INSTITUT
MONTAIGNE

Logement : rebâtir nos ambitions

NOTE FÉVRIER 2022

Think tank indépendant créé en 2000, l'Institut Montaigne est une plateforme de réflexion, de propositions et d'expérimentations consacrée aux politiques publiques en France et en Europe. À travers ses publications et les événements qu'il organise, il souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique avec une approche transpartisane. Ses travaux sont le fruit d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique, ouverte sur les comparaisons internationales. Association à but non lucratif, l'Institut Montaigne réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des personnalités issues d'horizons divers. Ses financements sont exclusivement privés, aucune contribution n'excédant 1,5 % d'un budget annuel de 6,5 millions d'euros.

INSTITUT
MONTAIGNE

Logement : rebâtir nos ambitions

NOTE – FÉVRIER 2022

Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance

TABLE DES MATIÈRES

Liste des propositions **6**

Introduction **8**

I. Pour une adaptation de la politique du logement aux spécificités des territoires **11**

II. Pour une politique du logement plus efficace et moins coûteuse pour les finances publiques **26**

III. Pour un renforcement des évolutions à l'œuvre dans le champ du logement social **36**

IV. Pour un financement massif de la rénovation énergétique des bâtiments **42**

Annexe **45**

Remerciements **47**

LISTE DES PROPOSITIONS

PROPOSITION n° 1

Accorder aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) un rôle de « chef de file » en matière de logement.

PROPOSITION n° 2

Mettre en place un mécanisme de contractualisation entre l'État et les intercommunalités en vue notamment de définir le cadre de la politique du logement à l'échelle du bassin de vie.

PROPOSITION n° 3

Rendre obligatoire les plans locaux d'urbanisme à l'échelle intercommunale.

PROPOSITION n° 4

Transférer la délivrance des permis de construire aux intercommunalités.

PROPOSITION n° 5

Faire du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires un outil de planification de la politique du logement à l'échelle de chaque région.

PROPOSITION n° 6

Acter l'extinction du dispositif Pinel après 2024.

PROPOSITION n° 7

D'ici 2024 et la fin du dispositif Pinel, initier une réflexion sur l'opportunité de définir un régime pérenne pour les investisseurs particuliers, à l'image d'un « statut » du bailleur privé.

PROPOSITION n° 8

Simplifier le cadre juridique en limitant le recours à de nouveaux textes législatifs et en instituant une procédure de déclassement des dispositions de nature réglementaire dans la partie législative du code de la construction et de l'habitation.

PROPOSITION n° 9

Mettre fin aux dispositifs d'encadrement des loyers à tout le moins lors de la conclusion d'un nouveau bail.

PROPOSITION n° 10

Initier en début de quinquennat une réflexion d'ensemble sur ce qu'est le logement social en France, sa vocation et les publics auxquels il doit s'adresser.

PROPOSITION n° 11

Évaluer, au moins dans les zones tendues, l'opportunité de recourir à des contrats de bail à durée déterminée dans le parc social afin d'accroître la mobilité résidentielle.

PROPOSITION n° 12

Évaluer l'opportunité de recourir largement au bail réel solidaire dans les zones tendues au-delà du seul champ du logement social.

INTRODUCTION

En 2015, l'Institut Montaigne a publié un rapport intitulé « Politique du logement : faire sauter les verrous »[1]. À l'origine de ce travail se trouvait le constat suivant : la politique du logement, qui correspond à une préoccupation majeure de nos concitoyens, fait l'objet d'une attention constante de la part des pouvoirs publics. Pourtant, les résultats ne sont pas toujours à la hauteur des moyens mis en œuvre et du besoin à satisfaire.

Au cours des six dernières années, le logement s'est profondément transformé. Du mouvement de consolidation parmi les bailleurs sociaux au retour des investisseurs institutionnels, de la prise en compte croissante des enjeux environnementaux aux aspirations nouvelles nées de l'épidémie de Covid-19, la situation a connu des évolutions notables par rapport à ce qui prévalait en 2015.

Par-delà les apparences, certaines lignes de force sont plus que jamais d'actualité. Comme en 2015, l'impérieuse nécessité de répondre à la demande croissante de logements se heurte à une réduction continue du nombre de permis de construire[2].

La question du coût des politiques du logement, à l'heure où l'effort de redressement de nos comptes publics paraît indispensable, se pose avec une acuité nouvelle. Représentant près de 38 Md€ en 2020, les dépenses publiques en la matière peinent à répondre aux besoins exprimés dans les zones tendues. Dès 2015, l'Institut Montaigne avait ainsi attiré l'attention sur les limites des dépenses fiscales de soutien à l'investissement locatif des particuliers. Six ans plus tard, ce constat apparaît toujours d'actualité.

Comme en 2015, le renforcement de la territorialisation des politiques de logement est une nécessité. La fixation d'objectifs de construction à l'échelle nationale est inadaptée aux dynamiques territoriales et aux besoins qui en résultent. Adapter la réponse publique aux enjeux de chaque territoire n'est pas facile. Cela n'implique pas pour autant une réforme profonde de nos institutions. Le cadre juridique né des différentes lois de décentralisation permettrait, au moins dans un premier temps, de gravir la marche qui s'impose.

1 « Politique du logement : faire sauter les verrous », juillet 2015.
2 381 600 permis de construire ont été délivrés en 2020. Au-delà de l'explication tirée de la crise sanitaire, la baisse est constante depuis 2017 (493 000 permis octroyés cette année-là).

Dans le champ du logement social, les réformes ont été nombreuses depuis le premier rapport. Celles-ci semblent aller dans la bonne direction. À l'aube du prochain quinquennat, une question essentielle mérite toutefois d'être posée. Cette question, c'est celle des publics auxquels le logement social doit s'adresser. Malgré ses avantages, notre modèle généraliste poursuit aujourd'hui une multiplicité d'objectifs. Les plus démunis, pourtant au cœur de la mission d'intérêt général du logement social, y accèdent de plus en plus difficilement. Le quinquennat qui débutera au printemps 2022 pourrait être l'occasion d'initier une réflexion d'ensemble sur ses finalités et, plus largement, sur ce qu'est la mixité sociale et les conditions pour y parvenir à l'heure où notre société apparaît de plus en plus fragmentée.

Cette note ne prétend pas à l'exhaustivité. Certains sujets, tel le financement de la rénovation énergétique, ont fait l'objet de travaux récents. Les propositions qui en résultent, à l'image du « prêt avance mutation + »[3], pourraient permettre de mobiliser globalement les capitaux nécessaires estimés à environ 30 Md€[4]. Le changement des règles de vote dans les copropriétés devrait également permettre d'avancer dans ce domaine. Seul le temps nous donnera le recul nécessaire pour apprécier l'efficacité de ces nouveaux outils.

Par ailleurs, la loi Climat et Résilience de 2021 fixe l'objectif de Zéro Artificialisation Nette à l'horizon 2050, ce qui conduit les élus à repenser l'aménagement urbain à la lumière de la nécessité de préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers. La prise en compte des enjeux climatiques implique d'adopter une vision nouvelle de la manière dont est habité l'espace. Les villes sont amenées à se densifier, et au-delà d'une contrainte d'aménagement, c'est un réel enjeu de société et d'acceptabilité sociale et culturelle qui se pose avec une acuité nouvelle : comment répondre à la fois à une demande de logement croissante et à un objectif de lutte contre l'étalement urbain ? Comment repenser l'aménagement de nos territoires en s'adaptant aux transitions à la fois environnementales, sociétales et culturelles, dans un contexte récent marqué par la crise sanitaire et des modes de vie changeants ?

Trop souvent le sujet du logement est laissé aux seuls spécialistes quand il ne fait pas l'objet d'un traitement par trop caricatural. Se loger dans de bonnes conditions, à un prix abordable et dans le souci de préserver l'environnement, cela revient à soulever des questions qui nous concernent tous et qui sont au cœur du pacte social. C'est aussi permettre à chacun de vivre décemment et de s'insérer dans la

3 « *Rapport pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés* », Olivier Sichel, mars 2021. La proposition a été reprise dans l'article 169 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021.
4 « *Rénover mieux : leçons d'Europe* », Haut conseil pour le climat, novembre 2020.

société. Parce que le logement est le principal poste de dépenses pour les plus modestes et le deuxième à l'échelle de l'ensemble des ménages[5], il est un sujet au centre des préoccupations de nos concitoyens. Les mouvements sociaux de ces dernières années nous rappellent combien il est important de trouver des réponses aux difficultés quotidiennes des Français.

Pour y arriver, osons faire confiance aux territoires et aux initiatives de l'ensemble des acteurs afin d'être au rendez-vous des attentes exprimées.

Fidèle à son ambition, l'Institut Montaigne forme le vœu que ce document puisse servir à alimenter le débat public pour que le logement devienne, enfin, une grande cause nationale.

5 Les 20 % des ménages les plus modestes consacraient en moyenne 22,1 % de leur consommation aux dépenses de logement en 2017 contre 16,3 % pour l'ensemble des ménages (Insee Focus, n° 203, paru le 15 septembre 2020).

POUR UNE ADAPTATION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT AUX SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES

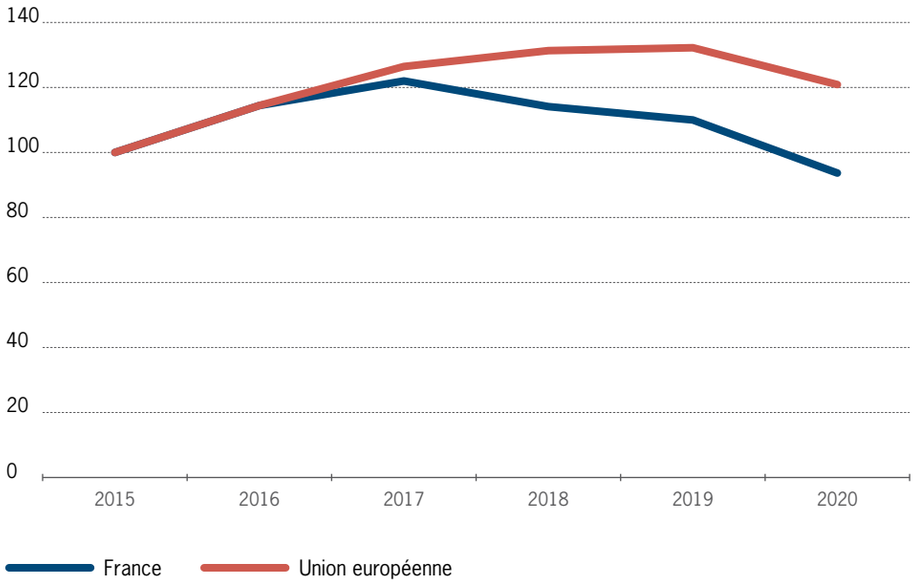
Une stratégie nationale, des décisions locales. Ainsi pourrait être résumée la politique du logement dans notre pays.

« *Patrimoine de la nation* »[6], l'aménagement, le développement et la protection du territoire français reposent sur l'intervention de l'ensemble des pouvoirs publics. En simplifiant le propos, il appartient à l'État de fixer les règles générales, charge aux collectivités territoriales d'en assurer l'interprétation et l'application concrète sous le contrôle des services déconcentrés. Si cette présentation schématique apparaît en théorie simple quant à la répartition des attributions de chacun, la pratique amène à nuancer ce constat. Le droit de l'urbanisme, entendu comme un corpus de règles permettant de « *définir et d'encadrer les possibilités d'utiliser le sol* »[7] en est une bonne illustration. Là où l'État peut, par exemple, fixer un objectif national de construction de logements, c'est le bloc communal qui édicte les règles relatives à la gestion et à l'utilisation des sols, à commencer par la délivrance des permis de construire.

Ici, un premier paradoxe doit être souligné : quelle peut être l'effectivité de grands objectifs nationaux lorsque l'acte de construire résulte en premier lieu des compétences dévolues aux maires ? La baisse constante du nombre de permis de construire accordés et le décrochage de la France en la matière est un bon indicateur des ambivalences inhérentes à l'organisation actuelle des pouvoirs publics (cf. graphique : « Délivrance des permis de construire en France et dans l'Union européenne entre 2015 et 2020 »).

6 Article L. 101-1 du code de l'urbanisme.
7 *In* « Le juge administratif et l'urbanisme », Conseil d'État, mai 2016.

Délivrance des permis de construire en France et dans l'Union européenne entre 2015 et 2020
(base 100 en 2015)



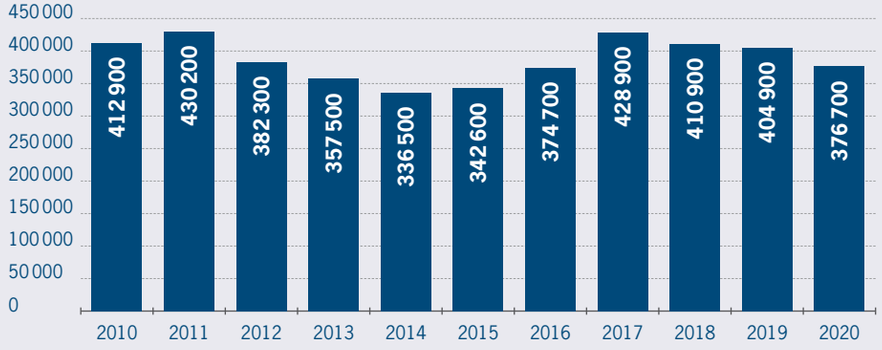
Source : Eurostat, Building permits – annual data.

