

Contribution de la Fédération Française du Bâtiment à la conférence de consensus sur le logement

AXE 1 : FACILITER LES DÉMARCHES URBAINES ET FONCIÈRES

La France ne souffre pas d'un manque de foncier, mais d'un manque de foncier constructible mis effectivement sur le marché. Cet apparent paradoxe est trop connu pour qu'on s'y étende. Sa résolution appelle toutefois une nouvelle et forte mobilisation politique.

C'est l'une des raisons de la mise en place, par Jacques MEZARD, d'un groupe de travail présidé par Christine MAUGÜÉ sur le fléau que constituent les recours abusifs contre les permis de construire, et dont le projet de loi « ELAN » reprend les principales préconisations.

Il conviendrait aussi, pour permettre un véritable choc d'offre foncière, de prévoir un assouplissement de l'article 28 - II de la loi de finances rectificative pour 2017 et d'élargir l'exonération des plus-values à l'ensemble du territoire (tout du moins aux zones B1 et B2) ainsi que d'allonger la durée de la mesure.

Mais d'autres thèmes méritent d'être abordés, ainsi que l'avait suggéré la FFB dans son document « Législatives 2017 : 112 propositions pour reconstruire la France ».

➤ Propositions FFB

1. **Mettre en œuvre les préconisations du rapport MAUGÜÉ pour lutter plus efficacement contre les recours abusifs** et les délais trop longs d'apurement des recours. Cela vaut aussi pour les deux mesures d'ordre législatif pour l'heure non inscrites dans le projet de loi « Elan », à savoir :

- lever l'incertitude sur l'existence d'un risque pénal en cas d'exécution de travaux conformes à un permis devenu définitif, mais après l'annulation du PLU (mesure 18) ;
- clarifier les règles de la prescription administrative en précisant la portée des termes « construction sans permis de construire » (mesure 19).

En complément, la FFB plaide pour que la suppression de l'appel dans le contentieux des autorisations d'urbanisme dans les zones tendues, dont l'expérimentation prendra fin le 1^{er} décembre 2018, soit pérennisée et que son champ d'application soit étendu. Cette disposition a un impact significatif sur la réduction des délais de traitement.

2. Concernant les **documents d'urbanisme** :

- **généraliser le PLU intercommunal**, en supprimant la possibilité de blocage de transfert de cette compétence par les communes membres de cette intercommunalité et,
- **fusionner le PLU, le PLH et le PDU**, pour gagner en cohérence et en lisibilité ;
- **sécuriser la construction sur les lots d'un lotissement autorisé**, lorsqu'entre temps le PLU a été annulé.

3. Par ailleurs, en matière de **permis de construire** :

- prévoir dans le code de l'urbanisme qu'une **demande de pièces complémentaires illégale n'a pas pour effet de remettre en cause la complétude du dossier de demande** et, par conséquent, ne proroge pas le délai d'instruction ;

La FFB assure au quotidien la défense de 50.000 entreprises adhérentes, dont 35.000 de taille artisanale. Elles réalisent les 2/3 des 126 milliards d'euros HT de la production annuelle du bâtiment et emploient les 2/3 des 1.038.000 salariés du bâtiment. La FFB a pour vocation de rassembler les entreprises de bâtiment de toutes tailles, afin de défendre efficacement les intérêts collectifs de la Profession. www.ffbatiment.fr ou [@FFBBatiment](https://twitter.com/FFBBatiment).

- aligner le point de départ et le délai de retrait des autorisations d'urbanisme par l'autorité qui les a délivrées (trois mois) sur celui du recours contentieux (deux mois) à l'encontre de ces mêmes autorisations d'urbanisme ;
- étendre l'application de l'encadrement de l'action en démolition, prévue à l'article L.480-13 du Code de l'environnement, aux constructions et extensions ayant fait l'objet d'une simple déclaration préalable ;
- en l'absence de précisions dans un document existant (PLU, PSMV, plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine d'un site patrimonial remarquable, etc.), rendre public les choix esthétiques et d'urbanisme pris par les ABF, pour qu'ils puissent être anticipés dans les demandes de permis.

