

Pour une refondation de la politique de logement

LE GROUPE LOGEMENT DE TERRA NOVA

JANVIER 2026



Pour une refondation de la politique de logement

Le groupe logement de Terra Nova

Quels objectifs pour la politique du logement ?

Le sujet du logement redevient un sujet de préoccupation majeur pour les ménages en France et en Europe, comme en témoigne la création d'un commissariat européen consacré à ce sujet.

L'objectif premier d'une politique du logement est d'assurer des conditions convenables de logement aux ménages, en palliant les éventuelles défaillances du marché. Or nombre de ménages peinent à se loger dans des conditions conformes à leurs aspirations. Pour favoriser une meilleure adéquation offre-demande, la politique du logement utilise traditionnellement deux voies :

- la solvabilisation de la demande de logements via le versement de prestations sociales (les aides personnelles au logement) qui permettent de faciliter l'accès au marché des personnes modestes ou défavorisées ;
- le développement de l'offre de logements « abordables » (i.e. compatible avec les revenus des ménages) avec différentes aides aux bailleurs, à l'accession à la propriété, aux propriétaires occupants ou à l'investissement locatif via des prêts à taux réduit, diverses primes et aides fiscales. Cette voie vise à fluidifier ce marché avec l'hypothèse sous-jacente – mais discutable – que cette extension du marché favorisera une meilleure maîtrise des prix.

Cette politique, dont les principes et les moyens ont été définis il y a près de cinquante ans, a porté ses fruits. Les conditions de logement se sont considérablement améliorées. Cependant, les hypothèses macro-économiques sur lesquelles elle se fonde se sont révélées caduques avec le ralentissement de la croissance économique et de la progression des revenus, l'accroissement des inégalités, la maîtrise de l'inflation et, plus récemment, l'augmentation vertigineuse des prix immobiliers. Les conditions d'accès au logement se dégradent depuis la fin du siècle dernier. Des problèmes nouveaux apparaissent, liés notamment à la concentration des logements sociaux construits dans les années 1960-70 et au développement de la ségrégation spatiale. Les parcours résidentiels traditionnels, censés aboutir à l'accession à la propriété après une étape locative, sont mis à mal, ce qui entraîne un engorgement du parc locatif social. De nouvelles mesures sont régulièrement mises en œuvre pour tenter de lutter contre ces difficultés et les conséquences qu'elles entraînent,

sans que pour autant les objectifs et les moyens de la politique du logement fassent l'objet d'un réexamen d'ensemble.

Quoi qu'il en soit, il subsiste une fraction de la population qui, pour diverses raisons, se trouve dans l'impossibilité d'accéder au logement, même dans le parc social. D'où le recours de plus en plus massif, au pis-aller de l'hébergement, que l'on tente de limiter en promouvant la politique du *logement d'abord*.

Ces évolutions, qui ne sont pas spécifiques à la France, s'inscrivent aujourd'hui dans notre pays dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint. Comme les autres piliers de l'État providence – santé, retraite, éducation, la politique du logement doit désormais composer avec la réduction de la dépense publique, en privilégiant l'efficacité. Un réexamen de ses objectifs et de ses instruments s'impose.

L'objectif principal doit être de permettre au plus grand nombre possible de ménages de se loger de façon décente et à un coût compatible avec ses ressources. Pour tenter de l'atteindre, l'action de l'État doit se concentrer sur les moyens les plus efficaces en laissant de côté, autant que faire se peut, les a priori idéologiques et les arrière-pensées.

Cinq grands thèmes se dégagent, pour tenter de définir des objectifs clairs et hiérarchisés adaptés au contexte présent et à venir :

- consolider le modèle HLM le faisant évoluer ;
- améliorer l'efficacité de la participation des employeurs à l'effort de construction ;
- développer et diversifier l'offre locative ;
- revoir de fond en comble la politique d'adaptation au changement climatique ;
- s'interroger sur la nécessité d'une aide à l'accession à la propriété.

Dans le même temps, il faut, pour couvrir pleinement notre champ et éclairer les débats en cours, examiner différentes pistes d'action ou de réforme dont l'efficacité n'est pas avérée.

I – Quelques domaines où il faut du pragmatisme et de la prudence... pour éviter les déconvenues

Si l'on souhaite répondre avec plus d'efficacité aux besoins les plus criants de nos concitoyens, des réformes doivent être menées à bien.

Ce constat largement partagé n'implique aucunement consensus sur les moyens d'y parvenir. Certaines idées, en effet, suscitent un engouement exagéré au regard de leurs potentialités. C'est le cas de la mobilisation des logements vacants, un serpent de mer qui réapparaît régulièrement malgré des échecs répétés, ainsi que la transformation de bureaux en logements, qui ne peut être, au mieux, qu'un appoint face aux besoins de logements neufs. D'autres paraissent hasardeuses, voire dangereuses, comme la fusion des aides personnelles au logement avec d'autres prestations et la suppression de leur versement en tiers payant, la limitation des droits de propriété pour lutter contre les maux qui affectent le bon fonctionnement des marchés du logement, ou encore la décentralisation de la compétence logement, censée mettre de l'ordre dans un domaine où dominent complexité et blocages administratifs. Il faut y ajouter la politique du logement d'abord, une démarche généreuse et qui a fait ses preuves, mais dont le succès ne doit pas conduire à occulter la question des besoins croissants en hébergement d'urgence.

Chapitre 1 – Logements vacants et bureaux vides : au mieux, un maigre appoint à la construction neuve

La remise sur le marché des logements vacants : un espoir souvent vain

Si l'on excepte les logements en situation transitoire – travaux prévus ou en cours, succession récente, la vacance de longue durée a une cause principale : l'absence de demande, liée à la localisation ou à l'obsolescence. Rares sont en effet les propriétaires qui se privent délibérément d'un revenu locatif, d'autant qu'un logement vacant a un coût : il est soumis à la taxe foncière, le cas échéant à la taxe sur les logements vacants et, s'il appartient à une copropriété, il génère des charges. Par ailleurs, obsolescence n'est pas synonyme de vétusté, et il ne suffit pas toujours de rénover un logement ancien pour trouver un locataire. C'est pourquoi il y a peu à attendre des politiques de « remise sur le marché des logements vacants ».

Les considérations dont nous venons de faire état sont connues depuis longtemps des spécialistes de l'économie du logement, elles ne peuvent pas ne pas l'être des politiques. Dès lors, pourquoi s'obstiner dans une voie dont on sait qu'elle est sans issue en réactualisant périodiquement, à son de trompe, des mesures coûteuses et inutiles ? Peut-être la raison en est-elle la croyance dans l'efficacité d'un volontarisme capable d'annihiler les lois du marché. Plus probablement, il s'agit sans doute de donner des gages aux revendications fondées sur le rapprochement mal logés / logements vacants, dont on sait pourtant qu'il n'est pas pertinent.

La conversion de bureaux en logements

L'idée qu'il est possible de convertir des bureaux en logements n'est pas neuve. Elle date au moins des années 1990 et a fait depuis lors l'objet de réflexions et de timides tentatives de mise en œuvre. Les réalisations effectives ont été rares et n'ont pas constitué un appoint significatif à l'offre de logements.

C'est qu'à l'époque et dans les décennies qui ont suivi, le marché des bureaux était actif.

Il en va différemment depuis quelques années. Du fait des changements intervenus dans l'organisation du travail et, notamment, de la part croissante du télétravail, la demande de bureaux s'est effondrée. On estime à six millions de mètres carrés les surfaces de bureaux vacants pour la seule Ile-de-France, et les professionnels de l'immobilier d'entreprise anticipent une augmentation pour les années à venir. En termes de potentialités, la transformation de bureaux pourrait donc représenter un appoint non négligeable à l'offre de logements.

Pourtant, les opérations de conversion restent rares. Elles se heurtent en effet à des obstacles multiples, au premier rang desquels figure l'écart de valeur (comptable) entre immeubles tertiaires et résidentiels. En outre, les opérations de conversion entraînent une déperdition de surface importante du fait notamment des caractéristiques physiques différentes des immeubles ; le non-assujettissement à la TVA de la location de logements entraîne une perte sèche ; et la refacturation des charges aux locataires est encadrée de façon beaucoup plus stricte pour les baux d'habitation que pour les baux commerciaux. Enfin, La plupart des immeubles de bureaux à convertir ne sont pas complètement vides et les coûts d'éviction des locataires sont difficiles à anticiper. Ajoutons que les maires ne sont pas toujours favorables à ce type d'opérations.

Face à l'urgence sociale que représente la crise du logement dans les zones tendues, il faut encourager cette production. Les obstacles listés peuvent être sinon éliminés, du moins en partie aplanis par des mesures *ad hoc* visant à encourager les propriétaires à vendre en augmentant le coût fiscal de la rétention, à simplifier les procédures d'obtention des autorisations administratives et à inciter les maires à autoriser les conversions. Il serait également pertinent de favoriser les opérations de démolition-reconstruction lorsque leur rendement en termes de surface habitable à produire excède nettement celui d'une opération de conversion.

Chapitre 2 – Aides personnelles : quel avenir ?

Un pilier intangible mais qui s'érode

Instituées comme l'outil principal de financement du logement à la fin des années 1970, les aides personnelles comportaient à l'origine un volet locatif et un volet accession à la propriété. Ne subsiste plus aujourd'hui qu'une aide personnelle aux locataires, octroyée sous seule condition de ressources. L'aide à l'accession, après maints rabotages des barèmes destinés à en maîtriser le coût, finit par être supprimée en 2018. Les aides personnelles locatives restent néanmoins, en termes de dépense publique, le principal pilier de la politique du logement. Cependant la volonté de contenir cette dépense a conduit, malgré les demandes réitérées de revalorisation des représentants des usagers au Conseil national de l'habitat, à de nombreuses modifications de barème qui contribuent à affaiblir leur pouvoir solvabilisateur. Tout laisse donc penser que les aides personnelles ont encore une longue vie devant elles mais que, économies budgétaires obligent, leur efficacité continuera à diminuer progressivement. Malgré cette érosion, il n'existe à notre connaissance aucun projet de réforme. L'idée d'instituer un revenu universel d'activité (RUA) fusionnant l'aide au logement avec d'autres prestations sociales, dans le but de corriger un supposé (mais contesté) effet inflationniste et une mauvaise articulation avec d'autres allocations semble abandonnée.

L'intégration de l'aide personnelle dans un RUA impliquerait notamment la fin du tiers payant (le versement direct de l'aide au bailleur qui ne facture alors au locataire que la part du loyer et des charges non couvertes par l'aide). Les organismes de logement social, pour lesquels

ce versement direct représente une garantie partielle de paiement du loyer, y sont donc opposés.

Étudiants : une réforme impossible ?

Quelles que soient les ressources de leurs parents, les étudiants locataires peuvent bénéficier de l'aide personnelle au logement, calculée sur la base d'un montant de ressources forfaitaire qui dépend de la situation de l'étudiant (boursier ou non) et du type de logement (logement ordinaire ou foyer). Les ressources des parents ne sont pas prises en compte. Le fait qu'un étudiant bénéficie de l'aide n'oblige pas ces derniers à exclure leur enfant de leur déclaration fiscale.

Cette situation a suscité plusieurs projets de réformes. Aucun ne s'est concrétisé par crainte des réactions qu'elles auraient pu susciter. L'enjeu n'est pourtant pas négligeable : un récent rapport parlementaire¹ estime à 400 à 500 millions d'euros les économies qui pourraient résulter de la prise en compte des ressources parentales dans le calcul de l'allocation logement².

Toutefois, comme l'a souligné la Cour des comptes, toute réflexion quant à une possible réforme doit prendre en compte le fait que « l'aide au logement est [...] la principale source de financement des étudiants des classes moyennes et peut être considérée comme une aide à l'autonomie des étudiants. »³ En toute logique, une telle aide devrait logiquement relever d'une autre politique que celle du logement. Cependant, une réforme qui se traduirait par un transfert de dépense et non par une économie nette a fort peu de chance de voir le jour.

Aide à l'accession : sans espoir de retour

L'aide personnelle à l'accession à la propriété a été victime de l'évolution du contexte macro-économique au cours des années 1980 – réduction du taux d'inflation et ralentissement de la croissance des salaires réels – qui a mis à mal les anticipations budgétaires. Un rétablissement de cette aide paraît inenvisageable, alors que la maîtrise de l'inflation est le

¹ Rapport d'information sur la réforme des bourses étudiantes du 11 juin 2025, Thomas Cazenave et Charles Sitzenstuhl, rapporteurs.

