

Rapport sur
l'état des services publics

Logement

2024

L'essentiel

Se loger est un besoin fondamental et, depuis 2007, un droit opposable, qui justifie depuis les années 1950 une intervention massive de la puissance publique. Celle-ci s'est initialement concentrée sur la production de logements de qualité accessibles au plus grand nombre sous forme de logements sociaux ou conventionnés, pour proposer aux ménages des loyers inférieurs aux prix du marché. Lors des quarante dernières années, les objectifs de soutien à un secteur clef de l'activité économique et de garantie aux propriétaires d'un maintien ou d'une augmentation de la valeur de leurs biens ont pris une place croissante. En modifiant et diversifiant ses outils d'intervention, l'action publique a également contribué à renchérir le coût de certains logements, à rebours de l'objectif de garantir des logements abordables et de résorber le mal-logement. A l'heure où les crises écologiques imposent de revoir les fondamentaux de la construction et des modes d'habiter, ces contradictions apparaissent de façon particulièrement aiguë.

Une politique initialement consacrée à la production de logements abordables qui a accompagné les mutations sociales majeures de ces 70 dernières années.

Au sortir de la seconde guerre mondiale, la France fait face à une importante pénurie de logements engendrant des situations de surpeuplement et d'insalubrité. L'Etat porte alors une politique de construction de logements neufs qui marque durablement le paysage du logement français : près d'un quart des logements existants (31 % des logements collectifs) ont été construits entre 1949 et 1974. Cette intervention publique a permis d'augmenter massivement le parc de logements et de garantir qu'une partie d'entre eux soient abordables pour les ménages modestes. **Le nombre total de logements a ainsi doublé en cinquante ans pour atteindre 37 millions d'unités**, dont 5 millions de logements sociaux, détenus par des offices HLM. Elle a également permis d'améliorer leur qualité et leur confort : si 10 % des logements seulement disposaient d'une baignoire ou d'une douche au milieu du XX^e siècle, la part de logements auxquels il manquait soit l'eau chaude courante, soit des WC, soit une douche était de 0,9% en 2019.

Plus nombreux, plus grands et plus confortables, ces nouveaux logements ont accompagné les évolutions démographiques et sociales (unions plus tardives, augmentation des divorces, mobilité des étudiants, etc.) et permis une baisse du nombre de personnes par logement, passé de 3,1 personnes en 1968 à 2,2 en 2018 en France métropolitaine. Cette décohabitation explique ainsi 63 % de l'augmentation du nombre de résidences principales sur les cinquante dernières années.

Des aides qui s'adressent de plus en plus aux propriétaires du parc privé : d'une politique de développement du logement social à des stratégies plus ou moins effectives de régulation du marché privé.

Chaque année, plus de 40 milliards d'euros d'aides publiques sont dépensés, notamment pour favoriser la construction, l'achat et la rénovation (aides à la pierre) ou aider les ménages à payer leur loyer (aides à la personne). Derrière ce volume d'aides représentant 1,5 % du produit intérieur brut (PIB), des changements significatifs ont eu lieu ces dernières années. Les aides publiques ne sont plus réservées prioritairement au logement social mais subventionnent de plus en plus la construction locative privée, l'accession à la propriété privée et, plus récemment, l'accompagnement des propriétaires en matière de rénovation thermique. Ces évolutions ont conduit à un recul de la part des aides sociales et à une progression du coût des avantages fiscaux au sein des dépenses publiques liées au logement. **Les dépenses d'aides sociales ont ainsi stagné autour de 20 milliards d'euros annuels depuis 10 ans, malgré la hausse ininterrompue des loyers**, et les aides directes aux bailleurs sociaux ont diminué depuis 2010. À l'inverse, le coût des avantages fiscaux est en progression : ils représentent désormais 37 % des dépenses publiques totales sur le logement, contre 20 % dans les années 1990.

Des évolutions qui n'ont pas empêché un creusement des inégalités sociales et territoriales face au logement.

L'accès à un logement abordable, c'est-à-dire qui n'ampute pas une part confiscatoire des revenus, et l'accès à la propriété sont de plus en plus sélectifs socialement. En moyenne, les ménages consacrent autour de 27 % de leurs revenus à se loger, mais derrière cette moyenne, « deux France » se dessinent. D'un côté, celle des 40 % des Français propriétaires de leur logement et n'ayant pas ou plus d'emprunt à rembourser : ils consacrent au maximum 10 % de leurs revenus aux dépenses de logement. De l'autre, celle des 60 % des Français locataires ou en train d'acquérir leur logement, qui consacrent plus d'un tiers de leurs revenus à se loger, cette part atteignant plus de 40 % pour les 10 millions de ménages les plus pauvres, soit un habitant sur trois.

L'incapacité à garantir pour tous un logement abordable renforce la pression sur un parc de logements sociaux qui n'augmente que de façon limitée, et repousse les objectifs d'éradication

du mal logement : un million de personnes demeurent privées de logement personnel et près de 3 millions habitent des logements insalubres ou surpeuplés. Elle exclut un nombre croissant de ménages des grands centres urbains en les repoussant en périphérie, de plus en plus loin des marchés de l'emploi. Elle compromet la mobilité géographique et l'autonomie des jeunes, que ce soit pour étudier ou entrer dans la vie active. Elle pèse ainsi sur les perspectives et les projets de vie de nombre de ménages et notamment des plus fragiles.

Parallèlement, les mesures fiscales de soutien à l'investissement locatif, bénéficiant aux propriétaires qui louent leur logement à loyer modéré pour un temps limité, combinées à une faible taxation des successions, favorisent une concentration croissante du patrimoine à un niveau que la France n'avait plus connu depuis la fin du XIX^e siècle. Ainsi, 3,5 % des ménages français possèdent à eux seuls la moitié des 7,5 millions de logements mis en location en France (hors logement social).

Au regard des besoins de logements abordables, les impératifs posés par la transition énergétique et environnementale viennent percuter les objectifs et modes de financement du secteur du logement.

Le secteur du bâtiment représente une part significative des consommations d'énergie (28 %) et des émissions de gaz à effet de serre nationales : 11,5 % des émissions directes en 2021 (essentiellement liées au chauffage au fioul et au gaz), et près de 19 % au total, une fois prises en compte les émissions indirectes liées à la production d'électricité, aux réseaux de chaleur, aux produits de construction, aux matériaux de rénovation et à l'artificialisation des sols. La construction neuve a des conséquences environnementales importantes, notamment du fait des matériaux de construction et de l'artificialisation des sols : les deux tiers de l'artificialisation sont ainsi dus au logement, avec des impacts majeurs sur la biodiversité.

Alors que les professionnels du secteur s'inquiètent de la forte réduction de la construction neuve depuis 2017, faute d'aides publiques suffisantes concernant le logement social, et plus récemment sous l'effet des tensions inflationnistes et de la hausse des taux d'intérêts concernant le secteur privé, les politiques publiques sont confrontées à un défi d'ampleur : outre la rénovation énergétique d'un parc de logements vieillissant afin de garantir leur habitabilité, ils doivent en effet limiter l'extension du nombre de logements pour atteindre la neutralité carbone, tout en luttant contre le mal-logement.

Portés au débat public par des agences gouvernementales et des associations, différents scénarios identifient l'impact réel de la baisse de la croissance démographique dans les prochaines décennies ainsi que les évolutions à venir dans les modes d'habiter pour réduire par trois ou quatre les besoins en construction neuve d'ici 2050. Pour ce faire, l'optimisation des logements vacants, leur rénovation et la reconversion du parc de résidences secondaires, qui représentent près de 20 % des logements du parc français, apparaissent comme des leviers nécessaires mais non suffisants. La conciliation entre des besoins *a priori* contradictoires

interroge plus fondamentalement les trajectoires résidentielles dominantes, en particulier le souhait d'accéder à une maison mais également les modes de construction et les formes de cohabitation qu'elles pourraient permettre afin de diminuer l'impact environnemental des logements. Plus globalement, ces impératifs environnementaux imposent de repenser la localisation des emplois, des services et des transports de manière à permettre le repeuplement de territoires délaissés. Ils supposent enfin d'accompagner ces recompositions par des mécanismes de maîtrise collective des coûts du logement permettant de garantir son accès au plus grand nombre.

Historiquement conduite par l'Etat, la politique du logement est désormais de plus en plus aux mains des collectivités territoriales et appelle à un renforcement des outils de régulation publique

Depuis le début des années 1980 et des politiques de décentralisation, le rôle des collectivités s'est renforcé dans le but d'adapter la politique du logement à la diversité des territoires, entre métropoles confrontées à l'envolée des prix, espaces touristiques peinant à loger leurs propres habitants et territoires confrontés à une déprise démographique. Ce rôle croissant a été accompagné par des politiques de rééquilibrage social entre territoires, notamment par l'instauration d'un quota de 20 % de logements sociaux dans toutes les communes de plus de 3 500 habitants, mais qui peinent aujourd'hui à produire leurs effets.

Si la crise du logement d'après-guerre était avant tout quantitative, elle réside aujourd'hui principalement dans les déséquilibres sociaux – manque de logement abordable – **et les déséquilibres territoriaux** – localisation des logements disponibles en dehors des zones tendues – **entre demande et offre de logement**. Sur le plan social, cette crise impose de sortir d'un modèle fondé sur uniquement la stimulation de l'offre ou la subvention à la demande et de retrouver une forme de régulation des prix d'entrée (foncier) comme de sortie (vente ou locatif) du logement. Sur le plan territorial, et alors même que les impératifs écologiques rendent la question de la sobriété foncière de plus en plus prégnante, elle exige une réorientation d'une partie substantielle de l'activité du secteur vers la rénovation plutôt que vers la construction neuve, associé à des politiques ambitieuses de réinvestissement des territoires en déprise.

En tout état de cause, la conciliation entre des besoins aujourd'hui contradictoires appelle à une régulation démocratique. Il importe donc de débattre et d'arbitrer collectivement sur les besoins de la population et sur nos manières d'habiter, donc sur les objectifs poursuivis par les politiques publiques du logement, et d'adapter les outils en conséquence, au niveau national et local. ■

Introduction

01

BESOINS QUANTITATIFS DE LOGEMENTS

Malgré un doublement du nombre de logements en 50 ans, des besoins demeurent insatisfaits

1 — Un rythme de construction dynamique malgré le retrait progressif de l'État 11

2 — L'inertie du stock de logements à l'épreuve des recompositions territoriales et sociales 13

02

BESOINS QUALITATIFS DE LOGEMENTS

Des logements de meilleure qualité mais aussi deux modèles contrastés de forme urbaine

1 — L'insalubrité a reculé et les logements sont plus grands et de meilleure qualité 19

2 — Le mal logement persiste, reflet de la montée de la précarité 22

3 — Habitat collectif ou pavillon : les deux visages de la France urbaine 24

03

FACE AUX TRANSITIONS

Les défis de la transformation de la politique de logement face aux crises environnementales

1 — Le logement, 3^e secteur des émissions de gaz à effets de serre et enjeu clef des atteintes à l'environnement. 27

2 — Un impératif de rénovation énergétique qui peine à se concrétiser dans les faits 30

3 — Les besoins nationaux de construction neuve en débat 34

04

POLITIQUES PUBLIQUES DE LOGEMENT

Les transformations à bas bruit du système public de financement du logement : vers un effacement de l'objectif de garantir à tous un logement abordable

- 1 — Les dimensions
économiques des aides au
logement : un maquis de
subventions directes, de
dispositifs défiscalisés et de
recettes40
- 2 — Le logement social
à l'heure de l'austérité :
la bascule du secteur HLM vers
de nouvelles logiques foncières
et immobilières42
- 3 — En complément du
traditionnel soutien d'accession
à la propriété, l'appui plus
sélectif mais confirmé à
l'investissement locatif44
- 4 — Un système d'aides qui
ne permet plus le parcours
résidentiel des ménages faute de
logements abordables suffisants
partout sur le territoire45

05

INEGALITES SOCIALES

Le logement, un vecteur d'inégalités sociales et territoriales qui va croissant

- 1 — Un doublement des prix
du logement en vingt ans, en
déconnexion avec l'évolution du
revenu des ménages50
- 2 — La propriété immobilière
est de plus en plus concentrée
par un petit nombre de
multipropriétaires, accroissant
les inégalités52
- 3 — Le poids du logement dans
les dépenses des ménages a
triplé en soixante ans, et varie
du simple au quadruple pour les
ménages les plus modestes ..54

06

ENJEUX TERRITORIAUX

Des réalités territoriales contrastées : du pilotage de l'Etat à la régulation par le local ?

- 1 — Des politiques de
rééquilibrage encouragées par
l'Etat qui peinent à produire des
effets...57
- 2 — Vers une territorialisation
des politiques de l'habitat...59
- 3 — L'enjeu crucial du logement
abordable : vers davantage de
régulation ?62

Introduction

Depuis des décennies, en France, le secteur du logement est réputé en crise : mal logement, attente de plusieurs années pour accéder à un logement social, loyers trop élevés, surendettement des accédants à la propriété, tensions entre locataires et propriétaires. Pourtant, ce besoin fondamental fait l'objet d'une intervention publique massive, en termes de dépenses comme de réglementation depuis l'après seconde guerre mondiale.

Donnant à voir la longue histoire de la construction du parc existant, ce chapitre vise à dresser un panorama des besoins sociaux et à décrypter les choix de politiques publiques pour un secteur qui constitue un enjeu économique, financier et, désormais, environnemental majeur.

Ainsi, malgré un doublement du nombre de logements en 50 ans, le parc actuel ne répond pas à l'ensemble des besoins (1). De bien meilleure qualité, il n'a pas fait disparaître le mal-logement et s'est accompagné d'une croissance pavillonnaire mal régulée par la puissance publique (2). A l'heure des défis climatiques et des graves atteintes à la biodiversité, ce secteur, responsable de 11,5% des émissions de gaz à effet de serre, peine à s'adapter (3). Privilégiant une politique de l'offre, le système public de financement ne parvient que très partiellement à assurer un logement accessible pour tous (4) tandis que les inégalités de patrimoine s'accroissent à un niveau que la France n'avait plus connu depuis le XIXe siècle (5). Dans ce contexte, les politiques déployées par les collectivités territoriales cherchent à résoudre (ou pas) le défi du logement abordable (6).

01

BESOINS QUANTITATIFS DE LOGEMENTS

**Malgré un doublement du
nombre de logements en
50 ans, des besoins
demeurent insatisfaits**

Pendant les Trente Glorieuses, la politique d'aide à la construction de logements sociaux a permis de résorber un important déficit quantitatif, avant que ne soit préférée, en 1977, une politique d'aide aux ménages. Censée favoriser une meilleure adéquation qualitative aux besoins des ménages, cette aide personnalisée au logement amplifie le développement de l'accession à la propriété et de la maison individuelle. Depuis lors, les enjeux majeurs tiennent à la capacité d'adaptation du parc existant pour répondre aux évolutions démographiques, aux mutations socio-économiques et aux enjeux environnementaux.

1 — Un rythme de construction dynamique malgré le retrait progressif de l'État

La politique du logement des trentes glorieuses a largement soutenu le développement de logements abordables. Au sortir de la guerre, la France fait face à une importante pénurie de logements engendrant des situations de surpeuplement et d'insalubrité qui frappent durement les catégories modestes, en particulier les ouvriers et employés des villes. Cette situation, mise en lumière par l'appel de 1954 en faveur des sans logis, a rendu nécessaire une intervention publique rapide de construction massive de logements. C'est la période d'édification des grands ensembles, composés de nombreux logements sociaux financés par les aides à la construction (dites « aides à la pierre ») et qui s'appuient sur l'industrialisation de la construction des logements.

Alors que la construction neuve atteignait péniblement les 100 000 unités au début des années 50, elle dépasse 300 000 logements dès 1958 pour atteindre un pic inégalé en 1973, avec 556 000 unités, dont 64 % sont alors directement aidés par l'État¹. Cette époque marquera durablement la typologie du parc de logements puisqu'aujourd'hui encore, **près d'un quart des logements existants (31 % des logements collectifs) ont été construits entre 1949 et 1974.**

À partir de la fin des années 1970, les grands ensembles d'habitat social, jusqu'alors à la pointe du progrès en termes de confort et de salubrité, sont le témoin et le fruit de l'évolution de la situation socioéconomique du

¹ À cela s'ajoutent des prêts de très longue durée de la Caisse des Dépôts et des Consignations, assis sur la ressource abondante du Livret A.

pays qui fait face à l'émergence d'un chômage structurel et de délocalisations massives. Cette crise économique entraîne la chute de la mobilité résidentielle et contribue à la transformation du peuplement des grands ensembles, qui concentrent davantage de ménages précarisés dans un urbanisme de plus en plus décrié.

L'introduction de mécanismes de marché accompagne la péri-urbanisation et l'accès à la propriété à partir des années 1980.

Avec les réformes "Barre" de 1977², les politiques du logement basculent alors d'un soutien à la production (aides à la pierre) à une politique d'accompagnement de la consommation du logement et du marché (aides à la personne), avec l'idée que la construction de logements, leur localisation, le niveau de qualité doivent être déterminés par le marché³. Les maisons individuelles rencontrent alors une demande grandissante d'intimité, d'espace et de verdure, soutenues par des politiques urbaines pensées pour l'automobile (cf. infra partie 2.3). L'accession à la propriété, qui répond à un besoin de sécurisation dans un contexte économique plus incertain, est encouragée par la mise en place de prêts aidés⁴. C'est l'âge de l'étalement urbain⁵ et de la péri-urbanisation, modèle de développement gourmand en espace et en déplacements, qui ne sera remis en cause qu'à partir des années 2000 sans résultats probants.

À partir des années 1980, le désengagement de l'État planificateur et bâtisseur s'accompagne de politiques de décentralisation. Les

² Introduisant les aides au logement (APL)

³ Les politiques du logement, Jean-Claude Driant, mars 2023.

⁴ Notamment le prêt d'accession à la propriété (PAP) créé en 1977 et remplacé par le prêt à taux zéro (PTZ) en 1995.

⁵ Entre 1968 et 2018, le rythme annuel de progression des résidences principales est de 1,6 % dans les couronnes des aires d'attraction des villes contre 1 % dans les pôles urbains, voir "50 ans d'évolution des résidences principales : des logements plus grands et moins peuplés", Insee, Juin 2021.

“ En 1977, les politiques du logement basculent d'un soutien à la production (aides à la pierre) à une politique d'accompagnement de la consommation du logement et du marché (aides à la personne). ”

enjeux des politiques de l'habitat se sont en effet progressivement déplacés vers l'échelle locale, qui est réputée correspondre le mieux aux réalités des choix résidentiels des ménages et des arbitrages des acteurs de l'offre de logements. En transférant les décisions et documents d'urbanisme aux communes en 1983, l'Etat tourne alors la page d'un pilotage centralisé de la construction de logements. La montée en puissance des Établissements Publics de Coopération Intercommunale dans les années 2000 permet à l'échelon intercommunal de s'affirmer comme le plus pertinent pour traiter les dimensions territoriales des politiques de l'habitat (cf. infra chapitre 6).

Malgré les grandes inflexions décidées il y a quarante ans et le primat relatif donné à l'accession à la propriété, l'État conserve au fil du temps des outils d'encadrement et d'incitation qui permettent de poursuivre l'accroissement du parc social (dans une moindre mesure) tout en favorisant l'investissement locatif privé, aboutissant ainsi à **un parc de logements relativement important et diversifié**.

Aussi, malgré une baisse significative à partir des années 1970, le rythme de production se maintient à un niveau relativement important

entre 300 000 et 400 000 unités par an et ce jusqu'à une période récente, permettant de doubler le nombre de logements entre 1968 et 2018⁶.

