INSTITUT Montaigne

LOGEMENT

Rendre le logement accessible

VIVRE ENSEMBLE

les REPÈRES de MONTAIGNE

En dépit d'une dépense publique élevée en faveur du logement en France, les prix de l'immobilier ont explosé, les listes d'attente pour un logement social s'allongent et la propriété devient inaccessible pour les classes moyennes.

Permettre un meilleur accès au logement est un impératif sociétal.

les REPÈRES de MONTAIGNE

LOGEMENT

Le logement est le premier poste de dépenses des ménages et constitue la principale source de patrimoine des Français. Il structure les trajectoires de vie : là où l'on habite détermine l'accès à l'emploi, aux services publics et aux opportunités de vie sociale. Une politique du logement défaillante alimente le sentiment de déclassement, accélère la fracture territoriale et pèse sur la mobilité résidentielle. Or, la situation s'est dégradée en l'espace de quelques années : la construction neuve s'est effondrée, les prix du logement demeurent élevés après de fortes hausses sur une longue période et que la liste d'attente du parc social atteint un record. Le logement bascule d'un problème social diffus à une fracture qui touche désormais les classes moyennes. De fait, parce qu'il touche à une nécessité première et à la dignité humaine, le sujet du logement doit être une priorité de la réflexion présidentielle.

Définition



Le logement fait l'objet d'une politique publique ancienne, et est considéré comme un bien de première nécessité. Depuis la décision du Conseil constitutionnel de 1995, la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent constitue un objectif de valeur constitutionnelle. La loi droit au logement opposable du 5 mars 2007 a ensuite institué la possibilité de rendre ce droit opposable à l'État, sous conditions. Cette politique du logement mobilise l'État, les collectivités territoriales et une galaxie d'opérateurs parapublics (Caisse des dépôts, Action Logement, Agence nationale de l'habitat, bailleurs sociaux, établissements publics fonciers, etc.). Son objet est de réguler un marché, soit la rencontre entre une offre (promoteurs, bailleurs, propriétaires) et une demande de ménages aux besoins divers, au moyen de normes de construction, de la fiscalité des transactions, de la réglementation des loyers et d'obligations imposées aux communes.

Cette note fait partie d'une collection de 25 notes thématiques publiées par l'Institut Montaigne pour l'élection présidentielle 2027 :

Les repères de Montaigne
25 recommandations pour la France

L'Institut Montaigne traite ici une vingtaine de thèmes interdépendants jugés cruciaux. Ils s'organisent autour des 4 ambitions qui doivent animer une campagne présidentielle :

- **Protéger la nation**
- **Créer de la richesse pour tous**
- **Garantir le vivre ensemble**
- **Mettre en œuvre efficacement les politiques publiques**

Par souci de priorisation, certains thèmes ne font pas l'objet de note dédiée malgré leur importance (culture, sport, politique de la ville, transports, etc.).



SE PROTÉGER

SÉCURITÉ NATIONALE
Protéger nos intérêts vitaux

SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE
Renforcer notre résilience