² Il est prévu qu'en 2026 (premier projet loi de finances dont il est difficile de connaître le devenir), certains étudiants perdront l'APL. Enfants de familles aisées (au-delà de 3 119 € de revenus mensuels) et étudiants étrangers seront exclus du dispositif, une mesure destinée à réaliser 300 millions d'euros d'économies.

³ « Les aides personnelles au logement », communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat, juillet 2015.

souci principal des banques centrales, que les prix immobiliers ont connu une augmentation considérable et que l'austérité budgétaire est à l'ordre du jour.

En conclusion, il est essentiel de maintenir une aide personnelle affectée dans le secteur locatif, en évitant d'éroder son pouvoir solvabilisateur par de nouvelles mesures dont le seul objet serait d'en limiter le coût. A cet égard, la RLS, qui apparaît comme l'archétype d'une mauvaise réforme, doit être supprimée.

Chapitre 3 – Droit(s) de propriété et (nouveaux) objectifs d'intérêt général ?

Des restrictions aux droits liés à la propriété pourraient-elles être de nature à faciliter l'accès à un logement et, plus largement, à prévenir certaines difficultés dont la multiplication appelle une action publique ?

Quatre thèmes de réflexion semblent s'imposer. Ils concernent la mise en œuvre effective du droit au logement pour tous, les règles de fonctionnement des copropriétés, le droit de l'urbanisme et la fiscalité immobilière.

Une revue rapide des réflexions sur ces différents champs souligne les limites et les difficultés quant aux possibilités effectives de jouer utilement sur ce levier, à l'exception notable de l'outil fiscal, domaine dans lequel des réformes seraient bienvenues.

La reconnaissance du droit au logement pour tous, bien qu'il fasse partie des droits de l'homme, n'est pas entièrement acquise en France. Il ne doit pas être confondu avec le droit au logement opposable (DALO) dont les conditions de mise en œuvre sont définies par la loi. Rendre effectif le droit au logement pour tous supposerait une restriction du droit de propriété qui faciliterait la réquisition de logements inoccupés et permettrait d'empêcher les expulsions. Dans l'état actuel du droit, la réquisition est, certes, possible mais très rarement utilisée. Le droit de propriété constitue à l'évidence dans cette hypothèse un frein à son utilisation, d'où la dénonciation et la controverse autour du sacrosaint droit de propriété.

Dans le régime de la copropriété, chaque copropriétaire dispose des parties privatives comprises dans son lot. Il use et jouit librement des parties privatives et des parties communes (indivises), à la condition toujours de ne porter atteinte ni aux droits des autres copropriétaires ni à la destination de l'immeuble. Le bon fonctionnement d'une copropriété implique notamment que chaque copropriétaire contribue aux frais d'entretien et de

fonctionnement du ou des biens communs. Or il s'avère que, trop souvent, certains d'entre eux ne s'acquittent pas de cette obligation. Le risque est alors que la copropriété entre dans un processus de paupérisation et se retrouve en grave difficulté. Face à l'accroissement du nombre de copropriétés dégradées, le législateur a été contraint par plus ou moins petites touches depuis la loi ALUR et de manière significative depuis la loi « habitat dégradé » de rogner les prérogatives individuelles des co-proprétaires. Faut-il, comme cela est parfois suggéré, aller plus loin et revoir complètement le statut de la copropriété de façon à donner au syndic des pouvoirs décisionnaires ? La question fait débat.

La réglementation du droit de l'urbanisme régit à l'échelle nationale la planification mais également à des échelons « territorialisés » l'occupation et l'utilisation des sols. A ce titre, elle peut être susceptible de restreindre certaines prérogatives attribuées au propriétaire privé, par exemple par la limitation des droits de construire ou par l'institution de servitudes d'utilité publique. L'intérêt général nécessite d'imposer des restrictions, mais les frontières entre dénaturation du droit de propriété et objectifs d'intérêt général restent souvent poreuses. La question de la captation des plus-values foncières, parfois tranchée par le juge, relève également des droits attachés à la propriété.

Ces questions suscitent des controverses et il n'est pas du tout certain que, dans les cas que nous venons de citer, le fait de rogner le droit de propriété débouche sur des avancées significatives. Il est en revanche un domaine, celui de la fiscalité immobilière dans lequel il est plus facile d'agir. La fiscalité constitue incontestablement une restriction au droit de propriété, dans la mesure où elle tend à priver un contribuable de la disposition d'une partie de ses revenus ou de son patrimoine. Dans le régime fiscal en vigueur, l'imposition des mutations des biens immobiliers fait l'objet de critiques récurrentes parce qu'elle pénalise la mobilité, mais aussi en raison de son caractère régressif et du caractère éminemment fluctuant de son produit. A condition d'être équitable, c'est-à-dire source de justice sociale, l'imposition de la détention des biens immobiliers paraît largement préférable à celle des mutations. L'introduction de bases nouvelles répondant à une réalité économique est un préalable pour asseoir une réforme. Quant aux mécanismes possibles de transfert d'une partie du produit de l'impôt des communes « riches » vers les communes « pauvres », ils débouchent nécessairement sur de la complexité et des insatisfactions. L'administration fiscale a toutefois sur ces sujets une grande expérience.

Chapitre 4 – La politique de l'hébergement

Ambitionner que toutes les personnes présentes sur le sol français accèdent à un logement indépendant est un objectif noble mais irréaliste. Il y a plusieurs raisons à cela, d'ordre juridique, financier et comportemental. En premier lieu, le droit au logement opposable, tel qu'il est défini par la loi, ne concerne que les individus en situation régulière. En second lieu, les ménages les plus démunis n'ont pas les moyens de payer un loyer, sauf s'ils peuvent obtenir un logement social très bon marché dont le coût est intégralement pris en charge par l'aide personnelle, mais on sait que le parc social est très loin de pouvoir satisfaire toutes les demandes. Enfin, habiter un logement ordinaire suppose d'être autonome et de se comporter conformément aux normes de la vie en société, condition qui exclut *de facto* les personnes souffrant d'addictions ou de troubles psychiatriques.

Malgré ses acquis, l'expérience du *logement d'abord* ne saurait être la panacée. Sa mise en œuvre – à une échelle jusqu'à présent limitée – n'a du reste pas entraîné une diminution des besoins en places d'hébergement qui, bien au contraire, augmentent à un rythme rapide. Il est vrai que les moyens mis en œuvre n'ont pas été à la hauteur de l'enjeu.

Pour une approche globale et coordonnée

L'accès à un logement des populations hébergées et/ou sans domicile fixe, mais éligibles au logement, suppose une meilleure cohérence entre les politiques du logement et les autres politiques publiques. De façon générale, l'hébergement en France, à l'instar d'autres politiques concernant les populations aux marges de la société, souffre d'une absence de stratégie au long cours et de moyens adaptés. L'hébergement d'urgence présente la spécificité de recevoir l'ensemble des laissés pour compte des autres politiques publiques : l'éducation, le logement social, la santé publique, l'accès au séjour, l'insertion, etc. Des politiques comme celles de la psychiatrie, des urgences hospitalières, ou de l'aide sociale à l'enfance (qu'un récent rapport parlementaire voit "dans le gouffre"⁴) précipitent l'aggravation du nombre de sans-abris.

Les départements financent, eux, les politiques publiques du handicap et d'aide sociale à l'enfance et il arrive que les villes financent de l'hébergement, mais avant tout pour compenser ce qu'elles estiment être des carences de l'État plutôt que dans un schéma

⁴ [Le dernier rapport parlementaire sur l'Aide sociale à l'enfance dresse un bilan alarmant de la situation des enfants placés et des jeunes mineurs non accompagnés. – Santé-Environnement-Politique](#)

organisé. Et même si le parc d'hébergement généraliste d'urgence est celui qui augmente le plus sur la période étudiée par la Cour des comptes, il est loin de répondre en ordre de grandeur à la mesure des enjeux. La Cour relève également une « insuffisance chronique de la budgétisation » et une dégradation de la qualité de l'accompagnement social au profit de dispositifs nécessitant peu de travailleurs sociaux, comme des places d'hôtels et déplore le manque de moyens d'évaluation et de contrôle quant à la solidité et la qualité des intervenants. Cependant, des contrôles, pour être utiles, nécessitent avant tout un cahier des charges clairs, et de s'assurer des moyens suffisants pour le mettre en œuvre.

Préconisations

Une politique du « Logement d'abord » peut être efficace pour réduire le nombre de sans-domicile à condition qu'elle aille de pair avec un accompagnement social pérenne et adapté à des situations et parcours personnels souvent compliqués, nécessitant un accès aux soins et à des lieux de sociabilité où l'on se sent en sécurité. Or, le principe d'ajustement du niveau d'accompagnement aux besoins du ménage peine à se généraliser, faute notamment à la rigidité des financements standardisés selon le type d'hébergement et le manque de fongibilité des enveloppes financières d'accompagnement selon les profils de publics et les financeurs.

La politique du logement d'abord a également été l'occasion pour l'État d'impliquer les collectivités dans la co-construction de plans locaux de lutte contre le sans-abrisme : bien que la très grande majorité des financements proviennent de l'État⁵, cette articulation doit permettre de mieux faire le lien entre les outils de l'État, les PDLHPD départementaux, et les politiques de l'habitat des intercommunalités. Sur le terrain, si la programmation des logements s'est améliorée, la programmation des places d'hébergement, elle, reste un impensé. En outre, il importe :

- d'améliorer la connaissance du nombre de sans-domicile et la diversité de leurs situations en les intégrant dans les enquêtes INSEE et en adoptant la loi votée par le Sénat en janvier 2024, loi généralisant les nuits de la solidarité aux communes de plus de 100 000 habitants ;

⁵ https://www.lemonde.fr/societe/article/2025/03/26/hebergement-d-urgence-l-etat-condamne-a-rembourser-la-ville-de-grenoble_6586531_3224.htm

- de poursuivre le développement du logement social, dont le modèle généraliste doit inclure des logements à destination des ménages aux faibles revenus ;
- d'impliquer mieux les bailleurs sociaux dans les politiques de logement d'abord d'une part, et d'hébergement de l'autre, en utilisant par exemple des logements sociaux le temps que les titres de séjour soient délivrés et que les personnes soient régularisées et puissent travailler ;
- d'impliquer les collectivités en incluant dans leurs objectifs de logement un pourcentage de logements issus de la politique du "Logement d'abord" (intermédiation locative, logement social familial, pensions de famille...).

Chapitre 5 – Décentraliser ou pas la compétence logement : des aménagements plutôt que le grand soir

Construite dans l'après-guerre, la politique du logement est à l'origine mise en œuvre par l'État et ses services déconcentrés. La prééminence de l'État demeure après les lois de décentralisation des années 1980. Dans le domaine du logement, seules les compétences relatives à l'urbanisme et à l'aménagement ont en effet été transférées aux collectivités territoriales, en l'occurrence les communes.

Des compétences partagées de facto

Cependant, le regroupement des services déconcentrés de l'État et la réduction d'effectifs qui en résulte entraînent une diminution de leur capacité d'action, alors que les grandes communautés de communes (communautés urbaines et d'agglomérations, puis métropoles) se dotent de services de l'habitat de plus en plus musclés, grâce notamment au transfert de personnels. De sorte qu'aujourd'hui, si la compétence (au sens juridique) logement reste à l'État, les compétences (en termes de personnels) sont plutôt dans les grandes communautés de communes. Et c'est sans doute au nom du réalisme que commande cette situation nouvelle qu'en 2004 une loi autorise, sous certaines conditions, la délégation aux collectivités territoriales de l'attribution des aides à la pierre. Par cette décision, l'État reconnaît implicitement que le niveau pertinent pour définir et mettre en œuvre des politiques locales de l'habitat est celui des intercommunalités.

Un nouveau pas de la décentralisation de la politique du logement supposerait de corriger au préalable l'erreur du transfert de l'urbanisme et de l'aménagement aux communes en 1983, afin que soit établie une cohérence globale des compétences. La situation a, certes, évolué depuis lors : les programmes locaux de l'habitat (PLH) sont intercommunaux, les plans locaux d'urbanisme le sont devenus (PLU-I) et le statut d'autorité organisatrice de l'habitat est réservé aux intercommunalités. Toutefois, l'octroi du permis de construire est resté du ressort du maire, les tentatives de transférer ce pouvoir aux intercommunalités ayant échoué en raison de l'opposition du Sénat. Une évolution sur ce point paraît une hypothèse hautement improbable. Une autre option s'impose donc.

