



# Classes moyennes

Les nouvelles clés d'accès  
à la propriété

*Think tank* de référence en France et en Europe, l'Institut Montaigne est un espace de réflexion indépendant au service de l'intérêt général. Ses travaux prennent en compte les grands déterminants économiques, sociétaux, technologiques, environnementaux et géopolitiques afin de proposer des études et des débats sur les politiques publiques françaises et européennes. Il se situe à la confluence de la réflexion et de l'action, des idées et de la décision.

RAPPORT - Août 2025

# Classes moyennes

les nouvelles clés d'accès  
à la propriété



*Les rapports de l'Institut Montaigne proposent des analyses exhaustives, issues d'une réflexion collégiale et ont vocation à identifier des solutions de long terme.*



**Note  
d'éclairage**

Se situer  
et rendre  
intelligible notre  
environnement

**Note  
d'enjeux**

Poser des  
constats et  
identifier des  
problématiques

**Note  
d'action**

Formuler  
des recom-  
mandations  
opérationnelles

**Opération  
spéciale**

Sonder,  
chiffrer,  
expérimenter

**Rapport**

Analyser  
et proposer  
collégalement  
des solutions  
de long terme

La propriété est un horizon profondément ancré dans l'esprit français. Pour les classes moyennes, elle est souvent perçue comme un corollaire de la réussite sociale. Composante essentielle de leur identité, l'accession à la propriété est ainsi devenue un des marqueurs du bonheur privé et de la confiance en l'avenir, le foncier étant le premier patrimoine désiré et celui à transmettre en priorité.

Ces dernières décennies, la confusion entre des objectifs de politique du logement mal priorisés et le manque de concertation stratégique entre les acteurs du secteur ont rapidement mis un terme à une dynamique bicentenaire d'accès à la propriété pour les classes moyennes. Ce sont ainsi les trois quarts des Français qui pensent aujourd'hui que la propriété est désormais réservée à une élite, une perception à l'origine de son malaise identitaire, alliant sentiment de déclassement et perte de confiance en l'avenir.

L'Institut Montaigne a ainsi souhaité identifier les moyens de replacer cette aspiration française au cœur de notre pacte sociétal. Dans la lignée de nos travaux *Classes moyennes : l'équilibre perdu* et *Classes moyennes : aux portes du logement social*, ce rapport, présidé par Nicolas Namias, président du directoire de BPCE, Emmanuel Desmaizères, directeur général de Bouygues Immobilier et Pierre-Jean Meyssan, premier vice-président du Conseil supérieur du Notariat, entend identifier les contradictions de nos politiques du logement actuelles et porter un nouveau regard sur les formes d'accession à la propriété – pour que chacun puisse réinvestir une aspiration légitime à l'aune de réalités économiques nouvelles.

Marie-Pierre de Bailliencourt,  
**Directrice générale de l'Institut Montaigne**

---

**Depuis plusieurs décennies, l'accession à la propriété des classes moyennes s'est ralentie.** Le taux de ménages propriétaires de leur logement en population globale est resté stable depuis 1999, autour de 55 % (58 % en 2014, 57 % en 2024<sup>1</sup>) ; le pouvoir d'achat immobilier des ménages a baissé depuis le début des années 2000, en raison d'une hausse des prix et malgré l'augmentation de l'endettement immobilier. Cette baisse concerne en particulier les primo-accédants et notamment ceux des classes moyennes, la propriété se concentrant désormais de plus en plus entre les mains des plus de 50 ans et des classes aisées.

**Ce blocage grandissant génère colère et frustration en raison de l'attachement singulier à la propriété qui existe en France.** La volonté d'accéder à la propriété est une dynamique centrale de l'histoire de France. Avec la Révolution française, qui l'a consacrée, la propriété s'est affirmée comme un droit absolu et exclusif, accessible à tous. L'attachement à la propriété immobilière des Français s'est consolidé au cours des Trente Glorieuses, qui ont vu les nouvelles classes moyennes devenir massivement propriétaires de leurs logements. À partir de 1982, la France compte ainsi davantage de propriétaires que de locataires ; la propriété immobilière devient un fait social « normal », répandu dans toutes les couches médianes de la société. Cela explique que le blocage actuel du marché de l'immobilier, caractérisé par une plus faible mobilité résidentielle et une panne de l'accession, soit interprété comme un symptôme de l'effritement du modèle économique et social français.

**L'attachement à la propriété est particulièrement fort chez les classes moyennes qui voient en elle un symbole de réussite sociale.** Au-delà d'éléments de définition économique, la classe moyenne peut se comprendre comme une classe « intermédiaire » traversée par deux sentiments principaux, le désir d'émancipation et la peur du déclin.

<sup>1</sup> Sources : enquêtes annuelles de l'Insee sur le parc de logements.

L'accession à la propriété cristallise justement ces deux affects : d'une part, la propriété immobilière reste synonyme d'indépendance et de réussite sociale ; d'autre part, la détention d'un logement constitue pour beaucoup une protection face au risque de déclassement. Les difficultés rencontrées par les classes moyennes pour accéder à la propriété ont ainsi une dimension politique particulière car elles constituent une nouvelle obstruction dans leurs parcours de vie, qui s'ajoute à la baisse de leur pouvoir d'achat, une moindre sécurité de l'emploi, des trajectoires d'ascension sociale plus lentes. Elle s'inscrit ainsi dans le phénomène plus global d'érosion de la domination économique, sociale et culturelle qui était celle des classes moyennes pendant les Trente Glorieuses, qui joue un rôle central dans l'émergence d'une « société de défiance » (Pierre Cahuc, Yann Algan, 2007).

### **LA CRISE DU MARCHÉ DU LOGEMENT EST STRUCTURELLE**

**La crise du logement s'explique par un déficit d'offre face à une demande en hausse, en particulier dans les zones tendues.** Certains éléments de cette crise sont conjoncturels : instabilité économique, hausse du coût de la construction, augmentation des taux d'intérêt. Les éléments structurels sont toutefois dominants pour expliquer le blocage du marché du logement. D'une part, la hausse de la demande résulte de l'augmentation du nombre de ménages, en lien avec le phénomène de décohabitation, et de sa recomposition, sous l'effet d'un mouvement de métropolisation et de l'attractivité grandissante de certains territoires (littoraux, montagnes). Le vieillissement de la population est aussi un facteur de hausse de la demande agrégée, car il ralentit la rotation au sein du parc. D'autre part, l'offre de logements ne semble pas en capacité de répondre à ces besoins, en raison certes des difficultés de production de logements neufs, mais aussi ou surtout de la faiblesse de la mobilité résidentielle et de l'existence de logements employés à d'autres usages que l'habitation (logements vacants, résidences secondaires). La

Direction générale du Trésor<sup>2</sup> calcule ainsi que les besoins en construction estimés par l'Union sociale pour l'habitat (USH) à 500 000 logements par an<sup>3</sup> recouvrent 150 000 logements construits pour être des logements vacants ou des résidences secondaires.

### **MALGRÉ LES MOYENS MOBILISÉS, LA POLITIQUE DU LOGEMENT NE RÉPOND PAS AUX ASPIRATIONS DES CLASSES MOYENNES**

**La politique du logement se caractérise à la fois par l'ampleur des moyens mobilisés et par leur dispersion.** Les dépenses publiques pour le logement atteignent près de 40 Md€ par an<sup>4</sup>, avec en particulier 15,6 Md€ d'aides personnelles au logement et 15,8 Md€ d'avantages fiscaux aux producteurs et aux propriétaires en 2023. Ce montant a fortement augmenté au cours des dernières années ; contrairement à l'effet attendu, il n'a toutefois pas favorisé une baisse des dépenses privées pour le logement, dont la part dans les dépenses totales des ménages a plus que doublé entre les années 1960 et 2020. Une des explications de cette inefficience est la multiplicité des objectifs qui sont assignés à la politique du logement, sans que la priorisation entre eux soit claire : aides à la construction, lutte contre le mal-logement, solvabilisation des ménages, aides à l'accession, soutien à la rénovation des logements. En particulier, coexistent en France un modèle de logement social quasiment universel (les trois quarts de la population y sont éligibles), qui bénéficie de prêts à taux bonifié et d'importantes dépenses fiscales, et des programmes très coûteux d'aides à la personne couvrant également le parc privé.

<sup>2</sup> Trésor-Eco, Maël Forcier, « Peut-on répondre aux besoins en logement en mobilisant le parc existant ? », juillet 2024.

<sup>3</sup> Il faut noter que la méthodologie sous-jacente au calcul d'un besoin de 500 000 constructions neuves par an est contestée, et que le besoin réel est sans doute inférieur à ce chiffre.

<sup>4</sup> 38,2 Md€ en 2021 selon la Cour des comptes (2023). Le rapport du compte au logement 2023 estime l'ensemble des aides au logement versées par l'État, les collectivités et les employeurs à 44 Md€ en 2023.

**La politique du logement est ainsi impuissante à augmenter la mobilité résidentielle et à favoriser l'accèsion à la propriété.** Les aides à l'accèsion représentent un montant modeste à l'échelle des dépenses publiques pour le logement : un peu plus d'1 Md€ en 2023, correspondant pour l'essentiel au prêt à taux zéro (PTZ) pour l'achat d'un logement neuf ou d'un logement ancien avec rénovation. Si le PTZ contribue effectivement à solvabiliser les ménages, son effet déclencheur sur l'achat peut certainement être amélioré, ce qui invite à stabiliser un dispositif dont les paramètres sont régulièrement modifiés. Un autre paramètre pesant sur la fluidité du marché immobilier est l'importante fiscalité pesant sur le logement, et en particulier aux droits de mutation obligatoire (DMTO). La France se trouve en effet au deuxième rang de l'Union européenne dans le classement des impôts les plus lourds sur les transactions immobilières en 2022, ce qui a des effets négatifs sur le nombre de transactions.

### **UN OBJECTIF : AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ IMMOBILIER**

**Compte tenu des constats énoncés ci-dessus, ce rapport fait l'hypothèse que la crise du logement ne s'explique pas par un manque de soutiens publics à l'offre ou à la demande de logements, mais par une efficacité perfectible du marché immobilier.** Cette hypothèse est démontrée par l'approfondissement de la crise qui touche le secteur, malgré l'augmentation des moyens mobilisés ; elle est d'autant plus valable dans un contexte de forte contrainte sur les finances publiques, qui rend impossible un nouvel engagement budgétaire de l'État en faveur du logement. **Répondre à l'aspiration légitime des classes moyennes d'accéder à la propriété ne doit donc pas conduire à engager de nouveaux moyens mais à identifier des solutions permettant d'améliorer le fonctionnement du marché.** Il a été choisi dans le cadre de ce rapport d'étudier en particulier les possibilités de (i) soutenir l'offre de logements au moyen d'une intervention publique

foncière plus stratégique et (ii) promouvoir l'innovation sur les modes hybrides et alternatifs d'accès à la propriété, qui peuvent constituer un levier déterminant pour répondre aux aspirations des classes moyennes.

## **AXE 1 • UNE STRATÉGIE PUBLIQUE FONCIÈRE PLUS VOLONTARISTE**

**Le désalignement de l'offre avec la demande de logement appelle à une intervention publique ciblée et territorialisée.** L'offre existante de logements, mal localisés, insuffisamment rénovés, trop chers, doit en effet être adaptée afin de répondre à la demande croissante de logements dans les zones tendues. Cette exigence est d'autant plus forte en raison du principe de zéro artificialisation nette (ZAN), qui doit être respecté. Cela doit passer à la fois par une meilleure identification du foncier stratégique et un soutien à la transformation des logements.

**En premier lieu, la capacité des acteurs publics à réaliser des opérations foncières stratégiques peut être améliorée.** Une politique publique foncière plus stratégique est en particulier nécessaire pour recréer des possibilités d'augmentation de l'offre en zone tendue, où la demande en logements des classes moyennes est la plus difficile à satisfaire. Cette stratégie doit s'appuyer sur l'ensemble des acteurs publics ; parmi tous ces acteurs, il semble particulièrement pertinent de soutenir la montée en puissance des établissements publics fonciers (EPF), qui acquièrent et portent du foncier à long terme avant de le revaloriser dans des opérations d'intérêt public. En complément du soutien aux EPF, une mobilisation plus large de l'ensemble des outils juridiques à disposition des collectivités territoriales, notamment en vue d'une détention foncière à long terme, pourrait être recherchée : il est en particulier proposé de promouvoir les mécanismes de dissociation de la propriété, qui permettent aux collectivités de valoriser leur patrimoine foncier tout en en déterminant les conditions d'utilisation.

## **Recommandation n° 1**

**S'appuyer sur les EPF pour faire monter en puissance l'intervention publique foncière.**

## **Recommandation n° 2**

**Renforcer l'attractivité des dissociations de propriété comme les baux emphytéotiques longue durée pour les collectivités territoriales.**

**En plus de ces leviers, l'identification de ressources publiques additionnelles peut cependant être nécessaire pour rendre attractives certaines opérations a priori non-rentables.** C'est l'objectif du Fonds friches, créé en 2020, qui apporte des crédits publics pour permettre la revalorisation de terrains en déprise. La possibilité de cibler ses ressources sur les opérations les plus dimensionnantes ainsi que sa compatibilité avec le principe ZAN en font un outil qui doit être préservé, en étudiant en parallèle la possibilité de faciliter les opérations financées *via* une simplification du droit de l'urbanisme applicable aux friches.

## **Recommandation n° 3**

**Pérenniser la composante relative au Fonds friches au sein du Fonds vert, étudier de nouvelles modalités de fléchage et de financement et assouplir le droit de l'urbanisme pour les opérations sur des friches.**

**En second lieu, le soutien à leur transformation peut également contribuer à remettre des logements sur le marché, au bénéfice des classes moyennes.** L'inadéquation entre l'offre et la demande de logements se traduit en effet par un phénomène de vacance, qui touche 8,2 % des logements en 2023. Dans les zones tendues, cette vacance peut s'expliquer, au-delà de facteurs conjoncturels ou individuels, par l'état de dégradation ou l'inadaptation du logement, qui entraîneraient une perte financière pour le propriétaire à la revente ou à la location. Un meilleur accompagnement des propriétaires pour les inciter à remettre leurs logements sur le marché peut ainsi être recommandé, y compris en élargissant les possibilités d'investissements directs d'acteurs tiers dans les opérations de rénovation des logements. **Cette orientation concerne aussi les professionnels de l'immobilier, en particulier dans le cadre d'opérations de transformation d'immobilier tertiaire en logements.** Ces opérations doivent être poursuivies par le maintien d'un soutien public compte tenu de leurs coûts d'entrée élevés, mais aussi par l'assouplissement des contraintes urbanistiques qui leur sont imposées.

---

#### **Proposition n° 4**

**Inciter les propriétaires à remettre leurs logements sur le marché en luttant contre la vacance, accompagnant mieux la transformation de leurs logements et en facilitant l'intervention d'investisseurs tiers dans des opérations de rénovation.**

## Proposition n° 5

**Poursuivre une politique de réhabilitation des locaux d'activités et bureaux vacants en logements dans les zones urbaines et périurbaines en allégeant les contraintes urbanistiques et en fléchissant davantage de moyens existants vers ces opérations.**

### AXE 2 • CHANGER LE REGARD SUR LA PROPRIÉTÉ

**L'innovation en matière de diversification des modes d'accès à la propriété peut avoir un effet transformateur pour la fluidification du marché immobilier, sans coût supplémentaire.** Les difficultés d'accès ne peuvent en effet être enrayerées par le seul développement de l'offre ou le soutien à la demande : elles supposent un changement de paradigme de l'accès à la propriété, qui doit davantage s'appuyer sur des dispositifs hybrides ou alternatifs d'accès à la propriété (propriété progressive, partagée, démembrée, etc.). Ces formes innovantes de propriété sont particulièrement pertinentes pour les classes moyennes car elles sont souvent moins onéreuses – beaucoup ne demandent par exemple pas d'apport personnel – alors même qu'elles présentent la plupart des avantages matériels et d'usage de propriété « classique ». Leur développement suppose toutefois une évolution culturelle de notre rapport à la propriété, compte tenu de la dimension symbolique de la « pleine propriété » en France.

**Une première typologie de dispositifs à soutenir repose sur le démembrement de propriété, qui offre une alternative moins coûteuse à la propriété « traditionnelle ».** Le démembrement de propriété consiste en la séparation entre usufruit et nue-propriété. Il est généralement pratiqué dans des situations patrimoniales spécifiques, comme

une succession. Plusieurs initiatives privées s'appuyant, de manière innovante, sur ce schéma juridique se sont toutefois développées dans les années récentes pour offrir aux classes moyennes une alternative au choix binaire entre location classique (qui n'est pas toujours le meilleur choix patrimonial) et la propriété (qui peut être trop chère, notamment en zone tendue). Le principal frein auquel elles sont confrontées est d'ordre représentationnel, d'une part parce que ces schémas sont juridiquement complexes, d'autre part parce que ces formes de propriété sont dépourvues de certaines caractéristiques de la pleine propriété, à l'instar de la possibilité de transmettre un usufruit dans le cadre d'une succession. **Un deuxième frein est la difficulté d'attirer des investisseurs institutionnels dans ce type de montages**; ce constat renvoie à la problématique, plus générale, de la faible présence de ces derniers dans le secteur résidentiel. Un élément d'incitation pourrait être d'orienter de manière plus volontariste les investisseurs bénéficiant du régime SIIC<sup>5</sup> vers le financement du logement résidentiel, en conditionnant l'importante dépense fiscale (485 M€ en 2024 selon la Cour des comptes<sup>6</sup>) dont ils bénéficient à une quote-part d'investissement dans de l'immobilier résidentiel.

---

## **Proposition n° 6**

**Promouvoir les dispositifs innovants d'accession hybride à la propriété via le démembrement de propriété en facilitant la transmission de l'usufruit et en incitant les investisseurs institutionnels à soutenir ce type de schémas.**

<sup>5</sup> Sociétés d'investissements immobiliers cotées.

<sup>6</sup> Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2024 – dépenses fiscales avril 2025*.

## **Proposition n° 7**

**Afin de renforcer le soutien des investisseurs institutionnels au secteur du logement, conditionner le régime SIIC pour les foncières cotées à l'investissement dans des actifs de logement.**

**Une deuxième catégorie de dispositifs à hauts potentiels s'appuie sur le viager.** Le viager est un contrat de vente immobilière dans lequel l'acheteur achète un bien en s'engageant à verser une rente à vie au vendeur, souvent jusqu'à son décès. On distingue le viager occupé, dans lequel le vendeur cède son bien à l'acquéreur mais conserve son droit d'usage et d'habitation, et le viager libre, dans lequel le vendeur cède son bien (usufruit et nue-propriété) à l'acquéreur. Le prêt viager hypothécaire (PVH) est un autre dispositif à la frontière entre viager et prêt hypothécaire : dans ce schéma, la banque prête à un particulier en contrepartie d'une hypothèque sur son logement, et se rémunère principalement sur la future mutation.

**Le développement de schémas inspirés du viager permettrait de répondre aux deux enjeux de financement du vieillissement d'une part, et d'accession à la propriété des classes moyennes d'autre part.** L'augmentation des personnes en situation de dépendance créera en effet une contrainte aiguë sur les finances publiques dans les années à venir ; faire reposer une partie du financement de la dépendance sur les personnes âgées elles-mêmes pourrait être un moyen de l'alléger. Du point de vue des acquéreurs, les schémas de viager ont l'avantage principal d'être moins chers qu'une accession en propriété, notamment compte tenu de ses avantages fiscaux. Le principal obstacle est, là aussi, culturel, le viager étant souvent assimilé à un « pari sur la mort ». Changer les représentations passera par une meilleure communication sur le produit, par l'amélioration du cadre réglementaire applicable et par la

mobilisation des acteurs institutionnels. Il est aussi possible de développer de nouveaux produits permettant de connecter plus directement le viager au soutien à l'accession d'un jeune ménage, dans une logique de solidarité intergénérationnelle.

### — **Proposition n° 8**

**Faire monter en puissance le produit de viager en soutenant le développement des fonds viagers mutualisés et en proposant plus systématiquement le viager comme outil de solvabilisation des personnes âgées.**

### — **Proposition n° 9**

**Créer un « Prêt viager hypothécaire Transmission Accession » facilitant le soutien d'un senior à la constitution de l'apport d'un jeune ménage.**

**La troisième forme de propriété innovante pouvant être soutenue est enfin le bail réel solidaire (BRS).** Le BRS, créé en 2014 et mis en œuvre par des organismes de foncier solidaire (OFS), permet sous conditions de ressources, de se porter acquéreur du seul bâti d'un logement, le foncier restant détenu par l'OFS. Les prix des logements sont dès lors inférieurs de 20 à 40 % à ceux du parc privé. Le dispositif de BRS gagnerait à être consolidé afin de confirmer son positionnement et son attractivité, en particulier dans les zones en tension. Cela suppose notamment de lever certains freins réglementaires et d'harmoniser les conditions de commercialisation du produit.

## **Proposition n° 10**

**Consolider le dispositif du bail réel solidaire pour confirmer son positionnement sur le marché de l'accession à la propriété abordable.**

<b>Avant propos</b> .....	5
<b>Synthèse</b> .....	6
<b>Introduction</b> .....	24

## 1

<b>L’accession à la propriété reste l’horizon du parcours résidentiel des classes moyennes, mais demeure aujourd’hui entravée par la crise du logement</b> .....	26
<b>1.1. Les Français sont historiquement attachés à la propriété de leur logement</b> .....	26
<b>a. L’accès à la propriété est une ligne de force centrale dans l’histoire française, en particulier à la Révolution française et au XIX<sup>e</sup> siècle</b> .....	26
<b>b. L’attachement à la propriété s’est renforcé au cours des Trente Glorieuses en lien avec le processus de « moyennisation » de la société</b> .....	28
<b>c. Les politiques du logement mises en place depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle se sont construites en réaction au mal-logement et ont progressivement intégré l’objectif d’accès à la propriété</b> .....	29
<b>1.2. L’attachement à la propriété est particulièrement prégnant au sein des classes moyennes qui y voient une promesse de sécurité et d’émancipation</b> .....	31

<b>a.</b> Plus que par des données socio-économiques, les classes moyennes se définissent par un positionnement ressenti dans la société, entre possibilité d'ascension sociale et crainte de déclassement .....	31
<b>b.</b> Les classes moyennes sont ainsi attachées à une vision traditionnelle de la propriété, ce qui explique aujourd'hui la lente diffusion des modes alternatifs d'accèsion à la propriété .....	33
<b>c.</b> L'accès à la propriété, aboutissement historique des parcours résidentiels des classes moyennes, est dépendant de conditions économiques, sociales et psychologiques .....	40
<b>d.</b> Au niveau européen, l'accès à la propriété apparaît comme la résultante de facteurs culturels et de modèles différenciés de politiques publiques du logement .....	47
 <b>1.3.</b> L'aspiration à la propriété des classes moyennes bute sur la crise du marché du logement, dont les racines sont conjoncturelles et structurelles .....	 50
<b>a.</b> Le marché du logement est marqué par une hausse des prix et des inégalités, rendant plus difficile l'accès à la propriété des classes moyennes .....	50
<b>b.</b> La hausse du prix des logements résulte d'une augmentation de la demande .....	56
<b>c.</b> L'offre de logements actuels ne paraît pas en capacité de répondre aux besoins identifiés .....	59
<b>d.</b> La crise du logement accroît les vulnérabilités des classes moyennes .....	65

## 2

## **Les politiques publiques du logement actuelles apparaissent impuissantes à répondre aux aspirations des classes moyennes, malgré l'ampleur des moyens mobilisés ..... 69**

- 2.1.** La puissance publique intervient sur l'ensemble de la chaîne de valeur, de la production à la mise en marché des logements, pour un coût élevé, une efficacité limitée et au prix d'une grande complexité ..... 69
- a.** Une intervention publique est nécessaire sur un marché structurellement imparfait et stratégique à plusieurs égards d'un point de vue social et économique ..... 69
  - b.** La politique du logement apparaît particulièrement complexe, avec de nombreux dispositifs contradictoires, qui reflètent l'absence de priorisation des objectifs qui lui sont assignés ..... 72
  - c.** Comparativement aux autres pays de l'Union européenne, la France dépense davantage pour sa politique du logement, pour des résultats moins probants ..... 77
  - d.** La politique du logement a fait l'objet d'une décentralisation inachevée, qui pourrait être approfondie ..... 79
- 2.2.** Les dépenses en faveur du logement regroupent un ensemble complexe de dispositifs parfois redondants, qui soutiennent davantage la location et la production de logements que l'accès à la propriété .... 82

<b>a.</b> Les dépenses en faveur du logement sont constituées pour l'essentiel de prestations sociales et d'avantages fiscaux, qui bénéficient surtout aux locataires et au secteur social et sont versés par l'État ...	82
<b>b.</b> Les aides personnelles au logement, qui représentent l'essentiel de la dépense publique pour le logement, ont essentiellement une fonction redistributive, sont porteuses de risques inflationnistes et ne soutiennent plus l'accès à la propriété .....	86
<b>c.</b> Plus que d'aides à la pierre, les aides aux producteurs sont aujourd'hui principalement composées de dépenses fiscales peu ciblées .....	90
<b>d.</b> Les aides à l'accession à la propriété représentent un montant limité au regard des politiques de soutien à la construction et à la location .....	92
<b>e.</b> Les aides à la rénovation ont fortement augmenté ces dernières années, pour des montants qui sont toutefois relativement faibles .....	97
<b>f.</b> La politique du logement se distingue par le nombre et le coût des dépenses fiscales qui lui sont attachées, dont plusieurs n'ont pas fait la preuve de leur efficacité .....	101
<b>2.3.</b> Alors que la fiscalité du logement est élevée en France, les recettes prélevées par les pouvoirs publics n'encouragent pas aujourd'hui la mobilité au sein du parc privé .....	107
<b>a.</b> La fiscalité du logement est traditionnellement élevée en France et particulièrement stratégique pour les collectivités territoriales .....	107

- b.** Après la suppression de la taxe d'habitation, la fiscalité du logement repose principalement sur les propriétaires, les transactions immobilières et les successions ..... 110
- c.** Bien que de montants beaucoup plus faibles, certaines taxes ont des effets incitatifs pour la structuration de l'offre immobilière ..... 113

### 3

#### **Les solutions pour redonner du pouvoir d'achat immobilier aux classes moyennes reposent sur une intervention foncière plus stratégique et la promotion de formes innovantes de propriété, moins coûteuses et plus flexibles** ..... 115

- 3.1.** L'augmentation de l'offre immobilière pourrait se concrétiser par une stratégie publique foncière plus volontariste, la lutte contre la vacance et le soutien à la transformation des logements ..... 115
  - a.** Une stratégie publique foncière plus volontariste permettra de soutenir l'offre tout en maintenant une politique ambitieuse en matière de non-artificialisation ..... 116
  - b.** Le soutien à la transformation de logements et la lutte contre la vacance, à l'échelle des ménages ou des professionnels de l'immobilier, peuvent également contribuer à remettre des logements sur le marché, au bénéfice des classes moyennes ..... 126

<b>3.2.</b> Promouvoir l'innovation et changer le regard sur les modes hybrides et alternatifs d'accès à la propriété constituent un levier déterminant pour répondre aux aspirations des classes moyennes .....	133
<b>a.</b> La promotion de formes innovantes et alternatives à la propriété permettrait de faciliter l'accession à moindre coût pour les classes moyennes .....	135
<b>b.</b> La montée en puissance d'instruments innovants s'inspirant du viager pourrait permettre de renforcer la solidarité intergénérationnelle .....	140
<b>c.</b> La consolidation du dispositif de bail réel solidaire peut être soutenue en raison de l'intérêt qu'il présente à la fois pour les classes moyennes, les bailleurs sociaux et les collectivités locales. ....	145
 <b>Remerciements</b> .....	 149

**Construction en berne, transactions immobilières en chute libre, prix des loyers et à l'achat inaccessibles, accroissement du mal-logement : la crise du logement continue, année après année, à s'approfondir, suscitant une frustration et un sentiment d'impuissance grandissants.** Les lois, plans d'urgence, « chocs » de construction, d'investissement ou de soutien à la demande se succèdent, sans pour le moment parvenir à enrayer ces dynamiques ; c'est que la crise du logement, au-delà de facteurs conjoncturels (instabilité économique, augmentation des taux d'intérêt, du coût de la construction, à la suite de la crise sanitaire et de la guerre en Ukraine) procède de facteurs structurels, comme la métropolisation, la baisse de la taille des ménages, la hausse du coût du foncier et des contraintes normatives accrues.

**Parce que leurs revenus dépendent avant tout de leur travail, les classes moyennes sont particulièrement vulnérables à cette crise.** L'accession à la propriété est pour elles de plus en plus inaccessible, la hausse des prix rendant l'achat difficile sans patrimoine préalable. Dans le même temps, la location en zone tendue s'apparente à un véritable parcours du combattant, alimentant une incompréhension et un ressentiment d'autant plus justifiés que la France dépense près de 40 Md€ par an pour sa politique du logement, soit deux fois plus que la moyenne de l'Union européenne.

**Au regard de la permanence de l'attachement des Français à la propriété, les difficultés des classes moyennes à acheter un logement représentent un enjeu politique de premier plan.** Le présent rapport s'inscrit dans le cadre d'une réflexion sur les classes moyennes, initiée par l'Institut Montaigne en janvier 2024<sup>7</sup>. En plus des éléments de définition économique, rappelés dans le rapport, les classes moyennes peuvent se comprendre comme une classe « intermédiaire » traversée par deux sentiments principaux, le désir d'émancipation et la peur du

<sup>7</sup> Lisa Darbois, « Classes moyennes : l'équilibre perdu ? », janvier 2024, Institut Montaigne.

déclin. L'impossibilité d'accéder à la propriété revêt ainsi une dimension symbolique particulière, en tant qu'elle représente un nouvel empêchement pour des classes moyennes qui ont le sentiment, de manière plus générale, que leur pouvoir d'achat et leur capacité d'agir se dégradent, et qu'elles ne sont plus aux centres des préoccupations des décideurs.

**Alors que les avis des principaux acteurs de la politique du logement divergent sur ce que devraient être les priorités gouvernementales, le présent rapport veut rétablir l'accès à la propriété ou, plus globalement, la capacité à choisir son logement comme l'objectif principal à poursuivre.** Le constat actuel est celui d'un blocage généralisé du marché du logement : rotation insuffisante du parc social, saturation des parcs locatifs social et privé, impossibilité de devenir propriétaire. Face à ce blocage, les politiques publiques doivent avant tout viser la fluidification du marché du logement, ce qui doit se traduire par une mobilité accrue au sein du parc existant : cette mobilité peut être favorisée par une stratégie publique plus volontariste en matière de transformation des logements existants, par une réflexion sur la pertinence et le juste calibrage des dépenses publiques et de la fiscalité sur le logement, mais aussi ou surtout par la promotion de formes innovantes d'accession à la propriété, rompant avec les rapports traditionnels à la propriété de son logement.

\*\*\*

# 1 L'accession à la propriété reste l'horizon du parcours résidentiel des classes moyennes, mais demeure aujourd'hui entravée par la crise du logement

## 1.1. LES FRANÇAIS SONT HISTORIQUEMENT ATTACHÉS À LA PROPRIÉTÉ DE LEUR LOGEMENT

- a. L'accès à la propriété est une ligne de force centrale dans l'histoire française, en particulier à la Révolution française et au XIX<sup>e</sup> siècle.

**L'attachement à la propriété est central dans la construction de l'identité française.** Le système féodal distinguait une « propriété éminente » détenue par le seigneur et une « propriété utile » – ou tenure – par les tenanciers, sujets à des redevances. L'émancipation progressive des serfs a impliqué une remise en question de cette répartition de la propriété : les jacqueries<sup>8</sup> qui ont émaillé l'histoire du royaume de France au Moyen-Âge se sont souvent nouées autour de revendications des paysans pour la reconnaissance d'un droit de propriété sur leurs terres et l'allègement des impôts. Le XVIII<sup>e</sup> siècle a en particulier vu l'affirmation des droits des tenanciers sur les nobles, phénomène dont la Révolution française a pris acte institutionnellement au travers de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> *Révoltes paysannes contre l'ordre seigneurial et fiscal.*

<sup>9</sup> « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

Cette reconnaissance institutionnelle consacre toutefois un système en réalité déjà en place auparavant, comme l'a montré Tocqueville<sup>10</sup> ; les paysans jouissaient par exemple déjà de la liberté de transmettre leurs terres à leurs descendants et de les vendre avant la Révolution.

**La Révolution française constitue ainsi un tournant majeur dans l'idéologie politique et juridique du concept de propriété.** Le code civil de 1804 désigne la propriété comme le pouvoir, fondé en droit, qu'ont les individus de jouir et de disposer d'une chose de la manière « la plus absolue », pourvu qu'il ne soit pas fait de ce pouvoir un usage prohibé par les textes ou les règlements (article 544 du Code civil). La propriété foncière républicaine acquiert ainsi une dimension exclusive qui se substitue à la propriété aristocratique. Contrairement à cette dernière, elle s'étend toutefois progressivement au-delà des classes aisées, jusqu'à devenir « un point de repère affectif pour les traditions et la sécurité »<sup>11</sup> de l'ensemble de la population.

**La propriété privée s'est affirmée comme symbole de la République mais aussi comme un marqueur de ses divisions au cours du XIX<sup>e</sup> siècle.** Pour Tocqueville, l'enjeu de la propriété est inhérent à la Révolution de 1848 : l'importance donnée à l'inaliénabilité du droit de propriété, concentrée entre les mains des grands propriétaires et de la bourgeoisie, par la Monarchie de Juillet (notamment sous l'influence de Guizot, plusieurs fois ministre de Louis-Philippe et président du conseil des ministres entre 1847 et 1848) a contribué à accentuer les inégalités et conduit Tocqueville à affirmer la nécessité d'une politique plus sociale. Si la Révolution de 1789 a aboli l'ancien système aristocratique

<sup>10</sup> Dans *L'Ancien Régime et la Révolution, 1856. Voir par exemple le début du chapitre 1 du deuxième livre* : « Mais il s'était fait dans la condition du peuple, en France, une bien autre révolution encore : le paysan n'avait pas seulement cessé d'être serf ; il était devenu propriétaire foncier. Ce fait est encore aujourd'hui si mal établi, et il a eu, comme on le verra, tant de conséquences, qu'on me permettra de m'arrêter un moment ici pour le considérer. On a cru longtemps que la division de la propriété foncière datait de la Révolution et n'avait été produite que par elle ; le contraire est prouvé par toutes sortes de témoignages. »

<sup>11</sup> Dieter Gosewinkel, « Histoire et fonctions de la propriété, introduction », 2014.

au profit de l'égalité, Tocqueville estimait néanmoins que la société industrielle faisait prospérer de nouvelles inégalités fondées sur le droit de propriété<sup>12</sup>. Après l'Empire et sous l'influence, notamment, de la pensée socialiste, la Troisième République restera traversée par les tensions résultant de la sacralisation du droit de propriété, qui ne sera toutefois jamais sérieusement remis en question : **dans l'esprit français, le droit de propriété reste ainsi aujourd'hui exclusif et indivisible**<sup>13</sup>, quand bien même il est possible, en théorie, d'en distinguer les différents attributs, c'est-à-dire le droit d'user, de jouir et de disposer de la chose (*usus, fructus, abusus*).

b. L'attachement à la propriété s'est renforcé au cours des Trente Glorieuses, en lien avec le processus de « moyennisation » de la société.