DÉFENSE NATIONALE
Faire face aux nouvelles menaces

POLITIQUE ÉTRANGÈRE
Assurer la crédibilité et le rayonnement de la France

FRANCE-EUROPE
Développer nos intérêts communs

SÉCURITÉ INTÉRIEURE
Garantir la sécurité sur l'ensemble du territoire

JUSTICE
Réconcilier les Français avec leur justice



CRÉER DE LA RICHESSE

COMPÉTITIVITÉ
Combattre à armes égales

TRAVAIL ET POUVOIR D'ACHAT
Vivre mieux de son travail

INNOVATION ET TECHNOLOGIES
S'adapter en continu

ÉDUCATION
Une école qui instruit et émancipe

ÉNERGIE
Produire une énergie compétitive, souveraine et durable

AGRICULTURE
Relancer notre modèle agricole



VIVRE ENSEMBLE

ACCÈS AUX SOINS
Être bien soigné partout en France

RETRAITE
Garantir un système équitable

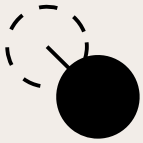
LOGEMENT
Rendre le logement accessible

POLITIQUE FAMILIALE
Répondre aux nouvelles réalités

PAUVRETÉ ET PRÉCARITÉS
Agir pour les plus fragiles

IMMIGRATION ET INTÉGRATION
Piloter, intégrer et apaiser

ENVIRONNEMENT ET CLIMAT
Faire de la transition écologique une force



METTRE EN ŒUVRE

RÉFORME DE L'ÉTAT
Rationaliser et responsabiliser

FONCTION PUBLIQUE
Moderniser pour mieux servir

DÉMOCRATIE
Restaurer la confiance politique

FINANCES PUBLIQUES
Financer nos ambitions

DÉBUT DE MANDAT
Passer à l'action

SOMMAIRE

p.08

MIEUX COMPRENDRE

p.10
En quelques chiffres
|
p.11
Comment en est-on arrivé là ?
|
p.14
Que se passe-t-il si on ne fait rien ?
|
p.15
Nos atouts
|
p.16
Vu de nos territoires
|
p.18
Et ailleurs ?
|
p.20
Le champ de contraintes
|
p.22
Les idées reçues du débat

p.24

DANS LE DÉBAT

p.28
Idée N°1
|
p.38
Idée N°2
|
p.48
Idée N°3

p.48

LA RECOMMANDATION DE MONTAIGNE

p.60
Nos principes d'arbitrage
|
p.63
Pourquoi cette voie ?
|
p.71
Feuille de route
|
p.74
Coût et ressources
|
p.75
Indice d'acceptabilité

p.76

SOURCES

LES REPÈRES DE MONTAIGNE

PARTIE 1



MIEUX COM-PRENDRE

EN QUELQUES CHIFFRES

28 % **DU BUDGET DES MÉNAGES**

consacré au logement en 2025 contre 20 % en 1986 et 15,5 % en 1965. C'est aujourd'hui le premier poste de dépenses des ménages devant l'alimentation et les transports (12,5 %)



57,4 %

DE MÉNAGES PROPRIÉTAIRES

en France contre **55,5 % en 1999**, soit une quasi-stagnation sur 25 ans

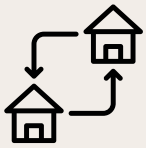




+27 %

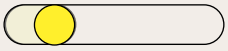
D'AUGMENTATION DES PRIX des logements anciens

en France métropolitaine entre 2016 et 2026



7 % **de taux de rotation dans le parc social en 2024,** contre 12,5 % en 1999

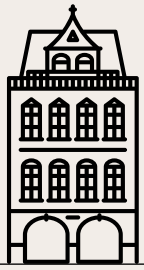
7,7 %



du parc de logements vacant en 2025

43 Md€

DE DÉPENSES PUBLIQUES en 2024 pour le logement, soit environ 1,5 % du PIB, deux fois la moyenne de l'UE



42 % **du revenu, après aides, consacré au logement,** en médiane et après aides, par les locataires du parc privé les plus modestes.



Qu'est-ce que cela dit ?

UNE POLITIQUE ONÉREUSE ET INEFFICACE AU CŒUR DE LA CRISE DU POUVOIR D'ACHAT

L'accès au logement, qu'il s'agisse de la location ou de la propriété, s'est imposé comme un marqueur majeur de la fracture sociale en France. Alors que l'État et les collectivités y consacrent un effort financier massif de 43 milliards d'euros en 2024, et 44 milliards en 2023, soit 1,5 % du PIB (près du double de la moyenne de l'OCDE pour les aides à la personne), les résultats ne sont pas au rendez-vous. La politique publique du logement souffre d'une inefficience systémique : la dépense s'est emballée sans résorber la crise de l'offre. Ce décalage pénalise directement le pouvoir d'achat des Français, entrave la mobilité résidentielle, tout en assignant à résidence certains ménages bloqués dans un parc social saturé et détourné de sa vocation initiale. Ce constat impose une révision des modes d'intervention publique : il ne s'agit plus de dépenser plus, mais de dépenser juste pour débloquer l'offre et redonner de la marge de manœuvre budgétaire aux ménages.

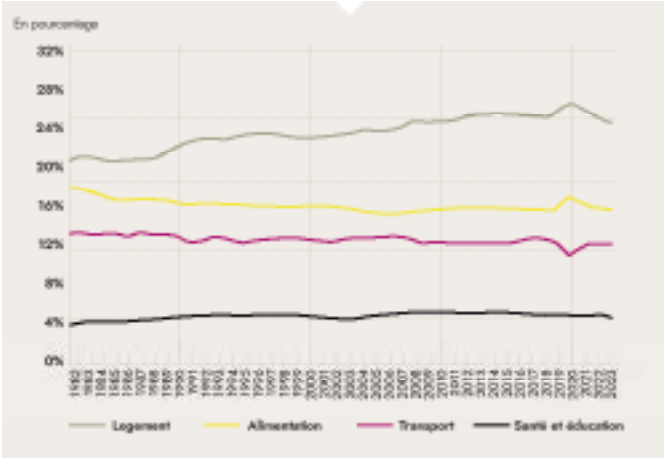
COMMENT EN EST-ON ARRIVÉ LÀ ?

