

DÉMARCHE ET PROPOSITIONS

Pour une refondation de la politique de logement

LE GROUPE LOGEMENT DE TERRA NOVA

JANVIER 2026



Démarche et propositions

Quels objectifs pour la politique du logement ?

Le groupe logement de Terra Nova

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 destinées 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-propriétaires. 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, 2025.

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 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 quota 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.

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*, 1^{er} juillet 2025

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 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'accèsion 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'accèsion est en baisse depuis plusieurs années,

A l'attention de ces ménages, nous proposons de créer un régime d'accèsion 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.

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.