4. Enfin, en lien avec l'**amélioration de l'efficacité énergétique du parc bâti** :

- créer légalement la possibilité de conclure une convention d'occupation du domaine public d'une durée indéterminée et sans contrepartie financière, afin de sécuriser les ITE empiétant sur le domaine public ;
- prévoir que dans les communes couvertes par un PLU, les maîtres d'ouvrage peuvent bénéficier de plein droit des dispositifs de majoration des droits à bâtir prévus afin de favoriser la réalisation de bâtiments à usage d'habitation, de logements sociaux, de logements intermédiaires ou de bâtiments à forte performance énergétique ou environnementale.

Ces demandes sont détaillées dans le document de la FFB « Législatives 2017 : 112 propositions pour reconstruire la France ». Lien vers le document : <http://urlz.fr/5KRq> (voir plus particulièrement les propositions n°48, 53, 54, 56 à 59).

AXE 2 : POURSUIVRE ET ACCENTUER LE TRAVAIL DE SIMPLIFICATION NORMATIVE ET RÉGLEMENTAIRE

L'indispensable travail de simplification des normes et réglementations s'appliquant à la construction doit être poursuivi et amplifié, dans tous les domaines (économique, technique, juridique, urbanistique, etc.), avec deux objectifs principaux :

- redonner de la souplesse à notre économie pour répondre, dans des délais raisonnables, aux besoins en logements notamment ;
- redonner du pouvoir d'achat aux acteurs.

La tentation est grande, pour les uns et les autres, d'édicter de nouvelles règles, sources de progrès prises une à une, mais dont l'empilement et parfois le manque de clarté brouillent les objectifs et renchérissent fortement les coûts de construction. Il convient de palier ce risque de désolvabilisation en régulant le flux, mais aussi d'engager un travail sur le stock existant.

Le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE) doit servir de point d'appui à cette accélération. Cette instance, qui rassemble les principaux acteurs concernés, a déjà initié des réflexions en ce sens (elle a été créée en 2016 pour proposer des pistes de simplification et veiller à limiter les dérives en la matière).

➤ Propositions FFB

1. **Conforter la position du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique** comme instance de référence de consultation dans le domaine de la construction, et en particulier pour les sujets liés, d'une part, à la simplification normative et réglementaire, d'autre part, à la performance environnementale des bâtiments.
2. **Poursuivre le travail de simplification.** Plusieurs actions déjà bien identifiées devraient être engagées :
 - supprimer l'obligation d'installer un conduit d'évacuation de fumée –une cheminée– dans l'individuel neuf, même dans les habitations chauffées à l'électricité,
 - reprendre de fond en comble le zonage sismique et les règles afférentes
 - harmoniser les différentes réglementations (par exemple, en matière d'accessibilité, la hauteur des marches est différente entre les ERP et les logements
 - etc.
3. Engager concomitamment un **travail de réécriture du Code de la construction et de l'habitation** en favorisant la logique de résultat sur la logique de moyens.
4. Dans l'esprit du point 3, **entreprendre une harmonisation des différents textes législatifs codifiés ou non.** À titre d'illustration, deux textes contradictoires régissent l'activité des constructeurs de maisons dans leur mission de recherche et fourniture indirecte de terrains (article 1^{er} de la loi Hoguet et textes codifiés sous l'article L.231-5 du CCH).
5. **Desserrer les contraintes administratives qui pèsent sur les délais de production et la trésorerie des entreprises**, notamment grâce à l'amélioration et à la dématérialisation des procédures : les professionnels sont unanimes à dénoncer les contraintes administratives externes (*cf. axe 1 : faciliter les démarches urbaines et foncières*).
6. Inscrire dans la loi le **principe du moratoire de règles et normes nouvelles ainsi que le principe de compensation** : une règle nouvelle ne peut se créer sans la suppression d'une ou deux règles existantes.