UNE OFFRE ENTRAVÉE PAR LA NORME ET LA FISCALITÉ

La construction de logements neufs se heurte à un double obstacle. D'un côté, des normes techniques et urbanistiques dont l'accumulation alourdit les coûts et allonge les délais : procédures d'instruction des permis de construire, exigences thermiques, accessibilité, etc. De l'autre, une fiscalité des transactions parmi les plus lourdes d'Europe où les droits de mutation à titre onéreux pour des logements anciens (voir définition p.15) peuvent atteindre 6,32 % du prix d'acquisition, ce qui freine la mobilité résidentielle et dissuade les propriétaires de vendre.Les logements vacants, qui représentent 7,7 % du parc, illustrent en partie ces blocages. Si certains sont temporairement inoccupés entre deux occupants ou pendant des travaux, d'autres se heurtent à des difficultés durables de remise sur le marché, avec de fortes différences territoriales.

UNE ÉVOLUTION SOCIOLOGIQUE QUI MAINTIENT UNE FORTE DEMANDE

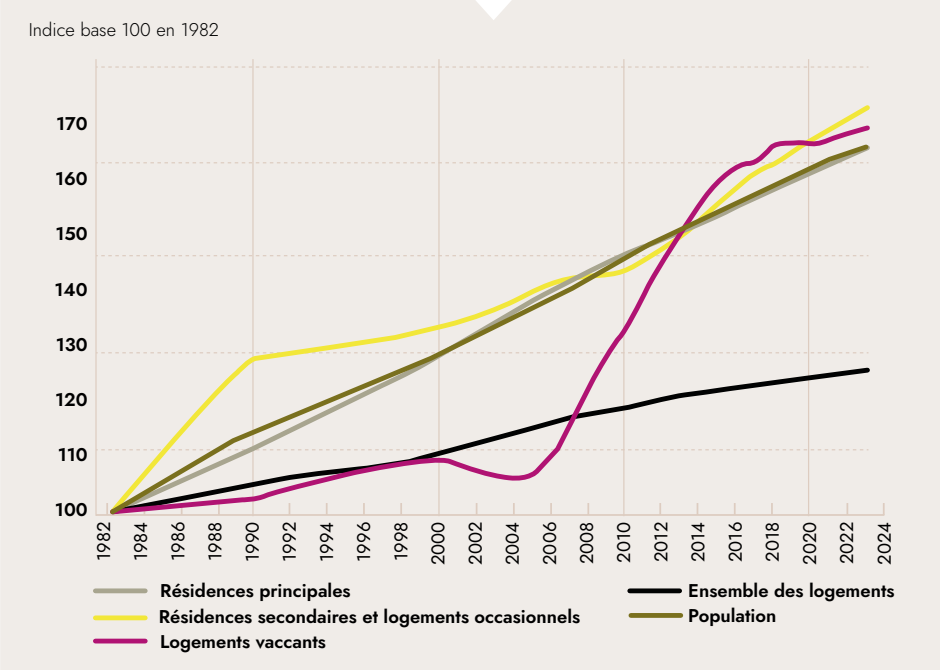
La progression du nombre de ménages, sous l'effet de la décohabitation (étudiants faisant leurs études hors de leur ville de naissance, croissance des séparations des conjoints, etc.), a mécaniquement alimenté la demande de logements indépendamment de la croissance démographique. La métropolisation a concentré cette pression sur un nombre limité de territoires, tandis que le vieillissement de la population ralentit la rotation au sein du parc existant : les seniors occupent plus longtemps leur logement, libèrent moins de biens sur le marché et contribuent à une raréfaction structurelle de l'offre disponible dans les zones les plus attractives.



Part des dépenses de logements dans les dépenses totales de consommation entre 1982 et 2023

Mieux comprendre

Évolution du nombre de logements selon la typologie d'occupation et la population



Qu'est-ce que cela dit ?