**L'urbanisation et l'accession à la propriété immobilière pendant les Trente Glorieuses forgent définitivement la perspective d'un nouvel idéal de liberté et d'indépendance individuelle.** En 1945, l'Institut national d'études démographiques (INED) mène une enquête sur un échantillon de 2 500 personnes<sup>14</sup> pour comprendre les désirs des Français en matière de logement. Les résultats font état d'un rapport unanime à la propriété : les deux tiers des ménages qui habitent les villes de plus de 20 000 habitants aspirent à devenir propriétaires de leur logement (70 % en province, 43 % à Paris).

**Le nombre de ménages propriétaires connaît ainsi une croissance notable au cours des Trente Glorieuses.** Au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle et jusque dans les premières années qui succèdent

<sup>12</sup> Swedberg, R., "Tocqueville's Political Economy", 2019, Princeton University Press.

<sup>13</sup> Le doyen Paul Roubier écrivait ainsi que « La notion de droit de propriété sur les choses corporelles, mobilières ou immobilités peut être considérée comme la forme la plus complète du droit subjectif. » (« Les grandes institutions de droit privé », 1948).

<sup>14</sup> Ined, J. Stoetzel et A. Girard, 1945, « Désirs des Français en matière d'habitation urbaine ».

à la Seconde Guerre mondiale, l'exode rural avait entraîné une croissance des logements insalubres dans les centres urbains, où les habitants sont rarement propriétaires ; parallèlement, la propriété restait la forme dominante de logement dans les campagnes. La croissance économique, l'effort de reconstruction, puis les réformes de financement du logement conduites après 1977 ont pour conséquence d'augmenter nettement le taux de propriétaires en France, qui passe de 46,7 % en 1978 à 53,5 % dix ans plus tard. Le nombre de propriétaires augmente alors de près de 160 000 ménages par an<sup>15</sup> ; à la fin des années 1980, près d'un ouvrier sur deux est devenu propriétaire de son logement, et à partir de 1982, la France compte plus de propriétaires que de locataires.

c. Les politiques du logement mises en place depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle se sont construites en réaction au mal-logement et ont progressivement intégré l'objectif d'accès à la propriété.

**Les politiques du logement se sont mises en place en France au cours du XIX<sup>e</sup> siècle.** La loi du 13 avril 1850 peut être considérée comme la première loi en matière de logement : elle interdit l'insalubrité et porte la création de comités d'hygiène consultatifs auprès des municipalités<sup>16</sup>. La loi Siegfried de 1894 est également fondatrice : elle crée les « habitations bon marché » (HBM), ancêtres des HLM, qui permettent de louer des logements à bas prix grâce à des exonérations fiscales.

**Après la Seconde Guerre mondiale, la pénurie de logements qui frappe en particulier les ouvriers et les travailleurs urbains rend nécessaire l'intervention de la puissance publique au travers de grandes opérations de reconstruction.** C'est le sens de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 qui vise principalement à libérer les loyers du secteur privé

<sup>15</sup> Mouillart, M. et Vaillant, V., « Regards sur l'accession à la propriété en longue période. », 2015, L'Observatoire de l'Immobilier du Crédit Foncier.

<sup>16</sup> J. C. Driant, « Les politiques du logement en France », 2015, Paris, La Documentation française.

et fait le pari d'une relance par l'investissement privé. Celle-ci s'avère insuffisante, obligeant l'État à donner une nouvelle impulsion au logement social par la loi du 21 juillet 1950 à l'origine de la création des habitations à loyer modéré (HLM). Il faut toutefois attendre le plan « Courant » de 1953 pour que soient posés les véritables jalons des politiques du logement<sup>17</sup>. Le déficit quantitatif croissant – en lien avec la croissance importante de la population – conduit à une politique de production intense, soutenue par l'émergence de l'industrie du bâtiment et le développement des aides à la pierre, qui rendent possible de vastes opérations de rénovation urbaine et la construction de grands ensembles.

**La loi du 3 janvier 1977 (dite « Réforme Barre ») constitue à cet égard une rupture car elle consacre le passage d'une logique productiviste vers une logique d'accompagnement ciblé des ménages.**

La loi modernise les mécanismes de financement du logement social en introduisant de nouveaux types de prêts (prêt locatif social (PLS), prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), respectivement moins et plus subventionnés que le prêt conventionné) pour diversifier les logements sociaux en fonction des niveaux de revenus. Elle introduit un plafonnement des loyers pour les logements sociaux, afin de les rendre plus accessibles. C'est également à compter des années 1970 que sont mis en place les aides personnelles au logement ainsi que les prêts aidés pour l'accès à la propriété (PAP), destinés aux ménages modestes et remplacés en 1995 par le prêt à taux zéro (PTZ). **Ces impulsions nouvelles sont complétées par le développement d'un système de crédit à taux fixe et la démocratisation du crédit hypothécaire**, qui permettent de mieux gérer le risque, de renforcer la confiance des acteurs et ainsi de soutenir l'accès à la propriété. S'ajoute, à compter des années 1980, un soutien à l'investissement locatif, qui apparaît nécessaire pour inciter à la mise sur le marché de nouveaux biens et faciliter l'accès au logement des classes moyennes : en 1984, un premier dispositif d'allègement fiscal destiné aux propriétaires est ainsi mis en place.

<sup>17</sup> J. C. Driant (2015), *op. cit.*

**Le modèle français, construit à la fois sur un soutien au logement social, le développement d'aides personnelles et la facilitation de l'accès à la propriété, a toutefois été confronté à de premiers écueils dans les années 1990.** Ces difficultés s'expliquent par la hausse des prix de l'immobilier, notamment sous l'effet du ralentissement de la construction, des taux d'intérêt élevés (en particulier au début des années 1990), une politique monétaire restrictive en lien avec la préparation de l'union monétaire, un contexte économique déprimé et un taux de chômage élevé. Ce début de crise s'est traduit par l'augmentation des aides personnelles au logement dans les années 1990, avec pour objectif de soutenir la solvabilisation des ménages et ainsi de maintenir la mobilité sociale élevée caractéristique des Trente Glorieuses.

## **1.2. L'ATTACHEMENT À LA PROPRIÉTÉ EST PARTICULIÈREMENT PRÉGNANT AU SEIN DES CLASSES MOYENNES QUI Y VOIENT UNE PROMESSE DE SÉCURITÉ ET D'ÉMANCIPATION**

a. Plus que par des données socio-économiques, les classes moyennes se définissent par un positionnement ressenti dans la société, entre possibilité d'ascension sociale et crainte de déclassement

**Les classes moyennes peuvent être définies, d'un point de vue économique, comme les individus et ménages situés entre les 3<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> déciles de revenus<sup>18</sup>.** Nous renvoyons ici à l'analyse publiée par l'Institut Montaigne en janvier 2024<sup>19</sup> : les classes moyennes se situent entre les 30 % les plus pauvres et les 20 % les plus riches (définition du CREDOC), ou ont des revenus situés entre 75 % et 150 % du niveau de vie médian (définition de l'OCDE).

<sup>18</sup> Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2022.

<sup>19</sup> Lisa Darbois, *op. cit.*

Tableau n° 1 • Définition des classes moyennes  
par leurs revenus

Méthodologie	Définition de la classe moyenne retenue	Montants mensuels nets pour une personne seule (2021)
CREDOC	Entre les 30 % les plus pauvres et les 20 % les plus riches	Entre 1 530 € et 2 787 €
OCDE	Entre 75 % et 150 % du niveau de vie médian	Entre 1 447 € et 2 895 €

Source : Enquête revenus et patrimoine des ménages de l'Insee, édition 2024.

Cette approche de définition des classes moyennes par leurs revenus n'est toutefois ni consensuelle, ni suffisante. **Plus que par leurs revenus, les classes moyennes se définissent en effet surtout par leur positionnement dans la société** : Aristote<sup>20</sup> et Tocqueville<sup>21</sup> voient dans la classe moyenne une classe pivot, d'où sortent les plus riches, et à laquelle accèdent les moins pauvres ; fondement des sociétés démocratiques (pour lesquelles la possibilité d'une promotion sociale est indispensable, car elles ont placé la liberté au principe de leur système politique), leur existence et le maintien d'une mobilité sociale est aux yeux de Tocqueville la condition de la stabilité et de la paix sociale. Compte tenu de cette dynamique, la classe moyenne est caractérisée par une forme d'éclatement : Henri Mendras parle ainsi de « constellation centrale » ; le sociologue Julien Damon définit les classes moyennes comme les « ni-ni » (ni riches, ni pauvres ; ni héritiers, ni déshérités ; ni surdiplômés, ni sous-diplômés ; etc.). Sous l'effet de la mondialisation,

<sup>20</sup> Dans la Politique : Toute cité « renferme trois classes distinctes, les citoyens très riches, les citoyens très pauvres et les citoyens aisés, dont la position tient le milieu entre ces deux extrêmes. Et comme on convient que la modération et le milieu en toutes choses sont ce qu'il y a de mieux, il s'ensuit que [...] la moyenne propriété sera aussi la plus convenable de toutes. ».

<sup>21</sup> Dans La Démocratie en Amérique, Tocqueville définit les classes moyennes comme cette « multitude innombrable d'hommes presque pareils qui, sans être précisément ni riches ni pauvres, possèdent assez de biens pour désirer l'ordre, et n'en ont pas assez pour exciter l'envie » (II, III, XXI).

et de la croissance des inégalités, ce phénomène de « ni-ni » a pu se traduire par une polarisation accrue, et un fossé croissant entre classe moyenne inférieure, dont le niveau de vie se rapproche des classes populaires, et classe moyenne supérieure, moins nombreuse, plus proche des classes aisées. Sur le plan culturel et des représentations, les classes plus fortunées représentent en toute hypothèse la référence des classes moyennes ; celles-ci sont ainsi particulièrement attachées à l'idée de méritocratie, et ont un niveau élevé de confiance dans les institutions républicaines (école, justice, etc.). **Il est ainsi possible de caractériser les classes moyennes par deux affects, le désir d'ascension d'une part, la peur du déclassement de l'autre** ; pour le politique, la capacité à satisfaire le désir d'ascension sociale représente dès lors un enjeu particulier, compte tenu des risques attachés à la prévalence d'une angoisse décliniste dans la société française, en particulier sur le plan électoral.

- b. Les classes moyennes sont ainsi attachées à une vision traditionnelle de la propriété, ce qui explique aujourd'hui la lente diffusion des modes alternatifs d'accession à la propriété.

**L'idéal de propriété est une permanence en France car elle promeut toujours l'idée d'exclusivité et de liberté.** Dans une réédition, 75 ans après, de l'enquête de l'INED de 1945 précitée, Catherine Bonvalet<sup>22</sup> note que « *la majorité des Français aimerait posséder un morceau de terre, cultiver leur jardin et voir se dresser au milieu de parterres de fleurs et de plants de légumes une maison, à l'écart de la ville, et qui ne soit qu'à eux* ». Cette identification de la propriété est étayée par la littérature, en témoignent notamment l'un des romans de l'auteur Nicolas Mathieu : « *Car ici comme ailleurs, la liberté ne se concevait qu'encluse (...). Chaque propriété, en fixant son périmètre, organisait un dehors et un dedans, des*

<sup>22</sup> Bonvalet, C., « Désirs des français en matière d'habitation urbaine. Une enquête par sondage de 1945 », 2019, INED Éditions. <https://doi.org/10.4000/books.ined.12037>.

*espaces entre lesquels la frontière n'était jamais tout à fait hermétique, mais qui autorisait l'assomption d'un règne, celui du chez soi. Là, on pouvait faire ce que l'on voulait. (...) Souvent, on se plaignait du bruit, des autres qui ne savaient pas se tenir (...) mais au moins on n'avait pas ce pré carré, le sentiment de vivre sans seigneur à servir ni barbares à craindre »<sup>23</sup>.*

**Cette affinité entre idéal de propriété et aspirations à la liberté et d'indépendance explique pourquoi l'accession à la propriété répond à un désir aussi ancré pour les classes moyennes.** Elle traverse les générations : l'étude menée par Deloitte en 2020<sup>24</sup> montre que l'achat immobilier reste un signe d'accomplissement personnel et de stabilité ; les jeunes générations attachent une préférence marquée pour les logements neufs, qui reste stable au cours du temps<sup>25</sup>. Cette préférence pour le neuf permet d'insérer l'accès à la propriété dans la construction progressive d'une autonomie individuelle ou familiale : acheter un bien représente une manière de « s'installer », fonder une famille, jeter des fondations nouvelles. Cette idée d'autonomie explique aussi l'attrait de la maison individuelle, aux racines depuis 1945 d'une France « pavillonnaire » caractérisée par un étalement urbain non-maîtrisé. En 1945, 72 % des sondés dans l'enquête précitée expriment le désir d'accéder à ce type de logement<sup>26</sup> ; les ouvrages contemporains de Nicolas Mathieu décrivent la fascination qu'exerce le modèle fantasmé de la maison individuelle, qui représente l'idéal d'une propriété « complète » (maison, jardin, garage) et adaptable en fonction des désirs ou des loisirs de chacun (possibilité de « bricoler », « jardiner », installer un trampoline, un barbecue, etc.). **Loin d'être seulement attachée à la période des Trente Glorieuses, cette aspiration à la maison individuelle reste une permanence aujourd'hui** : le Baromètre Habitat

<sup>23</sup> Nicolas Mathieu, *Connemara*, 2022, Actes Sud.

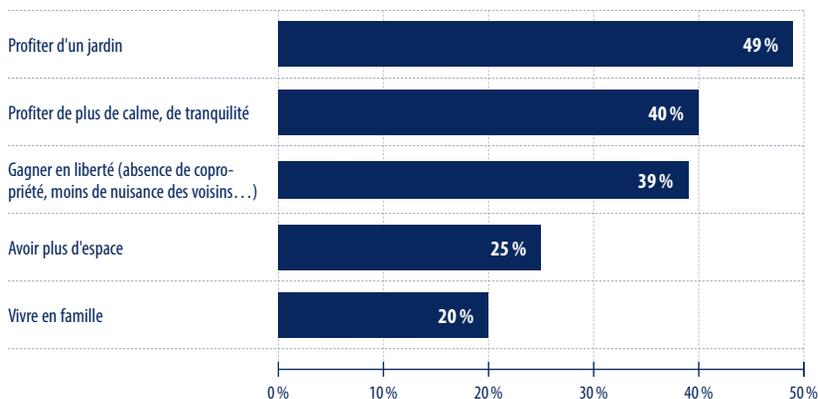
<sup>24</sup> Martin, S., « La jeune génération et le logement neuf », 2020, Deloitte. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/fr/Documents/immobilier/Publications/deloitte-fpi-jeune-generation-2020.pdf>

<sup>25</sup> Au début des années 1950, les jeunes générations privilégiaient également la modernité des nouvelles constructions à la rénovation de l'ancien.

<sup>26</sup> Bonvalet, C., « Désirs des français en matière d'habitation urbaine. Une enquête par sondage de 1945 », 2019, INED Éditions. <https://doi.org/10.4000/books.ined.12037>.

2023 réalisé par Harris Interactive<sup>27</sup> montre que la maison individuelle représente toujours le rêve et le logement idéal de trois ménages sur 4 ; c'est du reste la conclusion de plusieurs ouvrages récents de géographes et sociologues, qui ont souligné que la maison individuelle restait l'horizon indépassable de la majorité des Français<sup>28</sup>. La maison en tant que telle emporte assez nettement la préférence des Français par rapport à l'appartement : le baromètre Procivis 2024 note ainsi que 75 % des Français privilégient la maison individuelle comme résidence principale, loin devant l'appartement (25 %).

### Graphique n° 1 • Réponses des Français à la question : « Selon vous, la vie en maison individuelle permet avant tout de... ? »



source : Baromètre FFC – IFOP « Le regard des Français sur la maison individuelle et l'accès à la propriété », novembre 2024.

<sup>27</sup> Baromètre Habitat réalisé par Toluna Harris Interactive pour le Conseil supérieur du Notariat en novembre 2023.

<sup>28</sup> Voir notamment : « Le Pavillon, une passion française », d'Hervé Marchal et Jean-Marc Stébé, 2023, ou encore : « Une maison sinon rien : pourquoi l'avenir est aux pavillons », de Clément Pétreault, 2023.

**L’accession à la propriété s’accompagne aussi du symbole de distinction sociale qui est, en tant que marqueur social, une caractéristique essentielle des classes moyennes en dépit de leur hétérogénéité par ailleurs** (en tant que classe « ni-ni » notamment, cf. *supra*). En plus d’être un idéal en soi, la propriété doit aussi se comprendre comme rejet du statut locatif social ou privé : selon le Baromètre Habitat 2023, 74 % des sondés pensent notamment qu’être locataire équivaut à « jeter de l’argent par les fenêtres » ; 73 % estiment qu’il est impératif d’être propriétaire avant la retraite. L’accès à la propriété reste le symbole d’une réussite sociale et professionnelle : pour 70 % des Français interrogés<sup>29</sup>, acquérir sa résidence principale est autant un rite de passage qu’un objectif de vie. Le logement permet dès lors de réaliser une partie des ambitions de promotion sociale des classes moyennes que ces dernières concrétisent par la mise en œuvre d’une « stratégie résidentielle »<sup>30</sup>. Cette idée repose sur le concept de « capital résidentiel », qui correspond à la valeur et à la désirabilité du lieu dans lequel réside un individu, et qui dépend à la fois de sa situation géographique mais aussi de sa désirabilité perçue<sup>31</sup>. La frustration de ce désir de promotion sociale constitue l’une des raisons possibles de l’attractivité croissante du vote populiste, ce qui pose la question du logement et de l’accès à la propriété comme une question éminemment politique.

<sup>29</sup> Sondage « Les Français et la propriété : représentations, habitudes et envies » Notaires de France, 2024.

<sup>30</sup> Lisa Darbois, *op. cit.*

<sup>31</sup> « De la même façon que Pierre Bourdieu avait distingué le capital culturel du capital économique, tout se passe comme si existait également ce que l’on pourrait appeler un capital résidentiel. Ce dernier correspond à la valeur et à la désirabilité du lieu dans lequel réside un individu. Cette valeur et cette désirabilité dépendent de la situation géographique du lieu mais aussi de critères d’évaluation et d’appréciation résultant de goûts et tendances partagés à un moment donné dans la société. » Dans : « Comprendre la géographie du vote RN en 2024 », Institut Terram.

**Dans un contexte où l’angoisse du déclin devient de plus en plus dominante<sup>32</sup>, la détention d’un logement constitue une protection et un rempart face au risque de déclassement.** L’accès à la propriété permet de stabiliser les parcours résidentiels, d’apporter davantage de prévisibilité : dans l’ensemble, on achète « pour de bon », et la propriété peut être regardée comme l’aboutissement d’un parcours résidentiel. La propriété est ainsi porteuse d’externalités positives, comme l’a montré le rapport de l’Institut des politiques publiques de 2016<sup>33</sup> : les enfants de parents de propriétaires ont une probabilité plus faible d’être déscolarisés et de meilleurs résultats scolaires ; le statut de propriétaire serait également associé à un meilleur état de santé que celui de locataire. François Cusin<sup>34</sup> a montré que l’attachement au logement s’explique par son rôle de sécurisation, ce qui permet de comprendre le rapport ambivalent des classes moyennes vis-à-vis du logement social, perçu à la fois comme un moyen de réaliser cette protection et en même temps comme la réalisation d’une forme de déclassement par rapport à la pleine propriété. Ce besoin de sécurisation explique également que les Français souhaitent de plus en plus accéder à la propriété dans la perspective de leur retraite, avec l’objectif de préserver leur autonomie à cette échéance : trois jeunes Français sur cinq<sup>35</sup> pensent ainsi que la réforme des retraites est un argument supplémentaire pour acquérir un bien.

<sup>32</sup> Elle est ressentie par 87 % des Français interrogés lors de l’enquête *Fractures françaises de décembre 2024*.

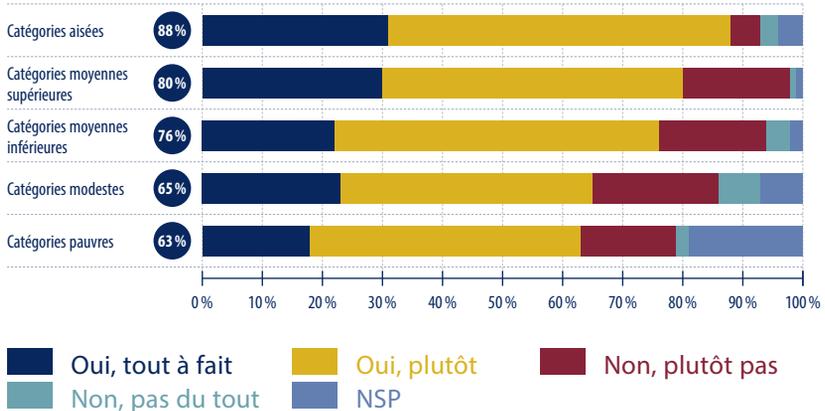
<sup>33</sup> Institut des politiques publiques, A. Bozio, M. Monnet, L. Romanello, « *Analyse des dispositifs d’aide à l’accession à la propriété* », 2016.

<sup>34</sup> Cusin F, *L’espace des classes moyennes, le logement, facteur de sécurisation pour les classes moyennes fragilisées ?* 2012.

<sup>35</sup> Enquête Yougov pour le courtier immobilier Pretto, les millenials et la propriété, 2024.

## Graphique n° 2 • Réponses des Français à la question : « La propriété est-elle synonyme de sécurité pour vous ? »

### Zoom selon le revenu mensuel



Source : sondage « Les Français et la propriété : représentations, habitudes et envies », Notaires de France, 2024.

**Il faut enfin souligner que la propriété peut être regardée, au-delà de son rôle de sécurisation, comme une forme d'épargne rentable à long terme :** la capitalisation de revenus est toutefois sans doute sous-déterminante, notamment pour les classes moyennes, par rapport aux raisons psychologiques et familiales pouvant conduire à l'achat. Selon l'enquête réalisée en 2023 pour le compte du Conseil supérieur du notariat<sup>36</sup>, l'objectif de placement financier était, dans l'ordre, le troisième motif invoqué par les ménages à l'achat, en baisse de 6 points de pourcentage par rapport à 2019. La situation est un peu différente pour les classes aisées, pour lesquelles l'achat d'un premier ou d'un deuxième bien répond plus souvent à l'objectif de rentabilité, compte tenu du patrimoine dont elles peuvent disposer par ailleurs.

<sup>36</sup> Baromètre Habitat réalisé par Toluna Harris Interactive pour le Conseil supérieur du Notariat en novembre 2023.

**Le rôle de sécurisation et de distinction sociale de la propriété explique encore la faible diffusion des modes alternatifs d'accès à la propriété, en cohérence avec l'attachement des français au modèle de la pleine propriété perçue comme « plus complète ».** Selon l'étude de Deloitte en 2020 précitée, si les jeunes générations se tournent majoritairement vers des processus classiques d'accession à la propriété, ils étaient 69 % à considérer favorablement la propriété progressive, 28 % la propriété coopérative ou partagée, 28 % la propriété à temps limité. À titre d'exemple, le nombre de ventes en viager concerne chaque année entre 5 000 et 6 000 logements, soit 0,08 % du nombre total de transactions<sup>37</sup>. Ces formes alternatives (accession progressive, propriété partagée, démembrement de propriété, bail réel solidaire, location-accession...) pourraient pourtant rendre possible l'accession à la propriété à de nombreux ménages des classes moyennes. Elles permettent en effet, compte tenu du caractère innovant des dispositifs juridiques utilisés, de réduire parfois significativement le coût de l'accession à la propriété, d'autant plus par rapport à un schéma locatif où les paiements des loyers ne sont pas capitalisés. **L'obstacle au développement de ces modes est culturel, du fait de l'assimilation de la propriété à une jouissance pleine et entière, alors qu'elle pourrait être davantage rapportée à une exclusivité sur l'usage du bien, notamment en zone urbaine.**

<sup>37</sup> Selon les chiffres des Notaires de France (« Bilan immobilier de l'année 2024 »).

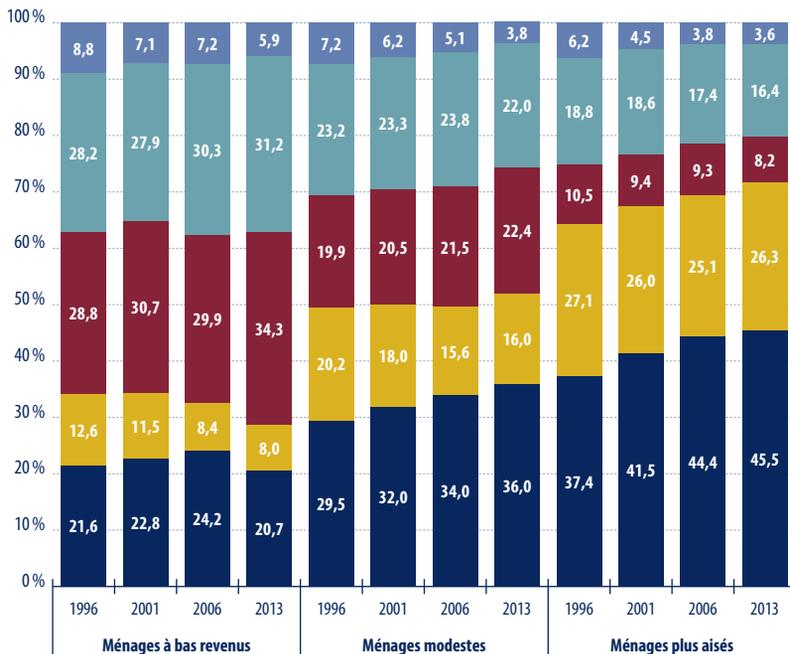
c. L'accès à la propriété, aboutissement historique des parcours résidentiels des classes moyennes, est dépendant de conditions économiques, sociales et psychologiques

**Le déclenchement d'un achat au cours d'un parcours résidentiel dépend d'abord de facteurs économiques** ; or les revenus des classes moyennes se situent dans une zone « d'entre-deux », qui ne leur donnent pas accès aux aides sociales ou au logement social (pour lequel elles ne sont pas prioritaires), mais qui dans le même temps ne sont pas suffisants pour réaliser leur désir d'achat<sup>38</sup>. En comparaison avec le reste de la population active, les classes moyennes sont plus souvent propriétaires de leur logement, moins souvent locataires du logement social et globalement aussi souvent locataires du parc privé (cf. graphique *infra*). Il faut toutefois noter de fortes disparités en leur sein, la part des ménages propriétaires croissant nettement avec le revenu (en 2010, ce taux était de 38,9 % pour la classe moyenne inférieure et de 63,5 % pour la classe moyenne supérieure<sup>39</sup>). La situation de la classe moyenne inférieure s'explique en partie par sa relative jeunesse, alors que les jeunes sont près de trois fois moins souvent propriétaires que les quinquagénaires. Cette strate se distingue également par sa faible mobilité après un premier achat : en 2010, 65,2 % des ménages des classes moyennes inférieures habitaient leur première propriété, contre 58 % de la classe moyenne supérieure.

<sup>38</sup> En 2023, les revenus mensuels nets des primo-accédants en France atteignaient ainsi 2 623 €, soit la borne supérieure des revenus mensuels des classes moyennes.

<sup>39</sup> F. Cusin, C. Julliard, Université Paris Dauphine, « Le logement, facteur d'éclatement des classes moyennes », 2010.

Graphique n° 3 • Répartition par statut d'occupation  
des ménages, selon le niveau de vie (1996-2013)



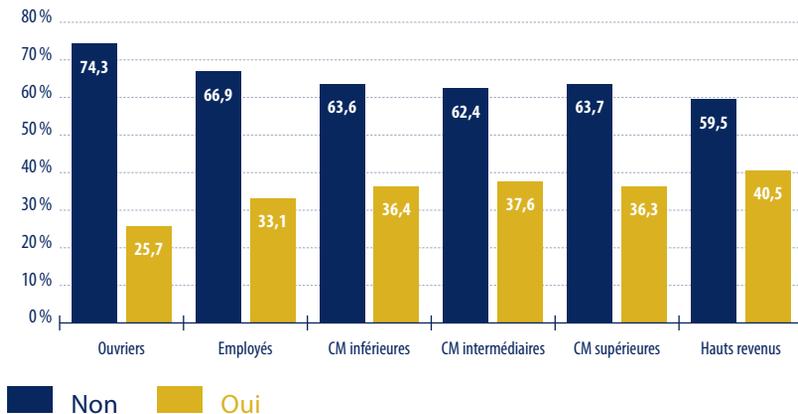
**Lecture :** en 2013, 20,7% des ménages à bas revenus sont propriétaires non accédants. Ils sont 36,0% parmi les ménages modestes et 45,5% parmi les ménages plus aisés.

Source : DREES, février 2019, « Conditions et dépenses de logement selon le niveau de vie des ménages ».

**L'accès à la propriété dépend également de conditions sociales.** Les classes moyennes se distinguent des classes populaires par une « décohabitation active » moins fréquente, c'est-à-dire que, comparativement aux classes populaires, elles quittent plus tôt le logement parental, davantage au cours de leurs études, et proportionnellement moins au moment de l'entrée dans la vie active<sup>40</sup>. Au moment de l'achat, la capacité des classes moyennes à accéder à un logement dépend de leur type de contrat de travail : un emploi précaire réduit la possibilité d'un ménage d'accéder à la propriété, ce qui explique en partie l'augmentation de l'âge de primo-accession. Les classes moyennes peuvent davantage s'appuyer sur leur famille : elles sont plus nombreuses que les autres catégories sociales à profiter d'une aide familiale, qui se traduit par un taux global de 36,8 % (données de 2010) d'aidés à leur première installation autonome contre 33,1 % parmi les employés et 40,5 % parmi les hauts revenus. L'investissement familial dans le logement des enfants s'inscrit ainsi davantage dans une logique d'aide et de transmission que pour les autres strates sociales. C'est en particulier le cas, selon l'étude précitée de l'Université Paris Dauphine, pour les ménages de la classe moyenne inférieure.

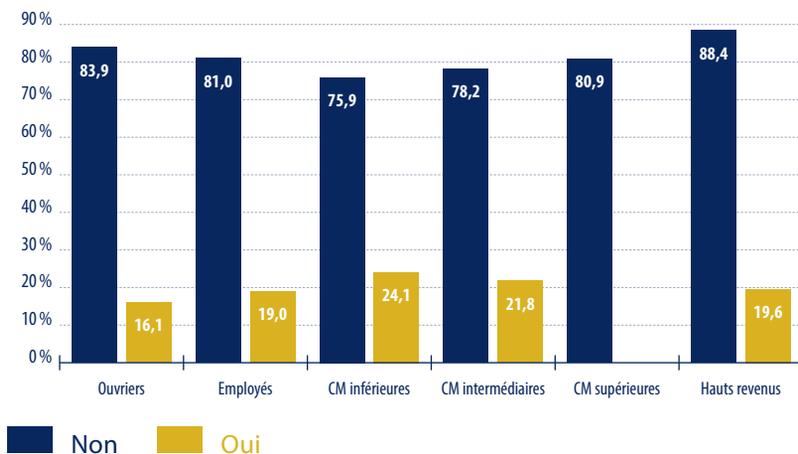
<sup>40</sup> La « décohabitation étudiante », c'est-à-dire le fait de quitter le logement de ses parents pendant ses études, est trois fois plus pratiquée par les classes moyennes (à 36,9 %) que par les employés (12,9 %) et les ouvriers (10,7 %). Elle distingue également les classes moyennes entre elles.

Graphique n° 4 • Aides familiales à la décohabitation  
par niveau de revenus



Source : étude de l'Université Paris Dauphine, 2010.

Graphique n° 5 • Aides familiales au logement  
par niveau de revenus



Source : étude de l'Université Paris Dauphine, 2010.

**La composition du foyer est un facteur déterminant de l'accès à la propriété.** Certains facteurs favorisent l'achat d'un bien : ainsi de la vie en couple ; à l'inverse, les séparations et la baisse du nombre de personnes par famille (la part des familles monoparentales est passée de 9 % à 29 % entre 1978 et 2013) peuvent constituer des freins ; enfin l'arrivée du premier enfant constitue un facteur de complexification dans le processus d'accession, souvent freiné ensuite si les parents ne sont pas propriétaires avant la première naissance<sup>41</sup>. Les thèses<sup>42</sup> se multiplient pour étayer le lien accru entre les difficultés d'accès au logement et la dénatalité française : le recul de l'âge d'accession à la propriété (de 30 ans dans les années 1970 à 33 ans aujourd'hui) peut être mis au regard de celui du premier accouchement (26 ans dans les années 1970, 31 aujourd'hui) ; les dépenses supplémentaires de logement sont également structurantes dans le choix d'avoir un deuxième ou un troisième enfant, à l'image d'autres dépenses qui peuvent également être dissuasives<sup>43</sup>. Près de la moitié des moins de 30 ans vivent désormais chez leurs parents, à un âge où ces derniers emménageaient dans des maisons avec des enfants.

**L'accès à la propriété des classes moyennes est différencié géographiquement.** Les classes moyennes sont généralement associées à la banlieue : la situation n'est toutefois pas la même selon les territoires, les classes moyennes étant en particulier concentrées dans les centres de certaines villes moyennes, tout en étant effectivement surreprésentées dans les banlieues de plus grosses villes, dont l'agglomération

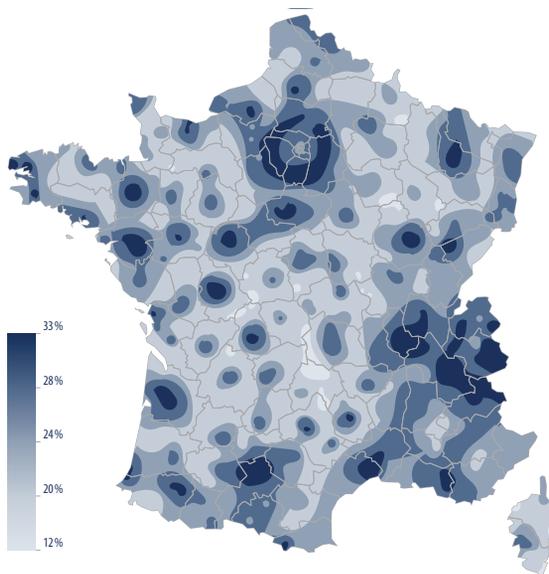
<sup>41</sup> Selon une étude de l'Insee en Provence-Alpes-Côtes d'Azur, 52 % des ménages locataires ont la capacité d'acheter un logement adapté à la composition de leur ménage : ce taux est toutefois fortement différencié selon les ménages, puisqu'il est de 37 % pour les personnes seules, 83 % pour les couples sans enfant, 54 % pour les couples avec un enfant et 42 % pour les couples avec deux enfants (source : Insee, Benjamin Méreau, Anton Monsef, « Seuls la moitié des ménages locataires pourraient acheter un logement adapté à leur composition familiale », février 2024).

<sup>42</sup> Maxime Sbahi, *Les Balançoires vides* (janvier 2025).