Des responsabilités accrues pour les intercommunalités sans décentralisation formelle

Faut-il donc inaugurer une nouvelle étape de la décentralisation en dotant les collectivités locales – et si oui, lesquelles ? – de nouvelles compétences en matière de politique du logement ?

L'association des maires de France (AMF) y est fermement opposée. Elle se contente de propositions, plutôt floues, qui semblent faire fonction d'un écran de fumée (on y trouve notamment le serpent de mer de la lutte contre les logements vacants, dont nous avons dit plus haut l'inanité). Elle défend une vision communaliste, pour une échelle d'intervention locale qui n'est pas la plus efficace pour les politiques publiques surtout pour les petites communes.

C'est ce que confirme l'analyse de de la Cour des comptes⁶, qui a formulé les propositions suivantes :

- mieux coordonner l'action des intervenants publics afin qu'ils partagent davantage leurs données sur lesquelles ils fondent leurs actions ;
- renforcer les observatoires locaux des loyers dont les résultats sont en deçà des objectifs affichés ;
- renforcer le pilotage local de la politique du logement en faisant des intercommunalités le cadre naturel de l'adaptation des politiques nationales aux territoires et prévoir la mise

⁶ Cour des comptes, Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis, notes thématiques, 2023.

en œuvre d'outils susceptibles de déroger aux règles nationales si la démonstration de leur intérêt est faite ;

- confier aux intercommunalités l'attribution des permis de construire et l'agrément des constructions de logements sociaux.

Dans cette perspective la Cour des comptes considère que l'État devrait resserrer ses actions autour d'objectifs stratégiques et d'intervention lors de crises de grande ampleur telle celle de 2008.

Ces propositions vont dans le sens des inflexions apportées par les gouvernements successifs à l'organisation de la politique du logement. La succession des lois relatives au logement (ALUR, Egalité et citoyenneté, ELAN, 4D) ces dix dernières années ne s'est pas traduite par une décentralisation de la politique du logement, l'État ayant manifestement choisi de ne pas abandonner sa prééminence et d'éviter d'impulser des changements à l'issue incertaine. Toutefois, nonobstant ce statu quo juridique, il n'a cessé de conforter le rôle des intercommunalités dans la politique du logement. Cette voie, qui nous semble être la bonne, pourrait être poursuivie.

Pour renforcer la cohérence et la force de la politique du logement il pourrait également être utile de :

- développer les politiques d'aménagement à partir des intercommunalités pour donner de la cohérence au tissu urbain et agir sur les déséquilibres (densité, nature du bâti, occupation sociale) du territoire
- faire élire le président de l'intercommunalité au suffrage universel pour lui assurer la légitimité nécessaire pour agir librement et en toute transparence ;
- confier les attributions de logements sociaux (hors contingent de l'État) aux intercommunalités afin de pouvoir corriger les déséquilibres de peuplement des territoires et produire de la mixité sociale. C'est une option bien préférable à celle de l'échelle communale qui, outre des risques évidents de clientélisme, contribuerait selon toute probabilité à renforcer une forme de séparatisme de la part des communes n'accueillant pas assez de logements sociaux, ainsi que les inégalités entre les communes d'une même agglomération.

L'ensemble de ces mesures permettrait de lutter contre un mal français profond : l'émiettement de l'action publique (on ne sait plus qui fait quoi) en confiant les politiques d'aménagement et de logement au niveau intercommunal.

Parallèlement, les actuelles compétences de l'État devraient être consolidées : l'hébergement d'urgence, les aides personnelles, le soutien au secteur locatif social, le fonds national des aides à la pierre (FNAP)

Dans cette configuration, la politique du logement serait incontestablement plus efficace qu'elle ne l'est aujourd'hui.

II – Cinq axes prioritaires de réforme

A la lumière des constats et analyses développés en partie introductive, le groupe logement de Terra Nova, parmi les propositions débattues tout au long d'une année de travail, a retenu cinq axes de réforme, qui font l'objet de cinq autres chapitres.

Trois d'entre eux sont consacrés au développement de l'offre locative. Le chapitre 6 souligne l'importance du secteur locatif social, dont le modèle a fait ses preuves mais n'est pas exempt de défauts qu'il convient de corriger ; doit en outre être protégé contre certains dangers, à commencer par les ponctions financières de l'État qui hypothèquent sa capacité d'investissement. Le chapitre 7 examine la situation d'Action logement et suggère de réformer son organisation, dans le but de rendre plus efficace l'emploi des fonds qu'il gère. Le chapitre 8 s'intéresse aux moyens de développer l'offre locative privée : il préconise la création d'un statut fiscal du bailleur privé cohérent avec le caractère économique de cette activité et d'acclimater dans l'hexagone le statut des coopératives locatives.

Le chapitre 9 réexamine les fondements et l'efficacité des aides à l'accession à la propriété. Il suggère de les recentrer autour de deux axes : une aide ciblée sur les zones à prix bas ; une accession progressive pour ménages modestes, avec dissociation du foncier et du bâti.

Le dixième et dernier chapitre concerne la rénovation énergétique des logements. Il faut à l'avenir privilégier les énergies décarbonées plutôt que les investissements non rentables, tout en engageant une lutte effective contre la précarité énergétique.

Chapitre 6 – Logement social : un modèle à conforter

La France a la chance de disposer d'un important parc de logements sociaux. Longtemps critiquée comme anachronique ou contraire aux lois du marché, cette forte présence du logement social⁷ tend à présent à devenir une référence : les institutions européennes notamment y voient une solution à une crise du logement qui s'intensifie dans la quasi-totalité des pays de l'Union et y consacrent actuellement des réflexions.

Poursuivre le développement de ce parc et améliorer sa répartition géographique

La première nécessité est le développement d'un important parc à loyers modérés et la correction des différences spatiales : pour des raisons historiques, ces logements sont concentrés dans certaines zones et certaines communes sont réticentes à en accueillir sur leur territoire. Cet objectif implique le maintien à haut niveau de la production, qu'il s'agisse de construction neuve ou d'acquisition-amélioration d'immeubles existants, ce qui impose la mobilisation de moyens financiers importants. La réduction de loyer de solidarité (RLS) a de ce point de vue un effet négatif dont les conséquences vont se faire sentir dans le temps long. A moyen terme, la suppression pure et simple de la RLS, dont la complexité est en outre fortement consommatrice de moyens, paraît indispensable.

Le deuxième aspect de ce problème majeur reste celui de la concentration géographique de logements locatifs sociaux dans les quartiers⁸, contre laquelle la politique de rénovation urbaine s'avère insuffisamment efficace : du fait des oppositions des élus locaux⁹, on n'est pas allé au bout de la logique qui voulait que, dans des quartiers plus que majoritairement, voire exclusivement HLM, l'on ne reconstruise sur place aucun logement social, la reconstitution de l'offre se faisant ailleurs (dans d'autres quartiers ou dans les autres communes de l'agglomération).

Une politique des loyers cohérente

Le niveau des loyers des logements sociaux reste marqué par leur époque de construction. Du fait de l'évolution des conditions de financement et des coûts, les loyers des logements construits avant 1980 restent largement inférieurs à ceux des logements plus récents, sans

⁷ Y compris sa composante logement intermédiaire avec les PLS (prêt locatif social) et PLI (prêt locatif intermédiaire).

⁸ Dits de la politique de la ville

⁹ Qui ne font que traduire l'opposition de leurs électeurs.

que la différence soit forcément justifiée par une différence de qualité du bâti, du confort ou de la localisation.

La nécessité d'une remise à plat et le souci de préserver la capacité d'investissement des organismes plaident pour la mise en place d'une nouvelle matrice des loyers qui pourrait se faire au gré des rotations des locataires, ce qui pourra s'avérer assez long dans certains territoires compte tenu de la faible mobilité. Il n'est en effet pas pensable de modifier brutalement les loyers des locataires en place, sauf à accepter de susciter l'incompréhension et, dans de nombreux cas, des difficultés financières.

Réaffirmer et adapter le principe du droit au maintien dans les lieux

Le principe du droit au maintien dans les lieux doit clairement être réaffirmé, car il s'agit là d'une protection apportée à des ménages menacés par la faiblesse et la précarité de leurs revenus. Néanmoins, il convient de mieux le conjuguer avec les nécessités d'une plus grande mobilité des ménages dans le parc, ne serait-ce que pour mieux adapter la taille des logements occupés à la taille des familles, qui se réduit dans le temps avec le vieillissement des occupants. Le respect du droit au maintien dans les lieux doit de plus en plus s'entendre comme le droit au maintien dans le parc social plutôt que dans un logement donné.

Vers un statut unique des organismes

La question des acteurs du logement social a été abordée par les pouvoirs publics à travers les opérations de regroupements d'organismes, c'est-à-dire sous l'angle de la taille, censée¹⁰ recouvrir la question de l'efficacité. Une réflexion autour d'un statut réformé et uniformisé des organismes et de leur gouvernance¹¹ permettrait d'ouvrir la gamme des services, en termes d'accompagnement social (à travers l'aide à l'insertion, le soutien scolaire...) offerts aux locataires et aux acteurs locaux, en fonction des besoins des territoires et de manière coordonnée entre organismes.

¹⁰ A tort !

¹¹ Autour d'un statut sui generis sans but lucratif

Chapitre 7 – Le devenir d’Action Logement : accélérer vers l’impasse ou engager la rupture ?

La participation des employeurs à l’effort de construction (PEEC) constitue l’une des principales sources de financement du logement locatif social. En contrepartie, les employeurs cotisants bénéficient, pour leurs salariés, de quotas de logements réservés. Le lien emploi-logement, ADN d’Action Logement, s’est toutefois distendu avec le temps, l’État ayant pris l’habitude de « se servir » en imposant à Action Logement de financer des pans entiers de sa politique du logement. Cette dérive conduit les entreprises cotisantes à s’interroger sur la justification de leur participation et craignent que chaque projet de loi de finances devienne l’occasion d’une nouvelle ponction des ressources du groupe par l’État.

Pour toutes ces raisons, une rupture s’impose. Il convient de s’interroger sur l’efficacité des divers emplois et, le cas échéant, de privilégier les plus utiles. Il est également nécessaire d’envisager une nouvelle organisation de la gestion de la collecte et de l’emploi des fonds, susceptible de préserver Action Logement des ingérences excessives de l’État.

Se concentrer sur les emplois utiles

Les aides au développement de l’offre de logement HLM doivent être préservées. Il en va de même des subventions versées à l’ANRU qu’il conviendra de réserver en priorité au logement. Il importe toutefois que ce soutien à l’ANRU soit plafonné et conditionné au respect par l’État de ses propres engagements de financement de l’agence.

Concernant les autres emplois, compte tenu de la priorité affichée pour le développement du logement abordable, il est proposé de supprimer toutes les aides à l’accession accordées par Action Logement. Distribuées sous forme de prêts à bas taux, elles ont perdu en effet une grande part de leur efficacité du fait de la baisse, depuis les années 1990, des taux d’intérêt de marché et de la faible durée des prêts. On peut de même s’interroger sur le bienfondé de maintenir les aides à la mobilité.

Il faut de même mettre fin à la tendance à l’élargissement engagé depuis 2017 de la garantie locative Visale. Pour être réellement efficace, ce dispositif doit se concentrer sur les publics cibles pour leur faciliter l’accès à l’emploi privé, selon le principe de la discrimination positive.

Plus de pouvoirs aux partenaires sociaux

S'agissant de la gouvernance de la PEEC, la création d'une fondation reconnue d'utilité publique au statut sui generis paraît l'option à privilégier. Le statut de fondation présente un double avantage :

- les fonds d'une fondation ne peuvent être utilisés que pour des emplois entrant dans son objet, en l'occurrence le logement. La cession d'actifs n'est donc nullement impossible, qu'il s'agisse de logements HLM ou plus encore de logements dits intermédiaires. L'obligation porte sur le réemploi de ces fonds dans le secteur du logement ;
- les fonds disponibles de la Fondation ne peuvent être ni prélevés, ni détournés, interdisant de facto tout risque de « privatisation » ou de « nationalisation » ce qui évite toute ponction de l'État pour son budget général.

Le CA de la Fondation doit évidemment donner une place prioritaire aux partenaires sociaux mais accorder aussi une représentation significative au monde HLM et aux collectivités locales, gage d'un réel partenariat au sein d'une gouvernance collégiale.