La France dispose ainsi en 2023 d'un parc de logements de 37,8 millions d'unités⁷, avec un taux de logement par habitant parmi les plus élevés des pays de l'OCDE, - 35 % plus élevé que le Royaume-Uni ou les États-Unis par exemple⁸. Par ailleurs, la répartition entre statuts d'occupation apparaît relativement équilibrée (57 % propriétaires, 22,5 % locataires du parc privé et 17,5 % locataires du parc social), positionnant la France dans une situation intermédiaire en Europe, entre les pays de l'Est et latins largement dominés par l'accession à la propriété et les pays scandinaves et germaniques où la part du locatif est historiquement importante.

⁶ +341 000 unités par an soit + 1,3 % par an.

⁷ Insee, 2023.

⁸ Avec 591 logements par habitant, la France dispose du second taux de l'OCDE, bien au-dessus de la moyenne de l'Union européenne (514) et de l'OCDE (468).

2 — L'inertie du stock de logements à l'épreuve des recompositions territoriales et sociales

À partir des années 1990, la désindustrialisation, le développement concomitant d'une économie de services et l'intensification des flux mondialisés favorisent l'émergence de métropoles. La polarisation de la production de richesses et des populations dans les plus grandes agglomérations accentue les écarts avec les territoires périphériques, industriels et ruraux : à titre d'exemple, les créations d'emploi sont, depuis 40 ans, plus importantes dans les métropoles que dans le reste du territoire⁹.

Les politiques d'aménagement du territoire ont progressivement cherché à renforcer ces centralités¹⁰ avec l'idée que les métropoles pourraient constituer des pôles d'équilibre face à Paris tout en apportant un

⁹ [Les métropoles créent-elles plus d'emploi ?](#), Baude, *Echo Géo* n°38 (2016).

¹⁰ On peut citer notamment la politique ferroviaire donnant le primat aux lignes à grandes vitesses afin de relier les métropoles à Paris (au détriment des autres lignes).

**37,8
Millions**

Le nombre de logements en France, soit un taux par habitant parmi les plus élevés d'Europe

22,5 %

de locataires dans le parc privé

57 %

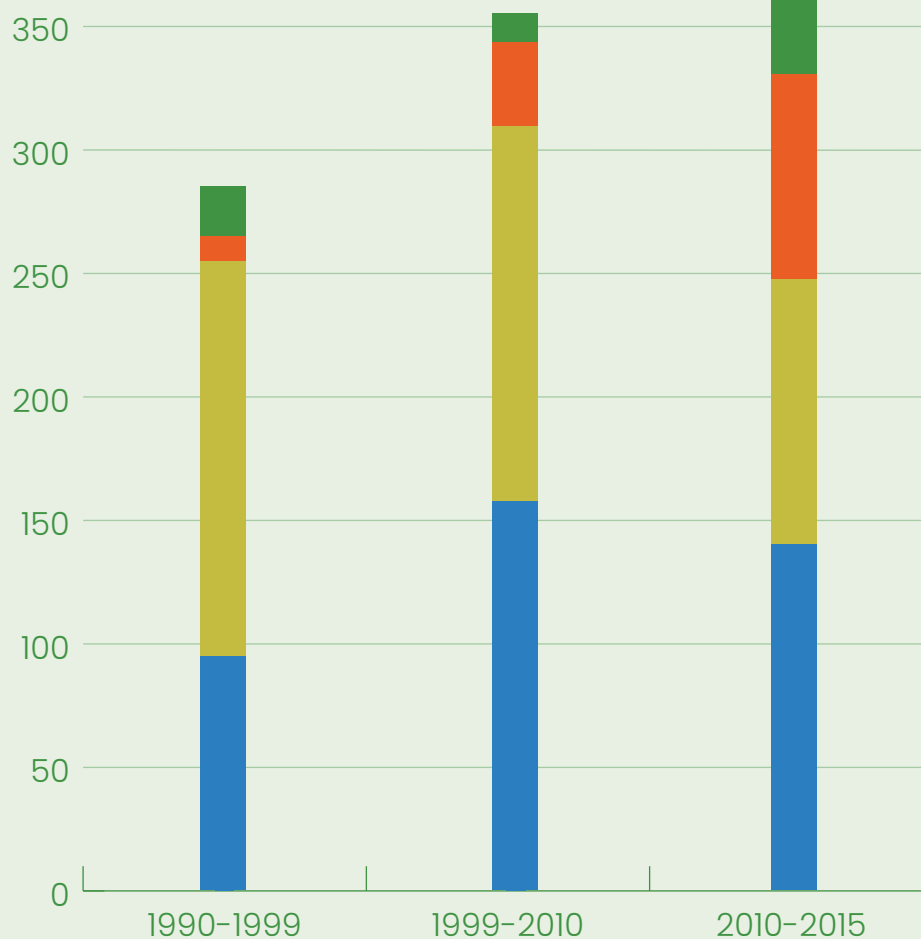
de propriétaires

17,5 %

de locataires du parc social

Logements supplémentaires selon la période et les facteurs d'évolution

en milliers



- Croissance démographique
- Baisse de la taille des ménages
- Logements vacants
- Résidences secondaires ou occasionnelles

Champ: France hors Mayotte

Lecture : de 2010 à 2015, la variation annuelle moyenne du nombre de logements due à la croissance démographique est en moyenne de 139 600 unités, celle due à la réduction de la taille des ménages est de 105 500 unités. La variation annuelle moyenne du nombre de logements vacants est de 86 900 unités et celle des résidences secondaires ou occasionnelles de 41 600 unités..

Source : Insee, recensements de la population de 1990, 1999, 2010 et 2015

effet d'entraînement sur leurs territoires avoisinants.

Cette concentration de populations et d'emplois dans les aires urbaines engendre des besoins en nouveaux logements abordables qu'aucune métropole n'arrive à satisfaire, malgré un rythme élevé de constructions¹¹. L'augmentation des prix immobiliers s'est manifestée avec davantage d'acuité dans ces villes : entre 2000 et 2021, ils ont crû de 200 à 350 % dans les métropoles, contre une augmentation moyenne sur le territoire de 135 %¹². Dès lors, l'accès à la propriété s'y est trouvé contrarié, et les parcours résidentiels freinés.

Parallèlement à la métropolisation, **le nombre de logements vacants a augmenté**, posant la question de l'obsolescence d'une partie des logements existants. Comptant aujourd'hui pour plus de 8 % du parc, les logements vacants ont augmenté à un rythme 2,3 fois plus élevé que le nombre total de logements sur ces vingt dernières années¹³. Deux facteurs, qui peuvent être cumulatifs, permettent d'expliquer ces évolutions.

Le premier est lié aux recompositions territoriales évoquées ci-dessus : des territoires entiers frappés de déprise industrielle et démographique (Grand Est, Massif Central...) voient leur taux de logements vacants augmenter. Les logements vacants de plus d'un an sont ainsi 3,3 fois plus nombreux dans les

¹¹ Selon l'Observatoire des territoires, le taux d'évolution annuel du nombre de logements 2014-2020 est de 0,94 % en France quand il s'élève à plus de 1,5 % dans de nombreuses Métropoles (Nantes, Bordeaux, Toulouse, Rennes, Strasbourg, etc.) <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/taux-devolution-annuel-du-nombre-de-logements>.

¹² Infographie Pellefigue, M. (2021) Immobilier : vingt ans de hausse des prix décryptés. Le Monde [Le Monde selon les données de Meilleursagents](https://www.lemonde.fr/argent/article/2021/03/24/immobilier-deux-decennies-de-hausse-des-prix_6074246_1657007.html) https://www.lemonde.fr/argent/article/2021/03/24/immobilier-deux-decennies-de-hausse-des-prix_6074246_1657007.html.

¹³ "Les logements vacants entre 1990 et 2022 selon les territoires" – Camille Hurard, Laurent Huault (Insee) – Insee Première n° 1979, janvier 2024.

“ Comptant aujourd'hui pour plus de 8 % du parc, les logements vacants ont augmenté à un rythme 2,3 fois plus élevé que le nombre total de logements sur ces vingt dernières années. ”

**+ 200
à 350 %**

C'est l'augmentation des prix immobiliers dans les métropoles entre 2000 et 2021

bassins de vie où les prix sont les moins chers, principalement les espaces ruraux, les petites et moyennes villes. Ils progressent davantage dans les départements déjà les plus touchés renforçant les disparités territoriales. Leur remise sur le marché immobilier poserait donc la question plus globale du rééquilibrage du peuplement au sein du territoire.

Le second tient à l'inadéquation entre les caractéristiques intrinsèques d'une partie de l'offre existante et les aspirations contemporaines des habitants. Lorsqu'ils ont le choix, les ménages préfèrent une surface plus grande, la présence d'un ascenseur, d'un

balcon ou d'un parking. Mais même lorsque leur remise aux normes est techniquement possible, l'équilibre ou la rentabilité économique de la réhabilitation n'est pas toujours assurée, ou moins facilement que par la démolition-reconstruction.

La croissance du parc de logements est toutefois largement absorbée par les phénomènes de décohabitation : **il faut plus de logements pour loger le même nombre d'individus**. Le doublement du nombre de résidences principales en cinquante ans a permis d'accompagner la croissance démographique (+ 303 000 personnes par an) mais également – voire avant tout – la baisse du nombre de personnes par ménage (ou par logement), passée de 3,1 en 1968 à 2,2 en 2018 en France métropolitaine. Cette diminution de la taille moyenne des ménages est consécutive aux évolutions sociétales de la période : des mises en couple plus tardives, des ruptures d'unions plus fréquentes, une baisse du nombre de familles nombreuses, une part plus élevée d'étudiants s'éloignant du domicile familial pour des études également plus longues, le vieillissement de la population, etc. On estime qu'entre 1968 et 2018, l'effet décohabitation (le fait qu'il faille plus de logements pour loger le même nombre de personnes) explique 63 % de l'augmentation du nombre de résidences principales¹⁴.

En outre, **une partie des logements est, de manière croissante, mobilisée pour d'autres usages que celui de « résidence principale »**. Depuis vingt ans, la part du parc destinée au logement des ménages résidents a tendance à diminuer au profit d'autres usages¹⁵,

particulièrement dans les zones tendues et touristiques. Localement, le nombre important de résidences secondaires et de logements occasionnels pose des difficultés croissantes de logement aux populations résidentes ou aux travailleurs saisonniers¹⁶. L'avènement de plateformes de réservation du type « AirBnb » a renforcé le phénomène avec l'explosion du nombre de locations de courte durée dans certaines villes¹⁷ : il est vrai que le rendement locatif de ce type de bien, favorisé par des loyers plus élevés, une fiscalité plus avantageuse et actuellement l'absence de contraintes énergétiques¹⁸, est généralement deux à trois fois supérieur à celui de la location longue durée¹⁹.

Ces dynamiques peuvent parfois se cumuler avec l'augmentation du parc vacant : à Paris, le parc de résidences principales a diminué de 28 000 unités en 10 ans alors même que le nombre total de logements a progressé de 40 000²⁰. Dans certains arrondissements, un logement sur trois est inoccupé toute l'année. L'interdiction progressive des locations

¹⁶ Inégalement réparties, elles se concentrent à 40 % sur le littoral méditerranéen et atlantique et 16 % en zone de montagne. À titre d'exemple, Biarritz compte aujourd'hui 41 % de résidences secondaires ou logements occasionnels.

¹⁷ À titre d'exemple, le Pays basque accuse une augmentation de 130 % des locations de meublés de tourisme en 5 ans. À Paris, le nombre de résidences secondaires ou logements occasionnels comptent pour 9,6 % du parc parisien contre 6,5 % dix ans plus tôt.

¹⁸ La loi Climat Résilience (2021) interdit progressivement les locations de logements les plus énergivores mais ne s'applique pas aux locations meublées touristiques.

¹⁹ Cf. les données présentées dans le rapport parlementaire d'A. Le Meur, *Propositions de réforme de la fiscalité locative*, mai 2024.

²⁰ L'augmentation des logements vacants (9,2 % contre 7,8 % en 2009) s'est ajoutée à la hausse du nombre de résidences secondaires et occasionnelles. À noter qu'avant ce retournement du début des années 2010, période d'implantation des plateformes sur le marché parisien, le nombre de résidences principales était en hausse depuis vingt ans à Paris.

¹⁴ 50 ans d'évolution des résidences principales : des logements plus grands et moins peuplés, Insee, Juin 2021.

¹⁵ Le poids des résidences principales dans l'ensemble du parc est passé de 83,9% en 2005 à 81,8% en 2021. On compte aujourd'hui 30,4 millions de résidences principales pour 37,2 millions de logements ordinaires – Chiffres-clés du logement 2022, Insee.

des logements les plus énergivores²¹ – qui pourrait concerner à terme plus de 300 000 logements actuellement en location²² – porte le risque que certains de ces logements, non occupés par leurs propriétaires et interdits à la location, restent alors vacants.

²¹ La loi Climat et Résilience du 22 août 2021 prévoit l'interdiction progressive des logements les plus énergivores : les étiquettes G au 01/01/2025, les étiquettes F au 01/01/2028 et les étiquettes E au 01/01/2034.

²² Les logements inoccupés à Paris, APUR, décembre 2023.

02

BESOINS QUALITATIFS DE LOGEMENTS

**Des logements de meilleure
qualité, mais aussi deux
modèles contrastés de
forme urbaine**

Particulièrement répandus après guerre, l'insalubrité et le surpeuplement ont nettement diminué grâce aux politiques d'aide à la construction. Toutefois, le mal logement persiste encore aujourd'hui, avant tout en raison d'une précarité croissante et d'un déficit de logement abordable. Pour une majorité de la population, la propriété d'une maison individuelle constitue une dimension centrale du parcours résidentiel et de la réussite sociale, à rebours de la rationalisation foncière et urbaine que les pouvoirs publics s'efforcent d'organiser.

1 — L'insalubrité a reculé et les logements sont plus grands et de meilleure qualité

En plus d'être en nombre insuffisant (la faible construction des précédentes décennies s'ajoutant aux stigmates du conflit), **l'état des logements français était dramatique après-guerre**. On estime à 2 millions le nombre de logements endommagés totalement ou partiellement, soit 15 % du parc immobilier de 1939, particulièrement dans les villes. Un tiers de la population vit dans des logements surpeuplés²³. Seul un peu plus d'un quart disposent de WC intérieurs, 10 % d'une baignoire ou d'une douche. 50 000 à 100 000 personnes s'entassaient dans des bidonvilles à la lisière des grandes villes, avec des matériaux récupérés, sur des lieux impropres

à l'habitation non reliés aux réseaux urbains (eau, sanitaires, etc.)

La politique de démolition-reconstruction de centres anciens lancée dès 1958, couplée à la politique de construction massive de grands ensembles (cf. supra partie 1.1), la mise en place de normes définissant les caractéristiques d'un logement décent et l'augmentation du niveau de vie ont permis de réaliser **des progrès spectaculaires en matière de salubrité et de confort**. L'inconfort sanitaire a quasiment disparu : en 2019, la part de logements auxquels manquent soit l'eau chaude courante, soit des WC, soit une douche, est de 0,9 %²⁴. On en comptait encore 15 % en 1984 et 1,9 % en 2007, témoignant d'une tendance

²³ Insee, recensement 1954.

²⁴ Observatoire des inégalités.

longue encore à l'œuvre de l'amélioration globale de l'état des logements.

En cinquante ans, la taille moyenne des logements a augmenté de 20 m² ²⁵, en particulier à partir des années 80 et l'avènement du modèle pavillonnaire. Cette tendance, couplée à la diminution de la taille des ménages (cf. supra partie 1.2), explique que **chaque Français dispose aujourd'hui en moyenne de 51 m², contre 23 m² il y a 50 ans**. Même si cette moyenne masque des réalités contrastées²⁶, le surpeuplement ne concerne ainsi plus que 9 % des ménages, d'autant qu'il reste modéré pour les neuf dixièmes d'entre eux (il ne manque qu'une pièce). **A contrario**, on observe un accroissement du nombre de logements particulièrement sous-occupés²⁷ (au moins 3 pièces de plus), ce qui pose la question de l'optimisation de l'usage du parc dans un contexte de « sobriété immobilière »²⁸ (cf. infra chapitre 3).

Les logements s'améliorent également sur le plan de l'isolation phonique et thermique (la première réglementation thermique est instaurée en 1974 suite au premier choc pétrolier), comprennent plus souvent des éléments de confort tels que les espaces extérieurs

²⁵ 90 m² selon enquête Logement Insee 2020 contre 72 m² en 1973

²⁶ En rupture avec la baisse constatée depuis l'après guerre, le surpeuplement augmente depuis 20 ans dans la Métropole du Grand Paris sous l'effet de la déconnexion des prix des logements avec les revenus - Note APUR : 1,8 million d'habitants du Grand Paris à l'étroit dans leur logement, avril 2020

²⁷ 8,9 millions de logements (dont 2,8 en zone tendue) sont en situation de sous-occupation très accentuée, c'est-à-dire qu'il existe au moins 3 pièces de plus que la situation de référence, ce qui représente quasiment ¼ des résidences principales.

²⁸ La notion de "sobriété immobilière" a notamment été utilisée par le Plan Bâtiment durable dans sa note de juillet 2022 intitulée "Vers une Sobriété immobilière et solidaire - Les voies d'une meilleure utilisation du parc de bâtiments".

“ À peine un million de logements seraient adaptés au vieillissement et à l'autonomie des personnes à domicile, alors que les projections démographiques prévoient une augmentation de 49 % des personnes âgées de 75 à 84 ans d'ici 2030 et de 75 % d'ici 2050 (7,2 millions). ”

(balcons, terrasses)²⁹ ou des espaces pour le stationnement des véhicules. Récemment, la standardisation et la compacité des logements neufs issus de la promotion immobilière a ouvert un premier débat public sur une autre approche de la qualité des logements³⁰. Au final, toutefois, **près de 8 ménages sur 10 estiment leurs conditions de logement satisfaisantes ou très satisfaisantes**, en hausse de 2,1 points en sept ans³¹.

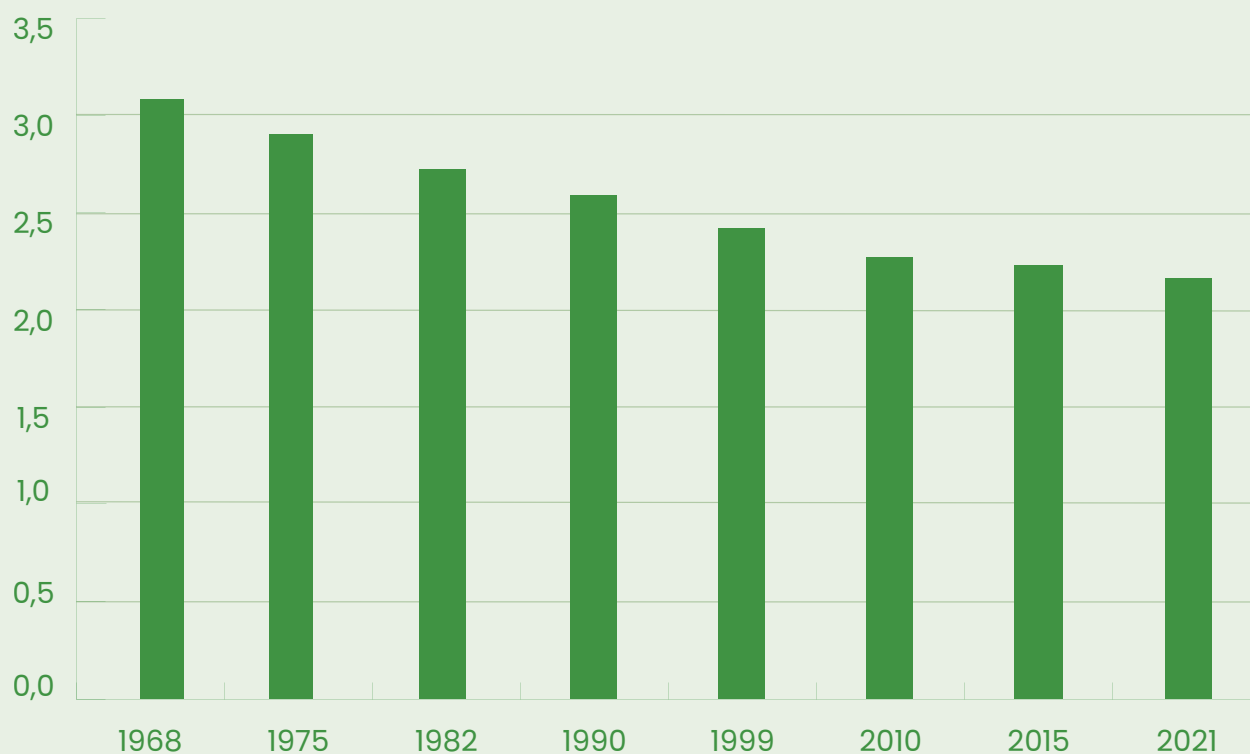
Les dynamiques démographiques posent aujourd'hui la question de **l'adaptation des logements au vieillissement de la population**. Alors que la France est le pays européen où les personnes âgées vivent le plus en

²⁹ Plus des 3/4 des logements construits après 1980 en sont dotés, 28 % pour les logements avant 1945 selon l'État des lieux des logements des français - Qualitel.

