


L'USUFRUIT LOCATIF SOCIAL « EMPLOYEUR » : UNE PISTE POUR SURMONTER LES DIFFICULTÉS DE LOGEMENT



Étude économique

Septembre 2023

A S T E R *è* S
études, recherche & conseil économique

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

LES DIFFICULTÉS DE RECRUTEMENT ET DE LOGEMENT : EN HAUSSE DEPUIS LA CRISE SANITAIRE

Les difficultés de logement et de recrutement ont eu tendance à s'accroître ces dernières années. La pénurie des constructions et la flambée des prix de l'immobilier conduisent à une hausse du poids du logement dans les dépenses des ménages, ce qui freine la mobilité géographique des salariés. En parallèle, les difficultés de recrutement se sont accrues depuis la crise sanitaire du fait d'un marché du travail dynamique. Si la quantification précise du lien entre difficulté de logement et chômage est difficile à chiffrer dans le contexte actuel (avant la crise sanitaire on peut estimer qu'entre 0,5 et 1,25 point du taux de chômage était lié aux difficultés de logement, soit 150 000 à 400 000 personnes), la littérature économique pointe sans ambiguïté le lien étroit qui existe entre logement et emploi.

LE NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX : INSUFFISANT POUR RÉPONDRE À LA DEMANDE

Le segment spécifique du logement social connaît également des pénuries chroniques. Alors que, depuis une vingtaine d'années, l'objectif était de construire au moins 100 000 logements sociaux par an, le nombre réel de constructions a été environ deux fois inférieur. La construction en usufruit locatif social (ULS), quoiqu'en croissance, n'atteint qu'environ 3 000 logements par an et ne suffit pas à compenser le déficit récurrent de construction de logements sociaux. Le principe de l'ULS repose sur le démembrement entre la nue-propriété d'un logement social détenue par un investisseur privé et l'usufruit, détenu par un bailleur social pour une durée de minimum de 15 ans (pouvant aller jusqu'à 25 ans), échéance au terme de laquelle l'investisseur privé récupère la pleine propriété du logement.

L'USUFRUIT LOCATIF SOCIAL « EMPLOYEUR » : UN MODÈLE ADAPTABLE POUR CONSTRUIRE OU RÉNOVER DES LOGEMENTS

L'usufruit locatif social « employeur » (ULS-E) est un projet de créer une nouvelle possibilité d'investissement dans le logement social (construction ou rénovation), qui serait une version spécifiquement dédiée aux employeurs de l'usufruit locatif social (ULS). L'ULS-E est similaire à l'ULS à ceci près que l'investisseur acquérant la nue-propriété serait un employeur ou un groupement d'employeurs (entreprise ou administration) qui aurait la possibilité de loger ses employés dans les logements construits (ou rénovés), dans la mesure où ceux-ci ont des revenus du travail inférieurs aux plafonds de ressources PLS. Ce dispositif s'inscrit en complémentarité de la politique du logement social puisqu'il ne cible que la catégorie spécifique des personnes en emploi. L'ULS-E pourrait être accessible à des entreprises de toutes tailles du fait de l'adaptabilité potentielle du dispositif (mutualisation des projets, possibilités de financement et de garantie d'emprunts multiples, développement d'un marché secondaire de la nue-propriété) sans générer de charges supplémentaires pour les finances publiques par rapport au dispositif existant de l'ULS.

L'USUFRUIT LOCATIF SOCIAL « EMPLOYEUR » : UN POTENTIEL DE 29 000 À 42 000 LOGEMENTS PAR AN

Le potentiel de logements produits en ULS-E (constructions ou rénovations) est estimé par Asterès entre 29 000 et 42 000 par an. L'ULS-E générerait une double incitation aux entreprises (financière et logement des salariés) pour investir dans la construction ou la rénovation et, en logeant un public de

salariés, peut lever les oppositions à la construction de logements sociaux. Il en résulte, d'après les estimations d'Asterès, un potentiel de 29 000 à 42 000 constructions/rénovations par an. Ce résultat est obtenu à partir d'une estimation du nombre d'offres d'emploi non-pourvues et d'emplois vacants du fait du logement et confirmé par le nombre d'entreprises prêtes à s'engager dans un tel dispositif. Le nombre de constructions/rénovations nettes grâce à l'ULS-E pourrait cependant être limité par des effets de substitution, par exemple si les terrains occupés par des programmes en ULS-E ne sont plus disponibles pour d'autres programmes de construction.

L'USUFRUIT LOCATIF SOCIAL « EMPLOYEUR » : UN MODÈLE QUI POURRAIT ÊTRE ÉTENDU AU-DELÀ DU LOGEMENT SOCIAL

L'ULS-E pourrait être centré sur d'autres types de logement que le seul logement social. Les difficultés de logement concernent principalement les salariés les plus modestes, pour qui le prix du logement en zone tendue représente un frein à la mobilité géographique et donc à l'emploi. Cependant, l'intérêt pour les entreprises de proposer des solutions de logement à leurs salariés peut également concerner des cadres ou des ingénieurs, par exemple pour attirer des profils très qualifiés sur un marché de l'emploi compétitif. Un UL-E centré sur le logement intermédiaire présenterait également un intérêt, puisqu'il ciblerait des personnes qui n'ont pas accès au logement social mais qui peinent à se loger sur le marché libre, notamment en zone tendue.

PRÉAMBULE



Dans le cadre d'une proposition de loi portée par le député Dominique Da Silva, le cabinet Asterès a été mandaté par Vilogia, Sinea, Procivis et l'Union des entreprises de proximité pour étudier l'impact à priori d'un usufruit locatif social « employeur » (ULS-E) sur les difficultés de recrutement et de logement.

Les équipes d'Asterès ont bénéficié d'une totale indépendance dans la conduite de ce travail. Les sources de l'ensemble des données utilisées sont disponibles dans l'étude. La présente étude n'engage que le cabinet Asterès.

SOMMAIRE

1. LA DIFFICULTÉ D'ACCÈS AU LOGEMENT : UN FREIN À L'EMPLOI	6
1.1 L'accès au logement : Des difficultés croissantes	7
1.2 Difficultés de recrutement : Une hausse depuis la crise sanitaire	9
1.3 Chômage et logement : Un lien mis en lumière par la littérature	11
2. CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX : UN DÉFICIT CHRONIQUE	13
2.1 Logement social : Une offre insuffisante par rapport à la demande	14
2.2 L'usufruit locatif social : Un nombre de constructions en progression	15
3. L'USUFRUIT LOCATIF SOCIAL « EMPLOYEUR » : UNE NOUVELLE MANIÈRE D'INVESTIR DANS LE LOGEMENT SOCIAL POUR LES ENTREPRISES	17
3.1 L'usufruit locatif « employeur » : Une extension de l'usufruit locatif social complémentaire de la politique du logement social	18
3.2 Entreprises concernées par l'usufruit locatif social « employeur » : Une solution à portée des entreprises de toute taille	19
3.3 Financement de l'usufruit locatif social « employeur » : Des schémas multiples	20
3.4 Garantie des emprunts de l'usufruit locatif social « employeur » : Plusieurs solutions envisageables	21
3.5 Finances publiques : L'usufruit locatif social « employeur » ne nécessite pas d'argent public supplémentaire par rapport à l'usufruit locatif social	22
4. EFFETS DE L'USUFRUIT LOCATIF SOCIAL « EMPLOYEUR » : UNE SOLUTION POTENTIELLE AUX DIFFICULTÉS DE LOGEMENT DES SALARIÉS	25
4.1 Difficultés de construction : L'usufruit locatif « employeur » : peut être un moyen de lever les freins	26
4.2 Tentative de chiffrage de l'usufruit locatif social « employeur » : Un potentiel de 29 000 à 42 000 logements par an	27
4.3 Du nombre de logements potentiels à leur réalisation : Des obstacles demeurent	30
5. L'USUFRUIT LOCATIF SOCIAL « EMPLOYEUR » : UN MODÈLE QUI POURRAIT ÊTRE ÉTENDU AU-DELÀ DU LOGEMENT SOCIAL	32
5.1 L'usufruit locatif « employeur » : Un moyen de dynamiser la construction de tous types de logements	33
5.2 Le logement intermédiaire : Un segment adapté à l'usufruit locatif « employeur »	33

1. LA DIFFICULTÉ D'ACCÈS AU LOGEMENT : UN FREIN À L'EMPLOI

1.1 L'ACCÈS AU LOGEMENT : DES DIFFICULTÉS CROISSANTES

L'évolution des prix de l'immobilier complexifie l'accès au logement, surtout dans les métropoles.

Le rythme des constructions de logements est insuffisant au vu des besoins du pays. Le prix des logements, et des loyers dans une moindre mesure, a augmenté plus rapidement que les revenus des ménages, entraînant une hausse sensible du taux d'effort.