Il ne s'agit pas à l'évidence pour les partenaires sociaux d'occulter les besoins liés à la solidarité, ce qui se traduira par une participation d'Action Logement au financement de politiques publiques, comme l'ANRU par exemple. Mais il s'agit bien de conserver le contrôle pour partie, et pour partie seulement, des emplois du 1 % Logement afin de préserver ce qu'ils considèrent être sa finalité première : le logement des actifs.

Chapitre 8 – Comment élargir l’offre locative

La France s’enorgueillit, à juste titre selon nous, des effets bénéfiques d’un bon équilibre entre les statuts d’occupation¹², un atout notamment pour permettre l’accès des jeunes à un premier logement. Cet avantage repose notamment, pour ne pas dire principalement, sur l’existence d’un parc locatif privé important.

C’est toutefois au prix d’avantages fiscaux à l’investissement que l’offre locative privée a pu se maintenir à un niveau acceptable. Le régime dérogatoire, qui a perduré sous des formes diverses durant une quarantaine d’années, permettait de compenser, pour les nouveaux investisseurs, l’excessive lourdeur de la fiscalité locative. Il a toutefois été supprimé à la fin de 2024 et le risque est grand qu’en l’absence de mesures appropriées cette suppression se traduise par une diminution de l’offre.

Pour une taxation obéissant à la logique économique

Pour mettre fin aux effets délétères d’une fiscalité confiscatoire et inéquitable, nous proposons de créer un statut fiscal du bailleur privé qui reconnaisse la location de logements comme une activité économique à part entière – la production du service de logement – plutôt que d’assimiler les bailleurs à des rentiers. Concrètement, il s’agit d’introduire l’amortissement des investissements immobiliers, de poser le principe¹³, pour les locations de longue durée, du droit à l’imputation des déficits fonciers sur le revenu global dans le calcul du revenu fiscal et de réviser le mode de calcul des plus-values immobilières.

Cette voie de réforme doit, pour des raisons évidentes de coût, être progressive et ne s’appliquer qu’aux flux entrants, aussi bien aux logements neufs qu’aux logements existants.

S’agissant du régime de taxation des plus-values, la logique consisterait à généraliser le régime des plus-values professionnelles (soit prix de cession – valeur d’origine du bien moins

¹² En 2024, on dénombrait 57 % de propriétaires, près de 23 % de locataires dans le parc privé et un peu plus de 17 % dans le parc social. Ces proportions sont stables depuis le début du siècle même si le phénomène majeur est l’accroissement de la propriété occupante, au détriment du locatif privé et des « autres statuts », notamment des ménages logés gratuitement. Contrairement à certains de ses voisins, comme le Royaume-Uni ou l’Espagne, qui ont longtemps misé sur le « tous propriétaires », la France met en œuvre une politique tendant à préserver la diversité de l’offre de logements. Si l’effort porte prioritairement sur le locatif social, le parc locatif privé, qui avait régressé à partir des années 1970, en raison du retrait des investisseurs institutionnels, a retrouvé grâce aux incitations fiscales une place conforme aux besoins des ménages mobiles et de ceux dont les ressources ne leur permettent pas d’envisager d’accéder à la propriété

¹³ Ou a minima de majorer le montant du déficit imputable sur le revenu global, par exemple de 10 700 à 40 000 comme le préconisent dans un rapport parlementaire de juin 2025 MM MP Daubresse et M Cosson. Voir Claire Ané, Des « Mesures-chocs » proposées pour relancer l’investissement Locatif. Le Monde du 1^{er} juillet 2025

amortissements) avec toutefois, en s'inspirant du modèle allemand, une exonération des plus-values de cession après une certaine durée de détention. Cela revient à considérer que les plus-values de long terme ne sont pas imposables, S'agissant enfin du droit à l'imputation des déficits fonciers sur le revenu global, compte tenu du barème progressif et pour éviter de trop favoriser les hauts revenus, l'instauration d'une réduction d'impôt à un taux à déterminer du montant du déficit imputable paraît l'option à retenir.

Élargir l'offre de logements en acclimatant le statut des coopératives

Le recul de la part des propriétaires occupants, qui n'est pas spécifique à la France¹⁴, traduit la difficulté accrue d'accéder à la propriété pour les ménages modestes, s'ils ne sont pas en mesure de bénéficier d'une aide familiale pour constituer leur apport personnel.

Les coopératives de logement, aujourd'hui totalement absentes en France, constituent une réponse adaptée. Il existe, certes, dans notre pays des organismes dénommés coopératives. Leur rôle dans l'offre locative est cependant marginal, contrairement à celui, très significatif, des coopératives allemandes, suisses ou autrichiennes. Le développement d'un secteur coopératif pourrait contribuer à créer un secteur locatif intermédiaire important en mobilisant l'épargne des particuliers.

L'originalité principale du financement, incongrue pour les Français, réside dans la participation conséquente des coopérateurs, dont l'apport représente une part importante (environ 10 %) du coût total des opérations. Ils apportent ainsi l'essentiel des fonds propres. En contrepartie, ils bénéficient d'un bail perpétuel à loyer maîtrisé.

Ce schéma présente un double avantage. Il permet au ménage de se loger durablement à un coût abordable, alors qu'à localisation identique, il n'aurait pas les moyens d'accéder à la propriété et devrait payer un loyer plus élevé et croissant dans le secteur libre. De plus, il fonctionne avec un minimum d'aide publique.

L'implantation en France d'un tel modèle analogue pourrait apporter une solution durable au développement de l'offre locative intermédiaire.

¹⁴ On l'observe également, et même avec parfois une plus grande amplitude, dans d'autres pays, notamment au Royaume-Uni.

Chapitre 9 – Pour un soutien raisonné à l’accession à la propriété

L’accession à la propriété correspond à une aspiration largement majoritaire et participe de la prédilection des Français pour la maison individuelle. Force est cependant de reconnaître qu’aujourd’hui, les divers arguments mobilisés pour justifier une telle politique n’emportent pas la conviction. Dans une période de crise immobilière qui a vu les prix de l’immobilier s’envoler et dans un contexte budgétaire très contraint qui risque de s’aggraver, il importe de redéfinir nos priorités plutôt que d’éparpiller inefficacement nos moyens. Le soutien à l’accession à la propriété doit-il être maintenu et, si oui, pour quel objectif et avec quels moyens ?

Dans les métropoles et, plus généralement, les zones tendues, du fait du niveau atteint par les prix immobiliers le prêt à taux zéro ne suffit plus pour permettre à un ménage à revenu moyen de devenir propriétaire s’il ne dispose pas d’un apport personnel très conséquent. Faute d’une épargne préalable suffisante, c’est le plus souvent une aide familiale qui permet de constituer cet apport. L’aide publique ne constitue dans ce cas qu’un appoint non décisif : on parle dans ce cas d’effet d’aubaine.

Les autres dispositifs d’aide existants, le PSLA et le BRS, s’ils ne prêtent pas le flanc à l’accusation d’effet d’aubaine, ont un autre inconvénient : leur coût unitaire très élevé, ce qui pose la question de la sélection des bénéficiaires et interdit, pour une raison de coût, leur utilisation à grande échelle. Le PSLA, en outre, destiné en principe à l’accession progressive à la propriété, a été détourné de son objet par la réduction excessive et quasi systématique de la période locative.

Pour éviter ces écueils, nous proposons un dispositif de soutien à l’accession géographiquement et socialement ciblé prenant en compte les objectifs de sobriété foncière et de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). C’est pourquoi, sans exclure la construction neuve, ce dispositif vise également à favoriser une meilleure utilisation du parc existant en encourageant l’acquisition-amélioration par une aide fortement solvabilisatrice.

Un PTZ ciblé géographiquement.

Le choix temporaire de 2024, à savoir un PTZ limité aux zones tendues (Abis, A et B1), en excluant par ailleurs les logements individuels apparaît aux antipodes du bon choix. Face aux doutes sur l’efficacité et l’intérêt des aides à l’accession à la propriété, à la difficulté d’un consensus sur le ciblage de ces aides et au coût supporté par la collectivité pour soutenir ce

qui reste une démarche de constitution de patrimoine individuel, il semble légitime de maintenir un PTZ recentré, réservé aux seuls primo-accédants¹⁵ avec un ciblage géographique sur les zones les moins chères, dont le périmètre reste à définir. Cette aide serait ouverte indifféremment au logement neuf collectif et individuel (ce qui correspond aux choix des ménages et à la recherche du meilleur prix) et au logement existant avec obligation de réalisation de travaux, notamment énergétiques.

La caractéristique de ce PTZ nouveau ciblé géographiquement et socialement serait un différé long calqué sur la durée du principal sans pouvoir excéder 20 ans.

Un régime social d'accession partielle à la propriété, selon l'exemple britannique

L'effet déclencheur de l'aide est d'autant plus important que les aides ciblent des ménages plus modestes. Or la part des ménages pauvres et modestes (déciles de niveau de vie 1 à 3) dans les projets d'accession est en baisse depuis plusieurs années,

A l'attention de ces ménages, nous proposons de créer un régime d'accession sociale évolutive nettement ciblé en termes de revenu, calqué sur le modèle du *shared-ownership*, avec fractionnement de la propriété (sur le modèle du BRS), nettement moins coûteux en aides publiques¹⁶ que les BRS et les PSLA. Comme le *shared ownership*, il permettrait aux bénéficiaires d'augmenter à leur rythme leur part de propriété et pourrait être réversible.

Chapitre 10 – Quelle politique de transition énergétique dans les bâtiments résidentiels ?

Malgré un volume croissant de travaux réalisés sur le parc, les objectifs globaux de réduction des émissions des gaz à effet de serre (GES) à l'horizon 2050 n'ont guère de chances d'être atteints. Force est en effet de reconnaître que ces objectifs apparaissent irréalistes au regard des réalisations effectives et que, de plus, les moyens mis en œuvre sont loin d'avoir l'efficacité souhaitée.

¹⁵ La définition actuelle est « toute personne n'ayant pas été propriétaire de sa résidence principale au cours des deux dernières années ».

¹⁶ Ce type de formules a pour caractéristique de répartir le financement des opérations entre le futur occupant du logement (qu'on l'appelle propriétaire ou locataire), la puissance publique par le biais des aides et d'autres partenaires (organismes de logement social, OFS, CLT, coopératives) qui font appel au crédit.

La politique dite d'économie d'énergie dans le bâti existant repose sur des prémisses largement erronées. S'agissant du montant des économies réelles associées à tels ou tels travaux, le décalage est considérable entre la réalité et les dires d'experts.

De plus, même sans effet rebond, le prix de l'énergie actuel n'assure que pour un nombre restreint de travaux des temps de retour sur investissement acceptables.

Enfin, la préférence à donner aux rénovations globales – aujourd'hui admise de tous ou presque -conduit à des volumes de travaux conséquents qui viennent renchérir massivement le coût des opérations, dont la réalisation se heurte à la capacité financière des ménages.

Ces difficultés, en général et en cas de rénovation globale en particulier, se trouvent accentuées dans le cas des immeubles en copropriété qui représentent environ un tiers des résidences principales, soit plus de 10 millions de logements.

Priorité à l'électricité décarbonée

L'objectif premier doit être de réduire nos émissions de GES. Pour ce faire, il faut promouvoir le chauffage électrique décarboné dans l'ensemble du parc et viser la suppression de toutes les utilisations d'énergie fossile.

Pour atteindre un tel objectif, les moyens à mettre en œuvre sont les suivants :

- développer la production d'énergie électrique décarbonée pour assurer l'accès de tous à ce type d'énergie, notamment via le nucléaire et le photovoltaïque ;
- taxer progressivement mais lourdement l'utilisation des énergies fossiles pour le chauffage, en instaurant une taxe carbone en lieu et place des certificats d'économie d'énergie, dont l'efficacité est questionnée et qui donnent lieu à des abus, en s'assurant que le produit de cette taxe serve exclusivement à subventionner la réalisation de travaux.

Un soutien réaliste à une performance énergétique renforcée dans les passoires thermiques

Une politique de soutien massif aux travaux recentrée sur la rénovation des logements occupés par des personnes en situation de précarité énergétique s'impose, sur la base d'une liste limitée d'interventions pour éviter certaines dérives. Pour être efficace, cette politique suppose néanmoins que soient réunis les trois conditions suivantes.