AIDES AU LOGEMENT

Les aides personnelles au logement regroupent l'aide personnalisée au logement (APL), allocation de logement familiale (ALF) et allocation de logement sociale (ALS). Versées sous conditions de ressources, elles réduisent le reste à charge du ménage. En zone tendue, une partie peut être absorbée par la hausse des loyers qu'elle contribue à solvabiliser.

ZONE TENDUE

Territoire où la demande de logements dépasse fortement l'offre, ce qui tire les prix et les loyers vers le haut. Ce périmètre, qui n'est pas uniforme, conditionne de nombreux dispositifs comme l'encadrement des loyers, la taxe sur les logements vacants ou encore les aides à l'investissement.

Logement : Rendre le logement accessible

1948 1953

↘ Loyers encadrés et essor des logements sociaux

La loi du 1er septembre 1948 encadre les loyers d'une partie du parc ancien et crée l'allocation de logement familiale. En 1950, les « habitations à bon marché » (HBM) deviennent les habitations à loyer modéré (HLM). Dès 1953, l'État lance la construction de masse des Trente Glorieuses, notamment celle des grands ensembles.

1971 1993

↘ Le tournant des aides personnelles

Après l'ALS de 1971 et l'APL de 1977, l'extension du début des années 1990 élargit fortement les bénéficiaires des aides personnelles. Une étude Insee estime que, dans le parc privé modeste, 0,78 € par euro d'aide supplémentaire a alors été absorbé par les loyers.

1984 1995

↘ Fiscalité locative et accession

Des premiers dispositifs des années 1980 au Pinel, les avantages fiscaux à l'investissement locatif se succèdent. En 1995, le prêt à taux zéro (PTZ) remplace le prêt aidé à l'accession. Le Pinel a mobilisé l'épargne et soutenu le neuf, mais la Cour des comptes estimait en 2024 que ses effets étaient difficilement mesurables.

2000 2024

↘ Quotas et loyers encadrés

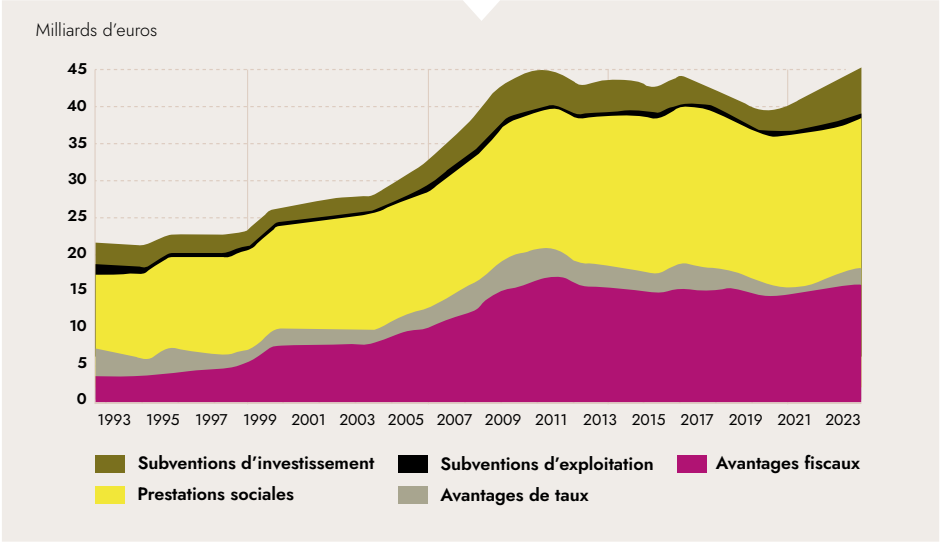
En 2000, la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) impose à certaines communes 20 % de logements sociaux et jusqu'à 25 % en 2013. La part croissante de logements sociaux peut renchérir les ventes libres. De plus, les lois ALUR de 2014 et ELAN de 2018 ont localement encadré les loyers, pouvant provoquer, à long terme, une augmentation des prix du logement libre.

QUE SE PASSE-T-IL SI ON NE FAIT RIEN ?

UNE FRACTURE RÉSIDENTIELLE DURABLEMENT INSTALLÉE

Sans réforme, la propriété deviendra progressivement un privilège héréditaire, concentré sur les ménages qui bénéficient d'un apport familial et les classes moyennes sans patrimoine transmis en seront structurellement exclues. Or, en France, le désir de propriété est toujours très présent : 70 % des Français ont pour objectif d'acquérir leur résidence principale, et 73 % jugent impératif d'être propriétaire avant leur retraite. Simultanément, les grandes métropoles continueront d'expulser les familles et les actifs de première ligne vers des périphéries de plus en plus lointaines, creusant les inégalités de services et de trajectoires de vie. Le parc social, saturé et immobile, qui ne remplit déjà plus sa mission de tremplin, sera particulièrement malmené. Les dépenses publiques, sous la pression sociale, continueront de croître sans améliorer l'accès effectif au logement.