- **Il existe en moyenne un déficit de plusieurs milliers de constructions de logement chaque année.** D'après Asterès¹, il serait nécessaire de construire environ 400 000 logements par an en France au cours des prochaines années² pour répondre aux besoins³ : hausse de la population, baisse de la taille moyenne des ménages, nécessité de loger les personnes en situation de précarité. Cependant, ce niveau de construction n'a été atteint que momentanément en 2011 et en 2017-2018. Les autres années ont été caractérisées par un déficit de construction pouvant atteindre 60 000 logements en 2014-2015. Depuis 2022, les constructions sont reparties à la baisse, notamment du fait de la hausse des taux d'intérêt et du prix des matériaux. Entre mai 2022 et mai 2023, seuls 343 600 logements ont été mis en chantier⁴.
- **Le prix des logements a progressé nettement plus rapidement que les revenus par unité de consommation (UC) depuis une vingtaine d'années⁵.** Entre 2000 et le premier trimestre 2023, le revenu disponible des ménages par UC a progressé d'un peu plus de 20 % (sans prendre en compte les unités de consommation, c'est-à-dire la composition des ménages, il a été multiplié par 2). Dans le même temps, le prix des logements moyens en France a été multiplié par près de 3. La progression a été nettement plus rapide dans les métropoles, avec une multiplication par près de 4 à Paris et par 4,5 à Lyon sur la période. Cette évolution s'explique par la faiblesse des taux d'intérêt ces dix dernières années ainsi que par le déficit de l'offre en zone tendue. Actuellement, la remontée des taux semble inverser légèrement la tendance, avec des prix qui baissent légèrement, notamment en Ile-de-France, depuis fin 2022.
- **La hausse des loyers, moins forte que celle des prix d'achat, a été supérieure à celle du revenu disponible par unité de consommation⁶.** Entre 2000 et le premier trimestre 2023, les loyers ont été multipliés par près de 1,5, soit une hausse supérieure à celle des revenus des ménages qui ont été multipliés par 1,2 sur la même période (hausse de 20 %).
- **En conséquence, le taux d'effort des ménages a augmenté sensiblement⁷.** Entre 2001 et 2017, le taux d'effort (rapport entre la somme des dépenses liées à l'habitation principale⁸ et les revenus des ménages) est passé de 16,6 % à 19,7 %. Les dépenses d'immobilier pèsent plus

¹ Etude Asterès-Emeria, « Le logement en France : une pénurie nationale modérée et de fortes disparités locales », juin 2022

² Le rythme de 400 000 logements construits par an permettrait de répondre à la pénurie, ensuite de quoi un rythme de 300 000 logements construits par an serait suffisant pour répondre aux besoins

³ L'estimation d'Asterès est inférieure au chiffre, fréquemment repris dans la presse, de 500 000 logements qu'il faudrait construire par an

⁴ Ministère de la transition écologique

⁵ Chiffres Insee dans ce paragraphe

⁶ Chiffres Insee dans ce paragraphe

⁷ Chiffres Insee dans ce paragraphe

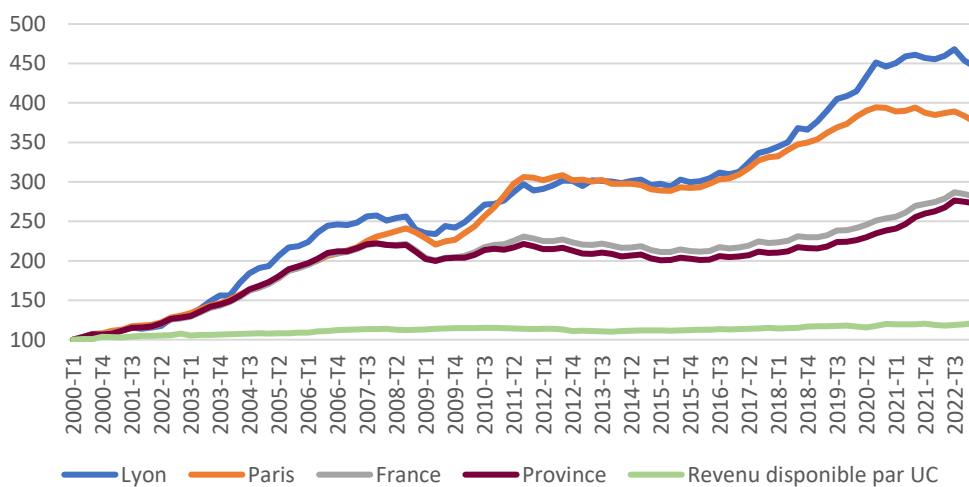
⁸ Loyer ou remboursement d'emprunt, charges de copropriété, taxes sur le logement, dépenses en eau et en énergie associées au logement

lourdement sur les ménages les plus modestes : le taux d'effort des 25 % des Français ayant le plus faible niveau de vie est de 32,0 %, contre 14,1 % pour les 25 % ayant le niveau de vie le plus élevé). Il existe une forte différence entre le quart des ménages les plus modestes locataires du secteur libre (taux d'effort de 45,2 %) et ceux du secteur social (28,6 %). Même pour les classes moyennes, l'écart de taux d'effort est de près de 10 points entre les locataires du secteur libre et social. Cela peut expliquer la forte demande de logement social, y compris de publics qui ne sont pas en grande difficulté (les plafonds PLS incluent les classes moyennes supérieures)⁹.

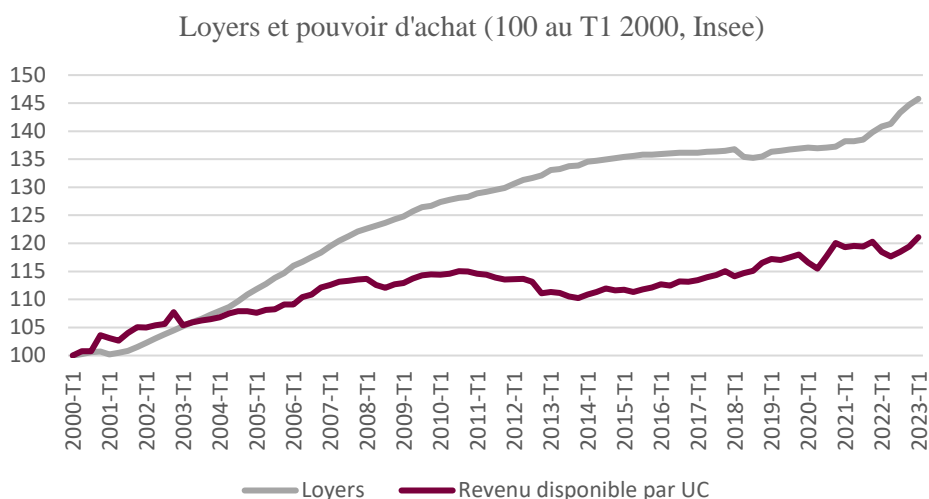
Logements mis en chantier (cumul 12 derniers mois, Ministère de la transition écologique)



Evolution des prix de l'immobilier (100 au T1 2020, Insee)



⁹ Plafond de ressources pour une personne seule en Ile-de-France à 32 715 € en 2023 (Service Public.fr), ce qui correspond aux revenus d'une personne appartenant aux 40 % des Français les plus aisés (estimations Asterès d'après Insee)



1.2 DIFFICULTÉS DE RECRUTEMENT : UNE HAUSSE DEPUIS LA CRISE SANITAIRE

Le fort dynamisme du marché du travail observé depuis la crise sanitaire génère des difficultés de recrutement croissantes. La sortie de crise sanitaire a été marquée par une reprise très forte des créations nettes d'emplois et par une nette baisse du chômage. En conséquence, les difficultés de recrutement se sont fortement accrues.

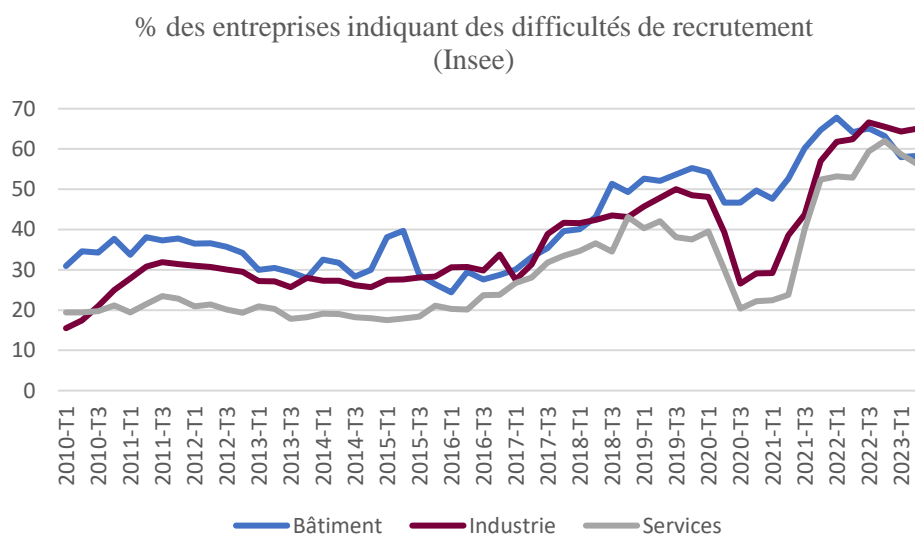
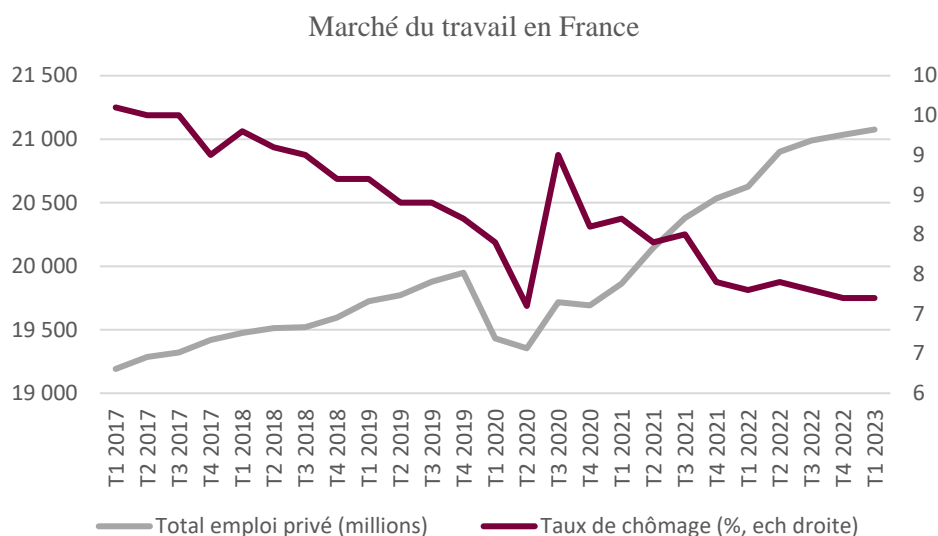
- **Le nombre d'emplois atteint un point haut et le taux de chômage un point bas.** Au premier trimestre 2023, le taux de chômage a baissé jusqu'à atteindre 7,1 %, ce qui constitue un plus bas depuis près de 40 ans. Parallèlement, le nombre d'emplois salariés privés a dépassé 21 millions, soit un taux d'emploi de 68,6 %, ce qui représente un plus haut historique. Ces fortes créations d'emplois s'expliquent par plusieurs facteurs : une forte reprise économique en sortie de crise sanitaire, une baisse du nombre d'heures travaillées par emploi, le recours accru à des apprentis (qui conduit à une baisse de l'expérience moyenne, donc de la productivité) ou encore la rétention de main-d'œuvre de la part d'entreprises qui anticipaient un rebond de leur activité¹⁰.
- **Le fort rebond de l'emploi après la crise sanitaire a renforcé les difficultés de recrutement.** De 2010 à 2016, environ 30 % des entreprises faisaient état de difficultés de recrutement, une proportion qui a doublé en 2022¹¹. Les secteurs du bâtiment et de l'industrie sont en général plus concernés que les services. Le taux d'emplois vacants a également explosé, passant de moins de 1 % jusqu'en 2017 à près de 2,5 % en 2022¹². Une légère inflexion dès la fin 2022 (pour les difficultés de recrutement) et au premier trimestre 2023 (pour les emplois vacants)