- Un DPE fiable

Malgré des changements, le DPE ne permet pas d'évaluer de façon incontestable la performance énergétique et l'efficacité des travaux visant à l'améliorer. Jusqu'ici aucun pays n'a trouvé de solution à cet épineux problème. Les recherches en ce sens doivent être poursuivies.

- Organiser la montée en gamme des compétences des acteurs professionnels

Il est en outre indispensable que soit mis en place un plan national de recherche et des financements spécifiques pour des projets développant des méthodologies et des solutions industrielles innovantes et durables destinées aux marchés de la rénovation énergétique.

- Des aides adaptées

Pour les ménages modestes, des subventions sont nécessaires pour inciter aux travaux. Les aides doivent être fortement modulées en fonction de la performance thermique des logements. L'efficacité plaide pour limiter les aides aux logements de faible qualité thermique (catégories E, F G). Le montant des aides consacrées à ce type d'intervention serait fixé en fonction du produit de la taxe carbone non consommée par les opérations de soutien à l'éradication de l'utilisation des énergies fossiles pour le chauffage.

Chapitre 0

Pour une refondation de la politique du logement

Jean Bosvieux, Bernard Coloos et le groupe logement de Terra Nova

Malgré une période de désaffection gouvernementale depuis 2017, à l'exception du prisme budgétaire, le sujet du logement demeure en France, aujourd'hui plus que jamais, un sujet de préoccupation majeure pour les ménages. Il en va de même dans les autres pays de l'Union européenne, comme en témoigne la création d'un commissariat européen consacré à ce sujet.

L'objectif premier d'une politique du logement est d'assurer des conditions convenables de logement à la population, en palliant les éventuelles défaillances du marché¹⁷.

D'une part, en effet, le logement est loin d'obéir à des logiques de marché : c'est un bien atypique, à la fois bien d'usage et bien d'investissement, non reproductible car localisé et immobile, générant une rente foncière. D'autre part, le marché du logement présente à la fois une certaine rigidité – la fiscalité privilégie le statut de propriétaire, les droits des locataires, notamment HLM, sont protégés – et une opacité - les biens n'étant pas toujours comparables, les prix ne donnent pas une vision exhaustive du marché. Une réglementation profuse vise à compenser cette rigidité et cette opacité mais contribue parfois à les aggraver.

De fait, une fraction importante des ménages peine à se loger conformément à ses aspirations. Après plus un demi-siècle d'amélioration continue, le nombre de ménages mal logés tend à augmenter, de même que celui des personnes sans domicile. Pour les jeunes adultes, la difficulté d'accéder à un logement indépendant s'accroît. Selon que l'objectif assigné à la politique du logement est de maintenir les conditions de logement actuelles ou d'éliminer aussi le mal logement, les conséquences seront différentes. Dans le premier cas, il s'agira de développer l'offre adaptée quantitativement et qualitativement ; dans le second, de prévenir les expulsions, de favoriser l'offre abordable, de lutter contre les conditions de logement indignes.

Pour favoriser une meilleure adéquation offre-demande, la politique du logement utilise traditionnellement deux voies :

- la solvabilisation de la demande de logements via le versement de prestations sociales (les aides personnelles au logement) qui permettent de faciliter l'accès au marché des personnes modestes ou défavorisées ;

¹⁷ Voir en particulier loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Elle précise dans son article 1 que « Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation ».

- le développement de l'offre de logements « abordable » (i.e. compatible avec les revenus des ménages) grâce à différentes aides aux bailleurs, à l'accession à la propriété, aux propriétaires occupants ou à l'investissement locatif via des prêts à taux réduit, diverses primes et aides fiscales. Cette voie vise à fluidifier ce marché avec l'hypothèse sous-jacente – mais discutable - que cette extension du marché favorisera une meilleure maîtrise des prix.

En pratique, elle combine en France les deux approches, donne lieu à une intense production législative¹⁸ et à des débats sur son efficacité, son coût étant souvent jugé trop élevé au regard des standards européens¹⁹ : 43,5 Mds€ en 2023 soit 1,5 % du PIB dont 20 Mds€ d'aides à la personne (dont bénéficient 6 millions de ménages) et 15 Mds€ d'avantages fiscaux²⁰. En complément, les politiques publiques s'attachent à optimiser la gestion du stock de logements existants en pesant sur le comportement des acteurs : encadrement des loyers, lutte contre la vacance, règles d'attribution des logements sociaux par exemple. Ces mécanismes n'ont pas pour effet d'augmenter l'offre mais de réguler son utilisation.

1 – Les fondements de la politique du logement

La politique française du logement repose sur des bases définies à la fin des années 1970 (voir la chronologie en annexe). La crise quantitative, qui avait motivé l'appel de l'abbé Pierre en 1954, étant alors considérée comme jugulée, l'accent était mis sur l'amélioration du parc existant, qui comptait encore une part très importante de logements inconfortables, voire insalubres. L'outil privilégié pour atteindre les objectifs visés était les aides personnelles, destinées à promouvoir simultanément l'accession à la propriété et l'accès au parc locatif, qui étaient supposées se substituer, à terme rapproché, à l'aide à la pierre. Réservées à l'origine, en locatif, aux familles avec enfants et aux chômeurs, elles devaient être étendues, à terme, à tous les locataires et accédants sous seule condition de ressources.

Ces choix reposaient sur une hypothèse forte, à savoir que, comme au cours des Trente Glorieuses, les revenus réels des ménages continueraient durablement à croître à un rythme élevé. On sait qu'il n'en a rien été. Si les aides personnelles locatives ont effectivement été

¹⁸ Avec notamment forte abondance de normes

¹⁹ Voir Jean-Claude Driant, Les politiques du logement et de l'habitat, 2015, La Documentation Française, collection « les Études ».

²⁰ Qui compensent pour partie les 96,7 milliards d'euros (Md€) de prélèvements en 2023 sur le logement (hors taxe d'habitation sur les résidences principales et droits de mutation à titre gratuit).

étendues à l'ensemble des locataires (sous conditions de ressources), en accession à la propriété elles ont été progressivement rognées en réaction à l'explosion de leur coût, pour finalement être supprimées. L'aide à la pierre a perduré et elle est demeurée indispensable à la poursuite de la construction de logements sociaux et à l'accession sociale à la propriété.

Malgré ces difficultés, cette politique a porté ses fruits. Les conditions de logement se sont considérablement améliorées²¹ : les logements sans sanitaires ont progressivement disparu, le chauffage central s'est largement diffusé et la surface habitable par personne a augmenté de façon continue. Les normes de confort sont devenues plus exigeantes et la part des logements surpeuplés a baissé jusqu'au milieu des années 1990. La part de propriétaires a crû de 10 points pour friser 60 % dans les années 2010.

Cependant, les conditions d'accès au logement vont se dégrader à partir de la fin du siècle dernier. La cause principale est l'augmentation des prix immobiliers, favorisée par la baisse des taux d'intérêt et une politique monétaire très expansionniste. Selon l'indice Notaires-Insee, le prix au mètre carré des logements, évalué d'après les transactions de logements existants, a triplé entre 1996 et 2005²². En conséquence, les accédants à la propriété s'endettent plus lourdement et sur une longue durée. Dans les marchés tendus, il est devenu de plus en plus difficile de devenir propriétaire sans une aide familiale substantielle, ce qui exclut une large part des jeunes ménages qui ne sont pas issus de familles aisées. Dans les métropoles et zones touristiques, seule l'accession dans le neuf en zone péri-urbaine demeure abordable en raison de coûts fonciers relativement peu élevés, mais cette option se heurte à deux obstacles : l'objectif de sobriété foncière qui vise à limiter la construction sur des terrains non urbanisés et le coût des déplacements qui résultent de l'éloignement des centres urbains.

Il est vrai que, pendant la même période, l'augmentation des loyers a été très modérée : « En juin 2005 », note Jacques Friggit, « l'indice Insee des loyers d'habitation à structure constante, rapporté au revenu disponible par ménage de l'ensemble des ménages, restait voisin de son plus bas depuis 1951 ». Cela n'a pas empêché l'accroissement du poids de la dépense de logement dans les budgets des locataires, cela pour deux raisons. D'une part, le loyer moyen a augmenté en raison de l'accroissement de la surface moyenne des

²¹ Cf. Alain Jacquot, « Cinquante ans d'évolution des conditions de logement », Insee références, 2006.

²² A l'exception des maisons en Ile-de-France pour lesquelles le facteur multiplicatif n'est que de 2,5 (contre 3,1 pour les appartements et les maisons en province et 3,2 pour les appartements en Ile-de-France). Source : Insee, *Informations rapides* n°131, mai 2005.

logements locatifs. D'autre part, les locataires ont connu une paupérisation relative, leur revenu ayant augmenté moins vite que le revenu moyen.

L'évolution divergente des prix immobiliers et des loyers a pour conséquence la baisse des rendements locatifs, qui n'est pas de nature à promouvoir l'investissement, ni à inciter les bailleurs à améliorer leurs logements, surtout si, après travaux, ils ne peuvent pas augmenter les loyers. Or la panne de l'accession sociale à la propriété confère au parc locatif privé un rôle crucial pour l'accès au logement des ménages modestes.

Ces évolutions, qui ne sont pas spécifiques à la France, ont de quoi inquiéter. Elles sont la conséquence des profonds changements qui, depuis un demi-siècle, ont affecté la société française. Pourtant, les bases sur lesquelles se fonde notre politique du logement n'ont pas changé. Les aides personnelles constituent toujours, malgré les fréquentes décisions visant à en limiter le coût, la première dépense et le principal pilier de cette politique.

La politique de l'offre n'a toutefois pas été abandonnée. Non seulement l'État a continué à subventionner (avec le concours d'Action logement et des collectivités locales) la production de logements sociaux et à lui assurer des conditions de financement privilégiées, mais il a également soutenu le développement de l'offre privée par des aides à l'accession à la propriété auxquelles se sont ajoutées, à partir du milieu des années 1980, des mesures d'incitation fiscales à l'investissement locatif privé²³. L'objectif affirmé était de maintenir un équilibre entre les statuts d'occupation et de répondre aux différents besoins ou aspirations. D'abord vu comme une étape dans un parcours résidentiel menant à la propriété et comme le mieux adapté au besoin de mobilité, le locatif deviendra progressivement et dans une large mesure – le secteur social d'abord, le secteur privé ensuite - la voie de garage des exclus de l'accession.

De nombreuses autres mesures sont venues compléter la panoplie existante, sans que pour autant une réflexion d'ensemble sur les objectifs et les moyens pour les atteindre soit organisée.

2 – Pour un aggiornamento de la politique du logement

Définir une politique suppose une réflexion préalable sur ses grands objectifs et sur les moyens à utiliser pour les atteindre.

²³ Si le succès au plan quantitatif fut au rendez-vous, la qualité ne le fut pas toujours.

L'objectif principal doit être de permettre au plus grand nombre possible de ménages de se loger de façon décente et à un coût compatible avec ses ressources. C'est la traduction du principe du droit au logement, qui découle de la Constitution et dont le caractère opposable a été institué par la loi du 5 mars 2007. Toutefois, toutes les personnes ne bénéficient pas de ce droit : il faut en effet pour cela résider sur le territoire français de façon régulière et permanente, ce qui exclut celles qui ne sont pas de nationalité française et ne disposent pas d'un titre de séjour. Ces dernières – les immigrés en situation irrégulière - relèvent de l'hébergement. Le recours à l'hébergement s'impose également comme une solution, en principe provisoire, dans le cas des personnes en situation d'urgence et dont l'accès à un logement nécessite un délai ou un accompagnement adapté.

A cet objectif s'en ajoutent d'autres que l'on peut qualifier de secondaires, non parce qu'ils ne sont pas importants, mais parce qu'ils ne sont pas directement liés à l'accès au logement ou parce qu'ils visent un champ plus large. C'est le cas notamment de la rénovation énergétique ou du « zéro artificialisation nette (ZAN) » qui concernent l'ensemble des bâtiments, résidentiels ou non.

La déclinaison de ces objectifs et des moyens à utiliser pour les atteindre doit prendre en compte l'environnement économique qui, nous l'avons dit, diffère profondément de celui des années 1970. Le principal changement concerne la répartition des revenus, de plus en plus inégalitaire. D'autre part, l'accroissement du déficit budgétaire rend nécessaire une politique de rigueur qui limite de plus en plus les moyens d'action et contraint l'État, dans le domaine du logement comme dans d'autres, à des choix douloureux.

2. 1 – Une exigence : limiter les effets de la pauvreté.