Évolution des aides au logement selon le type d'aide



NOS ATOUTS POUR RENVERSER LA TENDANCE

POUR RENVERSER LA TENDANCE...

La crise du logement française n'est pas une fatalité. Le pays dispose déjà d'atouts structurels majeurs :

- **Un réseau d'établissements publics fonciers (EPF)** qui sont des structures publiques chargées d'acheter et de stocker des terrains sur le long terme pour maîtriser les prix du sol.
- Des **gisements de mètres carrés vacants** au cœur des métropoles.
- Des mécanismes d'accession innovants à démocratiser, comme **le bail réel solidaire** (BRS - dispositif juridique permettant de dissocier le logement du terrain, où l'organisme de foncier solidaire conserve le foncier et consent un bail de 18 à 99 ans) qui permet de faire baisser le prix d'acquisition de 20 à 40 %.
- **Une industrie du BTP de rang mondial** et **un réseau de villes moyennes** prêt à accueillir la demande.

L'enjeu pour 2027 sera d'articuler ces forces existantes dans une stratégie claire.

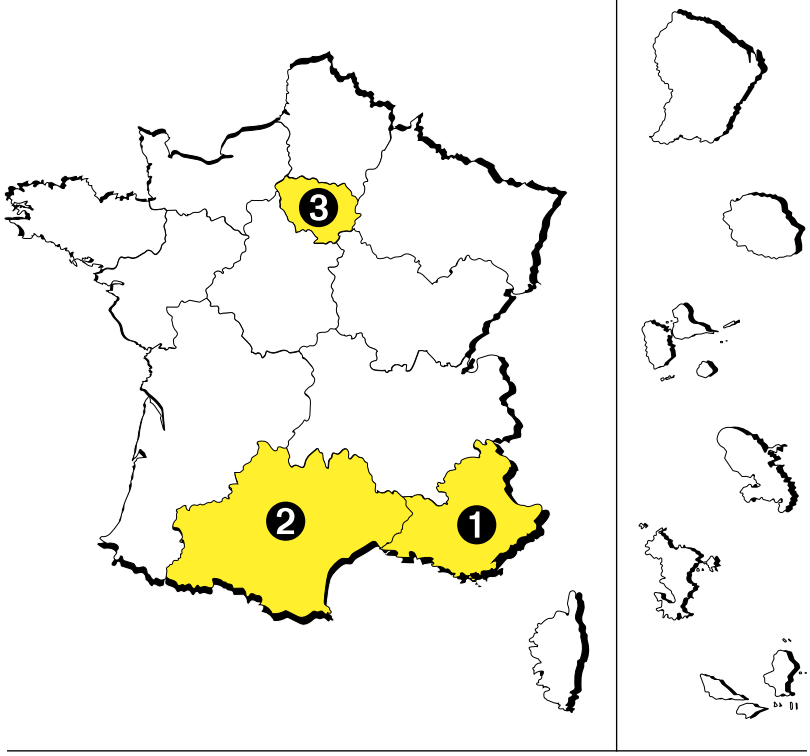
Qu'est-ce que cela dit ?

DROITS DE MUTATION À TITRE ONÉREUX (DMTO)

Les DMTO sont un impôt acquitté par l'acheteur lors de l'acquisition d'un logement ancien, au profit du département et de la commune. Composante majeure des « frais de notaire », les DMTO représentent environ 6 % du prix d'acquisition. En 2021, les taxes sur les transactions immobilières atteignaient 0,9 % du PIB en France, soit le deuxième niveau de l'Union européenne, à égalité avec l'Espagne et l'Italie, derrière la Belgique. La seule part départementale des DMTO a atteint un pic en 2022 et rapporté 16,8 Md€, contre 11,3 Md€ en 2024.

VU DE NOS TERRITOIRES

Parce que les politiques publiques concernent les Français dans toute la France, **l'Institut Montaigne et l'Institut Enterritoires ont souhaité faire entendre le point de vue d'acteurs clés de nos régions** sur les grands enjeux du débat présidentiel.



