

L'habitat essentiel

Une proposition



Septembre 2012

Jean Perrin, président de l'UNPI, remercie pour leur contribution à la réflexion sur l'habitat essentiel :

- Gérard Forcheron, président de la commission « habitat essentiel » de l'UNPI, président de l'UNPI Rhône-Alpes et de l'UNPI 69 (Lyon),
- Jean Ferrando, président de l'UNPI 47 (Agen et Lot-et-Garonne).

Rédaction et mise en page : Bertrand Desjuzeur

Impression : Imprimerie Mercure, Chenôve (Côte d'Or)

Avant-propos

Pourquoi “l’habitat essentiel” ?

Paradoxe étonnant : les plans d'urgence en faveur du logement se succèdent dans notre pays et les crises du logement ne sont jamais réglées. L'alternance politique ne contribue en rien à l'efficacité des solutions proposées.

Toutefois, s'il est un point qui fait consensus, c'est celui des besoins. Portée par une poussée démographique forte associée à une explosion du nombre de ménages, la demande insatisfaite de logements serait comprise entre 500 000 et un million de logements (en construction ou en renouvellement).

L'UNPI s'est attelée à une réflexion pour comprendre pourquoi les mécanismes proposés par les différents partis politiques ou les multiples organisations du monde du logement ont tous échoué.

Le Gouvernement précédent avait fait le choix de soutenir l'investissement locatif en amont, en accordant un avantage fiscal à l'investisseur. Ce dispositif a incontestablement permis de doper la construction, mais il a montré ses limites, notamment en favorisant la construction de logements dans des secteurs où la demande était insuffisante. L'actuel Gouvernement fait un choix qui vise, à l'opposé, à réglementer les loyers, c'est-à-dire qu'il se situe en aval du processus de production du logement. Même s'il a vocation à ne s'appliquer que dans les zones tendues, il risque d'avoir des effets inverses à ceux qui sont recherchés. L'encadrement de loyers en zones tendues pourrait décourager les investisseurs et contribuer à raréfier l'offre locative.

Nous sommes parvenus à la conclusion que notre modèle est dans une impasse. Au lieu de préconiser à nouveau une réforme, promise à l'échec, nous proposons donc de nous engager dans une voie nouvelle, celle de l'habitat essentiel.

Cette première étape de présentation de “l’habitat essentiel” doit maintenant être suivie d'un appel à projets pour que des opérateurs se saisissent de cette belle ambition et que nous parvenions ensemble à faire sortir de terre une nouvelle catégorie de logements, avec le soutien des pouvoirs publics.

Jean Perrin
Président de l'UNPI.

Sommaire

1. L'impasse de la situation actuelle	p. 5
2. Un nouveau cadre	p. 6
3. Des pistes de propositions	p. 7
4. Le chiffrage global : construire à moins de 900 € le m2	p. 13
Annexe	p. 15

L'impasse de la situation actuelle

Le régime juridique de la construction impose le respect de contraintes figurant notamment dans le code de la construction et de l'habitation. Ces règles sont de nature législative et réglementaire et elles sont complétées par des dispositions normatives élaborées par des organismes officiels. Il s'est ainsi constitué au fil des ans un corpus normatif qui vise à faire du logement un produit parfait. Chaque exigence comporte en elle-même sa justification et son coût n'est pas par lui-même insupportable (voir tableau p. 14). Mais l'accumulation des exigences provoque en bout de chaîne un étranglement du processus de production. Cette fuite en avant vers la qualité parfaite est amplifiée par l'attitude de certains des acteurs du logement. En voici un exemple caractéristique :

Certaines collectivités territoriales font de la surenchère sur les exigences environnementales. Certaines communes refusent désormais d'accorder un permis de construire pour un bâtiment qui n'est pas à énergie positive alors que la norme actuelle est celle de la réglementation thermique 2012.

L'accumulation des contraintes finit par interdire la mise sur le marché de logements qui soient adaptés à la capacité contributive des ménages, que ce soit en accession ou en locatif.

L'impossible réforme

La réaction de bon sens à laquelle on pense de prime abord est qu'il faut réformer les normes, pour les simplifier. En réalité, cette voie est vouée à l'échec.