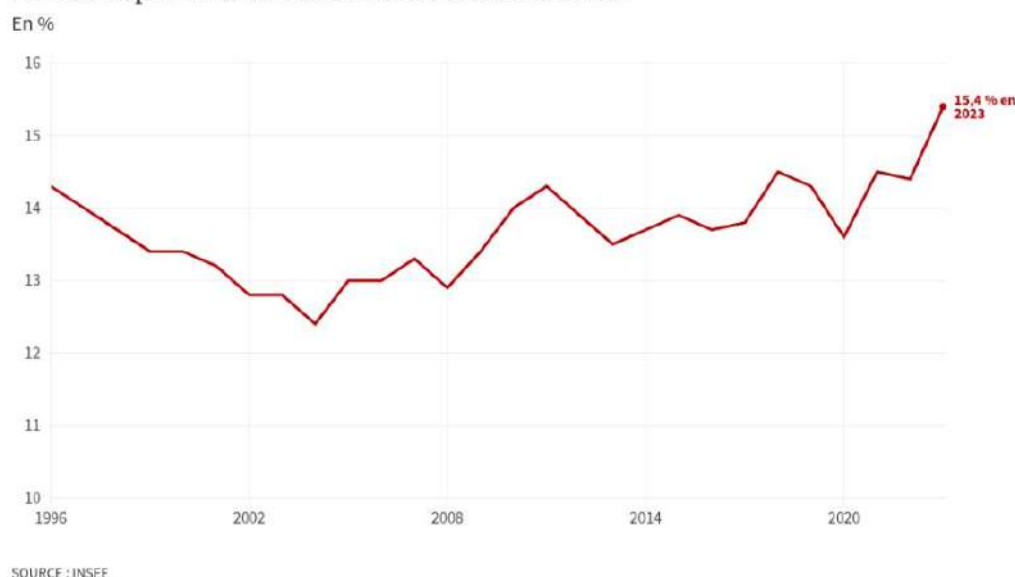
En 2023, en France métropolitaine, 9,8 millions de personnes vivaient sous le seuil de pauvreté monétaire²⁴. Le taux de pauvreté est de 15,4 % et il est en forte croissance (cf. graphique²⁵), alors même que ce chiffre ne prend en compte que les individus vivant dans un logement ordinaire en métropole, à l'exclusion donc des personnes pauvres vivant en communauté ou dans les départements d'Outre-mer. Ce taux fluctue au gré des cycles

²⁴ Niveau de vie et Pauvreté en 2023, INSEE Première N° 2063 et L'essentiel sur la pauvreté, INSEE, Chiffres clés, 7 juillet 2025. Le seuil de pauvreté est fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian de la population. Il correspond à un revenu disponible de 1 288 euros par mois pour une personne vivant seule et de 2 705 euros pour un couple avec deux enfants âgés de moins de 14 ans.

²⁵ Graphique tiré de Paul Chambellant, « La pauvreté atteint un niveau record en France », *les Echos*, 7 juillet 2005 (2025 ?)

économiques : il baisse fortement entre 1975 et 1984 mais ré-augmente quelque peu par la suite jusqu'en 1996, se stabilise jusqu'au milieu des années 2000, puis repart à la hausse pour atteindre un premier point haut en 2011 après la crise financière, et un second en 2018. Il augmente de nouveau entre 2019 et 2021 : la France sort de l'épisode Covid en 2021 avec un taux de pauvreté supérieur à ce qu'il était quand elle y est entrée. En 2023, ce taux augmente de 0,9 point pour atteindre 15,4 %, « son niveau le plus élevé depuis le début de la série en 1996 »²⁶. La politique du logement ne peut ignorer un tel mouvement même si, à l'évidence, elle ne saurait se substituer à la politique des revenus, en compenser tous les manques et en pallier toutes les conséquences.

Le taux de pauvreté en France atteint un niveau inédit



D'autant que toutes les catégories de ménages ne sont pas logées à la même enseigne. La pauvreté monétaire touche en premier lieu les chômeurs (36,1 %). Parmi les personnes en emploi, les travailleurs indépendants sont plus vulnérables (19,2 %) que les salariés (6,6 %). Les retraités vivant à domicile (et non en institution) sont moins fréquemment en situation de pauvreté (11,1 %) que l'ensemble de la population vivant dans un logement ordinaire (15,4 %). Mais surtout les ménages sont différemment exposés à la pauvreté selon leur configuration familiale. Les familles monoparentales sont les plus touchées (34,3 %), de même que les immigrés (32,2 %) sont pauvres, en particulier ceux nés en Afrique (37,7 %).

²⁶ INSEE Op. Cit.

Les immigrés : définition de l'Insee

Selon la définition adoptée par le Haut Conseil à l'Intégration, un immigré est une personne née étrangère à l'étranger et résidant en France. Les personnes nées Françaises à l'étranger et vivant en France ne sont donc pas comptabilisées. Certains immigrés ont pu devenir Français, les autres restant étrangers. Les populations étrangère et immigrée ne se recoupent que partiellement : un immigré n'est pas nécessairement étranger et réciproquement, certains étrangers sont nés en France (essentiellement des mineurs). La qualité d'immigré est permanente : un individu continue à appartenir à la population immigrée même s'il devient Français par acquisition. C'est le pays de naissance, et non la nationalité à la naissance, qui définit l'origine géographique d'un immigré.

Dans le dossier « Les déterminants du statut d'occupation des logements et de la mobilité résidentielle des ménages immigrés » (d'après l'enquête logement 2013) et de nombreuses autres publications de l'Insee, un ménage immigré est un ménage dont la personne de référence est immigrée.

A cet égard, la France n'est pas une exception. En 2023, en effet « 16,2 % des Européens sont pauvres. En France hors Mayotte, d'après le dispositif européen SILC, qui diffère de la mesure nationale, 15,9 % des personnes sont pauvres. La France se situe au 15^e rang des pays avec les taux de pauvreté les plus faibles, loin devant l'Italie (18,9 %) ou l'Espagne (19,7 %). Ces comparaisons sont relatives, les seuils de pauvreté étant calculés en fonction du niveau de vie médian de chaque pays »²⁷.

Or, la pauvreté affecte au premier chef les locataires, comme le souligne Jacques Friggit qui retrace les évolutions de long terme en fonction du statut d'occupation du logement. Voici ses conclusions : « De 1970 à 2013, le poids du loyer dans le revenu des locataires a plus que doublé [...]. Le plus que doublement du poids du loyer dans le revenu des locataires [...] résulte, à parts approximativement égales, de deux autres phénomènes [...] : d'une part le loyer moyen a augmenté plus rapidement que l'indice des loyers observés à structure constante, sous l'effet principalement de l'amélioration de la qualité des logements, d'autre part les locataires se sont paupérisés de presque 30 % par rapport à l'ensemble des

²⁷ INSEE première N° 2063 Op. Cit.

ménages, sous l'effet notamment de la paupérisation des jeunes²⁸. Ces deux phénomènes se sont cependant estompés pendant les années 2010 »²⁹.

La publication annoncée des résultats complets des enquêtes logement de 2020 et de 2023-2024 permettra d'actualiser ces chiffres. Quoi qu'il en soit, les questions du logement et de l'hébergement des plus pauvres et du développement d'un parc de logements abordables apparaissent comme des priorités incontournables pour la politique du logement.

2. 2 – Le contexte de pénurie budgétaire contraint à faire des choix clairs sur les objectifs.

Comme les autres piliers de l'État-providence - santé, retraites et éducation - le logement n'échappe pas à la nécessité de réduire les dépenses publiques. Les choix devraient être faits au regard de leur efficacité. Or les coupes qui sont intervenues ont été opérées sans ligne directrice et sans étude d'impact. C'est le cas de la suppression des incitations fiscales à l'investissement locatif, dont on peut redouter qu'elle ne se répercute à assez court terme sur l'offre locative privée, ou de la suspension de MaPrimeRénov, censée permettre de mieux la cibler et d'éliminer les fraudes mais qui s'inscrit dans un environnement de réforme permanent,³⁰ préjudiciable à la mobilisation des acteurs. A l'inverse, d'autres dispositifs dont l'utilité est pourtant vivement contestée, comme les certificats d'économie d'énergie, perdurent contre vents et marées.

Force est de constater que l'accumulation des objectifs ne répond plus à la situation qui prévaut aujourd'hui. Elle résulte, pour une large part, de l'absence d'évaluation des différents outils. Il est ainsi demandé aux parlementaires de voter de nouvelles mesures sans étude d'impact préalable et d'en reconduire d'autres dont l'efficacité n'est pas démontrée. Cette carence, maintes fois stigmatisée par la Cour des comptes, n'est malheureusement pas une spécificité de la politique du logement.

On peut notamment s'interroger sur la justification des aides actuelles à l'accession à la propriété. La part des propriétaires occupants tend à stagner, ce qui n'est pas un phénomène spécifique à la France (elle est même en baisse dans certains pays qui avaient fait de

²⁸ Le développement des familles monoparentales, disposant d'un seul revenu, est un autre facteur aggravant

²⁹ Jacques Friggit, « Pourquoi le poids du loyer dans le revenu des locataires a-t-il plus que doublé en quarante ans ? », IGEDD, Publiée le 14/01/2023, mis à jour le 24/06/2024

³⁰ Il s'agit en effet de la 15^e mesure de modification de ce dispositif !

l'accession à la propriété l'un des axes principaux de leur politique du logement). Dès lors qu'il devient évident que la propriété est dorénavant, pour une part croissante de la population, un rêve inaccessible, se pose la question de la pertinence et du ciblage social de l'aide à l'accession.

La question se pose également pour nombre de niches fiscales. Pour ne prendre qu'un exemple, on voit mal ce qui peut motiver le régime privilégié de la location en meublé, qui a pour effet pervers de réduire l'offre de locations vides. On peut douter que ce soit là le but recherché.

L'examen des dispositifs existants doit à notre sens, et de façon prioritaire, interroger le rôle assigné à l'hébergement. Depuis les années 2000, l'objectif est, *de facto*, que quasiment toutes les personnes résidant sur le sol français soient logées ou hébergées, sachant que cette seconde voie s'avère de plus en plus fréquente. L'affichage de la volonté de désengorger les centres d'hébergement, notamment à travers la politique du « logement d'abord », ne change rien à la réalité qui est que « [...] l'hébergement des sans-abris a fortement augmenté en réponse à la croissance des besoins. En dix ans, les crédits de l'État pour ce secteur ont triplé, atteignant 3,2 milliards d'euros en 2023, finançant un parc de 334 000 places. [...] Cette politique [le financement et la gestion de places d'hébergement] a jusqu'à ce jour été conçue sur le mode de la gestion d'urgences temporaires, comme si les flux pouvaient s'inverser ou se tarir [...] »³¹. L'hébergement a d'autant moins de chances de reculer que la politique restrictive de régularisation produit un flux ininterrompu de besoins pour les personnes qui ne sont pas éligibles au logement social (puisqu'elles sont en situation irrégulière) et qui n'ont pas non plus accès, pour de multiples raisons, au parc locatif privé.

Dans un souci d'efficacité, et en tenant compte des moyens disponibles, il importe pourtant que les objectifs de la politique du logement s'adaptent aux évolutions de la société.

3 – Quelles orientations ?

La politique du logement cumule des dispositifs sédimentés et des objectifs multiples et ne choisit pas entre plusieurs finalités : une politique d'égalité, visant un logement de qualité pour tous ; une politique d'intégration, luttant d'abord contre l'exclusion sociale par le logement ; une politique d'aménagement du territoire visant à soutenir les zones peu denses

³¹ « [Les relations entre l'État et les gestionnaires des structures d'hébergement](#) », rapport de la Cour des comptes, octobre 2024.

et freiner la croissance des zones les plus peuplées ; une politique de promotion sociale accompagnant la mobilité des ménages et leur parcours résidentiel en facilitant les transitions. La lutte contre le « mal-logement », au sens minimal du terme, c'est-à-dire la lutte contre le sans-abrisme et l'habitat indigne, peut se rattacher facilement à chaque définition ou être couverte par chacune de ces politiques, sans qu'il soit nécessaire de préciser dans une définition plus avancée, et forcément restrictive, l'orientation donnée à la politique (égalité, intégration ou promotion sociale). Mais au-delà de cette action minimale, et pourtant déjà si difficile à mener à bien, il est impossible de caractériser plus précisément la politique du logement actuelle, qui poursuit des objectifs le plus souvent complémentaires (plutôt que contradictoires, encore que...) mais qui accumule les dépenses, paraît peu lisible et ne parvient pas à atteindre ses objectifs minimaux.