Par-delà des considérations strictement juridiques et institutionnelles, la définition d'une cible nationale, quel que soit son niveau, apparaît discutable tant les besoins et les tensions sont hétérogènes en fonction des territoires. Que l'objectif soit fixé à 500 000 logements comme il en est souvent question dans le débat public, ou à tout autre niveau, le problème se pose dans les mêmes termes : la définition d'un besoin *a priori* à l'échelle nationale n'est ni souhaitable ni tenable (cf. encadré : « De la difficulté de définir un objectif national de construction et de s'y tenir »).

De la difficulté de définir un objectif national de construction et de s'y tenir

Les débats autour de la politique du logement se résument souvent à tenter de quantifier un besoin global qu'il conviendrait de satisfaire. En France, le chiffre de 500 000 constructions annuelles est fréquemment évoqué. Sans émettre d'avis en opportunité sur une telle cible, il convient de souligner que jamais les mises en chantier n'ont atteint une telle ampleur dans notre pays au cours des quarante dernières années. Depuis 1980, le point haut a été atteint en 2006 avec 493 000 chantiers cette année-là. Entre 2010 et 2020, la moyenne s'établit à environ 390 000 constructions par an (cf. graphique : « Nombre de logements mis en chantier entre 2010 et 2020 »)[8].

Nombre de logements mis en chantier entre 2010 et 2020



Source : ministère de la transition écologique, Service de la donnée et des études statistiques (SDES).

La question de l'écart entre la demande théorique globale à satisfaire et ce qui est effectivement produit n'est pas propre à notre pays. Les exemples de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de l'Irlande révèlent l'existence de différences comprises entre 26 % et 53 % par rapport à la cible fixée (cf. tableau : « Détermination des besoins en logements en Allemagne, en Irlande et au Royaume-Uni »). …/…

8 Ces chiffres intègrent également les résidences secondaires qui représentent environ 10 % du parc de logements soit 3,6 millions en 2020. En 2017, seules 12 % d'entre elles étaient situées en zones densément peuplées et donc potentiellement tendues (cf. Insee première, n° 1 871, août 2021).

Détermination des besoins en logements en Allemagne, en Irlande et au Royaume-Uni

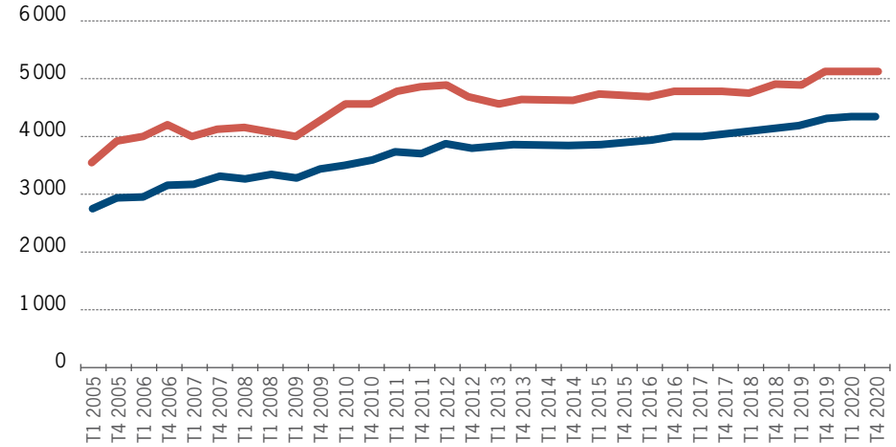
Pays	Période de référence	Besoin de logements estimé	Besoin annuel de logements à satisfaire (A)	Besoin de logements effectivement satisfait (B)	Écart par rapport à la cible annuelle (A-B)	Écart par rapport à la cible annuelle (en %)
Allemagne	2016-2020	1 600 000	400 000	284 816 (en 2017)	115 184	29
Irlande	2016-2020	81 118	20 280	14 932 (en 2016)	5 348	26
Royaume-Uni	2018-2031	4 420 000	340 000	160 000 (en 2017)	180 000	53

Source : Housing Europe, « Affordability in housing construction », traitements réalisés par l'Institut Montaigne.

La préférence actuelle pour une stratégie nationale tient certainement un peu à la survivance d'une tradition administrative et politique centralisatrice mais aussi à la perception d'une situation globale en trompe l'œil. En première analyse, il ne peut être nié que la hausse des prix de l'immobilier a été notable partout en France au cours des vingt dernières années. Entre 2005 et 2020, le prix au mètre carré des appartements neufs est passé de 2 757 € à 4 318 € soit une variation de 57 % en quinze ans (cf. graphique : « Prix au mètre carré des appartements neufs entre 2005 et 2020 »). Une conclusion similaire peut être faite s'agissant des prix de vente des maisons qui ont connu une évolution de 39 % en région au cours de la même période contre 20 % en Île-de-France (cf. graphique : « Prix de vente moyen d'une maison neuve entre 2005 et 2020, par trimestre »).

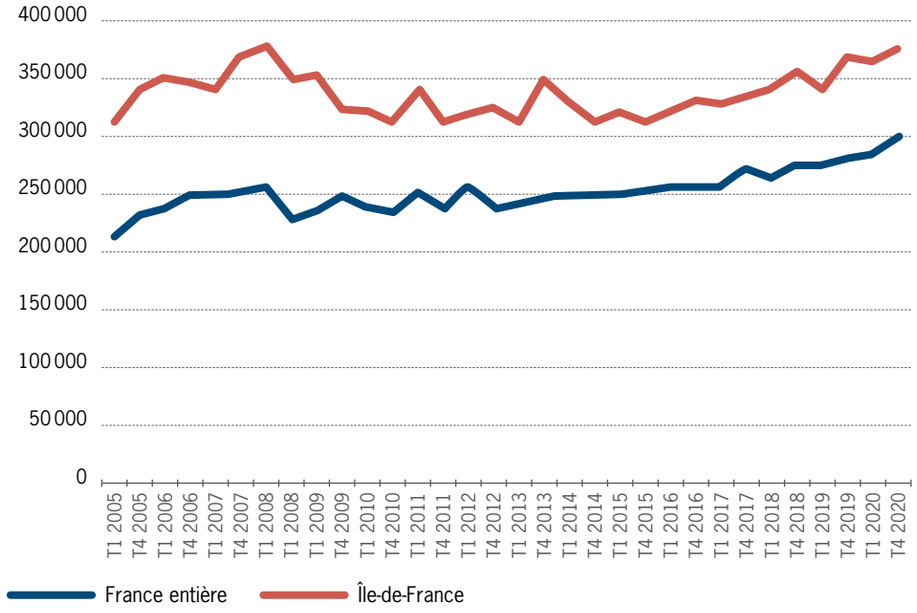
Prix au mètre carré des appartements neufs entre 2005 et 2020

(en €, par trimestre)



Prix de vente moyen d'une maison neuve entre 2005 et 2020

(en €, par trimestre)



Source : Banque de France.

Le constat d'une hausse des prix de l'immobilier sur l'ensemble du territoire semble donc valider une stratégie nationale[9]. En tout état de cause, nul ne peut nier la nécessité de satisfaire une demande croissante à des niveaux abordables (cf. encadré : « De la nécessité de construire des logements »).

De la nécessité de construire des logements

Personne ne saurait contester l'importance de construire des logements. En 1980, la France comptait ainsi 415 900 logements mis en chantier pour 54 millions d'habitants soit 7,7 pour 1 000 habitants contre 5,8 en 2020. Toutes choses égales par ailleurs, l'effort de construction apparaît donc plus faible aujourd'hui qu'en 1980.

Au cours de la même période, l'espérance de vie est passée de 70,2 ans pour les hommes et 78,4 ans pour les femmes à respectivement 79,5 ans et 85,4 ans. À long terme, l'offre globale de logements disponibles tend donc à évoluer moins vite que la croissance démographique, d'autant que la part des logements vacants dans le total du parc est demeurée relativement stable depuis 35 ans[10].

D'un point de vue sociétal, certaines évolutions tels les phénomènes de décohabitation, ou l'augmentation du nombre de personnes seules ont une incidence significative sur l'ampleur du besoin à satisfaire. À titre d'exemple, pour 100 mariages célébrés en 1985, 16 ont été rompus avant 10 ans. En 2020, ce chiffre atteint 20,5 soit un cinquième des unions, ce qui représente une hausse de 28 % en 35 ans. Dans le même temps, la taille des ménages s'est contractée, réduisant mécaniquement le besoin en surface dans les constructions nouvelles mais non la nécessité de produire qui a crû de près de 41 % en cinquante ans (cf. tableau : « Évolution du nombre d'occupants par résidence principale entre 1968 et 2018 »). Satisfaire la demande de logements suppose dès lors de loger une population en croissance régulière aux modes de vie changeants. …/…

9 Cet état de fait s'applique également au marché locatif. Selon Eurostat, les loyers ont progressé de 7 % en France depuis 2010.

10 Soit 7 % en moyenne. Dans le détail, les données sont les suivantes : 7 % en 1990 (1,9 million de logements vacants), 6 % en 2005 (2 millions de logements vacants) et 8 % en 2020 (3 millions de logements vacants) *in* Rapport du compte du logement 2020, septembre 2021.

Évolution du nombre d'occupants par résidence principale entre 1968 et 2018

	1968	1975	1982	1990	1999	2008	2013	2018	Variation sur la période (en %)
Nombre moyen d'occupants par logement/Taille moyenne du ménage	3,08	2,90	2,72	2,59	2,42	2,30	2,25	2,19	-28,9
Nombre de logements nécessaires pour loger 100 personnes	32,5	34,5	36,8	38,6	41,4	43,5	44,4	45,7	+40,6

Source : Institut Montaigne et Insee, Taille des ménages, données annuelles de 1968 à 2018..

Au-delà du seul sujet de la construction, répondre à une demande croissante implique également de remettre des logements sur le marché. Une analyse plus fine de l'évolution de la vacance démontre que son taux de croissance annuel moyen augmente rapidement. Alors qu'il s'établissait à 0,2 % entre 1990 et 2005, il s'élève à 2,9 % depuis quinze ans. Les initiatives permettant par exemple de mieux encadrer les locations touristiques de courte durée et de faciliter le changement de destination afin de lutter contre la hausse de la vacance doivent dès lors être encouragées sans que cela ne constitue l'unique solution[11].

Pourtant, la situation apparaît plus fragmentée qu'il n'y paraît. Dès 2010, le législateur avait identifié la nécessité de tenir compte des spécificités du Grand Paris en y fixant une cible de 70 000 constructions par an[12].

Plus récemment, les travaux de la commission Rebsamen ont été l'occasion de mettre en lumière l'intérêt d'un maillage plus fin en raison de l'existence de besoins différents. Sur les 325 000 logements[13] requis chaque année selon les analyses

11 Il est difficile à ce stade de quantifier précisément les effets de tels mécanismes qui pourraient demeurer marginaux. Dans un rapport de 2015, l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable estiment par exemple que seuls 100 000 logements vacants seraient immédiatement mobilisables sur le stock de 3 millions.

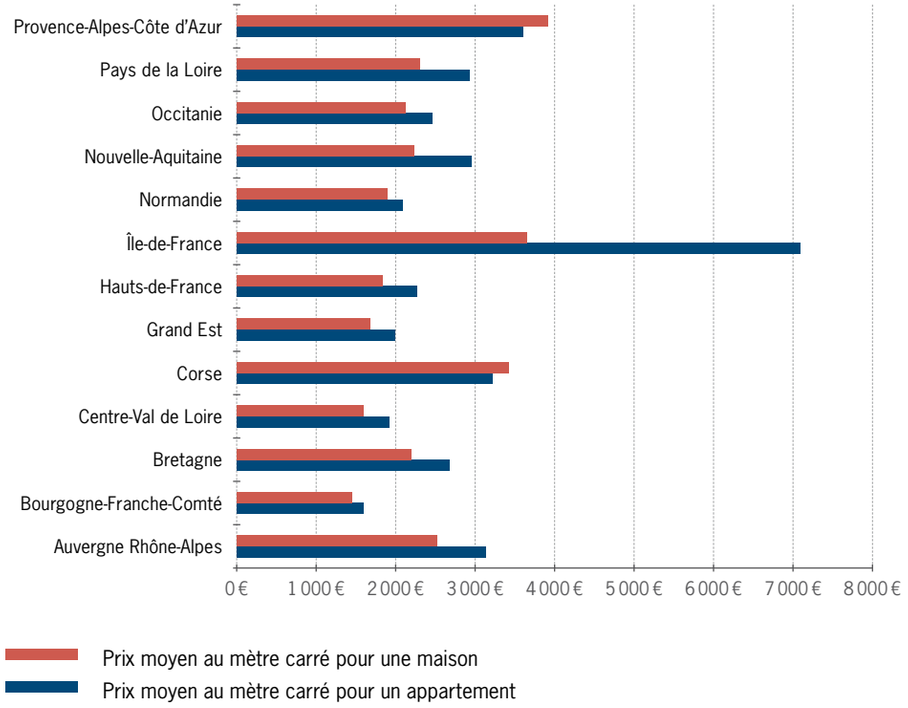
12 Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, article 1.

13 Il s'agit ici de l'hypothèse haute, l'hypothèse basse étant de 210 000 logements par an.

de cette commission, environ 210 000 soit 65 %, ont vocation à être construits dans six régions. L'analyse des prix au mètre carré par région permet de constater l'existence de dynamiques de prix hétérogènes (cf. graphique : « Prix moyens au mètre carré des maisons et appartements, par région »).