D'une part, la modification d'une règle, fut-ce dans une volonté de simplification, est toujours un facteur de complexité. Elle passe nécessairement par des calendriers de modification, de nouveaux textes, de nouvelles interprétations et complique le paysage normatif. Rappelons-nous les diverses lois de simplification du droit promulguées lors de la législature qui vient de s'achever.

D'autre part, les représentants des intérêts particuliers qui sont souvent à l'origine des textes normatifs, sont très vigilants pour éviter leur abrogation. La virulence des associations de défense des personnes handicapées lorsque le Gouvernement sortant a voulu assouplir les exigences de la loi de 2005 a montré la difficulté de l'exercice.

C'est donc une autre voie qu'il convient d'aborder.

Un nouveau cadre

L'habitat essentiel vise donc à bâtir un nouveau projet.

Il s'agit de réfléchir au but premier du logement : assurer à l'habitant une protection contre les intempéries, et de définir ce qui est indispensable à sa mise en œuvre. Tout ce qui relève du superflu doit être banni.

Le dispositif normatif en vigueur comporte non seulement des normes issues du CCH (voir tableau p. 14), mais de nombreux autres textes. Leur multiplicité et leur imbrication rend l'ensemble normatif très lourd.

Le projet de l'habitat essentiel ne touche pas au dispositif normatif en vigueur ; il bâtit à ses côtés un nouveau cadre pour un autre type de logements.

La réussite de ce projet suppose l'association de différents prérequis :

> Le premier est celui de la **volonté politique**. La question est simple. Voulons-nous des logements parfaits, avec des centaines de milliers de demandeurs de logements ou voulons nous mettre en œuvre des moyens pratiques nouveaux pour répondre aux besoins ? A ce jour, nos élus ont toujours opté pour la première branche de l'alternative. Ce fut un échec. Veulent-ils persévérer ?

S'ils acceptent au contraire de prendre le risque de l'innovation, ils doivent être partie prenante du projet : leur accord est indispensable pour autoriser le nouveau mode de construction qui sera proposé.

> Le second est celui de **l'innovation technique**. Notre pays est riche d'inventeurs et d'ingénieurs capables de mettre au point de nouveaux procédés de construction. Le logement est un vaste champ pour donner libre cours à leur imagination fertile ! Mais la mise en œuvre d'un produit nouveau passe par un processus de production industrielle. Or, le temps de la production industrielle n'est pas celui de la norme.

> Il est donc impératif, et c'est le troisième ingrédient, d'apporter une **stabilité des règles**. Un industriel ne peut accepter de financer la recherche de nouveaux procédés, et leur production à grande échelle, que s'il est certain que l'exigence normative n'aura pas évolué lorsque le produit arrivera sur le marché.

Pistes de propositions

Voici une série de pistes que propose l'UNPI pour mettre à bien ce projet de l'habitat essentiel. Elles n'ont pas vocation à représenter l'exhaustivité du projet, mais à lancer une dynamique de réflexion pour y parvenir.

La référence automobile

Les constructeurs automobiles ont su, en dépit d'exigences réglementaires fortes en particulier liées aux impératifs de sécurité, élaborer un nouveau concept, celui de la **voiture à bas coût**. Ils ont mis sur le marché un nouveau type de véhicule nettement moins cher et adapté au déplacement urbain.

La création de ces nouveaux modèles n'a pas fait disparaître les voitures de luxe, mais elle a montré qu'il y avait place, à côté de la production traditionnelle, pour l'émergence d'un **nouveau concept**.

Le logement « à 5 dimensions »

Pour diminuer les coûts de construction, il est possible de faire la distinction entre deux types de modules :

- > les **modules tridimensionnels** : pour les cuisines et les salles de bains, ces éléments peuvent être construits et assemblés en usine (sous forme de blocs, comprenant les équipements, en volume) et acheminés sur le chantier,
- > et les **modules bidimensionnels** : pour les séjours et les chambres (pièces qui ne comprennent pas d'équipements), les composants sont produits en usine, à plat puis, assemblés sur le chantier, suivant un schéma analogue à celui des fabricants de meubles.

Il est ainsi possible de préfabriquer de nombreux éléments de la construction et ainsi de limiter l'intervention de main-d'œuvre sur le chantier.

L'ensemble « à 5 dimensions » permet de réduire les coûts en bénéficiant de conditions optimales de coût de transport et de construction.