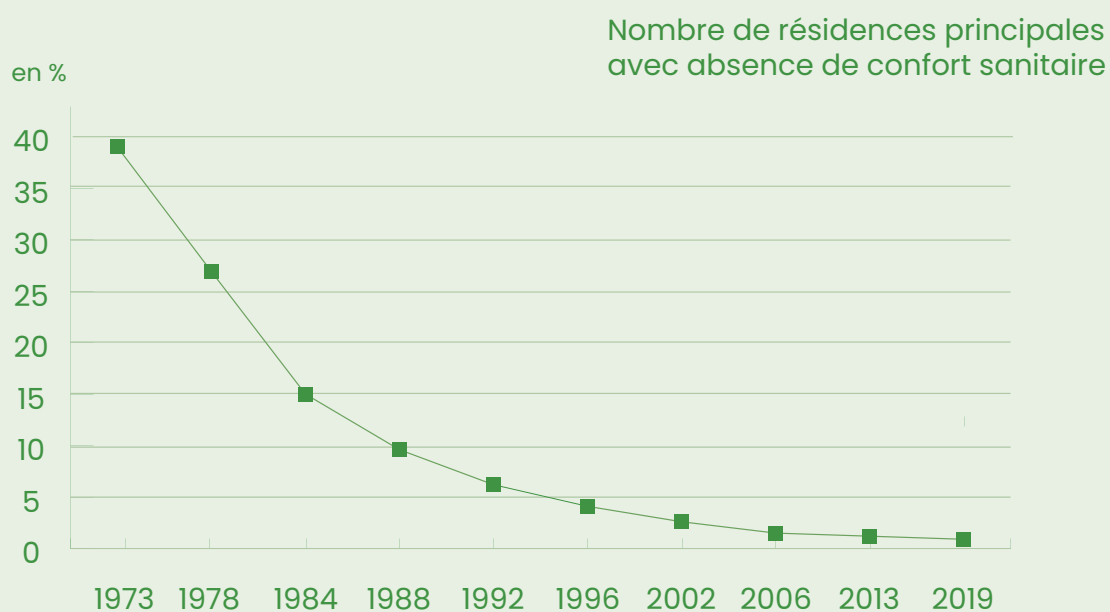
³⁰ Voir à ce sujet l'étude sur la qualité d'usage des logements collectifs construits en Île-de-France entre 2000 et 2020 (IDHEAL, avril 2021) ou le Rapport de la mission sur la qualité du logement (Laurent Girometti, François Leclercq, Septembre 2021).

³¹ Insee, Enquête Logement 2020 et 2013.

Nombre moyen d'occupants par résidence principale



Évolution de la taille des ménages en historique depuis 1968



Sources : Insee, RP1967 à 1999 dénombrements

RP2010 au RP2021 exploitations principales.

institution³², huit Français sur dix souhaitent vieillir à domicile. Pourtant, à peine un million de logements seraient adaptés au vieillissement et à l'autonomie des personnes à domicile, alors que les projections démographiques prévoient une augmentation de 49 % des personnes âgées de 75 à 84 ans d'ici 2030 et de 75 % d'ici 2050 (7,2 millions)³³. Une récente étude³⁴ estime à 500 000 le nombre de logements à traiter prioritairement et à 1,5 millions supplémentaires ceux à traiter dans un second temps, même si du fait de leur agencement ou de leur exigüité, certains logements ne pourront pas faire l'objet d'une adaptation. Depuis le 1^{er} janvier 2024, la fusion de différents dispositifs de l'Etat en une seule aide unique « Ma Prime Adapt » vise à faciliter le parcours de l'utilisateur et ambitionne de traiter 68 000 logements par an (contre 50 000 en 2021).

³² 600 000 personnes principalement en EHPAD selon un rapport de la Cour des Comptes - Le soutien aux logements face aux évolutions climatiques et au vieillissement de la population, Octobre 2023.

³³ Rapport interministériel sur l'adaptation des logements, des villes, des mobilités et des territoires à la transition démographique, Luc Broussy, mai 2021.

³⁴ Adaptation du parc de logements privés au vieillissement : un essai de mesure et de territorialisation du besoin, Cerema, 2022.

“ Le parc social n'est pas suffisant pour répondre aux besoins des ménages et les dispositifs d'hébergement sont embolisés.”

2 — Le mal logement persiste, reflet de la montée de la précarité

Malgré des avancées notables, **4,2 millions de personnes restent mal-logées**, dont 1 million qui sont privées de logement personnel et 2,8 millions vivant dans des conditions de logement très difficiles (logements privés de confort, situation de surpeuplement accentué, etc.)³⁵. Le nombre de personnes sans domicile a plus que doublé depuis 2012, et a même triplé depuis 2001. Plus globalement, le halo du mal logement s'étend à quasiment une personne sur cinq, qui serait fragilisée par rapport à son logement.³⁶

³⁵ Rapport annuel du mal logement 2024 – Fondation Abbé Pierre.

³⁶ Cela comprend les propriétaires occupants dans des copropriétés dégradées, les locataires en situations d'impayés, les situations de surpeuplement modéré, de précarité énergétique, les personnes devant faire un effort financier excessif pour se loger (plus de 35 % de leurs revenus).

+ 28 m²

Chaque Français dispose en moyenne de 51 m² aujourd'hui, contre 23 m² il y a 50 ans

1/5

Personne concernée de près ou de loin par le mal logement

× 3

le nombre de personnes sans domicile depuis 2012

La précarisation des conditions de travail (bas salaires, temps partiel subi, contrats courts, etc.) a entraîné une hausse des cohabitations forcées et une augmentation de l'âge de l'autonomie résidentielle. Les jeunes sont toujours plus nombreux à devoir rester chez leurs parents ou à y revenir après une période d'indépendance. Parmi les 25-34 ans hébergés chez leurs parents, 55 % travaillent (et la moitié en CDI)³⁷. Dans certaines métropoles, se loger apparaît prohibitif pour de nombreux salariés et agents publics, pourtant en « première ligne » pour le bon fonctionnement des villes (infirmiers, instituteurs, agents de maîtrise, aides à domicile, etc.). Ainsi, l'absence de solutions pour ces travailleurs peut constituer un véritable frein à l'embauche dans certains secteurs.

Face à ces dynamiques, le parc social n'est pas suffisant pour répondre aux besoins des ménages et les dispositifs d'hébergement sont embolisés. Le manque de solutions pour les ménages les plus modestes pèse naturellement sur la demande en logement social, en hausse de 38 % en 10 ans : 2,4 millions de ménages sont en attente pour un parc qui ne compte que 5 millions de logements. La construction s'avère nettement insuffisante pour répondre à l'ampleur des besoins (cf. infra chapitre 4) et la baisse du taux de rotation du parc³⁸ libère de moins en moins de logements.

Cette embolie se répercute en amont sur des dispositifs d'hébergement complètement saturés. Alors que les crédits ont doublé en dix ans³⁹, la capacité portée à plus de 200 000 places⁴⁰ (+25 % en 6 ans) et le Plan « Logement

d'abord »⁴¹ déployé, le 115 n'a jamais été aussi engorgé. Chaque soir de novembre 2023, près de 8 000 personnes y ont ainsi été refusées faute de place, en hausse de 40 % en un an⁴², sachant que ces données ne tiennent pas compte des taux de non recours au 115 (évalué par exemple, en Seine-Saint-Denis, à 70 %⁴³).

+ 38 %

L'augmentation du nombre
de **demande de logement social** en
10 ans

55 %

des 25-34 ans hébergés chez leur
parents travaillent

³⁷ La face cachée des Tanguy : les jeunes en hébergement chez leurs parents, Fondation Abbé Pierre, 2015.

³⁸ Le nombre de départs des locataires au sein du parc estimé à moins de 8 % aujourd'hui selon l'Union sociale pour l'habitat contre 10 % il y a 10 ans.

³⁹ 1,3 Mds € en 2014, 2,8 Mds € en 2023.

⁴⁰ Hors places dédiées au dispositif national d'accueil (demandeurs d'asile, réfugiés, etc.).

⁴¹ Le Plan « Logement d'Abord », lancé en 2017, a pour ambition de diminuer de manière significative le nombre de personnes sans domicile en les orientant durablement vers le logement.

⁴² Source: Fondation Abbé Pierre, *op. cit.*

⁴³ Enquête flash Interlogement 93, juin 2022.

3 — Habitat collectif ou pavillon : les deux visages de la France urbaine

La maison individuelle a connu une progression continue et est l'objet d'une aspiration populaire jamais démentie, à rebours des politiques publiques mises en œuvre. De l'après seconde guerre mondiale à nos jours, la construction neuve se partage à moitié entre habitat collectif et habitat individuel. Mais l'habitat individuel progresse plus encore, pratiquement tout au long de la période. Représentant la moitié des résidences principales en 1968, la maison individuelle compte pour 56 % du parc en 2023⁴⁴, qu'il s'agisse de maisons de ville, y compris dans les grandes agglomérations françaises⁴⁵, ou de pavillons isolés et lotissements avec jardin, en périphérie des agglomérations.

Elle est initialement encouragée, à la fin du XIX^e siècle, par les pouvoirs publics et les industriels soucieux de fidéliser voire de « moraliser » ainsi les classes ouvrières, dans le prolongement des idées d'un Frédéric Le Play défendant un paternalisme conservateur qui serait facteur de « paix sociale »⁴⁶. Mais c'est véritablement après la crise de 1929 et plus encore après la seconde guerre mondiale, que se développe, au sein des classes populaires, l'aspiration à la propriété d'un pavillon⁴⁷. Les pouvoirs publics s'emploient dès les années 1930, à l'exception notable du régime de Vichy, à organiser voire à contre-carrer ce mouvement. Il est perçu comme produisant des logements défectueux et mal

équipés ainsi qu'un urbanisme à rebours des principes fonctionnels défendu par la Charte d'Athènes⁴⁸. L'opposition entre habitat collectif et maison individuelle est l'objet d'un débat intellectuel et politique majeur⁴⁹. Cherchant à canaliser la demande, avant même qu'apparaissent les enjeux de développement durable, l'Etat s'essaie à promouvoir, dans les années

“ La maison individuelle a connu une progression continue et est l'objet d'une aspiration populaire jamais démentie, à rebours des politiques publiques mises en œuvre.”

56 %

Le pourcentage que compte la maison individuelle parmi les résidences principales

⁴⁴ Voir Insee, séries chronologiques, estimation annuelle du parc de logements, logement individuel.

⁴⁵ Avec une part de l'ordre de 15 à 20% dans la commune centre (hors région parisienne).

⁴⁶ Loi de 1894 créant les « habitations bon marché » (HBM).

⁴⁷ Comme le montre l'enquête de l'INED en 1947, cf. Catherine Bonvalet, « Les aspirations des Français en matière de logement en 1945 : un regard sur l'histoire du modèle pavillonnaire », *Politique du logement*, mars 2020.

⁴⁸ Comme illustré par le développement anarchique de pavillons de banlieue en région parisienne et autour des grandes villes durant les années 1930 : c'est l'époque des « mal-lotis ».

⁴⁹ Voir Susanna Magri, « Le pavillon stigmatisé. Grands ensembles et maisons individuelles dans la sociologie des années 1950 à 1970 », *L'Année sociologique*, 2008.

1960, mais sans succès, un « habitat individuel groupé »⁵⁰.

La construction de maisons est portée par toute une filière faite de grands groupes et de petites entreprises. À compter des années 1970, en privilégiant l'aide à la personne, l'Etat et avec lui les communes confient de fait au marché cette forme d'habitat qui pèse pour la moitié de la construction neuve. La filière est composée à la fois par de grands groupes, comme Maisons Phoenix ou encore Maison Bouygues, associés à des sociétés bancaires et recourant à une production industrielle sous-traitée, et une multitude d'entreprises artisanales travaillant à façon. Elle s'appuie sur la politique d'aides publiques en faveur de l'accession à la propriété et recourt à des stratégies commerciales et publicitaires très structurées⁵¹. Avec, en définitive, une production urbaine pilotée par des « pavillonneurs » à l'écart de la planification et de l'urbanisme très régulés qui président à la production de l'habitat collectif⁵².

⁵⁰ Voir Hélène Steinmetz, « Les chalandonnettes, la production par le haut d'une accession bas de gamme », Politix, 2013.

⁵¹ Comme analysé dans un article de P. Bourdieu et alii, « Un placement de père de famille, la maison individuelle : spécificité du produit et logique du champ de production », *Actes de la recherche en sciences sociales*, mars 1990. L'entrée du groupe Bouygues dans la chaîne de télévision TFI à sa privation en 1987 illustre particulièrement cette dimension.

⁵² P. Estèbe, « Quel avenir pour les périphéries urbaines ? », in *La ville à trois vitesses*, *Esprit*, mars-avril 2004.

03

FACE AUX TRANSITIONS

**Les défis de la
transformation de la
politique de logement face
aux crises
environnementales**

Compte tenu de son poids majeur dans les émissions de gaz à effet de serre et de ses impacts sur l'artificialisation des sols, le secteur du logement devrait connaître un véritable bouleversement. Structuré autour de la construction neuve, ce dernier peine à se réorganiser. Si des progrès existent en termes de modes constructifs plus sobres, la priorité affichée en faveur de la rénovation énergétique ne se traduit pas dans les faits à hauteur de la stratégie nationale bas carbone. Plus encore, il n'existe pas de consensus sur l'ampleur ni la nature de la transformation à opérer, laquelle supposerait des changements majeurs dans les modes d'habiter.

1 — Le logement, 3^e secteur des émissions de gaz à effets de serre et enjeu clef des atteintes à l'environnement

Le logement constitue, avec les transports et l'alimentation, un des principaux secteurs à très forte empreinte¹ carbone. Celle-ci doit être évaluée tout au long du cycle de vie des bâtiments. C'est aussi, notamment du fait de l'artificialisation des sols, un enjeu clef pour le maintien de la biodiversité et la soutenabilité de nos modes de vie.

Les logements sont le deuxième secteur consommateur d'énergie (28 % des consommations d'énergie du pays²) et le troisième en termes de gaz à effets de serre, à hauteur

de 11,5 % en émissions directes³, et 19 % si on comprend les émissions indirectes⁴.

Les émissions directes sont corrélées aux températures, avec paradoxalement une amélioration du bilan carbone ces dernières années sous l'effet du réchauffement climatique et d'hivers plus doux. Par ailleurs, malgré l'augmentation du nombre de logements sur la longue durée, le poids total dans les émissions

¹ Les données chiffrées qui suivent constituent un « inventaire » des émissions et non à proprement parler un calcul d'empreinte car n'intégrant pas les biens importés ni les biens exportés, par exemple pour les matériaux de construction.

² Des chiffres clés pour comprendre la situation énergétique de la France, Commissariat général au développement durable, 2022.

³ En 2019, les émissions directes du « bâtiment » s'élèvent à 83 millions de tonnes de CO₂ et représentent ainsi 19 % des émissions de GES en France. Le logement des particuliers est de l'ordre de deux tiers des émissions du bâtiment, donc 11,5 % du total des émissions en France.

⁴ On distingue les émissions de GES directes (exploitation des bâtiments, hors électricité et hors construction) et indirectes (le secteur de l'énergie (émissions produites par le chauffage électrique ou les réseaux de chaleur), de l'industrie (matériaux de construction ou de rénovation), et la réduction du puits de carbone due à l'artificialisation, le logement étant responsable des deux tiers de l'artificialisation en France).

de GES n'a pas augmenté ces dernières années grâce à des constructions de meilleure qualité énergétique, du fait de normes bâtimentaires plus ambitieuses⁵.

Une autre approche de l'impact carbone des logements, au-delà des émissions directes ou indirectes, consiste à s'intéresser au « cycle de vie » d'un bâtiment, calculé sur 50 ans : construction, maintenance, rénovation. En 2019, la construction neuve émet a minima 24 millions de tonnes de CO² ⁶, soit 18 % des émissions totales du bâtiment. La rénovation n'est responsable que de l'émission de 4 millions de tonnes de CO². Malgré les récents progrès en matière de construction plus sobre, la rénovation d'un bâtiment demeure au moins deux fois, voire trois fois moins émissive qu'une destruction reconstruction.

De manière globale, les émissions indirectes du bâtiment, c'est-à-dire celles comptabilisées dans d'autres secteurs mais relevant du bâtiment, s'élèvent à 48 millions de tonnes de CO² ⁷, portant le total des émissions du bâtiment à 30 % des émissions nationales. Si l'on restreint au seul logement, on peut estimer qu'il pèse à hauteur de 19 % dans les émissions nationales.

Le logement a d'autres impacts à travers l'artificialisation des sols et l'émission de polluants atmosphériques. Le logement, et plus particulièrement le logement individuel

⁵ En 2018, 70 % des résidences principales sont chauffées à l'électricité ou au gaz, 10 % au fioul, 20 % avec d'autres combustibles (bois, géothermie, solaire etc.). Source : « 50 ans d'évolution des résidences principales : des logements plus grands et moins peuplés », Insee Première, n°1865, juin 2021.

⁶ En comptabilisant principalement les produits de constructions (16MteqCO₂) et les émissions liées à l'artificialisation (4MteqCO₂).

⁷ La production d'électricité représente 20 millions de tonnes équivalent CO₂, les produits de construction 16 millions teqCO₂, les émissions liées à l'artificialisation 8 millions teqCO₂ et les matériaux de rénovation 4 millions teqCO₂ (SGPE).

11,5 %

Le poids des émissions directes liées au logement dans les émissions nationales

24

Millions

De tonnes de CO² émises par la construction neuve

(dont les jardins et annexes), est le principal facteur d'artificialisation des sols, devant le réseau routier : 53 % des surfaces artificialisées le sont pour construire des logements⁸. La surface occupée par l'habitat individuel et collectif (5 % du territoire national en 2015) a progressé 5 fois plus vite que la population au cours des 50 dernières années. Quoique ralentie depuis les années 2010, la progression de cette artificialisation n'est pas uniquement liée à la croissance démographique : pour un tiers, elle s'explique par la construction

⁸ Voir Chiffres clefs du Logement, édition 2022.