<sup>43</sup> Jordan Nickerson et David Solomon ont montré que les lois sur les sièges de sécurité pour enfant aux États-Unis, qui rendent plus coûteux le fait d'avoir un troisième enfant (dans la mesure où beaucoup de voitures de taille standard ne peuvent pas accueillir trois sièges d'enfant à l'arrière), ont entraîné une réduction de 8000 naissances en 2017 ("Car Seats and contraception", août 2024, *Journal of Law and Economics*).

parisienne. Quand les classes moyennes achètent un bien, c'est souvent la banlieue qui apparaît le meilleur choix : cela s'explique par des aspirations qui leur sont propres, à la fois la recherche de proximité à certains services publics et privés, la présence d'emplois tertiaires qui sont leur principal socle d'emploi, un gain d'espace et de confort par rapport à la ville centre, et en même temps la possibilité d'y accéder relativement facilement. Ce dernier élément explique que les classes moyennes soient moins représentées en zone rurale qui concentrent, comparativement, davantage de classes populaires.

Graphique n° 6 • Professions intermédiaires<sup>44</sup>  
en pourcentage de la population active en 2018



Source : Hervé Le Bras et Philippe Roure, sur la base de données de l'Insee.

<sup>44</sup> L'assimilation des classes moyennes aux professions intermédiaires ne correspond pas au périmètre retenu dans ce rapport, mais permet de s'appuyer ici sur les données de l'Insee.

**Enfin l'accès à la propriété est fortement déterminé par les situations psychologiques et les représentations des classes moyennes.**

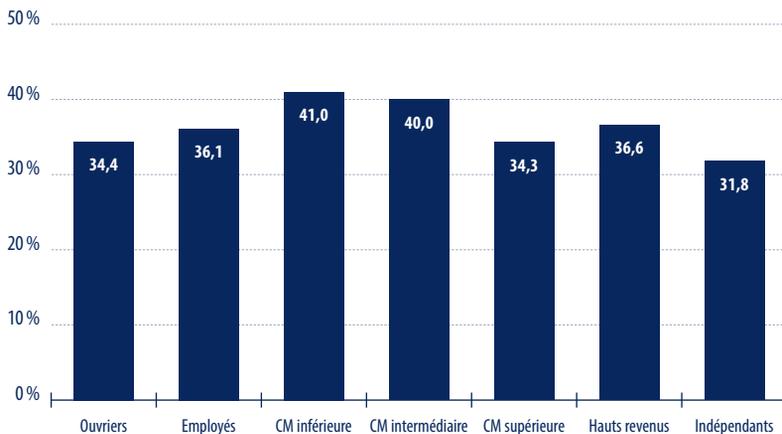
Au niveau agrégé, un paradoxe apparaît : si 63 % des Français se déclarent satisfaits de leur situation en matière de logement, 62 % jugent que la situation du logement se détériore, et 61 % estiment qu'il est plus difficile pour les personnes de leur âge d'accéder à la propriété que pour la génération de leurs parents<sup>45</sup>. Les classes moyennes se distinguent, d'une part, par leur plus grand nombre à identifier au moins un facteur d'insatisfaction et, d'autre part, par leur plus forte aspiration à se loger différemment<sup>46</sup>. Une pluralité de motifs conduit les classes moyennes à ne pas réaliser ce désir de changement. Certains sont psychologiques : les ménages des classes moyennes inférieures pensent ainsi souvent qu'ils ne sont pas éligibles aux aides publiques (notamment au logement social), alors qu'ils rentrent bien dans les critères d'éligibilité ; en pratique, leurs possibilités d'accès au logement social sont toutefois plus réduites, compte tenu de la préférence attribuée aux ménages les plus précaires<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Source : Ipsos et CESI Ecole d'ingénieurs, IPSOS Housing monitor 2025, janvier 2025.

<sup>46</sup> F. Cusin, C. Julliard, Université Paris Dauphine, *op. cit.* 40 % des classes moyennes aspirent à se loger différemment, contre 34 % des ouvriers.

<sup>47</sup> Lisa Darbois, *op. cit.*

### Graphique n° 7 • Souhait de changer de logement selon la catégorie d'actifs



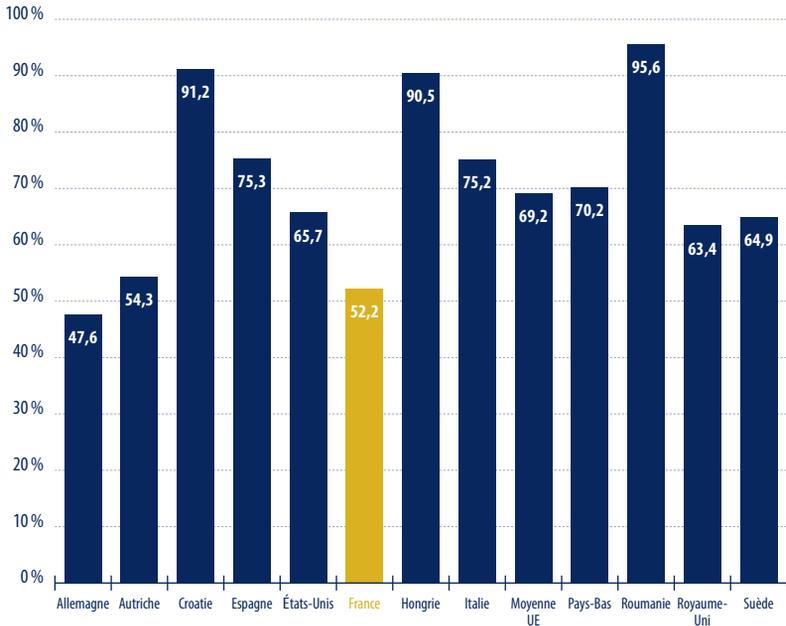
Source : étude de l'Université Paris Dauphine, 2010.

**d.** Au niveau européen, l'accès à la propriété apparaît comme la résultante de facteurs culturels et de modèles différenciés de politiques publiques du logement

**Le taux de propriétaires en France est inférieur à la moyenne européenne :** il atteignait 57,1 % en 2023<sup>48</sup>, soit 17,8 millions de ménages, contre 70 % en Europe. La France se trouve ainsi dans la moyenne basse : les pays ayant la plus grande proportion de propriétaires sont la Hongrie et la Croatie (plus de 90 %) ; la France est quant à elle proche de l'Allemagne (47 %) ou de l'Autriche (54 %).

<sup>48</sup> Rapport du compte du logement 2023, publié en 2024.

Graphique n° 8 • Taux de propriétaires  
par pays européen (2023)



Source : Eurostat.

**Les variations de taux de propriétaires entre pays européens s'expliquent à la fois par des différences culturelles, des héritages historiques et les modèles de politique du logement développés au cours du temps.**

**Les Européens des nouveaux États membres de l'Europe de l'Est sont plus souvent propriétaires.** La place de la propriété est un héritage des systèmes communistes : après leur effondrement, les biens occupés par les familles ont souvent été cédés gratuitement ou quasi

gratuitement à leurs occupants, les États propriétaires n'ayant plus les moyens de les entretenir. Dans ces pays, où les prix du logement sont par ailleurs comparativement faibles, les ménages recourent ainsi très peu à l'emprunt : seuls 7 % des ménages des 12 derniers pays entrés en 2004 et 2007 dans l'UE ont contracté un prêt hypothécaire<sup>49</sup>.

**Le taux de propriétaires apparaît également élevé dans certains pays d'Europe du Sud :** Espagne (75 %), Italie (75 %), Grèce. Cela s'explique essentiellement par des facteurs culturels : d'une part, les jeunes quittent le foyer familial plus tardivement, et pour devenir propriétaires ; d'autre part, accéder à la propriété est considéré comme un facteur de réussite et de sécurisation, ce qui explique (comme en France) l'attrait de la propriété pour les classes moyennes.

**Les pays d'Europe du Nord et de l'Ouest se distinguent quant à eux par une proportion relativement plus faible de propriétaires.** Plusieurs explications s'additionnent. En premier lieu, les prix de l'immobilier sont plus élevés ; à cela s'ajoutent des différences culturelles, en particulier dans les pays d'Europe du Nord, où les ménages tendent souvent à considérer que l'usage d'un logement est plus important que sa propriété (à cet égard, la France se rapproche plutôt aujourd'hui des pays latins, ce qui explique la faible popularité des formes hybrides de propriété que nous avons décrite ci-dessus), et où ils sont moins réticents à souscrire un crédit hypothécaire<sup>50</sup>. Il faut également prendre en compte des facteurs historiques, comme en Allemagne où le poids de la location est un héritage de la reconstruction post-Seconde guerre mondiale, qui a engagé l'État et les coopératives à détenir la majorité des logements du parc immobilier<sup>51</sup>. Le principal élément explicatif est toutefois le soutien accordé au logement social, qui maintient une part

<sup>49</sup> <https://www.touteleurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/les-europeens-proprietaires-ou-locataires-de-leur-logement/>

<sup>50</sup> Aux Pays-Bas, 4 % seulement des propriétaires le sont sans prêt hypothécaire.

<sup>51</sup> L'Allemagne a depuis lors développé une politique publique favorable à la location libre, caractérisée par des droits de mutation élevés et des taxes substantielles lors de l'acquisition de biens immobiliers.

importante de la population dans le statut de locataire. Selon le Rapport de l'OCDE sur le logement abordable (2020), le logement social représentait 8% du parc total de logements dans l'UE. Les Pays-Bas, l'Autriche et le Danemark sont les pays où la part des logements sociaux est la plus importante, puisqu'elle représente plus de 20% de l'ensemble du parc immobilier; le Royaume-Uni, la France, l'Irlande, l'Islande et la Finlande ont des secteurs de logement social modérés, allant de 10 à 19%. Pour comparaison, en Roumanie et en Bulgarie, le faible nombre de locataires peut être mis en regard d'un développement du parc social extrêmement réduit (pas plus de 1 ou 2%).

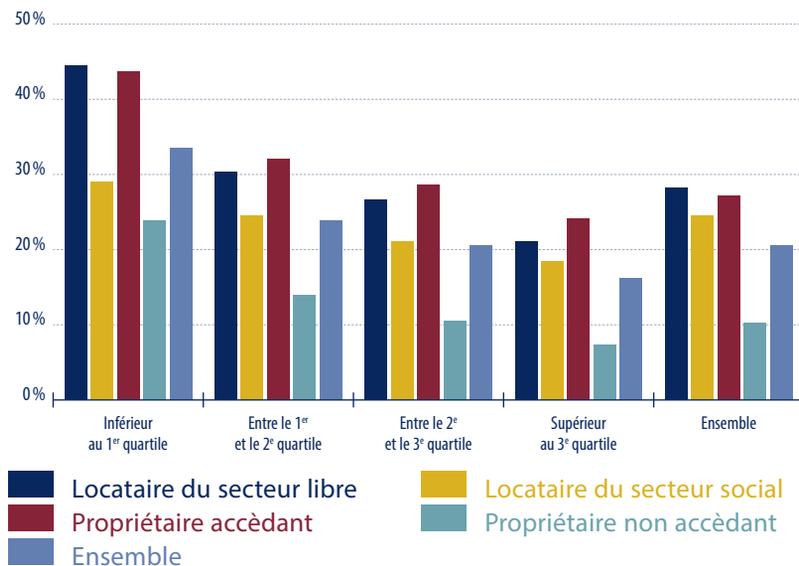
### **1.3. L'ASPIRATION À LA PROPRIÉTÉ DES CLASSES MOYENNES BUTE SUR LA CRISE DU MARCHÉ DU LOGEMENT, DONT LES RACINES SONT CONJONCTURELLES ET STRUCTURELLES**

- a.** Le marché du logement est marqué par une hausse des prix et des inégalités, rendant plus difficile l'accès à la propriété des classes moyennes.

**Les Français consacrent une part de plus en plus importante de leurs revenus au logement, qui est une dépense contrainte.** En vingt ans, les prix hors-inflation du logement ont progressé de 88%; l'enquête Procivis 2024 révèle que 4 français sur 5 jugent que leurs dépenses en matière de logement occupent un poids « important » dans l'ensemble de leurs dépenses. Ce sentiment s'est accentué depuis 2020 en lien avec l'intensification de la crise du logement, et touche plus particulièrement les jeunes, les femmes (en particulier les foyers monoparentaux) ainsi que les habitants des grandes villes. L'Insee calcule que les dépenses liées au logement représentaient plus de 27% des dépenses des ménages en 2023, contre 22% au début des années 1980.

Le taux d'effort moyen des ménages a ainsi augmenté : pour les ménages des classes moyennes, il apparaît particulièrement élevé (au-dessus de 26 %, contre 23,5 % en moyenne dans l'UE), notamment pour les locataires du secteur libre et les propriétaires accédants ; il est plus modéré pour les locataires du secteur social.

Graphique n° 9 • Taux d'effort moyen des ménages par quartile de revenu en fonction de leurs conditions de logement (en %, net des aides au logement)

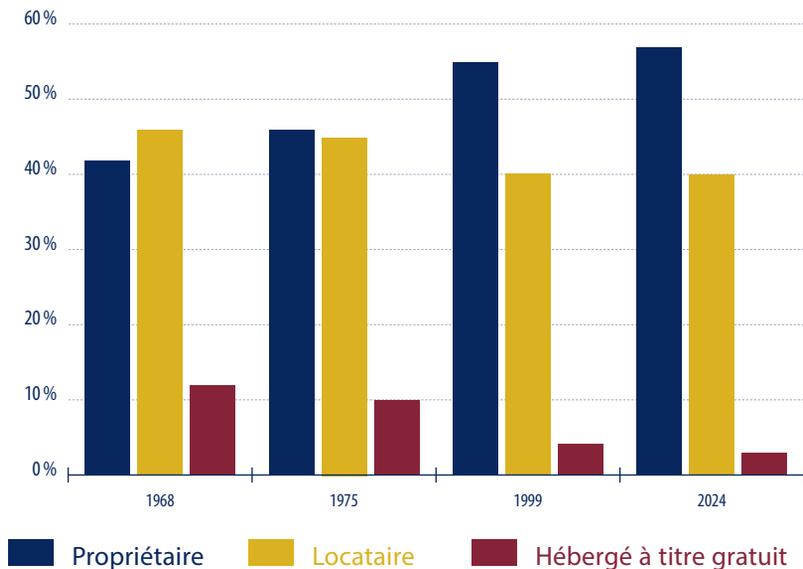


Source : Insee, enquête Statistiques sur les ressources et les conditions de vie 2023 ; présentation de l'Institut Montaigne.

S'agissant de la location, Jacques Friggit montrait en 2024<sup>52</sup> que le poids des loyers dans les revenus par ménage s'est fortement accru sous le double effet de la paupérisation des locataires et de l'amélioration du confort des logements. **S'agissant de l'achat, les données présentées par Jacques Frigitt étayent une baisse du pouvoir d'achat immobilier des ménages depuis le début des années 2000, qui a entraîné un ralentissement du rythme d'accès à la propriété des classes moyennes.** Pour acquérir le même bien qu'en 2000, un accédant doit s'endetter sur une durée de 25 ans fin 2024 contre 15 ans en 2000, avec un taux d'effort plus important et un pouvoir d'achat en conséquence réduit. Il est estimé qu'il faut 15 ans de revenus pour acheter 100 m<sup>2</sup>, soit 5 ans de plus qu'en 2000 ; l'endettement se fait sur des périodes de plus en plus longues, et l'âge de primo-accession augmente, à plus de 33 ans en 2023 (contre 30 ans en 1990).

<sup>52</sup> Note en support d'une audition par la mission d'information du Sénat sur la crise du logement le 24 janvier 2024.

Graphique n° 10 • Part des propriétaires et locataires  
entre 1968 et 2024 (en pourcentage)



Source : analyse des données Insee et compte du logement  
par l'Institut Montaigne, février 2025.

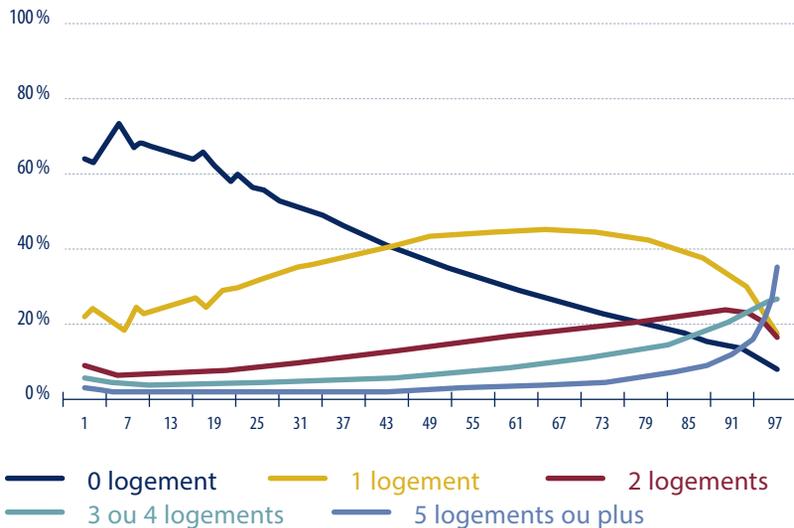
### Au total, les inégalités en matière de logement se sont ainsi accrues.

Elles sont patrimoniales : la hausse des prix de l'immobilier, notamment dans les années 2000, a creusé l'écart entre les ménages détenteurs de patrimoine immobilier et les autres, et a engendré un transfert au détriment des acheteurs nets et au bénéfice des vendeurs nets. 24 % des ménages détiennent ainsi aujourd'hui 68 % des logements possédés par des particuliers<sup>53</sup> ; le logement est devenu une dépense pour les uns, et un revenu pour les autres. Les inégalités sont aussi

<sup>53</sup> André, M. et al, « France, portrait social édition 2021 », 2021, Insee.

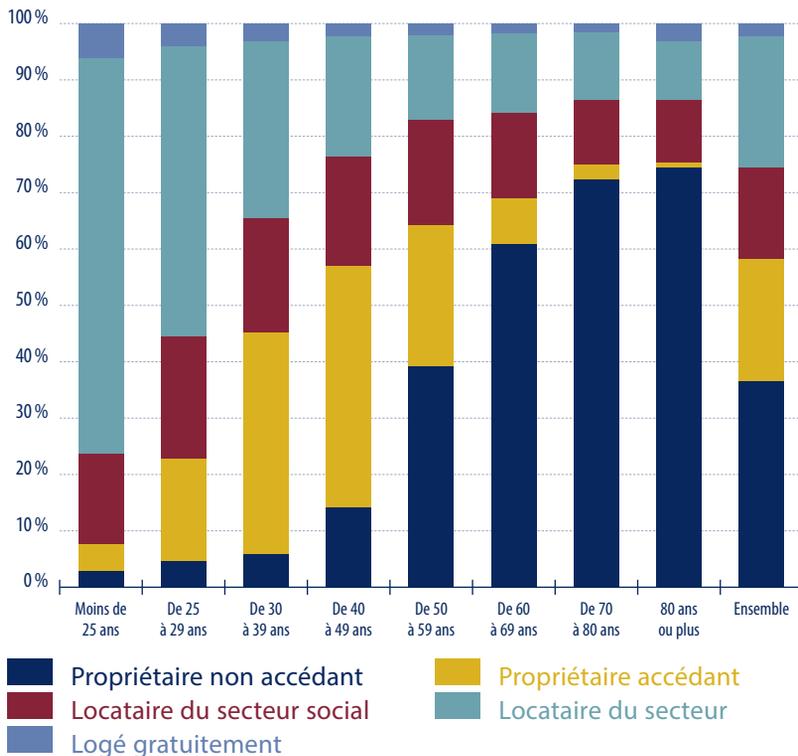
générationnelles, alors que les détenteurs de patrimoine immobilier sont souvent plus âgés (cf. graphique *infra*).

Graphique n° 11 • Nombre de logements selon le niveau de vie



Source : Conseil des prélèvements obligatoires, 2023 ; données de 2021.

Graphique n° 12 • Répartition des ménages par statut d'occupation  
(selon l'âge de la personne de référence en 2020, en pourcentage)



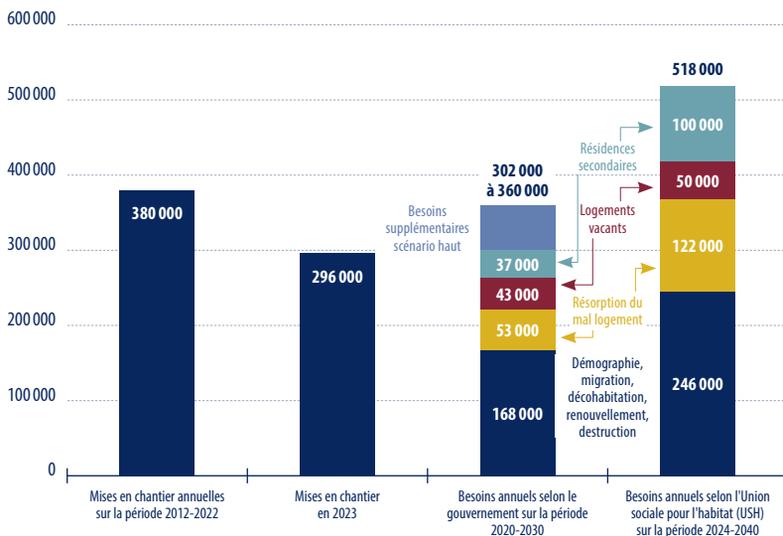
Source : Insee, France, portrait social, édition 2021.

- b. La hausse du prix des logements résulte d'une augmentation de la demande.

**La crise du logement s'explique par un déficit d'offre par rapport à une demande en hausse, en particulier dans les zones tendues** (zones A bis, A et B, cf. carte *infra*). Cette hausse recouvre différentes composantes ; comme le montre la Direction générale du Trésor<sup>54</sup>, le besoin en logement est à la fois la nécessité de fournir un toit pour chaque individu, l'urgence de résorber le mal-logement, et la réponse à d'autres usages, comme des résidences secondaires, ou des logements qui resteront vacants pour des raisons structurelles ou frictionnelles (le temps de retrouver un nouveau locataire). Cette distinction est importante car elle souligne que la hausse de la demande de logements ne correspond pas seulement à la nécessité de faire face à une incapacité grandissante à se loger, mais aussi à une recomposition de la demande résultant de changements dans la désirabilité des territoires ainsi que dans les modes d'occupation des logements. **La décomposition ci-dessous des besoins en logement au niveau national montre ainsi que les besoins en constructions estimées par l'Union sociale pour l'habitat (USH) à plus de 500 000 logements en 2024 recouvrent 150 000 logements construits pour être des logements vacants ou des résidences secondaires.**

<sup>54</sup> Trésor-Eco, Maël Forcier, « Peut-on répondre aux besoins en logement en mobilisant le parc existant ? », juillet 2024.

Graphique n° 13 • Besoins en logements et construction  
au niveau national (2023)



**Note de lecture :** l'USH estime les besoins de constructions neuves à 518 000 logements par an, dont 100 000 logements pour satisfaire la demande en résidences secondaires et 50 000 logements vacants supplémentaires pour des raisons liées au bon fonctionnement du marché. Il faut toutefois noter que les chiffres sur les besoins de construction de logements reposent sur des méthodologies contestées ; il est ainsi difficile d'évaluer avec certitude le nombre de constructions nécessaires par an.

Source : Direction générale du Trésor.

**L'augmentation du nombre de ménages et le changement de leurs aspirations est le principal facteur de hausse de la demande de logements.** Cette augmentation résulte à la fois de la croissance démographique<sup>55</sup> et de la diminution du nombre de personnes par ménage (en 2019, la taille moyenne d'un ménage français était de 2,19

<sup>55</sup> La population française continue à augmenter, d'environ 200 à 300 000 personnes par an dans les dernières années.

personnes, contre 3,08 en 1968). Cet éclatement des foyers explique qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2023, la France compte 37,8 millions de logements, soit 42 % de plus qu'en 1990, alors que la population n'a augmenté que de 17 % sur la période. Il faut ajouter à cette hausse l'idée d'une recomposition de la demande, sous l'effet d'un mouvement de métropolisation et de l'attractivité grandissante de certaines régions (régions littorales, montagnardes notamment). Enfin, le vieillissement de la population est également un facteur de hausse de la demande agrégée, car il ralentit la rotation au sein du parc.

**La demande s'est maintenue face au déficit d'offre par un recours accru au crédit immobilier.** Les ménages empruntent environ 60 % du prix d'achat de leur logement. À la fois la baisse des taux d'intérêt (jusqu'à 2020) et l'allongement de la durée de remboursement depuis le début des années 2000 (d'environ 15 ans en 2000 à 23 ans en moyenne aujourd'hui) ont permis de financer davantage de prêts immobiliers et ont compensé en partie l'effet de la hausse des prix sur les mensualités des accédants sur une grande partie du territoire. Cette hausse de l'emprunt a eu des effets inflationnistes<sup>56</sup>, en particulier au début des années 2000. Elle a toutefois permis de compenser la hausse de prix, comme le montrent les cartes ci-dessous. Cet effet s'explique par la rigidité de l'offre, qui n'a pas pu s'adapter à l'augmentation de la demande et à sa recomposition. La récente remontée des taux d'intérêt, qui n'a pas été totalement compensée par la baisse des prix dans certaines régions françaises, a eu pour effet de réduire le pouvoir d'achat immobilier des ménages<sup>57</sup> : pour acheter le même logement, un primo-accédant devait s'endetter sur 29 ans au troisième trimestre 2023, contre 15 ans en 1965 ou en 2000.

<sup>56</sup> Jacques Friggit, note en support d'une audition par la mission d'information du Sénat sur la crise du logement le 24 janvier 2024.

<sup>57</sup> Lorsque le taux d'un prêt sur 23 ans augmente de 3 %, passant de 1,5 % à 4,5 %, le capital empruntable à mensualité constante diminue de 26 %.

Tableau n° 2 • Départements où la baisse des taux d'intérêt à plus que compensé la hausse des prix (pour un revenu évoluant comme celui du ménage français moyen, 94 départements hors Corse et DOM)

Département où...	Ensemble (appartements et maisons)	Appartements	Maison
La baisse des taux d'intérêt à compensé la hausse des prix	 <b>26 départements</b> 14 % de la population	 <b>37 départements</b> 23 % de la population	 <b>25 départements</b> 18 % de la population
La baisse des taux d'intérêt et l'allongement de la durée des prêts à compensé la hausse des prix	 <b>83 départements</b> 76 % de la population	 <b>77 départements</b> 88 % de la population	 <b>89 départements</b> 93 % de la population

Source : IGEDD d'après instituts statistiques et banques centrales nationaux<sup>58</sup>.

c. L'offre de logements actuels ne paraît pas en capacité de répondre aux besoins identifiés.

**La rigidité de l'offre se traduit par la concomitance de trois phénomènes identifiés et pour lesquels des réponses concrètes peinent encore à intervenir** : d'une part, l'existence d'un stock de logements amoindri en raison des difficultés de production de logements neufs

<sup>58</sup> Graphiques issus des travaux de Jacques Friggit, dans sa note en support d'une audition par la mission d'information du Sénat sur la crise du logement le 24 janvier 2024.

et des enjeux de recyclage urbain ; ensuite, la faiblesse de la mobilité résidentielle, en lien avec des phénomènes de rétention au sein du parc privé et social ; enfin, le maintien à un niveau élevé d'une vacance des logements, qui aggrave les tensions sur les marchés résidentiels et appelle à une véritable réflexion sur les outils à déployer pour mobiliser leurs potentiels. **En 2024, la France comptait ainsi 3,1 millions de logements vacants<sup>59</sup> soit 8,2 % du parc de logements<sup>60</sup>** : si la vacance, qui peut être frictionnelle, conjoncturelle ou structurelle, désirée ou subie, est un phénomène difficile à interpréter, le maintien de cette dernière autour du seuil de 8 %, dans la moyenne de l'OCDE, conduit cependant à s'interroger sur l'inadaptation de l'offre de logement à la demande en France et les réponses qui peuvent être apportées face à la diversité territoriale. Celles-ci sont nécessairement différenciées selon les territoires même si, contrairement à une idée reçue, la vacance résidentielle concerne aussi bien les territoires en déprise démographique que les zones métropolitaines en tension.

**La rigidité de l'offre peut s'expliquer certes par la difficulté à construire, mais surtout par la difficulté à adapter le parc existant, en favorisant la transformation des logements.** S'agissant du premier facteur, un facteur important semble être la rareté du foncier disponible, qui s'explique elle-même par plusieurs raisons. La première est la concentration de la demande dans des métropoles déjà denses, comme l'agglomération parisienne : dans ces zones, les possibilités d'augmenter l'offre sont limitées. Une deuxième explication est l'objectif de non-artificialisation, qui est devenu une politique publique indispensable alors que l'artificialisation des sols concerne 20 000 à 30 000 hectares par an (dont 42 % est consacrée à des logements), et que la loi Climat et Résilience de 2021 a posé un objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) pour 2050. Un troisième facteur est enfin une concurrence accrue sur l'utilisation du foncier, alors que, selon l'Insee,

<sup>59</sup> *Trésor-Eco, op. cit.*

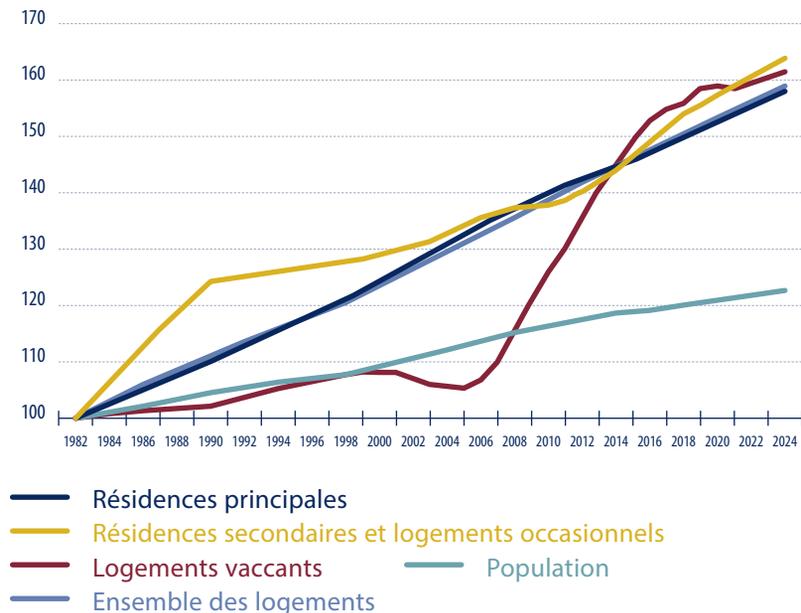
<sup>60</sup> [https://www.lemonde.fr/societe/article/2024/01/16/immobilier-hausse-de-60-des-logements-vacants-en-france-depuis-1990\\_6211104\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2024/01/16/immobilier-hausse-de-60-des-logements-vacants-en-france-depuis-1990_6211104_3224.html).

le nombre de résidences secondaires croît plus vite que celui des résidences principales (1,7 % contre 0,9 % de 2013 à 2018) et que le nombre de logements vacants (3 millions) augmente substantiellement, environ 2,3 fois plus vite que le nombre total de logements entre 2005 et 2023. Cette dernière donnée suggère une mauvaise allocation de l'offre et de l'effort de construction, concentré sur des zones qui n'en ont pas besoin : la Direction générale du Trésor<sup>61</sup> montrait ainsi que, chaque année, environ 15 % des nouvelles constructions ont lieu alors que l'on recensait dans la même commune une progression au moins équivalente du nombre de logements vacants depuis plus de deux ans. Pour autant, il n'est pas contradictoire de reconnaître que, dans certains territoires, le renouvellement du parc puisse passer par la construction neuve. Lorsque les logements vacants sont techniquement ou énergétiquement obsolètes, leur rénovation peut coûter plus cher qu'une opération de démolition-reconstruction, pour un résultat moins performant tant en confort qu'en empreinte environnementale. Dans les centres-bourgs ou les centres-villes, la reconstruction à l'intérieur du tissu existant peut même offrir l'occasion de densifier modérément, d'améliorer la performance énergétique globale et, le cas échéant, de proposer des logements à loyers maîtrisés. L'enjeu devient alors moins de produire davantage de mètres carrés que de produire mieux, c'est-à-dire aux bons endroits et avec les standards attendus par les ménages et la transition écologique.

<sup>61</sup> *Trésor-Eco, Maël Forcier, op. cit.*

## Graphique n° 14 • Évolution du nombre de logements selon la typologie d'occupation et la population

Indice base 100 en 1982



Source : Insee.

**Les difficultés à mobiliser ou à valoriser le foncier disponible s'illustrent par la hausse des prix du foncier, sur lesquels sont répercutés l'essentiel de la croissance des prix immobiliers depuis 30 ans<sup>62</sup>.** La question se pose toutefois de savoir dans quelle mesure

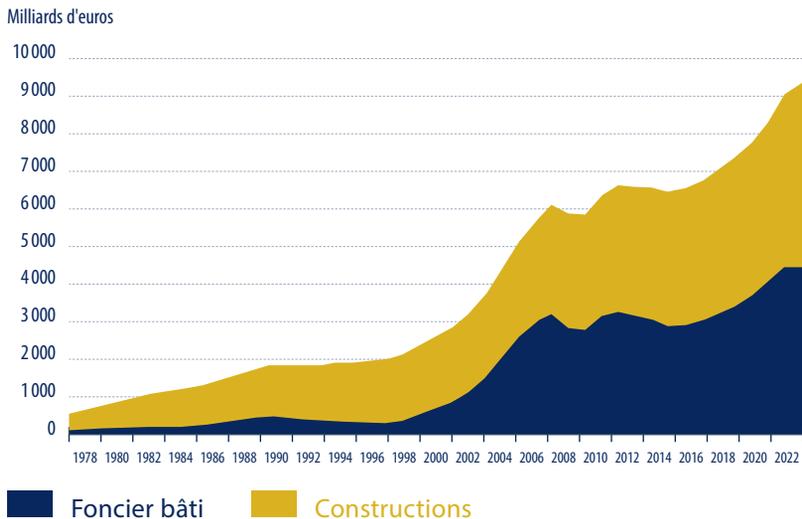
<sup>62</sup> Selon les comptes de patrimoine de l'Insee, le patrimoine immobilier des ménages a atteint 9 386 Md€ en 2022 contre 554 Md€ (courants) en 1978, soit une multiplication par 17 ; en parallèle, la valeur des terrains bâtis est de 4 496 Md€ en 2022 contre 122 Md€ en 1978, soit une multiplication par 37.

l'augmentation des prix du foncier porte celle des prix de l'immobilier, ou si la hausse de l'immobilier soutient celle du foncier. Il est probable que les deux phénomènes se cumulent<sup>63</sup>, c'est-à-dire que le prix du foncier « absorbe » l'essentiel de la hausse des prix immobiliers, en même temps qu'il l'explique. En effet les opérateurs immobiliers (promoteurs, aménageurs) calculent le prix du foncier dans leur bilan prévisionnel selon la logique du « compte à rebours » – le prix du foncier dont ils peuvent s'acquitter doit correspondre à la charge foncière « admissible »<sup>64</sup>. Cette mécanique peut nourrir un phénomène spéculatif, en particulier dans certains territoires particulièrement attractifs (littoraux, zones de montagne, métropoles) où la hausse du prix de l'immobilier est fortement tirée par l'augmentation du prix du foncier, avec des effets anti redistributifs massifs.

