>Modalités</i>	15% du montant de l'opération	9% du montant de l'opération	74% d'emprunt auprès de la Banque des territoires au taux de 1,10% avec une durée d'amortissement de 80 ans pour la partie foncière et de 40 ans pour la partie bâtie
Coût sur la durée de l'opération (30 mois)	Pas de frais financiers	Pas de frais financiers	12 € pour la partie foncière 34 € pour la partie bâtie 46 € au total

Figure n°22 : Différence de frais financiers entre la VEFA et la MOD

Source : Modèle de financement d'Asterès

3.2.4 AU TOTAL, LA VEFA PRÉSENTE DES COÛTS DE PRODUCTION INFÉRIEURS À LA MOD PERMETTANT AINSI AUX PROMOTEURS DE RÉALISER UNE MARGE SANS PERDRE EN COMPÉTITIVITÉ FACE AUX BAILLEURS

A terrain et matériaux identiques, le coût de production d'un logement en VEFA est moins cher qu'en MOD, de 3,6% au minimum et de 6,1% au maximum. La VEFA est particulièrement compétitive dans les zones tendues : pour un logement intermédiaire construit en zone Abis, les prix sont inférieurs de 6,1% à ceux de la MOD. L'avantage se réduit dans les zones moins tendues : en zone C, l'avantage de la VEFA par rapport à la MOD est de 3,6%.

L'avantage de la VEFA en termes de coût de construction permet aux promoteurs de réaliser une marge commerciale tout en demeurant aussi compétitif que les bailleurs sociaux. Ainsi, un promoteur privé peut réaliser une marge commerciale de 6,1% sur un m² de logement intermédiaire situé en zone Abis sans pour autant proposer un prix de vente plus cher que le coût de revient d'un bailleur social.

	Zone A bis	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
Très social	-4,4%	-4,0%	-3,8%	-3,7%	-3,6%
Social	-5,0%	-4,4%	-4,1%	-4,1%	-3,9%
Intermédiaire	-6,1%	-5,2%	-4,6%	-4,3%	-4,3%

Figure n°23 : Différence de prix entre la VEFA et la MOD

Source : Modèle réalisé par Asterès

LE PLAFONNEMENT DES PRIX
DE LA VEFA HLM RISQUE DE
CONDUIRE À LA BAISSÉ DE
L'OFFRE SOCIALE



Certaines collectivités ont imposé des prix plafonds de la VEFA HLM, afin d'inciter les promoteurs à réduire leurs coûts et ainsi limiter la hausse des prix du logement. Toutefois, les promoteurs ne disposent pas de pouvoir de marché : les prix fonciers s'imposent à eux, de même que les prix de construction. Ainsi, sur le plan théorique, le seul levier dont ils disposent est le volume de logements sociaux qu'ils peuvent proposer dans le cadre d'une opération mixte. Le modèle développé par Asterès chiffre que pour un plafond de prix de la VEFA HLM inférieur de 50% aux prix du marché libre, un promoteur qui avait initialement prévu de livrer autant de social que de libre devra ramener la part du social à 25% et monter celle du libre à 75%.

4.1 LE PLAFONNEMENT DES PRIX EST EN THÉORIE INEFFICACE PUISQUE LES PROMOTEURS IMMOBILIERS NE DISPOSENT PAS D'UN POUVOIR DE MARCHÉ

4.1.1 LES COLLECTIVITÉS LOCALES ONT LA CAPACITÉ DE PLAFONNER LES PRIX DE VENTE DES LOGEMENTS SOCIAUX PAR LES PROMOTEURS

Face à la hausse des prix de l'immobilier, les collectivités territoriales cherchent à limiter les prix de vente des logements sociaux en imposant des prix plafonds. Les collectivités disposent de pouvoirs étendus en matière de gestion de la construction et de l'habitat. Pour limiter la hausse des prix de l'immobilier sur leur territoire, les collectivités locales peuvent inscrire des prix plafonds de cession de logements produits en VEFA aux bailleurs sociaux dans les programmes locaux d'habitat (PLH)¹¹⁵, les plans locaux d'urbanisme communaux (PLU) ou intercommunaux (PLUi). Le dépassement de cette limite emporte des conséquences sur la capacité des organismes de logement sociaux et des promoteurs à mener leur projet :

- **En cas de dépassement du plafond, les collectivités locales peuvent refuser d'apporter leur garantie financière aux projets d'achat.** Sans garantie à hauteur de 100% du montant de l'emprunt, la Caisse des dépôts et consignations refuse d'octroyer ses financements aux

¹¹⁵ Art. L. 302-1 à L. 302-4-2 du code de la construction et de l'habitation ([lien](#)).