Prix moyens au mètre carré des maisons et appartements, par région

(en €)



Source : Meilleursagents, estimations au 1er novembre 2021.

D'un département à l'autre, les spécificités sont tout aussi grandes. Là où l'indice de tension immobilière (ITI) atteint 16 % dans les Hauts-de-Seine, il s'établit à - 1 % dans les Landes et dans le Gers[14]. Cela signifie donc que dans ces deux départements, le nombre de vendeurs est légèrement supérieur au nombre d'acheteurs. Au sein d'un même département, les écarts peuvent également être très significatifs. Alors que le prix moyen au mètre carré d'un appartement est d'environ 3 000 € à Annemasse, il est de près de 5 000 € à Annecy. Dans le Nord, il faut débourser en moyenne 3 500 € à Lille contre à peine 1 000 € à Maubeuge.

14 L'indice de tension immobilière mesure le rapport entre le nombre d'acheteurs et le nombre de biens à vendre. Les données utilisées sont extraites du site « meilleurs agents » et concernent le mois de novembre 2021.

Plutôt qu'une décentralisation massive, y compris en matière fiscale, ou une recentralisation que d'aucuns pourraient appeler de leurs vœux, il semble préférable à court terme de clarifier les compétences ainsi que les modalités d'intervention de chacun en s'appuyant sur les outils existants.

PROPOSITION n° 1

Accorder aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) un rôle de « chef de file » en matière de logement.

L'un des premiers axes de réforme pourrait consister en la désignation d'une collectivité territoriale « chef de file » en matière de logement. Cette notion, déjà prévue par l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT), permet de coordonner la mise en œuvre de certaines politiques publiques à l'échelle du territoire régional. Ainsi en est-il du rôle de la région en matière de mobilité, du département dans le champ de l'action sociale ou des communes lorsqu'il s'agit de développement local. La coordination s'opère au sein d'une instance prévue à cet effet, la conférence territoriale de l'action publique, présidée par le président du conseil régional et regroupant les élus du territoire. Une convention d'exercice concerté de compétence (CTEC) est approuvée pour chaque politique publique soumise au régime du chef de filât[15].

En l'état actuel du droit, le logement ne fait pas partie des compétences concernées par les dispositions rappelées ci-dessus. Dans ce contexte, il pourrait être envisagé de modifier l'article L. 1111-9 du CGCT afin de reconnaître l'existence d'une collectivité territoriale chef de file dans ce domaine. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pourraient bénéficier d'une telle réforme.

15 Article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales.

PROPOSITION n° 2

Mettre en place un mécanisme de contractualisation entre l'État et les intercommunalités en vue notamment de définir le cadre de la politique du logement à l'échelle du bassin de vie.

À l'image des travaux menés par la commission Rebsamen, il apparaît souhaitable de mettre en place une contractualisation entre l'État et les EPCI. Afin de ne pas complexifier inutilement le cadre juridique, un tel mécanisme serait rendu obligatoire dans les structures intercommunales les plus importantes à savoir les métropoles, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération[16].

L'avantage de ne pas contractualiser avec l'ensemble des EPCI tient à ce que cela permet de concentrer les efforts sur un nombre réduit de territoires (258) qui regroupent pourtant la majorité de la population (45 millions d'habitants)[17] et des difficultés d'accès au logement. Ces contrats formaliseraient les besoins en logements et fixeraient des objectifs en termes de construction, de rénovation, de transformation ou de lutte contre la vacance. Une incitation financière à destination des exécutifs locaux pourrait être envisagée.

PROPOSITION n° 3

Rendre obligatoire les plans locaux d'urbanisme à l'échelle intercommunale.

Pour accompagner la construction d'une politique du logement à l'échelle du bassin de vie, il est nécessaire de systématiser la définition de plans locaux d'urbanisme intercommunaux. L'exercice de cette compétence, aujourd'hui assurée dans seulement 51,5 % des EPCI, doit être généralisée (cf. tableau : « Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de plans locaux d'urbanisme »). Il convient également d'aller au bout du mouvement initié par la loi du 24 mars 2014 afin de lever les obstacles à cette généralisation[18].

16 En application respectivement des dispositions des articles L. 5217-2, L. 5215-20 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, ces EPCI exercent obligatoirement la compétence logement en lieu et place des communes membres ce qui n'est pas le cas des communautés de communes. Dans celles-ci, son attribution à l'EPCI ne revêt qu'un caractère facultatif.

17 Direction générale des collectivités locales, les collectivités locales en chiffres 2021.

Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de plans locaux d'urbanisme
(en 2021)

Catégorie d'EPCI	Nombre d'EPCI délégataires de la compétence	Nombre total d'EPCI de la catégorie	Part d'EPCI délégataires rapportée au nombre d'EPCI de la catégorie (en %)
Métropole	17	21	80,9
Communauté urbaine	14	14	100
Communauté d'agglomération	106	223	47,5
Communauté de communes	509	995	51,1
Total	**646**	**1 253**	**51,5**

Source : Direction générale des collectivités territoriales, les collectivités territoriales en chiffres 2021 ; BANATIC.

PROPOSITION n° 4

Transférer la délivrance des permis de construire aux intercommunalités.

À ce jour, la délivrance des permis de construire est d'abord une compétence des communes. Celles-ci peuvent en déléguer l'exercice aux EPCI en application de l'article L. 422-3 du code de l'urbanisme. La délégation demeure cependant très encadrée puisqu'elle doit être confirmée après chaque élection municipale ou à l'issue de la désignation d'un nouveau président de l'EPCI. En outre, le maire adresse au président de la structure intercommunale son avis sur chaque demande de permis de construire.

Dans les faits, l'analyse des données disponibles montre que cette faculté est peu utilisée car moins de 4 % des EPCI ont bénéficié d'une telle délégation (cf. tableau : « Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de délivrance de permis de construire »).

18 La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi « ALUR ») prévoit une minorité de blocage dès lors que 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population de la communauté de communes ou de la communauté d'agglomération s'y opposent.

Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents en matière de délivrance de permis de construire
(en 2021)

Catégorie d'EPCI	Nombre d'EPCI délégataires de la compétence	Nombre total d'EPCI de la catégorie	Part d'EPCI délégataires rapportée au nombre d'EPCI de la catégorie (en %)
Métropole	0	21	0
Communauté urbaine	5	14	35,7
Communauté d'agglomération	10	223	4,5
Communauté de communes	32	995	3,2
Total	**47**	**1 253**	**3,7**

Source : Direction générale des collectivités territoriales, les collectivités territoriales en chiffres 2021 ; BANATIC.

Pour conforter le rôle des EPCI, il pourrait dès lors être envisagé de leur confier obligatoirement la délivrance des permis de construire. Cette proposition aurait pour effet de rapprocher la réglementation du droit des sols et la planification en matière de logement d'une part, de l'octroi des autorisations d'autre part.

Renforcer les EPCI c'est aussi accepter de densifier la ville. Comme le montre l'OCDE, une meilleure coordination des pouvoirs publics « *par exemple à l'échelon métropolitain, favorise la densification des villes en limitant l'étalement urbain et l'aménagement de sites vierges* »[19]. À l'heure où notre pays se fixe pour objectif l'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050[20], il est nécessaire d'accepter que la ville soit synonyme de densité.

D'un point de vue social, densifier permet également de réduire les inégalités spatiales. Dans les villes où la demande de logements se double d'une offre limitée, en particulier en milieu urbain, des niveaux de ségrégation élevés sont observés[21].

19 « *Boîte à outils de l'OCDE pour les politiques publiques du logement – Rapport de synthèse* », p. 89, mai 2021.
20 Article 191 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.
21 OCDE, *Op. cit*, p.87.

Le refus d'octroyer des droits à construire ou leur limitation excessive, telles les mesures de réduction de la hauteur des bâtiments, peuvent donc avoir un coût social élevé en plus d'entraîner des externalités environnementales négatives[22].

La densification des villes ne saurait être traitée de manière strictement idéologique ou, à l'inverse, comme un sujet fondamentalement technique. Il s'agit d'un débat essentiel qui doit être appréhendé comme tel. Construire – ou refuser de construire – c'est d'abord faire un choix de société.

PROPOSITION n° 5

Faire du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires un outil de planification de la politique du logement à l'échelle de chaque région.

Parallèlement, le rôle des régions pourrait être renforcé. Compétent en matière d'aménagement du territoire, déployant son action à l'échelle de ce qu'il est désormais convenu d'appeler une « grande région », le conseil régional pourrait se voir reconnaître un rôle effectif de planification et d'évaluation des besoins à satisfaire. La loi offre déjà des outils susceptibles d'être mobilisés en ce sens.

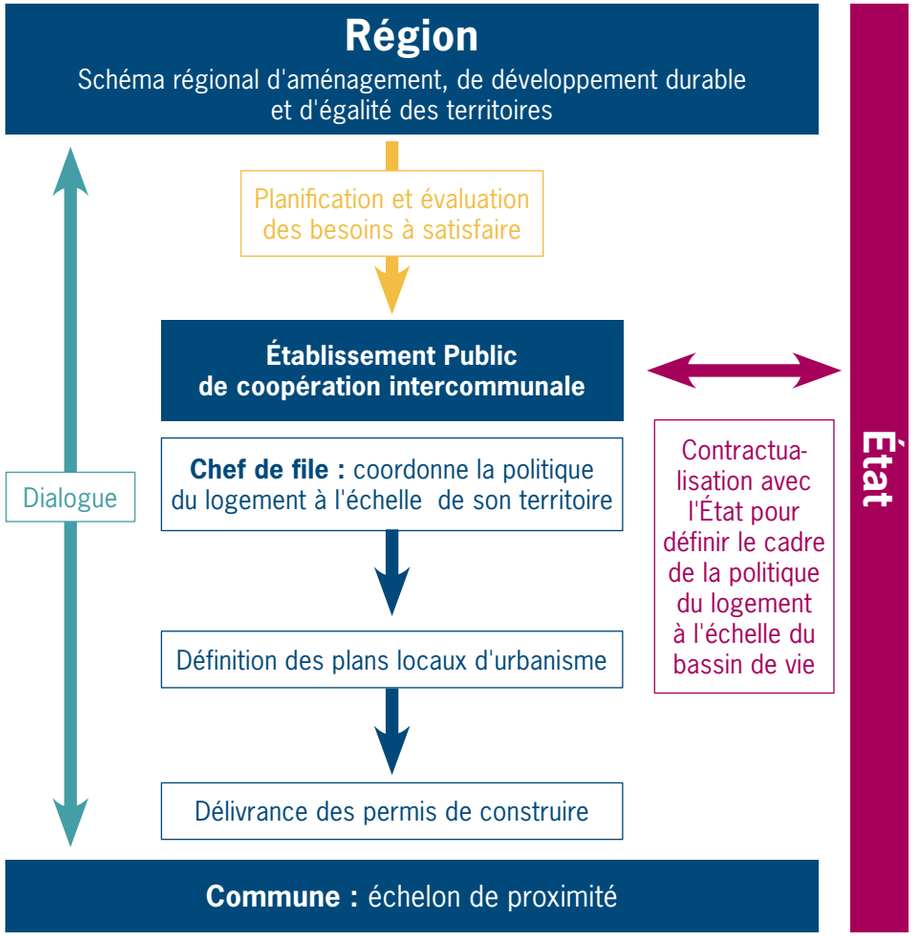
Par exemple, l'article L. 4251-1 du CGCT prévoit l'élaboration d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Celui-ci fixe des objectifs « *de moyen et long termes (…) en matière d'équilibre et d'égalité des territoires (…), d'habitat, de gestion économe de l'espace, de lutte contre l'artificialisation des sols (…) de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique (…)* ».

Or, l'analyse des SRADDET approuvés par les conseils régionaux montre que le sujet du logement est encore imparfaitement pris en compte. Ce constat peut certainement s'expliquer en partie par le silence des textes. Alors que les dispositions réglementaires définissent le contenu du SRADDET en matière d'infrastructures de transport, de prévention et de gestion des déchets par exemple, rien n'y figure concernant le logement[23]. La région tirerait toute sa légitimité à assumer une fonction

22 À plus forte raison lorsque la réduction imposée pour la délivrance du permis de construire est plus contraignante que ce que prévoit le plan local d'urbanisme.
23 Articles R. 4251-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

de planification globale dans la mesure où la loi lui reconnaît déjà compétence pour *« promouvoir (…) le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat »*[24].

Concrètement, le SRADDET pourrait donc être utilisé comme un instrument consacré à la définition globale du besoin en logements à moyen et long termes, à sa qualification (logement social, logement intermédiaire, logement libre) ou encore à son zonage. Ce SRADDET « augmenté » pourrait ainsi fixer un cadre général susceptible d'alimenter les schémas de cohérence territoriale des EPCI.



24 Article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales.

Donner plus de poids au local, c'est enfin permettre la constitution d'un véritable projet de territoire associant l'ensemble des acteurs concernés (services de l'État, collectivités territoriales, bailleurs sociaux, investisseurs institutionnels, etc.). La mise en place d'Action cœur de ville, qui s'inscrit dans cette logique, démontre qu'une gouvernance adaptée aux enjeux territoriaux est possible.

De manière générale et au-delà de la seule question du rôle des EPCI ou de la région, toute initiative permettant de faciliter l'acte de construire, principalement en zone tendue, doit être étudiée. Le renforcement de la valeur juridique du certificat d'urbanisme, l'extension du périmètre du certificat de projet, l'affirmation de l'opposabilité des documents d'urbanisme ou la simplification des normes applicables sont autant de thèmes qui pourraient faire l'objet d'un examen approfondi.