¹⁰ Eric Heyer, « Comment expliquer l'évolution de l'emploi salarié depuis la crise covid ? Une analyse économétrique sur données macro-sectorielles », OFCE, 2023

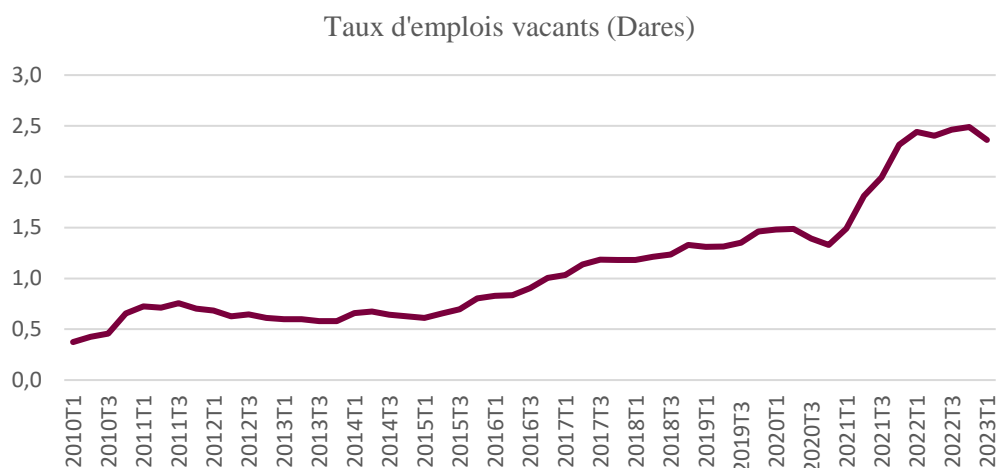
¹¹ Insee, enquêtes trimestrielles de conjoncture

¹² Dares. Les emplois vacants sont des postes libres, nouvellement créés ou inoccupés, ou encore occupés et sur le point de se libérer, pour lesquels des démarches actives sont entreprises pour trouver le candidat convenable. Il ne s'agit donc pas exclusivement d'emplois inoccupés (qui représentent environ la moitié du total des emplois vacants).

peut indiquer que la tension sur le marché du travail a atteint son sommet. La rétention de main-d'œuvre (entreprises qui n'ajustent pas leurs effectifs à la baisse lorsque leur activité diminue) a explosé pendant la crise sanitaire mais s'est largement résorbée depuis¹³.



¹³ Insee, « Un portrait de la rétention de main-d'œuvre dans l'industrie française : analyse à partir des enquêtes mensuelles de conjoncture », décembre 2022



1.3 CHÔMAGE ET LOGEMENT : UN LIEN MIS EN LUMIÈRE PAR LA LITTÉRATURE

Les difficultés de logement pourraient être une des causes du chômage en France. Une littérature fournie pointe les difficultés de logement comme un frein dans l'accès à l'emploi. Les études chiffrant cet impact sont cependant plus rares. Cependant, à partir des travaux d'Etienne Wasmer il est possible d'estimer que près d'un point du taux de chômage français serait lié aux difficultés de logement.

- **La littérature économique semble unanime pour pointer un lien entre l'accès au logement et l'emploi.** La mobilité géographique des travailleurs, en facilitant l'appariement entre l'offre et la demande de travail, permet une baisse du chômage. En conséquence, les freins à cette mobilité, comme la contrainte d'accès au logement, limitent les opportunités d'emploi, notamment celles des jeunes pour qui l'obtention d'un logement est plus complexe¹⁴. D'autres travaux mettent en avant le fait qu'une moindre mobilité, par exemple lorsqu'un ménage est propriétaire, conduit à une hausse du chômage du fait de la hausse des frictions dans l'ajustement entre offre et demande de travail¹⁵. La plus faible mobilité en Europe par rapport aux Etats-Unis serait une des causes d'un chômage structurellement plus élevé de ce côté de l'Atlantique¹⁶.
- **Une estimation approximative permet de supposer que près d'un point du taux de chômage français serait dû aux difficultés de logement.** L'insuffisante mobilité des

¹⁴ IFG, « Évaluation de politique publique La mobilité géographique des travailleurs », janvier 2016 et J.B. Eymeoud, « Le Marché du Logement et l'Emploi des Jeunes », mémoire de recherche sous la direction de E. Wasmer, IEP Paris, 2015

¹⁵ Insee, « Plus de propriétaires depuis cinquante ans : des effets secondaires défavorables à l'emploi ? », avril 2018 et A.J Oswald, « The housing market and Europe's unemployment : a non-technical paper », Working paper, 1999

¹⁶ P. Rupert et A. Wasmer, « Housing Markets and Labor Markets: Time to Move and Aggregate Unemployment », Journal of Monetary Economics, 2012

travailleurs serait responsable de 1 point à 2,5 points du taux de chômage français¹⁷. Cette faible mobilité serait due autant à des causes financières (difficulté de trouver un nouveau logement plus près du travail) que non-financières (lien familial notamment)¹⁸. Ainsi, entre 0,5 et 1,25 point de taux de chômage serait dû aux difficultés de logement : il manque donc entre 150 000 et 400 000 logements abordables pour répondre à la demande de logement de ces chômeurs¹⁹. L'estimation de la part du chômage due aux difficultés de logement est cependant à considérer avec prudence puisqu'elle résulte d'études effectuées avant la crise sanitaire. D'un côté, le taux de chômage est actuellement plus faible²⁰ et le taux d'emploi plus élevé, une partie des difficultés de retour à l'emploi semble donc avoir été levées. D'un autre côté, les difficultés de recrutement comme de logement se sont accrues, renforçant probablement l'effet de l'insuffisante mobilité des travailleurs sur le problème d'appariement entre offre et demande de travail (les difficultés de recrutement liées à la difficulté d'accès au lieu de travail sont en légère hausse²¹).

Les difficultés de recrutement et de logement peuvent être un frein à la réindustrialisation

Les difficultés de logement sont généralement associées aux métropoles comme Paris, Lyon ou Bordeaux où les prix se sont envolés ces dernières années. Cependant, des villes moyennes ou des zones rurales, où l'offre de logement est plus faible, peuvent faire face à des difficultés de logement. L'objectif de réindustrialisation peut ainsi être freiné par un manque de logement dans les territoires concernés. Par exemple, Dunkerque va accueillir plusieurs usines dont deux « gigafactories » qui pourraient générer jusqu'à 20 000 emplois, dans une ville qui compte moins de 100 000 habitants. La question du logement est donc inséparable de la question de la réindustrialisation, et plus largement de l'attractivité économique des territoires.

¹⁷ 2,5 points du taux de chômage d'après : M. Lemoine et E. Wasmer, « Les mobilités des salariés », rapport Science Po, 2010. Entre 1 point et 2,5 points du taux de chômage d'après E Wasmer, « Calcul des indicateurs de mismatch dans un monde de chômage élevé », Étienne Wasmer, novembre 2015 dans un travail réalisé pour IFG, « Évaluation de politique publique La mobilité géographique des travailleurs », janvier 2016

¹⁸ Pôle Emploi, « La mobilité géographique des demandeurs d'emploi : freins et leviers », avril 2019 et Dares analyses, « Quels liens entre mobilité résidentielle et situation professionnelle ? », avril 2019

¹⁹ En se basant sur 2,2 millions de chômeurs et un taux de chômage de 7,1 %

²⁰ Le taux de chômage a été supérieur à 9 % sur pratiquement toute la décennie 2010, alors qu'il était de 7,1 % au premier trimestre 2023

²¹ Pôle Emploi, Enquête Besoins en Main-d'œuvre, 2023

2. CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX : UN DÉFICIT CHRONIQUE

2.1 LOGEMENT SOCIAL : UNE OFFRE INSUFFISANTE PAR RAPPORT À LA DEMANDE

L’insuffisance de logements sociaux s’accroît du fait d’un déficit de constructions. Le nombre de logements sociaux est insuffisant au vu des besoins, ce qui conduit à une baisse du taux de rotation. La situation empire du fait d’un déficit chronique de construction de logements sociaux.