Organismes de logements sociaux (OLS¹¹⁶) qui ainsi ne peuvent faire l'acquisition de logements neufs auprès de promoteurs.

- **Le refus d'accorder des subventions à la construction.** Les subventions des collectivités territoriales représentent 4% du financement des logements sociaux¹¹⁷. La délégation aux collectivités locales du versement des aides à la pierre par l'État renforce le pouvoir des acteurs locaux en la matière¹¹⁸. L'absence de subventions amoindrit le pouvoir d'acquisition des bailleurs sociaux.

La théorie des plafonds : vers une baisse de l'offre

Sur le plan théorique, l'imposition d'un prix plafond conduit à des pertes pour les offreurs et les demandeurs avec une possibilité de pénurie. Trois situations peuvent découler du plafonnement s'agissant de la formation de prix :

- La rencontre de l'offre en VEFA et de la demande des bailleurs sociaux aboutit à un prix spontanément inférieur au plafond fixé par les pouvoirs publics. Dans cette hypothèse, le plafonnement n'a aucune conséquence. Une hausse résiduelle des prix peut toutefois émerger lorsque les prix se rapprochent de la limite, les offreurs souhaitant vendre au plus vite.
- Lorsque le prix est spontanément supérieur au plafond et que les constructeurs parviennent à répercuter le manque à gagner sur la charge foncière, le plafonnement est efficace. Dans cette hypothèse, le constructeur parvient à imposer la baisse des prix du terrain : il maintient sa marge tout en proposant un prix accessible à l'acheteur potentiel.
- Lorsque le prix est spontanément supérieur au plafond et que les offreurs échouent à le répercuter sur le prix du terrain, le plafonnement est inefficace, voire contreproductif, et les offreurs comme les demandeurs subissent une perte de surplus. Les acheteurs subissent une baisse potentielle de la qualité des biens acquis en termes de surface ou de matériaux de construction. Pour sa part, le vendeur peut être conduit à réduire ses marges. Dans le cas extrême, offreurs et demandeurs subiraient chacun une perte par l'exclusion du marché, avec une chute des bénéfices de vente pour les constructeurs et une impossibilité d'acheter pour les acquéreurs. La répercussion peut dépasser le cadre du marché local : l'éviction d'une partie de la demande vers d'autres territoires pourrait y entraîner une hausse des prix.

¹¹⁶ Claude Wendling, Hadrien Haddak, Julien Chartier, Vivien Guérin, Catherine Aubey-Berthelot, Alain Weber, Inspection générale des finances, Commissariat général de l'environnement et du développement durable, *La diversification des sources de financement du secteur du logement locatif social*, p. 15 ([lien](#)).

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 306 ([lien](#)).

¹¹⁸ Art. 61 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ([lien](#)).

4.1.2 LES PROMOTEURS PRIVÉS NE DISPOSENT PAS DU POUVOIR DE MARCHÉ LEUR PERMETTANT DE BAISSER LEUR COÛTS

Le raisonnement conduisant à l'imposition de prix plafonds part de l'hypothèse erronée que les promoteurs immobiliers disposent d'un pouvoir de marché. Les promoteurs n'ont pas de marge de manœuvre sur les postes de dépenses les plus important que sont le prix du terrain ou les coûts de construction. En limitant le niveau de prix auquel les promoteurs privés peuvent vendre leurs constructions aux organismes de logement sociaux, les assemblées locales pensent pouvoir enrayer le dynamisme des prix des terrains et, *in fine*, les prix des logements libres et des logements sociaux. Toutefois, la marge de manœuvre des promoteurs sur les prix de vente est fortement limitée puisqu'ils sont en concurrence avec d'autres acheteurs, qui eux ne sont soumis à aucun plafond. Ils sont « preneurs de prix » s'agissant du foncier comme des coûts de construction :