Estimation de l'empreinte carbone des bâtiments

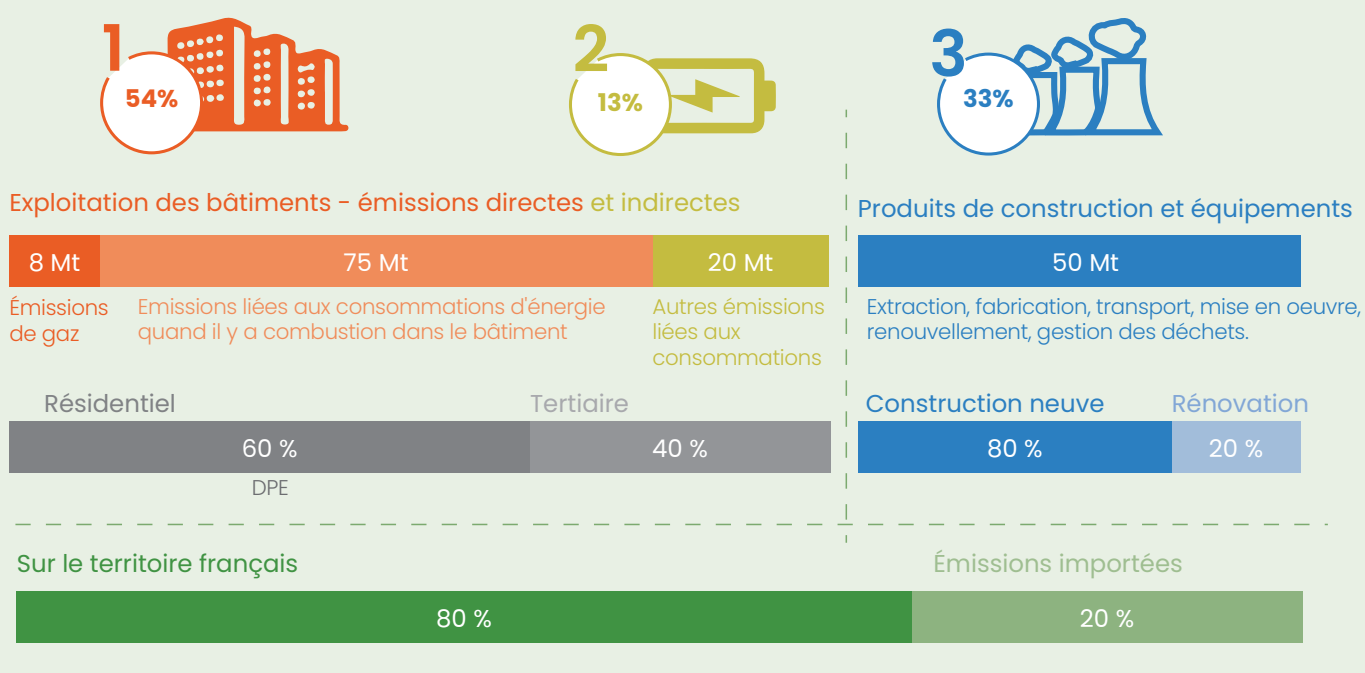


Illustration : schéma de l'Observatoire de l'immobilier durable (OID) qui calcule le bilan GES d'un logement (collectif) sur un cycle de 50 ans (chaque m² représenterait une émission de l'ordre de 3,6Mt CO₂ sur 50 ans), cf. [Poids carbone des logements](#), 2019.

de résidences secondaires et de logements occasionnels à finalité touristique⁹. De plus, la manière dont sont pensés et occupés les logements a également un impact: 56% des résidences principales sont des maisons individuelles, augmentant la surface artificialisée pour le logement par personne.

Plus globalement, cette surface moyenne par personne a augmenté de près de 15 m² en trente ans pour atteindre 40 m² par personne en 2013. L'artificialisation des sols aggrave le réchauffement climatique tant du point de vue du carbone, les sols artificialisés n'étant plus à même d'en stocker, que pour la biodiversité (elle constitue le premier facteur d'effondrement de la biodiversité selon l'Office Français de la Biodiversité¹⁰).

Au-delà des seules émissions de GES, le chauffage joue aussi un rôle majeur dans l'émission de polluants atmosphériques comme les particules fines avec des effets lourds en termes de santé publique particulièrement dans les grandes agglomérations.

2 — Un impératif de rénovation énergétique qui peine à se concrétiser dans les faits

Le parc de logements constitue aussi le deuxième secteur en consommation énergétique, juste après le secteur des transports¹¹. C'est pourquoi la rénovation énergétique des logements constitue une dimension clef pour respecter l'Accord de Paris sur le climat. Il s'agit de viser la décarbonation (chauffage et eau chaude produits par des énergies

“ Malgré les récents progrès en matière de construction plus sobre, la rénovation d'un bâtiment demeure au moins deux fois, voire trois fois moins émissive qu'une destruction reconstructive.”

10 %

Des logements rénovés font l'objet d'une rénovation significative

× 2,5

Le montant des aides à la rénovation des logements est passé de 2,8 milliards d'euros en 2015 à plus de 7 milliards en 2022

⁹ Voir « [Le besoin en résidences principales, premier facteur de transformation des espaces naturels, agricoles et forestiers pour l'habitat](#) », Insee Première, n° 1976, Décembre 2023.

¹⁰ [La biodiversité en danger](#), OFB.

¹¹ La part du secteur du bâtiment est estimée à 43 % du total des consommations énergétiques en France. Dans cet ensemble, le parc résidentiel (hors bâtiments commerciaux et publics) représente de l'ordre de 60 %.

renouvelables) mais également la sobriété énergétique (réduction drastique des consommations d'énergie) afin de pouvoir garantir l'approvisionnement du secteur en énergies décarbonées (notamment électricité) à moyen et long termes.

En outre, la rénovation énergétique, par son volet isolation thermique, contribue à l'adaptation au changement climatique : un logement mieux isolé permet de limiter les effets d'événements climatiques extrêmes comme les canicules ou les vagues de froid.

Enfin, de façon globale, la rénovation permet de prolonger la durée de vie des bâtiments et réduit ainsi le besoin de constructions neuves.

La rénovation énergétique des logements fait l'objet d'un portage politique croissant à compter de 2015. La multiplication d'aides publiques et de plans nationaux au cours des dix dernières années n'a toutefois pas permis d'engager un mouvement de rénovation d'ampleur. En France, la politique de rénovation thermique remonte à 1974¹², prend de l'ampleur à compter du Grenelle de l'environnement (2007-2009) et voit un premier objectif quantitatif de rénovation thermique fixé en 2015 concomitamment à l'Accord de Paris¹³. À partir de là, se succèdent ou se cumulent de multiples initiatives aux périmètres variés. Les normes réglementaires sont durcies : en complément des normes sur les constructions neuves¹⁴, de nouvelles réglementations

thermiques sont prises pour les bâtiments existants¹⁵ et différents labels de performance énergétique bâtimentaire¹⁶ mais également de certification des professionnels sont créés¹⁷. Dans le cadre de plans successifs, les aides publiques (fiscales, subventions, mécanisme des certificats d'énergie, prêts bonifiés, etc.) sont accrues en direction des particuliers, des copropriétés, des bailleurs, des entreprises et des collectivités territoriales¹⁸. Leur montant total annuel, pour les seuls logements, passe de 2,8 milliards d'euros en 2015 à près de 7 milliards en 2022¹⁹.

élargie aux dimensions environnementales avec l'inclusion de modes constructifs et de matériaux moins émissifs en GES.

¹⁵ Par éléments, par taille et pour « les travaux embarqués », voir <https://www.ecologie.gouv.fr/exigences-reglementaires-thermiques-batiments-existants>; par ailleurs, le Diagnostic de performance énergétique (DPE) créé en 2006 est réformé par la loi Elan de 2018.

¹⁶ Labels Bâtiment basse consommation rénovation » (BBC rénovation) et « Haute performance énergétique rénovation » (HPE rénovation) mis en place en 2009 et mis à jour en 2023 et « BBC Rénovation Résidentiel 2024 », voir <https://www.ecologie.gouv.fr/labels-batiment-basse-consommation-en-renovation>.

¹⁷ Label « reconnu garant de l'environnement » (RGE) créé en 2011.

¹⁸ Pour une synthèse, voir La Rénovation énergétique des bâtiments, un enjeu de transition écologique. Des clés pour agir rédigée par l'association Une Fonction publique pour la transition écologique, mars 2023.

¹⁹ Selon la Cour des comptes, sachant que ce montant comprend aussi le soutien à la rénovation

“ La surface occupée par l'habitat individuel et collectif a progressé 5 fois plus vite que la population au cours des 50 dernières années.”

¹² Date de la création de l'Agence pour les économies d'énergie (future Ademe) et de la première réglementation thermique.

¹³ La loi de transition énergétique pour une croissance verte (2015) fixe un objectif annuel de 500 000 rénovations.

¹⁴ Passage de la RT thermique de 2012 à la RE 2020

En matière de rénovation énergétique, on distingue les rénovations « par gestes », c'est-à-dire qui ne concernent qu'une partie du logement de manière non coordonnée (changement de chaudière, pose de fenêtres plus performantes, etc.) des rénovations dites globales et performantes qui concernent la totalité du logement. Si les rénovations par geste permettent une amélioration du confort thermique et la baisse des consommations d'énergie, elles peuvent également s'avérer contre-productives. Par exemple, la pose d'une chaudière moins énergivore sera rendue obsolète par une rénovation performante ultérieure, puisque les besoins en énergie du logement auront décru : la chaudière devra donc à nouveau être remplacée.

De 2016 à 2022, les aides publiques ont accompagné plus de 15 millions de « gestes » de rénovation énergétique²⁰. Toutefois, seuls 10 % des logements concernés auraient fait l'objet d'une rénovation significative, c'est-à-dire faisant l'objet d'au moins 5 « gestes »²¹, et il n'est pas établi que ces aides aient en priorité concerné les « passoires thermiques », soit les logements dont le diagnostic de performance énergétique est le plus bas (F et G)²².

des bâtiments tertiaires et comprend aussi les aides financées par les collectivités territoriales, voir le bilan de l'action publique en faveur de l'action face au changement climatique dans le rapport public annuel 2024.

²⁰ *ibid.*

²¹ Les travaux de rénovation énergétique s'organisent autour de six postes : toiture, façade, baies, agencement intérieur, chauffage, aéraulique. Une rénovation est dite « globale » si elle comprend l'ensemble de ces postes ; elle est dite « performante », si elle comprend au moins deux postes et permet une amélioration du diagnostic de performance énergétique. Seuls 10 % des logements, ne représentant que 3 % des surfaces aidées, auraient fait l'objet d'au moins cinq gestes, cf. La Rénovation énergétique, op. cit.

²² Ces dernières, principalement construites avant 1974, représentent 17 % des 30 millions de résidences principales et 8 % des 4,7 millions de logements sociaux avec près de 12 % de ménages en situation de précarité énergétique (données France métropolitaine).

“ Si la rénovation énergétique des logements est un enjeu environnemental majeur, elle est également un enjeu social important. Avec la hausse majeure des prix de l'énergie ces dernières années, la précarité énergétique a explosé : en 2023, près de 4 Français sur 5 ont restreint le chauffage pour éviter des factures trop élevées.”

L'atteinte des objectifs fixés par la stratégie nationale bas carbone (SNBC) suppose de passer de 66 000 rénovations performantes en 2022 à 90 000 en 2023 (contre 72 000 réalisées), 200 000 en 2024 et 900 000 en 2030, soit 10-12 % du parc de résidences principales rénovées en stock en 2030. **Cela suppose donc de multiplier par plus de 13 en 6 ans le nombre de logements rénovés par an.**

Plusieurs raisons expliquent ce décalage : le déficit d'accompagnement des ménages, les doutes exprimés sur la fiabilité des diagnostics de performance énergétique²³, le poids du reste à charge compte tenu de conditions de prêts inadaptées aux ménages les plus

²³ D'autant que jusqu'au 1er juillet 2021 et la modification du mode de calcul, le DPE était établi sur la base des seules factures d'énergie de l'occupant et non sur les caractéristiques physiques et techniques du logement (isolation, système de ventilation, système de chauffage etc...).

modestes ou aux propriétaires en copropriété, et les effets d'aubaine privilégiant les rénovations partielles (souvent le seul chauffage) souvent plus aisées à mettre en œuvre.

Par ailleurs, si la rénovation énergétique des logements est un enjeu environnemental majeur, elle est également un enjeu social important. Avec la hausse majeure des prix de l'énergie ces dernières années, la précarité énergétique a explosé : **en 2023, près de 4 Français sur 5 ont restreint le chauffage pour éviter des factures trop élevées**. C'est 10 % de plus qu'en 2022 et 26 % de plus qu'en 2020²⁴.

Du côté de l'offre professionnelle, les nombreux changements de politiques publiques n'ont pas favorisé la structuration d'une filière largement dominée par de petites entreprises et des artisans. On estime ainsi qu'il faudrait créer 170 à 250 000 emplois supplémentaires d'ici 2030 pour le seul secteur de la rénovation

énergétique des bâtiments²⁵. De plus, alors même que la rénovation représentait en 2022, 55 % du chiffre d'affaires du secteur du bâtiment²⁶, contre 45 % pour la construction, seuls 10% des entreprises avaient le label "Reconnu garant de l'environnement" (RGE)²⁷ et seules 4 % des personnes formées l'ont été à la rénovation énergétique²⁸.

Il y a également un enjeu d'« effet rebond » par lequel l'amélioration de la performance énergétique serait neutralisée par des pratiques non sobres : par exemple, puisque le logement est mieux isolé, les ménages pourraient augmenter la température de chauffe. Faute d'accompagnement généralisé des ménages à l'issue des travaux, il est difficile d'objectiver l'impact de cet effet rebond.

²⁴ Baromètre énergie-info 2023 : des consommateurs touchés par la hausse des prix de l'énergie, Médiateur national de l'énergie, 2023.

²⁵ [Rénovation énergétique des bâtiments : quels besoins de main d'œuvre en 2030 ?](#), Note n°126, France Stratégie, 2023.

²⁶ FFB, 2022.

²⁷ Observatoire BTP, 2022.

²⁸ Chiffres de la formation continue 2021, Constructyts.

170 000
à
250 000

C'est le **nombre d'emplois** supplémentaires nécessaires d'ici 2030 pour la **rénovation énergétique des bâtiments**

55 %

La part que représente la **rénovation** dans le chiffre d'affaire du **secteur du bâtiment** en 2022

4/5

Français **ont restreint le chauffage** pour **éviter des factures trop élevées** en 2023

3 — Les besoins nationaux de construction neuve en débat

Les professionnels du logement estiment le besoin de construction neuve entre 400 000 et 500 000 logements par an. Le calcul du besoin en constructions neuves repose classiquement sur quatre variables : le nombre attendu de ménages, en fonction de la croissance démographique et des modes de cohabitation (nombre de personnes par logement), les perspectives de développement des résidences secondaires, l'évolution du nombre de logements vacants (y compris ceux nécessaires à la mobilité au sein du parc total de logements), les besoins de renouvellement du parc existant. À ces quatre variables, certaines études ajoutent le rattrapage des déficits accumulés ces dernières années et la réduction du mal-logement et du non-logement, sachant que les mises en chantier ont fortement ralenti depuis 2019 et sont actuellement à un point bas de moins de 380 000 unités²⁹. Selon les hypothèses faites autour de ces variables, différentes études chiffrent le besoin annuel de logements neufs entre 400 000 et 500 000 par an sur au moins une décennie³⁰. Ces scénarios ne disent toutefois rien de leur répartition géographique.

À l'initiative de l'Agence de la transition écologique (ADEME) mais également d'associations ou de groupes d'experts, comme The Shift Project ou NégaWatt, d'autres scénarios ont été portés au débat public afin de respecter la stratégie nationale bas carbone (SNBC) qui

²⁹ 372 000 en 2022 (dont 163 000 logements individuels et 209 000 logements collectifs), à comparer aux 435 000 mises en chantier de 2017 ou encore aux près de 500 000 constructions lancées en 2006 pour prendre les points les plus haut des deux dernières décennies, selon données INSEE, [Logements mis en chantier Données annuelles de 2000 à 2022, juillet 2023](#).

³⁰ L'Institut Thomas More à 395 000, l'Union nationale des aménageurs à 400 000, le Conseil national de l'habitat a « au moins 450 000 », l'Union sociale de l'habitat à 519 000.

“ Les professionnels du logement estiment le besoin de construction neuve entre 400 000 et 500 000 logements par an. La crise climatique vient bouleverser ces projections : différents scénarios pour répondre aux besoins en logement en limitant le recours à la construction neuve ont été établis, avec une estimation comprise entre 100 000 à 300 000 logements neufs annuels.”

prévoit une complète décarbonation du secteur bâtiment à l'horizon 2050. S'appuyant sur le ralentissement démographique constaté, ces scénarios privilégient la rénovation de la quasi-totalité du parc existant et un volume de constructions neuves ramené à moins de 300 000 logements annuels voire à moins de 100 000 pour les scénarios les plus volontaristes et selon la tendance de réduction privilégiée³¹.

La réduction par trois ou quatre du nombre de logements neufs attendus repose, dans les scénarios précités, sur des changements sociaux majeurs. Résoudre l'écart entre les besoins tendanciels exprimés par le secteur

³¹ Voir le communiqué « [Construction neuve et rénovation : les points communs des scénarios ADEME, négaWatt, The Shift Project et Pouget Consultants / Carbone 4](#) », 2022.

10 %

des logements sont des résidences secondaires

24 000

hectares ont été urbanisés chaque année sur la période 2011-2021

8 %

Des logements sont vacants

– que sous-tendent également des enjeux économiques et d'emploi – et l'inflexion majeure posée par l'exigence de décarbonation suppose d'inverser certaines tendances de fond. Ainsi, il s'agirait de reconvertir une part significative des résidences secondaires (représentant actuellement environ 10 % du parc de logements) en résidences principales. Cela supposerait également de réduire fortement le taux de logements vacants, y compris dans des territoires actuellement en déprise démographique et économique sous réserve de voir évoluer l'aménagement du territoire. Enfin, il faudrait promouvoir de nouvelles façons d'habiter, que ce soit en termes de nombre de personnes par logement ou encore de formes d'habitat, sachant que les maisons individuelles sont plus consommatrices de ressources que l'habitat collectif.

La mise en œuvre de l'objectif Zéro artificialisation nette (ZAN) porte de nombreuses inconnues, mais devrait également affecter la construction neuve. En 2021, par la loi Climat et résilience, la France a adopté un objectif de « zéro artificialisation nette des sols » à l'horizon de 2050 et un objectif intermédiaire à mettre en œuvre sur les dix prochaines années : réduire de moitié la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers constatée sur la période 2011-2021. Sachant que durant cette décennie, 24 000 hectares ont été urbanisés chaque année dont 61 % pour des usages liés à l'habitat, l'inflexion est majeure³². Elle

³² Voir le [guide synthétique](#) édité en 2023 par le ministère de la Transition écologique et de la cohésion

FOCUS

“ La réduction par trois ou quatre du nombre de logements neufs attendus repose, dans les scénarios précités, sur des changements sociaux majeurs.”

devrait conduire à restreindre drastiquement les constructions de faible densité (moins de 8 logements par hectare), lesquelles ont totalisé la moitié des consommations d'espace, favoriser le logement collectif, notamment en continuité urbaine, par exemple en périphérie des agglomérations tendues et privilégier le renouvellement urbain et la rénovation immobilière. Toutefois, cela constitue là encore un changement majeur dont le rythme de mise en œuvre, l'acceptation sociale et les effets sur l'ensemble du parc demeurent à déterminer.

des territoires.

04

POLITIQUES PUBLIQUES DE LOGEMENT

Les transformations à bas bruit du système public de financement du logement : vers un effacement de l'objectif de garantir à tous un logement abordable

Les aides publiques au logement sont construites sur un système complexe de dispositifs d'intervention et de mesures fiscales. Cela tient à la diversité des acteurs et opérateurs concernés. Cela résulte également des multiples objectifs assignés aux politiques du logement : garantir un droit et alléger le poids de la dépense logement pour les ménages les plus modestes, mais également contribuer à la transition énergétique, à la bonne gestion et à la qualité du parc, permettre le maintien à domicile des personnes âgées et handicapées, ou encore soutenir le secteur de la construction qui pèse pour un quart du PIB national et qui est riche en emplois non délocalisables.