- **L’offre de logement social est insuffisante pour répondre à la demande.** Le parc de logement social compte 5,2 millions de logements, ce qui est insuffisant pour répondre aux besoins : 2,4 millions de personnes sont en attente d’un logement social, 4 millions sont mal logées et 300 000 sans-abri²². Du fait de cette pénurie, le taux de rotation dans le logement social est faible et en diminution, car les personnes habitant un logement social sont incitées à le conserver de peur de ne pas en retrouver : à la fin des années 1990 le taux de rotation dans le parc social était de 12,5 %²³, de 10,3 % en 2011 et de 8,8 % en 2019²⁴, contre un taux de rotation plutôt en hausse dans le parc privé, jusqu’à dépasser 30 % en 2018²⁵. Dans un contexte de hausse des taux d’intérêt qui limite les constructions et l’accession à la propriété, le taux de rotation dans le parc locatif privé et social va probablement diminuer au cours des prochaines années.
- **Le nombre de logements sociaux construits est constamment inférieur aux objectifs.** L’Etat a un objectif de construire entre 100 000 et 130 000 logements sociaux par an²⁶. Cependant, entre 2011 et 2021, le rythme de construction de logements sociaux a été environ deux fois inférieur à cet objectif, avec en moyenne 63 000 constructions par an²⁷. L’année 2015 a été celle où le nombre de constructions a été le plus élevé (71 000) et 2020 le plus faible du fait de la crise sanitaire (52 000). La proportion de logements sociaux dans le total des constructions a été globalement stable sur la décennie écoulée, aux alentours de 25 %²⁸.

²² Vie Publique, « Construction et attribution de logements sociaux : quelles pistes d’amélioration ? », 31 mai 2022 et Union Sociale pour l’habitat, « Le nombre de demandeurs de logements sociaux a atteint un record fin 2022 », 12 mai 2023

²³ Union sociale pour l’habitat, données statistiques, 2012

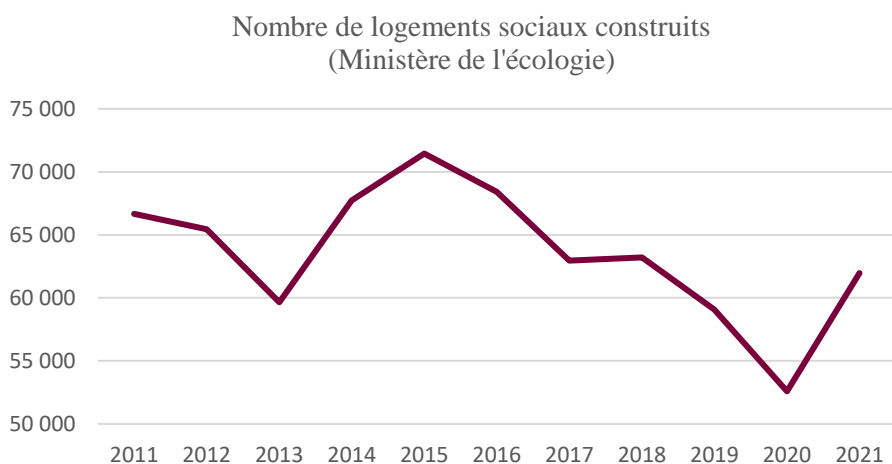
²⁴ Vie Publique, « Construction et attribution de logements sociaux : quelles pistes d’amélioration ? », 31 mai 2022

²⁵ Statista

²⁶ Vie Publique, « Construction et attribution de logements sociaux : quelles pistes d’amélioration ? », 31 mai 2022

²⁷ Calculs Asterès d’après Ministère de la transition écologique.

²⁸ Union sociale pour l’habitat



2.2 L'USUFRUIT LOCATIF SOCIAL : UN NOMBRE DE CONSTRUCTIONS EN PROGRESSION

Présentation de l'usufruit locatif social (ULS)

L'usufruit locatif social (ULS) repose sur le principe du démembrement de propriété, sur une période de 15 à 25 ans entre un investisseur, qui acquiert la nue-propriété d'un bien avec une décote de 40 % par rapport au prix du marché, et un bailleur institutionnel, qui conserve l'usufruit. L'investisseur récupère la pleine propriété sans formalités ni frais au terme du contrat et peut dès lors vendre, louer ou occuper son bien. L'ULS peut concerner aussi bien la construction de nouveaux logements que la restauration de bâtiments anciens (qui présente l'intérêt de ne pas artificialiser des espaces naturels).

L'usufruit locatif social (ULS), malgré son succès, ne permet pas d'accroître significativement le volume de construction de logements sociaux. Malgré la croissance des constructions en ULS, les volumes concernés sont insuffisants pour résoudre la pénurie de logements sociaux (car l'ULS présente certaines limites qui empêchent une hausse plus forte des constructions).

- **Le nombre de constructions de logements en ULS est en hausse depuis une vingtaine d'années.** La première offre en ULS a été proposée à la fin des années 1990 par la société PERL (filiale de Nexity), avant même que ce type d'investissement fasse l'objet d'une réglementation précise avec la loi Engagement national pour le logement en 2006. Le nombre de logements en ULS a été multiplié par environ quatre entre 2000-2009 et 2010-2018 pour dépasser le millier de logements annuels²⁹. En 2020, près de 2 000 logements ont été proposés en ULS³⁰. Ce rythme

²⁹ Estimation d'après : Métropolitiques, Grégoire Fauconnier, « Des HLM à durée déterminée ? Le succès de l'Usufruit locatif social », novembre 2020. À la connaissance d'Asterès, il n'existe pas de données agrégées dénombrant l'ensemble des opérations en ULS.

³⁰ Union sociale pour l'habitat, « l'usufruit locatif social : éléments d'analyse »

est en croissance soutenue et régulière, le rythme de constructions annuel pourrait donc approcher les 3 000 logements actuellement³¹.

- **La seule construction de logements en ULS semble insuffisante pour répondre à la pénurie de logements sociaux.** L'ULS représente environ 3 % du total de la construction de logements sociaux. Même en croissance, ce mode de financement ne semble pas être en mesure de répondre à la pénurie de logements sociaux. En effet, l'ULS présente notamment l'inconvénient pour les investisseurs de ne pas générer de revenus réguliers, ce qui limite son attrait³².

³¹ Le seul véhicule de financement « Tonus », financé par la Caisse des dépôts prévoit la construction de 7 000 logements en ULS entre 2018 et 2023 (New Tank Cities, « Sur 12000 logements neufs d'ici à 5 ans, 7000 se feront en ULS », novembre 2018).

³² IFG, « La diversification des sources de financement du secteur du logement locatif social », juillet 2019

3. L'USUFRUIT LOCATIF SOCIAL « EMPLOYEUR » : UNE NOUVELLE MANIÈRE D'INVESTIR DANS LE LOGEMENT SOCIAL POUR LES ENTREPRISES

3.1 L'USUFRUIT LOCATIF « EMPLOYEUR » : UNE EXTENSION DE L'USUFRUIT LOCATIF SOCIAL COMPLÉMENTAIRE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL

Présentation de l'usufruit locatif social (ULS-E)

L'usufruit locatif social « employeur » (ULS-E) constituerait un « prolongement » de l'ULS. Sa spécificité serait, comme son nom l'indique, d'être exclusivement destiné à des employeurs, c'est-à-dire à des entreprises ou à des administrations publiques pour construire ou rénover des logements dans lesquels elles pourraient loger leurs salariés.

L'employeur acquérant la nue-propriété aurait la possibilité de loger en priorité ses salariés dans les logements construits ou rénovés, dans la mesure où ceux-ci ont des revenus du travail inférieurs aux plafonds de ressources PLS. Le contrat de location serait donc lié au contrat de travail, la rupture de ce dernier conduirait également à la rupture du contrat de location avec un préavis de trois ou six mois selon la nature de la rupture (démission, rupture conventionnelle ou licenciement). Le fonctionnement de l'ULS-E serait différent du cas où des employeurs nouent des partenariats avec des bailleurs sociaux pour loger leurs salariés. En effet, dans ce cas, l'employeur paie un droit de réservation, il se voit tenu de présenter au moins trois candidatures de salariés répondants aux critères requis³³ en moins de trente jours³⁴ et il perd le logement réservé en cas de rupture de contrat de travail.

L'ULS-E n'a pas vocation à se substituer au logement social « traditionnel » mais doit être pensé en complément de ce dernier. Qu'il s'agisse de mixité sociale ou du relogement des salariés qui quitteraient l'entreprise, l'ULS-E ne doit pas être considéré seul, mais doit être pensé comme un des leviers de la politique globale du logement.

- **L'ULS-E est focalisé sur des personnes en emploi, il offre donc une solution de logement à un public spécifique.** Les personnes les plus vulnérables, c'est-à-dire généralement celles qui n'ont pas de revenus du travail, ne sont pas concernées par les possibilités de logement offertes par l'ULS-E. À ce titre, l'ULS-E peut avoir un impact ambivalent sur l'objectif de mixité sociale dévolu à la politique du logement (loi SRU par exemple). Il peut d'un côté permettre aux communes d'atteindre leurs quotas de logements sociaux en logeant un public appartenant à la classe moyenne et donc brider les ambitions de logement social de la loi SRU. D'un autre côté il peut éviter la concentration des logements sociaux dans les quartiers les plus paupérisés et peut « libérer » des places en logement social, offrant une opportunité de logement à des personnes qui en seraient exclues. L'implantation des logements en ULS-E doit donc être pensée en coordination avec la politique globale du logement social, qu'il n'a pas vocation à remplacer,

³³ Ministère chargé du logement, La politique d'attribution des logements locatifs sociaux, Les missions des commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (Caleol)

³⁴ Ces contraintes s'appliquent également au cas où l'employeur aurait réservé des logements sociaux

de manière à répondre au mieux à ses différents objectifs (accès à l'emploi et mixité sociale notamment).