- **La charge foncière s'impose au promoteur comme à tous les autres acheteurs de terrain, avec une hausse des prix dynamique en phase de tension sur le marché, et un « effet cliquet » en phase de ralentissement de la conjoncture immobilière.** Le prix des terrains s'impose au promoteur, sans possibilité de tirer les prix vers le bas, y compris lorsque la construction subit un choc de ralentissement. Au vu de la faiblesse des coûts de rétention du foncier et des fortes demandes dans certaines zones, il est rationnel pour un propriétaire de refuser un projet porté par un promoteurs soumis aux prix plafond et de conserver son bien pour un client non contraint par la réglementation. Même en cas de crise immobilière, la faiblesse des coûts de rétention produit une rigidité des prix, les propriétaires préférant attendre une reprise du marché plutôt que de vendre en bas de cycle¹¹⁹. Malgré une récession de près de 3% en 2009, le prix moyen des terrains s'est maintenu à 57 euros entre 2009 et 2010. A plus forte raison, le prix du foncier a continué à croître entre 2012 et 2014, alors que l'économie française a connu un net ralentissement de la conjoncture, avec une croissance moyenne de moins de 0,5%.
- **Les coûts de construction sont une donnée sur laquelle les promoteurs n'ont qu'une influence marginale, limitée à la qualité des prestations offertes. En phase de tension du cycle immobilier, le pouvoir de marché des entreprises de construction augmente, ce qui tire les prix de construction à la hausse.** Les prix de la main d'œuvre, des matériaux et de l'énergie s'imposent à tous les maîtres d'ouvrage de manière similaire. Les promoteurs peuvent tout de même se différencier sur les choix de matériaux ou de la qualité architecturale. Leur expertise en matière de conduite de travaux ou de choix des prestataires peut leur permettre d'optimiser les coûts. En phase de tension du cycle où la construction est dynamique, les entreprises de construction reçoivent plus de commandes et peuvent donc légèrement augmenter leurs prix, à la fois pour réaliser une marge plus importante mais aussi pour mieux rémunérer leurs salariés lorsqu'elles font face à une pénurie de compétences¹²⁰. La part « bâti »

¹¹⁹ Sandrine Levasseur, « Éléments de réflexion sur le foncier et sa contribution au prix de l'immobilier », *Revue de l'OFCE*, n°128, 2013, p. 368 ([lien](#)).

¹²⁰ Romain Maurice, *Politiques foncières locales et dynamiques de production immobilière : le marché du logement neuf dans l'agglomération lyonnaise*, p. 164 ([lien](#)).

des coûts de production d'un logement s'ajuste mieux au cycle que la composante foncière : lorsque le nombre de projets diminue, les coûts de construction s'ajustent à la baisse¹²¹.

- **La baisse du niveau de marge risque d'entraîner le refus des banques de financer l'activité. La marge est déjà maximisée vers le bas puisque le secteur est très concurrentiel.** En cas de rentabilité insuffisante des projets, les banques refusent d'accorder de financement au promoteur, entraînant ainsi l'impossibilité de construire. Cette rentabilité dépend de la marge commerciale appliquée, mais celle-ci est déjà au niveau le plus bas du marché au vu de l'intensité concurrentielle du secteur de la promotion. En prenant en compte le chiffre d'affaires de toutes les sociétés recensées sous le code NAF des promoteurs immobiliers, l'indice Herfindahl-Hirschmann qui mesure la concentration du marché s'élève à 337¹²². Un indice inférieur à 1 000 est le signe que le secteur est fortement concurrentiel. Ainsi, les entreprises doivent déjà ajuster leurs marges au minimum de ce que permet la rentabilité des investissements.