La réutilisation de sites industriels

La capacité de production des usines automobiles est largement excédentaire par rapport aux capacités d'absorption du marché. Face à ces ressources inexploitées, des besoins immenses existent pour la production d'éléments de construction pour le bâtiment. Il pourrait être engagé une réflexion avec les industriels sur la reconversion de certains sites dans la fabrication d'éléments de construction de logement.

L'industrialisation

L'industrialisation des procédés de construction permettrait la mise en place, sur le territoire national, d'outils de production adaptés au marché français, mais sous réserve d'une stabilisation des normes. Il convient sur ce point d'être très vigilant, car si le cadre normatif change trop souvent, il interdit la production industrielle. L'exemple des cellules photovoltaïques a montré que certaines productions peuvent être délocalisées. Les emplois verts ne sont donc pas forcément situés en France.

L'industrialisation est tout à fait adaptée à la fabrication de salles de bains ou de cuisines ce qui permet de lever les réserves dès la sortie d'usine et de ne pas attendre la fin du gros-oeuvre pour effectuer les finitions.

Industrialisation n'est pas nécessairement synonyme d'uniformisation : on peut par exemple prévoir des variantes dans les façades pour les adapter aux régions d'implantation et faciliter leur implantation dans l'environnement.

La réduction des coûts peut aussi passer par le recours à des matériaux recyclables et à des techniques constructives dites sèches qui limitent le temps de mise en œuvre sur site et diminuent le coût de fabrication.

L'assurance construction

Le coût de l'assurance construction est loin d'être négligeable pour un logement. L'assurance suscite des contentieux, souvent en fin de garantie. La durée de la garantie peut être mise en débat suivant deux options :

- Elle pourrait être allongée au-delà de dix ans pour des logements de facture simple et peu susceptibles de recours contentieux,
- Elle pourrait à l'inverse être réduite, dans un objectif de diminution de la prime d'assurance et en considération du fait que les contentieux majeurs de solidité de construction apparaissent très vite après l'achèvement.

En Allemagne par exemple, la durée d'assurance est moindre.

Le financement

Les processus de financement peuvent aussi être adaptés pour soutenir la production. Actuellement, la production de crédit est en baisse, notamment en raison de la frilosité des établissements financiers à accorder des prêts dans une phase d'incertitude des marchés.

D'autres financements innovants peuvent être mis en place. Par exemple le **bail emphytéotique**, qui permet la mise à disposition d'un terrain à long terme en vue de sa construction, permet de baisser le coût d'accès au foncier. Cet outil juridique permet en outre au bailleur (notamment une collectivité territoriale) de céder un terrain pour qu'une construction y soit édifiée tout en conservant le bien à terme. Cela peut éviter le démantèlement de propriétés foncières publiques de villes qui vendent pour se désendetter.

Le retour des **investisseurs institutionnels** vers le logement est aussi une piste à explorer : ces intervenants pourraient acquérir de l'habitat essentiel dont la rentabilité pourrait être dopée par son moindre coût d'achat. L'actuelle réflexion des pouvoirs publics pour faire des investisseurs institutionnels un partenaire du développement de l'offre de logements devrait les inciter à étudier de près la proposition de l'habitat essentiel.

Le prix de vente des terrains

Les collectivités territoriales doivent faire le choix de favoriser la construction de logements sans chercher systématiquement à tirer le meilleur prix des terrains dont elles ont la maîtrise. Elles doivent avoir comme objectif non de réaliser la meilleure opération financière possible, mais d'assumer la responsabilité d'accompagner l'effort de production de logements.

La fiscalité

La mise en œuvre de l'habitat essentiel suppose un accompagnement fiscal : lorsque le logement est destiné à un locataire sous condition de ressources ou à un accédant, également sous plafond de ressources, il est légitime que la puissance publique facilite l'opération par un allègement de pression fiscale. Cela peut passer par un **taux de TVA réduit** sur la construction ou sur une **réduction de l'imposition fiscale du bailleur**.

Le bilan total de l'opération est d'ailleurs positif pour l'État car il récupère immédiatement un montant de TVA, bien que réduit, sur une construction qui n'aurait pas vu le jour sans l'incitation.