Finalement, la tension sur l'offre s'exprime différemment d'un territoire à l'autre. Dit autrement, les Français ne sont pas tous égaux, géographiquement parlant, devant l'accès au logement. La diversité des situations plaide donc pour un renforcement de la territorialisation des politiques du logement.

S'il est indéniable que la déclinaison de ce qui précède suppose quelques changements législatifs ou réglementaires, ces propositions reposent d'abord sur une volonté politique forte. La réponse aux enjeux de chaque territoire ne saurait être efficace sans un dialogue apaisé et constant entre l'État, les collectivités territoriales et les acteurs de la filière.

Comme en 2015, l'objectif est bien de *« faire sauter les verrous »* et de mettre en œuvre les conditions d'une réponse territorialisée, respectueuse des deniers publics, adaptée aux besoins de chacun.

II

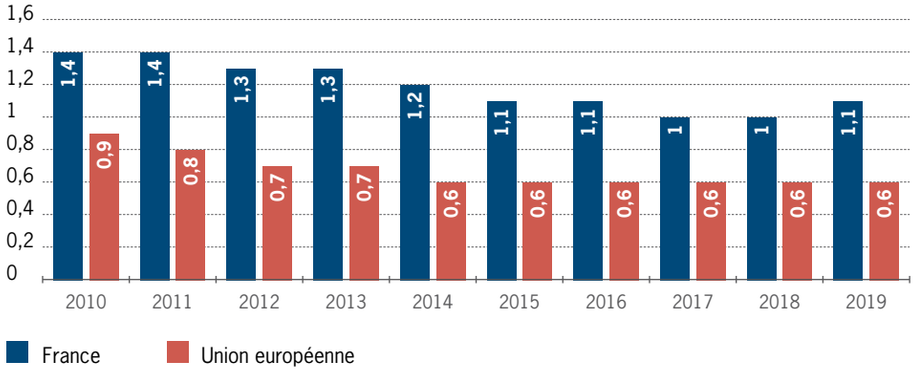
POUR UNE POLITIQUE DU LOGEMENT PLUS EFFICACE ET MOINS COÛTEUSE POUR LES FINANCES PUBLIQUES

En 2020, les aides au logement ont atteint 37,6 Md€[25] soit environ 1,6 % du produit intérieur brut.

Si les comparaisons internationales doivent être maniées avec précaution, les dépenses de logement entendues au sens strict, c'est-à-dire hors fiscalité, placent la France parmi les pays d'Europe où l'intervention de la puissance publique est la plus forte (cf. graphique : « Part des dépenses publiques consacrées au logement en France et dans l'Union européenne, hors dépenses fiscales entre 2010 et 2019 »). Entre 2010 et 2019, le ratio dépenses publiques de logement/PIB s'élève en moyenne à 1,2 % dans notre pays contre 0,7 % au sein de l'Union européenne.

Part des dépenses publiques consacrées au logement en France et dans l'Union européenne, hors dépenses fiscales entre 2010 et 2019

(en % du PIB)



Source : Eurostat, dépenses publiques par fonction, « GF06 logement et équipements collectifs ».

25 Ministère de la transition écologique *in* Rapport du compte du logement 2020. Les aides au logement s'entendent comme l'ensemble des avantages financiers accordés aux consommateurs ou producteurs de service logement (allocations, avantages fiscaux, etc.).

Les dépenses publiques consacrées au logement doivent être mises en regard des prélèvements obligatoires qui pèsent sur le secteur. En 2020, ceux-ci sont estimés à 78,8 Md€[26] soit environ 8 % du total des prélèvements obligatoires (cf. tableau : « Prélèvements fiscaux relatifs au logement en 2020 »). Selon les analyses conduites par le Ministère de la transition écologique, la hausse des prélèvements relatifs au logement a même été supérieure à celle de l'ensemble des prélèvements obligatoires entre 2015 et 2019.

Prélèvements fiscaux relatifs au logement en 2020

(en Md€)

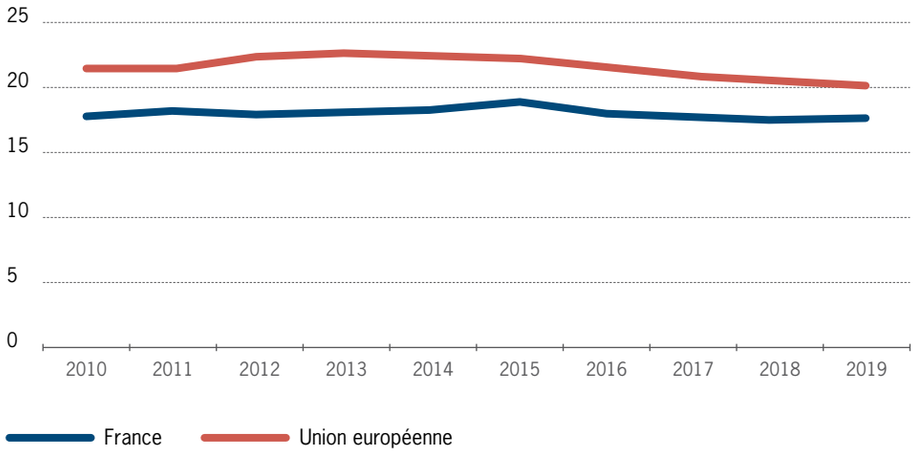
Type de prélèvement	Montant (en Md€)	Part (en %)
Prélèvements sur les producteurs de service de logement	33,9	43,0
Prélèvements sur la consommation associée au service de logement	16,5	21,0
Prélèvements sur les mutations	15,1	19,2
Prélèvements sur l'investissement en logement	13,3	16,8
Total	**78,8**	**100**

Source : Ministère de la transition écologique, Comptes du logement 2020.

Il serait illégitime et erroné de considérer que les dépenses publiques en matière de logement sont inefficaces. L'existence d'aides directes au profit des ménages permet de solvabiliser la demande, notamment des plus vulnérables. À titre d'exemple, il faut souligner que le taux d'effort des ménages français est globalement plus faible que dans le reste de l'Union européenne (cf. graphique : « Taux d'effort des ménages en matière de logement en France et dans l'Union européenne entre 2010 et 2019 »).

26 Ministère de la transition écologique, Comptes du logement 2020.

Taux d'effort des ménages en matière de logement en France et dans l'Union européenne entre 2010 et 2019
(en % du revenu disponible)



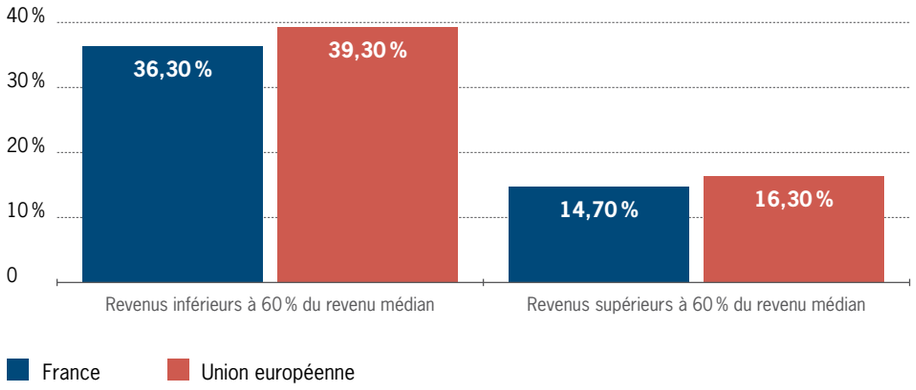
Source : Eurostat, share of housing costs in disposable household income.

L'examen du taux d'effort en fonction de la richesse des ménages traduit cependant l'existence d'une situation plus contrastée qu'il n'y paraît[27].

Pour ceux dont les ressources sont inférieures à 60 % du revenu médian, le taux d'effort s'établit à 36,3 % contre 14,7 % pour les autres (cf. graphique : « Taux d'effort des ménages en matière de logement en France et dans l'Union européenne en 2019 par référence au revenu médian »). Dans l'un et l'autre cas, ces chiffres sont légèrement inférieurs à la moyenne européenne (respectivement 39,3 % et 16,3 %) alors que les dépenses publiques en faveur du logement sont près de deux fois supérieures à celles de nos voisins (cf. *supra*).

27 Le taux d'effort varie également selon le type de locataire (secteur libre ou logement social) ou d'acquéreur (propriétaire non accédant ou primo-accédant). Sur ce sujet, voir l'étude de l'Insee, « *Les conditions du logement en France* », édition 2017.

Taux d'effort des ménages en matière de logement en France et dans l'Union Européenne en 2019 par référence au revenu médian
(en % du revenu disponible)



Source : Eurostat, share of housing costs in disposable household income.

En définitive, force est de constater qu'il existe toujours une demande sociale forte que la dépense publique ne parvient pas à satisfaire.

La succession des dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif en est une autre illustration probante[28]. En 2022, ces dépenses fiscales atteindront environ 1,4 Md€ soit près de 11 % de l'effort budgétaire total[29] dont près de 99 % (1,38 Md€) pour le seul dispositif Pinel dont l'efficacité est aujourd'hui largement contestée[30].

PROPOSITION n° 6

Acter l'extinction du dispositif Pinel après 2024.

28 Pour une présentation succincte mais néanmoins exhaustive de ces dispositifs, l'on pourra se référer au rapport de 2015.
29 En 2022, les dépenses fiscales consacrées au logement devraient atteindre environ 13,3 Md€. Les données sont consultables dans le rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements. Ce rapport est annexé au projet de loi de finances pour 2022.
30 En 2020, le Pinel était la huitième dépense fiscale la plus importante pour le budget de l'État.

Dans l'une des annexes au projet de loi de finances pour 2022, le gouvernement lui-même en dresse la liste des limites à savoir :

- la difficulté à faire émerger une offre de logements intermédiaires du fait de plafonds de loyers « non-mordants » ;
- la réduction d'impôt étant le principal moteur de la décision d'acquisition des ménages, la décote à la revente des appartements a pu compromettre la rentabilité de l'investissement ;
- l'effet inflationniste sur le marché de l'immobilier résultant de l'internalisation de la réduction d'impôt dans le prix de vente ;
- le coût croissant du dispositif dont la charge budgétaire est estimée à 2 Md€ par an en rythme de croisière.

Dans ce contexte, les annonces récentes faisant état de la reconduction du Pinel jusqu'en 2024 ont de quoi surprendre surtout à l'heure où les investisseurs institutionnels font état de leur intérêt renouvelé pour l'immobilier résidentiel.

PROPOSITION n° 7

D'ici 2024 et la fin du dispositif Pinel, initier une réflexion sur l'opportunité de définir un régime pérenne pour les investisseurs particuliers, à l'image d'un « statut » du bailleur privé.

Il serait caricatural et inexact d'opposer investisseurs particuliers et investisseurs professionnels. Les ressources des seconds trouvent leur origine, pour une part déterminante, dans les disponibilités des premiers. Le contexte actuel, marqué par l'intérêt des institutionnels pour le logement apparaît cependant opportun pour réduire progressivement les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif des particuliers.

Il est important de rappeler cependant que l'éviction pure et simple de ces derniers au profit des institutionnels ne saurait être envisagée comme un objectif souhaitable. Le marché de l'immobilier continuera à avoir besoin de ces deux catégories d'investisseurs. Plutôt que d'imaginer de nouvelles niches fiscales, la période qui nous sépare de la fin du dispositif Pinel pourrait être l'occasion de repenser la place et le rôle des particuliers dans le domaine de l'investissement immobilier. La définition d'un régime pérenne, tel un « statut » du bailleur privé par exemple (amortissement fiscal de l'investissement immobilier), pourrait faire partie des réflexions susceptibles d'être engagées en la matière.

Le retour des investisseurs institutionnels est récent. Alors qu'ils détenaient 13 % du parc immobilier résidentiel privé en 1984, ces derniers ont cédé leurs actifs au fil du temps. En 2002, ils ne possédaient plus que 6 % du parc total. Parmi les raisons fréquemment mentionnées pour analyser leurs réticences quant à la détention d'actifs résidentiels figurent :

- l'existence d'un cadre juridique applicable aux relations entre locataires et investisseurs perçu comme peu favorable à ces derniers[31] ;
- dans ce contexte, l'existence d'effets d'image et de réputation négatifs en cas de tensions avec les occupants des logements mis en location ;
- la complexité et l'instabilité des lois et normes applicables ;
- la persistance de frais de mutation élevés susceptibles de réduire la liquidité de cette classe d'actifs[32].