AXE 3 : LUTTER CONTRE LA FRACTURE TERRITORIALE

La lutte contre la fracture territoriale vise trois enjeux :

- la poursuite d'une intervention forte dans les quartiers relevant de la politique de la ville grâce au Nouveau Programme de Renouvellement Urbain (NPNRU) ;
- le déploiement effectif du plan « Action Cœur de Ville » pour les villes moyennes ;
- l'attention à assurer un développement équilibré des territoires ruraux et urbains.

L'ANRU et la mise en œuvre du NPNRU : priorité au logement

Même si encore beaucoup reste à faire, le PNRU a montré qu'il était possible de transformer en profondeur certains quartiers, y compris leur image. Le NPNRU, conduit avec le soutien essentiel d'Action Logement comme le PNRU, doit poursuivre cette dynamique eu égard aux phénomènes ségrégatifs toujours à l'œuvre.

Les projets soutenus par le NPNRU ne seront en effet pleinement utiles et efficaces que s'ils conduisent à une transformation réelle des quartiers concernés grâce à une **action forte sur l'habitat**, les écueils pointés dans le cadre du PNRU devant être évités. Priorité doit être donnée à la **démolition des logements**, permettant un changement d'image effectif. **Il s'agit de porter une véritable ambition et d'éviter de multiplier les programmes en revenant sur les mêmes quartiers dans cinq ans.**

Par ailleurs, cette « priorité logement » de l'ANRU doit s'inscrire en complémentarité des d'autres dispositifs existants et qui ne relèvent pas de l'agence. En outre, les financements de l'ANRU ne doivent pas venir combler un manque de financements sur d'autres thématiques ou se substituer à d'autres acteurs défaillants.

Action Cœur de ville : retrouver les dynamismes des centres anciens

Le second enjeu concerne les centres des villes moyennes qui connaissent des disparités de développement. Pour les territoires en difficulté, il est essentiel de penser le devenir du centre-ville et la transformation du bâti en lien avec l'emploi et l'accueil des ménages mobiles.

Le premier axe est bien sûr **la lutte contre la vacance résidentielle et/ou commerciale**, la lutte contre l'habitat indigne, la remise à niveau du patrimoine existant grâce à des rénovations lourdes et en le mettant aux normes du 21^{ème} siècle, notamment en matière énergétique. Beaucoup est à faire.

Le plan « Action Cœur de ville » doit permettre d'aller plus vite et plus loin que les dispositifs qui existaient jusqu'à présent et qui sont devenus obsolètes. En ce sens et dans le domaine du logement, la convention signée entre l'Etat et Action Logement constitue une étape importante, avec un engagement financier d'Action Logement d'1,5 Mds € sur cinq ans. Il faudra veiller à ce que ces sommes soient bien fléchées vers le logement.

Mais une action sur le logement ne suffira pas, d'autant que d'autres volets doivent être intégrés : économique, commerciale, artisanale... Ce sont à ces autres enjeux multidimensionnels que doit répondre la future agence de cohésion territoriale.

⇒ **Dans les deux cas – politique de la ville et villes moyennes, il est primordial que, pour chaque convention ou projet, des indicateurs de répartition des enveloppes soient mis en place et suivis.** Cela suppose l'instauration de véritables observatoires locaux de l'habitat partagés, s'appuyant notamment sur les comités régionaux et territoriaux d'Action Logement (CRAL/CTAL), afin d'une part, de mieux identifier les besoins adaptés aux territoires et d'autre part, d'articuler les objectifs nationaux avec leurs déclinaisons locales.

Par ailleurs, les règlements généraux ou règles qui seront édictés pour la réalisation des travaux devront être simplifiés. Il faut éviter des lourdeurs administratives inutiles ou un empilement de procédures qui empêcheraient les projets de se réaliser dans des délais raisonnables.

Quant aux diagnostics en amont, les analyses concernant les besoins en logements, en commerces, en services, en équipements, etc, doivent être les plus fines possibles pour appréhender les enjeux locaux et ainsi, éviter des « schémas plaqués » qui ne correspondraient pas aux problèmes du territoire.