Les normes applicables aux personnes handicapées

Ce sujet est caractéristique du blocage institutionnel et psychologique dans lequel nous sommes. Au nom d'un objectif, l'accessibilité physique de tous au logement, on interdit de fait la construction de logements financièrement accessibles à tous. L'accessibilité physique a tué l'accessibilité financière.

L'habitat essentiel doit partir d'une autre approche. Pour diminuer le coût de construction, les immeubles pourraient être **dépourvus d'ascenseurs**. Les logements en étage ne seraient donc pas accessibles aux personnes handicapées. Seuls ceux situés en rez-de-chaussée auraient cette possibilité.

Le parcours résidentiel

L'habitat essentiel a pour vocation de faciliter le logement de tous. Il a donc toute sa place pour les personnes qui sont actuellement dépourvues de logement ou qui sont contraintes d'habiter chez un tiers ou dans un logement inadapté à leurs besoins. L'habitat essentiel est alors conçu comme un habitat transitoire qui facilite l'insertion. Mais cela n'implique nullement de figer la situation de cet occupant. Bien au contraire, faciliter l'accès au logement doit permettre de fluidifier le parcours résidentiel, particulièrement au début de ce parcours.

De nouveaux modes d'habitat

L'habitat essentiel peut aussi être l'occasion de proposer un **autre mode d'occupation** des logements. Le succès de la colocation, inimaginable il y a quelques années, représente certes une solution pratique à un problème de coût du logement ; mais il est également révélateur de l'attrait vers un habitat moins individuel. L'habitat essentiel pourrait proposer, dans certaines de ces variantes, de multiplier les espaces collectifs. Cela aurait un double avantage : favoriser la rencontre des habitants et réduire le coût de construction par la suppression d'équipements individuels. Les laveries sont déjà fréquentes dans les résidences étudiants, elles pourraient être complétées par des espaces de séjour commun, permettant de réduire la taille des pièces de séjour individuelles, ou encore par des chambres communes à un immeuble susceptibles d'accueillir des invités. Une réflexion peut aussi être menée sur le gardiennage de l'immeuble qui permet d'assurer une qualité de vie, une surveillance et un entretien des espaces communs, tout en recréant du lien social. L'habitat essentiel doit donc permettre de répondre au souhait d'un nouveau mode d'occupation des logements.

Il faut par ailleurs veiller au coût d'utilisation des équipements en évitant toute technologie inutile qui pèse durablement sur le coût d'entretien.

La durée de vie des bâtiments

Une réflexion doit être menée sur la durée de vie des bâtiments. Notre pays est baigné dans une culture de protection du bâtiment, rapidement perçu comme un élément de patrimoine à conserver de façon permanente. Cette dimension n'est pas exclusive d'autres approches : certaines constructions n'ont pas vocation à être conservées indéfiniment. Si une forte baisse du prix de construction peut être atteinte par une moindre pérennité du bâti, il ne faut pas négliger cette piste : il peut être préférable de démolir et de reconstruire, plutôt que de rénover à grands frais des bâtiments obsolètes.

Un choix inverse a été fait dans les années récentes par le mouvement HLM. Les logements sociaux construits pour les organismes HLM sont de qualité équivalente à celle des logements privés. Le plus souvent les opérateurs se félicitent de cet alignement qui permet ainsi d'éviter des logements « marqués » socialement et de procurer la qualité pour tous. En réalité, le coût supplémentaire de cette qualité pour tous a un effet pervers dramatique : il a abouti à rejeter hors du parc de logements une fraction grandissante de la population. En effet, les exigences de qualité et d'équipements se retrouvent forcément sur l'occupant final et donc sur le loyer.

Il faut donc mener le chemin inverse et construire des logements à moindre coût, mais accessibles à tous.

Quel équilibre entre coût de construction et loyer ?

La conception rigoureuse de ce nouveau type d'habitat, le recours étudié à des matériaux les moins coûteux permettra de proposer des loyers modiques. Le parc privé pourra ainsi placer sur le marché des logements à des loyers inférieurs à ceux des HLM.

Cet équilibre retrouvé entre un coût de construction raisonnable et un loyer accessible à une plus forte proportion de ménages aura un double avantage : il permettra aux ménages les plus modestes d'accéder à un logement et il assurera au bailleur une rentabilité raisonnable. L'objectif est ainsi que l'équilibre de l'opération soit assuré sans intervention massive d'aide publique.