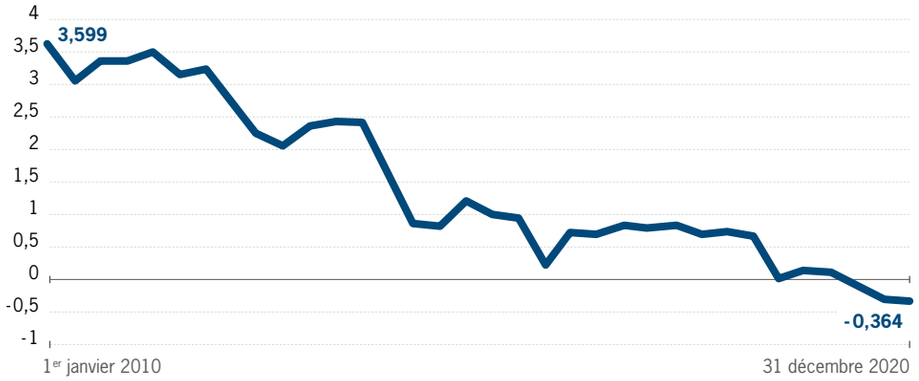
La situation observée au cours des dernières années montre cependant une inflexion dans leurs stratégies d'investissement qui s'explique au moins par quatre grands facteurs :

- l'érosion tendancielle du rendement locatif des autres classes d'actifs immobiliers par rapport à celle du résidentiel ;
- la volonté de développer des stratégies de diversification ;
- la recherche d'actifs jugés plus sûrs et moins volatils dans un contexte marqué par la baisse des rendements obligataires (cf. graphique : « Taux de l'OAT 10 ans entre le 1er janvier 2010 et le 31 décembre 2020 ») ;
- la plus grande volatilité des prix de l'immobilier tertiaire.

31 Sur la question des rapports entre locataires et bailleurs, les développements du rapport de 2015 sur le sujet nous paraissent toujours d'actualité (cf. partie 3.2).

32 Ibid. (partie 3.3). En outre, comme dans le rapport de 2015, rappelons ici que des droits de mutation élevés créent une rigidité sur le marché du logement en ce qu'ils peuvent faire obstacle au bon appariement de l'offre et de la demande. Leur niveau élevé peut empêcher un ménage d'acheter un bien correspondant à l'évolution de ses besoins. Ils constituent également un frein à la mobilité professionnelle et donc à la participation au marché du travail.

Taux de l'OAT 10 ans entre le 1er janvier 2010 et le 31 décembre 2020



Source : Banque de France.

Le retour des investisseurs institutionnels est d'abord une bonne chose pour l'État tant en termes de coût pour les finances publiques que de réponse au besoin de logements.

Dans le cas du logement intermédiaire par exemple, il est désormais établi que le coût du soutien à la construction neuve s'élève à 38 000 € par logement pour le dispositif Pinel contre 28 000 € lorsqu'il s'agit d'un investisseur professionnel[33]. S'agissant de la réponse au besoin de logements, l'on peut émettre l'hypothèse que compte tenu des contraintes de rentabilité qui pèsent sur eux, les institutionnels seront plus enclins à construire dans les zones tendues, c'est-à-dire là où la demande est la plus forte. Enfin, à l'heure où 53 % des copropriétés n'envisagent pas la réalisation de travaux de rénovation énergétique[34], le retour des institutionnels pourrait très certainement permettre d'accompagner le nécessaire effort d'entretien et de montée en gamme du bâti.

33 Annexe au projet de loi de finances pour 2022, rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements.
34 « Les Échos », édition du 26 octobre 2021.

PROPOSITION n° 8

Simplifier le cadre juridique en limitant le recours à de nouveaux textes législatifs et en instituant une procédure de déclassement des dispositions de nature réglementaire dans la partie législative du code de la construction et de l'habitation.

Les investisseurs institutionnels n'attendent pas de grandes réformes pour continuer à jouer un rôle plus important dans le secteur du logement. Au contraire, une plus grande stabilité normative apparaît comme un souhait fort de leur part. La durée de détention d'actifs immobiliers s'accommode mal de changements législatifs et fiscaux erratiques.

Comme en 2015, l'on ne saurait trop recommander de poursuivre l'effort de clarification et de simplification du cadre juridique applicable. Outre la suppression de normes inefficaces, le déclassement des dispositions législatives du code de la construction et de l'habitation (CCH) qui relèvent en réalité du domaine réglementaire doit être priorisé.

PROPOSITION n° 9

Mettre fin aux dispositifs d'encadrement des loyers à tout le moins lors de la conclusion d'un nouveau bail.

Au rang des normes préjudiciables aux investisseurs, qu'ils soient particuliers ou professionnels, figurent les dispositifs d'encadrement des loyers. S'ils permettent à court terme de contenir la hausse des dépenses de logement pour les locataires, leurs effets à long terme peuvent être contraires aux objectifs recherchés.

Des travaux économiques ont montré par exemple qu'une telle pratique entraîne une réduction de l'offre de logements pouvant aller jusqu'à 15 % à San Francisco[35]. Cela s'explique par la réaction des investisseurs qui, face à la baisse des rendements locatifs, sont enclins à se retirer du marché. Leur retrait crée une tension à la baisse sur la production ce qui a pour effet de réduire le nombre total de logements

35 Diamond, McQuade et Qian *in* OCDE « Pierre par Pierre – Bâtir de meilleurs politiques du logement », mai 2021.

disponibles. Dans un tel cas de figure, les ménages les plus modestes courent le risque de rencontrer davantage de difficultés à se loger si l'offre de biens disponibles à la location se raréfie.

De plus, à l'image de ce que certaines études ont pu démontrer s'agissant des loyers soumis aux dispositions applicables antérieurement à la loi de 1948, les bailleurs peuvent être moins enclins à réaliser des travaux d'entretien du patrimoine étant entendu qu'il ne leur est pas possible de bénéficier d'une hausse de leurs revenus locatifs en conséquence[36].

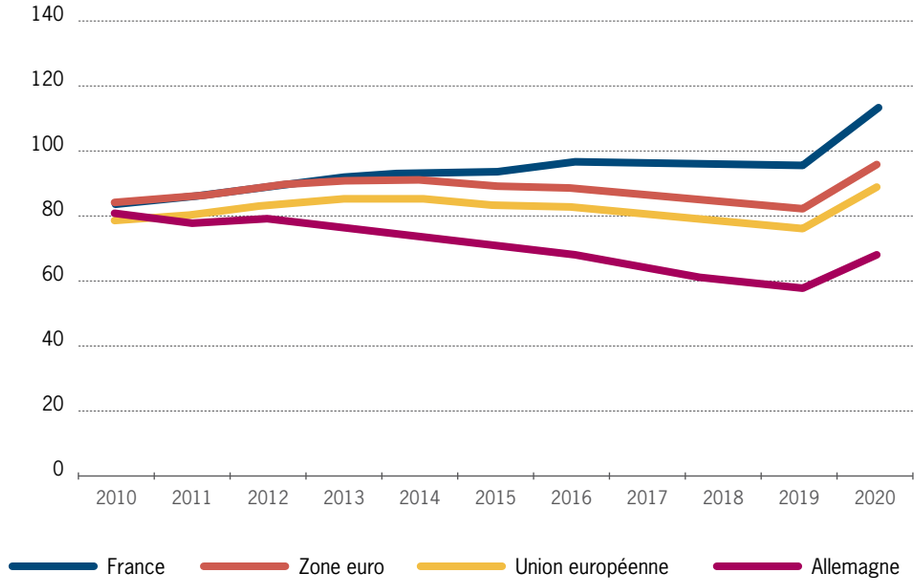
Enfin, la capacité de la puissance publique à contrôler effectivement la mise en œuvre de l'encadrement des loyers apparaît souvent limitée.

Aussi, comme dans le rapport de 2015, est-il proposé de mettre un terme aux dispositifs d'encadrement des loyers à tout le moins lors de la conclusion d'un nouveau bail.

Le constat d'une demande sociale qui peine à être satisfaite malgré une intervention publique massive invite à réfléchir à de nouvelles pistes à l'heure où le redressement des comptes nationaux est une nécessité (cf. graphique : « Évolution du ratio dette publique/PIB entre 2000 et 2020 »).

36 Robert C. Ellickson & David Le Bris, « Les dégâts du contrôle des loyers (France 1914-1948) », Métropolitiques, 28 janvier 2019.

Évolution du ratio dette publique/PIB entre 2000 et 2020
(en % du PIB)



Source : Eurostat, dette brute des administrations publiques, données annuelles.

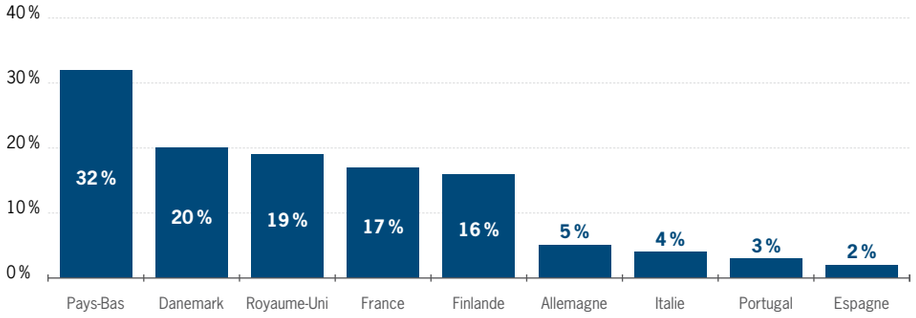
III

POUR UN RENFORCEMENT DES ÉVOLUTIONS À L'ŒUVRE DANS LE CHAMP DU LOGEMENT SOCIAL

Depuis le rapport de 2015, plusieurs réformes d'importance ont été mises en œuvre dans le secteur du logement social. De la réduction de loyer de solidarité (RLS) au mouvement de consolidation initié à la faveur de loi dite « ELAN », le domaine a connu des évolutions notables en six ans.

Dans la perspective du prochain quinquennat, une question plus fondamentale mérite d'être débattue. Cette question, c'est celle des publics auxquels le logement social entend s'adresser, avec pour objectif de préserver la mixité sociale et d'encourager les parcours résidentiels. Avec 5 153 600 logements sociaux en 2019, notre pays se distingue à l'échelle européenne (cf. graphique : « Part du logement social dans l'ensemble du parc résidentiel »).

Part du logement social dans l'ensemble du parc résidentiel



Source : Housing Europe.

PROPOSITION n° 10

Initier en début de quinquennat une réflexion d'ensemble sur ce qu'est le logement social en France, sa vocation et les publics auxquels il doit s'adresser.

Notre modèle se singularise par son caractère « généraliste », c'est-à-dire qu'il ne cible pas seulement les plus démunis mais l'ensemble des ménages disposant de faibles revenus susceptibles de rencontrer des difficultés à se loger sur le marché libre. Cette conception, qui constitue le fondement de notre politique en matière de logement social, poursuit trois grands objectifs : favoriser la mixité sociale, accompagner l'ensemble des ménages modestes et influer sur le niveau global des prix. Dans le modèle actuel, la notion de « ménage modeste » revêt une acception résolument large (cf. tableau : « Plafonds de ressources pour l'obtention d'un logement social financé avec un PLUS »).

Plafonds de ressources pour l'obtention d'un logement social financé avec un PLUS

Typologie de ménage	Plafond à Paris et dans les communes limitrophes (en €)	Plafond dans le reste de l'ÎledeFrance (en €)	Plafond dans le reste de la France (en €)
Personne seule	24 116	24 116	20 966
Deux personnes	36 042	36 042	27 998
Trois personnes	47 247	43 325	33 670
Quatre personnes	56 410	51 897	40 648

Source : Arrêté du 29 juillet 1987 modifié relatif aux plafonds de ressources des bénéficiaires de la législation sur les habitations à loyer modéré et des nouvelles de l'aide de l'État en secteur locatif.

De manière générale, environ deux tiers des ménages sont susceptibles d'être éligibles à un logement social à l'aune du seul critère de leurs revenus. Ce constat doit être mis en parallèle avec l'objectif fixé par le législateur d'un parc constitué de 20 à 25 % de logements sociaux dans certaines communes[37].

37 Soit 2 091 communes au 1er janvier 2019 dont 1 100 enregistrent un déficit de logements sociaux.

Par conséquent, le ciblage des publics du logement social et la clarification de la ligne de partage avec le marché libre s'avèrent essentiels.

La question de l'accès au logement social se pose avec d'autant plus de force que la demande exprimée par les plus vulnérables n'est qu'imparfaitement satisfaite. Selon les données de l'ANCOLS, les ménages devaient patienter 1 an et 2 mois en 2019 avant de bénéficier d'un logement social soit 16 jours de plus qu'en 2018[38]. Dans Paris et sa proche couronne, l'attente atteint plus de 3 ans[39]. Les demandeurs les moins modestes[40] accèdent plus facilement au logement social ainsi qu'en témoigne un taux d'attribution de 14 % contre 7 % pour les ménages les plus défavorisés. Au global, toujours selon l'ANCOLS, *« les demandeurs en situation précaire (étudiant, apprenti, stagiaire, intérimaire en CDD et au chômage) accèdent plus difficilement à un logement social en 2019 »*.

Poser la question de l'accès au logement social, c'est ouvrir un débat difficile, susceptible de se traduire par des choix de société résolument différents. C'est aussi s'interroger sur ce que sont la mixité sociale et les parcours résidentiels qu'il faut encourager. Un tel débat, compte tenu de son importance fondamentale pour notre pays, semble mériter toute l'attention des acteurs concernés dès le début du prochain quinquennat.

Au-delà de la question fondamentale sur ce que devrait être le logement social, quelques mesures importantes pourraient être mises en œuvre à cadre constant.

PROPOSITION n° 11

Évaluer, au moins dans les zones tendues, l'opportunité de recourir à des contrats de bail à durée déterminée dans le parc social afin d'accroître la mobilité résidentielle.