➤ Propositions FFB

1. **S'agissant du NPNRU, s'assurer de ne pas perdre le sens initial du dispositif à travers un éclatement d'actions subventionnées et veiller à la priorité donnée au logement.** Cela suppose :
 - d'une part, de revoir en ce sens le règlement général de l'ANRU pour qu'il pose des règles claires ;
 - d'autre part, de définir, dès la convention, un cadre d'évaluation qui permettra le suivi des projets.
2. **Dans le cadre du plan « Action Cœur de ville », mettre en place des procédures simples afin de réaliser les travaux dans des délais acceptables.** La diversité des interventions, eu égard aux différents enjeux, ne doit pas conduire à un empilement de règles qui retarderait le lancement des projets.
3. **Pour les deux dispositifs, prévoir des points d'étape annuels qui permettront d'éventuels ajustements ;**
4. **Pour donner un support juridique cohérent à un développement des territoires urbains et ruraux, mettre en cohérence le Code de l'urbanisme et le Code rural.** L'article L.111-1 du Code rural indique que « *l'aménagement et le développement durable de l'espace rural constituent une priorité essentielle de de l'aménagement du territoire* ». En résonance, le Code de l'urbanisme doit reprendre, dans la rédaction de son article L.101-2, la notion d'aménagement et de développement durable de l'espace rural, pour indiquer clairement que l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : « *b) Le renouvellement urbain, le développement urbain et rural maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux* ».

AXE 4 : MIEUX ADAPTER LE ZONAGE DES AIDES À UNE DEMANDE DE LOGEMENT QUI RESTE FORTE

Les besoins en logement restent élevés en France, en lien avec une démographie toujours dynamique (notamment portée par des naissances à haut niveau et par un allongement de l'espérance de vie) et des mutations sociétales (divorce, célibat prolongé, garde alternée, apprentissage et double logement, besoins de logements mutables, ...)

Ces besoins sont surtout connus car bien visibles dans les zones en forte tension, mais ils vont au-delà, compte-tenu des enjeux en matière de restructuration du parc. De fait, les migrations internes et l'obsolescence morphologique génèrent de la vacance structurelle sur certains territoires (plutôt au nord/nord-est et au centre de la France métropolitaine) et même parfois des secteurs en déprise (cf. axe 3 : lutter contre la fracture territoriale). **Seule une profonde transformation du parc, avec des démolitions et/ou des fusions permet d'espérer un retour en faveur de ces secteurs.** Il s'agit bien d'un des volets des besoins en logement.

Toutefois, alors qu'après huit années de crise, l'immobilier et la construction connaissent une nette reprise d'activité en 2016 et 2017, la loi de finances pour 2018 a fortement révisé à la baisse les mécanismes de soutien de la demande. C'est le cas :

- pour l'accèsion à la propriété, avec la diminution de 40 % à 20 % de la quotité du PTZ en zones B2 et C d'une part, avec la suppression de l'APL accessions d'autre part ;
- pour le locatif privé, avec la suppression de l'éligibilité des zones B2 et C au dispositif « Pinel » ;
- pour le logement social, avec l'article 126 (baisse des loyers et hausse de 5,5 % à 10 % de la TVA à taux réduit, hors rénovations énergétiques).

Dans l'immédiat, il convient de s'assurer que ces lourdes révisions ne conduisent pas à un renforcement des besoins non satisfaits par effondrement de l'effort de construction et de remise à niveau du parc. À moyen terme, il faut aussi profiter de l'essor du « big data » et des capacités de traitement informatique pour mieux appréhender les spécificités des territoires et permettre de mieux répondre, dans l'espace et dans le temps, aux besoins.