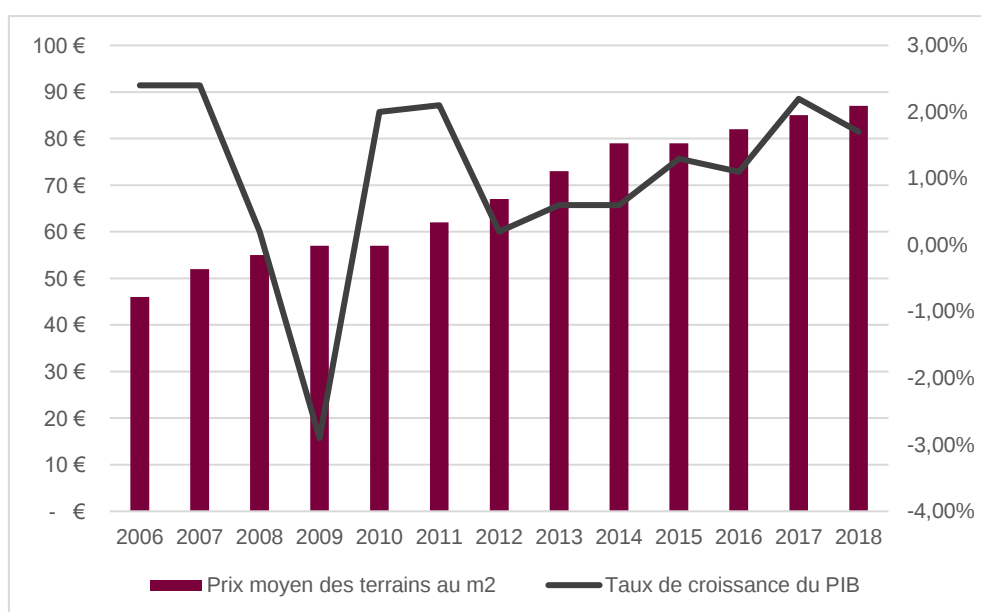


Figure n°24 : Hausse des prix du terrain au regard du cycle économique entre 2006 et 2018

Source : INSEE, base Sitadel du ministère de la Transition écologique¹²³

¹²¹ *Ibid.*, p. 163-164.

¹²² Calcul d'Asterès à partir des comptes publiées par les entreprises recensées sous le code 4110A.

¹²³ Statistique du ministère de la Transition écologique ([lien](#)).

4.2 FACE AU PLAFONNEMENT, LES PROMOTEURS RÉDUISENT LEUR OFFRE DE LOGEMENTS SOCIAUX

4.2.1 LE RENONCEMENT À CERTAINS PROJETS EST LA RÉACTION LA PLUS RATIONNELLE AU PLAFONNEMENT DE LA VEFA HLM

Face au plafonnement des prix de cession de logements aux bailleurs sociaux, les promoteurs ne dispose que de deux outils réels : réduire la part de logements sociaux dans l'opération ou renoncer au projet. En théorie, les différents leviers disponibles sont la baisse des marges, la hausse des prix du libre et la baisse du volume de logements sociaux. En pratique, le promoteur n'a une marge de manœuvre que sur cette dernière option.

- **Les promoteurs pourraient diminuer leur marge, ce qui risquerait toutefois de rendre l'opération impossible faute de financement, les banques refusant de s'engager sur les projets qui ne sont pas assez rentables.** Lorsqu'ils vendent en VEFA à des bailleurs sociaux, les promoteurs appliquent déjà une marge réduite par rapport à la vente auprès de particuliers. Or, si le plafonnement les conduisait à diminuer encore leurs marges, celles-ci ne leur permettraient pas de réaliser assez de bénéfices, augmentant ainsi le risque de l'opération. Si le risque est trop élevé, les banques refusent d'accorder leur financement.
- **Dans le cas d'une vente mixte, le promoteur pourrait décider de réaliser une péréquation sur les prix entre les appartements cédés aux ménages et ceux cédés aux bailleurs, les premiers subventionnant les seconds.** Seulement, le prix du libre est déjà maximisé sans plafonnement, car le promoteur s'aligne sur la propension à payer de l'acheteur. En d'autres termes, si le promoteur pouvait augmenter ses prix, il l'aurait déjà fait. En l'occurrence, il ne dispose pas du pouvoir de marché de les augmenter plus. Il est donc impossible d'augmenter artificiellement les prix du libre pour compenser la baisse des prix du social.
- **Dans le cas d'une vente mixte, le promoteur pourrait décider de jouer sur les volumes, en construisant moins de social et plus de libre.** Dans l'impossibilité d'augmenter les prix respectifs des deux types de logements, le promoteur peut en revanche favoriser l'un au dépend de l'autre. En l'occurrence, pour assurer la rentabilité globale de son opération, il produira plus de libre et moins de social. Le plafonnement du social réduit alors la part de social dans une opération mixte.
- **En dernière instance, le promoteur est conduit à abandonner son projet faute de rentabilité, accentuant ainsi la pénurie de logement sociaux dans les zones tendues.** Lorsqu'il est impossible d'augmenter la part du libre au dépend du social, le promoteur est dans l'obligation d'abandonner son projet. Dans ce cas de figure, l'offre sociale serait affectée, avec un accroissement des difficultés des collectivités locales à atteindre leurs objectifs de mixité.