Or, ce dispositif d'aides publiques construit sur des décennies a connu, depuis 2017, des inflexions majeures, particulièrement concernant le financement du logement social. Il en résulte une réduction significative du volume de production de logements sociaux, une fragilisation du parc de logements « abordables » (accessibles au plus grand nombre) et des effets sociaux et territoriaux particulièrement pour les jeunes, les ménages modestes, les personnes isolées.

1 — Les dimensions économiques des aides au logement : un maquis de subventions directes, de dispositifs défiscalisés et de recettes³³

En 2022, le total des aides publiques au logement atteint 41,5 milliards d'euros. Portées par l'Etat mais également les collectivités et les entreprises³⁴, ce montant recouvre les aides sociales aux locataires et aux personnes en hébergement (20,3 milliards d'euros soit 50 %), les subventions et prêts bonifiés pour la construction et l'entretien de logements (5,9 milliards d'euros soit 14 %), et un ensemble divers d'avantages fiscaux (15,3 milliards d'euros soit 37 %). Ce total d'aides

³³ La plupart des données de ce chapitre sont extraites de la note de J-C Driant, « [La politique du logement, vache à lait ou pognon de dingue ?](#) », [Idheal, note n°2, mai 2024](#) à partir du Compte du Logement 2022.

³⁴ Depuis 1953, les employeurs doivent une contribution obligatoire à l'effort de construction. Initialement fixée à 1 % de leur masse salariale, cette participation est aujourd'hui de 0,45 %. Collectée par le groupe parapublic Action Logement, cette contribution à l'investissement atteint 1,1 milliard d'€ en 2022. S'y ajoutent des prestations sociales versées aux salariés pour un total de 3,4 milliards (source JC Driant, d'après Comptes du logement). Sur l'ensemble des aides au logement, l'Etat contribue à hauteur de 77 %, les entreprises 12 %, les collectivités 10 % mais aussi, pour quelques pourcents les bailleurs sociaux eux-mêmes par leurs cotisations à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

représente, en 2022, 1,5 % du produit intérieur brut (PIB) positionnant la France dans la fourchette haute des pays européens³⁵. Il était toutefois de plus de 2 % au début des années 1980.

Plus d'un tiers de ces dépenses (15,3 milliards d'euros) sont des exonérations fiscales qui soutiennent la construction et la rénovation des logements. Parmi les quelques 500 « dépenses fiscales », plus d'une soixantaine viennent en soutien du secteur du logement³⁶. Si 4 milliards d'euros (26 % des avantages fiscaux) ciblent la production de logements sociaux et 2,4 milliards d'euros (16 %) les dispositifs de défiscalisation à l'investissement locatif, plus de 6 milliards d'euros (41 %) relèvent d'une baisse de TVA pour les travaux réalisés chez les particuliers par les professionnels du bâtiment. Ce soutien économique au secteur s'est fortement développé au cours des deux dernières décennies et a connu un récent ressaut avec la politique prioritaire de rénovation énergétique (cf. supra partie 3.2.). Comme le souligne la Cour des comptes, l'ensemble de ces dépenses fiscales sont devenues si « complexes qu'elles

³⁵ Pour les seules dépenses publiques (Etat et collectivités), la France se situe à 1,2 % du PIB à comparer à une moyenne européenne de 0,8 %, [source Fipeco, La politique du logement, mars 2024](#).

³⁶ [Cour des Comptes, Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis, novembre 2021](#).

41,5
Milliards €

Total des **aides publiques**
au logement

37%

La part des **dépenses fiscales**
dans le total du **financement**
du logement contre 20 %
dans les années 1990

1,5
Mds

Les **subventions directes** aux
bailleurs sociaux

en % du PIB

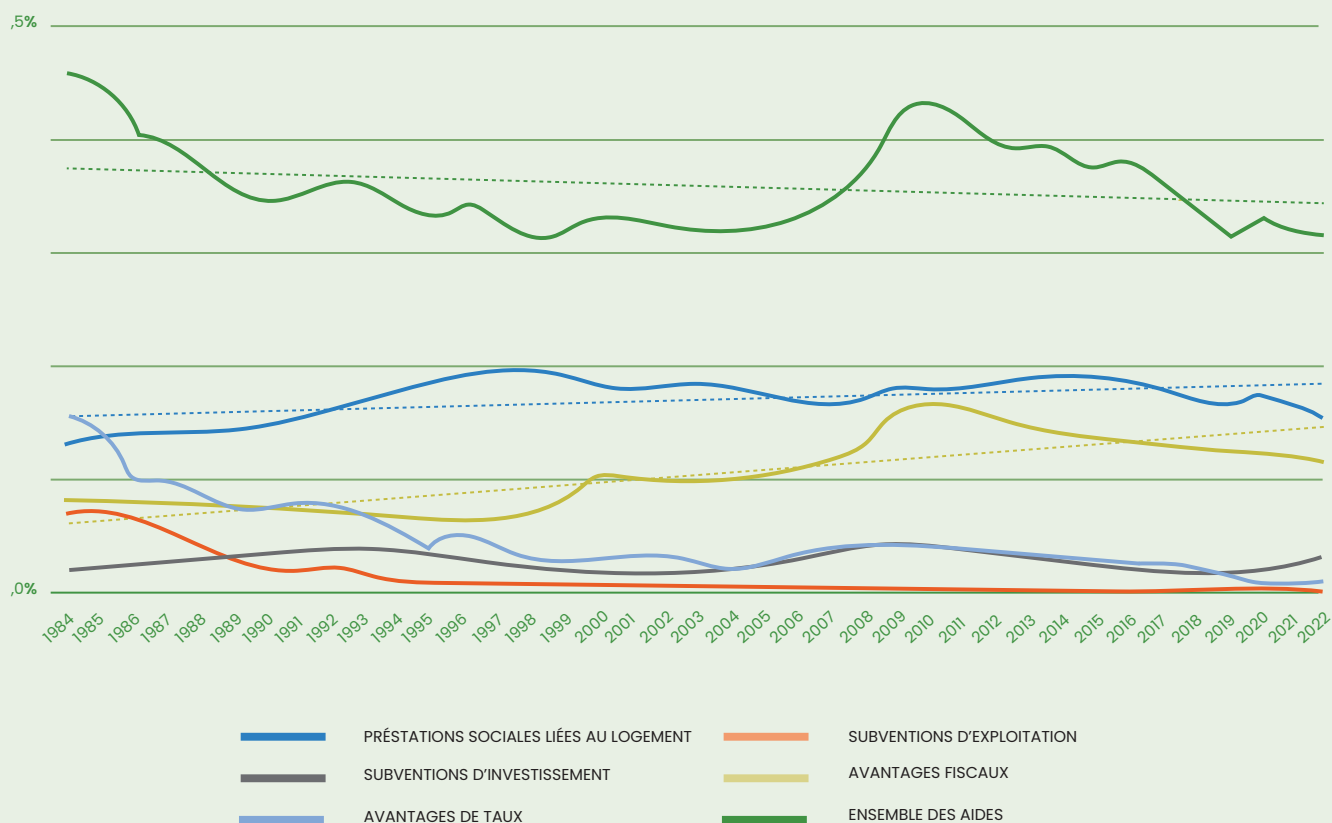


Illustration : Evolution des aides au logement, extrait de JC Driant pour IDHEAL

Source: Compte du logement 2022 et Insee Comptes de la Nation

Les aides au logements de 1984 à 2020 en % du PIB

ne concourent ni à la transparence ni à l'efficacité de cette politique »³⁷.

Fortement aidé par la puissance publique, **le logement est également générateur d'importantes recettes pour les finances publiques, à hauteur d'environ 100 milliards d'euros par an**. Pesant près d'un quart du PIB, il représente ainsi près de 10 % du total des prélèvements obligatoires en France, sachant toutefois que ces recettes ne sont pas spécifiquement dédiées à l'appui du secteur. Depuis vingt ans, rapportés au PIB, ces prélèvements ont connu une forte croissance, alors même

que le total des aides restait, lui, stable sur la durée.

Ces recettes recouvrent trois grands ensembles : pour plus de 50 % les diverses taxes et impôts sur le patrimoine³⁸, pour environ 35 % la TVA et autres taxes sur l'usage des logements et pour près de 10 % l'imposition sur les revenus immobiliers. Les propriétaires acquittent plus de 40 % de ces prélèvements, les acquéreurs près de 30 % et les occupants (propriétaires ou non) près de 20 %. L'Etat

³⁷ Ibid.

³⁸ Taxe foncière sur les propriétés bâties, impôt sur la fortune immobilière, taxe sur les plus-values immobilières, droits de mutation, taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

recupère 46 % de ces recettes, le reste revenant aux collectivités territoriales (35 % aux communes et intercommunalités, 17 % aux départements, 2 % aux régions).

2 — Le logement social à l'heure de l'austérité : la bascule du secteur HLM vers de nouvelles logiques foncières et immobilières

Détenant 17 % du parc des résidences principales et logeant plus de 5 millions de ménages, les bailleurs sociaux ont reçu 4 milliards d'euros en 2022. Cette aide est conséquente : elle représente 10 % de l'ensemble des aides au logement, 40 % des subventions d'investissements aux producteurs de logement, 25 % des mesures fiscales. D'une certaine façon, les aides sociales aux locataires contribuent également *in fine* à soutenir le logement social en finançant une partie des loyers encaissés directement par les bailleurs. Mais ce volume masque des évolutions significatives, expliquant une production au ralenti depuis 2017, à rebours de la priorité donnée au parc social dans les années 2000 en lien avec un programme volontariste de renouvellement urbain dans les quartiers de la politique de la ville. Ainsi, les subventions directes aux bailleurs sociaux ont connu une évolution en dents de scie : d'un point bas à moins d'un milliard d'euros en 2003, elles atteignent un pic record de 3,8 milliards d'euros en 2010 pour se stabiliser, depuis 2017, à 1,5 milliard d'euros par an³⁹.

Les désengagement des aides directes et indirectes de l'Etat depuis 2017 encouragent

³⁹ Voir J-C Driant, « La politique du logement, vache à lait ou pognon de dingue ? », *Idheal*, note n°2, mai 2024 à partir du Compte du Logement 2022.

les bailleurs sociaux à vendre une partie de leur parc pour compenser cette baisse.

La pérennité de l'engagement financier des pouvoirs publics et parapublics apparaît aujourd'hui remise en question sur le plan de l'investissement. Ainsi, l'État ne participe plus au Fonds National des aides à la pierre depuis 2019⁴⁰ auquel Action Logement (contribution des entreprises) arrêtera également de contribuer en 2026. De plus, le secteur du logement social est désormais mis à contribution pour atténuer le poids budgétaire des aides personnalisées au logement (APL) : depuis 2017 existe un dispositif dit de "réduction de loyer de solidarité" par lequel les bailleurs compensent, de fait, à hauteur de près de 5 % des loyers la baisse des aides personnalisées au logement (APL) aux locataires décidée pour des raisons d'ajustement budgétaire.

Pour répondre aux besoins de financement des bailleurs générés par son désengagement, l'État pousse désormais les bailleurs sociaux à diversifier leurs sources de financement en les encourageant à vendre leur patrimoine pour injecter des fonds propres dans de nouvelles constructions. La loi ELAN de 2018 simplifie ainsi la vente des logements sociaux à leurs occupants ou aux investisseurs

⁴⁰ Les Comptes du Logement 2022 font apparaître une subvention de l'État au logement social de 418 M€. Ces subventions proviennent du FNAP (Fonds National des aides à la pierre) qui est principalement alimenté d'Action Logement et des bailleurs sociaux eux-mêmes, et marginalement des prélèvements SRU.

17 %

C'est la part que représente les logements sociaux dans le parc des résidences principales

- 32 %

Forte baisse de la
production de logements
sociaux depuis 7 ans

institutionnels. Les ventes aux occupants du parc social ne sont toutefois pas simples car ces derniers sont de plus en plus précaires et ne disposent bien souvent pas des revenus nécessaires.

Cela impose également aux bailleurs d'adopter des stratégies patrimoniales visant à valoriser leur parc dans le but de réaliser des bénéfices en profitant autant que possible des évolutions des marchés immobiliers. Le bailleur social qui, jusqu'alors, constituait un patrimoine durablement soustrait aux logiques marchandes, se voit désormais attribuer le rôle d'acteur prenant pleinement part à celles-ci.

Cette dynamique a des effets directs sur la construction de logements sociaux : soumise aux aléas des financeurs, la production de logements sociaux est en forte baisse depuis sept ans (-32 %) ⁴¹. Selon une étude prospective ⁴², en l'état actuel des politiques publiques, la production pourrait baisser à 66 000 constructions neuves par an en moyenne à partir de 2030, moitié moins qu'en 2016.

⁴¹ 124 000 logements sociaux agréés en 2016 contre environ 85 000 en 2023.

⁴² Perspectives 2023 : l'étude sur le logement social, Caisse des Dépôts et des Consignations

Telle que promue par l'Etat, la stratégie financière de vente du patrimoine actuel de logements sociaux pour financer les investissements à venir, porte le risque de ne conserver que les logements les moins attractifs dans le parc social. Dans la durée, elle contribuerait à accroître la spécialisation du parc social dans l'accueil des populations les plus pauvres ⁴³, en contradiction avec les objectifs de mixité résidentielle et les (coûteuses) opérations de renouvellement urbain menées depuis vingt ans. Concernant le parc ainsi vendu, il pourrait conduire – comme déjà expérimenté au Royaume-Uni ou en ex-Allemagne de l'Est mais également esquissé en France en 2007 – à renforcer encore la fragmentation sociale, avec d'un côté des logements bien situés devenant la propriété d'une clientèle relativement aisée et, d'un autre côté, des immeubles moins valorisables, achetés par des ménages à bas revenus et risquant de constituer les copropriétés dégradées de demain.

⁴³ Cette paupérisation est déjà à l'œuvre avec une augmentation notable de la part des ménages dont les revenus appartiennent aux deux premiers déciles : 21% en 1984 contre 42% en 2013 – Enquêtes Nationales Logement de l'Insee.

FOCUS

“ Telle que promue par l'Etat, la stratégie financière de vente du patrimoine actuel de logements sociaux pour financer les investissements à venir, porte le risque de ne conserver que les logements les moins attractifs dans le parc social.”

3 — En complément du traditionnel soutien à l'accession à la propriété, l'appui plus sélectif mais confirmé à l'investissement locatif

Ce moindre effort relatif en direction du logement social s'explique par une priorité croissante donnée à la rénovation et au développement du parc privé. Schématiquement, cette priorité s'est déployée dans trois directions.

La première concerne l'encouragement à l'accession à la propriété en direction des ménages les plus modestes. Il s'agit d'une politique ancienne⁴⁴ qui connaît toutefois une accélération après 2007 avec l'objectif de développer une « France de propriétaires » (N. Sarkozy). A l'appui de cette politique, les aides les plus connues sont des prêts à taux bas, généralement pour les primo-accédants et sous condition de ressources (prêt à taux zéro, prêt Action logement aux ménages) pour un montant de l'ordre d'un milliard d'euros.

La seconde vise au développement d'un secteur locatif privé au moyen d'aides publiques à « l'investissement locatif ». Créées dès les années 1980, ces aides connaissent une forte accélération à compter de 2009 (création du dispositif Sellier). Une dizaine de dispositifs différents⁴⁵ font ainsi l'objet d'exonérations fiscales – aux effets pluriannuels – à des investisseurs particuliers pour un montant de 2,4 milliards d'euros en 2022 (le dernier en date étant le dispositif dit « Pinel »).

Enfin, la dernière concerne l'amélioration du parc privé qu'accompagnent un taux réduit de TVA et des crédits d'intervention portés par

2,4 Milliards €

Le montant des **exonérations fiscales** aux particuliers en 2022 pour développer le **logement locatif privé**

l'agence nationale de l'habitat (ANAH). Son budget a quintuplé depuis 2018 pour soutenir l'effort de rénovation énergétique (cf. supra chapitre 3).

Le soutien public à l'investissement locatif évolue pour cibler le développement du « logement intermédiaire ». Le « logement intermédiaire », qui propose des loyers de 10 % à 15 % en dessous du marché, a ainsi été relancé par l'État en 2014 avec la création du Logement Locatif Intermédiaire (LLI) auquel sont attachés divers avantages fiscaux. L'objectif est de produire des logements dans les zones tendues pour des ménages dont les revenus dépassent les plafonds du logement social mais qui rencontrent des difficultés à se loger dans le secteur privé⁴⁶. Dotés de plafonds de loyers et de conditions de ressources identiques au dispositif de défiscalisation à l'investissement locatif (dit dispositif « Pinel »), le LLI est toutefois réservé aux personnes

⁴⁴ Le premier plan dit Plan Courant remonte à 1953.

⁴⁵ Les neuf dispositifs visés sont détaillés dans [l'Atlas de l'accession à la propriété, IDHEAL, novembre 2023](#).

⁴⁶ À titre d'exemple, pour une personne seule habitant en Île-de-France, les revenus ciblés sont compris entre 2650 € et 3 300 € nets mensuels. Les plafonds atteignent jusqu'à 7 500 € par mois pour un couple avec deux enfants dans des villes comme Lyon ou Lille.

morales, le rendant plus pilotable et maîtrisable. Accompagné de mesures de simplification⁴⁷, le LLI a pour objectif de remplacer ce coûteux dispositif (l'arrêt du Pinel est prévu fin 2024 mais les effets budgétaires se prolongeront bien au-delà), décrié de longue date pour ses effets d'aubaine, son manque de pertinence géographique et ses faibles contreparties sociales⁴⁸.

4 — Un système d'aides qui ne permet plus le parcours résidentiel des ménages faute de logements abordables suffisants partout sur le territoire

L'intervention publique sur tous les segments du marché du logement est supposée favoriser le « parcours résidentiel des ménages », c'est-à-dire le fait de passer du logement social, au logement dans le parc privé, pour accéder finalement à la propriété. Mais, avec un parc social insuffisant, des logements intermédiaires et privés pas toujours abordables ou disponibles, et une accession à la propriété de plus en plus difficile (cf. infra chapitre 5), cette chaîne du logement est de plus en plus contrainte voire bloquée. Dans certains cas, les dispositifs d'aides tendent à produire des effets de concurrence en termes de production. C'est ce qui a été constaté avec le développement du dispositif de LLI (cf. encadré).

En outre, les aides publiques nationales ont des effets contrastés sur les territoires,

nourrissant parfois des dynamiques de spéculation dans les métropoles ou des créations de logements inadaptés aux besoins dans des villes petites et moyennes⁴⁹.

Portant sur les trois grands segments du marché du logement (parc social, logement locatif privé, propriété), l'action publique nationale peine à garantir leur articulation et ne maîtrise pas toujours, compte tenu de l'enchevêtrement des divers dispositifs (aides sociales, subventions d'investissement ou d'exploitation, mesures fiscales), les effets d'aubaine comme les risques de substitution. Surtout, ce pilotage national ne peut garantir que les différents types de logement soient accessibles à un prix abordable pour les personnes qui en ont besoin à l'échelle de chaque bassin de vie et d'emploi.

Les contraintes posées aux bailleurs sociaux, les formes propres à la promotion immobilière et le système éconómico-financier spécifique au logement locatif pèsent fortement sur la mise en œuvre d'opérations locales. Ainsi,

⁴⁹ Les éléments qui suivent sont issus des travaux de Ludovic Halbert, voir « [Infrastructures financières et production urbaine : quatre circuits de financement de l'immobilier locatif en France métropolitaine](#) », *Espaces et sociétés*, 2018/3.

FOCUS

“ Les aides publiques nationales ont des effets contrastés sur les territoires, nourrissant parfois des dynamiques de spéculation dans les métropoles ou des créations de logements inadaptés aux besoins dans des villes petites et moyennes.”