➤ Propositions FFB

1. Réviser, comme prévu par la loi à rythme triennal, le zonage des aides en visant un découpage beaucoup plus fin qu'actuellement du territoire, afin d'être au plus près des besoins. À cet égard, il convient de s'intéresser au moins autant au « où construire/restructurer ? » qu'à la mesure d'un volume global pour l'ensemble de la France.
2. Mettre à l'étude la mise en place d'un zonage de projet. Il s'agirait, pour une portion délimitée d'un territoire (le centre-bourg, la proximité immédiate d'une gare de ville, ...) connaissant une dynamique particulière et sur une période fixée par avance (deux à trois ans maximum) d'autoriser, à titre dérogatoire, le bénéfice d'une aide ou la majoration de celle-ci pour un nombre maximal de logements défini à l'avance.

AXE 5 : RÉNOVATION ÉNERGETIQUE

Depuis le Grenelle de l'environnement en 2007, le bâtiment occupe une place centrale dans les grands et petits plans en faveur de la rénovation énergétique. Des efforts considérables ont été déployés pour relever la performance de la production en neuf (RT2012, singulièrement) et permettre la mutation du parc existant.

Ces efforts doivent être poursuivis et amplifiés, notamment dans le parc existant, qui constitue le principal vecteur potentiel de progrès. De fait, le nombre de logements ayant fait l'objet d'une rénovation énergétique globale performante reste faible et bien au-dessous des objectifs fixés par la loi sur la transition énergétique. Même en intégrant le secteur HLM, très organisé, le nombre de 100 000 rénovations lourdes par an peine à être atteint, bien loin de l'objectif annuel des 500 000.

La principale raison de cette faible montée en puissance des travaux d'efficacité énergétique réside dans **l'absence de retour sur investissement à un horizon temporel raisonnable**. Quant aux dispositifs d'aide public, ils s'avèrent certes nombreux (CEE, CITE, aides de l'ANAH, éco-PTZ, ...), mais ils ont un impact limité en raison de leur complexité, ainsi que de leur manque de lisibilité et de stabilité dans le temps. De plus, côté copropriétés, l'engagement de travaux de performance énergétique bute, comme pour les autres natures de travaux, sur les règles de décision.

L'impact d'une obligation sèche de travaux ou d'une lourde taxation des biens non/peu-performants n'aurait pas les effets espérés par certains. Faute de moyens et/ou d'envie, faute de « valeur verte » substantielle au regard du coût des travaux à engager, elle conduirait probablement à détourner les investisseurs de la pierre et à bloquer le marché ou les propriétaires à faire ces travaux à bas prix pour respecter la réglementation. Il n'existe pas d'alternative crédible à l'incitation.

➤ Propositions FFB

1. **Veiller à ce que la transformation du crédit d'impôt transition énergétique (CITE) en prime, prévue pour 2019, ne conduise pas à une réduction du soutien, mais soit une véritable incitation à l'investissement** en étant versée avant le lancement des travaux, conformément aux annonces du Président de la République. Par ailleurs, la FFB demande le retour dans le champ du CITE sur la totalité de l'année 2018 du changement des fenêtres en simple vitrage et de l'installation de chaudières fioul à haute performance. La future prime devra s'inscrire dans la continuité en intégrant de manière optionnelle la possibilité d'un objectif de résultat.
2. **En vue d'assurer la massification des travaux véritablement performants, s'appuyer sur le dispositif des certificats d'économies d'énergie** pour mettre en place un programme spécifique visant à encourager de façon substantielle les travaux de rénovation lourde en résidentiel comme en tertiaire, en y associant les banques et autres financeurs.
3. **Repenser l'accompagnement des particuliers par le déploiement d'un réseau unique**. Les espaces info énergie (EIE) existants et les plateformes publiques de la rénovation seraient fusionnés.
4. **Améliorer le dispositif des aides ANAH** pour réduire la précarité énergétique, en généralisant notamment le versement de l'acompte et du solde de subvention des aides « Habiter mieux » directement auprès des entreprises et artisans, afin d'engager les travaux sans perte de substance et d'éviter que les entreprises lancent les opérations sur leur propre trésorerie.