Quelle hausse des prix du libre si la péréquation avait lieu ?

Si une péréquation entre le prix de vente des logements sociaux et celui du logement libre avait lieu, la hausse des prix du marché serait insoutenable pour les ménages.

Pour mettre en lumière cette impossibilité, Asterès a cherché à modéliser la hausse théorique du prix de revient d'un logement libre. Le modèle teste plusieurs plafonds et plusieurs proportions de logements sociaux dans le programme, avec un prix du libre fixé à 3 000 euros par m².

- Pour un prix plafond de la VEFA HLM inférieur de 10% à celui du libre, les acquéreurs devraient supporter un surcoût théorique de 1% si la proportion de logements sociaux est de 10%, et de 5% pour un immeuble comportant autant de logements sociaux que de logements libres.
- Pour un prix plafond de VEFA inférieur de 25% à celui du marché, l'augmentation théorique du prix des logements libres serait comprise entre 2% pour 10% de logements sociaux dans l'opération, et 12% pour un immeuble comportant une part égale de logements sociaux et de logements libres.
- Pour un prix plafond de VEFA inférieur de 50% à celui du libre, l'augmentation théorique des prix du libre serait comprise entre 7% pour une proportion de 10% de logements sociaux, et de 47% pour un immeuble comportant autant des deux types de logements.

Au total, de telles hausses sont impossibles puisque les ménages paient déjà le prix maximum donné par le marché. Les prix du libre sont déjà maximisés et aucun ménage n'accepterait de voir le coût au m² de son futur logement croître de 47%.

Prix du marché libre	3 000 €	3 000 €	3 000 €
VEFA sans plafond	2 910 €	2 910 €	2 910 €
Plafond VEFA	2 700 €	2 250 €	1 500 €
Hausse des prix du libre pour parvenir à l'équilibre	7%	22%	47%

Figure n°25 : Tableau de péréquation pour une proportion de 50% de logements sociaux

Source : Modèle réalisé par Asterès

4.2.2 LE MODÈLE D'IMPACT DES PLAFONNEMENTS CHIFFRE UNE BAISSÉ DU NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX COMPRISE ENTRE 4 ET 37 POINTS POUR UN PROJET DONNÉ

Asterès a cherché à modéliser la baisse du volume de logement résultant de l'imposition de prix plafonds de la VEFA HLM pour un projet donné. Le modèle repose sur plusieurs hypothèses :

- L'opération de départ comporte 50% de logements libres et 50% de logements sociaux.
- Le modèle prend en compte la moindre marge prélevée par les promoteurs lorsqu'ils vendent aux offices de logements sociaux. Ainsi, le coût de départ d'un m² de logement social est déjà de 3% inférieur à celui du libre.

L'imposition de prix plafonds de la VEFA HLM conduirait à une baisse de la proportion de logements sociaux dans les différents programmes comprise entre 4 et 37 points. Pour équilibrer ses coûts et s'aligner sur le marché, le promoteur ne peut répercuter les prix plafonds que sur le volume qu'il propose au sein de son projet :

- Pour un plafond inférieur de 10% au prix de marché, la proportion de logements sociaux de ce projet baisserait de 4 points.
- Pour un plafond inférieur de 25% au prix de marché, la proportion de logements sociaux dans le projet initial passerait de 50% à 38%, soit une diminution de 12 points.
- Pour un plafond inférieur de 50% au prix de marché, le nombre de logements sociaux du projet passerait à 25%, soit une baisse de 25 points.