Où construire ?

Il faut engager une réflexion sur les lieux d'implantation de ces logements. Si certaines régions souffrent d'un manque de logements (Ile-de-France, pourtour méditerranéen, Genevois français...) d'autres régions sont en revanche saturées de logements. **La politique du logement doit nécessairement être adaptée à la réalité locale du marché.**

L'habitat essentiel doit donc être en priorité implanté dans les zones tendues et non dans celles où l'offre est déjà surabondante. De même, les logements HLM devraient être interdits de construction dans les marchés qui sont excédentaires : ils assurent ainsi une ponction injustifiée sur les finances publiques et ils contribuent à faire une concurrence déloyale avec le parc privé existant en asséchant la clientèle des bailleurs privés.

En conséquence, l'habitat essentiel, pour le parc privé, doit être édifié dans les zones tendues. Dans les zones non-tendues, la priorité doit être donnée à la réhabilitation des logements. Le parc social public doit être cantonné à sa vocation première : le logement des plus défavorisés.

Pour qui construire ?

L'habitat essentiel a une vocation transversale. Il ne doit pas être réduit à une catégorie particulière de bailleurs. L'UNPI estime bien sûr qu'en priorité, les bailleurs privés sont bien placés pour investir dans ces logements et contribuer à l'émergence d'une offre nouvelle. Le bailleur privé investissant une moindre somme dans l'habitat essentiel que dans un logement classique pourra louer à un loyer moins élevé et il aura de surcroît une rentabilité plus forte.

Mais les bailleurs sociaux pourraient aussi trouver dans ce type d'offres un moyen de proposer des logements adaptés à une population à faibles ressources.

Par ce moyen, l'habitat essentiel pourra être un outil efficace pour assurer le droit au logement opposable.

Enfin, il est aussi possible de proposer ce type de logements en accession sociale à la propriété. Les collectivités territoriales pourraient le cas échéant mettre à disposition de ces acquéreurs des terrains dans des conditions préférentielles pour doper l'effet solvabilisateur de l'opération : moindre coût pour la construction et moindre coût pour le terrain.

Le chiffrage global

Construire à moins de 900 € le m²

Nous proposons ici un cadrage global du coût de construction qui pourrait être atteint par la mise en œuvre des préconisations que nous venons de présenter.

Notre objectif est, à partir des lignes générales que nous avons tracées, de susciter des appels à projets, pour passer au chiffrage concret des propositions, sur des sites identifiés.

Le coût global de la construction est généralement de l'ordre de 1400 à 1700 € le m².

On sait que des opérateurs qui fonctionnent avec un appel aux compétences et à l'énergie du client en livrant des maisons avec le seul gros œuvre (de type Mikit), permettent d'atteindre des coûts de 500 € le m².

Nous estimons que la mise en œuvre de l'habitat essentiel peut être assurée à un coût inférieur à 900 € le m², hors foncier viabilisé.

De plus, si des opérateurs d'envergure étaient disposés à engager le processus de production pour des quantités importantes, ils pourraient atteindre des coûts moindres par un effet de série et d'économie d'échelle.

Le recours à des composants (ossatures, salles de bains, panneaux préfabriqués) peut fortement conduire à réduire les coûts.

Recourir à l'industrialisation, à la préfabrication et aux systèmes modulaires permet également de réduire les coûts. On peut aussi fabriquer en série des éléments du bâtiment comme des modules de salles de bains ou de cuisine⁽¹⁾.

Le recours à la conception-construction et à la conception-réalisation conduit aussi à réduire les coûts en permettant une approche globale.

A titre d'exemple, on peut considérer, le cas échéant avec une fraction de finitions effectuées par l'utilisateur, qu'une production industrielle de 15 000 logements pourrait permettre d'atteindre le bas de la fourchette de 600 à 900 euros le m².

(1) Voir en ce sens la synthèse des Rencontres de la construction 9 décembre 2011 organisée par Entreprises Générales de France BTP : produire des logements moins cher ? Les propositions des entreprises générales.