- **L'ULS-E offre une solution de logement liée au contrat de travail, donc potentiellement momentanée, ce qui implique une coordination avec les bailleurs sociaux.** L'ULS-E étant destiné au logement des salariés en activité, il n'apporte une solution de logement que pendant la période où le salarié travaille pour l'entreprise ayant financé le logement, mais ne garantit pas nécessairement une solution de logement pérenne. Si le salarié quitte l'entreprise (licenciement ou démission), il sera de son ressort de trouver une autre solution de logement. Cette contrainte doit être pensée en coordination avec les bailleurs sociaux de manière à proposer des solutions de relogement aux salariés qui peineraient à se reloger (accès à une offre de relogement dans le parc social par exemple).

3.2 ENTREPRISES CONCERNÉES PAR L'USUFRUIT LOCATIF SOCIAL « EMPLOYEUR » : UNE SOLUTION À PORTÉE DES ENTREPRISES DE TOUTE TAILLE

L'ULS-E peut être accessible à tous les types d'entreprises, y compris les plus petites. Cinq leviers peuvent être actionnés pour rendre l'ULS-E accessible aux entreprises de toutes tailles : porter des projets en commun, diviser la nue-propriété entre plusieurs entreprises, l'engagement de groupements d'entreprises dans des programmes d'ULS-E, l'apport de financements d'investisseurs institutionnels et le développement d'un second marché de la nue-propriété.

- **Plusieurs entreprises ou administrations de différentes tailles peuvent s'engager conjointement dans un projet d'ULS-E.** Les programmes d'ULS-E, du fait de coûts fixes pour les lancer, ne deviennent viables que lorsqu'ils concernent une quinzaine de logements au minimum³⁵. Comme une PME n'a pas nécessairement besoin d'une telle quantité de logements, des programmes d'ULS-E pourraient être portés par plusieurs entreprises ou administrations (grandes ou petites) qui, une fois les logements construits (ou rénovés), se coordonneraient en fonction de leurs besoins pour y loger leurs salariés.
- **La nue-propriété pourrait être divisée entre plusieurs PME, renforçant l'attractivité du dispositif pour les entreprises de petite taille.** Deux ou trois PME pourraient acquérir conjointement la nue-propriété d'un logement construit ou rénové en ULS-E. Il leur reviendrait ensuite de se coordonner pour y loger alternativement leurs salariés. Cette division de la nue-propriété conviendrait à des entreprises de petite taille qui n'ont pas besoin en permanence de loger un salarié.
- **Des groupements d'entreprises peuvent s'engager dans des programmes d'ULS-E au bénéfice de leurs adhérents.** Les programmes d'ULS-E ne sont pas nécessairement adaptés à des TPE qui voudraient s'y engager seules, du fait des coûts fixes de vente ou de démembrement

³⁵ New Tank Cities, « Sur 12000 logements neufs d'ici à 5 ans, 7000 se feront en ULS », novembre 2018

qu'un tel projet représente ou parce qu'elles peuvent avoir des besoins de logement de leurs salariés variables. Des groupements d'entreprises pourraient ainsi se charger de lancer des programmes d'ULS-E et ensuite de répartir les logements en fonction des besoins de leurs adhérents.

- **Des PME pourraient financer une partie du programme d'ULS-E avec des investisseurs institutionnels.** Les entreprises, notamment de petite taille, pour lesquelles l'investissement dans un programme d'ULS-E représenterait un engagement trop important, pourraient s'associer à des investisseurs institutionnels (mutuelles, caisses de retraite par exemple). La nue-propriété serait ainsi partagée entre une entreprise et un institutionnel. Le contrat devrait alors dans ce cas déterminer précisément quel acteur peut loger ses salariés dans les logements construits ou rénovés.
- **Un second marché de la nue-propriété pourrait se développer pour faciliter l'entrée et la sortie des entreprises dans le dispositif.** L'engagement d'une entreprise dans un programme d'ULS-E ne signifie pas qu'elle doive nécessairement y demeurer jusqu'au terme de la période de démembrement (15 ans généralement). Un second marché de la nue-propriété peut permettre à des entreprises de sortir du dispositif (notamment des PME qui n'auraient plus de besoins de logement de salariés ou besoin de fonds) ou d'y entrer à tout moment. Plus le second marché serait liquide, plus l'intérêt de l'ULS-E serait fort pour les entreprises.

3.3 FINANCEMENT DE L'USUFRUIT LOCATIF SOCIAL « EMPLOYEUR » : DES SCHEMAS MULTIPLES

Plusieurs leviers de financement de l'ULS-E peuvent être mobilisés pour le rendre accessible, y compris aux petites entreprises. Les programmes d'ULS-E nécessitent des financements pour les entreprises qui s'y engageraient. Des produits spécifiquement adaptés pourraient être développés, que ce soit des prêts amortissables ou *in fine* ou encore la possibilité de relancer le démembrement de propriété lorsqu'il arrive à échéance.

- **Un programme d'ULS-E peut être financé par un emprunt amortissable (ou emprunt classique), notamment si l'entreprise souhaite durablement louer les logements.** Dans ce type d'emprunt, l'entreprise rembourse progressivement le capital emprunté. Puisque la nue-propriété ne lui rapporte pas de revenus (les loyers sont perçus par le bailleur social détenteur de l'usufruit), ce type de financement n'est accessible qu'à des entreprises disposant d'une trésorerie suffisante. Ce financement serait surtout adapté dans les cas où l'entreprise souhaite conserver les logements en location lors du remembrement (un remboursement *in fine* impliquerait une tombée de dette importante à laquelle il peut être difficile de faire face sans revente du bien).
- **Un programme d'ULS-E peut être financé par un emprunt *in fine*, notamment si l'entreprise souhaite revendre le bien ou relancer le démembrement.** Comme le modèle de l'ULS-E implique que, pendant une durée de 15 à 20 ans, l'entreprise détenant la nue-propriété ne dégagne aucune recette, une offre de financement *in fine*³⁶ peut être particulièrement adaptée.

³⁶ Type de crédit dans lequel l'entreprise ne paie chaque année que les intérêts et rembourse le capital en une seule fois au moment où elle récupère de l'usufruit.

Dans ce cas il y aurait une concordance entre les entrées et les sorties d'argent d'une entreprise s'engageant dans un programme d'ULS-E. Le remboursement *in fine* implique cependant une échéance de remboursement importante, auquel la plupart des entreprises ne pourront probablement faire face qu'en revendant les logements ou en relançant le démembrement.

- **La revente de l'usufruit au bailleur social peut être envisagée, par exemple pour faire face à une échéance de remboursement.** Il est possible, au bout d'une période de 15 ans, que l'entreprise vende à nouveau l'usufruit à un bailleur pour quinze années supplémentaires pour un prix qui, comme lors de la première période de démembrement, équivaldrait à 40 % de la valeur du bien. Dans ce cas, l'entreprise vendrait à nouveau l'usufruit pour 40 % de la valeur du bien, ce qui n'impliquerait plus pour elle de financer que 20 % de sa valeur (puisque'elle a déjà vendu l'usufruit une première fois)³⁷. À notre connaissance, ce modèle de « l'usufruit rechargeable » n'a jamais été effectué en ULS, mais pourrait être envisagé pour faciliter le financement des projets.

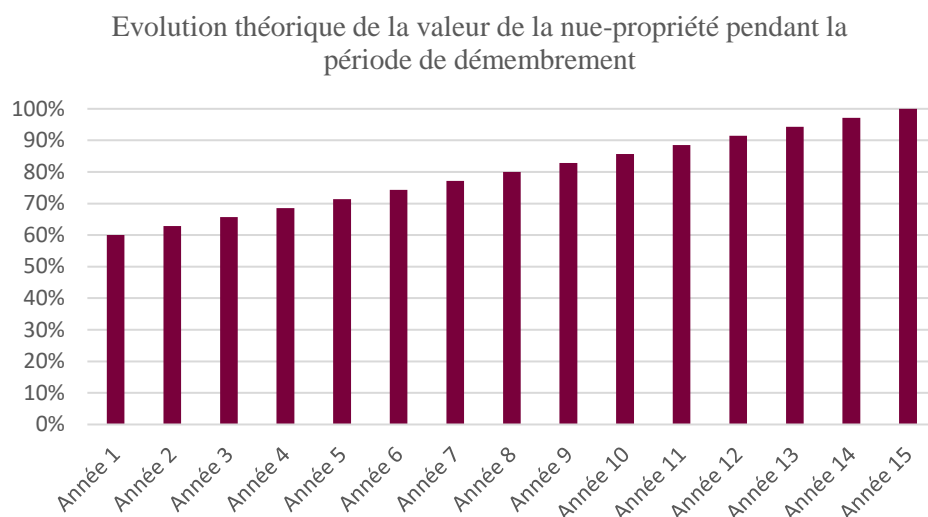
3.4 GARANTIE DES EMPRUNTS DE L'USUFRUIT LOCATIF SOCIAL « EMPLOYEUR » : PLUSIEURS SOLUTIONS ENVISAGEABLES

Les programmes d'ULS-E nécessiteraient une garantie pour faciliter l'engagement des banques. Cette garantie pourrait être apportée par Action Logement ou par le bailleur social, qui pourrait s'engager à racheter la nue-propriété en cas de défaut de l'entreprise qui la détient.