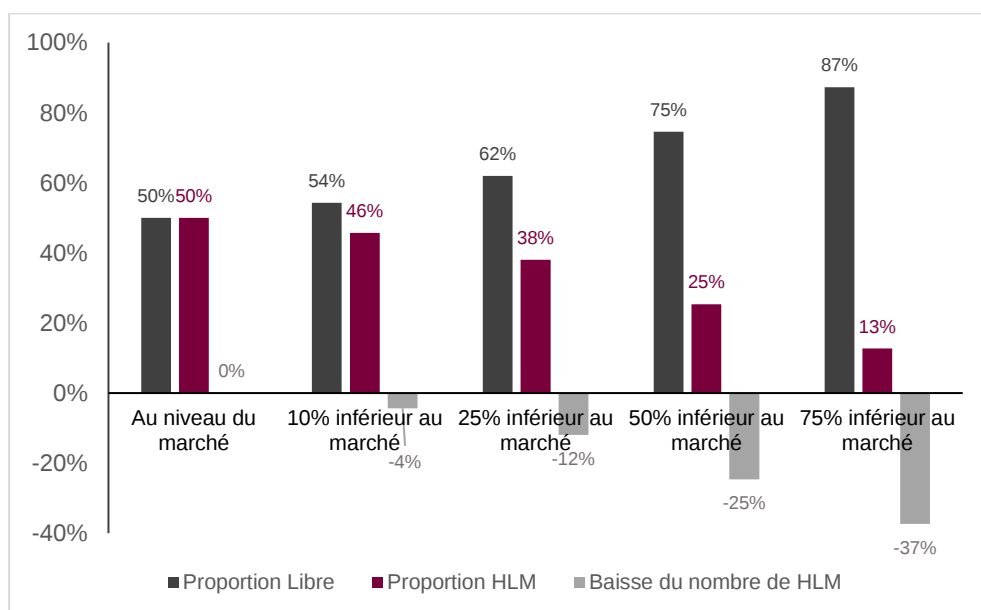


Figure n°26 : Répercussion du plafonnement sur le nombre de projets HLM construits dans le cadre d'une opération mixte

Source : Modèle réalisé par Asterès

4.2.3 DANS LES COLLECTIVITÉS QUI ONT INSTAURÉ DES PRIX PLAFONDS, LA PROPORTION DE HLM D'UN PROGRAMME INITIALEMENT MIXTE POURRAIT BAISSER JUSQU'À 29 POINTS

Asterès a appliqué son modèle sur un échantillon de collectivités situées en zone tendue ayant appliqué des prix plafonds. Dans ces métropoles et territoires frontaliers, cette décision pourrait aboutir à un abaissement du taux de logements sociaux compris entre 25 et 21%, pour une proportion de 50% dans le projet d'origine. Au sein de cet échantillon, les prix plafonds de la VEFA HLM sont inférieurs de 51% à 58% à ceux du libre. Pour une situation de départ de programmes composés à 50% de libre et 50% de social, ces plafonds auraient pour conséquence une baisse du nombre de logements sociaux comprise entre 25 et 29 points de pourcentage dans le projet :

- **Dans les métropoles dynamiques à l'image de Nantes, Bordeaux et Montpellier, Nice et Strasbourg la part de logements sociaux diminuerait de 26 points en moyenne.** Dans ces métropoles, les élus ont décidé de plafonner la VEFA HLM à 2 064 euros par m² en moyenne, soit un montant inférieur de 54% au prix moyen du marché. L'imposition de prix plafonds entraînerait une baisse du nombre de logements sociaux du projet comprise entre 21 ou 24 points, pour une proportion initiale de 50% de biens destinés à la vente aux bailleurs. Ainsi, pour équilibrer les prix, un promoteur niçois devrait prévoir un taux de logements sociaux de 29%, contre 27% pour un promoteur nantais ou montpelliérain, 26% pour un promoteur bordelais et 25% pour un promoteur strasbourgeois.
- **Dans les régions frontalières de la Suisse où la demande est très élevée, c'est-à-dire la Haute-Savoie, le pays de Gex et l'agglomération d'Annemasse, la part de logements sociaux diminuerait de 29 points** Les élus de ces territoires ont décidé de plafonner le prix de vente de la VEFA HLM à 2 155 euros par m² en moyenne, pour un prix moyen du libre de 5 022 euros au m², soit une différence de 57%. Pour une proportion initiale de 50% de logements libres et de 50% de logements sociaux dans un projet, la proportion de ces derniers serait ramenée à 22% dans les trois collectivités.