<sup>63</sup> <https://fonciers-en-debat.com/le-foncier-a-absorbe-lessentiel-de-croissance-des-prix-immobiliers/>

<sup>64</sup> Dans ce schéma, le prix du foncier est considéré comme un résidu : il est issu de la soustraction des coûts de construction, des frais et de la marge au chiffre d'affaires. En période de hausse des prix de l'immobilier, ce raisonnement économique « rationnel » peut laisser le pas à des logiques spéculatives.

## Graphique n° 15 • Valeur de l'immobilier dans le patrimoine des ménages entre 1978 et 2022



Source : Insee, comptes du patrimoine, 2024.

**Dans ce contexte, les difficultés rencontrées depuis plusieurs années par le secteur de la construction n'ont pas permis de répondre au déficit d'offre.** Depuis 2017, le nombre de logements mis en travaux chaque année a reculé de 169 000 unités, en particulier dans les zones en tension. Les raisons de cette baisse sont multiples : insuffisance de foncier, hausse du coût de la construction, règles urbanistiques. La hausse du coût de la construction a en particulier fortement pesé sur la capacité de construction depuis 2020 : entre le troisième trimestre 2019 et le troisième trimestre 2023, le revenu disponible par ménage lissé sur 12 mois a augmenté de 15 %, alors que l'indice du coût de la construction a augmenté de 21 %, sous l'effet d'une pénurie mondiale de matériaux ; la différence entre l'inflation du coût de la construction et la

croissance du revenu par ménage, qui détermine leur capacité d'achat, réduit d'autant la marge des constructeurs et promoteurs immobiliers. **Toutefois, ces difficultés ne peuvent suffire à expliquer l'augmentation du prix des logements** : l'élasticité du prix des logements par rapport à leur nombre est en effet faible (entre -1 et -2 %), si bien que la construction d'un million de logements, soit 2,5 % du parc national, ne diminuerait le prix des logements que de 2,5 à 5 %<sup>65</sup>. La baisse de la construction apparaît à cet égard, à court terme, comme un facteur explicatif moins important que les variations des taux d'intérêt pour les évolutions du prix des logements<sup>66</sup>.

**d. La crise du logement accroît les vulnérabilités des classes moyennes.**

**Avec la crise du logement, la précarité des Français en matière de logement a globalement augmenté.** Près de 2,9 millions de personnes vivaient au 30 juin 2024 dans des conditions de logement très difficiles. Le rapport de la Fondation pour le logement des défavorisés (ex Fondation Abbé Pierre) de février 2025 faisait état de 350 000 personnes sans abri, un record en France. Si le phénomène du « mal-logement », qui conjugue vulnérabilité résidentielle, précarité énergétique, exigüité des logements est difficile à évaluer, le rapport annuel 2024 de la même Fondation indiquait que 12,1 millions de Français sont fragilisés en matière de logement et 4,1 millions mal logés en 2024.

**S'agissant des classes moyennes, leur plus faible mobilité résidentielle a des conséquences économiques et sociales.**

<sup>65</sup> J. Friggit, IGEDD, « L'élasticité du prix des logements par rapport à leur nombre », 2021.

<sup>66</sup> Lorsque le taux d'intérêt augmente de deux points, la capacité des ménages à emprunter sur 23 ans, à mensualité inchangée, diminue de 19 %. Pour comparaison, l'élasticité du prix des logements par rapport à leur nombre n'étant que de -1 à -2, une baisse du stock de logements d'un million d'unités n'augmenterait les prix « que » de 2,5 % (ces estimations étant évidemment, compte tenu de leur caractère théorique, à considérer avec prudence).

**Une plus faible mobilité résidentielle rigidifie d’abord les parcours professionnels.** La baisse de la mobilité des actifs rend plus difficile l’ajustement de l’offre à la demande de travail, ce que la théorie économique décrit comme un déplacement vers la droite de la courbe de Beveridge<sup>67</sup> ; autrement dit, le nombre d’emplois vacants reste très élevé même en cas de baisse du taux de chômage, ce qui traduit une offre d’emplois structurellement insatisfaite. L’éloignement des bassins d’emploi et les problématiques de mobilité sont parmi les premiers facteurs explicatifs du chômage, notamment chez les jeunes : selon un sondage OpinionWay pour la Fondation Apprentis d’Auteuil publié le 14 novembre 2024 auprès de jeunes de 18 à 25 ans, 76 % des sondés disent avoir déjà renoncé à un emploi ou une formation pour une question de mobilité<sup>68</sup>. Aussi les déménagements sont-ils plus fréquents pour les personnes au chômage, et sont-ils corrélés positivement à un retour à l’emploi : selon une étude de la Dares en 2019<sup>69</sup>, un déménagement sur deux s’accompagne d’un changement de situation professionnelle (accès à un emploi, nouvel employeur, promotion) ; pour quatre chômeurs sur dix, la mobilité résidentielle est suivie de l’occupation d’un emploi dans les deux mois.

**Les difficultés à trouver un logement adapté à leurs besoins pèsent également sur le pouvoir d’achat des classes moyennes.** L’incapacité à accéder à la propriété peut se traduire par une perte de pouvoir d’achat durable, compte tenu de la non-capitalisation des loyers dans un schéma locatif. Il faut toutefois souligner que, d’un point de vue strictement financier, la rentabilité de l’achat par rapport à la location suppose une détention à moyenne ou longue durée : une étude de Meilleurtaux

<sup>67</sup> La courbe de Beveridge, formalisée par William Beveridge dans les années 1940, illustre la relation inverse entre le taux de chômage et le taux d’emplois vacants dans une économie.

<sup>68</sup> Sondage réalisé auprès d’un échantillon représentatif de 2001 jeunes de 18 à 25 ans. 61 % des personnes concernées invoquent des horaires inadaptés ou un manque d’accessibilité des transports publics, 56 % l’absence d’un moyen de transport personnel.

<sup>69</sup> Dares, « Quels liens entre mobilité résidentielle et situation professionnelle ? », avril 2019.

publiée en septembre 2024<sup>70</sup> montre que la durée moyenne nationale pour rentabiliser l'achat d'une résidence principale est de 14 ans et 8 mois. Ce résultat doit toutefois être analysé avec prudence, car il est différencié selon les villes françaises étudiées<sup>71</sup>, varie fortement avec l'évolution des taux d'intérêt, et est dépendant de certaines politiques publiques locales comme l'encadrement des loyers. L'indisponibilité d'autres logements peut également conduire des ménages à rester dans des logements inadaptés, avec d'importantes charges, qu'elles soient liées aux dépenses énergétiques (cas d'un ménage ne pouvant déménager d'un logement fortement consommateur en énergie) ou encore au déplacement (cas d'un ménage ne pouvant se loger plus près du lieu de travail).

**La crise sur le marché du logement a enfin des conséquences sociales.** L'incapacité à se loger apparaît comme un démultiplicateur des obstacles personnels, professionnels, familiaux des classes moyennes. Elle renchérit par exemple les difficultés à accéder à l'éducation ou à une formation, alors que le logement représente 45 % des frais de vie courante des étudiants selon la Fédération des associations générales étudiantes<sup>72</sup>, et que les jeunes de moins de 25 ans en situation de précarité résidentielle sont deux fois plus exposés au décrochage universitaire<sup>73</sup>. Elle peut représenter également une perte de chance pour des enfants en bas âge, dans le cas de ménages dans l'incapacité de déménager à la suite d'une naissance dans des quartiers mieux équipés en offre d'accueil des jeunes enfants.

\*

<sup>70</sup> <https://www.meilleurtaux.com/credit-immobilier/simulation-de-pret-immobilier/acheter-ou-louer.html>.

<sup>71</sup> À titre d'exemple, il faut 29 ans pour amortir son logement à Paris, mais un an et 3 mois à Mulhouse.

<sup>72</sup> <https://www.vie-publique.fr/eclairage/273517-etudiants-quelles-conditions-de-vie>.

<sup>73</sup> Comité d'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, Rapport 2022, juillet 2022.

**En conclusion, une dissonance s’installe entre la permanence d’une aspiration à la propriété et le grippage du marché du logement qui la rend impossible.** Une France à deux vitesses se dessine : une première très attractive, mais où le foncier et les logements disponibles sont très restreints, alimentant la hausse des prix ; une seconde en déprise, mais avec du foncier disponible, et pour laquelle la sur-artificialisation doit être évitée. Le Baromètre Habitat 2023 résume la distance entre les désirs et les possibilités de propriété des classes moyennes : « *Les idéaux de maison individuelle et de propriété restent très ancrés. (...) Tout se passe donc comme si les Français, conscients des difficultés actuelles d’accès au logement, n’avaient pas pour autant adapté leurs exigences et leurs aspirations en matière de logement au contexte et aux projections du marché.* »

**L’intervention des politiques publiques est dans ce contexte indispensable :** elle doit toutefois clairement arbitrer entre plusieurs objectifs possiblement contradictoires (accession à la propriété ou droit au logement, lutte contre l’artificialisation ou maintien d’une dynamique de construction, etc.) et composer, dans le contexte actuel des finances publiques françaises, avec des moyens budgétaires qui seront très limités dans les années à venir.

\*\*\*

## 2 Les politiques publiques du logement actuelles apparaissent impuissantes à répondre aux aspirations des classes moyennes, malgré l'ampleur des moyens mobilisés

**Un fonctionnement efficace des politiques publiques du logement est indispensable pour faciliter les parcours résidentiels, assurer la mobilité des ménages et permettre, *in fine*, l'accès à la propriété des classes moyennes.** Dans un contexte de crise du marché immobilier, il est attendu de la politique du logement qu'elle fluidifie les mouvements au sein du parc afin de permettre l'ajustement entre la demande de logement (en particulier de propriété) et l'offre. Or le diagnostic qui peut être porté fait apparaître une grande complexité, un coût important, et des dépenses et recettes qui, plutôt que de favoriser la mobilité au sein du parc, tendent au contraire à l'entraver.

### **2.1. LA PUISSANCE PUBLIQUE INTERVIENT SUR L'ENSEMBLE DE LA CHAÎNE DE VALEUR, DE LA PRODUCTION À LA MISE EN MARCHÉ DES LOGEMENTS, POUR UN COÛT ÉLEVÉ, UNE EFFICACITÉ LIMITÉE ET AU PRIX D'UNE GRANDE COMPLEXITÉ**

- a. Une intervention publique est nécessaire sur un marché structurellement imparfait et stratégique à plusieurs égards d'un point de vue social et économique

**Sur le plan économique, l'intervention publique sur le marché immobilier se justifie car ce dernier ne respecte pas les conditions de la concurrence pure et parfaite.** Les économistes classiques ont

posé plusieurs conditions pour qu'un marché maximise le bien-être collectif sans intervention publique<sup>74</sup>. Il doit d'abord comporter une pluralité d'acteurs, dont aucun n'a de pouvoir de marché pour influencer les prix (condition d'atomicité) : le marché immobilier ne répond pas pleinement à cette condition, en raison de la prépondérance d'acteurs institutionnels (par exemple, du logement social). Il doit ensuite répondre à une condition d'homogénéité, c'est-à-dire que les biens doivent être librement interchangeables : or de nombreux facteurs (économiques, psychologiques, sociaux) déterminent le choix d'un logement. Enfin, la concurrence pure et parfaite exige une transparence de l'information, qui ne peut être garantie sur le marché du logement, s'agissant aussi bien de l'accession que de la location. À cet égard, les politiques visant à améliorer l'information à la vente ou à la location, par exemple sur la consommation énergétique, jouent un rôle stratégique pour la fluidification du marché<sup>75</sup>.

**Ce caractère imparfait se vérifie empiriquement par l'existence de déséquilibres sur le marché du logement.** Le marché immobilier se distingue ainsi par sa rigidité : d'une part, l'offre est inélastique au prix (toutes choses égales par ailleurs, une augmentation des prix de 1 % ne conduit qu'à une augmentation de 0,5 % des constructions)<sup>76</sup>; d'autre part, comme nous l'avons évoqué dans la première partie de ce rapport, les prix sont faiblement élastiques à l'offre, une augmentation de l'offre de logements de 1 % ne conduisant à une baisse des prix que de 1 à 2 %<sup>77</sup>. Le marché immobilier est également vulnérable aux chocs externes : la hausse ou la baisse des taux de la BCE influe directement sur la capacité d'endettement des ménages – aussi bien

<sup>74</sup> Atomicité, homogénéité des produits, libre entrée et sortie du marché, transparence de l'information, mobilité des facteurs de production.

<sup>75</sup> En plus de l'intérêt de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre, la mise en place du DPE en 2006 est aussi pertinente pour réduire des asymétries d'information stratégiques pour les acheteurs ou loueurs, compte tenu des dépenses supplémentaires résultant d'une mauvaise isolation énergétique.

<sup>76</sup> G. Chapelle et al., "Land-use Regulation and the Housing Supply Elasticity: Evidence from France", 2023.

<sup>77</sup> J. Friggit, « L'élasticité du prix des logements par rapport à leur nombre », CGEDD, 2021.

sur le taux<sup>78</sup> que sur le volume – et, par conséquent, sur les prix de l'immobilier ; une augmentation du coût des matières premières sous l'effet d'une crise mondiale d'approvisionnement peut entraîner une baisse de la construction. Le marché immobilier est enfin caractérisé par une importante fragmentation territoriale, qui nécessite des approches différenciées : à titre d'exemple, la relation entre les prix du foncier et de l'immobilier est différente selon les territoires, et ne permet pas de d'établir une corrélation stable<sup>79</sup>.

### **L'intervention publique en matière de logement répond en pratique aux trois objectifs de la politique économique fixés par Robert Musgrave en 1959 : stabilisation, allocation, redistribution.**

**Les politiques de stabilisation se justifient par la place critique du marché de l'immobilier pour le reste de l'économie.** L'endettement des ménages est composé à 84 % de prêts immobiliers<sup>80</sup>. Si la structure à taux fixe des emprunts (99% du stock actuel de crédits immobiliers, selon la Banque de France) permet de protéger les ménages contre des variations de coûts, des effets de contagion ont pu être observés en cas de crise économique en raison du placement en garantie (hypothèques) des biens immobiliers par les ménages (de telles boucles crédit-prix ont par exemple eu de graves conséquences en 2008 aux États-Unis et en Espagne). Il faut aussi rappeler la place du secteur de la construction dans la production de valeur ajoutée en France, qui peut être estimée entre 5 et 6 % du PIB<sup>81</sup>, et qui recouvre majoritairement le bâtiment et, dans une moindre mesure, les travaux publics.

<sup>78</sup> Une politique monétaire conventionnelle impliquant une variation de 100 points de base du taux sans risque 3 mois (Euribor) se traduit ainsi, toutes choses égales par ailleurs, par une variation dans le même sens de 66 points de base du taux d'intérêt des crédits immobiliers en France. Cet effet est pleinement réalisé au bout d'une période de deux ans (Reimat, A., « La transmission de la politique monétaire au crédit immobilier en France », 2024).

<sup>79</sup> Un multiplicateur de 2 à 3 peut être observé entre les variations de valeur des prix immobiliers et celle des prix du foncier, en application du modèle du « compte à rebours » (calcul de la charge foncière comme résidu du coût complet d'une construction) ; il est toutefois très fortement variable en fonction de la localisation du bien.

<sup>80</sup> Banque de France, « L'endettement des ménages », février 2025.

<sup>81</sup> Direction générale du Trésor, « Flash conjoncture France – Tour d'horizon des prévisions d'activité dans la construction », 20 août 2024.

**La politique du logement a cependant également une fonction d'allocation des facteurs au sein de l'économie.** C'est le cas du facteur capital, les placements immobiliers représentant 62 % du patrimoine brut des Français<sup>82</sup>. C'est aussi le cas du facteur travail, la disponibilité d'une offre de logement étant déterminante pour l'activité économique. Ainsi l'enquête de la CPME auprès de ses adhérents, publiée le 30 novembre 2023, signale que près de 1 recrutement sur 5 (19 %) ne peut pas se concrétiser en raison de difficultés pour se loger à proximité de l'entreprise<sup>83</sup>.

**Enfin la politique du logement répond à un impératif social et à l'objectif de redistribution,** en assurant notamment un logement abordable pour tous, le relogement des personnes les plus fragiles et la lutte contre l'habitat insalubre.

**b.** La politique du logement apparaît particulièrement complexe, avec de nombreux dispositifs contradictoires, qui reflètent l'absence de priorisation des objectifs qui lui sont assignés

**Les interventions de la puissance publique recouvrent différentes modalités :** subventions (aides à la pierre pour la construction de logements sociaux, aides à la rénovation), avantage de taux pour l'emprunteur (prêt à taux zéro) ; prestations sociales (aides personnelles) ; fiscalité (taxation des transactions, de la détention immobilière, des plus-values) ; dépenses fiscales (sur la rénovation, le logement social) ; financement par les prêts (prêts de la Caisse des dépôts au logement social, d'Action logement aux particuliers) ; réglementation du secteur, qui concerne à la fois le droit de la construction, la régulation de la construction de logements sociaux, l'encadrement des contrats (interdiction de location

<sup>82</sup> <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7941439?sommaire=7941491&utm.com>.

<sup>83</sup> <https://www.cpme.fr/publications/enquetes/economie/remuneration-logement-mesures-sociales-en-debat-ou-en-sont-les-tpe-pme>.

des logements G depuis 2025). **Elles font intervenir une grande diversité d'acteurs** : l'État, mais aussi les collectivités territoriales (qui votent les plans locaux d'urbanisme, peuvent être délégataires d'aides à la pierre, décident d'aides ad hoc), et une galaxie d'acteurs publics ou parapublics (Caisse des dépôts, agences comme l'Agence nationale de l'habitat (Anah), Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), bailleurs sociaux, établissements publics fonciers (EPF), d'aménagement (EPA), etc.).

**La politique du logement est marquée par une intense production législative qui est facteur de complexité.** Les lois se sont multipliées dans les années récentes<sup>84</sup>. Cette prolifération ne traduit pas tant l'implication du politique que des revirements successifs sur les priorités affectées à cette politique publique, comme en témoignent par exemple le PTZ ou les niches fiscales sur l'investissement immobilier (cf. *infra*).

**La politique du logement poursuit plusieurs objectifs non-priorisés, ce qui induit une dispersion des moyens.** Un objectif historique est le soutien à la construction et la lutte contre l'habitat insalubre : les aides à la pierre financées par le Fonds national d'aide à la pierre (FNAP) ont ainsi vocation à accroître l'offre de logements abordables ; la politique du logement social s'inscrit depuis ses débuts à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>85</sup> dans une tradition de lutte contre la précarité. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, la création de la participation des entreprises à l'effort de construction (PEEC, ou 1 % logement) a également orienté la politique du logement vers le soutien à l'emploi, avec

<sup>84</sup> *Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) en 2014, loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) en 2018, loi de finances pour 2018 introduisant une réduction du loyer de solidarité (RLS) pour les bailleurs sociaux, loi de finances pour 2020 remplaçant le CITE par Ma Prime Rénov', loi Climat résilience en 2021, loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification (3DS) en 2022, loi de finances pour 2025 qui prévoit notamment l'extension du prêt à taux zéro (PTZ) à tous les logements neufs sur le territoire.*

<sup>85</sup> *Comme indiqué dans le I, la politique du logement social prend ses sources dans la loi Siegfried (1894) qui crée les habitations bon marché (HBM), incitant la mise à disposition de logements à bas prix bénéficiant d'exonérations fiscales.*

l'objectif de renforcer le soutien à la mobilité des salariés. Depuis 1977, comme évoqué dans la première partie de ce rapport, les politiques d'aide à la personne sont toutefois devenues dominantes par rapport à celles d'aides à la pierre. Cette réorientation constitue un changement de paradigme, de l'offre vers la demande. **Ce changement d'orientation, par ailleurs inachevé, n'a toutefois pas suffi pour déterminer si les pouvoirs publics priorisent le soutien aux ménages les plus modestes, un appui à la construction, une régulation globale de l'offre combinée ou un soutien global à la demande.** La politique du logement française se situe ainsi à l'intersection des différents modèles de protection sociale identifiés par Gosta Esping-Andersen<sup>86</sup> : le modèle beveridgien, avec l'obligation de logement des plus vulnérables en vertu du droit au logement opposable (DALO), ou encore le ciblage de plusieurs politiques (prêt à taux zéro, logement très social) sur les ménages les moins favorisés (même si les plafonds sont, en pratique, plutôt élevés) ; le modèle social-démocrate, avec les politiques d'encadrement des loyers en zone tendue ou encore des exonérations fiscales larges pour le secteur de la construction ; le modèle bismarckien, plus résiduel, qui s'illustre par exemple dans les politiques d'aide au logement des salariés ou dans certains cas de droit au relogement<sup>87</sup>.

**Comparativement à ses voisins européens, la France n'a ainsi jamais clairement réalisé d'arbitrage sur plusieurs options stratégiques pour la politique du logement.**

**La France se distingue d'abord de ses voisins européens car elle est la seule à financer à la fois des dépenses très coûteuses d'aides personnelles au logement (16 Md€) et son modèle de logement social, dont la dimension est quasiment universelle.** Le logement social couvre 15,9% des résidences principales (5,4 millions) : il est ouvert à près des trois quarts de la population, mais n'est pas en mesure de loger

<sup>86</sup> Gosta Esping-Andersen, « Les trois mondes de l'État Providence », 1990.

<sup>87</sup> Par exemple le prêt social location-accession, qui donne un droit de rétractation et de relogement à des ménages ayant acheté un bien après l'avoir loué pendant plusieurs années.

tous les plus défavorisés. Du fait, d'une part, d'un faible taux de rotation du parc (8 % en 2020 selon l'USH) et, d'autre part, d'une production insuffisante de logements, 2,7 millions de personnes étaient ainsi en attente d'un logement social au premier semestre 2024. L'absence de ciblage de la politique du logement social crée des frustrations à tous les niveaux : pour les classes les plus défavorisées, pour lesquelles la construction de logements financés par prêt locatif aidé d'intégration (PLAI, plafonds les plus bas) est insuffisante<sup>88</sup> ; pour les classes moyennes, bien souvent exclues du logement social en raison d'une priorité donnée aux ménages défavorisés et aux bénéficiaires du droit d'accès à un logement opposable (DALO) dans les commissions locales d'attribution des logements sociaux (en 2022, 73 % des ménages s'étant vu attribuer un logement dans le parc social sont ainsi en dessous des plafonds du PLAI<sup>89</sup>). **La France ne semble ainsi pas avoir réussi à choisir entre un modèle de logement social universel, comme dans les pays scandinaves, et un modèle dit résiduel pratiqué en Belgique, en Allemagne ou en Irlande, qui cherche à loger uniquement les plus défavorisés<sup>90</sup>.** Le paysage s'est encore complexifié avec l'arrivée du logement locatif intermédiaire, qui a pour objectif de remédier aux défaillances du logement social en proposant un logement abordable aux ménages n'ayant pas accès au parc social en zone tendue, mais dont le schéma de fonctionnement est en réalité très proche de celui du logement social (prêts spécifiques de la Caisse des dépôts, aides fiscales). Il fait l'objet d'un soutien politique constant depuis plusieurs années, et son accès a été facilité et élargi au travers de plusieurs lois récentes<sup>91</sup>.

<sup>88</sup> Si la part de ces prêts a progressé au cours des dernières années, les résultats obtenus sont inférieurs de 24 % aux objectifs affichés dans la Stratégie Logement de septembre 2017 : 30 576 ont été agréés en 2022 pour un besoin estimé de 40 000.

<sup>89</sup> Cour des comptes, « Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis », 2023.

<sup>90</sup> Lisa Thomas-Darbois, Institut Montaigne, mai 2024, « Classes moyennes : à la porte du logement social ».

<sup>91</sup> La loi de finances pour 2014 a ainsi créé un régime fiscal pour le logement intermédiaire avec pour objectif de soutenir son développement dans les communes en zone tendue ; la loi de finances pour 2021 a facilité le recours au logement locatif intermédiaire ; la loi de finances pour 2024 a élargi le zonage à de nouveaux territoires et aux investisseurs particuliers.

**Un autre cas de non-priorisation concernant la politique du logement est le faible soutien apporté à l'accèsion à la propriété, malgré les aspirations des classes moyennes.** Dans les années 1970 un système de crédit à taux fixe, spécifique à la France, s'est mis en place pour protéger les ménages contre les variations des taux. La création de la Caisse de refinancement de l'habitat (CRH) en 1985, qui a longtemps assuré le refinancement des établissements de crédit membres sur les marchés, a permis de faciliter le développement du crédit immobilier, par ailleurs facilité par une baisse des taux. Pour autant, les politiques d'aide au logement mises en place depuis 1977 ont structurellement privilégié les aides à la construction ou à la location ; l'ambition de Nicolas Sarkozy en 2008 d'une « France de propriétaires » s'est traduite par une hausse des montants des PTZ et prêts d'accèsion sociale (PAS), mais pour des moyens limités, et sans résultat probant. En 2016, la Cour des comptes<sup>92</sup> notait également que **les aides facilitant l'accèsion à la propriété (prêt à taux zéro, prêt social location-accession, prêt d'accèsion social) confondaient à la fois l'objectif d'accèsion à la propriété et le soutien à la construction.** Le cas de 2008 est à cet égard emblématique, la relance de l'accèsion à la propriété ayant pour principal objectif de soutenir un marché immobilier déprimé ; le récent élargissement du PTZ sur l'ensemble du territoire, mais pour le logement neuf seulement, relève une nouvelle fois cette ambivalence. La littérature économique relève pourtant que l'impact économique des aides à l'accèsion sur le secteur de la construction est limité<sup>93</sup>.

**Enfin la France maintient à ce jour une politique d'aides à la pierre orientées à la fois vers la construction et la rénovation,** qui se justifie compte tenu de la demande de logements en zone tendue mais pourrait donner lieu à des arbitrages plus clairs dans certains territoires où le parc existant permettrait déjà de répondre à la demande, compte tenu

<sup>92</sup> Cour des comptes, « Les aides de l'État à l'accèsion à la propriété », 2016.

<sup>93</sup> Aucune étude économique ne permet de confirmer l'effet spécifique des aides à l'accèsion sur le secteur de la construction (cf. Institut des politiques publiques, 2016).

des enjeux liés à l'artificialisation des sols<sup>94</sup>. Dans ces zones, une priorité claire pourrait être donnée à la rénovation plutôt qu'à de nouvelles constructions dans l'attribution des aides publiques.

c. Comparativement aux autres pays de l'Union européenne, la France dépense davantage pour sa politique du logement, pour des résultats moins probants

**Les dépenses publiques pour le logement sont très élevées en France.** Sur le champ strict des dépenses publiques, la Cour des comptes calculait en 2023 que les moyens mobilisés pour la politique du logement dépassaient 38,2 Md€ en 2021<sup>95</sup>, ce qui représente 1,5 % du PIB soit deux fois plus que la moyenne de l'UE<sup>96</sup> (0,6 %). **Le Rapport du compte du logement<sup>97</sup> en 2023 estimait l'ensemble des aides au logement versées par l'État, les collectivités et les employeurs à 44 Md€ en 2023 (à comparer avec le niveau des prélèvements fiscaux sur le logement de 97 Md€).** Elles ont progressé de 4,6 % entre 2022 et 2023 (+1,9 Md€, après +4,7 % en 2022), en lien avec la croissance des subventions à l'investissement locatif social et la hausse des avantages de taux face à la remontée des taux (notamment le PTZ). Cette hausse n'a toutefois pas suffi à limiter la hausse des dépenses courantes des ménages qui augmentent du même niveau (+4,7 %, après +2,7 % en 2022), en lien avec une hausse des loyers et des dépenses d'énergie.

<sup>94</sup> Trésor-Eco, « Peut-on répondre aux besoins en logement en mobilisant le parc existant ? », 2024.

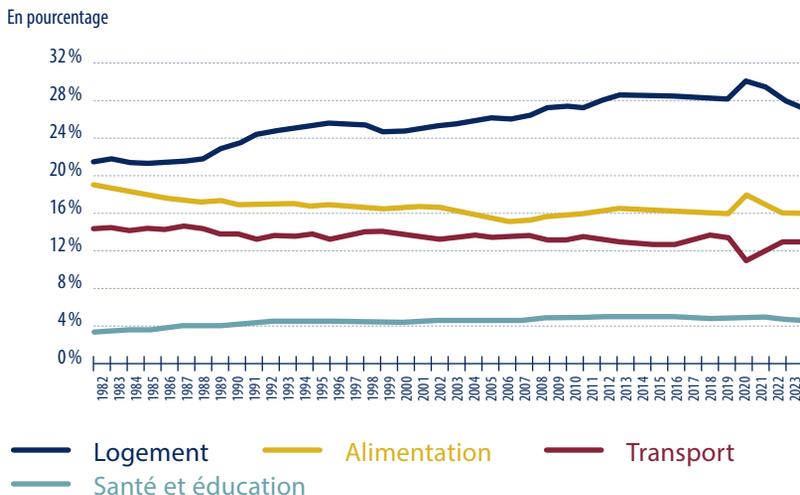
<sup>95</sup> Cour des comptes, « Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis », 2023.

<sup>96</sup> Parmi les pays européens, seule l'Italie dépense davantage (2,5 % du PIB) en raison de politiques coûteuses, comme les crédits d'impôt pour la rénovation des logements.

<sup>97</sup> Le rapport du Compte du logement présente les principaux indicateurs macroéconomiques de référence sur le logement, issues du Compte satellite du logement. Il est édité par le SDES.

**Cette tendance se vérifie sur le long terme : les dépenses publiques pour le logement ont augmenté parallèlement aux dépenses privées au cours des dernières décennies, ce qui montre une impuissance à réduire la charge du logement pour les ménages.** Comme vu dans la première partie de ce rapport, le poids des dépenses de logement dans les dépenses totales des ménages a plus que doublé entre les années 1960 et 2020, et atteint 27,3 % en 2023 selon l’Insee ; ce niveau est supérieur à la moyenne de l’OCDE (16 % en 2015<sup>98</sup>) et aux chiffres pour l’Espagne (24 % en 2021), l’Allemagne (25 % en 2021) ou encore l’Italie (24 % en 2021).

Graphique n° 16 • Part des dépenses de logement dans les dépenses totales de consommation des ménages entre 1984 et 2023

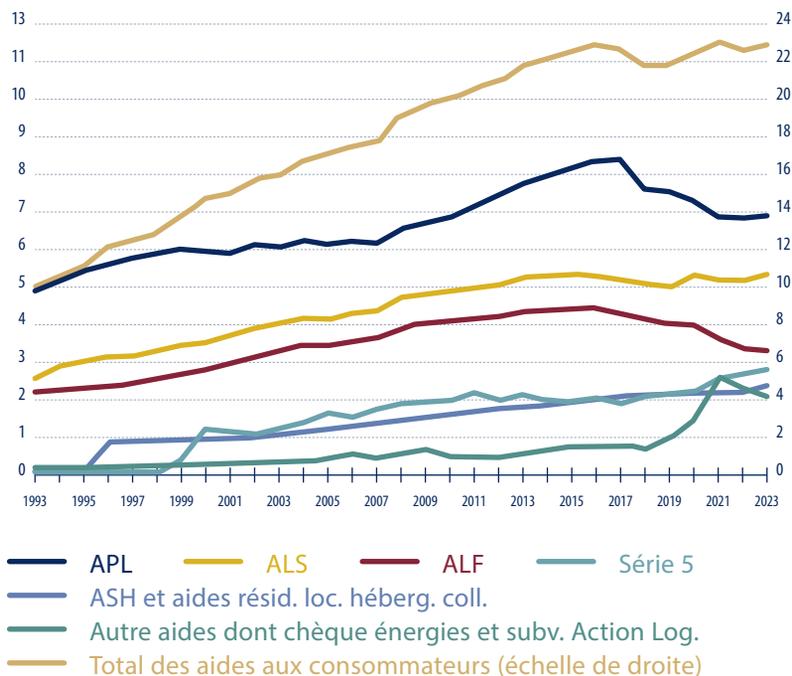


Source : Insee.

<sup>98</sup> OCDE, « Pierre par pierre, Bâtir de meilleures politiques du logement », 2021

### Graphique n° 17 • Évolution des dépenses d'aide au logement des ménages depuis 1993

En milliard d'euros



Source : Rapport du compte du logement 2023.

**d.** La politique du logement a fait l'objet d'une décentralisation inachevée, qui pourrait être approfondie

**Par nature, la politique du logement demande des approches différenciées en fonction des territoires**, compte tenu de leurs situations différentes sous l'angle de la demande (dynamiques du marché de l'emploi, âge moyen de la population, revenus des ménages) et de l'offre (densité de l'urbanisme, contraintes sur le paysage, taux de vacance).

L'État peut certes introduire des critères de variabilité des politiques du logement au niveau national, afin de les faire correspondre autant que possible aux réalités des territoires. Il peut aussi s'appuyer sur ses services déconcentrés, et sur les pouvoirs particuliers des préfets de région et de département en matière de logement. Une mise en œuvre d'une partie de la politique du logement à l'échelle de la commune ou de l'intercommunalité peut toutefois apparaître à la fois plus démocratique et plus efficace pour prendre en compte la diversité des contextes locaux.

**Avec les lois de décentralisation, les collectivités territoriales sont devenues des acteurs centraux de la politique du logement.** Depuis la loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les intercommunalités et les départements qui le souhaitent peuvent attribuer au nom de l'État les aides à la pierre : la Cour des comptes estime en 2023 que 3 à 4 Md€ par an sont distribués par les collectivités pour soutenir la production, principalement par exonération de taxes locales<sup>99</sup>; toujours selon la Cour des comptes<sup>100</sup>, le taux global de subvention dans les plans de financement en incorporant les aides des collectivités locales s'est établi à 9,83 % dans les territoires en délégation, contre 6,79 % dans les autres territoires. Ce résultat confirme l'engagement des délégataires. L'implication des EPCI s'est encore développée depuis la loi ALUR (2014) qui en a fait les principaux auteurs des programmes locaux de l'habitat<sup>101</sup> (PLH) et des plans locaux d'urbanisme intercommunaux<sup>102</sup> (PLUi). Toutefois les résultats de cette loi sont mitigés, un

<sup>99</sup> 115 collectivités délégataires pouvaient être recensés en 2022 selon la DGALN (19 métropoles, 7 communautés urbaines, 56 communautés d'agglomération, 3 communautés de communes, 29 départements et Paris), nombre relativement stable depuis 2007.

<sup>100</sup> Cour des comptes, référé, « Les aides à la pierre : retrouver la finalité des loyers modérés », 2019.

<sup>101</sup> Les PLH sont des documents stratégiques de programmation qui incluent l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, mixité sociale. Ils spécifient le nombre et les types de logements à réaliser et les moyens notamment fonciers, à mobiliser.

<sup>102</sup> Les PLU ou PLUi (à l'échelle de l'intercommunalité) sont des documents d'urbanisme qui, à l'échelle de l'EPCI ou de la commune, fixent les règles d'aménagement et d'utilisation des sols. Les PLU comportent un règlement opposable à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux et constructions, qui précisent l'affectation des sols, définissent les règles relatives aux constructions en fonction des situations locales, identifient des éléments de paysage à valoriser, etc.

nombre insuffisant d'EPCI s'étant saisi des compétences qui leur sont attribuées. Enfin, la loi 3DS a créé le statut d'autorité organisatrice de l'habitat, accordé en juin 2023 à cinq EPCI remplissant les conditions requises (dont, notamment, être déjà délégataires des aides à la pierre) : ce statut leur permet d'avoir accès à de nouvelles prérogatives, relativement limitées, notamment en matière de zonage de l'investissement locatif et de renouvellement urbain<sup>103</sup>.