Ainsi en est-il par exemple d'initiatives visant à améliorer la mobilité afin que le logement social demeure une étape et non une finalité dans le parcours résidentiel des ménages. Sur ce sujet, le législateur a apporté des améliorations notables, à l'image

38 Agence nationale de contrôle du logement social, tableaux de bord 2019, 1re édition, juillet 2021.
39 Ibid.
40 C'est-à-dire ceux concernés par les plafonds PLUS plutôt que PLAI.

de l'obligation d'examen triennal des conditions d'occupation des logements dans les zones tendues[41] ou de la perte du droit au logement en cas de dépassement de plus de 150 % des plafonds PLS pendant deux années consécutives[42]. Pour poursuivre ce mouvement, il pourrait être envisagé de prévoir des baux à durée déterminée afin de fluidifier encore la rotation dans le parc HLM.

La question de la diversification des sources de financement du logement social mérite également d'être posée dans la perspective du prochain quinquennat. S'il ne s'agit pas ici de remettre en cause les fondamentaux établis de longue date, l'intérêt des investisseurs privés pour cette classe d'actif est tangible. Le cadre juridique actuel, qui se caractérise par le principe de « lucrativité limitée », n'apparaît pas toutefois pleinement adapté à une telle démarche.

La gouvernance des offices publics et des sociétés privées d'HLM, et notamment le fonctionnement des assemblées générales, peut également constituer un frein pour des investisseurs institutionnels en l'absence de proportionnalité entre la quotité de capital détenu et le nombre de droits de vote.

En tout état de cause, une réflexion sur la mise en place de mécanismes mêlant capitaux publics et capitaux privés, à l'image de ce qui a pu être observé dans le logement locatif intermédiaire, pourrait faire l'objet d'une analyse approfondie.

Au titre des évolutions récentes qui ont marqué le logement social, il pourrait être intéressant d'évaluer les résultats des regroupements pour les offices gérant moins de 12 000 logements. L'étude d'impact du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique fixait trois grands objectifs à la consolidation du secteur[43] :

- la mutualisation des risques et des ressources ;
- la réalisation d'économies d'échelle ;
- l'optimisation de la stratégie d'investissement.

41 Ce mécanisme a été institué par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. Sont visées par exemple les situations de sur ou de sous-occupation, les dépassements des plafonds de ressources ou encore la prise en compte de besoins spécifiques dans le cas d'un occupant en situation de handicap.
42 Dispositions issue de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.
43 Projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, étude d'impact, à partir de la page 160.

Dans la mesure où le rapprochement des bailleurs a pris un peu de retard, il pourrait être utile d'en analyser les modalités ainsi que les premiers effets lorsque tous auront satisfait à leurs obligations.

PROPOSITION n° 12

Évaluer l'opportunité de recourir largement au bail réel solidaire dans les zones tendues au-delà du seul champ du logement social.

Enfin, si le logement social pourrait voir certaines de ses pratiques évoluer à l'aune de ce qui est observé dans le logement libre ou intermédiaire, l'inverse est également possible. Le bail réel solidaire, qui permet de dissocier le bâti du foncier afin de faire baisser le prix des logements pourrait utilement être transposé au-delà du secteur social, notamment dans les zones tendues (cf. encadré : « Le bail réel solidaire »).

Le bail réel solidaire

Créé par l'ordonnance n° 2016-985 du 20 juillet 2016, le bail réel solidaire (BRS) est un contrat par lequel un organisme foncier solidaire (OFS) consent, pour une durée comprise entre dix-huit et quatre-vingt-dix neuf ans, des droits réels en vue de louer ou d'accéder à la propriété.

Réservé aux ménages les plus modestes, le BRS permet une dissociation entre le foncier et le bâti. Dans les faits, les bénéficiaires sont propriétaires de leur maison ou de leur appartement mais restent locataires du terrain. Cette dissociation permet de réduire considérablement les prix de vente. À Paris, les premières opérations de la sorte ont permis de commercialiser des appartements pour 5 000 € au m² contre environ 10 000 € sur le marché libre.

La généralisation de ce mécanisme, au-delà des seuls ménages les plus modestes, permettrait également de favoriser l'accès au logement pour les primo-accédants. Dans ce scénario, une réflexion sur le portage du foncier et son financement devrait être menée parallèlement. Une telle hypothèse suppose également que le foncier disponible et le niveau de construction soient à la hauteur des enjeux.

Il semble enfin nécessaire de mieux accompagner les ménages les plus modestes en matière d'accession à la propriété. La nécessité de faire évoluer le prêt à taux zéro (PTZ) a fait l'objet de plusieurs travaux qui ont mis en avant les limites du dispositif[44]. Sans proposer formellement un nouvel instrument en complément ou en lieu et place du PTZ, les auteurs de la présente note constatent qu'il semble manquer un outil de soutien efficace d'autant que les dernières années ont été marquées par la disparition de « l'APL accession ». Ce point figurait dans les orientations du rapport de 2015[45]. Il faut en effet craindre que, sans une intervention publique ciblée, une partie significative de la population, et en particulier les jeunes, soit exclue du marché de l'accession. Ceci est d'autant plus vrai que les restrictions nouvelles imposées par le Haut Conseil de la Stabilité Financière en matière de prêt immobilier rendent plus difficile le financement des projets d'accession sociale à la propriété. Une fois encore, la politique du logement démontre qu'elle se situe au cœur des mouvements qui traversent notre société. Ouvrir le sujet de l'accession à la propriété, c'est poser immanquablement la question de la mobilité sociale et de la place que chacun doit occuper dans notre pays.

44 Voir par exemple le rapport de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable intitulé « Évaluation du prêt à taux zéro (PTZ) », octobre 2019.
45 Partie 4.4.2.

IV

POUR UN FINANCEMENT MASSIF DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS

Depuis l'Accord de Paris de 2015 jusqu'à la loi « climat et résilience » en 2021, notre pays s'est engagé sur la voie de la lutte contre le dérèglement climatique. Au cours des six dernières années, la question de la rénovation énergétique des bâtiments est devenue indissociable de la politique du logement.

Selon les estimations réalisées par le Haut conseil pour le climat (HCC), l'investissement annuel des personnes publiques et privées en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments est estimé à 13 Md€. Bien que conséquent, ce montant devra être multiplié au moins par deux dans les toutes prochaines années pour atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés.

Au vu de l'ampleur des sommes à mobiliser, le défi actuel est moins de convaincre du bien-fondé de la rénovation énergétique que de se doter des outils nécessaires à sa massification.

Pour y parvenir, de nombreux dispositifs ont été mis en place. Qu'il s'agisse de « MaPrimeRénov » (2 Md€ en 2022), de l'éco-prêt à taux zéro ou encore du taux réduit de TVA à 5,5 % pour certains travaux de rénovation (1,5 Md€ en 2022), les pouvoirs publics ne sont pas restés inactifs. La simplification des règles de vote au sein des copropriétés participe également de ce mouvement. De nouveaux dispositifs sont en passe d'être lancés, tel le prêt avance mutation (PAM+), garanti par le Fonds de garantie pour la rénovation énergétique (FGRE) lorsqu'il porte sur des travaux de rénovation énergétique. Prévu par loi dite « climat et résilience »[46] celui-ci permet le financement de travaux de rénovation garantis par une hypothèque constituée à hauteur du montant initial du prêt augmenté des intérêts capitalisés

46 Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

annuellement. Son remboursement est dit « *in fine* » et ne peut être exigé que lors de la mutation du bien. Le prêt fait l'objet d'une garantie à hauteur de 75 % par le FGRE et devrait permettre de financer des travaux dont le reste à charge est d'au moins 5 000 €. Mentionnons également le prêt viager hypothécaire (PVH), prêt hypothécaire remboursable *in fine* à la succession de l'emprunteur et déjà distribué depuis 2007, qui peut également servir au financement des travaux de rénovation énergétique pour des personnes âgées propriétaires de leur logement.

Dans l'ensemble, ces dispositifs semblent aller dans le bon sens comme en témoigne le succès rencontré par « MaPrimeRénov ». Au 31 décembre 2021, plus de 650 000 dossiers ont été validés pour un montant de travaux associés de 8,6 Md €[47].

Le nécessaire effort de massification de la rénovation énergétique des bâtiments doit être l'occasion de traiter en priorité les passoires énergétiques. Estimées à 4,8 millions en France[48], elles sont occupées majoritairement par des ménages modestes et âgés. Plus de 50 % d'entre eux disposent de faibles revenus et 62 % des occupants ont plus de 60 ans[49]. Ces quelques chiffres permettent aisément de comprendre que le difficile accès au financement, notamment bancaire, et la complexité des dispositifs existants, constituent autant d'obstacles pour ces ménages.

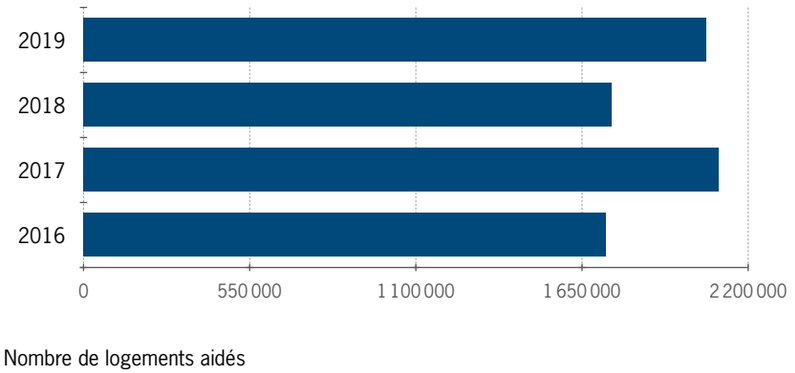
Seul le temps permettra cependant d'apprécier l'efficacité des mesures décidées très récemment par les pouvoirs publics. En tout état de cause, trois axes pourraient utilement guider l'action de l'État dans les prochaines années : viser la massification de la rénovation énergétique, simplifier l'accès aux dispositifs existants en créant par exemple un guichet unique et se garder de toute mise à contribution excessive des finances publiques. Sur ce dernier point, le prêt « PAM+ » et le « PVH » constituent des avancées notables dont il conviendra d'évaluer précisément les effets.

Enfin, comme dans bien d'autres domaines de l'action publique, les dispositifs de soutien à la massification de la rénovation énergétique des bâtiments devront s'inscrire dans un environnement normatif constant pour déployer tous leurs effets. Les modifications fréquentes des règles d'éligibilité ou d'assiette des travaux pris en

47 Soit précisément 656 840 dossiers et 8,586 Md€ selon les données agrégées du tableau de bord « France relance ».
48 « Rapport pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés », Olivier Sichel, mars 2021.
49 Ibid.

charge sont préjudiciables à l'efficacité de ces mesures, tout comme l'insuffisante communication qui peut en être faite. La stagnation du nombre global de logements aidés entre 2016 et 2019 dans le cadre de travaux de rénovation énergétique constitue un indicateur qui ne doit pas être négligé (cf. graphique : « Nombre de logements aidés dans le cadre de travaux de rénovation énergétique »).

Nombre de logements aidés dans le cadre de travaux de rénovation énergétique
(entre 2016 et 2020)



Source : Ministère de la transition écologique, SDES.

Plus que jamais la question du logement revêt une importance fondamentale dans la vie de nos concitoyens. Les réformes menées au cours des dernières années vont dans la bonne direction mais il reste encore beaucoup à faire pour répondre à une demande sociale sans cesse renouvelée. Gageons que la campagne électorale qui s'ouvre fera toute sa place à ce sujet essentiel pour notre pays et ses habitants.

ANNEXE

Les principales mesures de la loi de finances pour 2022 en matière de logement

Les mesures intéressant le logement dans la loi de finances pour 2022 (LFI) consistent principalement en la prorogation de dispositifs existants :

- le prêt à taux zéro (PTZ) qui permet aux primo-accédants de bénéficier, sous conditions de ressources, de prêts sans intérêts est prolongé jusqu'en 2023. Le PTZ devait initialement s'éteindre en 2022 (1 Md€ en 2021) ;
- l'éco-PTZ, qui permet de financer des travaux de rénovation énergétique, sera également disponible jusqu'en 2023. De plus, le plafond de l'éco PTZ est désormais porté de 30 000 à 50 000 € en cas de rénovation globale (32 M€ en 2021) ;
- le dispositif Denormandie dans l'ancien, qui offre aux propriétaires la possibilité de bénéficier d'une réduction d'impôt lors de l'achat et de la rénovation d'un logement dans une commune du programme Action cœur de ville, est maintenu jusqu'en 2023 (1 M€ en 2021) ;
- le « Censi Bouvard » est prorogé d'un an, jusqu'en 2022. Il s'agit d'un dispositif d'incitation à l'investissement locatif des particuliers dans les résidences pour étudiants, personnes âgées et handicapées (92 M€ en 2021).

D'autres dispositifs sont à la fois prolongés et remaniés :

- tel est le cas du « Pinel » qui sera maintenu jusqu'en 2024 sous une forme différente par rapport à ce qui prévalait jusqu'à présent. L'Exécutif a ainsi souhaité recentrer le Pinel sur les zones tendues et le logement collectif. Il a également ajouté de nouveaux critères environnementaux et de qualité d'usage des logements (surfaces minimales, espace extérieur privatif, etc.) afin de pouvoir bénéficier de l'avantage fiscal. À l'heure de la rédaction de la présente note, le décret fixant précisément le contenu de ce Pinel remanié n'avait pas encore été publié (1,2 Md€ en 2021) ;

.../...