- **Les prêts contractés pour les projets d'ULS-E pourraient être garantis par Action Logement.** Les programmes d'ULS-E présentent peu de risques financiers, puisque l'entreprise qui s'y engage est assurée de récupérer l'usufruit des logements dont il est peu probable que le prix baisse sensiblement (à plus forte raison lorsqu'il s'agit de logements sociaux situés en zones tendues). De ce fait, il pourrait être envisagé que les emprunts destinés à financer des programmes d'ULS-E bénéficient de garanties de façon à faciliter leur octroi et à diminuer leur coût. Ces garanties pourraient par exemple être apportées par Action Logement, un organisme dont l'objectif est de favoriser le logement des salariés.
- **Les prêts contractés pour les projets d'ULS-E pourraient être garantis par le bailleur social.** Le bailleur social détenant l'usufruit des logements pourrait s'engager contractuellement à racheter la nue-propriété, éventuellement avec une décote pour qu'il soit incité à apporter sa garantie, en cas de difficulté de remboursement de l'entreprise qui la détient. Le prix de la nue-propriété évoluerait au fil du temps : elle serait de 60 % de la valeur du bien lors du lancement du projet et progresserait jusqu'à atteindre 100 % à la date du remembrement (moins une décote éventuelle)³⁸.

³⁷ Exemple. L'entreprise vend 40 l'usufruit d'un bien valant 100. Il lui reste à financer 60. Si elle revend une nouvelle fois l'usufruit pour 40, il lui reste 20 à financer (soit 20 % de la valeur du bien).

³⁸ Plus la date de remembrement est proche, plus la valeur de la nue-propriété vaut cher, car la date à laquelle le nu-propriétaire va récupérer l'usufruit se rapproche.



3.5 FINANCES PUBLIQUES : L'USUFRUIT LOCATIF SOCIAL « EMPLOYEUR » NE NÉCESSITE PAS D'ARGENT PUBLIC SUPPLÉMENTAIRE PAR RAPPORT À L'USUFRUIT LOCATIF SOCIAL

L'ULS-E permet de produire des logements sociaux sans accroître la charge supportée par les finances publiques par rapport à la construction en ULS. Les administrations publiques françaises consacrent plus de 50 milliards d'euros par an pour le logement, les prestations sociales afférentes et les aides à la pierre. Rapportées au PIB, les dépenses publiques françaises en faveur du logement au sens strict³⁹ sont environ deux fois plus élevées que dans le reste de l'Europe (1,3 % du PIB en France contre environ 0,6 % en Europe)⁴⁰. De plus, l'ULS-E pourrait alléger les engagements hors bilan des collectivités locales par rapport à la construction d'autres types de logements sociaux.

- **L'usufruit locatif social « employeur » ne bénéficie pas d'avantages fiscaux supplémentaires par rapport à l'ULS.** Dans le cadre d'un programme d'ULS-E, l'acquisition de la nue-propriété bénéficierait d'un taux de TVA de 10 % et le nu-propiétaire d'un bien pourra déduire l'amortissement de son résultat fiscal⁴¹. Ces dispositifs fiscaux sont cependant déjà présents dans le cas de l'ULS, ce programme ne créerait donc pas d'avantages fiscaux nouveaux.

³⁹ Hors prestations sociales et les aides à la pierre

⁴⁰ Fipeco, « La politique du logement », 26 février 2023

⁴¹ Amortissement calculé sur la valeur de la nue-propriété

Avantages fiscaux liés au logement social

Le secteur du logement social, indépendamment du cadre de l'ULS ou de l'ULS-E, bénéficie de multiples avantages fiscaux : les organismes HLM et les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) bénéficient d'une exonération d'impôt sur les sociétés, le logement social est exonéré de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) sur une durée pouvant aller jusqu'à 25 ans, le taux de TVA sur le logement social est de 5,5 % (une disposition étendue aux travaux d'amélioration, de transformation ou d'aménagement de logements locatifs sociaux), l'Etat peut vendre des terrains avec une décote pour la construction de logements sociaux, il octroie également des financements à des taux subventionnés pour la construction de logements sociaux (collecte du livret A par exemple).

- **Un engagement financier limité pour le bailleur social.** Dans le cadre de l'ULS (qu'il soit « employeur » ou non), comme le bailleur dispose de l'usufruit mais pas de la nue-propriété, son investissement est limité à 40 % de la valeur de marché (dans le cas le plus fréquent), ce qui limite fortement l'endettement nécessaire pour financer la construction de logements sociaux. L'ULS-E, tout comme l'ULS, limite donc la mobilisation des prêts de la Caisse des Dépôts par rapport au cas où des logements sociaux seraient construits sans l'apport de financements privés.
- **Avec une garantie d'Action logement ou du bailleur social, la garantie des acteurs publics pourrait n'être plus systématiquement nécessaire.** Les programmes de logements sociaux bénéficient généralement de garanties des villes ou des collectivités locales qui, dans le cas de l'ULS-E, pourraient devenir superflues pour l'endettement de l'employeur finançant la nue-propriété puisqu'une garantie serait déjà apportée par Action logement ou par le bailleur social (comme expliqué dans le 3.2). Ainsi, les engagements hors bilan des villes ou des collectivités locales pourraient être allégés par les programmes financés en ULS-E par rapport à d'autres programmes de construction de logements sociaux.

Logement des salariés suite au remembrement : une multitude de solutions envisageables

Lorsque la période de démembrement de propriété arrive à terme, une multitude de solutions sont envisageables. La question du logement social se pose au-delà de la période de démembrement de propriété, qui durerait une quinzaine d'années. Ce basculement doit être anticipé par les entreprises, les salariés et les bailleurs sociaux de façon à concilier le besoin de recrutement des entreprises et les besoins de logement des salariés. L'avantage de l'ULS-E par rapport à l'ULS est le lien entre l'entreprise et le salarié occupant le logement. En effet, le besoin de logement de ses salariés peut inciter l'entreprise à convenir d'une modalité de logement de ses salariés après qu'elle ait pris la pleine propriété du bien. Plusieurs possibilités peuvent être envisagées lors du remembrement de la propriété :

- L'entreprise devenue propriétaire de l'usufruit peut mettre les logements en location. Si l'entreprise propriétaire des logements fait toujours face à des difficultés de recrutement liées à une difficulté d'accès au logement, elle peut conserver les logements pour continuer de les louer à ses salariés.
- L'entreprise devenue propriétaire de l'usufruit peut revendre les logements. La revente des logements est possible, notamment si l'entreprise n'a plus de difficultés de recrutement. Une telle vente peut se faire soit aux occupants du logement, soit à d'autres personnes physiques ou morales.
- Le salarié devrait être au besoin relogé par le bailleur lors du remembrement de la propriété, par exemple si le logement est vendu et que le salarié ne souhaite pas ou ne peut pas l'acheter. Quelle que soit l'option retenue par l'entreprise propriétaire du logement, une solution de relogement devrait être prévue par le bailleur si le logement n'est plus disponible pour son occupant au moment du remembrement. C'est pourquoi cette étape devrait être anticipée par toutes les parties prenantes et implique, pour le bailleur, de ne s'engager que dans un nombre de projets qui ne dépasserait pas sa capacité de relogement.

4.EFFETS DE L'USUFRUIT
LOCATIF SOCIAL
« EMPLOYEUR » : UNE
SOLUTION POTENTIELLE AUX
DIFFICULTÉS DE LOGEMENT
DES SALARIÉS

4.1 DIFFICULTÉS DE CONSTRUCTION : L'USUFRUIT LOCATIF « EMPLOYEUR » : PEUT ÊTRE UN MOYEN DE LEVER LES FREINS

L'usufruit locatif social « employeur » (ULS-E) peut être un moyen d'accélérer la production de logements sociaux. L'ULS-E donnerait aux entreprises une incitation à financer la construction ou la rénovation de logements qui ne serait pas uniquement financière, et qui pourrait stimuler la construction/rénovation notamment en zone tendue. Il serait également un levier pour apporter des moyens financiers supplémentaires dans la production de logements sociaux. De plus, en étant fléché vers des locataires en emploi, l'ULS-E peut aider à lever certaines hostilités envers le logement social. Le premier point peut faire l'objet d'une estimation d'un potentiel de logements qui pourraient être construits ou rénovés en ULS-E, en revanche une estimation des deux derniers points sur le nombre de logements en ULS-E serait très difficile à mener faute de données suffisantes.

- **L'ULS-E, une incitation supplémentaire pour les entreprises à s'engager dans la construction (ou réhabilitation) de logement social.** Actuellement, les particuliers ou les entreprises qui s'engagent dans des actions d'ULS le font pour des raisons « uniquement » financières. L'ULS-E, en plus de l'intérêt financier que peut procurer un tel programme, donnerait une incitation supplémentaire aux entreprises pour s'engager dans la construction ou la rénovation de logement puisque ce type d'investissement immobilier permet de loger ses salariés. Ainsi, même des projets en zone tendue dont la rentabilité financière est faible pourraient être financés, puisque les entreprises porteraient ces projets avant tout pour pallier à leurs difficultés de recrutement.
- **L'ULS-E, un moyen de pallier aux limites des capacités de financement des bailleurs sociaux.** La capacité des bailleurs sociaux à investir en pleine propriété est réduite par la hausse des taux (même si la hausse du livret A, qui sert notamment à financer le logement social, a été plafonnée à 3 %, cela représente néanmoins un bond de 2,5 points en deux ans) et le plafonnement du relèvement des loyers (3,5 % en 2023⁴² alors que l'inflation annuelle est attendue au-dessus de 5 %⁴³). En plus de cet effet ciseaux entre des coûts de financement en hausse et une progression des recettes inférieure à l'inflation, les bailleurs sociaux font face à des efforts croissants d'investissement dans la rénovation thermique. L'apport de fonds d'entreprises ou d'administrations dans la construction de logements sociaux peut soutenir les contraintes financières auxquelles font face les bailleurs sociaux.
- **L'ULS-E, un moyen de rendre le logement social plus facilement acceptable par les riverains.** Les projets de construction de logements sociaux font parfois l'objet d'opposition du voisinage qui craint un appauvrissement du quartier et une baisse du prix de l'immobilier⁴⁴. En étant réservé à une population en emploi, l'ULS-E peut permettre de lever l'hostilité du voisinage et ainsi de faciliter la construction de logements sociaux, notamment dans les communes qui ne respectent pas le seuil de 25 % de logements sociaux (dans le total des résidences principales) fixé par la loi SRU. De plus, l'ULS-E peut concerner des programmes « mixtes » alliant logements sociaux et logements dans le secteur libre de façon à créer une

⁴² Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

⁴³ Note de conjoncture Insee, 15 juin 2023

⁴⁴ Politique du logement, « Construire des logements sociaux, un choix politique risqué », 13 juillet 2020

diversité de population qui peut aider à lever les oppositions à des programmes exclusivement sociaux.