	Nantes	Bordeaux	Montpellier	Pays de Gex	Annemasse	Strasbourg	Haute-Savoie	Nice
Proportion initiale de logements sociaux dans l'opération	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%
Plafond VEFA	2 000 €	2 050 €	1 950 €	2 200 €	2 085 €	1 950 €	2 180 €	2 370 €
Prix du marché dans le libre ¹²⁴	4 360 €	4 171 €	4 200 €	5 170 €	4 919 €	3 892 €	4 977 €	5 597 €
Différence	2 360 €	2 121 €	2 250 €	2 970 €	2 834 €	1 942 €	2 797 €	3 227 €
Différence en %	-54%	-51%	-54%	-57%	-58%	-50%	-56%	-58%
Baisse de la proportion des logements sociaux (en points de %)	- 27 pts	- 25 pts	- 26 pts	- 29 pts	- 29 pts	- 25 pts	- 29 pts	- 29 pts
Nouvelle proportion de logements sociaux	23%	25%	24%	22%	22%	25%	22%	21%

Figure n°27 : Baisse de la proportion de la VEFA HLM dans certaines zones

Source : Plan locaux d'urbanisme

¹²⁴ Fédération des promoteurs immobiliers.

CHARTRE ETHIQUE

Asterès est régulièrement sollicité par des entreprises et des fédérations professionnelles pour intervenir en amont de leurs activités de lobbying, particulièrement lors des débats d'orientation budgétaire. Asterès peut donc être amené à réaliser des travaux financés par des donneurs d'ordres et démontrant l'impact économiquement nocif d'une mesure qui pourrait leur être appliquée.

Dans ce cas, notre démarche répond à une charte éthique stricte. Notre client s'engage à accepter que les travaux menés par Asterès répondent aux principes intangibles suivants :

- Asterès ne peut s'engager sur les résultats d'une étude avant de l'avoir réalisée. Nous ne délivrons nos conclusions qu'au terme de nos analyses.
- Nos travaux suivent une méthodologie standard (*top down*), qui s'appuie sur l'utilisation de données statistiques publiques, ou conçues par nous-mêmes.
- Si un client souhaite modifier des conclusions de travaux réalisés par Asterès sans une totale approbation de nos consultants, il devient le seul signataire de l'étude, et n'a plus le droit d'utiliser la marque Asterès.
- Les consultants d'Asterès ne défendent dans le débat public que des travaux qu'ils ont réalisés eux-mêmes. En aucun cas ils n'acceptent de se faire le relais de travaux réalisés par d'autres.

Contestations & litiges

Par le présent contrat, la société ASTERES sarl s'engage à mettre en œuvre les moyens pour réaliser les travaux décrits dans le présent document contractuel. En cas de litige, les parties s'engagent à rechercher un accord amiable préalablement à toute instance judiciaire. En l'absence de conciliation dans un délai d'un mois après stipulation du litige par lettre recommandée avec accusé de réception, le litige sera soumis au Tribunal de Commerce de Paris à la requête de la partie la plus diligente.

Il est entendu entre les parties qu'Asterès intervient en tant que prestataire externe. Asterès ne saurait être tenue en aucun cas pour responsable des interprétations qui pourraient être données de ses travaux ou de leurs conséquences. Asterès est en outre tributaire de la qualité des statistiques utilisées, dont elle n'est pas responsable.

A S T E R è S
p r o d u c t e u r d ' i d é e s

ASTERES ETUDES & CONSEIL

81 rue Réaumur,

75002 PARIS 01 44 76 89 16

contact@asteres.fr