Une série de normes sur les logements

Objet de la norme	Texte du CCH	Éléments de contenu
Surfaces minimales	Art. R 111-2	14 m ² et 33 m ² par habitants pour les 4 premiers habitants
Équipements de confort	Art. R 111-3	Eau potable, pièce spéciale pour la toilette...
Isolation acoustique	Art. R 111-4-1	Renvoi à un arrêté préfectoral
Accès en brancard	Art. R 111-5	
Ascenseur	Art. R 111-5	Obligatoire pour immeubles de plus de 3 étages
Chauffage	Art. R 111-6 et R 131-2	Tout logement doit pouvoir être chauffé et pourvu d'eau chaude sanitaire moyennant une dépense d'énergie limitée
Protection contre l'humidité	Art. R 111-8	Les logements doivent être protégés contre les infiltrations et les remontées d'eau
Aération	Art. R 111-9	Les logements doivent bénéficier d'un renouvellement de l'air et d'une évacuation des émanations.
Ouvertures	Art. R 111-10	Les pièces principales doivent être pourvues d'un ouvrant et de surfaces transparentes donnant sur l'extérieur
Résistance de la construction	Art. R 111-11	Le logement doit résister à l'effet combiné de son propre poids, des charges climatiques extrêmes et des surcharges correspondant à son usage normal
Équipements utilisant de l'énergie	Art. R 111-12	Règles de sécurité
Autres équipements	Art. R 111-12	Règles sanitaires et de sécurité pour les conduits de fumée, vide-ordures
Lutte contre l'incendie	Art. R 111-13	
Installation téléphonique	Art. R 111-14	Le logement doit être pourvu d'une ligne téléphonique
Installation de TV et de télécommunication	Art. R 111-15	Obligation de ligne de communications électroniques à très haut débit
Boîtes aux lettres	Art. R 111-14-1	Une boîte aux lettres par logement est requise
Stationnement des vélos	Art. R 111-14-4	
Protection contre les chutes	Art. R 111-15	
Règles de performance énergétique	Art. R 111-20	
Accessibilité	Art. R 111-18	Obligation d'accessibilité aux personnes handicapées
Règles locales	RSD	Règles fixées dans les règlements sanitaires départementaux

Annexe

La commission « habitat essentiel » de l'UNPI est composée des personnes suivantes :

- > Olivier Collignon, président de l'UNPI 38 (Grenoble)
- > Jean Ferrando, président de l'UNPI 47 (Agen et Lot-et-Garonne)
- > Gérard Forcheron, président de l'UNPI Rhône-Alpes et de l'UNPI 69 (Lyon), président de la commission
- > Jean-Paul Launay, administrateur de l'UNPI
- > Alain Malaussena, président de l'UNPI 06 (Nice)

Elle a rencontré les personnalités suivantes :

- > Daniel Cresseaux : secrétaire général de la Fédération des Promoteurs Immobiliers (FPI)
- > Jean-Paul Florentin : Président de la Fédération Européenne des Promoteurs Immobiliers et vice-président de la FPI
- > Franck Hovorka : Service immobilier du développement durable – direction du pilotage stratégique – Caisse des Dépôts et Consignations
- > Fadi Khairallah : Directeur Achats et R&D du Groupe Akerys / Directeur Général de NéoBeit SAS
- > Marc Pigeon : Président de la FPI

**Union nationale
de la propriété
immobilière**

Président : **Jean Perrin**
11, quai Anatole France
75007 Paris
Tél. **01 44 11 32 42**
Fax. **01 45 56 03 17**
www.unpi.org
info@unpi.org

L'habitat essentiel

Après “60 propositions pour un ministre du logement”, livre publié en décembre 2011, Jean Perrin, président de l'UNPI présente un nouvel éclairage pour contribuer à résoudre les crises du logement : construire un habitat essentiel à des prix nettement inférieurs à ceux pratiqués actuellement.

Avec « l'habitat essentiel » l'UNPI propose de revenir à la fonction première d'un logement pour permettre à tous de se loger.

Plus qu'une nouvelle mesure visant à réduire l'insuffisance de logements, c'est une nouvelle manière d'envisager l'habitat que Jean Perrin préconise aujourd'hui.



Jean Perrin

Président de l'UNPI

Alors que le nouveau Gouvernement issu des élections du printemps adopte ses premières mesures, voici une proposition qui va permettre de loger de nombreuses personnes aujourd'hui dépourvues de toit. J'invite les pouvoirs publics à s'en emparer et les opérateurs à nous rejoindre dans ce projet ambitieux et exaltant.