⁴⁷ Suppression de l'agrément du Préfet en 2021, remplacement de l'exonération de TFPB (un frein au développement car peu apprécié des maires) par réduction d'impôt sur le revenu des sociétés en 2022

⁴⁸ Selon un rapport de 2019 de l'Inspection des finances et du Commissariat général de l'environnement et du développement durable, la réduction de loyer permise par les plafonds de loyer des investissements Pinel représente moins de 10 % du coût du dispositif. Les neuf dixièmes de la dépense liée au Pinel ont donc pour seule contrepartie la construction d'un logement locatif.

UN PROJET DE LOI CONTRAIRE À LA MIXITÉ SOCIALE ?

Le « Projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables », présenté en conseil des ministres le 3 mai 2024, prend le contre-pied des analyses du secteur et cristallise l'opposition de nombreux acteurs¹ en revenant notamment sur des fondamentaux de la politique du logement de ces dernières années.

Parmi les mesures les plus emblématiques, figure l'introduction du logement intermédiaire (LLI) dans le décompte des logements comptabilisés au titre de l'article 55 de la loi SRU qui vise à rééquilibrer l'offre de logement social. Pourtant, ce type de logement ne répond pas aux mêmes besoins sociaux : alors que 72 % des ménages sont aujourd'hui éligibles à un logement social, le LLI aux loyers relativement proches de ceux du marché constitue un marché de niche dans des zones très tendues et s'adresse principalement aux classes aisées (7^{ème} et 8^{ème} décile de revenus). De plus, le développement du LLI vient encore fragiliser le financement du logement social : par rapport aux ventes de logements sociaux, les ventes en bloc de LLI par les promoteurs sont plus lucratives (prix plus élevés) et plus sécurisantes (car dispensés de la procédure administrative de

l'agrément) comme démontré récemment pour l'Ile de France (cf. note rapide de l'Institut Paris région sur le Logement locatif intermédiaire 2022). En fait, cette mesure répond davantage à des considérations budgétaires visant à diversifier les financements des bailleurs dans un contexte de tarissement de subventions au logement social (cf. supra partie 4.2.).

La seconde mesure vise au renforcement du pouvoir des maires dans les procédures d'attribution des logements sociaux alors que diverses lois² ont pourtant positionné les intercommunalités comme cheffes de file en matière d'attribution des logements sociaux dans l'objectif de favoriser davantage de mixité sociale entre les communes (cf. infra partie 6.1.).

Enfin, d'autres mesures semblent aller à l'encontre de l'intitulé du projet de loi (le développement de logements abordables) en facilitant l'augmentation des loyers du parc social alors même que les demandeurs en attente ont des ressources de plus en plus faibles.

¹ Voir à ce sujet la tribune signée par une centaine d'universitaires dans le Monde du 8 mai 2024 intitulée « Le splendide isolement du gouvernement ne peut que conduire à renforcer la ségrégation et à approfondir la crise ».

² Lois Alur (2014), Égalité et Citoyenneté (2017) et Elan (2018).

en venant en appui d'écosystèmes financiers et professionnels spécifiques, les incitations fiscales et financières produisent indirectement des effets de spécialisation territoriale : de la promotion de maisons individuelles en périphérie des espaces urbains, du « logement intermédiaire » privilégiant des appartements de taille moyenne principalement dans les métropoles pour capter des plus-values, de l'investissement locatif produisant de petits logements, souvent dans les villes petites et moyennes, parfois sans réel besoin local, du logement social produisant de plus grands appartements dont la localisation est surtout fonction des diverses stratégies des bailleurs.

Enfin, en l'absence parfois de contreparties⁵⁰ (ou, quand elles existent, de contrôles) et pour préserver le soutien économique au secteur, les aides peuvent avoir des effets spéculatifs et inflationnistes, y compris hors des grandes métropoles, à rebours de l'objectif premier de garantir un logement abordable au plus grand nombre.

⁵⁰ *op. cit.*



05

INEGALITES SOCIALES

**Le logement, un vecteur
d'inégalités sociales et
territoriales qui va croissant**

Devenir propriétaire de son logement constitue une dimension structurante des parcours de vie, encouragé de manière continue par les pouvoirs publics (cf. supra chapitre 4). Comme rappelé dans *l'Atlas de l'accession* : « le rêve, ou le besoin de propriété, correspond d'abord à celui de la sécurité. La garantie d'avoir un toit au-dessus de sa tête, peu importe les épreuves de la vie. (...) [Être logé chez soi] et ne pas pouvoir en être délogé ». Mais d'autres motivations entrent en ligne de compte : « léguer un patrimoine à ses enfants, ne plus avoir à rembourser son banquier lorsque, au moment du passage à la retraite, les revenus brusquement diminuent, s'assurer un complément en générant du revenu, s'enrichir, souvent un peu, parfois énormément »¹.

L'accès au logement et, plus encore désormais, l'accès à la propriété, constituent une composante clef des inégalités sociales en France. Cela tient au poids croissant du coût du logement dans le budget des ménages, en lien avec la hausse quasi continue des prix depuis deux décennies. Cela s'explique aussi par une forte aspiration à la propriété immobilière en France, pour laquelle certains s'endettent lourdement, tandis que d'autres s'enrichissent, et dont sont de plus en plus exclues les populations aux revenus les plus modestes.

¹ *Atlas de l'accession à la propriété*, IDHEAL, 2023.

1 — Un doublement des prix du logement en vingt ans, en déconnexion avec l'évolution du revenu des ménages

L'expression « crise du logement » apparaît comme une constante du secteur depuis de nombreuses décennies en France. Pourtant, elle recouvre des phénomènes très différents, masquant ainsi des évolutions majeures. Résultant d'un déficit de construction pour loger une population en forte croissance durant les Trente glorieuses (cf. supra chapitre 1), la crise se réduit progressivement aux mal logés sur lesquels les associations alertent à compter des années 1980 (Fondation Abbé Pierre, Droit au logement). Toutefois, au tournant des années 2000, une crise d'un tout autre ordre fait son apparition. S'engage une irrépressible hausse des prix, d'ampleur inédite, aux effets sociaux majeurs : **depuis 2000, le prix des logements est multiplié par 2,3, celui des loyers par 1,3¹.**

Alors qu'historiquement l'évolution des prix de l'immobilier suit, à la hausse ou à la baisse, celle des revenus, on assiste désormais à une déconnexion des courbes, particulièrement exacerbée en France. Comme le montre le graphique ci-après², si l'augmentation des loyers suit d'assez près la courbe des revenus et de l'inflation, celle du prix des logements (ici des logements anciens) s'en détache complètement, y compris en période de récession immobilière comme en 2008-2010.

La déconnexion entre le prix de l'immobilier et le revenu des ménages a pour cause principale des politiques de crédit très favorables. Comme précisément identifié par les travaux de Jacques Friggit, l'explosion des prix ne s'explique ni par un déficit de construction, ni par une pression accrue du besoin des

ménages, ni par le coût du foncier, ni par les aides publiques. Cette hausse massive résulte de la baisse des taux d'intérêt et de la valeur refuge que constituent les placements immobiliers face aux crises boursières³. Porté par une demande d'investissement, cet « effet inflationniste de l'environnement financier » (J. Friggit) a des effets sociaux inégaux majeurs, ainsi que territoriaux (cf. infra chapitre 6).

FOCUS

“ La déconnexion entre le prix de l'immobilier et le revenu des ménages a pour cause principale des politiques de crédit très favorables.”

× 1,3

**Hausse des prix
des loyers depuis 2000**

× 2,3

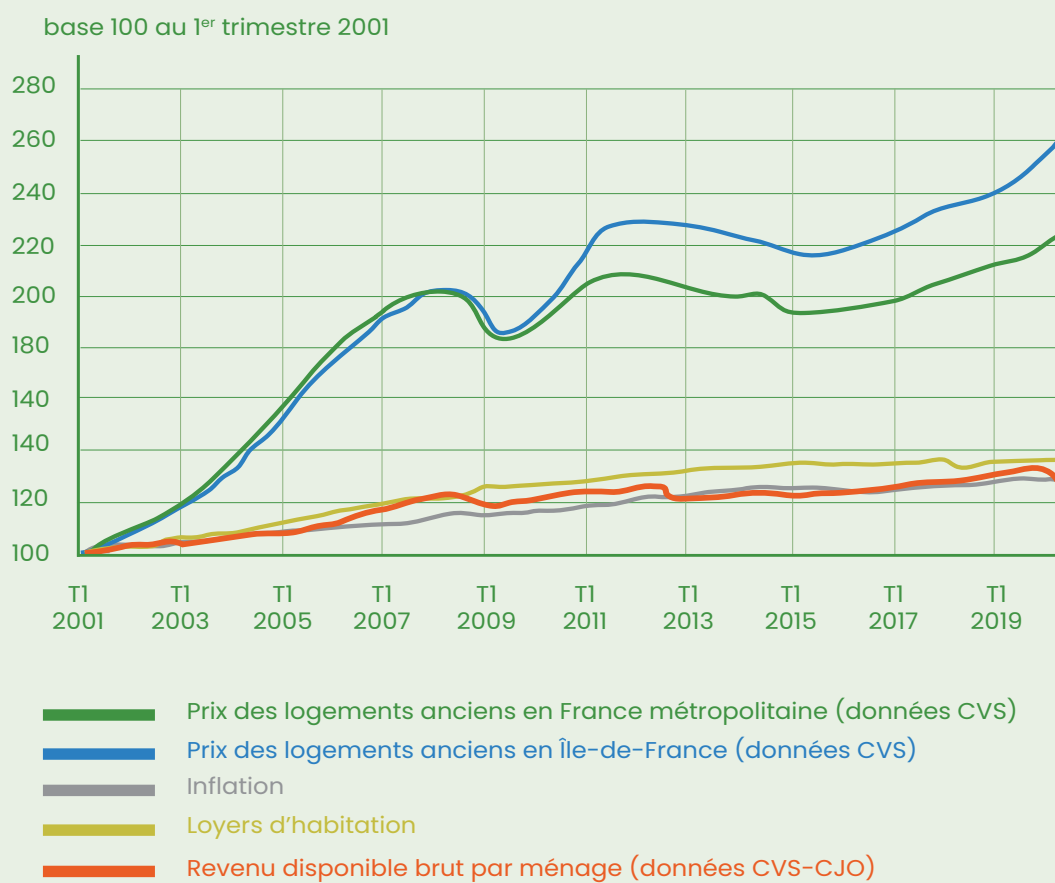
**Hausse des prix
des logements depuis 2000**

¹ Voir Insee, « Revenus et patrimoine des ménages », édition 2021, mai 2021.

² Ibid.

³ Voir l'article de J. Friggit, « Pourquoi le prix des logements a-t-il si peu baissé en France depuis 2008 ? », Cahiers de l'Audap n°8, avril 2015 et, pour l'ensemble de ses travaux, son site.

Indice des prix des logements anciens, des loyers et des prix à la consommation (inflation), et revenu disponible brut par ménage



Lecture : les prix des logements anciens ont donc été multipliés par 2,3 entre le 1^{er} trimestre 2001 et le 2^e trimestre 2020.

Champ : France métropolitaine, France pour le revenu disponible brut par ménage.

Sources : Insee ; Notaires du Grand Paris, ADSN-BIEN ; Notaires de France, Perval.

2. — La propriété immobilière est de plus en plus concentrée par un petit nombre de multipropriétaires, accroissant les inégalités

Bien essentiel aux besoins fondamentaux, le logement est aussi la principale composante du patrimoine des ménages (60 %), avant les actifs financiers (20 %), les actifs professionnels (11 %) et divers objets de valeur (8 %). Plus de 60 % des ménages français possèdent un bien immobilier (et 57 % leur résidence principale) et 70 % s'ils sont retraités⁴. Ainsi, sans être la nation de propriétaires telle qu'attendue par les politiques du logement depuis les années 1980, la France connaît des taux assez proches de la moyenne européenne (69 %), tout en se distinguant de ses voisins comme l'Italie (74 %) ou l'Espagne (76 %) et sans atteindre les records existant dans les pays d'Europe orientale approchant ou dépassant les 90 %⁵.

Depuis la fin des années 1990, la valeur de ce patrimoine a augmenté de 141 %. Toutefois, cette augmentation est principalement due à

⁴Insee, « La composition du patrimoine des ménages évolue peu à la suite de la crise sanitaire », Insee Première, mai 2022.

⁵Eurostat, Housing in Europe, édition 2023.

“ Bien essentiel aux besoins fondamentaux, le logement est aussi la principale composante du patrimoine des ménages.”

l'explosion des prix et non à une augmentation du nombre de propriétaires. Plus encore, cette aspiration à la propriété s'est accompagnée d'inégalités sociales cumulatives. La part des propriétaires a augmenté avant tout parmi les ménages les plus aisés, sous l'effet d'un accès à la propriété devenu beaucoup plus sélectif en raison de la hausse des prix. La valeur du patrimoine moyen détenu par les ménages aux plus bas revenus s'est détériorée tandis que celle des mieux dotés augmentait. Le poids du patrimoine hérité, sur fond de faible taxation des successions, est devenu dominant⁶.

Comme souligné par un récent rapport parlementaire, « cette dynamique tend à accroître les inégalités de patrimoine, comme cela fut

⁶Voir Insee, « Revenus et patrimoine des ménages », Édition 2021, mai 2021.

60 %

C'est la part du **logement** parmi le **patrimoine des ménages français**

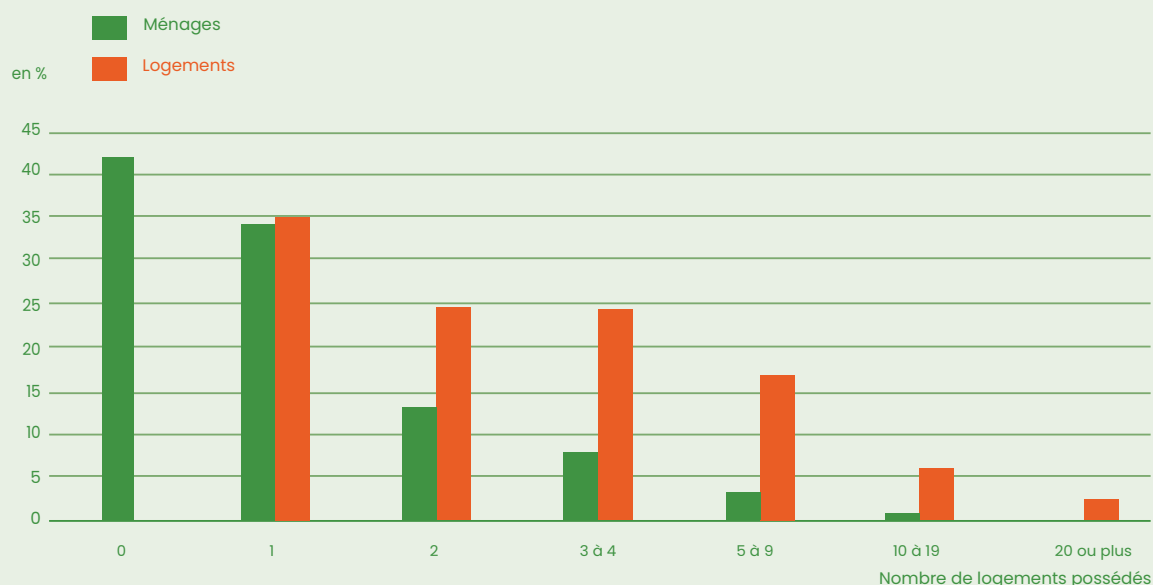
× 3

Le poids des **dépenses de logement** des ménages en 60 ans

3,5 %

Des **ménages** possèdent la **moitié des logements** mis en location par **des particuliers**

Répartition des ménages et des logements selon le nombre de logements possédés



Note : la part des logements possédés par chaque groupe de ménages est calculée en rapportant le nombre de logements distincts concernés au nombre total de logements possédés par les ménages. Lorsqu'un logement est possédé par des ménages appartenant à des groupes différents, il est comptabilisé.

Lecture : 2,9 % des ménages possèdent 5 à 9 logements. Ces ménages sont propriétaires de 16,6 % des logements possédés par des ménages.

Champ : ménages résidents et logements situés en France et possédés par des personnes physiques résidentes en leur nom propre ou via une société civile immobilière.

Sources : Insee, fichiers démographiques sur les logements et les individus (Fidéli) 2017 ; DGFIP, fichiers de mise à jour des informations cadastrales (Majic) 2017 ; Registre du commerce et des sociétés.

le cas à fin du XIX^e et au début du XX^e siècle, renforcée par le phénomène auto-entretenu d'accroissement du patrimoine et des revenus. Cette concentration de richesse et sa reproduction au travers des générations dépassent largement le simple stade symbolique. Elle remet aujourd'hui directement en question notre pacte social, censé offrir à chacun, la possibilité d'évoluer dans la société. »⁷.

Le logement est un bien inégalement rentable, mais sa propriété est de plus en plus concentrée. Si la majorité des propriétaires

ne possèdent que leur résidence principale, un quart d'entre eux sont multipropriétaires. Ces multipropriétaires se distinguent des autres ménages possédants par leur niveau de revenu (60 % sont aisés), leur âge (plus de 40 ans) et leur origine géographique (région parisienne et grandes métropoles).

Surtout, ce phénomène de multipropriété conduit à une concentration de la propriété du parc privé, et plus encore du parc privé locatif. Ces 7,3 millions de ménages multipropriétaires possèdent, selon les dernières données disponibles (2017), les deux tiers

⁷ Voir le rapport d'information de l'Assemblée nationale relatif à la fiscalité du patrimoine, septembre 2023.

du parc des particuliers. **Parmi eux, 3,5 % détiennent la moitié des logements privés mis en location.**

Compte tenu de la très forte augmentation des prix de l'immobilier, la rentabilité locative de ces biens a beaucoup diminué tandis que se renforçaient les droits des locataires suite notamment aux lois ALUR (2014) et Égalité et citoyenneté (2017). C'est pourquoi, on assiste ces dernières années au développement de baux permettant d'échapper au droit commun et aux diverses réglementations de maîtrise des loyers (bail mobilité, contrat co-living, etc.). En témoigne l'augmentation des locations en meublé et des logements occasionnels touristiques gérés par les plateformes comme Airbnb⁸ (cf. supra chapitre 1).

3 — Le poids du logement dans les dépenses des ménages a triplé en soixante ans, et varie du simple au quadruple pour les ménages les plus modestes

Aujourd'hui les dépenses de logement sont le premier poste de dépenses des ménages. Bien avant le transport et l'alimentation, le budget pour se loger pèse près du tiers du budget moyen⁹ alors qu'il n'en représentait que 9 % en 1959, 20 % dans les années 1960 et était encore équivalent à l'alimentation dans les années 1980. Concrètement, en moyenne, un ménage dépense par an 12 000 euros pour se loger, avec des écarts entre propriétaires occupants (13 600 euros), locataires du secteur privé (10 600 euros) et locataires du parc social

(8 500 euros), sachant que, pour l'ensemble des locataires, les prestations sociales liées au logement viennent, très partiellement, alléger la charge (elles couvrent en moyenne 10 % des dépenses¹⁰).

Si la France ne fait pas figure d'exception sur ce plan en Europe, elle se situe toutefois légèrement au-dessus des taux observés dans les pays de l'Union, comme l'Allemagne par exemple. Surtout ces données masquent une forte diversité sociale et territoriale propre à la France.

Au-delà des moyennes, l'inégalité sociale est massive face à cette dépense. Elle tient au cumul des effets de statut (du logement) et de

¹⁰ Moins de 10 % pour les locataires du secteur privé contre 15 % pour les locataires du secteur public, Insee id.

FOCUS

“ L'âge constitue également un déterminant clef au regard du logement. Ainsi, une majorité des jeunes de moins de 30 ans sont locataires du secteur privé ; à l'autre extrémité des temps de vie, les personnes du quatrième âge sont à plus de 70 % propriétaires (sans emprunt) de leur logement.”

⁸ Voir par exemple Bernard Vorms, « Investir dans le logement : une affaire de famille », *Cahiers français*, 2024/1.