**La décentralisation de la politique du logement peut cependant être considérée comme inachevée à plusieurs égards.** En plus de réguler le secteur, c'est toujours l'État (le ministre du logement) qui délivre les agréments pour la construction de logements sociaux, dont il est réservataire à hauteur de 30 % (dont 5 % pour les agents de l'État). L'agrément donne une base au conventionnement, également de la responsabilité de l'État, qui fixe aux bailleurs leurs droits et obligations lors de la mise en service des logements, permettant ainsi de répartir le volume de construction de logements sociaux entre les régions. Au niveau déconcentré, l'État maintient des compétences en matière de logement (répartition et gestion des aides à la pierre, suivi des objectifs de production, gestion des opérations d'aménagement, application de la loi SRU, prévention du mal-logement, application du droit de l'urbanisme par le déféré préfectoral), alors qu'il ne dispose pas toujours des moyens humains nécessaires. L'exercice de certaines compétences par l'État peut également se révéler conflictuel : c'est le cas pour la validation du préfet prévue par les textes sur certains actes d'urbanisme (PLH, PLU, PLUi), qui peut donner lieu à des désaccords avec les collectivités.

<sup>103</sup> Les AOH sont consultées sur les modifications en matière de zonage (investissement locatif), signataires des conventions d'utilité sociale des bailleurs possédant au moins 5 % des logements du parc social situé dans leur ressort territorial, et peuvent orienter la reconstitution des logements démolis dans une opération de renouvellement urbain vers les communes déficitaires en logements sociaux.

**Une reconfiguration de la relation entre État et collectivités territoriales pourrait dès lors être proposée.** L'État devrait conserver un rôle d'impulsion, de réglementation nationale, et de coordination (notamment au niveau déconcentré) de la politique du logement avec les autres politiques nationales structurantes, comme l'emploi, les transports, la réindustrialisation, l'aménagement du territoire. Les communes et intercommunalités pourraient quant à elles disposer de davantage de leviers afin d'assurer l'ajustement local entre l'offre et la demande de logements, en tenant également davantage compte des demandes des citoyens.

## **2.2. LES DÉPENSES EN FAVEUR DU LOGEMENT REGROUPENT UN ENSEMBLE COMPLEXE DE DISPOSITIFS PARFOIS REDONDANTS, QUI SOUTIENNENT DAVANTAGE LA LOCATION ET LA PRODUCTION DE LOGEMENTS QUE L'ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ**

a. Les dépenses en faveur du logement sont constituées pour l'essentiel de prestations sociales et d'avantages fiscaux, qui bénéficient surtout aux locataires et au secteur social et sont versés par l'État

**Les aides au logement se distinguent en plusieurs catégories selon le Rapport du compte du logement entre prestations sociales, subventions d'investissement, avantages de taux et avantages fiscaux** (cf. tableau *infra*). Selon la méthodologie de ce rapport, elles couvrent l'ensemble des avantages financiers accordés aux consommateurs ou producteurs de services de logement. L'État représente le premier contributeur des aides au logement, avec 32,8 Md€ en 2023, soit 75,4 % du montant total. Il prend notamment en charge l'essentiel des avantages fiscaux et des prestations sociales. Les autres contributeurs sont les employeurs (11 % du total, notamment *via* Action logement) et les collectivités territoriales (9,5 %).

**Tableau n° 3 • Répartition des aides au logement  
en 2023**

Type d'aide	Détail	Montant (2023)
<b>Prestations sociales</b>	Aides personnelles au logement (APL).	15,6 Md€
	Autres aides : ASH, subventions d'Action logement aux ménages, chèques énergie etc.	5 Md€, dont 2,4 Md€ d'ASH
	<b>Total</b>	<b>20,1 Md€ (47,9%)</b>
<b>Subventions d'investissement</b>	Subventions liées aux prêts pour les logements sociaux (dont FNAP).	2 Md€
	Aides à la rénovation.	2,7 Md€
	Autres (dont Anru).	0,5 Md€
	<b>Total</b>	<b>5,2 Md€ (11%)</b>
<b>Avantages de taux</b>	Prêts aux bailleurs sociaux.	0,9 Md€
	PTZ, éco-PTZ.	1,4 Md€ (dont 1,1 Md€ pour le PTZ)
	<b>Total</b>	<b>2,3 Md€ (3,3%)</b>
<b>Avantages fiscaux</b>	Avantages fiscaux aux bailleurs, secteur libre et propriétaires occupants (taux de TVA réduit et exonération de TFPB pour les OLS, TVA réduite pour les travaux d'entretien-amélioration, etc.).	13,4 Md€
	Mesures en faveur de l'investissement locatif dans le parc privé.	2,4 Md€
	<b>Total</b>	<b>15,8 Md€ (37%)</b>
<b>Total</b>		<b>43,5 Md€ (100%)</b>

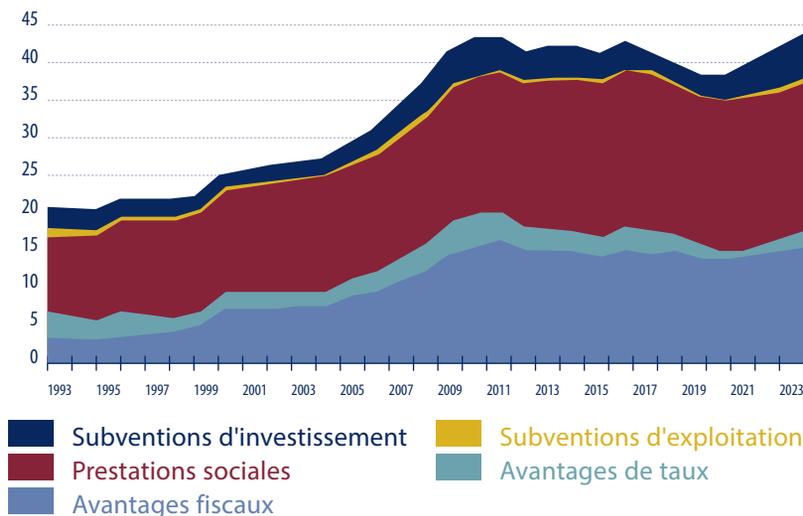
*Source : Rapport des aides au logement 2023, octobre 2024 ;  
présentation de l'Institut Montaigne.*

**Ce tableau des aides au logement permet tout d'abord de relever la part occupée par les prestations sociales (47,9 %) et les avantages fiscaux aux ménages, bailleurs et promoteurs du parc privé (37 %).**

Ces deux agrégats expliquent l'essentiel des variations des aides au logement depuis 1993 (cf. graphique *infra*) sous l'effet, par exemple, des dispositifs fiscaux visant à soutenir l'investissement locatif dans les années 2000 (dispositifs « Robien », « Scellier », « Pinel ») ou des critères d'attribution plus souples pour les APL (élargissement des bénéficiaires, révisions des barèmes). Les modifications d'avantages de taux (par exemple, en 2008, le doublement du montant du PTZ) constituent toutefois également un facteur explicatif important de l'augmentation des aides à cette période.

Graphique n° 18 • Évolution des aides au logement selon le type d'aide

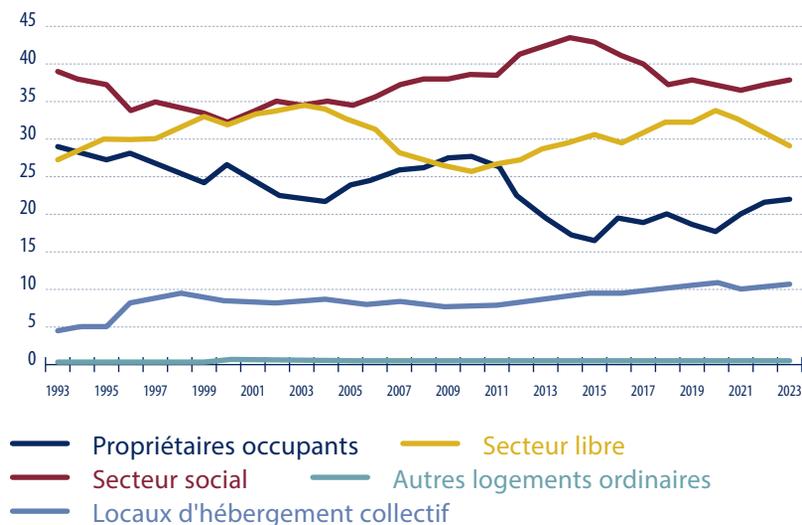
Milliards d'euros



Source : Rapport sur le compte du logement 2023.

## Graphique n° 19 • Répartition des aides au logement par filière de production de service de logement

En pourcentage



Source : Rapport sur le compte du logement 2023.

**Les aides au logement bénéficient pour l'essentiel au secteur locatif (67,4 %), le reste se répartissant entre les propriétaires occupants (21,6 %) et les locaux d'hébergement collectif (10,5 %).** Les aides bénéficiant au secteur locatif peuvent elles-mêmes être distinguées entre aides au secteur social (38,3 % des 67,4 %) et aides au secteur libre (29,2 %). Cette présentation est utile car elle permet d'identifier le poids des différentes filières et, en particulier, de souligner la part du logement social dans les aides au logement en comparaison avec sa place dans le parc immobilier français (38,3 % contre 15,9 %). Elle est toutefois insuffisante pour identifier clairement les dépenses ayant conduit à ces équilibres.

**Si la distinction entre les dépenses affectées aux locataires et aux propriétaires est difficile à établir, un déséquilibre en faveur des locataires peut toutefois être identifié.** Peu de travaux calculent les montants respectifs des aides bénéficiant aux locataires et aux propriétaires : cela s'explique par des difficultés pour identifier les bénéficiaires finaux des aides (une dépense fiscale sur l'investissement locatif bénéficie-t-elle au propriétaire, ou au locataire ? de même, une partie des APL aux locataires n'est-elle pas « captée » par les propriétaires ?) et à la difficulté de distinguer les personnes morales bénéficiaires des personnes physiques pour certaines dépenses (comme le soutien à la rénovation). Ces problèmes de méthode n'empêchent toutefois pas de constater la part des dépenses publiques bénéficiant directement aux locataires, à l'instar des prestations sociales (47,9 % du total), alors que les dépenses en faveur de l'accession se réduisent à certains avantages fiscaux (TVA réduite, PTZ).

**Compte tenu des difficultés méthodologiques évoquées *supra*, il est ainsi choisi dans la suite de cette partie d'analyser les aides au logement par fonction** (consommation, production, rénovation, accession) plutôt que par nature (prestations sociales, avantages fiscaux, etc.) ou par bénéficiaire (propriétaires, locataires, bailleurs privés, sociaux). Certaines dépenses fiscales sont traitées de manière séparée en raison de l'enjeu qu'elles représentent pour la politique du logement.

**b.** Les aides personnelles au logement, qui représentent l'essentiel de la dépense publique pour le logement, ont essentiellement une fonction redistributive, sont porteuses de risques inflationnistes et ne soutiennent plus l'accès à la propriété

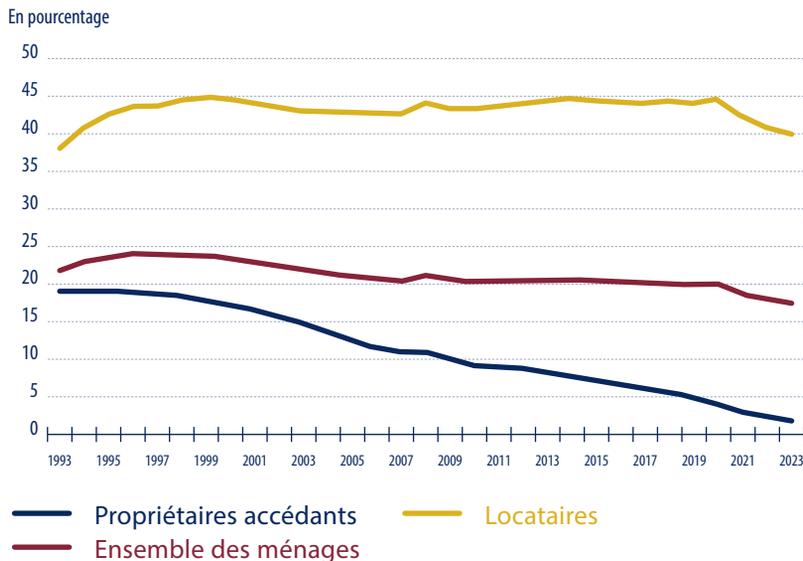
**Principal budget de la politique du logement, les aides personnelles au logement représentaient 15,6 Md€ en 2023 et s'élèveront à 17 Md€ en 2025 (avec frais de gestion) selon les documents**

**budgetaires de la loi de finances 2025.** Les aides personnelles au logement (APL) regroupent trois aides distinctes et non-cumulables : l'aide personnalisée au logement (APL), versée dans le cas de logements conventionnés, l'allocation de logement sociale (ALS), pour les ménages sans personnes à charge (souvent des jeunes), et enfin l'allocation de logement familiale, pour les ménages avec une ou plusieurs personnes à charge. Elles bénéficient à 5,7 millions de ménages (20 %) et couvrent en moyenne 49 % du loyer principal hors charges dans le cas de l'APL, environ 36 % dans le cas de l'ALF (allocation de logement familiale) et l'ALS (allocation de logement sociale). L'essentiel du coût est porté par l'APL (13 Md€, soit 81 % des aides), contre 2 Md€ pour l'ALF et environ 1 Md€ pour l'ALS.

**Si les APL sont une politique ancienne (qui date des années 1970), plusieurs évolutions sont intervenues dans la période récente afin de maîtriser leur coût.** La proportion de ménages allocataires, stable autour de 19 % entre 1984 et 1990, a augmenté fortement dans les années 1990. Afin de maîtriser la dépense des APL, la loi de finances pour 2016 a instauré une dégressivité des APL en fonction du montant du loyer jusqu'à la suppression de l'aide au-delà d'un plafond de loyer fixé<sup>104</sup>. En 2018, une réduction des APL a entraîné une baisse des aides reçues par les ménages de 5 € et du loyer de solidarité reçu par les bailleurs sociaux de 1,5 Md€. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, la contemporanéisation des APL permet de déterminer le montant d'aide à verser en prenant en compte les revenus de l'année en cours, et pas ceux de l'année n-2. **Enfin, depuis la suppression des APL accession en 2018 pour l'essentiel et complètement en 2022 (cf. 2.3), les APL bénéficient exclusivement aux locataires et les propriétaires ne bénéficient plus d'aide publique directe pour maîtriser leurs dépenses de logement.**

<sup>104</sup> La loi de finances pour 2016 a également rendu non-éligibles les particuliers rattachés au foyer fiscal de leurs parents soumis à l'impôt sur la fortune.

## Graphique n° 20 • Part des bénéficiaires des allocations logement



Source : Rapport sur le compte du logement 2023.

**Si leur objectif est de soutenir l'accès et le maintien dans le logement des ménages les plus modestes, les aides personnelles au logement ont en pratique une fonction essentiellement redistributive.** Elles sont, en volume, la première allocation perçue par les ménages du premier décile<sup>105</sup>. Selon la Cour des comptes, en 2017, elles permettaient de réduire en moyenne la part des dépenses des ménages pour leur logement de 41 % à 27 % de leur revenu. Les APL constituent de ce fait un outil de politique publique privilégié en cas de choc sur le revenu des ménages, comme l'a montré la loi du 16 août 2022 portant

<sup>105</sup> Antoine Bozio, Gabrielle Fack, Julien Grenet (dir.), « Les allocations logement. Comment les réformer ? », 2015.

mesures d'urgence sur le pouvoir d'achat qui a revalorisé les aides au logement de 3,5 % par anticipation.

**Il est vraisemblable que les APL aient un effet inflationniste sur le niveau des loyers (hormis ceux du parc de logements locatifs sociaux, dont les loyers sont réglementairement plafonnés), concentré sur les logements de taille moyenne et grande en zone tendue.** Gabrielle Fack a montré en 2006 que la réforme des aides au logement en France au début des années 1990 a entraîné une augmentation des loyers représentant 78 % des aides. Plus récemment, une étude de la Banque de France<sup>106</sup> a montré un effet positif global sur les loyers de l'augmentation des APL, y compris pour les locataires non-aidés. Cet effet est toutefois concentré sur les logements de trois pièces et plus, le marché ayant pu répondre à la demande de logements plus petits par la création de nouveaux logements. Sur le fond, les aides au logement entraînent une augmentation des prix lorsque l'offre est inélastique à l'augmentation de la demande : l'effet des APL sur les prix des loyers est de ce fait plus important en zone tendue.

**La politique d'aides personnelles au logement présente ainsi aujourd'hui un caractère hybride, dans la mesure où elle est à la fois un outil de solvabilisation des ménages et un instrument de redistribution en faveur des plus modestes.** Toute évolution doit ainsi être abordée avec précaution : une baisse des aides au logement pourrait s'accompagner d'une diminution du loyer, mais pas forcément de même ampleur qu'à la hausse ni du même niveau que la baisse des aides<sup>107</sup> ; les conséquences sur le niveau de vie des bénéficiaires pourraient dès lors être importantes, compte tenu de la part des APL dans leur revenu. Une réforme structurelle des allocations à ces ménages semble donc indispensable.

<sup>106</sup> Banque de France, « L'impact à long terme des aides au logement sur le secteur locatif : l'exemple français », septembre 2022.

<sup>107</sup> Stephen Gibbons, Alan Manning, « The incidence of UK housing benefit: Evidence from de 1990s reforms », 2005.

c. Plus que d'aides à la pierre, les aides aux producteurs sont aujourd'hui principalement composées de dépenses fiscales peu ciblées

**Les aides aux producteurs se décomposent, dans le Rapport du compte sur le logement, en subventions d'investissement, avantages de taux et avantages fiscaux** (cf. tableau en 1.2). On ne traitera dans cette partie que les aides aux bailleurs sociaux et privés, les aides à l'accession et à la rénovation étant abordées en 2.4 et 2.5. Les subventions d'investissement sont versées par l'État, les collectivités territoriales, l'Agence nationale de la rénovation urbaine (Anru), Action logement et la CGLLS. Depuis 2016, le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) s'est substitué aux subventions versées par l'État<sup>108</sup>. Les avantages de taux consistent principalement dans des prêts à taux bas aux bailleurs, sur ressources du livret A (qui pèsent négativement sur le prélèvement de l'État sur le Fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts). Ils leur permettent de construire des plans de financement assurant une maîtrise des loyers, et représentent 0,9 Md€ en 2023 selon le compte du logement. S'agissant, enfin, des avantages fiscaux aux bailleurs, ils regroupent l'ensemble des mesures visant à favoriser l'investissement en logement : crédit d'impôt aux organismes de logement social acquérant ou construisant des logements sociaux dans les DROM, taux de TVA réduit (5,5 %) pour les opérations d'investissement locatif social, exonération de TFPB pour les logements locatifs sociaux pendant 15, 25 ou 30 ans.

**Les aides à la production consistent essentiellement aujourd'hui dans des avantages fiscaux et de taux : le montant de ces avantages est significativement supérieur aux aides à la pierre, qui correspondent à la politique « historique » de soutien à la production.**

<sup>108</sup> La création du FNAP correspondait à la volonté d'associer les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux à la gouvernance nationale des aides à la pierre, compte tenu de leur contribution financière croissante : il est doté d'une gouvernance tripartite et collégiale avec l'État.

Les aides à la pierre sont financées par le FNAP et ciblées vers le logement social, en particulier celui destiné aux plus modestes et financé par le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI). Elles consistent dans des soutiens aux opérations de rénovation et de construction. Le budget du FNAP, à 493,5 M€, était toutefois limité en 2024 au regard, par exemple, des 16 Md€ d'aides à la personne ; il l'était aussi en comparaison avec les avantages fiscaux dont bénéficient les producteurs de logements, qui atteignaient 13,4 Md€ en 2023<sup>109</sup>. De manière plus précise, la Cour des comptes établissait en 2019<sup>110</sup> que les subventions accordées par le FNAP, les collectivités locales et d'autres financeurs atteignaient 1,3 Md€ en 2017 pour la construction sociale, à comparer avec les soutiens indirects résultant des avantages fiscaux et de taux (respectivement 5,3 Md€ et 1 Md€ en 2017).

**Une préférence claire est donc attribuée, au niveau agrégé, à un soutien par des avantages indifférenciés plutôt qu'à des subventions ciblées.** Cette préférence est justifiée par la Cour et, sur le plan théorique, par l'idée que les subventions du FNAP ne sont pas le premier facteur déclencheur des opérations de construction de logements sociaux, le nombre des projets présentés dépendant principalement des obligations de la loi SRU, des plans locaux de l'habitat et des stratégies financières des bailleurs. L'idée d'un abondement du FNAP par des crédits fléchés vers des actions ciblées de soutien à la construction ou à la rénovation est cependant souvent avancée dans le débat public, d'autant plus que ces crédits pourraient ensuite être délégués aux collectivités territoriales, ce qui contribuerait à approfondir la décentralisation de la politique du logement<sup>111</sup> ; une refonte de la politique d'aides à la pierre en distinguant les zones tendues, pour lesquelles les aides

<sup>109</sup> Ce chiffre comptabilisant toutefois les avantages fiscaux attribués à l'ensemble des producteurs, y compris des ménages.

<sup>110</sup> Cour des comptes, référé, « Les aides à la pierre : retrouver la finalité des loyers modérés », 2019.

<sup>111</sup> L'aide à la pierre permettant notamment de concentrer l'effort de production sur les zones en tension, l'attribution de crédits décentralisés pourrait permettre de soutenir la construction sociale sur les segments de marché où elle est le moins rentable, en ciblant en particulier les logements les plus sociaux.

à la pierre devraient soutenir la construction, des zones détendues, où elles devraient être consacrées à la rénovation, pourrait également être proposée.

- d. Les aides à l'accession à la propriété représentent un montant limité au regard des politiques de soutien à la construction et à la location

**Les aides à l'accession représentent un montant modeste au regard de l'ensemble des dépenses publiques pour le logement.** Elles font référence à plusieurs outils : prêt à taux zéro (PTZ), prêt d'accession sociale (PAS), prêt social location-accession (PSLA), et les APL accession, supprimées depuis 2022. Leur montant total peut être estimé à environ 1,1 Md€ ce qui correspond, pour l'essentiel, au coût du PTZ. Elles représentent une catégorie intermédiaire entre aides à la pierre (elles visent à soutenir indirectement la construction) et à la personne. Leur objectif est la plupart du temps défini par l'idée d'« accession sociale », c'est-à-dire d'aides aux ménages les plus modestes pour l'achat de leur résidence principale.

**Tableau n° 4 • Présentation des outils publics d'aide  
à l'accession**

Dispositif	Fonctionnement	Coût (2023)
<b>PTZ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le PTZ permet de financer la construction ou l'acquisition d'une résidence principale par un ménage primo-accédant.</li> <li>• Il est accordé en fonction d'un plafond de ressources dépendant de la zone géographique de l'achat et de la taille du ménage.</li> <li>• Le PTZ ne permet pas de financer la totalité d'un achat, car il ne peut être le prêt unique ni même principal. Les ménages bénéficient d'un différé de remboursement. Le plafond (50 %, 40 %, 20 %) dépend du niveau de ressources.</li> <li>• La compensation prend la forme d'un crédit d'impôt étalé sur 5 ans pour les banques distributrices.</li> <li>• Depuis 2025, le PTZ est étendu sur tout le territoire pour les logements neufs. Il peut toujours être sollicité pour l'acquisition d'un logement ancien en zone détendue, sous condition de travaux de rénovation énergétique (au moins 25 % du coût total de l'opération, à réaliser dans les 3 ans).</li> </ul>	1 074 M€
<b>PAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le PAS est un prêt immobilier aux ménages ayant des revenus modestes<sup>112</sup> pour leur permettre de devenir propriétaires de leur résidence principale, ou à y faire des travaux. Il requiert la souscription d'une hypothèque. Il n'est pas réservé aux primo-accédants.</li> <li>• Le taux d'intérêt ne peut pas dépasser un montant maximum<sup>113</sup>. Les frais d'instruction du dossier sont plafonnés. Le prêt peut financer la totalité de l'opération immobilière.</li> <li>• Le ménage bénéficie de la garantie de l'État via le FGAS à hauteur de 50 %, ce qui permet aux banques d'apporter des prêts à des ménages qui n'auraient pas eu accès au crédit sinon. Le coût du PAS pour l'État correspond au niveau de défaut sur la garantie donnée par le FGAS.</li> </ul>	34,5 M€
<b>PSLA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le PSLA finance des logements neufs que des opérateurs louent à des ménages qui peuvent ensuite les acheter à des conditions avantageuses.</li> <li>• Il s'agit d'un prêt conventionné consenti à un opérateur qui permet de bénéficier du taux réduit de TVA de 5,5 % et d'une exonération de TFPB de 15 ans.</li> <li>• Dans le cas où, à l'issue de la période de location, le ménage choisit de lever l'option d'achat, il bénéficie d'une garantie de relogement et de rachat de son logement à un prix déterminé à l'avance.</li> </ul>	Non calculé
<b>Autres dispositifs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prêt accession d'Action Logement (sous conditions de ressources, et sous condition de salariat d'une entreprise du secteur privé, pour un montant maximal de 30 000 €).</li> <li>• Aides des collectivités territoriales.</li> </ul>	Entre 1 447 € et 2 895 €

*Source : documents budgétaires du PLF 2025.*

<sup>112</sup> Les plafonds de ressources ne sont pas les mêmes que ceux du PTZ (même s'ils sont tous deux définis sur une base géographique) ; ils sont un peu plus élevés.

<sup>113</sup> Il s'agit d'un taux conventionné, qui n'est pas nécessairement de 0 (contrairement au PTZ).

**Les aides à l'accession à la propriété sont aussi anciennes que la politique du logement, et l'État y a recours depuis le XIX<sup>e</sup> siècle.** La loi de création des habitats bon marché (loi Siegfried) en 1894 comportait ainsi déjà un volet d'aide à l'accession sous forme d'aides fiscales. La loi du 21 juillet 1950 a mis en place une aide à l'accession grâce aux primes et prêts aidés distribués par le Crédit foncier de France. Le prêt d'accession à la propriété, remplacé par le PTZ en 1995, soutient la construction neuve et l'acquisition de logements par les ménages sous conditions de ressources. Ces politiques ont joué un rôle crucial dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle pour le financement de maisons individuelles.

**Depuis la suppression de l'APL accession, les dispositifs de soutien à l'accession sont concentrés sur la bonification de prêts aidés ou réglementés.** En théorie, les aides à l'accession peuvent utiliser plusieurs leviers : bonifier les prêts des ménages, subventionner leur apport personnel, sécuriser leurs remboursements, aménager une transition entre la location et l'accession, distinguer la propriété du sol de celle du bâti. L'APL accession, créée en 1977, correspondait ainsi à une subvention des remboursements de prêt immobilier : distribuée dans le cadre des PAS, elle se traduisait par une aide au revenu (par parallélisme avec les APL location) permettant d'alléger le coût des mensualités. Son coût budgétaire (environ 150 M€ annuels) apparaissait limité aux bornes du coût des APL ; sa suppression en 2022 a toutefois été présentée comme un recentrage des dispositifs de soutien à l'accession autour des prêts (PTZ, PAS).

**Les banques jouent un rôle clef dans les dispositifs d'aide à l'accession, puisqu'elles assurent l'analyse de la solvabilité des ménages et la distribution des prêts aidés.** L'État intervient par l'intermédiaire de la SGFGAS (Société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété), qui gère pour son compte la garantie des PAS<sup>114</sup>. La Cour des comptes relevait toutefois en 2016<sup>115</sup> que, com-

<sup>114</sup> La SGFGAS ne couvre que 50 % du risque de crédit des PAS et des PTZ aux ménages éligibles aux PAS, le reste étant pris en charge par les établissements bancaires concernés.

<sup>115</sup> Cour des comptes, « Les aides de l'État à l'accession à la propriété », 2016.

parativement à d'autres pays, la France ne s'était jamais engagée dans un soutien au « tout propriété » qui aurait pu se traduire par une garantie de l'État plus large et une augmentation de la dette des ménages potentiellement porteuse de risques accrus sur la stabilité financière<sup>116</sup>.

**De manière plus générale, l'innovation financière en matière de crédit immobilier est un élément de soutien déterminant dans une démarche d'accession à la propriété.** À titre d'exemple, le Groupe BPCE développe des prêts évolutifs permettant d'améliorer l'accès au crédit : les Caisses d'Épargne ont déployé une offre Grandioz, qui permet de débiter le remboursement d'un prêt avec des mensualités de départ plus faibles qui s'adaptent ensuite à l'évolution des revenus de façon progressive et modérée<sup>117</sup> ; en septembre 2024, le groupe a également lancé une offre de prêts hybrides, notamment Maximmo +X (Banques Populaires) et Primoz (Caisses d'Épargne), qui consiste à différer l'amortissement d'une partie du crédit en fin de contrat (15 ans), ce qui permet un allègement de la charge de remboursement dans les premières années du parcours résidentiel<sup>118</sup>. Elle est en particulier pertinente dans la mesure où, parallèlement, les contraintes pesant sur les ratios et durées maximales d'endettement aux fins d'un crédit immobilier ne seront vraisemblablement pas desserrées à court terme, ces dernières ayant fait l'objet d'un assouplissement au cours des dernières années<sup>119</sup>.

<sup>116</sup> Comme l'ont montré en 2008 les exemples américain et espagnol : aux États-Unis par exemple, le gouvernement fédéral a accordé de larges garanties aux banques à partir de 1994 pour encourager l'accession à la propriété des ménages modestes.

<sup>117</sup> Ce prêt évolutif, à taux fixe et dont la durée peut aller jusqu'à 25 ans, constitue un bon moyen de devenir propriétaire de son logement puisqu'il fait gagner jusqu'à 10 % de capacité d'emprunt tout en préservant le pouvoir d'achat. Concrètement, chaque année, la mensualité de crédit augmente de 1 %.

<sup>118</sup> Pour mémoire, en moyenne, un crédit immobilier est remboursé au bout de 9 ans, accompagnant les autres étapes du parcours.

<sup>119</sup> Ainsi en février 2024 le Haut Conseil de Stabilité Financière (HCSF) a levé la règle limitant le taux d'endettement à 35 % des revenus (désormais, les banques peuvent accorder des crédits avec un taux d'endettement jusqu'à 40 %, sous certaines conditions), et la durée maximale d'emprunt a été augmentée de 2 ans de 25 à 27 ans pour l'achat d'un bien nécessitant des travaux de rénovation.

**L'efficacité des aides à l'accession est difficile à mesurer sur le long terme.** En France, l'augmentation du taux de propriétaires s'est surtout concentrée entre les années 1970 et 1988, à la faveur d'une inflation importante qui a produit des taux d'intérêt réels négatifs. Depuis 2010, le taux de propriétaires dans la population totale stagne autour de 57 %. Les aides à l'accession sont insuffisantes, à elles seules, pour relancer un vaste mouvement d'accession à la propriété. Cela peut s'expliquer par leur instabilité, à l'instar du PTZ dont les paramètres sont sans cesse modifiés par de nouvelles réformes<sup>120</sup> ; cela s'explique cependant surtout, depuis le début des années 2000, par l'écart grandissant entre les revenus et les prix de l'immobilier, face auquel les aides publiques apparaissent impuissantes. Dans ce contexte, la question, par exemple, de l'effet inflationniste du PTZ doit être mise en perspective : le PTZ n'est pas responsable de l'augmentation à long terme des prix de l'immobilier, qui tient à des facteurs structurels (baisse des taux d'intérêt, déficit d'offre) ; à court terme, une augmentation du PTZ produit un effet inflationniste transitoire<sup>121</sup>, dont l'ampleur est difficile à déterminer.

**Même si leur calibrage actuel présente certaines limites, une stabilisation des aides à l'accession est nécessaire après de nombreuses évolutions ces dernières années qui en ont réduit la lisibilité.** S'agissant du PAS, son intérêt est réduit car les taux qu'il propose sont proches de ceux du marché, même pour un prêt longue durée ; il souffre par ailleurs d'un montage complexe et du coût de l'hypothèque qui lui est associé<sup>122</sup>. S'agissant du PTZ, l'Institut des politiques publiques estimait

<sup>120</sup> Il a été ouvert sans condition de plafonds de ressources aux logements neufs et anciens avec ou sans travaux en 2011 (PTZ dit universel) ; ciblé sur les ménages les plus modestes en 2013 ; étendu aux classes moyennes dans les zones moins tendues en 2014 ; étendu à certains logements anciens en 2015, notamment en zones rurales ; la loi de finances pour 2018 a recentré le PTZ sur les zones tendues pour l'achat d'un logement neuf et détendues pour un logement ancien à rénover ; à partir de 2020, l'octroi du prêt dans l'ancien est soumis au respect d'un critère de performance énergétique minimale.

<sup>121</sup> L'étude de Kevin Beaubrun-Diant et Tristan-Pierre Maury (« Quels sont les effets du PTZ sur les prix du foncier ? ») en février 2015 a montré un « effet inflationniste significatif, mais transitoire » sur les prix du foncier dans les petites et moyennes agglomérations pour le marché de la maison individuelle à la suite du doublement du PTZ en 2009.

<sup>122</sup> Constats établis par la Cour des comptes, dans son rapport de novembre 2016, « Les aides de l'État à l'accession à la propriété ».

en 2016 que 85 % des bénéficiaires d'un PTZ auraient tout de même acquis un bien en l'absence du dispositif ; une hausse de 1 % du montant du PTZ était associée à une hausse de 0,03 % du nombre de PTZ. La mission IGF-CGEDD de 2019<sup>123</sup> confirme ce chiffre : sur l'ensemble des ménages ayant bénéficié d'un PTZ en 2017, seuls 16 % d'entre eux n'auraient pas acquis de logement sans le PTZ. Le gain des ménages bénéficiant d'un PTZ qui auraient de toute manière acheté un bien peut ainsi, au-dessus d'un certain prix du logement et d'un certain seuil de revenus, être qualifié d'effet d'aubaine, d'autant plus dans un contexte de hausse des taux de crédit immobilier ; si le PTZ permet de réduire le coût d'un achat, il ne suffit ainsi pas toujours à provoquer cette réduction.

**Des modifications de ses paramètres pourraient être envisagées à moyen terme pour en renforcer l'efficacité : à court terme, compte tenu des évolutions coûteuses intervenues très récemment, il ne paraît pas opportun de prévoir de nouvelles mesures coûteuses pour solvabiliser les ménages.**

e. Les aides à la rénovation ont fortement augmenté ces dernières années, pour des montants qui sont toutefois relativement faibles

**Une politique ambitieuse de rénovation est indispensable pour réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur du bâtiment.** En 2023, le bâtiment (résidentiel et tertiaire) a émis environ 16 % du volume total des émissions nationales de gaz à effet de serre. Il est possible d'agir sur le parc neuf par la réglementation<sup>124</sup> ; pour l'habitat existant, une politique ambitieuse de rénovation énergétique est indispensable. Le parc actuel compte, sur 30 millions de logements, près de

<sup>123</sup> IGF-CGEDD, « Évaluation des prêts à taux zéro », 2019.