Cas spécifique des saisonniers : l'usufruit locatif social « employeur » pourrait alléger les difficultés de recrutement et de logement

L'ULS-E pourrait être un moyen d'alléger les difficultés de logement et de recrutement des saisonniers, qui représentent 1 million d'emplois, dont 380 000 dans l'hébergement-restauration et 270 000 dans l'agriculture⁴⁵. Les régions touristiques souffrent de la pénurie de logements et de la difficulté à loger les salariés, une situation renforcée par l'arrivée de plateformes de location saisonnière qui poussent les prix du logement à la hausse.

Le logement des saisonniers peut être effectué à la semaine ou au mois, de façon à loger d'autres populations en dehors de la saison touristique (dans la mesure où elles correspondent aux critères du logement social), par exemple des apprentis ou des étudiants durant l'année scolaire (par exemple en école hôtelière dans les zones touristiques). Pour les saisonniers qui ne souhaiteraient pas un logement à l'année, des offres de logement sur des durées plus courtes pourraient être convenues, de façon à correspondre à la saisonnalité de l'activité des entreprises. L'ULS-E conviendrait particulièrement à des régions touristiques où la saison est étendue sur 6 à 8 mois (littoral urbain, montagne, tourisme thermal par exemple) de façon à éviter le temps de vacance potentielle du logement due à l'absence de saisonniers.

Étant donné le coût du logement des saisonniers il peut être intéressant pour les entreprises engagées dans des programmes d'ULS-E de payer au bailleur social un loyer y compris pendant les mois de vacance. Ainsi, le détenteur de l'usufruit (le bailleur) est assuré de percevoir des loyers réguliers, sans quoi il pourrait être réticent à s'engager dans ce type de programme en zone touristique.

4.2 TENTATIVE DE CHIFFRAGE DE L'USUFRUIT LOCATIF SOCIAL « EMPLOYEUR » : UN POTENTIEL DE 29 000 À 42 000 LOGEMENTS PAR AN

4.2.1 ESTIMATION DU POTENTIEL DE CONSTRUCTIONS : DEUX SOURCES PERMETTANT D'OBTENIR UNE FOURCHETTE

D'après les estimations d'Asterès, le potentiel de logements construits ou rénovés par les entreprises via un programme tel que l'ULS-E serait compris entre 29 000 et 42 000 logements par an. Asterès a estimé le nombre d'offres d'emploi non-pourvues et d'emplois vacants du fait du logement, qui pourraient correspondre au nombre de logements que les entreprises seraient incitées à construire (ou rénover). Il s'agit donc d'une estimation plutôt conservatrice puisqu'elle ne prend pas en

⁴⁵ Action Logement, « Le logement des travailleurs saisonniers », juillet 2020

compte les autres incitations des entreprises à s’engager dans le logement de leurs salariés (fidélisation, réduction des trajets quotidiens par exemple).

- **Asterès estime le nombre d’offres d’emploi non-pourvues du fait de difficultés de logement, qui pourraient donner lieu à des constructions ou rénovations, à 29 000 par an.** Ces offres d’emploi non-pourvues sont celles pour lesquelles les entreprises pourraient être incitées à s’engager dans des programmes de construction ou de rénovation de façon à pallier aux difficultés de recrutement. En 2022, il y a eu 216 000 offres d’emplois non-pourvues d’après les chiffres de Pôle emploi⁴⁶. En moyenne, 13 % des entreprises considèrent que l’accès au logement représente un frein pour recruter⁴⁷ (une proportion estimée identique pour toutes les tailles d’entreprises⁴⁸), il est donc possible d’estimer à 29 000 le nombre d’offres non-pourvues du fait de difficultés de logement. Ce chiffre correspond ainsi au nombre de logements que les entreprises seraient incitées à construire ou rénover puisqu’il correspond à leurs besoins non-pourvus. Il a été fait l’hypothèse qu’il s’agit d’offres d’emploi pour des salariés ayant de faibles rémunérations, car le logement ne constitue pas un frein à l’emploi ou à la mobilité pour les salariés les mieux rémunérés. Ces offres d’emplois non-pourvues du fait du logement concerneraient majoritairement des entreprises de plus de 50 salariés⁴⁹. L’estimation réalisée est plutôt conservatrice car ne sont ici pris en considération que les emplois non-pourvus, et pas les logements que les entreprises seraient incitées à construire (ou rénover) afin de fidéliser leurs salariés.

Synthèse du nombre d’offres non-pourvues du fait du logement

Nombre de salariés	Offres non-pourvues	Part d’entreprises pour qui le logement est un frein au recrutement	Offres non-pourvues du fait du logement
Moins de 10	39 000	13%	5 000
De 10 à 50	60 000	13%	8 000
Plus de 50	117 000	13%	16 000
Total	216 000		29 000

- **Asterès estime le nombre d’emplois vacants du fait de difficultés de logement, qui pourraient donner lieu à des constructions ou rénovations, à 42 000 par an.** Au deuxième trimestre 2023, Asterès estime le nombre d’offres d’emplois vacants à 325 000 dans l’économie française d’après les données Dares. Cette estimation ne concerne que les emplois inoccupés⁵⁰ pour l’ensemble des entreprises françaises (les données Dares ne concernent que les entreprises de plus de dix salariés)⁵¹. En moyenne, 13 % des entreprises considèrent que l’accès au logement

⁴⁶ Pôle Emploi 2022, « Offres pourvues et abandons de recrutement », ne sont pas ici considérées les offres annulées en raison de la cessation du besoin qui n’entrent pas dans le cadre de l’analyse et les recrutements toujours en cours de façon à ne retenir qu’un flux annuel d’offres non-pourvues.

⁴⁷ Réponse « Oui, tout à fait », sondage Opinionway d’août 2023 pour les entreprises de 1 salarié ou plus

⁴⁸ La réponse « oui, tout à fait » n’est pas détaillée par taille d’entreprise

⁴⁹ Estimation en estimant que les offres d’emplois non-pourvues se répartissent en fonction du nombre d’emploi total dans les entreprises en fonction de leur taille (données Insee pour le nombre de salariés par taille d’entreprise)

⁵⁰ Les emplois vacants concernent des postes nouvellement créés, des emplois encore occupés sur le point de se libérer et des emplois inoccupés. Asterès n’a retenu que les emplois inoccupés pour ne retenir que les emplois « réellement » vacants

⁵¹ Asterès a fait l’hypothèse que le taux d’emplois vacants communiqué par la Dares est identique pour les entreprises de moins de 10 salariés

représente un frein pour recruter⁵², ainsi environ 42 000 emplois seraient vacants à cause de difficultés de logement. Cela correspond donc au nombre de logements que les entreprises seraient incitées à construire ou rénover pour limiter le nombre d’emplois vacants. Cette estimation est plutôt minimale car elle ne considère pas les besoins de fidélisation des salariés.

Synthèse du nombre d’emplois vacants du fait du logement

Nombre de salariés	Emplois vacants	Part d’entreprises pour qui le logement est un frein au recrutement	Emplois vacants du fait du logement
Moins de 10	59 000	13%	7 000
De 10 à 50	91 000	13%	12 000
Plus de 50	176 000	13%	23 000
Total	326 000		42 000

4.2.2 COMPARAISON AVEC LE NOMBRE D’ENTREPRISES PRÊTES À S’ENGAGER : UN POTENTIEL DE CONSTRUCTION ATTEIGNABLE

La comparaison de la fourchette obtenue précédemment avec le nombre d’entreprises prêtes à s’engager dans un nouveau dispositif indique que les estimations réalisées sont crédibles et plutôt minimales. Sur les 1,2 millions d’entreprises embauchant au moins un salarié⁵³, entre 12 % et 26 % (selon leur taille) sont prêtes à s’engager dans un nouveau dispositif permettant aux salariés les plus modestes de se loger⁵⁴, soit un total de 166 000 entreprises, en grande majorité des entreprises de moins de 10 salariés. Ainsi, la proportion d’entreprises prêtes à s’engager dans un nouveau dispositif est nettement supérieure au nombre d’offres non-pourvues ou d’emplois vacants du fait du logement, ce qui indique que l’estimation de 29 000 à 42 000 logements potentiellement construits en ULS-E par an du fait d’offres non-pourvues ou d’emplois vacants à cause du logement est plutôt minimale. Les entreprises intéressées par le dispositif construiraient ou rénoveraient de 0,04 à 2,49 logements par an.