⁹ Précisément 26,7 % et même 31,3 % en y intégrant les équipements domestiques, *données Insee Portrait social, édition 2023*.

revenus (des occupants). Ainsi, pour près de la moitié des ménages, à savoir les propriétaires qui ont hérité ou n'ont plus d'emprunt à rembourser, le poids du logement (hors équipement) ne dépasse pas 10 % de leur budget. À l'inverse, les 20 % de ménages locataires dans le secteur privé consacrent 28 % de leur budget au logement. Parmi ceux-ci, la fraction la plus pauvre voit son budget amputé de 30 % à 40 % pour se loger¹¹.

L'âge constitue également un déterminant clef au regard du logement. Ainsi, une majorité des jeunes de moins de 30 ans sont locataires du secteur privé ; à l'autre extrémité des temps de vie, les personnes du quatrième âge sont à plus de 70 % propriétaires (sans emprunt) de leur logement. Il s'agit d'un écart classique compte tenu des phases du parcours résidentiel et des différences de mobilité entre générations, par exemple entre étudiants et actifs. Toutefois, le différentiel s'est accentué ces dernières décennies, sous l'effet d'une accession plus difficile à la propriété au cours des années 1990 et plus encore des années 2000. L'accès à celle-ci pour les moins de 45 ans est désormais de plus en plus conditionné aux capacités de transfert en capital de la génération précédente. Ce différentiel frappe particulièrement les familles monoparentales.

¹¹Voir J-C Driant, « Un logement de moins en moins abordable », *Logement un état des lieux, Cahiers Français*, 2024/1 ; données Insee « les dépenses en logement des ménages », Insee références, 2021.

06

ENJEUX TERRITORIAUX

**Des réalités territoriales
contrastées : du pilotage de l'Etat
à la régulation par le local**

Si la crise du logement d'après-guerre était avant tout quantitative, les enjeux portent aujourd'hui davantage sur les déséquilibres sociaux et territoriaux et le manque de logements abordables alors même que les impératifs écologiques rendent la question de la sobriété foncière de plus en plus prégnante. À la question du « combien ? » s'ajoutent désormais celles du « quoi, pour qui, où, et comment ? ». C'est dans ce cadre que le rôle des collectivités locales s'est progressivement affirmé avec l'objectif d'apporter des réponses plus adaptées aux réalités territoriales.

1 — Des politiques de rééquilibrage encouragées par l'Etat qui peinent à produire des effets

A partir des années 1990¹, les politiques de l'habitat se sont vu assigner un nouvel objectif : celui de la mixité sociale et territoriale.

L'article 55 de la loi « Solidarité et Renouvellement Urbain » constitue l'**une des principales mesures visant à favoriser la mixité sociale en fixant un quota de 20 %² de logements sociaux dans toutes les communes de plus de 3 500 habitants³**. Vingt ans après, cette disposition reste inégalement appliquée : seules 40% des communes concernées respectent pleinement leur quota. Toutefois, la proportion de villes avec un faible taux de logements sociaux (moins de 15 %) a diminué de 13 points en 20 ans (43 % en 2004, 30 %

aujourd'hui) et la moitié des logements sociaux construits aujourd'hui le sont dans des communes en déficit. Cette loi, régulièrement remise en question par certains élus, a fait l'objet de plusieurs assouplissements en élargissant le type de logements comptabilisés dans les objectifs⁴.

En complément des seuils de logement social fixés par la loi SRU aux communes, l'Etat a engagé un **programme national de renouvellement urbain** de grande envergure à compter de 2003-2004⁵. Dans près de 500 quartiers de la politique de la ville, il est décidé de réduire

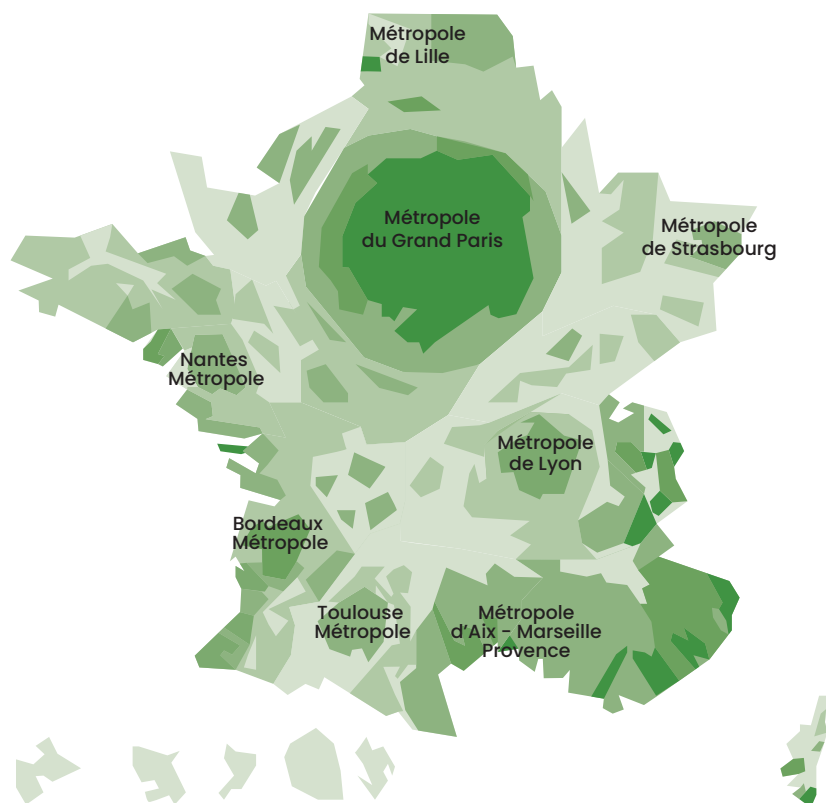
¹ D'abord avec la Loi d'Orientations sur la Ville (LOV) puis la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) en 2000.

² Augmenté à 25 % dans les territoires les plus tendus en 2013.

³ Et plus de 1 500 habitants en Île-de-France.

⁴ Intégration des logements en accession sociale PSLA (prêt social location-accession) ou en bail réel solidaire (BRS) en 2019 et plus récemment projet de loi visant à inclure également, comme logement social, les logements locatifs intermédiaires (LI).

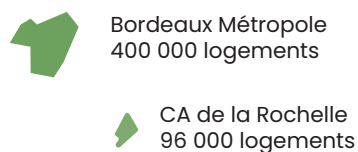
⁵ Programme National de Renouvellement Urbain et la création de l'ANRU.



Nombre de logements en 2014

La surface des EPCI est proportionnelle au nombre de logements

Exemples :



Par EPCI (périmètre au 1^{er} janvier 2016)



* Données non disponibles pour 1210 EPCI sur 2063 (soit 59 %), du fait de l'absence de données (Mayotte, Guyane) ou d'un secret statistique.

Sources : Données notariales, transactions enregistrées entre janvier et mars 2017; Insee, Filosofi 2013 - Traitements du bureau de l'observation des territoires

Réalisation : CGFT 2017

Estimation du nombre d'années de revenu nécessaires à un ménage de trois personnes (2 adultes et 1 enfant) pour devenir propriétaire d'un T3 de 65 m²

le poids des logements sociaux pour éviter la concentration des populations les plus pauvres et améliorer la qualité urbaine et l'attractivité résidentielle. Sont ainsi engagés de grandes opérations de démolition-reconstruction, un soutien à la construction de logements privés et le redéploiement du parc social dans d'autres quartiers : 100 000 logements sont démolis en 20 ans soit 15 % du parc social. **Si cela a permis d'améliorer le cadre de vie de certains quartiers, les effets sur la mixité restent limités** : 9 ménages sur 10 ont été relogés dans la même commune, et pour moitié dans le même quartier⁶. Dans l'immense majorité des quartiers, l'impact du PNRU est quasi nul sur la part des ménages les plus pauvres⁷.

Enfin, le législateur a souhaité **agir sur les attributions dans le parc social existant** en confiant aux intercommunalités le soin d'élaborer une stratégie d'équilibre de peuplement qui doit notamment viser 25 % des attributions de logements sociaux aux ménages les

plus modestes hors des quartiers défavorisés⁸. L'atteinte de cet objectif bute toutefois sur le manque d'offre à loyer modéré adaptée aux revenus des ménages ciblés. En effet, les logements sociaux construits en dehors des quartiers prioritaires l'ont été après la réforme de 1977 (baisse drastique des aides à la pierre) et proposent donc des loyers beaucoup plus chers⁹. Réussir ces politiques de rééquilibrage supposerait donc de disposer d'une offre financièrement accessible dans le parc social plus récent.

En conclusion, malgré une répartition de logements sociaux moins concentrée aujourd'hui qu'il y a 30 ans, celle-ci ne semble pas s'être traduite par une meilleure répartition des ménages les plus modestes. On assiste au contraire à une accentuation des phénomènes ségrégatifs dans les grandes agglomérations avec un **décrochage des revenus dans les quartiers prioritaires par rapport au niveau moyen de revenu de la ville depuis 2004**¹⁰.

⁶ ANRU, Synthèse du bilan du programme de rénovation urbaine, 2023.

⁷ Les 3/4 d'entre eux, soit 93 % de la population des quartiers concernés par l'ANRU - Quinze ans de PNRU : quels effets sur l'habitat et le peuplement ? France Stratégie, 2024.

2 — Vers une territorialisation des politiques de l'habitat

L'inégal accès au logement entre les territoires appelait des politiques adaptées à chacun d'entre eux. Face à ce constat, le législateur a confié le pilotage d'une partie des politiques de l'habitat aux communes et plus particulièrement à leurs groupements intercommunaux (EPCI).

L'implication progressive des communes et de leurs groupements en faveur du logement se traduit par la mise en place de politiques

FOCUS

“ On assiste à une accentuation des phénomènes ségrégatifs dans les grandes agglomérations avec un décrochage des revenus dans les quartiers prioritaires par rapport au niveau moyen de revenu de la ville depuis 2004.”

⁸ Loi ALUR de 2014 qui crée les instances d'élaboration de la stratégie (Conférence Intercommunale du Logement) complétée de la loi Égalité et Citoyenneté de 2017 en précisant les objectifs quantitatifs.

⁹ Les multiples ambitions du logement social, Christophe Noyé, Cahiers français, 2024.

¹⁰ INSEE Analyses, En 15 ans, les disparités entre quartiers, mesurées selon le revenu, se sont accentuées dans la plupart des grandes villes, janvier 2023.

intégrées (intégrant d'autres aspects que le logement), et par le développement d'outils et de moyens spécifiques. Sur la base de diagnostics partagés, les Programmes Locaux de l'Habitat définissent des stratégies territorialisées et un programme d'action censé répondre à la diversité des besoins locaux, en fixant notamment des objectifs de construction et de réhabilitation par types de logements. L'objectif est d'intégrer le logement aux politiques de développement urbain¹¹ et de maîtrise de l'étalement urbain à l'échelle des bassins de vie. L'offre de logement doit être non seulement diversifiée, mais aussi répartie de façon équilibrée et accessible en transports en commun.

De plus, la délégation d'une partie des aides à la pierre permet depuis 20 ans aux collectivités d'agréer au nom de l'État les opérations de logements sociaux à réaliser et de leur attribuer des subventions à partir d'une enveloppe de crédits fixée nationalement. Positionner la collectivité locale en guichet unique vise ainsi à mieux développer les synergies entre politiques nationales et locales, d'orienter l'action des acteurs privés autour de la stratégie locale et de mieux mobiliser les financements additionnels des collectivités, souvent supérieurs à ceux de l'État¹². Au final, le coût des logements produits est mieux maîtrisé par les collectivités délégataires que par les services de l'État¹³ car les collectivités peuvent accompagner le développement de programmes de logements sociaux (réserve foncière, politique d'urbanisme). En principe, elles améliorent

également leur pleine intégration dans la ville (desserte en transport, équipements publics notamment).

Les intercommunalités de taille importante, généralement situées dans les zones tendues là où l'intervention publique est rendue plus nécessaire, ont mis en œuvre une gamme d'outils complète pour agir sur l'ensemble des segments du logement. Cela peut porter sur des actions visant à améliorer l'habitat privé existant avec toute une ingénierie dédiée : actions de prévention et d'incitation aux travaux¹⁴, redressement de copropriétés dégradées, résorption de l'habitat indigne, actions de remise sur le marché des logements vacants, financement de la rénovation énergétique, etc. Plus récemment, les politiques sociales liées au logement ont été investies par les métropoles¹⁵ et articulées avec leur stratégie concernant les attributions de logements sociaux, de la politique de l'hébergement ou encore la lutte contre la précarité énergétique¹⁶.

Toutefois, la mise en œuvre de ces politiques par les groupements de communes doit tenir compte de la présence d'acteurs multiples.

En l'absence de portée prescriptive, la déclinaison opérationnelle du PLH est très disparate et fragile : elle dépend des pratiques préexistantes, du niveau de solidarité entre communes et du degré d'intégration des politiques publiques sur le territoire. Ainsi, même dans le cas où le PLH a été largement concerté et adopté par les communes membres, rien n'interdit l'opposition d'un maire¹⁷ qui peut,

¹¹ La loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) de décembre 2000 impose une compatibilité croisée des Programmes Locaux de l'Habitat avec les Plans Locaux d'Urbanisme.

¹² Le montant total des subventions directes des collectivités locales pour le financement de constructions et réhabilitation de logements sociaux a dépassé l'enveloppe nationale depuis 2006. Voir à ce sujet J-C Driant "La politique du logement, vache à lait ou pognon de dingue ?", *op. cit.*

¹³ Rapport de l'Inspection générale de l'environnement et du Développement durable – La délégation des aides à la pierre : Produire des logements sociaux dans les métropoles, Mars 2023.

¹⁴ OPAH (Opérations Programmées de l'Amélioration de l'Habitat), PIG (Programmes d'intérêt Général), POPAC (Programme Opérationnel de Prévention et d'Accompagnement des Copropriétés), Permis de louer, etc.

¹⁵ Notamment via le transfert du Fonds de Solidarités Logement des Départements aux Métropoles

¹⁶ Via notamment le programme de Certificat d'économie d'énergie SLIME.

¹⁷ D'autant que le maire reste le premier confronté aux réticences grandissantes de la population à l'encontre de la densité immobilière.

au stade du permis de construire, bloquer la réalisation des projets de logements prévus par le PLH. De même, les stratégies intercommunales de rééquilibrage par les attributions de logements sociaux se confrontent régulièrement aux souhaits de certains élus tendant à privilégier les résidents de leurs communes¹⁸ sans que les équilibres territoriaux soient nécessairement pris en considération.

Le partage de compétences en matière de logement s'est le plus souvent réalisé sous forme de délégation¹⁹ ou de contractualisation entre l'Etat et les collectivités, alors qu'une décentralisation impliquerait le transfert de la politique publique plaçant la collectivité en situation de pleine responsabilité. De plus, certaines aides à la pierre restent gérées par l'État et ses agences²⁰. En outre, la part croissante des aides fiscales à la construction, nationales et déterritorialisées, a une influence décisive sur les marchés locaux du logement sans que les collectivités locales puissent en contrôler les effets. Enfin, certains opérateurs nationaux (promoteurs, bailleurs, aménageurs, etc.) peuvent avoir leurs propres logiques de développement, d'entretien ou de gestion locative, sans être nécessairement en phase avec les stratégies définies par les collectivités. Tous ces éléments ont amené des intercommunalités à militer pour de nouvelles prérogatives leur permettant de

peser sur le contour des différents zonages²¹, d'élargir le périmètre des crédits délégués, ou encore d'être dotées d'une autonomie normative pour un ensemble de mesures de régulation des marchés du logement²².

²¹ Le barème des aides personnelles, les paramètres des aides à l'accession à la propriété et à l'investissement locatif se fondent sur un découpage du territoire en trois ou quatre zones qui n'épouse que de façon approximative la géographie des prix ou des loyers.

²² Positions exprimées par Intercommunalités de France dans le cadre de la définition d'autorités organisatrices de l'Habitat. Propositions reprises dans le rapport du Conseil national de l'Habitat « Territorialisation et décentralisation des politiques du logement ».

FOCUS

“ Même dans le cas où le PLH a été largement concerté et adopté par les communes membres, rien n'interdit l'opposition d'un maire qui peut, au stade du permis de construire, bloquer la réalisation des projets de logements prévus par le PLH.”

¹⁸ Parmi les individus ayant emménagé dans un logement social d'une unité urbaine de plus de 100 000 habitants en 2019, environ 50 % habitaient la même commune l'année précédente et 64 % habitaient à moins de cinq kilomètres, contre respectivement 35 % et 50 % dans le parc privé – La meilleure répartition des logements sociaux a-t-elle fait progresser la mixité sociale ? France Stratégie, 2021.

¹⁹ L'État confie la mise en œuvre de sa compétence qui reste de sa responsabilité. Ainsi, si l'enveloppe de financement du logement social est déléguée aux intercommunalités, les objectifs quantitatifs et les modalités de financement restent fixés par l'Etat.

²⁰ Les crédits de l'ANRU ou encore celles de Ma Prime Renov' gérées par l'Anah en faveur de la rénovation énergétique.

3 — L'enjeu crucial du logement abordable : vers davantage de régulation ?

L'écart croissant entre les prix et les revenus des habitants, entre les besoins en logements et l'offre disponible, invite les acteurs publics à réfléchir à de nouvelles approches pour lutter contre les rentes foncières et immobilières, voire à repenser le rapport à la propriété. En outre, la diversité territoriale en termes de prix de l'immobilier invite l'échelon local à se saisir de ce sujet.

L'expression « choc d'offre » et ses vertus supposées reviennent régulièrement dans les débats autour des politiques du logement. Il s'agit bien souvent d'assouplir les contraintes réglementaires pour construire plus et plus vite afin de « détendre le marché » (la formation des prix résultant de la rencontre entre l'offre et la demande). L'examen des faits montre pourtant que la relation n'est pas si évidente et que d'autres paramètres pourraient être plus déterminants : les territoires où l'on a construit le plus sont aussi ceux où les prix sont les plus élevés et où ils ont le plus augmenté²³. En effet, le marché du logement est d'abord un marché de stock et l'offre neuve y occupe une part marginale : on construit chaque année en moyenne 1 % du stock de logements existants. Même si elle était augmentée de manière significative, la production nouvelle représenterait toujours une « goutte d'eau » par rapport à la réserve de logements disponibles²⁴.

La puissance publique s'emploie timidement depuis 20 ans à mieux mobiliser l'offre de

logements existants. Au début des années 2000, les pouvoirs publics s'emparent ainsi de la question des logements vacants en instaurant diverses taxes²⁵ mais c'est à partir de 2020 qu'un plan national est lancé avec des outils mis à disposition des collectivités pour mieux identifier les logements vacants, mobiliser leurs propriétaires et les accompagner pour remettre ces logements sur le marché²⁶. Parallèlement, un renforcement de la réglementation sur le changement d'usage vise à assurer une protection du parc de logements dans les zones urbaines tendues pour limiter notamment les meublés de tourisme (plafond

²⁵ Instauration de la taxe sur les logements vacants (TLV) dans les zones tendues en 1999 suivie de la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) en 2007 pour les territoires non concernés par la première mais qui souhaitent toutefois instaurer une taxe visant à lutter contre la vacance.

²⁶ La base LOVAC et son applicatif Zero Logement Vacant.

FOCUS

“ Les territoires où l'on a construit le plus sont aussi ceux où les prix sont les plus élevés et où les prix ont le plus augmenté.”

1 %

c'est la part de nouvelle construction par an parmi le stock de logements existants.

²³ Les territoires de la (non)production de logement, Alexandre Coulondre et Vincent Lasserre-Bigorry, IDHEAL, 2022.