<sup>124</sup> Remplacement de la RT 2012 par la RE 2020 : pour les bâtiments neufs, la nouvelle réglementation environnementale (RE 2020) est entrée en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022 pour les bâtiments d'habitation. Elle est destinée à être étendue à tous les bâtiments en 2025. Elle fixe notamment de nouveaux objectifs de baisse des consommations des bâtiments neufs.

4,8 millions de passoires thermiques (étiquetées F et G du DPE), que les ménages aux plus faibles revenus n'ont pas les moyens de rénover. Or les biens immobiliers classés G font l'objet depuis 2025 d'une interdiction de location, qui concernera également les logements de classe DPE F à compter de 2028 et de classe E à partir de 2034 selon le calendrier prévu par la loi Climat et résilience de 2021 ; sans rénovation, cette échéance risque d'avoir un impact négatif net sur l'offre de logement, rendant ainsi plus difficile la mobilité au sein du parc.

**Les moyens consacrés à la rénovation énergétique ont connu une forte hausse, depuis 2018, en lien avec le déploiement de Ma Prime Rénov' ; cette hausse a toutefois récemment ralenti, hors certificats d'économie d'énergie (CEE).** Plusieurs outils sont mobilisables dans le parc libre et dans le parc social pour la rénovation des logements : s'agissant du logement libre, les ménages peuvent recourir à Ma Prime Rénov' (MPR) et à l'éco-PTZ (sous conditions de revenus), au prêt avance rénovation<sup>125</sup> (PAR), aux certificats d'économie d'énergie (CEE) ou aux autres aides proposées par l'Anah ; s'agissant du logement social, les bailleurs sociaux bénéficient de prêts bonifiés (éco-PLS de la Banque des territoires<sup>126</sup>), de subventions au titre des aides à la pierre<sup>127</sup> et d'aides fiscales. Il faut y ajouter le taux réduit de TVA de 5,5 % sur les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des logements, dont le coût était de 970 M€ en 2023. **La création de MPR par la loi de finances pour 2020, en remplacement d'un crédit d'impôt, ainsi que le plan de relance, ont permis d'augmenter significativement les moyens** dédiés à la rénovation énergétique (10,9M€ d'aides ont

<sup>125</sup> Le prêt avance rénovation (PAR) est un prêt hypothécaire sans conditions de ressources permettant aux propriétaires de financer des travaux de rénovation dans leur logement, dont le principal avantage est son remboursement différé de 10 ans (autrement dit, le ménage n'a pas tout de suite à supporter les frais de la rénovation) ; depuis le premier septembre 2024 existe également un PAR+ qui est sans intérêt pendant les 10 premières années de l'emprunt, d'un montant maximal de 50 000 €.

<sup>126</sup> L'éco-PLS est un prêt bonifié octroyé par la Caisse des dépôts, sur financement du Fonds d'épargne, pour la rénovation de logements sociaux.

<sup>127</sup> Le conseil d'administration du FNAP a ainsi voté en mars 2023 la création d'un budget de 200 M€ dédié à la rénovation énergétique du parc social pour 2023.

été attribuées entre 2020 et 2024). Les crédits pour 2025 au titre de MPR sont toutefois en baisse : la hausse des moyens affichée (cf. *infra*) correspond ainsi, d'une part, à un dynamisme des dépenses fiscales (surtout l'éco-PTZ dont la dépense fiscale passera de 45 M€ en 2023 à 181 M€ en 2025, en lien avec l'augmentation des plafonds et un meilleur couplage avec MPR<sup>128</sup>) et, d'autre part, à la hausse des rénovations financées grâce aux CEE, qui ne sont pas des dépenses publiques<sup>129</sup>. **Si les dépenses fiscales et les CEE sont efficaces, à court terme, pour maintenir un niveau d'effort suffisant, une dépense budgétaire est plus efficace pour cibler les rénovations les plus performantes, et un rééquilibrage en ce sens sera très certainement nécessaire.**

Tableau n° 5 • Ensemble des moyens financiers (publics et privés)  
mobilisés pour la rénovation énergétique (en millions d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (prév.)	2025 (PLF)
<b>Total</b>	<b>5 658</b>	<b>6 757</b>	<b>7 703</b>	<b>9 371</b>	<b>8 008</b>	<b>9 068</b>	<b>9 724</b>	<b>9 346</b>
dont fiscal	3 512	2 764	2 792	1 636	1 529	1 450	1 238	1 372
dont budgétaire	177	193	650	2 301	3 950	3 716	3 115	3 000
dont CEE	1 330	3 323	3 427	4 456	2 007	3 103	4 520	4 150
dont autres ressources	639	478	834	1 378	522	800	851	824

*Source : «jaune» budgétaire sur la rénovation énergétique des bâtiments.*

<sup>128</sup> La loi de finances pour 2022 a permis de revaloriser l'éco-PTZ avec un plafond de 50 000 € et une durée maximale de remboursement portée à 20 ans. En parallèle, une nouvelle catégorie couplée au bénéfice des subventions MPR en faveur de la rénovation énergétique (« éco-PTZ PrimeRénov ») a été créée et permet de simplifier le parcours usager pour le financement du reste à charge.

<sup>129</sup> Les CEE sont des certificats accordés dans le cadre d'un mécanisme visant à inciter les entreprises et les consommateurs à réaliser des économies d'énergie : il repose sur une obligation d'économies d'énergie imposée à certaines entreprises qui, si elles ne les réalisent pas elles-mêmes, achètent sur le marché des CEE pouvant, le cas échéant, correspondre à des actions de rénovation énergétique.

**Le débat sur l'équilibre entre rénovations globales, plus performantes mais au coût dissuasif, et monogestes, plus accessibles mais moins efficaces, a été utile mais doit désormais laisser la place à une stabilisation de la politique publique.** La politique de rénovation de l'habitat dans le parc privé a fait l'objet d'une refonte en 2024. Le système d'aides est désormais organisé autour de deux parcours : un parcours « accompagné », à destination de tous les propriétaires et ciblé sur des projets de rénovation d'ampleur ; un parcours « par geste » qui vise notamment le financement de gestes de remplacement des systèmes de chauffage fossiles. Le parcours des ménages a également été simplifié, notamment via le couplage des aides CEE et de MPR parcours accompagné qui permet de ne remplir qu'une seule demande d'aide auprès de l'Anah. L'Anah occupe ainsi une place centrale dans le dispositif : elle est à la fois chargée de distribuer ces financements et d'animer à l'échelle nationale le réseau France Rénov', le service public de rénovation de l'habitat, dont la mission est d'accompagner les ménages dans leur parcours de rénovation.

f. La politique du logement se distingue par le nombre et le coût des dépenses fiscales qui lui sont attachées, dont plusieurs n'ont pas fait la preuve de leur efficacité

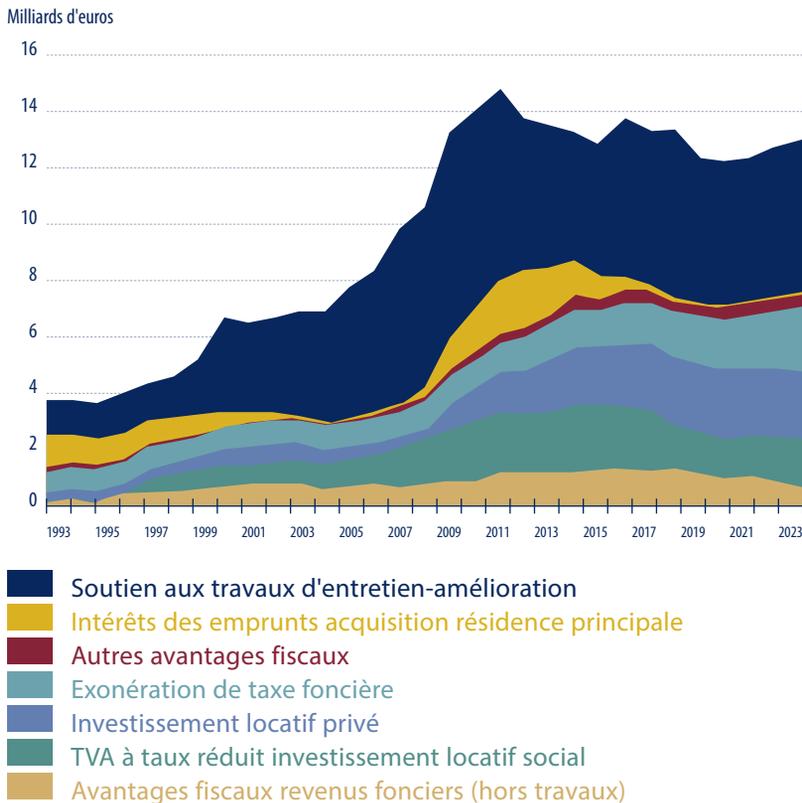
**En plus de la contribution budgétaire, la politique du logement se caractérise par d'importantes dépenses fiscales en soutien à la production ou à la rénovation de logements, qui représentent un sixième du rendement de la fiscalité du logement.** La Cour des comptes en liste 65 en 2022, pour une dépense de 13,7 Md€<sup>130</sup> ; elle constate que ces dépenses ne sont, en majorité, ni bornées dans le temps, ni évaluées par l'administration. Selon le Rapport du compte du logement pour 2023, les dépenses fiscales bénéficient d'abord au secteur social (39,9 %), au secteur libre locatif (29,5 %), puis aux propriétaires occupants (27,9 %<sup>131</sup>). En 2023, la hausse des avantages fiscaux est portée par la progression des exonérations de taxe foncière (+13,6 %) : elles représentent 14,9 % du total des avantages fiscaux, à 85 % à destination des bailleurs sociaux<sup>132</sup>. Les montants liés aux dispositifs de soutien aux gros travaux d'entretien-amélioration continuent d'occuper la première place des avantages fiscaux (41,4 %, soit 5,4 Md€) : ils sont composés à 83 % des taux réduits de TVA à 5,5 et 10 %. Enfin, les avantages liés à la TVA à taux réduit pour l'investissement locatif social continuent de progresser (+9,6 % en 2023), et s'élèvent à 1,7 Md€ en 2023.

<sup>130</sup> Dans sa note sur la politique du logement en 2023 précitée. Le tome II des Voies et moyens se rattachant au logement compte 70 dépenses fiscales en 2023.

<sup>131</sup> Ce taux est en baisse sur 10 ans en particulier suite à la disparition progressive du crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt, remplacé par le CITE et le dispositif Pinel pour l'investissement locatif.

<sup>132</sup> L'exonération de TFPB de longue durée bénéficie depuis 2004 aux logements locatifs sociaux. Elle est fixée à 15 ans. On notera également l'exonération de TFPB pendant deux ans pour les constructions nouvelles, qui concerne tous les logements.

### Graphique n° 21 • Montant des avantages fiscaux aux producteurs par type d'avantages



Source : Rapport sur le compte du logement 2024.

**Les dispositifs de soutien à l'investissement locatif privé sont une dépense fiscale particulièrement scrutée, dont le coût est élevé et qui peut entraîner, si elle est mal calibrée, des effets d'aubaine.** Plusieurs niches fiscales, qui ont pris le nom des ministres du logement successifs qui les ont mis en place, se sont succédé pour soutenir l'investissement

locatif : dispositifs « Scellier », « Duflot », « Pinel », « Denormandie <sup>133</sup> », etc. Le dispositif Pinel, qui a pris fin le 31 décembre 2024, permettait une réduction d'impôt sur le revenu en cas d'investissement locatif intermédiaire dans le neuf, sous certaines conditions : l'avantage fiscal était subordonné à un engagement de durée de location (6 ou 9 ans, jusqu'à 12 ans) ; les loyers devaient être inférieurs à un plafond ; le logement devait être situé en zone tendue. Le dispositif a été modifié et recentré à quatre reprises entre 2016 et 2024 ; il a fait l'objet de débats importants (cf. tableau ci-dessous), en raison de la multiplicité des objectifs qui lui sont fixés (à la fois soutien à la construction, orientation de l'épargne des particuliers vers la construction, maîtrise des loyers) et de son coût pour l'État (1,6 Md€ en 2022). De futurs dispositifs analogues pourraient mieux concilier les objectifs de soutien à la construction et de baisse des loyers pour les classes moyennes, conformément à la vocation initiale du Pinel de soutenir le logement intermédiaire.

### Les débats économiques autour du dispositif Pinel

Le dispositif Pinel poursuit trois buts : orienter l'épargne vers la construction de logements privés ; relancer la construction en zone tendue ; améliorer la qualité des logements. Plusieurs éléments de diagnostic peuvent être posés :

- Le Pinel a un effet clair sur la construction de logements en immeubles locatifs par les promoteurs : la moitié des VEFA en France étaient réalisées en 2018 en le mobilisant.

<sup>133</sup> Lancé en 2019, le dispositif Denormandie encourage la rénovation de logements anciens dans les centres-villes dégradés, afin de les remettre sur le marché locatif ; il a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2027.

- Le Pinel permet assez clairement d'attirer de nouveaux investisseurs dans le marché immobilier : la réduction d'impôt Pinel constituerait la motivation principale de 80 % des investisseurs. Ces investisseurs se distinguent cependant par le niveau de leurs revenus : le Pinel bénéficie principalement aux 40 % des Français les plus favorisés, et à plus de 80 % au dernier décile de revenus<sup>134</sup>.
- Le dispositif n'atteint que faiblement son objectif de réduction des loyers : l'IGF et le CGEDD estimaient en 2019<sup>135</sup> que seuls 9,3 % du montant accordé par l'État au titre de la réduction d'impôt se traduit par une baisse de loyer ; les neuf dixièmes de la dépense liée au Pinel ont pour seule contrepartie la construction d'un logement locatif.
- Le Pinel et, plus largement, les dispositifs de soutien à l'investissement locatif peuvent avoir un effet inflationniste dans certaines régions très tendues, en raison de la saturation de la demande. Ils peuvent en effet pousser des investisseurs à accepter des projets dont la rentabilité est négative, déduction faite de la réduction fiscale. Cela soutient l'augmentation des prix intermédiaires, notamment du foncier, pour l'ensemble des logements neufs construits. Il a ainsi été constaté que la suppression de dépenses fiscales pour l'investissement locatif, comme le dispositif « Borloo-Robien » en 2009, ont conduit à des baisses de prix et à des réductions de la vacance<sup>136</sup>.

<sup>134</sup> Cour des comptes, « Pour une fiscalité du logement plus cohérente », décembre 2023

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> Après la suppression du dispositif « Borloo-Robien » en 2009, les prix ont baissé de 1 % et la vacance de 1,6 % dans les zones concernées (source : G. Chapelle, B. Vignolles et C. Wolf, « Impact of Housing Tax Credit on Local Housing Markets: Evidence from France », *Annuals of Economics and Statistics*, 2018).

- Enfin, l'automatisme de la réduction fiscale ne permet pas de prendre en compte les priorités des politiques locales de l'habitat définies par les collectivités territoriales, notamment en termes de localisation fine des logements. Le Pinel peut également avoir des effets d'éviction envers les communes qui n'y sont pas éligibles, et qui parviennent difficilement à attirer des promoteurs pour leurs projets.

### **La lisibilité des dépenses fiscales en soutien à la production pourrait être améliorée pour permettre de mieux mesurer leur efficacité.**

Il est par exemple difficile d'évaluer la performance du régime des taux réduits de TVA (5,5 % ou 10 %) pour les opérations d'investissement locatif social<sup>137</sup>, dont le coût est d'environ 2 Md€ par an, compte tenu de la coexistence de ces deux taux selon les opérations financées ; au niveau agrégé, la corrélation entre les évolutions du taux de TVA et les variations du nombre de logements sociaux construits n'apparaît ainsi pas clairement (cf. graphique *infra*). D'autre part, comme relevé dans la partie 2.5 du présent rapport, le taux réduit de TVA (à 5,5 %, pour un coût de 970 M€) sur les travaux de rénovation énergétique des logements s'ajoute à l'éco-PTZ et à MPR et son additionnalité méritera ainsi d'être réétudiée quand le marché de la rénovation sera suffisamment mature et que les crédits attribués à MPR auront atteint un niveau proportionné aux besoins actuels<sup>138</sup>. Enfin, et de manière plus générale, la coexistence de plusieurs taux réduits de TVA en faveur de l'amélioration-rénovation des logements est facteur d'inefficacité (et, potentiellement, de fraude), alors qu'ils représentent l'essentiel des dépenses fiscales (cf. graphique *supra*).

<sup>137</sup> Ce régime est entré en vigueur fin 1996 en substitution à des soutiens à l'investissement sous forme d'aide à la pierre.

<sup>138</sup> Le taux d'aide ne permet pas de cibler les aides publiques sur les rénovations les plus efficaces ; d'autre part, il n'exclut pas les résidences secondaires, contrairement à MPR, alors même que ces logements ont moins utilisés et par conséquent consomment moins d'énergie que les résidences principales.

## Graphique n° 22 • Évolution du nombre de logements sociaux en France et réformes des taux de TVA

Nombre de logements sociaux en milliers



- PLAI** • Prêt Locatif Aidé d'Intégration – logements très sociaux, pour ménages en grande précarité (plafonds de ressources et loyers les plus bas).
- PLUS** • Prêt Locatif à Usage Social – logement social pour ménages modestes.
- PLS** • Prêt Locatif Social – logement social intermédiaire, pour revenus un peu plus élevés, loyers plus hauts que le PLUS.
- Total**

Source : Conseil des prélèvements obligatoires, 2023.

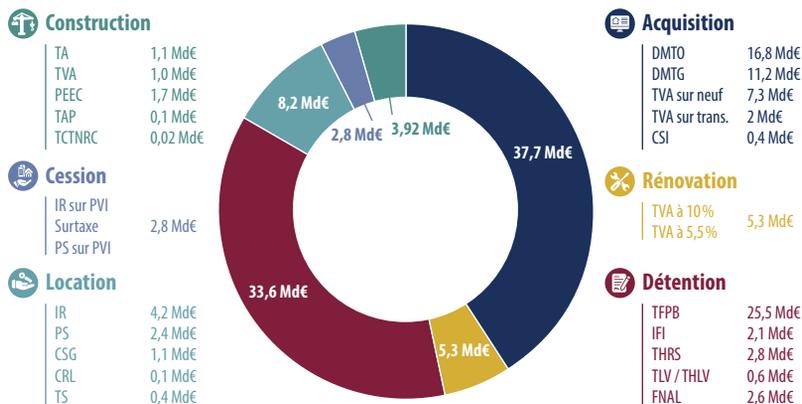
### **2.3. ALORS QUE LA FISCALITÉ DU LOGEMENT EST ÉLEVÉE EN FRANCE, LES RECETTES PRÉLEVÉES PAR LES POUVOIRS PUBLICS N'ENCOURAGENT PAS AUJOURD'HUI LA MOBILITÉ AU SEIN DU PARC PRIVÉ**

- a. La fiscalité du logement est traditionnellement élevée en France et particulièrement stratégique pour les collectivités territoriales.

**Selon le Rapport du compte pour le logement pour 2023, les prélèvements relatifs au logement sont estimés à 97 Md€ en 2023<sup>139</sup>, soit 7,9 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires et environ 3,5 % du PIB. À eux seuls, la TFPB et les DMTO comptent pour respectivement 29,4 % et 13,4 % du total des prélèvements, la TVA sur la production, l'investissement et la consommation représentant l'essentiel des autres recettes. L'ensemble des prélèvements a reculé en 2023 de 1,9 %, principalement sous l'effet de la contraction des volumes de transactions immobilières.**

<sup>139</sup> Comme le souligne le CPO dans son rapport de 2023, le décompte de la fiscalité du logement par le Rapport du compte pour le logement n'apparaît toutefois pas exhaustif dans la mesure où il raisonne par redevables et non par incidence, et ne prend ainsi pas en compte la PEEC ou les droits de succession. Le CPO réévalue ainsi le montant des prélèvements relatifs au logement à 91,5 Md€ (pour 2022).

## Graphique n° 23 • Répartition des prélèvements fiscaux relatifs au logement



Source : Conseil des prélèvements obligatoires, 2023.

**La fiscalité du logement répond historiquement à un objectif de rendement mais une dimension incitative d'aide à la pierre s'est progressivement développée, ce qui a contribué à la rendre moins lisible.** La fiscalité sur la détention de patrimoine immobilier date de la Révolution française, et de la mise en place des « quatre vieilles » que sont les quatre contributions directes mises en place entre 1790 et 1798 : contribution foncière (dont la taxe foncière est l'héritière), contribution personnelle et mobilière (qui a donné naissance à la taxe d'habitation), contribution de la patente (dont la contribution foncière des entreprises (CFE) et la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) sont aujourd'hui les héritières), et enfin la contribution sur les portes et fenêtres, supprimée en 1926. L'objectif de ces contributions est d'abord de constituer des ressources stables pour l'État : la fiscalité sur l'immobilier touche en effet une assiette peu mobile, facilement calculable et avec un fort effet redistributif. D'abord dans le cadre

des grands travaux de l'après-guerre, puis dans l'objectif de favoriser l'accès au logement, des avantages fiscaux ont toutefois progressivement érodé le rendement de ces contributions, ce qui a aussi contribué à diminuer la neutralité de la fiscalité sur le logement pour le secteur.

**La fiscalité du logement reste particulièrement stratégique pour les collectivités territoriales, même si sa part dans leurs ressources a baissé au cours des dernières années.** La moitié du rendement de la fiscalité du logement est affectée aux collectivités ; elle représentait ainsi près de 30 % de leurs ressources. La fiscalité sur le logement représente surtout l'essentiel des « ressources propres » des collectivités, c'est-à-dire de la fiscalité sur laquelle elles ont un pouvoir de taux. La réforme de la taxe d'habitation conduite entre 2018 et 2023 a en ce sens réduit la capacité des collectivités à maîtriser directement l'évolution de leurs ressources : les prélèvements sur le logement sont passés de 42 % des ressources fiscales des collectivités en 2020 à 29 % en 2021 ; les nouvelles ressources affectées aux collectivités ne sont que partiellement à leur main<sup>140</sup>, et le pouvoir de taux des collectivités se concentre aujourd'hui sur la TFPB<sup>141</sup>. Ce mouvement peut interroger, compte tenu de l'intérêt collectif à accroître la responsabilité financière et fiscale des collectivités.

**En raison du retard de la réforme des valeurs locatives cadastrales (VLC), l'assiette de la fiscalité foncière est aujourd'hui largement décorrélée de la valeur de marché.** Les VLC sont censées refléter la valeur de marché des biens : elles n'ont toutefois pas été actualisées depuis les années 1970. Cette situation conduit la fiscalité du logement à s'appuyer sur une base biaisée, non-optimale d'un point de vue économique, et avec de potentiels effets anti-redistributifs. La réforme des VLC est régulièrement repoussée au motif de difficultés techniques, en

<sup>140</sup> C'est le cas de la part de TFPB départementale transférée aux communes (à compter de 2021) ; les collectivités n'ont en revanche aucune prise sur l'affectation de parts de TVA.

<sup>141</sup> Les départements ont également un pouvoir de taux sur les DMTO, mais celui-ci se situe en pratique au plafond dans la plupart des départements français.

réalité surtout politiques. Dans l'attente de sa mise en œuvre au niveau national, elle devrait pouvoir donner lieu à des ajustements territorialisés, s'ils sont jugés opportuns par les collectivités.

**b.** Après la suppression de la taxe d'habitation, la fiscalité du logement repose principalement sur les propriétaires, les transactions immobilières et les successions

**La réforme de la taxe d'habitation, aujourd'hui supprimée pour les résidences principales, a conduit à faire reposer principalement la fiscalité du logement sur le propriétaire et l'investisseur en logement.** La TFPB est devenue la première taxe sur le logement (25,5 Md€ en 2022) ; la taxe d'habitation est désormais limitée aux résidences secondaires (THRS, 2,8 Md€ en 2022) et aux logements vacants. La moitié des ressources fiscales des communes continue cependant à provenir de la fiscalité du logement : celle-ci repose principalement sur les propriétaires et investisseurs en logement ; les locataires, assujettis précédemment à la taxe d'habitation, ne sont plus concernés que par la TVA.

**Le poids des DMTO dans la fiscalité du logement est un obstacle important à la fluidité du marché immobilier.** Les impôts sur les transactions immobilières sont plus lourds en France que dans le reste de l'UE : le niveau français est certes comparable à l'Espagne ou à l'Italie (0,9% du PIB) ; la France se trouve toutefois au deuxième rang en 2022, derrière la Belgique. En analyse globale, le niveau élevé des droits sur les transactions a un effet négatif sur la mobilité résidentielle et l'accession à la propriété : les économistes constatent un « effet de verrouillage » des droits de mutation – la hausse des droits de mutation entraînant une baisse du nombre de transactions<sup>142</sup> ; à l'inverse, l'exemple des Pays-

<sup>142</sup> D. Schmidt, "Property Transfer Taxes, Residential Mobility and Welfare", 2022.

Bas montre qu'une baisse des droits de mutation comme celle décidée en 2011 (de 6 % à 2 %) peut entraîner une augmentation du taux d'accession de 1 à 5 %<sup>143</sup>. Les effets des DMTO sur le marché dépendent toutefois de l'état du marché, et en particulier de l'élasticité de l'offre et de la demande aux variations de prix. En pratique, dans les zones tendues, où l'élasticité de la demande au prix est faible, il est clair qu'une hausse des DMTO repose sur l'acquéreur, moins sensible au prix.

### Les « frais de notaire »

Lors d'une vente immobilière, les coûts de transaction sont généralement désignés comme des « frais de notaire », qui s'élèvent de 7 à 8 % du prix d'acquisition hors taxes. Ils comprennent plusieurs impositions :

- pour les biens anciens, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), d'un taux global de 5,81 %, se décomposent en (i) une taxe de publicité foncière, correspondant à la part départementale, dont le plafond de 4,5 % a été relevé à 5 % par la loi de finances 2025<sup>144</sup> (ii) une taxe additionnelle communale de 1,2 % (iii) des frais d'assiette et de recouvrement perçus par l'État, à 2,37 % du montant du droit départemental ;
- pour les biens neufs, la vente ayant déjà été soumise à la TVA de 20 %, les droits de mutation correspondent ainsi à une taxe de publicité foncière réduite par rapport à l'ancien, au taux de 0,71 % sur le prix hors taxes<sup>145</sup> ;
- la rémunération des notaires, calculée selon le montant de la transaction, à 0,799 % de la valeur pour les transactions d'un montant supérieur à 60 000 € ;

<sup>143</sup> D. Schmidt, *op. cit.*

<sup>144</sup> Jusqu'au 30 avril 2028.

<sup>145</sup> Comme prévu par l'article 1594 F quinquies du code général des impôts.

- la contribution à la sécurité immobilière (0,1 % du prix de vente) et des frais divers ;
- la TVA à 20 % prélevée sur la rémunération des notaires et les frais d'agence.

Le prélèvement des DMTO est effectué par le service de la publicité foncière, pour le compte du département et de la commune où se situe le logement.

**Il faut noter que la cession d'un bien immobilier est également soumise à l'imposition des plus-values réalisées lors de la vente :** la somme des prélèvements s'élevait à 2,8 Md€ en 2022 selon le Conseil des prélèvements obligatoires<sup>146</sup>. Celle-ci est toutefois érodée par plusieurs dépenses fiscales qui en limitent le rendement, à l'instar de l'exonération sur les plus-values de cession des résidences principales ou de divers abattements pour durée de détention<sup>147</sup>.

**Enfin, les droits de succession (DMTG, droits de mutation à titre gratuit) prélevés sur le logement s'élèvent à 11,2 Md€ en 2022**, montant obtenu après la soustraction des transmissions de patrimoine mobilier sur l'ensemble des DMTG (18,6 Md€). Certaines dispositions réduisent toutefois ce montant, en fonction notamment du lien de parenté ou selon la nouvelle destination (résidence principale ou non) du bien immobilier.

<sup>146</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, « Pour une fiscalité du logement plus cohérente », décembre 2023.

<sup>147</sup> Par exemple, dans le cas d'une mutation inférieure à 15 000 € et pour la première vente sous condition de réemploi au titre de la résidence principale dans les deux ans, la vente est exonérée de prélèvements sociaux et d'impôt sur le revenu au bout de respectivement 30 et 22 ans (contre un taux forfaitaire de 36,2 % à défaut).

- c. Bien que de montants beaucoup plus faibles, certaines taxes ont des effets incitatifs pour la structuration de l'offre immobilière

**S'agissant de la construction, la taxe d'aménagement (TA), d'un rendement de 1,1 Md€, qui impose le flux de construction nouvelles, a des effets incitatifs sur les paramètres des opérations d'aménagement.** La TA a été créée en 2012 en remplacement de cinq taxes : elle dispose d'une fourchette de taux large, entre 1 % et 20 %, qui peut faire l'objet d'un zonage. Elle a connu de nombreuses modifications, dans le but d'en faire un outil des politiques publiques locales, notamment pour désinciter à l'artificialisation. La loi de finances 2023 a ainsi pénalisé les constructions artificialisantes, comme les parkings extérieurs, et autorisé les communes et EPCI à mettre en place des exonérations de taxe d'aménagement pour des opérations de dépollution.

**S'agissant de la location, la taxe sur les logements vacants (TLV) a pour objectif d'inciter les propriétaires à remettre leurs biens sur le marché,** en vue d'une vente ou d'une location. Deux taxes sur les logements vacants existent aujourd'hui : la TLV proprement dite dont le produit est versé par l'Anah ; la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) qui peut être instaurée dans toutes les communes détendues, où la TLV n'est pas appliquée. À elles deux, la TLV et la THLV ont un rendement de 0,6 Md€. Segu et Vignolles ont montré que la mise en place de la TLV en France aurait permis de faire baisser en 4 ans le taux de vacance de 6,3 % en 1997 à 5,5 % en 2001 dans les communes où elle s'applique<sup>148</sup>.

**Enfin, la taxe spéciale d'équipement (TSE), qui pèse sur les particuliers et les entreprises, permet de financer les établissements publics fonciers (EPF).** Il ne s'agit pas d'une taxe autonome, mais d'une taxe additionnelle à quatre taxes existantes : la TFPB, la TFPNB, la THRS

<sup>148</sup> Segú M. (2020), "The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France", *Journal of Public Economics*.

et la CFE. Son produit est fixé par le conseil d'administration de l'EPF, puis réparti par l'administration fiscale entre ces quatre taxes. Le produit de la TSE ne peut pas dépasser 20 euros par habitant.

\*

En conclusion, l'incapacité de la politique du logement à répondre aux aspirations des classes moyennes s'explique, certes, par des facteurs structurels (manque d'offre, mutations de la demande), que nous avons analysés dans la première partie de ce rapport, **mais aussi par la complexité et l'inefficience, au regard des moyens employés, de la politique du logement.** Plusieurs faits stylisés se dégagent : les prestations sociales représentent près de la moitié des dépenses publiques pour le logement ; les aides à la pierre sont essentiellement des dépenses fiscales, dont la faible transparence crée un risque d'inefficacité et d'aléas moraux ; les aides à la rénovation représentent un montant limité à l'échelle de la politique publique ; la neutralité de la fiscalité n'est pas assurée, et les DMTO se situent en particulier à un niveau trop élevé. Cette complexité s'explique par l'absence d'arbitrage entre plusieurs objectifs : lutte contre le mal-logement et les inégalités en matière de logement ; soutien à la construction et à la rénovation ; priorité donnée au secteur locatif, en particulier au logement social, ou à l'accession à la propriété. **Afin de répondre aux aspirations des classes moyennes, qui demandent une plus grande mobilité résidentielle en vue de l'accession à la propriété, les politiques publiques doivent avant tout viser l'objectif d'une plus grande fluidité du marché,** ce qui passe à la fois par la réduction des rigidités et une plus grande transparence. En pratique, cela peut se traduire par un soutien à l'offre, dans le respect du principe ZAN ; le principal levier pour améliorer l'accès à la propriété des classes moyennes sera cependant surtout d'encourager à la flexibilité du marché par le développement de formes alternatives de propriété.

\*\*\*

## 3 Les solutions pour redonner du pouvoir d'achat immobilier aux classes moyennes reposent sur une intervention foncière plus stratégique et la promotion de formes innovantes de propriété, moins coûteuses et plus flexibles

### 3.1. L'AUGMENTATION DE L'OFFRE IMMOBILIÈRE POURRAIT SE CONCRÉTISER PAR UNE STRATÉGIE PUBLIQUE FONCIÈRE PLUS VOLONTARISTE, LA LUTTE CONTRE LA VACANCE ET LE SOUTIEN À LA TRANSFORMATION DES LOGEMENTS

**Nous avons vu dans la première partie de ce rapport que l'augmentation des prix de l'immobilier s'explique notamment par une insuffisance de l'offre**; il ne s'agit pas tant d'une insuffisance de l'offre globale (il y a 38 millions de logements en France, contre environ 30 millions de ménages) que d'un désalignement croissant de l'offre de logements par rapport à une demande qui évolue, en matière de localisation, de typologie ou encore de prix. Il faut ajouter à ce diagnostic la faible élasticité de la construction face aux prix de l'immobilier : comme nous l'avons également décrit, une augmentation des prix n'entraîne qu'une augmentation limitée de la production de logements ; la trajectoire « ZAN » risque d'accroître cette rigidité, en limitant à terme les surfaces constructibles disponibles à la construction.

**Ce désalignement de l'offre nécessite une intervention des pouvoirs publics pour définir une stratégie visant à faciliter l'adaptation à la demande et libérer des logements pour répondre aux besoins des classes moyennes.** L'objectif de non-artificialisation nette, qui doit être préservé, impose en effet d'identifier de nouveaux gisements fonciers, déjà artificialisés, à réhabiliter et/ou à transformer. Nous avons

montré que plusieurs dispositifs publics remplissent déjà aujourd'hui cette fonction : les aides à la rénovation permettent de remettre sur le marché des biens qui en sont ou en seront progressivement exclus ; les aides à la pierre permettent de soutenir, de manière ciblée, certaines opérations de rénovation et de construction. Mais les sommes affectées à ces dispositifs apparaissent toutefois limitées en comparaison, d'une part, avec les aides à la personne et, d'autre part, avec la somme des dépenses fiscales affectées au soutien à la production, dont la capacité de ciblage est par principe plus restreinte.

**Une approche ciblée, territorialisée et différenciée selon les typologies de biens semble la plus à même d'apporter un soutien à l'offre.**

Elle peut suivre trois orientations : la construction, là où c'est nécessaire, et dans le respect des objectifs « ZAN », de nouveaux logements ; leur transformation, quand cela est possible, pour s'adapter à l'état de la demande ; la mise sur le marché de logements vacants se situant au sein des zones tendues. Dans ces trois cas, des mesures publiques et privées sont possibles, *via* la mise en œuvre d'une stratégie publique permettant de mobiliser ou maîtriser le foncier, de lutter contre la vacance et de soutenir une politique de transformation et d'adaptation des logements.