- le dispositif « Louer abordable », qui permet aux propriétaires de bénéficier d'une déduction fiscale en contrepartie de la location du bien à un ménage modeste, a été revu. La principale nouveauté vient de ce que la décote de loyer ne s'apprécie plus au regard de la différence entre le zonage national (A, B, C) et le montant payé par le locataire. Dorénavant, l'avantage fiscal dont bénéficie le propriétaire dépend de l'écart entre le loyer demandé et le loyer de marché afin de tenir compte des dynamiques locales (20 M€ en 2021) ;

- « MaPrimeRénov » évolue afin de cibler prioritairement les travaux réalisés dans les logements construits depuis plus de quinze ans (3,2 Md€) ;

Trois mesures nouvelles doivent enfin être signalées dans le champ du logement intermédiaire et du logement social :

- afin de lever les obstacles à la construction de logements intermédiaires, un crédit d'impôt supporté par l'État a été institué au bénéfice des investisseurs redevables de l'impôt sur les sociétés. Ce crédit d'impôt, qui se substitue à l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties qui pesait jusqu'alors sur les communes, doit permettre de faciliter la construction de tels logements ;

- la compensation par l'État pendant dix ans de la perte de recettes liée à l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficie la production de logements sociaux ;
- en marge de la LFI pour 2022, un protocole a été signé en novembre 2021 entre l'État et les opérateurs tels que CDC Habitat ou IN'LI afin de faciliter l'accès des « travailleurs clés » et des jeunes au logement intermédiaire. Pour ce faire, outre un accent sur la construction, les opérateurs se donnent pour objectif de maintenir un taux d'effort entre 20 et 30 % pour ces ménages.

REMERCIEMENTS

L'Institut Montaigne remercie particulièrement les personnes suivantes pour leur contribution à ce travail :

Président de la réflexion :

- **Bruno Deletré,** ancien directeur général du Crédit Foncier de France

Groupe de réflexion :

- **François Bertiere,** président, FIMINCO REIM
- **Nathalie Charles,** *Deputy CEO and Global Head of Investment Management*, BNP Paribas Real Estate
- **Nicole Chavrier,** direction des Affaires Publiques, Groupe BPCE
- **Yves Laffoucrière**

Rapporteur :

- **Jacques Thibault,** haut fonctionnaire

Équipe de travail :

- **Maximilien Chaperon,** assistant chargé d'études, Institut Montaigne
- **Iona Lefebvre,** chargée d'études, Institut Montaigne

Nous remercions également les personnes avec qui nous avons échangé dans l'élaboration de ce travail :

- **Benoist Apparu,** président d'Emerige, ancien président du directoire de in'li (au moment de l'audition)
- **Maya Atig,** directrice générale, Fédération Bancaire Française (FBF)
- **Christophe Boucaux,** délégué général, Pôle Habitat FFB (Fédération Française du Bâtiment)
- **Olivier Colonna d'Istria,** président du directoire, SOCFIM (Société Centrale pour le Financement de l'Immobilier)
- **Jean-Marc Coly,** président de l'ASPIM (Association Française des Sociétés de Placement Immobilier)

- **Glenn Domingues,** directeur de la Communication corporate et des Affaires publiques, Membre du comité de direction, Gecina
- **Véronique Donnadieu,** déléguée générale de l'ASPIM
- **Stephan de Fay,** directeur général, Grand Paris Aménagement
- **Anne-Sophie Grave,** présidente du directoire, CDC Habitat
- **Jérôme Grivet,** directeur général adjoint Pôle Finances, Groupe Crédit Agricole
- **Philippe Guérand,** président, SIER constructeur
- **Damien Héreng,** président de la Fédération Française des Constructeurs de maisons individuelles
- **Christian de Kérangal,** directeur général , Institut de l'Épargne Immobilière et Foncière (IEIF)
- **Christine Kleis-Gruber,** chargée de missions, FBF
- **Armelle Langlois,** directrice du Pôle Performance Durable, VINCI Construction France et membre du comité d'orientation de La Fabrique de la Cité
- **Julien Landfried,** directeur exécutif Communication, Affaires Publiques et Marque, Gecina
- **Laurent Lavergne,** *Global Head of Asset Management & Development*, AXA Investment Managers et membre du Conseil de surveillance de « 1 001 Vies Habitat »
- **Christine Leconte,** présidente, Conseil national de l'ordre des architectes
- **Xavier Lépine,** président, IEIF (Institut de l'Épargne Immobilière et Foncière)
- **Xavier Lièvre,** notaire à Paris, 3e vice-président du Conseil supérieur du notariat
- **Olivier Mareuse,** directeur des Gestions d'Actifs et directeur des Fonds d'Épargne, Groupe Caisse des dépôts
- **Patrice Michalon,** directeur général délégué, SIER constructeur
- **Grégory Monod,** président, Pôle Habitat FFB
- **François Rieussec,** président, UNAM (Union Nationale des Aménageurs)
- **Augustin Rossi,** conseiller, Assemblée des Départements de France (ADF)
- **Bénédicte Rouault,** chef de cabinet du président, FNAIM (Fédération Nationale de l'Immobilier)
- **Alexis Rouque,** délégué général de la Fédération des Promoteurs Immobilier (FPI) France (au moment de l'audition)
- **Philippe Salle,** président, Foncia
- **Nicolas Thouvenin,** délégué général, UNAM
- **Jean-Marc Torrollion,** président fédéral, FNAIM

Les opinions exprimées dans cette note n'engagent ni les personnes précédemment citées ni les institutions qu'elles représentent.

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- Une jeunesse plurielle. Enquête auprès des 18-24 ans. (février 2022)
- Aviation décarbonée : embarquement immédiat (janvier2022)
- Cinq ans pour faire progresser la France des ETI (janvier 2022)
- 2022-2027 : quelles perspectives pour les finances publiques ? (janvier 2022)
- Santé 2022 : tout un programme (janvier 2022)
- China Trends #11 – Une ouverture à la carte : les investissements directs étrangers en Chine (décembre 2021)
- Transports du quotidien : en route vers le sans carbone ! (décembre 2021)
- La présidence française de l'Union européenne à la loupe (décembre 2021)
- Europe-Inde : quelles ambitions face à la Chine ? (décembre 2021)
- Réinvestir le secteur bancaire européen (novembre 2021)
- Une France convalescente, une France du « proche » Baromètre des Territoires 2021 (novembre 2021)
- China Trends n° 10 – Comment l'intelligence artificielle transformera la Chine (novembre 2021)
- Prix Interne du Carbone : une solution qui tombe à PIC pour les entreprises ? (novembre 2021)
- En campagne pour l'agriculture de demain (octobre 2021)
- La France dans le bouleversement du monde (octobre 2021)
- Automobile : feu vert pour une industrie durable (octobre 2021)
- Innovation française : nos incroyables talents (octobre 2021)
- Parcours patient : parcours du combattant ? (septembre 2021)
- Europe : agir ensemble pour la décarbonation (septembre 2021)
- Quelle Allemagne après Merkel ? (septembre 2021)
- Quinquennat Macron : le grand décryptage (août 2021)
- China Trends n° 9 – Une Chine décarbonée est-elle possible ? (juillet 2021)
- Villes : à vos données ! (juillet 2021)
- Vu de Pékin : le rebond de l'économie chinoise (juin 2021)
- Régions : le renouveau de l'action publique ? (juin 2021)
- La stabilité du Maghreb, un impératif pour l'Europe (mai 2021)
- Bien-vieillir : faire mûrir nos ambitions (mai 2021)
- Relance en Afrique : quel rôle pour les entreprises (mai 2021)
- Religion au travail : croire au dialogue – Baromètre du Fait Religieux en Entreprise (mai 2021)
- Fintech chinoise : l'heure de la reprise en main (avril 2021)
- Enseignement supérieur et recherche : il est temps d'agir ! (avril 2021)
- Filière santé : gagnons la course à l'innovation (mars 2021)
- Rééquilibrer le développement de nos territoires (mars 2021)
- China Trends n° 8 – L'armée chinoise en Asie : puissance et coercition (février 2021)
- Repenser la défense face aux crise du 21e siècle (février 2021)
- Les militants du djihad (janvier 2021)

- Compétitivité de la vallée de la Seine : comment redresser la barre ? (janvier 2021)
- Semi-conducteurs : la quête de la Chine (janvier 2021)
- Vaccination en France : l'enjeu de la confiance (décembre 2020)
- Santé mentale : faire face à la crise (décembre 2020)
- Construire la métropole Aix-Marseille-Provence de 2030 (novembre 2020)
- Allemagne-France : pour une politique européenne commune à l'égard de la Chine (novembre 2020)
- Plan de relance : répondre à l'urgence économique (novembre 2020)
- Réformer les retraites en temps de crise (octobre 2020)
- Les quartiers pauvres ont un avenir (octobre 2020)
- Trump ou Biden – comment reconstruire la relation transatlantique ? (octobre 2020)
- Le capitalisme responsable : une chance pour l'Europe (septembre 2020)
- Rebondir face au Covid-19 : neuf idées efficaces en faveur de l'emploi (septembre 2020)
- Un virus clarificateur L'impact du Covid-19 sur la politique étrangère de la France (juin 2020)
- Les entreprises françaises en Afrique face à la crise du Covid-19 (juin 2020)
- Transatlantic Trends 2020 (juillet 2020)
- Europe's Pushback on China (juin 2020)
- E-santé : augmentons la dose ! (juin 2020)
- Dividende carbone : une carte à jouer pour l'Europe (juin 2020)
- L'action publique face à la crise du Covid-19 (juin 2020)
- Seine-Saint-Denis : les batailles de l'emploi et de l'insertion (mai 2020)
- Rebondir face au Covid-19 : relançons l'investissement (mai 2020)
- Rebondir face au Covid-19 : l'enjeu du temps de travail (mai 2020)
- Internet : le péril jeune ? (avril 2020)
- Covid-19 : l'Asie orientale face à la pandémie (avril 2020)
- Algorithmes : contrôle des biais S.V.P. (mars 2020)
- Retraites : pour un régime équilibré (mars 2020)
- Espace : le réveil de l'Europe ? (février 2020)
- Données personnelles : comment gagner la bataille ? (décembre 2019)
- Transition énergétique : faisons jouer nos réseaux (décembre 2019)
- Religion au travail : croire au dialogue – Baromètre du Fait Religieux Entreprise 2019 (novembre 2019)
- Taxes de production : préservons les entreprises dans les territoires (octobre 2019)
- Médicaments innovants : prévenir pour mieux guérir (septembre 2019)
- Rénovation énergétique : chantier accessible à tous (juillet 2019)
- Agir pour la parité : performance à la clé (juillet 2019)
- Pour réussir la transition énergétique (juin 2019)
- Europe-Afrique : partenaires particuliers (juin 2019)
- Media polarization « à la française » ? Comparing the French and American ecosystems (mai 2019)
- L'Europe et la 5G : le cas Huawei (partie 2, mai 2019)
- L'Europe et la 5G : passons la cinquième ! (partie 1, mai 2019)
- Système de santé : soyez consultés ! (avril 2019)
- Travailleurs des plateformes : liberté oui, protection aussi (avril 2019)
- Action publique : pourquoi faire compliqué quand on peut faire simple (mars 2019)
- La France en morceaux : baromètre des Territoires 2019 (février 2019)
- Énergie solaire en Afrique : un avenir rayonnant ? (février 2019)
- IA et emploi en santé : quoi de neuf docteur ? (janvier 2019)
- Cybermenace : avis de tempête (novembre 2018)
- Partenariat franco-britannique de défense et de sécurité : améliorer notre coopération (novembre 2018)
- Sauver le droit d'asile (octobre 2018)
- Industrie du futur, prêts, partez ! (septembre 2018)
- La fabrique de l'islamisme (septembre 2018)
- Protection sociale : une mise à jour vitale (mars 2018)
- Innovation en santé : soignons nos talents (mars 2018)
- Travail en prison : préparer (vraiment) l'après (février 2018)
- ETI : taille intermédiaire, gros potentiel (janvier 2018)
- Réforme de la formation professionnelle : allons jusqu'au bout ! (janvier 2018)
- Espace : l'Europe contre-attaque ? (décembre 2017)
- Justice : faites entrer le numérique (novembre 2017)
- Apprentissage : les trois clés d'une véritable transformation (octobre 2017)
- Prêts pour l'Afrique d'aujourd'hui ? (septembre 2017)
- Nouveau monde arabe, nouvelle « politique arabe » pour la France (août 2017)
- Enseignement supérieur et numérique : connectez-vous ! (juin 2017)
- Syrie : en finir avec une guerre sans fin (juin 2017)
- Énergie : priorité au climat ! (juin 2017)
- Quelle place pour la voiture demain ? (mai 2017)
- Sécurité nationale : quels moyens pour quelles priorités ? (avril 2017)
- Tourisme en France : cliquez ici pour rafraîchir (mars 2017)
- L'Europe dont nous avons besoin (mars 2017)
- Dernière chance pour le paritarisme de gestion (mars 2017)
- L'impossible État actionnaire ? (janvier 2017)
- Un capital emploi formation pour tous (janvier 2017)
- Économie circulaire, réconcilier croissance et environnement (novembre 2016)
- Traité transatlantique : pourquoi persévérer (octobre 2016)
- Un islam français est possible (septembre 2016)
- Refonder la sécurité nationale (septembre 2016)
- Bremain ou Brexit : Europe, prépare ton avenir ! (juin 2016)
- Réanimer le système de santé - Propositions pour 2017 (juin 2016)
- Nucléaire : l'heure des choix (juin 2016)