A ce titre, cinq grands thèmes se dégagent, pour tenter de définir des objectifs clairs et hiérarchisés adaptés au contexte présent et à venir.

3. 1 – Consolider le modèle HLM et la PEEC³² en les faisant évoluer

Le modèle du logement social français est dit généraliste, ce qui signifie qu'il n'accueille pas que les plus pauvres et les exclus, étant ouvert à 70 % des ménages si l'on se réfère aux plafonds du Prêt locatif social (PLS), 54 % si l'on se réfère aux plafonds Prêt locatif à usage social (PLUS) . Le niveau élevé des plafonds de ressources vise à la fois à maintenir une forte adhésion à un système qui, sans être universel, n'est cependant pas non plus résiduel, et à maintenir l'objectif de « mixité sociale » dans le logement social. De plus, une part importante des ménages modestes est logée dans le parc privé, souvent inconfortable et plus onéreux. Pourtant, c'est au parc social, *via* notamment la politique du « logement d'abord » et la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO), qu'est demandé de permettre l'accueil des ménages en difficulté. Il semble donc utile de réinterroger à la fois la notion de mixité au sein du parc et des quartiers et la place à donner respectivement à l'hébergement et au logement social.

3. 2 – Développer et diversifier l'offre locative

La promotion de la propriété et les aides associées, quelles que soient les attentes des ménages, garde-t-elle une pertinence ? Ou faut-il, au contraire pour des raisons économiques et sociales, mettre l'accent sur le développement de l'offre locative ? Pour

³² Participation des employeurs à l'effort de construction, dit 1% logement.

satisfaire la deuxième option, deux questions se posent : comment encourager – ou au moins ne pas décourager – les vocations de bailleur sans réformer profondément la fiscalité locative ? Le logement locatif intermédiaire peut-il à lui seul être le vecteur du développement d'une offre de logements abordables, sachant que d'autres formules, comme les coopératives de logement qui ont fait leurs preuves dans d'autres pays, pourraient être expérimentées ?

3. 3 – Revoir de fond en comble la politique d'adaptation au changement climatique

L'évidence de la faible efficacité des dispositifs incitatifs aux travaux de rénovation énergétique au regard des objectifs affichés doit conduire à réviser les objectifs en faisant preuve de réalisme et à remettre en question les modalités d'incitation, en envisageant notamment d'abolir les certificats d'économie d'énergie, inefficaces et inflationnistes. D'autre part, même lorsque la performance énergétique est significativement améliorée, la réduction attendue de la consommation d'énergie est en partie annulée par l'effet rebond³³, ce qui devrait inciter à privilégier la voie de la décarbonation des énergies. Le rôle de la contrainte doit également être interrogé, au vu des conséquences négatives sur l'offre locative que risque d'entraîner l'interdiction de louer les passoires thermiques.

3. 4 – S'interroger sur la nécessité d'une aide à l'accession à la propriété

La part des propriétaires occupants plafonne depuis une dizaine d'années, et elle risque fort de diminuer avec la disparition des *baby-boomers*, dont une très large part a pu, au XX^e siècle, bénéficier de conditions favorables à l'acquisition d'un logement, tout particulièrement d'une maison neuve, ce qui a soutenu la construction et favorisé l'étalement urbain. Le creusement des inégalités de revenu et l'augmentation des prix immobiliers font que l'accession à la propriété est devenue de plus en plus difficile pour une part croissante des ménages, pour qui la notion de parcours résidentiel n'a plus guère de sens, en particulier dans les zones tendues et donc les plus chères. Une politique d'aide à l'accession peut-elle ambitionner, à un coût raisonnable, de contrecarrer cette évolution, et à quelles fins ? Les formules de partage de la propriété ou d'accession partielle sont-elles la voie de l'avenir ?

³³ Effet qui conduit à se chauffer plus après travaux, voir chapitre 10.

3. 5 – Stabiliser la relation État-collectivités locales

Si la politique du logement, contrairement à l'urbanisme, reste une compétence de l'État, les collectivités locales y sont partie prenante. Leur concours financier est devenu indispensable, notamment mais non exclusivement pour la construction de logement sociaux. Cette complémentarité doit-elle être reconnue juridiquement par une nouvelle répartition des compétences, avec des transferts de moyens et de responsabilités ou doit-on préférer la poursuite et l'approfondissement d'une collaboration informelle qui semble avoir fait ses preuves ?

Les questions que nous venons d'évoquer sous-tendent la réflexion qui, dans les chapitres qui vont suivre, tente de redéfinir les objectifs de la politique du logement et de repenser les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Préalablement, pour couvrir pleinement notre champ et éclairer les débats en cours, nous examinerons différentes pistes d'action ou de réforme dont l'efficacité peut être mise en doute.

Annexe

Les priorités contemporaines de la politique du logement ont été largement fixées par la réforme de 1977

Les objectifs contemporains de la politique du logement ont d'abord été définis dans les travaux préparatoires à la réforme de 1977³⁴, qui ont fait l'objet de deux rapports publiés en 1975 à la Documentation Française :

- le « Rapport de la commission d'étude d'une réforme du financement du logement », connu sous l'appellation de rapport Barre, est plus particulièrement relatif à la construction neuve et aux logements aidés dans l'existant ;
- le rapport de Simon Nora et Bertrand Eveno, intitulé « L'amélioration de l'habitat ancien », connu sous la dénomination de rapport Nora.

1 - Le contexte de la réforme de 1977

Après 1945, la politique du logement vise avant tout la sortie de la pénurie et du mal logement (surpeuplement et insalubrité). Pendant les trente glorieuses, dont la fin coïncide avec le premier choc pétrolier de 1974, la production annuelle de logements a connu une progression ininterrompue jusqu'à atteindre 550 000 logements. Le progrès est réel : le parc passe de 12 millions de logements en 1946 à 21 millions en 1975. De 1946 à 1975, les Français vivent un peu moins nombreux dans des logements un peu plus grands. L'inconfort reste toutefois une plaie : 26 % des résidences principales n'ont pas de WC ; 30 % sont dépourvues de sanitaires. Ces chiffres reflètent l'état déplorable du parc existant, situation qui justifie une politique active d'amélioration, laquelle se montrera efficace puisque ces deux pourcentages ne sont plus que de 3 % en 1997. Après 1975, nos concitoyens sont toujours de moins en moins nombreux (la taille moyenne des ménages, qui est de 3,1 en 1968, passe à 2,90 en 1975³⁵) dans des logements dont la taille progresse toujours, toutefois à un rythme moins rapide. Le confort s'est grandement amélioré, même si, là encore, le parc souffre de défauts persistants et un nombre considérable de personnes pâtissent de situation d'inconfort

³⁴ Les citations ne reproduisent pas les mentions en italique et/ou en gras qui figurent dans le texte d'origine.

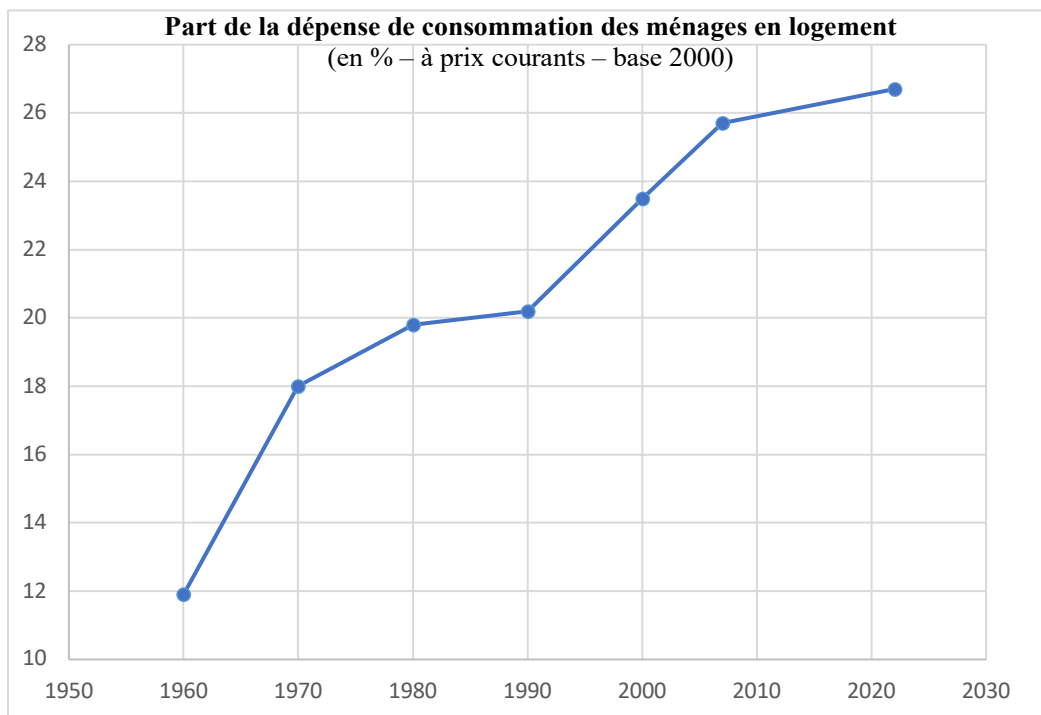
³⁵ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381486>

marqué ou d'exclusion³⁶. L'amélioration spectaculaire des conditions de logement en France pour le plus grand nombre coexiste avec la situation d'exclusion ou d'inconfort pour une minorité. En outre, cette amélioration a un prix, comme le souligne l'évolution des dépenses de logement des ménages, même si l'évolution de la qualité n'explique pas tout.

Evolution des conditions de logement

	1946	1975	1996/1997	2013
Population (en milliers) (1)	40 503	53 589	58 375	65 543
Parc de logements (en milliers) (2)	13 945	21 072	28 221	34 564
Résidences principales (en milliers) (3)	13 052	17 743	23 285	28 754
Nombre moyen de pièces	2,7	3,4	4,0	4,0
Nombre moyen de personnes	3,1	2,88	2,48	2,3
Nombre moyen de personnes par pièces	1,15	0,83	0,62	0,57
Surface moyenne (en m ²)	n.d.	72	88	91
Sans eau courante (en pourcentage)	48	3	0	0
Ayant WC et sanitaires (en pourcentage)	5	61	90	99
Taille moyenne des ménages (1)/(3)	3,10	3,02	2,51	2,28
Part des résidences principales dans l'ensemble du parc (3)/(2)	0,94	0,84	0,83	0,83

³⁶ Les conditions de logement en France, Édition 2017, Insee



Source INSEE

Malgré ces évolutions favorables, les critiques à l'égard des dispositifs existants sont nombreuses.

1.1 Limites de la politique quantitative

Pour les auteurs du rapport Barre, l'intense effort de construction entrepris en un quart de siècle a porté ses fruits. La priorité pour les années suivantes ne peut plus s'exprimer uniquement en termes quantitatifs mais doit intégrer les préoccupations touchant au confort, à la qualité et à une plus grande liberté dans le choix de leur habitation. Or, le système en vigueur présente quatre grands défauts : « une insuffisante efficacité sociale du système d'aide ; une gestion trop centralisée d'un dispositif complexe ; la ségrégation des hommes ; un financement privé coûteux et irrégulier » (page 20). En d'autres termes, dans le secteur locatif, la multiplication des catégories d'aides (plus d'une dizaine) génère complexité et inefficacité. De même, le régime de l'allocation de logement présente de graves insuffisances en ignorant notamment les besoins des jeunes (page 27). Les aides à l'accession ont peu d'efficacité sociale. Dès la fin des années 1960, les pouvoirs publics s'attellent à démanteler progressivement le dispositif étatique mis en place dans les années 1950 pour faire face à la

pénurie générale de logements de l'après-guerre³⁷. Le rapport Consigny, dans le cadre du V^e plan, juge les aides de l'État onéreuses, sources d'effets pervers et de ségrégation sociale. La politique du logement consiste, au terme de l'examen effectué dans ce rapport, en un régime de transferts sociaux considérables, dont la justice est mal assurée. Les acquis quantitatifs des politiques menées depuis 1950 ne peuvent en effet masquer trois limites :

- le caractère ségrégatif des aides, lié au fait que ces dernières fixent un lien étroit entre type de logements et revenus ;
- l'état déplorable d'une partie du parc existant ;
- les difficultés croissantes des ménages les plus défavorisés à se loger, puisqu'ils restent exclus du bénéfice de l'aide.