- a. Une stratégie publique foncière plus volontariste permettra de soutenir l'offre tout en maintenant une politique ambitieuse en matière de non-artificialisation

**Une politique publique foncière plus stratégique est nécessaire pour recréer des possibilités d'augmentation de l'offre en zone tendue, où la demande d'accès à la propriété des classes moyennes est la plus difficile à satisfaire.** Ces possibilités se réduisent sous plusieurs effets : raréfaction structurelle du foncier disponible, conflits avec des terres agricoles, nécessité de lutter contre l'étalement urbain et mise en œuvre du principe ZAN qui entraînent logiquement une surenchère entre acteurs

sur les prix du foncier. Face à ces multiples contraintes, une intervention publique est indispensable pour accroître la flexibilité de l'offre : elle doit à la fois dégager de nouveaux gisements (dents creuses, sites à densifier et à requalifier) mais doit aussi s'accompagner d'une volonté de diluer le risque et rassurer les acteurs privés institutionnels dans le cas d'opérations aux coûts d'entrée très élevés, demandant par exemple la dépollution de terrains ou la démolition de certains bâtis complexes et coûteux.

**Cette stratégie doit s'appuyer sur l'ensemble des acteurs de la sphère publique :** État, agences de l'État, collectivités territoriales, entreprises et établissements publics, Caisse des dépôts. Le présent rapport a choisi de s'intéresser plus particulièrement aux établissements publics fonciers (EPF), souvent considérés comme les « bras armés » de l'État et des collectivités territoriales pour acquérir, porter et réhabiliter du foncier avant de le céder à des acteurs privés et publics, et en particulier aux collectivités elles-mêmes. En 2024, l'objectif de construction de 17 000 logements sur la base du foncier cédé par les EPF d'État avait ainsi été fixé par le ministre du Logement, ainsi qu'un objectif d'acquisition de foncier à hauteur de 1 Md€ pour la création de 25 000 logements dans les trois à cinq ans.<sup>149</sup>

**Les EPF peuvent être créés à l'initiative de l'État ou des collectivités.** Le statut et les missions des 10 EPF d'État et 24 EPF locaux existants en métropole sont définis par le code de l'urbanisme, et fixés par des conventions avec les collectivités où ils interviennent (dans la majorité des cas, leur assise est régionale). Ils disposent des outils nécessaires pour acquérir et maîtriser le foncier en lien étroit avec les collectivités qui peuvent leur déléguer certaines de leurs prérogatives (droit de préemption, expropriation). 75 % des acquisitions réalisées en 2023 relèvent de terrains déjà bâtis<sup>150</sup>. Ils sont présents sur la quasi-totalité du territoire français, et couvrent 75 % de la population française<sup>151</sup>.

<sup>149</sup> <https://www.banquedesterritoires.fr/guillaume-kasbarian-annonce-la-creation-de-17000-logements-sur-du-foncier-cede-par-letat-aux>.

<sup>150</sup> Rapport annuel 2023 du Réseau national des EPF d'État.

<sup>151</sup> <https://www.epf.fr/profil-de-lepf-ile-de-france/reseau-national-des-epf-detat/>.

Pour la mise en œuvre de leurs interventions, ils mobilisent plusieurs ressources financières : la taxe spéciale d'équipement (TSE, voir *supra*), le produit des cessions réalisées, des emprunts bancaires, des subventions des collectivités ou encore, dans certains cas, une partie du produit des communes déficitaires au titre de la loi SRU. Les EPF ne se rémunèrent pas sur leurs opérations : ils revendent les terrains qu'ils ont portés à leur coût de revient.

**L'intervention publique *via* les EPF apparaît particulièrement pertinente compte tenu des nombreux atouts de leur modèle.** Les EPF ont en effet un rôle contracyclique : au cours d'un même exercice, ils cèdent des fonciers préparés en amont, réalisent les travaux d'aménagement sur les terrains qui seront cédés demain, et acquièrent de nouvelles parcelles. Dans un contexte de dégradation de la production nationale en 2023, les EPF d'État ont maintenu le rythme de préemptions, d'acquisitions et de cessions de fonciers destinés à la production de logements, avec 16 000 logements qui seront construits sur les fonciers libérés<sup>152</sup>. Leur gouvernance, composée en minorité de représentants de l'État<sup>153</sup>, et pour le reste de représentants de chacune des strates de collectivités, permet en effet de déployer une action foncière à une échelle fine et de mobiliser les moyens de l'ensemble des collectivités<sup>154</sup>. Les EPF concentrent par ailleurs des compétences historiques en matière de portage foncier, d'ingénierie technique et d'intervention sur des terrains complexes (les premiers EPF, en Normandie, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais ont été créés pour favoriser la reconversion de friches) qui sont particulièrement utiles à l'heure de la mise en œuvre du ZAN. Enfin l'affectation de la TSE leur permet de bénéficier d'une visibilité sur une partie de leurs recettes, même si la suppression de la taxe d'habitation a entraîné le remplacement en 2021 d'une partie de la

<sup>152</sup> *Rapport annuel 2023 du Réseau national des EPF d'État.*

<sup>153</sup> *Qui nomme toutefois le directeur général.*

<sup>154</sup> *L'État est cependant absent des conseils d'administration des EPF locaux qui ne comprennent que des représentants des collectivités territoriales et des groupements.*



**Il semble possible de soutenir une montée en puissance du modèle des EPF afin de leur permettre une intervention sur le plus long terme, et avec des moyens consolidés.** L'horizon d'investissement des EPF est aujourd'hui réduit : la durée de portage est souvent limitée à cinq ou dix ans, pour des raisons financières<sup>156</sup>, alors que des portages à très longue durée se justifient pour des opérations complexes. Les EPF ne couvrent en outre pas tout le territoire : des propositions ont ainsi été formulées par le Conseil des prélèvements obligatoires<sup>157</sup> pour étendre leur maillage à l'ensemble du territoire national. Enfin il semble pertinent d'encourager la mutualisation de leurs moyens ou leur soutien direct par les collectivités afin de permettre leur montée en puissance, compte tenu des enjeux croissants autour de la maîtrise foncière et la nécessité de produire du logement abordable.

## **Proposition n° 1**

### **S'appuyer sur les EPF pour faire monter en puissance l'intervention publique en matière foncière.**

- **Encourager les mutualisations de moyens techniques, humains et financiers entre collectivités territoriales et EPF**, ou entre EPF, afin de permettre aux EPF les moins dotés de disposer de l'ingénierie suffisante pour intervenir sur des opérations complexes. Étudier les possibilités de regroupements de moyens des EPF et de certaines agences de l'État (Ademe, Cerema), et améliorer leur cadre de coordination (comitologie, partage d'informations, attribution des missions), sous l'égide du préfet de région.

<sup>156</sup> Rapport d'information de Jean-Baptiste Blanc sur les établissements publics fonciers et les établissements publics d'aménagement, juillet 2023.

<sup>157</sup> CPO, « La fiscalité locale dans la perspective du ZAN », octobre 2022.

- **Engager les EPF à créer des filiales intervenant avec des horizons de portage de très long terme.** Ces filiales peuvent être créées avec un apport au capital de collectivités, et une intervention de la Banque des territoires (Caisse des dépôts), par prêts<sup>158</sup> ou en fonds propres. La possibilité d'interventions conjointes d'EPF avec des acteurs privés, y compris des investisseurs, pourrait également être étudiée.

**En complément du soutien aux EPF, une plus large mobilisation de l'ensemble des outils juridiques à disposition des collectivités territoriales pour leur intervention foncière, notamment en vue d'une détention à long terme, pourrait également être promue.** Les collectivités territoriales peuvent disposer de plusieurs modalités pour réaliser des acquisitions foncières : acquisition amiable, par voie de préemption ou encore d'expropriation. Elles disposent en outre d'une palette d'outils et de modalités contractuelles qui leur permettent d'optimiser et de valoriser la détention de leur patrimoine. **Pour favoriser la détention à long terme du foncier par les collectivités territoriales, il semble en particulier pertinent de favoriser l'attractivité des mécanismes de dissociation de la propriété.** Les collectivités peuvent aujourd'hui mettre en œuvre des stratégies de détention à long terme d'actifs immobiliers *via* des montages contractuels de type baux emphytéotiques ou baux à construction (en pratique, s'agissant de baux emphytéotiques conclus par des collectivités, il s'agit généralement de baux emphytéotiques administratifs, ou BEA<sup>159</sup>). Les baux emphytéotiques, conclus pour une durée entre 18 et 99 ans, permettent notamment aux collectivités de valoriser leur patrimoine en confiant à un tiers la réalisation et l'exploitation d'équipements sur leur terrain, pour une longue

<sup>158</sup> Cela permet aux EPF de bénéficier des prêts à maturité longue et faible coût du Fonds d'épargne.

<sup>159</sup> Articles L. 1311-2 et suivants et R. 1311-1 du CGCT.

durée : à titre d'exemple, la Ville de Paris a mis en place un dispositif de gestion de baux emphytéotiques longue durée, par l'intermédiaire de la Société parisienne de promotion immobilière (SPPI), utilisés pour des usages différenciés et adaptés aux besoins des administrés. Elle a également entrepris de déployer une stratégie foncière volontariste qui pourra reposer sur ce type d'outil (création d'une Foncière Logement Abordable dédiée à l'accession des classes moyennes). Ces montages qui s'inscrivent dans une stratégie d'intervention foncière publique répondent aux spécificités inhérentes au régime de la propriété des biens des personnes publiques et des collectivités territoriales et pourraient, à la lumière des enjeux décrits par ce rapport, être encouragés pour redonner la priorité aux classes moyennes.

## Proposition n° 2

### **Renforcer l'attractivité des dissociations de propriété comme les baux emphytéotiques longue durée pour les collectivités territoriales.**

- **Accroître la flexibilité des baux emphytéotiques** en élargissant le champ des conditions et des clauses de retour imposables par les collectivités avant la conclusion d'un bail emphytéotique, afin de permettre de préciser l'usage qui en est attendu et les modalités de réintégration dans le patrimoine de la collectivité.
- **Améliorer la sécurisation juridique des baux emphytéotiques** : publier des modèles de baux-type, clarifier les conditions dans lesquelles le bail peut être utilisé sans requalification en marché public ou concession.
- **Développer des cellules régionales d'appui** aux collectivités pour la mise en place de baux emphytéotiques, au niveau des EPF ou de la région.

- **Autoriser les collectivités à bonifier le foncier mis en bail** pour des projets fortement créateurs de logements<sup>160</sup>.

**Une politique publique foncière plus stratégique suppose également une mobilisation plus avisée des ressources publiques.** En la matière, celles-ci reposent à la fois sur la fiscalité (taxe d'aménagement) et certaines dotations budgétaires comme le Fonds friches. Comme évoqué dans la deuxième partie, la taxe d'aménagement peut être utilisée comme un outil incitatif pour promouvoir certaines typologies d'opérations immobilières ; l'introduction d'un trop grand nombre de paramètres dans son calcul peut toutefois nuire à sa lisibilité. **Quant au Fonds friches, il représente un outil puissant pour rendre attractives des opérations a priori non-rentables car requérant d'importants travaux sur des terrains en déprise.** Créé en 2020 dans le cadre du plan de relance, et doté à l'époque de 200 M€, le Fonds friches a été intégré en 2023 au Fonds vert, avec un montant de 500 M€ pour la période 2023-2024. En 2025, le Fonds vert, y compris la composante dédiée au recyclage des friches, a été doté de 1,15 Md€. Son fonctionnement uniquement par appel à projets représente toutefois un obstacle à son accès pour des collectivités territoriales bénéficiant de peu d'ingénierie technique et humaine, ce qui pose la question de la possibilité d'une approche plus horizontale pour l'utilisation de ces moyens.

**Il semble également possible de renforcer l'efficacité du Fonds friches par une simplification du droit de l'urbanisme applicable aux friches.** La loi Climat et Résilience a introduit une définition stabilisée

<sup>160</sup> Cela signifie, concrètement, que les collectivités pourraient valoriser plus favorablement les terrains mis à disposition via un bail pour des projets créateurs de logement, sous réserve de respect d'un certain nombre de critères (par exemple, logements à haute valeur environnementale, à prix limités, etc.). En pratique, cela se traduirait par une baisse de la redevance du bail. Une telle proposition doit être coordonnée avec le droit applicable aux BRS.

de la notion de friches<sup>161</sup> ; elle a également assoupli certaines règles du droit de l'urbanisme afin de faciliter des projets de construction et la reconversion de ces terrains, mais dans une mesure qui demeure encore limitée<sup>162</sup>. Il pourrait donc être envisagé d'aller plus loin dans la définition d'un cadre juridique adapté à la nécessité de requalification de ces espaces en friches. Au sein des documents d'urbanisme applicables, les terrains recensés pourraient bénéficier d'un zonage et d'une classification spécifiques à ces espaces permettant de mobiliser les leviers d'actions adaptés (techniques et financiers), et d'une plus grande souplesse pour permettre le recyclage foncier et faciliter la réalisation de projets d'aménagement comprenant la construction de logements (application différenciée des règles de densité ou de hauteur, obligations d'études allégées<sup>163</sup>). Ces évolutions devront être néanmoins portées par le législateur.

### Proposition n° 3

**Pérenniser la composante relative au Fonds friches au sein du Fonds vert, étudier de nouvelles modalités de fléchage et de financement et assouplir le droit de l'urbanisme pour les opérations sur des friches.**

- **Pérenniser au sein du Fonds vert les montants consacrés au recyclage des friches** en prenant pour ancrage les montants engagés en 2021 et 2022.

<sup>161</sup> À l'article L. 111-26 du Code de l'urbanisme

<sup>162</sup> Article 211 de la loi : « Les projets de construction ou de travaux réalisés sur une friche au sens de l'article L. 111-26 peuvent être autorisés, par décision motivée de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme, à déroger aux règles relatives au gabarit, dans la limite d'une majoration de 30 % de ces règles, et aux obligations en matière de stationnement, lorsque ces constructions ou travaux visent à permettre le réemploi de ladite friche. »

<sup>163</sup> Dans le cas de sites déjà artificialisés, les seuils déclenchant certaines études d'impact pourraient être relevés (articles L. 122-1 et suivants du Code de l'environnement).

- **Étudier la possibilité de rediriger une partie des ressources du fonds friches vers un financement direct des EPF**, qui disposent, sous réserve d'une couverture exhaustive du territoire national, d'une vision fine des besoins, ce qui permet d'éviter les biais de sélection du dispositif actuel reposant sur des appels à projet.
- **Étudier l'opportunité d'un fléchage d'une partie de la taxe d'aménagement vers le recyclage des friches**, ce qui suppose une concertation avec les collectivités territoriales qui en sont aujourd'hui bénéficiaires et l'utilisent pour financer pour leurs projets d'aménagement et une modification législative<sup>164</sup>.
- **Approfondir la création d'un cadre juridique dérogoire au droit de l'urbanisme pour les friches**, en rendant systématique l'identification des friches dans les PLU, autorisant les dézonages de ces terrains en cas de projet de construction de logement<sup>165</sup>, et en accélérant les procédures en vue de l'autorisation du projet<sup>166</sup>.

<sup>164</sup> Modification des articles L. 331-1 et suivants du code de l'urbanisme afin d'élargir les usages de la taxe d'aménagement.

<sup>165</sup> Sous réserve d'autorisation de l'autorité compétente en matière d'autorisation de construction ou d'aménagement (mairie) ainsi que du respect de critères à définir, notamment en matière environnementale.

<sup>166</sup> À cet égard, la loi Industrie verte de 2023 a introduit certains allègements du droit de l'urbanisme pour les friches qui accueilleront de nouveaux projets industriels, dont par exemple des dérogations d'urbanisme facilitées pour les projets industriels sur friches, sur décision du préfet. Certaines dispositions pourraient être reprises pour des projets de construction de logement, en plus des dispositions mentionnées supra (application différenciée des règles de densité ou de hauteur, obligations d'études allégées).

b. Le soutien à la transformation de logements et la lutte contre la vacance, à l'échelle des ménages ou des professionnels de l'immobilier, peuvent également contribuer à remettre des logements sur le marché, au bénéfice des classes moyennes.

**Nous avons montré dans la première partie de ce rapport que l'inadéquation entre l'offre et la demande de logements se traduisait par un phénomène de vacance** (8,2 % des logements en 2023). Celui-ci recouvre plusieurs cas de figure : une vacance de courte durée, ou frictionnelle, et une vacance de longue durée, ou structurelle (4 % des logements sont ainsi vacants depuis plus d'un an<sup>167</sup>). Chacune de ces catégories a des causes différentes, rigidité du marché, emplacement géographique, situation du propriétaire, caractéristiques du bâti et du logement ; la vacance est par ailleurs diversifiée territorialement, car elle touche davantage les zones en déprise (même si elle concerne également les zones denses). Il est certainement simpliste de penser que la lutte contre la vacance est une solution miracle pour soutenir l'offre de vente de logement ; en revanche, dans certains cas, et en particulier dans les zones en manque de logements, des dispositifs plus incitatifs de lutte contre la vacance frictionnelle ou structurelle peuvent conduire des propriétaires à céder leurs logements à de nouveaux ménages, à engager des travaux de construction ou à les mettre en location.

**Dans les zones tendues, les raisons de la vacance peuvent relever de facteurs personnels ou familiaux mais aussi s'expliquer par l'état de dégradation ou l'inadaptation du logement**, qui entraîneraient une moins-value pour le vendeur ou une impossibilité de vendre en l'état par exemple. Les logements de moins bonne qualité sont les plus susceptibles de rester le plus longtemps sur le marché : ainsi le taux de vacance de plus d'un an est de 22 % pour les logements de qualité très médiocre, contre 2 % pour les logements classés « de grand

<sup>167</sup> Trésor-Eco, Maël Mercier, *op. cit.*

luxe à confortable »<sup>168</sup>. Nous avons présenté dans la première partie de ce rapport les outils publics de rénovation thermique des bâtiments : ceux-ci présentent un intérêt pour un vendeur, mais ce dernier peut aussi être tenté de reporter les travaux de rénovation thermique sur le futur acheteur, compte tenu des incertitudes autour de leur coût. En outre, le propriétaire est souvent confronté à des difficultés pour identifier les améliorations et transformations à apporter à son logement avant de le mettre en vente. Pourtant, des dispositifs de soutien public existent : dépenses fiscales pour les travaux d'entretien-amélioration, Ma Prime Rénov', Ma Prime Adapt', et l'ensemble des aides distribuées par l'Anah.

**Plus que les augmenter, il semble plus pertinent d'agir sur l'accompagnement des propriétaires de logements vacants vers la remise sur le marché de leur logement, en location ou en vente.** Certains outils ont déjà été développés en France : le plan national de lutte contre la vacance de logements lancé en 2020 soutient la remobilisation de ce parc grâce au numérique<sup>169</sup> ; l'outil « Zéro logement vacant », qui permet d'identifier les propriétaires et les causes de la vacance et de leur proposer un accompagnement, notamment administratif. Des initiatives privées permettent également de soutenir la rénovation des logements : ainsi le Groupe BPCE a mis en place un « crédit immobilier à impact » permettant à la fois le financement de l'acquisition et des travaux énergétiques pour améliorer la lettre de DPE, avec conditions financières se réduisant à la réception des travaux. **Il semble également possible de faire évoluer le cadre juridique afin de faciliter l'investissement d'acteurs tiers en soutien de la transformation des logements :** la responsabilité de la rénovation appartenant au propriétaire, les possibilités d'investissement direct d'acteurs tiers sont aujourd'hui limitées à quelques dispositifs spécifiques<sup>170</sup> ; elles pourraient être élargies, sous réserve d'identifier les

<sup>168</sup> Boutchenik B., Mathieu B. (2023), « Les déterminants de la vacance de longue durée des logements détenus par les personnes physiques », SDES, Datalab (cité par Maël Forcier, Trésor-Eco, op. cit.).

<sup>169</sup> Grâce notamment à la base de données Lovac.

<sup>170</sup> À l'image du bail à réhabilitation qui permet à un propriétaire de confier son bien dégradé à un organisme (OPH par exemple), qui le rénove et le loue, ou encore de conventions conclues entre l'Anah et le propriétaire avec engagement de location permettant au propriétaire de toucher des aides s'il s'engage à louer après rénovation.

revenus futurs qui pourraient rémunérer l'investisseur (revenus locatifs, mais aussi, dans le cas d'une vente, part des futurs bénéfices).

## Proposition n° 4

**Inciter les propriétaires à remettre leurs logements sur le marché en luttant contre la vacance, accompagnant mieux la transformation de leurs logements et en facilitant l'intervention d'investisseurs tiers dans des opérations de rénovation.**

- **Engager les collectivités à améliorer leur connaissance du phénomène de vacance**, en poursuivant la mise à disposition de données par l'État.
- **En soutien des collectivités, confier à l'Anah la mission de mobilisation des professionnels, en vue de réduire le taux de vacance et l'engager à développer un accompagnement dédié des ménages**, en cohérence avec les dispositifs par ailleurs développés pour la rénovation énergétique du bâtiment, qu'il faut stabiliser. Cela demande une modification législative<sup>171</sup>. Au niveau local, l'Anah pourrait par exemple labelliser des professionnels spécialistes de la transformation des logements, ou subventionner des visites de professionnels de l'immobilier (architectes, conseillers France Rénov') dans des logements vacants pour identifier les causes de la vacance et proposer des plans de remédiation.

<sup>171</sup> *Inscription de la lutte contre la vacance parmi les missions de l'Anah listées à l'article L. 321-1 du Code de la construction et de l'habitat.*

- **Sécuriser l'intervention d'un investisseur tiers facilitant la rénovation et la transformation d'un logement** en créant un cadre réglementaire ad hoc pour un « partenariat de travaux ». Les contreparties pour l'investisseur seraient une participation aux revenus locatifs (en cas de location) ou aux revenus d'une éventuelle mutation. Sous réserve d'une analyse juridique approfondie, des modifications législatives et réglementaires du Code de la construction et de l'habitation<sup>172</sup> voire du Code civil<sup>173</sup> pourraient être nécessaires.

### **La question de la transformation des logements doit toutefois également mobiliser les professionnels de l'immobilier dans le cadre d'opérations de transformation d'immobilier tertiaire en logements.**

Sous l'effet des mutations du monde du travail (développement du télétravail<sup>174</sup>), et plus globalement d'une recomposition de long terme des dynamiques urbaines (par exemple, de la moindre attractivité de zones commerciales périurbaines qu'il apparaît plus pertinent de convertir en logements), l'immobilier tertiaire (bureaux, commerces) peut constituer un gisement d'offre immobilière. Les opérations de transformation des locaux d'activité en logements sont en hausse depuis 10 ans, et représentaient selon les calculs de la Caisse des dépôts<sup>175</sup> 5 % du nombre total de logements autorisés en France entre 2013 et 2023. La transformation de bureaux représente 24,5 % des logements autorisés, celle de commerces 12,1 %, de locaux agricoles 22,2 %, d'hébergements hôteliers 9,3 %. Elle concerne à la fois les métropoles et les territoires ; les grandes opérations, souvent de transformation de bureaux, sont

<sup>172</sup> Pour prévoir les contreparties au financement et à la réalisation des travaux.

<sup>173</sup> Afin de clarifier la qualification juridique, au regard du droit de la propriété, d'une intervention financière d'un investisseur tiers pour la transformation d'un logement.

<sup>174</sup> 9 millions de m<sup>2</sup> de bureaux sont ainsi estimés vides, selon les données du ministère du Logement.

<sup>175</sup> <https://www.caissedesdepots.fr/blog/article/la-transformation-des-locaux-dactivites-en-logements>.

toutefois concentrées dans les centres urbains. Certaines entreprises ont mis en place des offres dédiées à la réhabilitation et à la reconversion de bureaux en logements, à l'instar de Bouygues Immobilier qui *via* son offre « Coverso » lancée en 2023 vise la création de 500 logements par an à partir de 2025, en misant sur des opérations mixtes<sup>176</sup>. La Banque des territoires, en lien avec le Groupe Frey, a également créé en 2022 un véhicule de portage et de remembrement foncier pour contribuer à la transformation des zones commerciales périurbaines en nouveaux quartiers mixtes, d'une capacité initiale de 200 M€<sup>177</sup>.

**La poursuite de ces initiatives reposera à la fois sur une mobilisation « public-privé », un soutien public pour des opérations aux coûts d'entrée élevés<sup>178</sup>, et la souplesse du cadre juridique applicable à ces opérations.**

**S'agissant des outils financiers, plusieurs dispositifs existent pour inciter à la transformation de bureaux en logements; les compléter pourrait requérir à court terme un effort budgétaire supplémentaire,** des collectivités territoriales ou de l'État; compte tenu des contraintes actuelles sur les finances publiques, l'option d'augmenter sans contrepartie les dépenses budgétaires ou fiscales à cette fin n'a pas été envisagée dans le cadre du présent rapport<sup>179</sup>. Les collectivités ont la possibilité d'exonérer de taxe d'aménagement ces opérations, même si la loi de finances 2025 leur a aussi laissé la possibilité d'appliquer la TA à des opérations de transformation n'occasionnant pas de création de

<sup>176</sup> <https://www.bouygues-immobilier-corporate.com/newsroom/bouygues-immobilier-lance-coverso-son-offre-de-transformation-de-bureaux-en-logements>.

<sup>177</sup> <https://www.caissedesdepots.fr/actualites/transformer-entrees-ville-commerciales-en-nouveaux-quartiers-mix>.

<sup>178</sup> À la fois les coûts de transformation, la perte de surface (environ 15 %), et une rentabilité plus faible de la location compte tenu notamment des importants coûts de gestion rendent les opérations de transformation de bureaux en logements plus chères que la construction de logements sur terrain vierge.

<sup>179</sup> D'autres leviers que budgétaires (garanties, labels, traitement comptable, etc.) pourraient être envisagés mais de tels développements auraient requis une analyse complète à eux seuls.

surface<sup>180</sup> ; des budgets sont programmés au sein du FNAP (20 M€ pour 2025) ; dans le cadre du plan de relance, le dispositif d'aide à la relance de la construction durable avait fléché 350 M€ sur deux ans vers les collectivités territoriales, avec des dispositions favorables pour les opérations de réhabilitation (incluant la démolition-reconstruction) et les projets de transformation de bureaux en logements<sup>181</sup>. Enfin la loi de finances pour 2025 a mis en place une exonération de taxe sur les bureaux – qui est en vigueur en Île-de-France et en région PACA, lorsqu'ils sont vacants au premier janvier de l'année d'imposition et que les bureaux font l'objet d'un engagement de transformation en logements<sup>182</sup>.

**S'agissant des instruments juridiques, les innovations et simplifications réglementaires qui les accompagnent envoient un signal très positif aux acteurs impliqués** – à l'image des permis à destinations multiples, qui sont inspirés des retours d'expériences du permis d'innover ou du permis à double état issu de la loi pour les Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 et dont le champ d'action demeurerait expérimental. Ces dispositifs doivent être consolidés et répondre aux enjeux de sensibilisation des acteurs de l'écosystème, en particulier les collectivités territoriales en charge de l'instruction des autorisations d'urbanisme, afin que l'ensemble de la chaîne de l'économie immobilière puisse s'en emparer avec efficacité.

<sup>180</sup> L'objectif présenté est d'inciter les collectivités à favoriser ces transformations, alors qu'elles peuvent y être rétives compte tenu de leur rendement plus faible par rapport à des opérations artificialisantes soumises à la TA.

<sup>181</sup> L'objet de ce dispositif était d'aider les collectivités à financer les équipements publics supplémentaires résultant des opérations de construction sur leur territoire : les constructions denses, en zone tendue étaient favorisées ; une aide bonifiée de 20 % était prévue pour les opérations de réhabilitation (incluant la démolition-reconstruction) et les projets de transformation de bureaux en logements bénéficiaient d'une aide bonifiée de 50 %.

<sup>182</sup> Une déclaration préalable ou une demande de permis de construire doivent avoir été déposées au cours de l'année civile précédant la déclaration de la taxe.

## Proposition n° 5

**Poursuivre une politique de réhabilitation des locaux d'activités et bureaux vacants en logements dans les zones urbaines et périurbaines en allégeant les contraintes urbanistiques sur ces opérations et en fléchissant davantage de moyens existants vers ces opérations.**

- **À iso-budget, fléchir davantage de crédits du FNAP vers la transformation du bâti tertiaire en logements**, ainsi que vers des opérations de démolition-construction ;
- **Adapter les exigences des PLU aux contraintes particulières de ces opérations**, avec par exemple une réduction des contraintes de stationnement<sup>183</sup> et l'allègement de certaines normes techniques<sup>184</sup> applicables aux projets traditionnels de construction de logement ;
- **Faciliter les changements de destination de bureaux en logements** en encourageant le développement des permis de construire « multi-destinations ». En particulier, ces permis multi-destinations pourraient être systématisés pour les actifs tertiaires, afin de prévoir une convertibilité quasi-automatique en droit d'actifs immobiliers tertiaires en logements.

<sup>183</sup> Dans les projets de transformation de bureaux en logements, les exigences sur le nombre de places de parking peuvent être très coûteuses dans les zones urbaines denses où les bureaux étaient souvent construits sans prévoir de stationnement.

<sup>184</sup> Normes de surface minimale par exemple.

### 3.2. PROMOUVOIR L'INNOVATION ET CHANGER LE REGARD SUR LES MODES HYBRIDES ET ALTERNATIFS D'ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ CONSTITUENT UN LEVIER DÉTERMINANT POUR RÉPONDRE AUX ASPIRATIONS DES CLASSES MOYENNES

**Comme nous l'avons décrit dans les deux premières parties du présent rapport, la crise du logement en France se caractérise par la concomitance de deux phénomènes *a priori* contradictoires : une insatisfaction de la demande de logement, et un niveau de soutien public très élevé à la fois à l'offre et à la demande,** qui rend faiblement pertinentes les propositions consistant à augmenter les dépenses publiques sur cette politique publique. En plus du désajustement de l'offre, que nous avons évoqué ci-dessus, une autre cause qui peut être identifiée est une inefficience du marché immobilier, caractérisée par une insuffisante mobilité dans le parc, par l'existence d'importants coûts de transaction pour l'accès à la propriété et par la rigidité des formes juridiques d'accès à la propriété. **L'innovation en matière de diversification des modes d'accès à la propriété apparaît à cet égard comme un levier crucial pour fluidifier le marché immobilier sans coût supplémentaire.** La baisse du nombre de transactions immobilières couplée aux difficultés de l'accession, qui ont été décrites dans la première partie de ce rapport, ne peuvent en effet être enrayerées par le seul développement de l'offre ou par une nouvelle révision des outils de soutien public à l'accession déjà existants, qui doivent au contraire être stabilisés (en particulier le PTZ). Un changement de paradigme sur la manière d'accéder à la propriété, s'appuyant sur des dispositifs hybrides ou alternatifs à la pleine-propriété et à la location, apparaît comme un levier particulièrement pertinent. Il permet en effet de mobiliser des innovations juridiques et des outils déjà connus sans coût pour la puissance publique, tout en répondant à des objectifs de rentabilités pour les acteurs institutionnels qui accompagneraient leur démocratisation.

**Du point de vue des ménages, ces formes hybrides et alternatives d'accès à la propriété présentent de nombreux avantages.** Elles recouvrent plusieurs dispositifs, distincts d'une propriété dite « classique » : propriété progressive (*via*, par exemple, des contrats de location-accession<sup>185</sup> permettant à des ménages de devenir propriétaires de leurs logements progressivement, en s'appuyant sur le paiement de leurs loyers), propriété partagée (plusieurs propriétaires pour un même bien, *via* par exemple une société civile immobilière (SCI) ou un mécanisme de co-acquisition destiné à faciliter la constitution d'un apport par exemple), propriété démembrée (par exemple, entre usufruitier et nu-propriétaire), propriété temporaire (dans le cadre d'un bail emphytéotique), viager (achat d'un bien contre le versement d'une rente viagère). **Nous avons analysé dans la première partie de ce rapport le faible développement de ces formes alternatives de propriété chez les ménages des classes moyennes, compte-tenu de la dimension symbolique que la « pleine propriété » revêt en France : une évolution d'ordre culturel semble indispensable.** En effet ces formes alternatives ou hybrides de propriété présentent plusieurs avantages : elles sont souvent moins onéreuses, notamment parce qu'elles ne requièrent pas d'apport personnel (exemple de la propriété progressive ou temporaire) ; elles répondent à l'objectif de sécurisation des classes moyennes, car elles peuvent être assorties de garanties de relogement ou de rachat au même prix<sup>186</sup> ; elles permettent de se constituer un patrimoine financier, en évitant des loyers « improductifs » du point de vue du locataire – au sens où ils profitent à un tiers. En somme, si les formes alternatives de propriété ne sont pas affectées de la totalité des éléments symboliques – et des attributs attachés à la propriété – elles en présentent l'essentiel des avantages matériels et d'usage, à l'exception de la possibilité de transmission du bien qui n'est pas toujours garantie (notamment dans le cas de la propriété temporaire).

<sup>185</sup> Ces contrats peuvent être soutenus, sous condition de revenus des bénéficiaires, par un PSLA assorti d'aides publiques avantageuses (cf. première partie).

<sup>186</sup> Dans le cas du PSLA.

**Ces formes alternatives de propriété présentent également de nombreux avantages pour les collectivités territoriales et pour les bailleurs sociaux**, car elles peuvent leur permettre de conserver une maîtrise foncière tout en valorisant le foncier, notamment pour des opérations de construction de logements. Le présent rapport a en particulier choisi de s'intéresser aux instruments du bail réel solidaire (BRS) pour le logement social et du bail emphytéotique pour les collectivités ; ce dernier pouvant représenter un outil particulièrement pertinent pour mettre en œuvre une stratégie de mobilisation et de valorisation foncière (voir les propositions n° 1 à 4).

- a. La promotion de formes innovantes et alternatives à la propriété permettrait de faciliter l'accession à moindre coût pour les classes moyennes

**Les dispositifs reposant sur le démembrement de propriété ou la dissociation du foncier et du bâti semblent particulièrement prometteurs afin d'offrir une alternative à l'acquisition en « pleine propriété »**. Le démembrement de la propriété (usufruit et nue-propriété) vise généralement à répondre à des situations familiales ou patrimoniales spécifiques : donation, décès et succession, partage des biens, ou encore financement d'un investissement. Dans ce schéma, la propriété se divise ou mieux, se décompose : ce type de montage juridique et fiscal permet ainsi, au-delà de ces situations spécifiques, l'accession sans aide publique de ménages ne disposant pas de revenus suffisants pour acquérir en totalité un bien de qualité équivalente ; la possibilité d'acquérir le complément (nue-propriété, quote-part de la valeur du logement) ou de céder la part acquise donne ainsi une grande flexibilité à ces montages.

**Plusieurs initiatives privées s'appuyant sur des schémas innovants sont intervenues dans les années récentes**. Depuis 2020, la *start-up* Virgil co-investit auprès de ménages acquéreurs en échange de la

détention d'une partie du bien, récupérée au moment du rachat ou de la revente<sup>187</sup>. Le schéma proposé par Neoproprio s'appuie quant à lui sur un bail emphytéotique<sup>188</sup> : le fonds achète l'appartement auprès du promoteur sélectionné par le ménage ; il lui en cède la propriété temporaire *via* un bail emphytéotique d'une durée de 25 ans ; le ménage verse un premier montant de 50 % de la valeur du bien, qui peut être financée à crédit auprès d'une banque partenaire ; chaque année pendant 25 ans, le ménage s'acquitte d'une redevance auprès du fonds immobilier égale à 1,2 % de la valeur initiale du bien ; au terme des 25 ans, il est possible de devenir propriétaire des 50 % restants par activation de l'option d'achat auprès du fonds. **Dans ces deux cas, la viabilité du dispositif repose sur la présence et l'accompagnement d'acteurs financiers prêts à investir à long terme**, alors que la présence des investisseurs institutionnels dans le secteur du logement est structurellement faible en France.