- **Dans le cas de l’estimation basée sur les offres d’emplois non-pourvues, les entreprises intéressées par le dispositif construiraient ou rénoveraient entre 0,04 et 1,65 logement par an.** Les entreprises de moins de 10 salariés prêtes à s’engager dans le dispositif construiraient 0,04 logement par an en ULS-E, et celles de plus de 50 salariés construiraient 1,65 logement par an. Au vu du nombre d’entreprises intéressées par ce type de dispositif, le rythme annuel de constructions/rénovations semble crédible.
- **Dans le cas de l’estimation basée sur les emplois vacants, les entreprises intéressées par le dispositif construiraient ou rénoveraient entre 0,06 et 2,49 logements par an.** Les entreprises de moins de 10 salariés prêtes à s’engager dans le dispositif construiraient 0,06 logement par an en ULS-E, et celles de plus de 50 salariés construiraient 2,49 logements par an.

Synthèse du nombre d’entreprises souhaitant investir dans un nouveau dispositif

⁵² Réponse « Oui, tout à fait », sondage Opinionway d’août 2023 pour les entreprises de 1 salarié ou plus

⁵³ Insee

⁵⁴ Sondage Opinionway d’août 2023 pour les entreprises de 1 salarié ou plus. La question porte sur leur volonté de s’engager dans « un nouveau dispositif permettant aux salariés les plus modestes de se loger » et non directement sur l’ULS-E. Il a été fait l’hypothèse que les entreprises prêtes à s’engager dans un « nouveau dispositif » seraient également prêtes à s’engager dans l’ULS-E.

Nombre de salariés	Nombre d'entreprises ayant au moins un salarié	Part d'entreprises disposées à investir dans un nouveau dispositif	Nombre d'entreprises disposées à investir dans un nouveau dispositif	Nombre moyen de logements construits par entreprise et par an	
				Offres non-pourvues ⁵⁵	Emplois vacants ⁵⁶
< 10	1 000 000	13%	134 000	0,04	0,06
De 10 à 50	190 000	12%	23 000	0,34	0,52
> 50	35 000	26%	9 000	1,65	2,49
Total	1 225 000		166 000		

L'ULS-E, un gain écologique attendu

En plus des gains économiques attendus (production de logements et emploi), l'ULS-E peut présenter un intérêt écologique en réduisant les trajets domicile-travail. En effet, 74 % des actifs en emploi utilisent leur voiture pour rejoindre leur lieu de travail⁵⁷ et parcourent des distances qui sont en augmentation⁵⁸. Les logements construits ou rénovés en ULS-E, étant destinés à des salariés, seraient localisés à proximité de l'entreprise, ils offriraient donc un gain écologique (et de temps de transport) en diminuant l'utilisation de la voiture.

4.3 DU NOMBRE DE LOGEMENTS POTENTIELS À LEUR RÉALISATION : DES OBSTACLES DEMEURENT

L'estimation d'un potentiel de 29 000 à 42 000 logements construits (ou rénovés) en ULS-E n'implique pas mécaniquement une hausse totale identique du nombre de logements par an en France. Certains programmes dans lesquels les entreprises souhaiteraient s'engager peuvent être bloqués par la disponibilité du foncier ou des financements. De plus, du fait d'effets de substitution, le nombre total de constructions/rénovations en ULS-E n'implique pas mécaniquement une hausse totale de la production de logements (substitution à d'autres actions engagées par les entreprises en faveur du logement ou substitution du foncier disponible à d'autres usages).

- **Les programmes d'ULS-E peuvent faire face à certains obstacles qui empêcheraient leur réalisation.** La disponibilité du foncier, notamment en zone tendue, peut empêcher la réalisation de constructions en zones tendues alors même que des entreprises seraient disposées à investir. L'accès au financement, dans un contexte de taux en hausse, peut être un obstacle pour certaines

⁵⁵ Offres d'emplois non-pourvues du fait du logement (partie 4.2.1) divisé par le nombre d'entreprises disposées à s'engager dans un nouveau dispositif

⁵⁶ Emplois vacants du fait du logement (partie 4.2.1) divisé par le nombre d'entreprises disposées à s'engager dans un nouveau dispositif

⁵⁷ Insee, « La voiture reste majoritaire pour les déplacements domicile-travail, même pour de courtes distances », 19 janvier 2021

⁵⁸ Insee, « Le trajet médian domicile-travail augmente de moitié en vingt ans pour les habitants du rural », 25 mai 2023

entreprises qui pourrait empêcher la réalisation de projets de construction ou de rénovation en ULS-E.

- **L'ULS-E peut se substituer à d'autres actions des entreprises en faveur du logement de leurs salariés.** Les entreprises peuvent déjà, de leur propre initiative, construire ou rénover des logements afin de loger leurs salariés. Si les montants qu'elles engagent dans des programmes d'ULS-E l'auraient été dans d'autres dépenses de construction/rénovation, l'impact net de l'ULS-E sur le nombre de logements disponibles s'en trouve limité.
- **Les logements en ULS-E peuvent se substituer à la construction d'autres types de logements.** Si, dans un programme de construction (opération mixte en VEFA par exemple), une partie des logements sont en ULS-E, ils peuvent se substituer à d'autres types de logements qui auraient de toute façon été construits. Ils ne représenteraient pas dans ce cas une hausse des constructions nette.

5. L'USUFRUIT LOCATIF SOCIAL
« EMPLOYEUR » : UN MODÈLE
QUI POURRAIT ÊTRE ÉTENDU
AU-DELÀ DU LOGEMENT
SOCIAL

5.1 L'USUFRUIT LOCATIF « EMPLOYEUR » : UN MOYEN DE DYNAMISER LA CONSTRUCTION DE TOUS TYPES DE LOGEMENTS

L'usufruit locatif « employeur » peut être pensé au-delà du seul logement social. Les difficultés de logement sont particulièrement aiguës pour les salariés les plus modestes, pour qui le logement peut s'avérer trop coûteux, notamment en zones tendues. Mais le déficit de constructions concerne tous les segments du marché et les besoins de logement peuvent aussi concerner des salariés au-dessus des critères du logement social, ce qui peut rendre pertinent d'élargir le concept d'ULS-E à l'ensemble des catégories de logement.

- **Accroître la construction de tous types de logements pourrait permettre une détente générale des prix et donc de réduire la pression sur le logement social.** Si les difficultés de logement sont particulièrement criantes pour les ménages les plus modestes, l'insuffisance des constructions concerne l'ensemble des segments du marché. Une hausse globale des constructions (y compris dans le secteur libre) permettrait d'alléger la tension sur le marché et de détendre les prix en zone tendue, ce qui limiterait l'engorgement du logement social puisqu'une part plus importante des ménages pourrait se loger dans le secteur libre.
- **La question de l'attractivité peut se poser y compris pour les salariés les mieux rémunérés.** La plupart des salariés pour qui le logement est un frein à l'emploi sont majoritairement ceux ayant les rémunérations les plus faibles, car les salariés les mieux rémunérés peuvent se permettre de payer des loyers élevés en zone tendue. Cependant, pour les entreprises, l'attractivité des talents très recherchés sur le marché de l'emploi (ingénieurs, informaticiens, cadres supérieurs, personnels qualifiés étrangers) peut être accrue si une offre de logement est proposée. Il peut ainsi être pertinent pour les entreprises d'investir dans des programmes d'usufruit locatif « employeur » qui ne seraient pas centrés sur le logement social qui fait l'objet de contraintes règlementaires d'attribution en CALEOL.

5.2 LE LOGEMENT INTERMÉDIAIRE : UN SEGMENT ADAPTÉ À L'USUFRUIT LOCATIF « EMPLOYEUR »

Le logement intermédiaire : à mi-chemin entre le logement social et le secteur libre

Les logements intermédiaires affichent des loyers réglementés par l'Etat, 10 % à 20 % inférieurs aux loyers sur le marché libre. Ils concernent un public dont les ressources sont trop élevées pour prétendre au logement social, mais qui peine à se loger dans le secteur libre. Ce type de logement ne peut être produit que dans les zones tendues (Abis, A et B1). En contrepartie d'un plafonnement des loyers, les propriétaires de ces logements bénéficient d'avantages fiscaux par rapport aux logements en secteur libre (TVA à 10% et exonération de taxe foncière sur la propriété bâtie).

Plutôt que d'être centrée sur le logement social, l'ULS-E pourrait être adapté au logement intermédiaire. Le principal intérêt d'un UL-E centré sur le logement intermédiaire serait de concerner une catégorie de la population qui n'a pas accès au logement social. En revanche, les logements construits ne seraient plus compris dans les quotas SRU.

- **Le logement intermédiaire permet de toucher des salariés qui n'ont pas accès au logement social.** Les difficultés de logement concernent avant tout les salariés les plus modestes. Dans les zones tendues, l'accès au logement est également un frein pour les classes moyennes, voire moyennes supérieures. C'est pourquoi l'ULS-E, en étant centré sur les seuls salariés répondant aux critères du logement social, pourrait ne pas répondre aux difficultés de logement de l'ensemble des salariés (ou futurs salariés). En reportant le dispositif de l'usufruit locatif sur le logement intermédiaire il serait alors possible d'inclure des catégories de salariés qui n'ont pas accès au logement social et qui donc font face à de fortes difficultés d'accès au logement et à l'emploi.
- **Ne pas inclure le logement social dans un UL-E retirerait un des attraits de l'ULS-E car les logements construits n'entreraient plus dans les quotas de la loi SRU.** Un des attraits de l'ULS-E est de construire des logements sociaux qui sont compris dans les quotas SRU, ce qui donne une incitation aux maires de construire de tels logements. Un UL-E « intermédiaire » ne présenterait plus cet attrait, ce qui pourrait en limiter l'intérêt du dispositif pour l'obtention de permis de construire.

ASTERES ETUDES & CONSEILS

81 rue Réaumur,

75002 PARIS 01 44 76 89 16

contact@asteres.fr