1. 2 – La qualité des logements laisse à désirer

Le rapport Nora-Eveno dresse le constat suivant : « C'est en partie parce que les besoins quantitatifs les plus pressants commencent à être satisfaits que les esprits s'ouvrent à des préoccupations qualitatives » (page 18). L'insatisfaction générée par les opérations de rénovation urbaine dans les centres villes, l'insuffisance du nombre de constructions neuves et la situation inacceptable dans le logement ancien où dominent vétusté, inconfort et pauvreté, nourrissent un préjugé favorable en faveur de la réhabilitation, alors même que l'anarchie des loyers la décourage. Une politique favorable à la réhabilitation paraît d'autant plus nécessaire que ce sont les plus pauvres qui occupent les logements les plus inconfortables et qui supportent aussi les taux d'effort les plus lourds. Pourtant, ce sont ces derniers qui bénéficient le moins des aides publiques. Une telle situation engendre des risques « apparemment contradictoires, en fait complémentaires ou successifs : la taudification – la ségrégation » (page 28). Dans le premier cas coexistent immeubles en ruine et populations très pauvres. Dans le second cas, souvent très voisin du premier, se développe un scénario « plus réconfortant pour la pierre, aussi lourd de conséquences pour les habitants anciens » (page 29).

Le contenu de ce rapport fait une large place à la question du devenir du parc vacant et plus largement à la substituabilité entre la construction neuve et la réhabilitation³⁸. « Choisir une

37 B. Lefebvre, M. Moullart et S. Occhipinti, *Politique du logement. 50 ans pour un échec*, Paris, L'Harmattan, 1992. Cette libéralisation porte également sur les aspects d'alimentation financière des crédits au logement.

38 Le rapport fait une large place à l'analyse des critères du choix entre l'amélioration des logements anciens et l'édification de nouveaux logements tant en ce qui concerne l'intérêt économique individuel que l'avantage social pour

politique de réhabilitation, c'est donc décider du rythme de la construction » (page 56). L'idée a fait son chemin et reste d'une brûlante actualité. Elle sera reprise telle quelle dans un document récent de prospective de l'ADEME³⁹ sur les besoins en logement, alors même que l'expérience des politiques menées en la matière en souligne les limites, pour ne pas dire l'irréalisme.

2 - Les préconisations des rapports

Ces critiques, formulées dès le début des années 1970, ne sont prises en compte qu'en 1977.

Pour y répondre, les rapports Barre et Nora, adoptent les orientations suivantes :

- assurer une plus grande liberté de choix dans les strates et les catégories de logements ;
- réduire les inégalités devant le logement social ;
- développer l'accession sociale à la propriété⁴⁰ ;
- améliorer la qualité des logements neufs ;
- réhabiliter l'habitat ancien.

La création de l'aide personnalisée au logement (APL), appelée à remplacer les aides à la pierre, constitue l'axe majeur de cette réforme. Le principe énoncé, sa mise en œuvre immédiate et générale n'est pas sans risque. L'approche retenue consiste donc à « instituer un nouveau système de financement et d'aide, très personnalisé, qui puisse être appliqué dans les meilleurs délais possibles à la construction neuve et au parc existant aidé par l'État⁴¹ ; à généraliser simultanément l'allocation logement à l'ensemble des ménages ; enfin à prévoir, par étapes et avec toutes les garanties opportunes, l'unification de l'aide, tant par

la collectivité. À la lumière des interrogations sur le devenir du parc existant obsolète, ces analyses gardent une grande actualité (voir page 43 à 60).

³⁹ ADEME, « Transition(s) 2050, 4 scénarios pour atteindre la neutralité carbone », 2022.

⁴⁰ Le développement de l'accession s'affiche à l'évidence comme un des grands axes de la réforme de 1977. Le taux des ménages propriétaires occupant un logement est passé de 45 % en 1970 à 56 % en 2002.

⁴¹ S'agissant du parc aidé déjà existant, le rapport expose que le « dispositif d'aide personnalisée serait appliqué simultanément au parc social existant, déjà aidé lors de sa construction par l'État, selon des méthodes d'adhésion conventionnelle, assortie de procédures de récupération partielle des plus-values de loyers destinées à en financer la charge » (page 42). Avec le recul nous savons que la politique de conventionnement du parc HLM existant ne fut pas un long fleuve tranquille. Ce n'est qu'à partir de l'ouverture de la possibilité de conventionnement sans travaux et du processus de bouclage de l'APL à partir de 1988 que l'unification fut presque totale.

l'extension progressive au reste du parc de la nouvelle aide personnalisée que par le rapprochement graduel des barèmes de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement » (page 41). La réforme du financement du logement devait aussi se traduire par une simplification et une réduction du système d'aide à la pierre. Avec le recul, on est frappé à la fois par la pertinence du scénario proposé et par les délais de sa mise en œuvre. Le « bouclage » des aides personnelles au logement n'interviendra qu'en 1991-1993 et les barèmes de l'allocation logement et de l'APL ne sont identiques que depuis 2001. Il est vrai que la dérive du coût budgétaire des aides personnelles au logement pèsera longtemps – c'est toujours le cas - dans les décisions.

De manière plus précise, le système d'aide préconisé, en distinguant le secteur locatif et l'accession, était donc le suivant.

En secteur locatif, les programmes neufs à vocation sociale bénéficieraient à la fois de la nouvelle aide personnalisée et d'une aide aux acquisitions foncières, seule aide à la pierre maintenue. Il s'agit donc bien d'instaurer un produit unique dont les loyers se rapprocheraient du secteur non aidé, ce qui suppose une coïncidence entre le loyer de l'APL et les loyers pratiqués. Malgré ces recommandations, la réforme de 1977 et les suivantes, plus ponctuelles, n'ont finalement pas supprimé les aides à la pierre mais laissèrent petit à petit place à des produits différenciés, marquant un retour en arrière au regard du principe d'un produit locatif aidé unique.

Dans le domaine de l'accession, « les mécanismes fondamentaux de l'aide à l'accession à la propriété doivent être les mêmes que ceux relatifs à la location : les accédants pourraient donc recevoir une aide personnalisée, fonction de leur situation de revenus et de famille » (page 78). Là encore, la réforme de 1977, en instaurant le Prêt accession à la propriété (PAP), remplacé par le PTZ en 1995, n'a ni supprimé les aides à l'accession, ni conduit, au moins dans un premier temps, à la banalisation des financements. Les évolutions récentes sont même au rebours des principes de 1977 puisqu'en 2018 fut décidée la suppression de l'APL pour les nouveaux accédants. Avec les mesures récentes de restriction du champ d'application du PTZ, c'est le principe même de l'existence de mesures de soutien en faveur de l'accession qui est posé.

Le rapport se conclut sur l'exposé des actions complémentaires nécessaires s'agissant de l'habitat ancien confortable, de l'habitat rural et de celui des immigrés.

3 - Les résultats

Le modèle préconisé s'avère, rétrospectivement, en total décalage avec la réalité économique qui domine depuis les années 1980, en totale contradiction avec les hypothèses macro-économiques retenues pour apprécier le réalisme économique et budgétaire de la réforme. En effet ces dernières étaient + 8 % par an pour les prix et les coûts d'acquisition des logements et + 10,5 % pour les revenus nominaux. Pire encore, « la progression du pouvoir d'achat de 2,31 % par an qui en résulte correspond à la fourchette basse de l'augmentation actuellement envisagée pour le VII^e plan. [...] Il paraît [...] difficile d'admettre qu'à long terme le pouvoir d'achat des occupants des logements aidés par l'État ne progressera pas » (page 158). Ce qui paraissait difficile à admettre en 1975 est pourtant devenu une triste réalité du fait de la désinflation et du changement de paradigme économique.

De ce fait, le choix fait en 1977 ne s'est pas traduit par un recul global des aides mais par un rééquilibrage entre les différents types d'aides. Les données tirées du compte du logement, disponibles seulement depuis 1984, soulignent la montée spectaculaire des aides fiscales au côté des aides personnelles et la décline des aides à la pierre.

Évolution (en milliards d'euros) des aides au logement

Année	1984		2000		2022	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Aides à la personne	4 653	29 %	13 550	54 %	20 340	49 %
Aides à la pierre ⁴²	8 665	53 %	3 753	15 %	5 926	14 %
Aides fiscales	2 881	18 %	7 819	31 %	15 277	37 %
Total	16 199	100	25 122	100	41 543	100

Source : Compte du logement

Avec le recul, l'histoire de la politique du logement, des années 1970 à nos jours, reste scandée par les tâtonnements des politiques publiques pour trouver un équilibre entre

⁴² Y compris avantages de taux.

quantitatif et qualitatif, objectifs permanents, mais toujours revisités au regard de la contrainte des besoins et de la conjoncture, mais aussi du budget. Le développement de préoccupations de plus en plus prégnantes liées à la réhabilitation des logements existants et le développement de la vacance portent un discours malthusien sur les besoins, jusqu'ici toujours démenti par les faits, bien qu'avec des nuances de plus en plus marquées selon les territoires. Même si les politiques menées ne sont pas exemptes de critiques, elles ne sont pas cause de tous les maux. En matière de logement, l'évolution macro-économique des revenus, le poids de la géographie, les comportements en matière de décohabitation, etc. pèsent beaucoup plus que tel ou tel outil de la politique du logement, sans que pour autant on puisse ignorer l'influence positive ou négative de cette dernière dans sa capacité à corriger (à la marge ?) l'état spontané du marché. Ce constat rend l'analyse et, par là même, la lecture des évolutions, délicate sans pour autant être inutile.

La mise en œuvre de ces principes en 1977 n'a pas empêché que le thème du logement soit au cœur de l'élection de 1981 et un sujet de polémique. En effet en démocratie « il ne suffit pas de concevoir et de formuler de bonnes politiques, (...) il est aussi nécessaire de convaincre l'électorat de leur excellence et de leur caractère désirable »⁴³.

Notons également que le développement de la propriété occupante et l'amélioration incontestable des conditions de logement dans le parc existant se sont accompagnés d'une polarisation de l'espace : à la gentrification de certains quartiers font écho la dégradation et la paupérisation de certains autres. Cette dérive pose la question du peuplement du parc locatif social, au sein duquel la mixité sociale est un objectif difficilement accessible. D'autre part, la dégradation des « grands ensembles » construits dans les années 1960-70 n'avait pas été anticipée : son traitement par une coûteuse politique de réhabilitation n'a pas suffi à l'enrayer et ce n'est que relativement récemment qu'ont été mises en œuvre une politique de rénovation urbaine et l'obligation pour les communes carencées de promouvoir la construction de logements sociaux.

Il n'en reste pas moins que la politique menée depuis 1977 s'inscrit bien dans une continuité avec ses principes. Elle aura buté principalement sur deux obstacles : l'augmentation de la pauvreté et la nécessité de maîtriser les dépenses publiques.

⁴³ Daniel Kagan, *Le déclenchement de la guerre du Péloponnèse. Nouvelle histoire de la guerre du Péloponnèse*, tome1, Les belles-lettres, 2022.

NOUS SOUTENIR

Terra Nova est une association de loi 1901 reconnue d'intérêt général.

Depuis plus de quinze ans, Terra Nova défend des valeurs progressistes en formulant des propositions qui répondent aux défis sociaux, environnementaux et économiques de notre temps.

À travers ses publications, analyses, dossiers et articles, Terra Nova fait vivre le débat contradictoire et la diversité des points de vue sur les enjeux du moment, tout en élaborant des propositions innovantes et opérationnelles pour l'action publique.

Notre objectif est de contribuer à la défense de la démocratie et de l'Etat de droit en Europe en combattant l'ascension des extrêmes, et en promouvant la confrontation pluraliste des idées et des opinions.

ADHÉRER OU FAIRE UN DON

Adhérer à Terra Nova, c'est avant tout soutenir son action.

Ces contributions qui permettent d'organiser les réunions de travail, les productions et les événements qui font notre force de proposition.

Chaque contribution nouvelle ou renouvelée constitue un supplément d'indépendance pour notre structure.

En adhérant ou en faisant don à Terra Nova, vous nous permettrez de prendre toute notre part à ce combat et de vous y associer.

RÉDUCTION D'IMPÔTS

En application de l'article 200 du CGI, les sommes versées à des organismes d'intérêt général et qui correspondent à des dons et versements ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % de leur montant dans la limite de 20 % du revenu imposable (au-delà l'excédent est reportable sur 5 ans).