**La promotion de ces dispositifs doit néanmoins s'appuyer sur une déconstruction des idées reçues sur la propriété dissociée ou démembrée, qui doit pouvoir être affectée de valeurs et de représentations positives (flexibilité, mieux se loger pour un moindre coût et plus de sécurité que le locatif)**. Ce dispositif cible en effet les ménages désirant sortir d'un schéma locatif, et qui perçoivent des revenus stables mais insuffisants pour accéder à la pleine propriété de leur logement dans le quartier qu'ils désirent, faute d'apport et de capacité d'emprunt suffisants. Il concerne essentiellement les zones tendues, où une alternative peut être proposée dans le choix binaire entre la location classique (qui n'est pas toujours le meilleur choix financier à long terme) et la propriété (qui peut être trop chère, mais qui permet de constituer un patrimoine financier – notamment pour anticiper la retraite). Ces schémas présentent un intérêt clair du point de vue des promoteurs, dans la mesure où ils permettent de rehausser dans leurs programmes

<sup>187</sup> <https://www.wearevirgil.com/comment-ca-marche>.

<sup>188</sup> <https://www.neoproprio.fr/comment-ca-marche>.

la part de « logement abordable » sans augmenter le nombre de logements sociaux, qui sont moins rentables pour eux ; en outre, l'attractivité des prix de logements vendus en démembrement de propriété peut permettre d'attirer de nouveaux publics sur ces lots. Les principaux inconvénients de la propriété démembrée sont l'absence de possibilité de transmettre le bien sans le racheter (cf. *supra*), la difficulté d'attirer des investisseurs institutionnels qui apportent un soutien financier, et enfin la complexité du montage, qui peut être perçue comme un frein à l'accessibilité du dispositif.

**Face à la complexité que l'on attribue encore au démembrement et aux enjeux de transmission anticipée, il pourrait être proposé de créer un usufruit dépourvu de caractère viager, ce qui nécessite l'intervention du législateur.** L'article 617 du Code civil, qui règle l'usufruit en matière de droit d'usage et d'habitation, dispose que ce dernier s'éteint essentiellement par la mort de l'usufruitier ou par l'expiration du temps pour lequel il a été accordé<sup>189</sup>. L'usufruit étant constitué de manière absolue, il ne peut pas être « détaché » de son titulaire, ce qui crée un enjeu de transmission car il est intrinsèquement lié à la (durée de) vie de son titulaire. Dans le cas où le nu-proprétaire est une personne morale, l'usufruit ne peut durer plus de trente ans. L'usufruit s'éteint alors, pour l'acquéreur particulier (dans le schéma de Neoproprio par exemple), soit par le décès dudit particulier (il est alors un droit viager), soit par l'extinction de la durée du démembrement (usufruit temporaire). Instituer un usufruit dépourvu de caractère viager, ce qui nécessiterait l'intervention du législateur, permettrait d'apporter de la souplesse et la possibilité pour les parties intervenant au démembrement de déterminer plus librement la situation contractuelle dans laquelle ils souhaitent s'inscrire. En pratique, les parties devraient pouvoir, par une clause claire et précise, écarter conventionnellement cette

<sup>189</sup> « L'usufruit s'éteint : par la mort de l'usufruitier ; par l'expiration du temps pour lequel il a été accordé ; par la consolidation ou la réunion sur la même tête, des deux qualités d'usufruitier et de propriétaire ; par le non-usage du droit pendant trente ans ; par la perte totale de la chose sur laquelle l'usufruit est établi. ».

caractéristique essentielle de l’usufruit : ce dernier deviendrait alors transmissible à titre gratuit ou onéreux, pour la durée restant à courir au jour de la transmission.

**S’agissant du frein relatif à l’investissement d’acteurs institutionnels (banques, assurances), il renvoie à la problématique plus générale de la faible présence de ces derniers dans le secteur résidentiel**

qui s’explique par des raisons historiques et de marché. Un premier élément d’explication est le développement du modèle de vente en état futur d’achèvement (VEFA), qui ne rend pas nécessaire l’avancement de fonds par un acteur tiers ; les particuliers, plutôt que les institutionnels, ont également été incités à investir dans le logement, *via* l’ensemble des dépenses fiscales (Pinel, Borloo, etc.) évoquées en deuxième partie ; à rebours, les investisseurs institutionnels, dont l’investissement dans le logement est pourtant soutenu depuis 2003 par une importante dépense fiscale, le régime SIIC (sociétés d’investissements immobiliers cotées) pour les foncières cotées, sont en pratique davantage incités à investir dans des actifs tertiaires. Le régime SIIC favorise l’investissement dans l’immobilier locatif par une exonération totale sur l’imposition sur les sociétés qui évite aux investisseurs une double imposition au titre de l’IS et sur les dividendes pour les investisseurs : il est conditionné à des obligations de distribution de dividendes (95 % des revenus locatifs). La situation actuelle du marché tertiaire (en particulier de l’immobilier de bureaux) pourrait pourtant engager les investisseurs institutionnels à rediriger leurs fonds vers le logement plutôt que l’immobilier tertiaire : **pour cela, un élément d’incitation pourrait être de conditionner le régime SIIC pour les foncières cotées, dont le coût net pour l’État est de 485 M€ selon la Cour des comptes en 2024 (contre 814 en 2023)<sup>190</sup>, à une certaine quote-part d’investissement dans des actifs de logement, par exemple 20 % de l’actif immobilier. À défaut, la suppression de ce régime, dont l’utilité économique reste à démontrer, pourrait être envisagée dans le cadre d’une revue de dépenses.**

<sup>190</sup> Cour des comptes, *Analyse de l’exécution budgétaire 2024 – dépenses fiscales avril 2025*.

## Proposition n° 6

**Promouvoir les dispositifs innovants d'accèsion hybride à la propriété via le démembrement de propriété en facilitant la transmission de l'usufruit et en incitant les investisseurs institutionnels à soutenir ce type de schémas.**

- **Instaurer la possibilité d'un usufruit dépourvu de caractère viager** dans le cas d'un démembrement de propriété. Cette évolution requiert une modification du code civil;
- **Mobiliser les investisseurs institutionnels** pour l'investissement dans ce type de schémas, ce qui peut passer par la mise en œuvre de la proposition n° 8 ou encore la création d'un fonds d'investisseurs institutionnels bénéficiant, par exemple, d'une labellisation.

## Proposition n° 7

**Afin de renforcer le soutien des investisseurs institutionnels au secteur du logement, conditionner le régime SIIC pour les foncières cotées à l'investissement dans des actifs de logement.**

**Conditionner le régime SIIC à une part minimum d'investissement en logement**, alors que l'essentiel des actifs immobiliers des foncières cotées sont aujourd'hui des actifs tertiaires.

d. La montée en puissance d'instruments innovants s'inspirant du viager pourrait permettre de renforcer la solidarité intergénérationnelle

**Le vieillissement de la population crée des besoins de financement importants, qui pourraient en partie être anticipés par la mobilisation du patrimoine des personnes âgées.** Le rapport Pirès-Beaune<sup>191</sup> estime que le nombre de personnes en perte d'autonomie serait de 2,2 millions à horizon 2050, contre 1,3 million en 2017. Les contraintes sur les finances publiques vont rendre très difficile la mobilisation des moyens nécessaires pour assurer la prise en charge de cette dépendance, alors que parallèlement l'acceptabilité et la pertinence de nouveaux prélèvements, publics ou privés, est très faible. Cette impasse doit conduire à mieux identifier les gisements de financement de leur dépendance par les personnes âgées elles-mêmes, *via* en particulier la mobilisation de leur patrimoine mobilier et immobilier<sup>192</sup>. **Il semble en particulier possible de connecter cet enjeu avec celui de l'accession à la propriété pour les classes moyennes,** *via* des dispositifs comme le viager qui permettent à la fois à des ménages d'accéder à la propriété et à des personnes âgées de disposer d'une nouvelle source de revenus.

**Le viager est une technique éprouvée de mobilisation du patrimoine immobilier, mais le nombre de transactions (entre 2 000 et 6 000 par an), par ailleurs très localisées en zones tendues, ne lui permet pas aujourd'hui d'avoir un effet dimensionnant pour les classes moyennes.** Il existe deux différents types de viager, le viager occupé, dans lequel le vendeur cède son bien à l'acquéreur mais conserve son droit d'usage et d'habitation, et le viager libre, dans lequel le vendeur cède son bien (usufruit et nue-propriété) à l'acquéreur qui peut l'occuper

<sup>191</sup> Rapport sur le reste à charge en Ehpad remis par Christine Pirès-Beaune à la Première ministre en juillet 2023.

<sup>192</sup> Nous avons montré dans la première partie de ce rapport que la part de ménages propriétaires de leur logement augmente avec l'âge, de la même manière que le taux d'épargne augmente avec l'âge (il est de 25 % pour les 70 ans et plus contre moins de 9 % pour les moins de 40 ans).

et le louer dès la signature de l'acte de vente. Le vendeur bénéficie dans les deux cas d'une rente à vie (le cas échéant accompagnée d'un « bouquet », montant versé à l'achat), dont le régime fiscal est avantageux<sup>193</sup>. Un autre outil est le prêt viager hypothécaire (PVH), prêt octroyé par une banque en contrepartie d'une hypothèque sur un logement destiné à l'habitation. Le PVH est une combinaison de la vente en viager et du prêt hypothécaire, dans lequel le bénéficiaire n'a pas toujours d'obligation de remboursement de son vivant, la banque se rémunérant principalement sur la mutation. Le PVH peut notamment permettre de réaliser des travaux ou de financer un placement en établissement.

**Les freins au développement du viager sont de nature psychologique (celui-ci pouvant être assimilé à un « pari sur la mort ») mais aussi de nature financière**, dans le cas où la date de libération du bien serait plus tardive qu'anticipé. Le développement des fonds viagers mutualisés, qui rassemblent au sein d'un parc des biens vendus en viager, peut répondre au risque financier : l'achat s'effectue avec décote<sup>194</sup>, et le risque financier est mutualisé au niveau du fonds. En pratique, ces fonds restent cependant très peu nombreux : en effet les transactions sont plus longues et complexes (donc chères), et les seniors réticents à s'engager dans de telles transactions pour des raisons psychologiques et symboliques, ce qui limite le parc disponible. En outre, les fonds viagers mutualisés acquièrent essentiellement des biens en viager occupé, le viager libre offrant une décote moindre (le vendeur quittant son bien), et impliquant davantage de coûts de gestion pour le fonds. S'agissant des PVH, le nombre de banques proposant leur distribution est limité, compte tenu de l'expertise nécessaire pour en gérer la technicité et le risque<sup>195</sup>.

<sup>193</sup> La rente viagère est soumise à l'impôt sur le revenu mais bénéficie d'un abattement dont le montant varie selon l'âge du vendeur.

<sup>194</sup> Dans ce schéma, l'acquéreur ne s'acquitte pas de la rente viagère, qui est versée par le professionnel ; la totalité du prix (bouquet) est versée avant l'acquisition du bien.

<sup>195</sup> Plusieurs risques se cumulent pour ces produits : la date de la mutation n'est, par principe, pas connue, ce qui requiert une massification du dispositif pour être en mesure de limiter le risque ; en cas de baisse des prix de l'immobilier, la banque peut perdre de l'argent ; les biens anciens peuvent enfin se dégrader, réduisant leur valeur de revente. Par ailleurs les charges de gestion sont importantes.

**Le soutien au développement du viager peut jouer un rôle déterminant pour le financement du vieillissement de la population, tout en facilitant l'accès à la propriété des classes moyennes.**

Des modifications de nature législative ou réglementaire pourraient être introduites afin de simplifier et clarifier le statut des fonds viagers mutualisés ainsi que leur fiscalité ; un dialogue de place sur ce sujet pourrait permettre de mieux identifier les obstacles à leur développement. La mobilisation d'acteurs institutionnels, y compris publics, en amorce, soutien ou garantie de ces fonds pourrait également être étudiée. **Cependant le principal obstacle au développement du viager reste la communication autour de ce produit, à la fois auprès des potentiels vendeurs et des possibles acquéreurs.** En particulier, les avantages fiscaux d'une vente en viager libre, plutôt qu'une mutation simple, sont souvent méconnus (en particulier l'abattement sur la fiscalité sur la rente viagère). Pour y remédier, le viager pourrait être proposé plus systématiquement aux seniors, notamment dans le cas d'une situation de dépendance ; cela passe par un meilleur accompagnement de ces publics, par exemple lors d'un placement en établissement, ou au moment de la préparation d'une succession. Les notaires pourraient notamment être sensibilisés sur cet enjeu, afin de faire valoir cette opportunité à leurs clients. L'amélioration de l'image du viager pourrait également passer par l'attribution de labels d'investissements socialement responsables aux fonds viagers mutualisés, à l'exemple du label ISR. Le viager peut en effet apporter une contribution déterminante pour la solvabilisation de seniors aux ressources potentiellement réduites.

## Proposition n° 8

**Faire monter en puissance le produit de viager en soutenant le développement des fonds viagers mutualisés et en proposant plus systématiquement le viager comme outil de solvabilisation des personnes âgées.**

- **Lancer un dialogue de place** pour étudier les possibilités d'amélioration du cadre réglementaire des fonds viagers, par exemple par la création d'un label ou l'introduction d'une catégorie spécifique de fonds dans la réglementation.
- **Faciliter l'introduction du viager dans les labels d'investissement socialement responsables**, à l'image d'ISR ou SFDR (ce qui pourrait requérir des discussions au niveau européen).
- **Proposer plus systématiquement la souscription d'un viager libre ou occupé** dans des situations de prise en charge de seniors impliquant une forte mobilisation de leurs ressources financières (par exemple lors d'un placement en établissement), en rappelant notamment les avantages fiscaux du viager libre.
- **Inciter les collectivités territoriales à promouvoir le viager libre** en comptabilisant les biens vendus en viager libre au sein des quotas SRU, sous condition de ressources de l'acheteur, d'engagement de durée d'occupation (par exemple, 6 ans) et de conventionnement (avec l'Anah ou une autre entité).

**Dans une logique de solidarité intergénérationnelle, des donations anticipées pourraient également être soutenues via le mécanisme de PVH pour favoriser l'accès à la propriété des jeunes ménages.** Les PVH sont aujourd'hui principalement utilisés pour financer des projets (par exemple, travaux d'adaptation du logement) compléter les revenus d'une retraite ainsi que pour aider financièrement des

proches. Le nombre de PVH par an n'est pas disponible dans les données publiques mais ce produit est encore confidentiel et peu distribué en France. La présente proposition confirmerait la vocation de solidarité intergénérationnelle du PVH en en faisant un outil de transmission de fonds à ses petits-enfants ou à ses enfants, dans l'objectif de constituer ces fonds comme apport personnel pour leur achat immobilier. Le senior emprunterait ce montant auprès de la banque, en mettant son bien immobilier en hypothèque, permettant à ses héritiers de devenir eux-mêmes propriétaires. Afin de rendre ce schéma attractif, ce prêt, sous réserve d'un investissement dans une résidence principale, et sous conditions de ressources (afin de viser les classes moyennes), devrait ne pas être considéré comme une donation et être déduit des droits de succession. Une garantie publique partielle<sup>196</sup> du PVH pourrait également être mobilisée pour limiter le risque encouru par la banque sur ce type de produits.

## Proposition n° 9

**Créer un « Prêt viager hypothécaire Transmission Accession » facilitant le soutien d'un senior à la constitution de l'apport d'un jeune ménage.**

- **Les paramètres d'une telle mesure doivent être précisés** en fonction de son impact budgétaire mais les éléments suivants pourraient être retenus en hypothèse d'entrée : éligibilité des bénéficiaires jusqu'au 8<sup>e</sup> décile de revenus ; exonération partielle ou complète de droits de succession sur ce prêt ; introduction d'une garantie partielle publique afin de limiter le risque afférent au PVH Transmission Accession pour la banque.

<sup>196</sup> Cette garantie devrait être partielle (par exemple, 50 % de la valeur du bien) pour éviter tout risque d'aléa moral.

e. La consolidation du dispositif de bail réel solidaire peut être soutenue en raison de l'intérêt qu'il présente à la fois pour les classes moyennes, les bailleurs sociaux et les collectivités locales

**Des actions dédiées devraient cibler le parc social, où l'accès à la propriété pourrait être favorisé à destination des ménages locaux ce qui permettrait à la fois de stabiliser et conforter leur parcours résidentiel en dégageant de nouvelles ressources pour les bailleurs sociaux et en renforçant l'attractivité de certains terri-**

**ritoires.** Les privatisations de logements sociaux pour permettre la reconstitution des fonds propres des bailleurs sociaux sont possibles depuis 1965 ; en 2007, l'Union sociale de l'habitat (USH) avait signé avec l'État un accord fixant un objectif annuel de ventes de 1 % du parc HLM, soit environ 40 000 logements sociaux. L'argument selon lequel la vente d'un logement social permet d'en reconstruire trois nouveaux est souvent avancé ; il suppose toutefois, en pratique, que le bailleur dispose de capacités réelles de construction. L'arbitrage entre, d'une part, la garantie de revenus certains, prévisibles sur le long terme, qui résultent de la location d'un logement HLM, et, d'autre part, la perception immédiate de revenus à réinvestir est ainsi perçue différemment par les bailleurs selon leurs stratégies financières propres<sup>197</sup>. Le nombre de cessions fixé avec l'USH en 2007 est ainsi loin d'être atteint : en 2023, 11 400 logements sociaux ont ainsi été vendus selon les statistiques du ministère de l'aménagement du territoire<sup>198</sup>.

**Il semble ainsi pertinent de proposer de nouvelles formes de cession du patrimoine, s'appuyant notamment sur le modèle récent du bail réel solidaire (BRS) qui pourrait être consolidé.** La loi ALUR (2014) a créé le BRS et les organismes de foncier solidaire (OFS) dont le cadre

<sup>197</sup> Certains ont intégré dans leurs prévisions financières la vente annuelle d'un certain quantum de logements sociaux, à l'image de CDC Habitat qui en vend entre 3000 et 5000 chaque année.

<sup>198</sup> <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/54-millions-de-logements-locatifs-sociaux-en-france-au-1er-janvier-2024?>

juridique et opérationnel est opérationnel depuis 2017. Le BRS permet de dissocier le foncier du bâti afin de réduire le coût d'acquisition d'un logement. L'OFS détient le foncier et le ménage acquéreur, sous condition de revenus<sup>199</sup>, achète la partie bâtie du logement, ce qui représente entre 20 et 40 % d'économie en fonction du secteur géographique (le BRS fait principalement sens en zone tendue, où la part du foncier dans le prix final est la plus importante). Il existe une variété de statuts des OFS (statut privé, organismes coopératifs, groupements d'intérêt public, associatifs, etc.). Le schéma bénéficie d'un soutien public *via* la garantie de rachat du logement par l'OFS et un taux de TVA à 5,5 % sur la construction du logement. Il faut également noter que les logements vendus BRS sont intégrés dans les quotas SRU, en raison notamment de l'encadrement des plus-values réalisées sur la vente des logements acquis en BRS<sup>200</sup> : les prix des logements acquis selon ce dispositif sont ainsi durablement plus faibles que ceux sur le marché privé, ce qui pose de manière particulièrement aiguë la question des conditions de ressources permettant d'y accéder, y compris au moment de la revente du bien.

**Le dispositif de BRS pourrait être consolidé afin de confirmer son positionnement et son attractivité en tant que dispositif d'accès à la propriété abordable, en particulier dans les zones en tension.** L'accès à la propriété en BRS ne représente certes pas une propriété pleine et entière, dans la mesure où, d'une part, le ménage ne possède pas le foncier et, d'autre part, la plus-value réalisable sur la vente de ce bien est encadrée ; ce frein psychologique ou symbolique peut toutefois être relativisé par l'existence d'une propriété pleine et entière sur le bâti. Outre cet élément, certains freins réglementaires peuvent également être relevés : les conditions du BRS peuvent en effet varier sensiblement selon les OFS (fixation du prix de revente, pourcentage

<sup>199</sup> Les plafonds pour l'accès au BRS sont élevés (37 581€ pour une personne seule en zone A bis et B1) et permettent à la quasi-totalité des ménages des classes moyennes d'y accéder.

<sup>200</sup> Lorsque le propriétaire d'un bien en BRS décide de revendre, la plus-value réalisée est limitée par un plafond fixé par la convention du BRS, généralement lié à l'indice du coût de la construction ou à l'évolution de l'inflation.

de décote en cas de rachat par l'OFS, possibilité de louer le bien, etc.); ces différences nuisent à la communication autour du produit, et créent des distorsions sur le marché secondaire (marché de la revente), où tous les vendeurs ne sont pas à égalité. Le modèle des OFS pourrait également être consolidé, alors que leurs statuts et leurs modèles économiques tendent à diverger fortement, ce qui permettrait une meilleure transparence et communication sur le dispositif. Enfin, afin d'éviter des effets inflationnistes d'une large diffusion du BRS, l'encadrement sur les plus-values devrait être maintenu, pour éviter que les aides publiques résultant de la première vente en BRS soient *in fine* captées par des investisseurs privés.

**Le BRS pourrait en outre plus clairement s'affirmer comme la modalité à favoriser pour la vente par des organisme de logement social (OLS) de leurs logements sociaux :** cette forme originale de démembrement permet en effet aux bailleurs sociaux de reconstituer leurs fonds propres, sans pour autant se séparer définitivement de leur patrimoine immobilier; en outre, elle permet d'augmenter le nombre de BRS sur le marché ce qui permet, grâce à l'encadrement des plus-values et du maintien d'une conditionnalité sur les ressources, d'augmenter globalement l'offre d'accession à la propriété disponible.

---

## Proposition n° 10

**Consolider le dispositif du bail réel solidaire pour confirmer son positionnement sur le marché de l'accession à la propriété abordable.**

- **Poursuivre l'harmonisation des contrats de BRS** afin d'éviter les effets de distorsion entre les OFS, d'améliorer la sécurité juridique de ces contrats et de favoriser la communication autour du dispositif.

- **Améliorer la connaissance des OFS** par une mission d'inspection de leur activité afin d'améliorer la transparence du marché (IGF / IGAS / CGEDD).
- **Promouvoir la vente en BRS** de logements sociaux à leurs occupants par les bailleurs, par exemple en prévoyant que le droit de préemption de l'occupant puisse s'exercer aussi dans le cadre de ce contrat plutôt que seulement dans le cas d'une vente classique<sup>201</sup>.

<sup>201</sup> *Sous réserve que le locataire soit effectivement sous les plafonds de ressources permettant d'accéder au BRS. Aujourd'hui, le locataire bénéficie d'une priorité en cas de vente en BRS mais pas d'un droit de préemption (le droit de préemption n'étant en effet pas défini pour la seule propriété du bâti, sauf à ce qu'un règlement ou une convention le prévoie).*

L'Institut Montaigne remercie l'ensemble des personnes ayant contribué à l'élaboration de ce travail :

## COPRÉSIDENTS DU RAPPORT

- **Nicolas Namias**, président du directoire de BPCE
- **Pierre-Jean Meyssan**, premier vice-président du Conseil supérieur du notariat
- **Emmanuel Desmaizières**, directeur général de Bouygues Immobilier

## GROUPE DE TRAVAIL

- **Erwan Le Brasidec**, coordinateur, Institut Montaigne
- **Damien de La Rocque**, rapporteur
- **Marine Bardoux**, rapporteur
- **Lisa Darbois**, directrice des études France (jusqu'à juin 2025)
- **François Devos**, directeur des affaires juridiques et directeur de l'Institut d'études juridiques, Conseil supérieur du notariat (CSN)
- **Thibault Martinerie**, directeur marketing stratégique, Bouygues Immobilier
- **Jonathan Bayol**, conseiller communication exécutive auprès de la présidence du directoire et de la direction de la communication, Groupe BPCE
- **Audrey Adnot**, directrice Financement BtoC, Groupe BPCE

## PERSONNES AUDITIONNÉES ET MEMBRES DES ATELIERS DE TRAVAIL

- **Benoist Apparu**, maire de Châlons-en-Champagne, ancien ministre du Logement
- **Maya Atig**, directrice générale de la Fédération bancaire française
- **Nadia Bouyer**, directrice générale du Groupe Action Logement (Action Logement Services)
- **Arnaud Brennetot**, professeur de géographie à l'Université de Rouen Normandie
- **Pierre Bocquet**, directeur du département « Banque de détail et Banque à distance », Fédération bancaire française
- **Guillaume Caline**, directeur Enjeux publics et opinion, Verian
- **Sébastien Céléri**, conseiller national de l'Ordre des architectes
- **Manuel Colleaux**, ex directeur général adjoint Logement d'Altarea
- **Guillaume Decroix**, sous-directeur de l'administration et de la valorisation de l'immobilier de l'État, Direction de l'immobilier de l'État
- **Corinne Demey**, directrice des études prospectives, Leroy Merlin France
- **Édouard Dequecker**, professeur-titulaire de la Chaire d'Économie urbaine de l'ESSEC
- **Valérie Dreux**, chargée de mission, département « Banque de détail et Banque à distance », Fédération bancaire française
- **Jean-Claude Driant**, professeur émérite à l'École d'urbanisme de Paris
- **Jildaz Ecolan**, chargé de mission « logement » à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) ; pilote de la mission interministérielle d'accès au logement des agents publics de l'État
- **Gilbert Emont**, *Senior Advisor*, IEIF, directeur émérite de l'Institut Palladio
- **Christine Françoise**, relations presse, Groupe BPCE
- **Simon Goudiard**, directeur de l'Office foncier solidaire des Yvelines

- **Thibaud Grenez**, responsable Influence et partenariats, Axa France
- **Sylvain Grisot**, urbaniste, fondateur de l'agence d'urbanisme circulaire dixit.net
- **Philippe Guérand**, président de SIER Constructeur
- **Isabelle Laudier**, responsable de l'Institut pour la Recherche du groupe Caisse des Dépôts
- **Pierre Le Pahun**, *Senior Advisor*, Yours
- **Vincent Le Rouzic**, directeur de projet stratégie et innovation chez EpaMarne-EpaFrance.
- **François Lefebvre**, directeur général adjoint, en charge des départements « Banque de détail et Banque à distance », « Numérique, paiements et résilience opérationnelle » et « Juridique & conformité », Fédération bancaire française
- **Guillaume Lecuivre**, directeur général de CDC Habitat
- **Raphaël Leonetti**, notaire associé, responsable du Lab, Cheuvreux
- **Xavier Lépine**, président, Société des Nouveaux Propriétaires (néoproprio)
- **Laurence Leguil**, ancienne seconde vice-présidente du CSN
- **Romain Lucazeau**, consultant
- **Pierre Madec**, Économiste à l'OFCE
- **François-Xavier Oliveau**, essayiste et dirigeant de sociétés, auteur du rapport « Le logement pour tous », Génération Libre
- **Christine Passeman**, responsable Affaires publiques, Crédits et Politique du logement, Groupe BPCE
- **André Quaderi**, professeur des universités, UCA, psychothérapeute EMDR, spécialiste du vieillissement
- **Boris Ravignon**, maire de Charleville-Mézières et président-exécutif, ADEME
- **Léo Roesch**, AXA France
- **Frédéric Roussel**, directeur général de l'Association notariale de conseil & président de l'OFMSL
- **Claudia Senik**, professeure à Sorbonne Université et PSE, directrice du Cepremap

- **Alain Tourdjman**, directeur des Études économiques et de la Prospective, Groupe BPCE
- **Dominique Trancard**, *Partner* (Conseil en stratégie), Arthur D. Little Paris
- **Samuel Tual**, président du Groupe Actual et Vice-président, MEDEF (France)
- **Pierre-Alain Vielvoye**, président ADEO
- **Mathieu de Vlieger**, responsable des affaires publiques CNOA
- **Marion Waller**, directrice générale, Pavillon de l’Arsenal (Paris)

Le groupe de travail remercie également **Marie-Pierre de Baillencourt**, directrice générale de l’Institut Montaigne, ainsi que l’ensemble des équipes de l’Institut Montaigne, et particulièrement, pour leur investissement au cours de l’élaboration de ce rapport, et dans l’ordre alphabétique, **Inès Sepulveda**, **Arsène Vassy** et **Lou Vincent**.



# Retrouvez nos autres notes et rapports sur les mêmes sujets :

## Classes moyennes

- **Classes moyennes : l'équilibre perdu ?**  
(Note d'enjeux • Janvier 2024)
- **Classes moyennes : à la porte du logement social**  
(Note d'éclairage • Mai 2024)

## Nouvelles technologies

- **Infrastructures numériques : un plan décisif**  
(Rapport • Mars 2025)
- **Quantique : vers une logique de marché**  
(Note d'action • Octobre 2024)

## Éducation et travail

- **Les jeunes et le travail : aspirations désillusions des 16-30 ans**  
(Opération spéciale • Avril 2025)
- **Mathématiques à l'école, résoudre l'équation**  
(Note d'action • Septembre 2024)
- **École : où concentrer nos efforts ?**  
(Note d'enjeux • Septembre 2023)

## Compétitivité économique

- **Forger l'industrie post-carbone : comparatif Europe-Asie**  
(Rapport • Octobre 2024)
- **Énergie : des atouts à valoriser**  
(Note d'éclairage • Février 2024)

L'ensemble de nos travaux et publications est disponible sur notre site [institutmontaigne.org](https://institutmontaigne.org)

## Président

**Henri de Castries** Président, Institut Montaigne

## Membres

**Emmanuelle Barbara** *Senior Partner*, August Debozy

**Laurence Boone** Directrice France, Banco Santander BSCH

**Jean-Pierre Clamadiu** Président du Conseil d'Administration, ENGIE

**Paul Hermelin** Président du Conseil d'administration, Capgemini

**Marwan Lahoud** Directeur général délégué de Tikehau Capital,  
Président du Private Equity

**Natalie Rastoin** Présidente, Polytane ; *Senior Advisor*, WPP

**Antoine de Saint-Affrique** Directeur général, Danone SA

**Jean-Dominique Senard** Président du Conseil d'administration,  
Groupe Renault

**Arnaud Vaissié** Président-directeur général, International SOS

**Natacha Valla** Économiste ; doyenne de l'École de Management  
et d'Innovation, Sciences Po

**Florence Verzelen** Directrice générale adjointe, Dassault Systèmes

**Philippe Wahl** Président-directeur général, Groupe La Poste

## Président d'honneur

**Claude Bébéar** Fondateur et président d'honneur, AXA



Institut Montaigne  
59 rue La Boétie, 75008 Paris  
Tél. +33 (0)1 53 89 05 60  
[institutmontaigne.org](http://institutmontaigne.org)

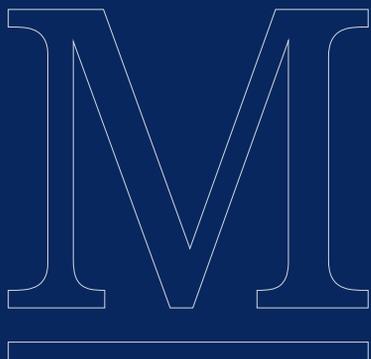
Imprimé en France  
Dépôt légal : août 2025  
ISSN : 1771-6764

ABB France	Conseil supérieur du notariat	Intuitive Surgical	PwC France & Maghreb
AbbVie	D'Angelin & Co.Ltd	Ionis Education Group	Qualisocial
Accenture	Dassault Systèmes	iQo	Raise
Accor	Delair	ISRP	Renault
Accuracy	Deloitte	Jeanet Associés	Ricol Lasteyrie
Actual Group	Domia Group	Johnson & Johnson	Rivolier
Adeo	Edenred	Jolt Capital	Roche
ADIT	EDF	Katalyse	Roche Diagnostics
Air Liquide	EDHEC Business School	Kea	Rokos Capital Management
Allianz	Edmond de Rothschild	KPMG S.A.	Rothschild & Co
Amazon	Ekimetrics France	Kyndryl	RTE
Amundi	Engie	La Banque Postale	Safran
Antidox	EQT	La Compagnie	Sanofi
Antin	ESL Rivington	Fruitière	SAP France
Infrastructure	Eurogroup	LCH SA	Schneider Electric
Partners	Euroconsulting	Lenovo ISG	Servier
ArchiMed	FGS Global	Linedata Services	SGS
Ardian	Forvis Mazars	Lloyds Europe	SIER Constructeur
Arquus	Gide Loyrette Nouel	L'Oréal	SNCF
Arthur D. Little	Gigalis	LVMH	SNCF Réseau
August Debouzy	Google	M.Charraire	Sodexo
AXA	Groupama	MACSF	SUEZ
AXA IARD	Groupe Bel	Média- Participations	Synergie
A&O Shearman Bain & Company France	Groupe Berkem	Mediobanca	Teneo
BearingPoint	Groupe BPCE	Mercer	The Boston Consulting Group
Bessé	Groupe M6	Meridiam	Tilder
BNP Paribas	Groupe Orange	Microsoft France	Tofane
Bolloré	Hameur et Cie	Mistertemp'	TotalEnergies
Bouygues	Henner	Mitsubishi France S.A.S	TP ICAP
Bristol Myers Squibb	Hitachi Energy France	Moody's France	Transformation Factory
Brousse Vergez Brunswick	Hogan Lovells	Morgan Stanley	Unicancer
Capgemini	Howden	Natural Grass	Veolia
Capital Group	HSBC Continental Europe	Naval Group	Verian
CAREIT	IBM France	Nestlé	Verlingue
Carrefour	IFPASS	OCIRP	VINCI
CEO2CEO	Incyte Biosciences France	ODDO BHF	Vivendi
Consulting	Inkarn	Ondra Partners	Vodafone Group
Chubb	Institut Mérieux	Orano	Wavestone
CIS	International SOS	PAI Partners	White & Case
Clariane	Interparfums	Pelham Media	Willis Towers
Clifford Chance		Pergamon	Watson France
CNP Assurances		Polytane	Zurich
Cohen Amir-Aslani		Publicis	

La crise du logement fracture la promesse d'ascension des classes moyennes. En s'inscrivant dans la série d'études de l'Institut Montaigne consacrées à cette classe sociale aux contours parfois abscons, ce rapport met en lumière la dissonance entre leur aspiration intacte à devenir propriétaires et un marché du logement grippé.

Au terme d'une démarche conduite par une coprésidence tripartite composée de Bouygues Immobilier, du Conseil supérieur du notariat et du Groupe BPCE, cette étude réunit trois visions complémentaires du secteur et offre une analyse à 360 degrés. Elle s'appuie également sur de nombreuses auditions de spécialistes du secteur afin d'offrir une approche historique et sociologique des classes moyennes, de leur lien à la propriété, mais aussi de la vieillesse, tout en proposant des solutions adaptées à la crise du secteur.

Ce rapport trace ainsi une feuille de route pragmatique : mobiliser plus efficacement le foncier, alléger le coût des transactions et promouvoir des formes de propriété plus flexibles, afin de restaurer le pouvoir d'achat immobilier des classes moyennes, de réinventer le parcours résidentiel et de raviver une ambition collective.



10 €

ISSN : 1771-6764

RAP2508-01