²⁴ « Les Politiques du logement en France », Jean-Claude Driant, 2015, op. cit.

de 120 nuits par an). Les contrôles nécessitent toutefois des moyens considérables que les collectivités ne sont pas toujours en capacité de déployer. Certaines villes souhaiteraient par ailleurs abaisser ce plafond (il est de 60 jours à Barcelone) et plaident pour aligner la fiscalité locative (plus attractive) des locations courtes durées sur celle des longues durées²⁷.

Certaines collectivités s'emparent des nombreux outils pour produire des logements abordables : veille active sur les transactions, acquisitions foncières en vue de disposer de réserves mobilisables à moyen/long terme, servitude de mixité sociale dans les documents d'urbanisme, recours au droit de préemption, etc.

L'engouement pour la création d'Offices Fonciers Solidaires (environ 140 depuis 2017²⁸) et la multiplication d'opérations en bail réel solidaire dénote un intérêt croissant des collectivités pour produire des logements en accession abordable. Ce dispositif de dissociation du foncier et du bâti²⁹ permet en effet de proposer des prix de 20 % à 30 % moins chers que le marché à des ménages éligibles sous conditions de ressources, tout en garantissant un effet anti-spéculatif à long terme. Pour la collectivité, c'est l'assurance de créer un parc de logements en accession à la propriété durablement accessible aux ménages modestes et

intermédiaires. Certaines vont même jusqu'à généraliser le principe sur les terrains publics pour faire du foncier un bien commun et à terme mieux maîtriser les prix de l'immobilier, y compris dans le parc existant³⁰.

Enfin, de nombreuses villes s'emparent et cherchent à promouvoir l'encadrement des loyers du parc privé³¹. Bien qu'imparfait, ce dispositif expérimental essaime et les plafonds sont progressivement mieux respectés depuis sa mise en place³². Il permet surtout d'écarter les abus manifestes sur certains logements (en particulier les petites typologies) par rapport au même type de biens. Une récente étude sur la Ville de Paris³³ démontre que la mesure a permis un gain annuel moyen d'environ 800 € pour les locataires.

Enfin, plutôt que de stimuler l'offre ou de subventionner la demande, l'idée de réguler les prix d'entrée (foncier) et de sortie (vente ou locatif) progresse dans le débat public, y

– 20 à
30 %

des **prix moins chers** que le
marché grâce à la création
d'**Offices Fonciers Solidaires**
à des ménages éligibles

²⁷ À ce propos, une proposition de loi visant à raboter la niche fiscale afférente aux locations courtes durées serait sur le point d'être définitivement adoptée après son adoption par le Sénat le 21 mai 2024.

²⁸ Selon Foncier Solidaire France, 143 organismes de foncier solidaire sont agréés au 15 mai 2024.

²⁹ Basiquement, l'acquéreur n'acquiert que les murs de son logement et loue le foncier à un Office foncier Solidaire. La revente du bien par le ménage est également encadrée (plafonds de ressources exigés pour le nouvel acquéreur et prix de vente plafonné). Le logement ne retombe donc pas dans le « marché » : les effets d'aubaine liés à la première acquisition sont limités et le logement sera durablement occupé par des ménages modestes et intermédiaires.

³⁰ Par exemple, Rennes Métropole porte une politique très active en la matière.

³¹ La mesure, d'abord permise par la loi ALUR de 2014 et appliquée à Lille et à Paris a été juridiquement sécurisée par la loi ELAN de 2018, ce qui a permis d'étendre le dispositif à Lyon-Villeurbanne, Bordeaux, Montpellier et en Ile-de-France.

³² En 2023, 28 % des annonces parisiennes analysées par l'observatoire de la Fondation Abbé Pierre ne respectaient pas les plafonds contre 35 % en 2021.

³³ Les effets de l'encadrement des loyers à Paris, Atelier Parisien d'urbanisme, avril 2024.

compris au sein des professionnels du logement³⁴, dans un contexte de sobriété qui raréfie le nombre de terrains constructibles et renchérit le coût de l'acte de construire. La plus-value immobilière constitue un élément central de la stratégie économique de certains acteurs. Pourtant, une partie de ce bénéfice est directement générée par les investissements publics voisins (transports en commun, espaces et équipements publics, etc.)³⁵. L'idée de partager une partie de la valeur créée par la collectivité mais ne bénéficiant qu'à « quelques-uns » apparaît légitime (par exemple en surtaxant les ventes dépassant un prix fixé³⁶). Un récent projet de loi présenté au Sénat³⁷ a d'ailleurs introduit la possibilité pour les collectivités de préempter en cas de surchauffe des prix, idée qui aurait été qualifiée de confiscatoire il y a quelques années³⁸.

FOCUS

“ Plutôt que de stimuler l'offre ou de subventionner la demande, l'idée de réguler les prix d'entrée (foncier) et de sortie (vente ou locatif) progresse dans le débat public, y compris au sein des professionnels du logement, dans un contexte de sobriété qui raréfie le nombre de terrains constructibles et renchérit le coût de l'acte de construire.”

³⁴ Le Conseil National de la Refondation, qui réunissait en 2023 divers acteurs publics et privés pour réfléchir à de nouvelles solutions en matière de logement, a proposé d'encadrer les prix du foncier pour essayer de neutraliser ou de diminuer sa part dans le coût d'une opération.

³⁵ On peut ici citer l'investissement public de l'ordre de 40 Mds € pour la création des lignes de métro du Grand Paris Express permettant des opportunités de constructions de nouveaux logements (de 32 millions de m²) tout en engendrant des dynamiques d'inflations foncières et immobilières considérables autour des gares. Pour autant, aucun seuil de création de logements social ou abordable n'a été imposé. La Société du Grand Paris, maître d'ouvrage du projet et aménageur de certains quartiers de gares s'est simplement fixé un objectif de 20% de logements sociaux, en dessous du taux applicable en Ile-de-France SRU (25%) - Source Rapport de la Cour des Comptes - La Société du Grand Paris - 2024.

³⁶ Proposition portée notamment par Jean-Philippe Dugoin-Clément, président de l'Établissement Public Foncier d'Ile de France et de Grand Paris Aménagement <https://cities.newstank.fr/article/view/289332/supplique-plafonnement-prix-foncier-jean-philippe-dugoin-clement.html>.

³⁷ Le « Projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables » a été présenté en conseil des Ministres le 3 mai 2024.

³⁸ Aujourd'hui, le droit de préemption doit être motivé par un projet suffisamment défini. Les préemptions sur seul motif de prix trop élevé ont été retoqué par les tribunaux administratifs (cf. décisions TA pour les villes de Saint-Ouen ou Montreuil au tournant des années 2010).

L'habitat coopératif s'est développé après la seconde guerre mondiale (jusqu'à 40 000 logements existants sous cette forme juridique) avant que la loi du 16 juillet 1971 ne mette fin à leur existence. C'est la loi ALUR de 2014 qui redonne un cadre juridique à ce mode d'habiter.

En habitat coopératif, l'immeuble appartient à la coopérative dont les habitants sont à la fois sociétaires et locataires : les parts sociales constituent les fonds propres de la coopérative tandis que les loyers couvrent le remboursement de l'emprunt ainsi que les provisions pour les travaux et l'entretien du bâtiment. Lorsqu'un sociétaire souhaite partir, il revend ses parts à leur montant nominal (majoré de l'indice de référence des loyers IRL) préservant ainsi le bien de toutes logiques spéculatives. L'habitat coopératif est souvent participatif : les résidents sont

impliqués dans la conception et la gestion de l'immeuble, facilitant l'organisation de la vie collective et la mise en commun d'espaces (jardin, atelier, buanderie, chambre d'hôtes pour les amis de passage...) ou d'équipements (véhicules, outils, etc.).

À rebours de nos modes d'habiter conventionnels gourmands en espace et en ressources, non compatibles avec les impératifs de sobriété carbone, l'habitat coopératif constitue une forme conciliant propriété, mutualisation des usages des logements et maîtrise collective des prix. Contrairement à d'autres pays¹, leur développement reste pourtant aujourd'hui très modeste² en France en raison de difficultés de financement (notamment l'accès au crédit) et de délais de réalisation des projets très longs et décourageants, en moyenne entre 7 et 10 ans³.

¹Voir notamment en Suisse où le modèle est très développé.

²Selon Habicoop, 40 projets ont été livrés et une soixantaine seraient à l'étude ou en travaux <https://www.habicoop.fr/panorama-des-cooperatives/>.

³Pour approfondir le sujet, notamment à partir d'exemples de voisins européens, voir Halte à la spéculation sur nos logements!, Isabelle Rey-Lefebvre, 2023.

Bibliographie

- ADEME, négaWatt, The Shift Project et Pouget Consultants / Carbone 4. (2022). Construction neuve et rénovation : les points communs des scénarios ADEME, négaWatt, The Shift Project et Pouget Consultants / Carbone 4 https://negawatt.org/IMG/pdf/220329_cp_construction-neuve-renovation-points-communs-scenarios.pdf
- APUR. (2020). Note n°173 – 1,8 million d’habitants du Grand Paris à l’étroit dans leur logement <https://www.apur.org/fr/nos-travaux/1-8-million-habitants-grand-paris-etroit-logement>
- APUR. (2023). Les logements inoccupés à Paris – État des lieux, mise en perspective historique et leviers pour l’action publique <https://www.apur.org/fr/nos-travaux/logements-inoccupes-paris-lieux-mise-perspective-historique-leviers-action-publique>
- APUR. (2024). Les effets de l’encadrement des loyers à Paris Première évaluation depuis la mise en œuvre du dispositif en 2019 <https://www.apur.org/fr/nos-travaux/effets-encadrement-des-loyers-paris>
- Assemblée Nationale. (2023). Rapport d’information relatif à la fiscalité du patrimoine https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_fin/l16b1678_rapport-information.pdf
- Banque des territoires. (2023). Perspectives : L’étude sur le logement social https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2024-03/BDT_PERSPECTIVES_2023.pdf
- Bonvalet, Catherine. « Les aspirations des Français en matière de logement en 1945 : un regard sur l’histoire du modèle pavillonnaire ». Politique du logement.com, 14 mars 2020. <https://politiquedulogement.com/2020/03/les-aspirations-des-francais-en-matiere-de-logement-en-1945-un-regard-sur-lhistoire-du-modele-pavillonnaire/>.
- Bourdieu, Pierre, Salah Bouhedja, Rosine Christin, et Claire Givry. “Un placement de père de famille”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 81, no 1 (1990): 6–33. <https://doi.org/10.3406/arss.1990.2924>.
- Broussy, Luc. (2021). Rapport interministériel sur l’adaptation des logements, des villes, des mobilités et des territoires à la transition démographique. <https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2021-05/Rapport%20Broussy%20-%2026%20mai%202021.pdf>
- Cerema. (2022). Adaptation du parc de logements privés au vieillissement : un essai de mesure et de territorialisation du besoin <http://www.cerema.fr/fr/actualites/adaptation-du-parc-logements-prives-au-vieillissement-essai>.
- Collectif. (2024, mai). “Logement : Le splendide isolement du gouvernement ne peut que conduire à renforcer la ségrégation et à approfondir la crise”, *Le Monde*. https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/05/08/logement-le-splendide-isolement-du-gouvernement-ne-peut-que-conduire-a-renforcer-la-segregation-et-a-approfondir-la-crise_6232137_3232.html.
- Conseil National de l’Habitat. (2024). Territorialisation et décentralisation des politiques du logement <https://www.hlm.coop/sites/default/files/2024-05/Rapport%20GT%20Territorialisation%20des%20politiques%20de%20l%27H%20-%20hors%20annexes.pdf>
- Conseil National de la Refondation Logement. (2023). 19 propositions pour réconcilier la France avec la production de logements nouveaux <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Rapport%20GT2.pdf>

Cour des comptes (2021) *Restaurer la cohérence de la politique du logement en l'adaptant aux nouveaux défis* <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/57734>.

Cour des Comptes. (2023). *Rapport du compte du logement 2022* <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/media/6653/download?inline>

Cour des Comptes (2023) *Le soutien aux logements face aux évolutions climatiques et au vieillissement de la population*. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20231026-CEC-Soutien-aux-logements-face-aux-evolutions-climatiques.pdf>

Cour des Comptes (2024). *Rapport public annuel* <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2024>.

Cour des Comptes. (2024). *Rapport particulier sur La Société du Grand Paris* https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-04/20240425-S2024-0234-Societe-Grand-Paris_0.pdf

Citepa. (2023). *Gaz à effet de serre et pollution atmosphérique. Bilan des émissions en France de 1990 à 2022* https://www.citepa.org/wp-content/uploads/publications/secten/2023/Citepa_Secten_ed2023_v1.pdf

Driant, Jean-Claude. (2024). "Grand entretien avec Jean-Claude Driant : Un logement de moins en moins abordable", *Cahiers français*, pp. 16-25 <https://www.cairn.info/magazine-cahiers-francais-2024-1-page-16.htm?ref=doi>

Driant, Jean-Claude. (2023). *Les politiques du logement*, [politiquedulogement.com](https://politiquedulogement.com/dictionnaire-du-logement/themes-transversaux/les-politiques-du-logement/) <https://politiquedulogement.com/dictionnaire-du-logement/themes-transversaux/les-politiques-du-logement/>

Dugoin-Clément, Jean-Philippe. (2023, mai), "Supplique pour un plafonnement des prix du foncier", *News Tank Cities*. <https://cities.newstank.fr/article/view/289332/supplique-plafonnement-prix-foncier-jean-philippe-dugoin-clement.html>

Estebe, Philippe. (2004), "Quel avenir pour les périphéries urbaines ?", *La Ville à trois vitesses*, *Revue Esprit*. <http://www.acadie-cooperative.org/publications/txt182.pdf>

Eurostat. (2024). *Housing in Europe: Average Household Size* <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/interactive-publications/housing/2023/04>.

Fondation Abbé Pierre. (2024). *L'Etat du mal logement en France* <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/2024-01/REML2024.pdf>

Fondation Abbé Pierre. (2015) *La face cachée des Tanguy - Les jeunes en hébergement contraint chez leurs parents* https://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/la_face_cachee_des_tanguy.pdf

France Stratégie. (2021). *La meilleure répartition des logements sociaux a-t-elle fait progresser la mixité sociale ?* <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2021-point-de-vue-segregation-residentielle-fevrier.pdf>

France Stratégie. (2024). *Quinze ans de PNRU : quels effets sur l'habitat et le peuplement ?* <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2024-na133-pnru.pdf>

FIPECO. (2024). La politique du logement, Les fiches de l'Encyclopédie <https://www.fipeco.fr/fiche/La-politique-du-logement>.

Friggit, Jacques. (2015). Pourquoi le prix des logements a-t-il si peu baissé en France depuis 2008 ? https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/baisse-prix-immobilier_cle2681d3.pdf

Girometti, Laurent, et François Leclercq. (2021). Rapport de la mission sur la qualité du logement <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Rapport%20Mission%20Logement%20210904.pdf>

Halbert, Ludovic (2018), . "Infrastructures financières et production urbaine : quatre circuits de financement de l'immobilier locatif en France métropolitaine", . *Espaces et sociétés* 174, no 3 : 71-86. <https://doi.org/10.3917/esp.174.0071>.

IDHEAL. (2021). Nos logements, des lieux à ménager Étude sur la qualité d'usage des logements collectifs construits en Île-de-France entre 2000 et 2020. <https://idheal.fr/media/pages/etudes-actions/nos-logements-des-lieux-a-menager/3731e77d21-1634809494/nos-logements-des-lieux-a-menager.pdf>

IDHEAL. (2022). Les territoires de la (non-) production de logements en France. Une diversité de modèles locaux <https://idheal.fr/media/pages/etudes-actions/territoires-de-la-non-production/fdb2b265a-1669019952/idheal-territoires-de-la-non-production-2022-vf-avec-couv.pdf>

IDHEAL. (2024). La politique du logement, vache à lait ou pognon de dingue ? Combien ça coûte, combien ça rapporte ? Et à qui ? <https://idheal.fr/media/pages/etudes-actions/etudes/la-politique-du-logement-vache-a-lait-ou-pognon-de-dingue/bde349520a-1716883421/idheal-expresso-2.pdf>

IGF, CGEDD (2019) Évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/Contributed/Rapports%20de%20mission/2019/2019-M-036-05-Pinel_public-V2.pdf

Interlogement, Enquête Flash, février 2024 https://www.interlogement23.net/_files/ugd/6497d0_dababe-43b9ea49a8b891f40b25f4d52.pdf

Insee Première (2021). 50 ans d'évolution des résidences principales : des logements plus grands et moins peuplés <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5400123>.

Insee (2021). France, portrait social <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5432517?sommaire=5435421>.

Insee. (2021). Revenus et patrimoine des ménages <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5371269?sommaire=5371304>.

Insee. (2022). Chiffres clés du logement 2022 <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-du-logement-2022/liseuse/>.

Insee (2023). France, portrait social <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7666885?sommaire=7666953>.

Insee Première. (2023). Le besoin en résidences principales, premier facteur de transformation des espaces naturels, agricoles et forestiers pour l'habitat <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7721436>.

Insee. (2023). En 15 ans, les disparités entre quartiers, mesurées selon le revenu, se sont accentuées dans la plupart des grandes villes <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6680439>.

Insee. (2024). Logements mis en chantier <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2015606>.

Insee Première (2024) 1,2 million de logements vacants supplémentaires en France depuis 1990, surtout dans les zones en déprise démographique <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7727384>.

Inspection générale de l'environnement et du Développement durable. (2023). La délégation des aides à la pierre : Produire des logements sociaux dans les métropoles https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0012807/014475-01_Rapport-publie.pdf;jsessionid=AFE213473422A21568064C6078BEA24A

Magri, Susanna. (2008). « Le pavillon stigmatisé. Grands ensembles et maisons individuelles dans la sociologie des années 1950 à 1970 ». *L'Année sociologique* 58, no 1, pp. 171-202. <https://doi.org/10.3917/anso.081.0171>.

Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires. (2023). Zéro Artificialisation Nette. Guide synthétique https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/fichiers/2023/11/ZAN%20DP%2027nov23_VF.pdf

Noyé, Christophe. (2024). « Les multiples ambitions du logement social », *Cahiers français*: pp. 56-63. <https://doi.org/10.3917/cafr.437.0056>.

Observatoire des Territoires. Taux d'évolution annuel du nombre de logements. <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/taux-devolution-annuel-du-nombre-de-logements>.

Plan Bâtiment Durable – Groupe « Réflexion Bâtiments Responsables et Territoires » (2022). *Vers une sobriété immobilière et solidaire. Les voies d'une meilleure utilisation du parc de bâtiments*. <https://www.planbatimentdurable.developpement-durable.gouv.fr/-a'609.html>

Pellefigue Marie. (2021, mars), 'Immobilier : vingt ans de hausse des prix décryptés', *Le Monde* https://www.lemonde.fr/argent/article/2021/03/24/immobilier-deux-decennies-de-hausse-des-prix_6074246_1657007.html.

Qualitel. (2021). *Etat des lieux du logement des français*. https://www.qualitel.org/uploads/Qualitel_Etat-des-lieux-du-logement.pdf

Rey-Lefebvre Isabelle. (2023). *Halte à la spéculation sur nos logements ! Les solutions pour habiter à nouveau les villes*. <https://www.decitre.fr/livres/halte-a-la-speculation-sur-nos-logements-9782374254241.html>.

Steinmetz, Hélène. (2013). « Les Chalandonnettes. La production par le haut d'une accession bas de gamme ». *Politix* 101, no 1, pp. 21-48. <https://doi.org/10.3917/pox.101.0021>.

Une Fonction publique pour la transition écologique. (2023). *La rénovation énergétique des bâtiments, un enjeu de transition écologique. Des clés pour agir*. <http://fpte.fr/wp-content/uploads/2023/04/FPTE-Renovation.pdf>

Vorms, Bernard. (2024). « Investir dans le logement : une affaire de famille », *Cahiers français*, pp. 72-80. <https://doi.org/10.3917/cafr.437.0072>.

nosservicespublics.fr