- Un autre droit du travail est possible (mai 2016)
- Les primaires pour les Nuls (avril 2016)
- Le numérique pour réussir dès l'école primaire (mars 2016)
- Retraites : pour une réforme durable (février 2016)
- Décentralisation : sortons de la confusion / Repenser l'action publique dans les territoires (janvier 2016)
- Terreur dans l'Hexagone (décembre 2015)
- Climat et entreprises : de la mobilisation à l'action / Sept propositions pour préparer l'après-COP21 (novembre 2015)
- Discriminations religieuses à l'embauche : une réalité (octobre 2015)
- Pour en finir avec le chômage (septembre 2015)
- Sauver le dialogue social (septembre 2015)
- Politique du logement : faire sauter les verrous (juillet 2015)
- Faire du bien vieillir un projet de société (juin 2015)
- Dépense publique : le temps de l'action (mai 2015)
- Apprentissage : un vaccin contre le chômage des jeunes (mai 2015)
- Big Data et objets connectés. Faire de la France un champion de la révolution numérique (avril 2015)
- Université : pour une nouvelle ambition (avril 2015)
- Rallumer la télévision : 10 propositions pour faire rayonner l'audiovisuel français (février 2015)
- Marché du travail : la grande fracture (février 2015)
- Concilier efficacité économique et démocratie : l'exemple mutualiste (décembre 2014)
- Résidences Seniors : une alternative à développer (décembre 2014)
- Business schools : rester des champions dans la compétition internationale (novembre 2014)
- Prévention des maladies psychiatriques : pour en finir avec le retard français (octobre 2014)
- Temps de travail : mettre fin aux blocages (octobre 2014)
- Réforme de la formation professionnelle : entre avancées, occasions manquées et pari financier (septembre 2014)
- Dix ans de politiques de diversité : quel bilan? (septembre 2014)
- Et la confiance, bordel? (août 2014)
- Gaz de schiste : comment avancer (juillet 2014)
- Pour une véritable politique publique du renseignement (juillet 2014)
- Rester le leader mondial du tourisme, un enjeu vital pour la France (juin 2014)
- 1 151 milliards d'euros de dépenses publiques : quels résultats? (février 2014)
- Comment renforcer l'Europe politique (janvier 2014)
- Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance-chômage (décembre 2013)
- Santé : faire le pari de l'innovation (décembre 2013)
- Afrique-France : mettre en œuvre le co-développement Contribution au XXVI[e] sommet Afrique-France (décembre 2013)
- Chômage : inverser la courbe (octobre 2013)

- Mettre la fiscalité au service de la croissance (septembre 2013)
- Vive le long terme! Les entreprises familiales au service de la croissance et de l'emploi (septembre 2013)
- Habitat : pour une transition énergétique ambitieuse (septembre 2013)
- Commerce extérieur : refuser le déclin
  Propositions pour renforcer notre présence dans les échanges internationaux (juillet 2013)
- Pour des logements sobres en consommation d'énergie (juillet 2013)
- 10 propositions pour refonder le patronat (juin 2013)
- Accès aux soins : en finir avec la fracture territoriale (mai 2013)
- Nouvelle réglementation européenne des agences de notation : quels bénéfices attendre? (avril 2013)
- Remettre la formation professionnelle au service de l'emploi et de la compétitivité (mars 2013)
- Faire vivre la promesse laïque (mars 2013)
- Pour un « New Deal » numérique (février 2013)
- Intérêt général : que peut l'entreprise? (janvier 2013)
- Redonner sens et efficacité à la dépense publique 15 propositions pour 60 milliards d'économies (décembre 2012)
- Les juges et l'économie : une défiance française? (décembre 2012)
- Restaurer la compétitivité de l'économie française (novembre 2012)
- Faire de la transition énergétique un levier de compétitivité (novembre 2012)
- Réformer la mise en examen Un impératif pour renforcer l'État de droit (novembre 2012)
- Transport de voyageurs : comment réformer un modèle à bout de souffle? (novembre 2012)
- Comment concilier régulation financière et croissance : 20 propositions (novembre 2012)
- Taxe professionnelle et finances locales : premier pas vers une réforme globale? (septembre 2012)
- Remettre la notation financière à sa juste place (juillet 2012)
- Réformer par temps de crise (mai 2012)
- Insatisfaction au travail : sortir de l'exception française (avril 2012)
- Vademecum 2007 – 2012 : Objectif Croissance (mars 2012)
- Financement des entreprises : propositions pour la présidentielle (mars 2012)
- Une fiscalité au service de la « social compétitivité » (mars 2012)
- La France au miroir de l'Italie (février 2012)
- Pour des réseaux électriques intelligents (février 2012)
- Un CDI pour tous (novembre 2011)
- Repenser la politique familiale (octobre 2011)
- Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties (octobre 2011)
- Banlieue de la République (septembre 2011)
- De la naissance à la croissance : comment développer nos PME (juin 2011)
- Reconstruire le dialogue social (juin 2011)
- Adapter la formation des ingénieurs à la mondialisation (février 2011)

- « Vous avez le droit de garder le silence… » Comment réformer la garde à vue (décembre 2010)
- Gone for Good? Partis pour de bon?
  Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis (novembre 2010)
- 15 propositions pour l'emploi des jeunes et des seniors (septembre 2010)
- Afrique - France. Réinventer le co-développement (juin 2010)
- Vaincre l'échec à l'école primaire (avril 2010)
- Pour un Eurobond. Une stratégie coordonnée pour sortir de la crise (février 2010)
- Réforme des retraites : vers un big-bang? (mai 2009)
- Mesurer la qualité des soins (février 2009)
- Ouvrir la politique à la diversité (janvier 2009)
- Engager le citoyen dans la vie associative (novembre 2008)
- Comment rendre la prison (enfin) utile (septembre 2008)
- Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir? (juillet 2008)
- HLM, parc privé. Deux pistes pour que tous aient un toit (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme (mai 2008)
- Après le Japon, la France…
  Faire du vieillissement un moteur de croissance (décembre 2007)
- Au nom de l'Islam… Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe? (septembre 2007)
- L'exemple inattendu des Vets
  Comment ressusciter un système public de santé (juin 2007)
- Vademecum 2007-2012 – Moderniser la France (mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus. Pour un service civique universel européen (avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne? (mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale (octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information (août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité (juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations… Comment financer la protection sociale (mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise (février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité (janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment (décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres…) pour moderniser la sphère publique (novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs (juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques (février 2005)
- Les oubliés de l'égalité des chances (janvier 2004 – Réédition septembre 2005)

Pour les publications antérieures se référer à notre site internet :
www.institutmontaigne.org

INSTITUT
MONTAIGNE

ABB FRANCE
ABBVIE
ACCENTURE
ACCURACY
ACTIVEO
ADECCO
ADEO
ADIT
ADVANCY
AIR FRANCE - KLM
AIR LIQUIDE
AIRBUS
ALLEN & OVERY
ALLIANZ
ALVAREZ & MARSAL FRANCE
AMAZON
AMBER CAPITAL
AMUNDI
ANTIN INFRASTRUCTURE PARTNERS
ARCHERY STRATEGY CONSULTING
ARCHIMED
ARDIAN
ASTRAZENECA
AUGUST DEBOUZY
AVRIL
AXA
BAKER & MCKENZIE
BEARINGPOINT
BESSÉ
BG GROUP
BNP PARIBAS
BOLLORÉ
BONA FIDÉ
BOUYGUES
BROUSSE VERGEZ
BRUNSWICK
CANDRIAM
CAPGEMINI
CAPITAL GROUP
CAREIT ASSET ET PROPERTY MANAGEMENT
CARREFOUR
CASINO
CHUBB
CIS
CISCO SYSTEMS FRANCE
CLUB TOP 20
CMA CGM
CNP ASSURANCES
COHEN AMIR-ASLANI
COMPAGNIE PLASTIC OMNIUM

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT
MONTAIGNE

CONSEIL SUPÉRIEUR DU NOTARIAT
CORRÈZE & ZAMBÈZE
CRÉDIT AGRICOLE
D'ANGELIN &CO.LTD
DASSAULT SYSTÈMES
DE PARDIEU BROCAS MAFFEI
DOCTOLIB
ECL GROUP
EDENRED
EDF
EDHEC BUSINESS SCHOOL
EDWARDS LIFESCIENCES
EGIS
ELSAN
ENEDIS
ENGIE
EQT
ESL & NETWORK
EUROGROUP CONSULTING
FIVES
FONCIÈRE INEA
GALILEO GLOBAL EDUCATION
GETLINK
GIDE LOYRETTE NOUEL
GOJOB
GOOGLE
GRAS SAVOYE
GROUPAMA
GROUPE BEL
GROUPE EDMOND DE ROTHSCHILD
GROUPE M6
GROUPE ORANGE
HAMEUR ET CIE
HENNER
HITACHI ENERGY FRANCE
HSBC CONTINENTAL EUROPE
IBM FRANCE
IFPASS
ING BANK FRANCE
INKARN
INSTITUT MÉRIEUX
INTERNATIONAL SOS
INTERPARFUMS
INTUITIVE SURGICAL
IONIS EDUCATION GROUP
ISRP
IZIWORK
JEANTET ASSOCIÉS
JOLT CAPITAL
KANTAR

INSTITUT
MONTAIGNE

KATALYSE
KEARNEY
KEDGE BUSINESS SCHOOL
KKR
KPMG S.A.
LA BANQUE POSTALE
LA COMPAGNIE FRUITIÈRE
LINEDATA SERVICES
LIVANOVA
L'ORÉAL
LOXAM
LVMH - MOËT-HENNESSY - LOUIS VUITTON
M.CHARRAIRE
MACSF
MAIF
MALAKOFF HUMANIS
MAREMMA
MAZARS
MCKINSEY & COMPANY FRANCE
MÉDIA-PARTICIPATIONS
MEDIOBANCA
MERCER
MERIDIAM
MICHELIN
MICROSOFT FRANCE
MITSUBISHI FRANCE S.A.S
MOELIS & COMPANY
MOODY'S FRANCE
NATIXIS
NESTLÉ
NEXITY
ODDO BHF
OLIVER WYMAN
ONDRA PARTNERS
ONEPOINT
ONET
OPTIGESTION
ORANO
ORTEC GROUP
OWKIN
PAI PARTNERS
PERGAMON
POLYTANE
PRODWARE
PRUDENTIA CAPITAL
PWC FRANCE & MAGHREB
RAISE
RAMSAY GÉNÉRALE DE SANTÉ
RANDSTAD
RATP

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT
MONTAIGNE

RELX GROUP
RENAULT
REXEL
RICOL LASTEYRIE
RIVOLIER
ROCHE
ROLAND BERGER
ROTHSCHILD & CO
RTE
SAFRAN
SANOFI
SAP FRANCE
SCHNEIDER ELECTRIC
SERVIER
SGS
SIA PARTNERS
SIACI SAINT HONORÉ
SIEMENS
SIEMENS ENERGY
SIER CONSTRUCTEUR
SNCF
SNCF RÉSEAU
SODEXO
SNEF
SPRINKLR
SPVIE
STAN
SUEZ
SYSTEMIS
TALAN
TECNET PARTICIPATIONS SARL
TEREGA
THE BOSTON CONSULTING GROUP
TILDER
TOFANE
TOTALENERGIES
UBS FRANCE
UNIBAIL-RODAMCO
VEOLIA
VERLINGUE
VINCI
VIVENDI
WAKAM
WAVESTONE
WENDEL
WILLIS TOWERS WATSON
WORDAPPEAL
ZURICH

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT
MONTAIGNE

COMITÉ DIRECTEUR

PRÉSIDENT
Henri de Castries président, Institut Montaigne

MEMBRES
David Azéma associé, Perella Weinberg Partners
Emmanuelle Barbara *Senior Partner*, August Debouzy
Marguerite Bérard directrice des Réseaux France, BNP Paribas
Jean-Pierre Clamadieu président du Conseil d'Administration, ENGIE
Paul Hermelin président du Conseil d'administration, Capgemini
Marwan Lahoud président, Ace Capital Partners
Natalie Rastoin présidente, Polytane ; *Senior Advisor*, WPP
René Ricol président, Ricol Lasteyrie
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

Photo de couverture © Soho A Studio - www.shutterstock.com

Imprimé en France
Dépôt légal : février 2022
ISSN : 1771-6756

INSTITUT
MONTAIGNE

IL N'EST DÉSIR PLUS NATUREL QUE LE DÉSIR DE CONNAISSANCE

Logement : rebâtir nos ambitions

En 2015, l'Institut Montaigne publiait le rapport *Politique du logement : faire sauter les verrous*, qui partait du constat que la politique du logement correspond à une préoccupation essentielle de nos concitoyens et fait l'objet d'une attention constante des pouvoirs publics, sans que les résultats soient à la hauteur des moyens mis en œuvre et des besoins à satisfaire.

Six ans plus tard, et partant des changements majeurs intervenus depuis 2015 (mouvement de consolidation des bailleurs sociaux, retour des investisseurs institutionnels, enjeux liés à la transition énergétique, à la rénovation thermique du bâti et à la lutte contre l'étalement urbain, etc.) nous poursuivons nos travaux avec l'objectif de contribuer au débat public en formulant 12 recommandations pour (re) faire du logement une grande cause nationale. Nous proposons une territorialisation de la politique du logement, un renforcement des évolutions à l'œuvre dans le champ du logement social, une meilleure efficience de la dépense publique et le financement massif de la rénovation énergétique.

Rejoignez-nous sur :

Suivez chaque semaine notre actualité en vous abonnant à notre newsletter sur : www.institutmontaigne.org

Institut Montaigne
59, rue La Boétie - 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 53 89 05 60
www.institutmontaigne.org

ISSN 1771-6756
FÉVRIER 2022