Plusieurs dizaines d'élus, de responsables économiques, de représentants associatifs ou d'acteurs engagés dans la vie locale nous livrent leur regard et leurs attentes (ci-contre, 3 extraits).



1

Frédéric Lavergne

directeur général d'Erilia, entreprise sociale de l'habitat, filiale du groupe Habitat en Région (Groupe BPCE)

La priorité est de produire davantage de logements abordables tout en préservant la capacité d'investissement des bailleurs et l'équité d'accès au parc social. La décentralisation peut ouvrir des leviers utiles, mais elle ne doit pas fragmenter les règles ni fragiliser les objectifs de mixité et d'accueil des publics prioritaires. Il faut conjuguer adaptation territoriale, socle national opposable et financements durables.

Les territoires disposent de leviers mobilisables : foncier public, recyclage urbain, reconversion de bâtiments, Bail Réel Solidaire, accession sociale et renouvellement urbain. Le PNRU3 (Programme National de Renouvellement Urbain) constitue une opportunité majeure si sa programmation associe simultanément sécurité, services publics, résilience climatique, mixité, santé et désenclavement, tandis que la rénovation énergétique peut devenir un levier de pouvoir d'achat pour les ménages.



2

Jean-Luc Moudenc

maire de Toulouse, président de la Métropole de Toulouse et de France Urbaine

Nous constatons une pénurie de logements à la location et des difficultés d'accès à la propriété, aggravées par la hausse des taux d'intérêt et le coût du foncier. La reconstruction de la ville sur elle-même est compliquée. Dans le centre ancien de Toulouse, la rénovation des immeubles dégradés reste difficile, la défiscalisation ne suffisant plus à rendre les opérations attractives.

Nous allons organiser des Assises du logement pour réunir les acteurs et identifier les leviers locaux à notre disposition. Il faut adapter les typologies aux familles et à la qualité d'usage, développer le Bail réel solidaire pour l'accession, mobiliser le parc existant, notamment les bureaux vides et logements vacants, et accentuer la maîtrise du foncier, notamment le long des axes de transports principaux. Enfin, les aménageurs publics doivent constituer un amortisseur de la crise en assurant une production soutenue de logements chaque année.



3

Stéphanie Von Euw

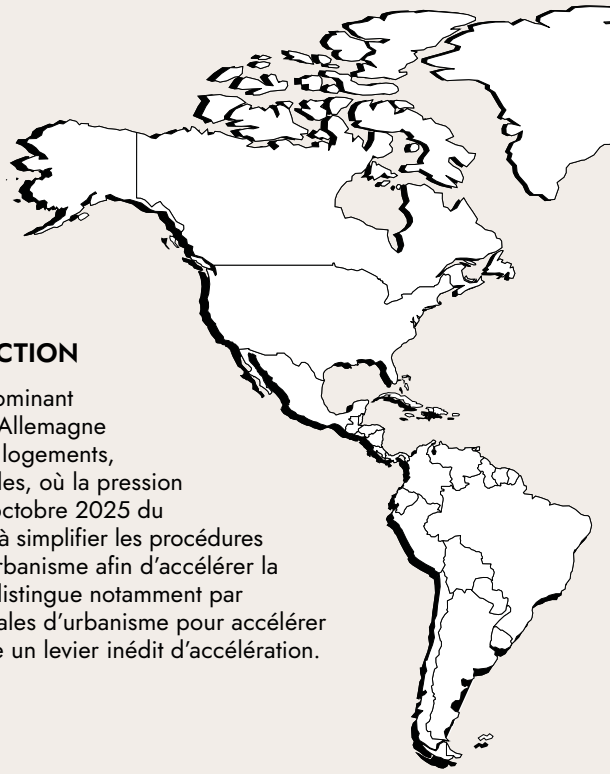
maire de Pontoise

En Île-de-France, 80 % de la population est éligible au logement social. Deux enjeux se dégagent : rendre le logement accessible sur le marché libre et faciliter l'accession à la propriété, notamment en luttant contre l'inflation des prix du foncier ; et mettre fin au droit au logement social à vie, afin d'améliorer le roulement dans le parc social et de mieux adapter les logements à la composition des ménages.

Pontoise dispose déjà de foncier reconverti, notamment avec la Cour des Marchandises et la ZAC Bossut. La ville bénéficie aussi d'une desserte multimodale de premier plan, d'un bassin économique dense et diversifié et d'un bon équilibre habitat-emploi, qui limite la dépendance aux déplacements pendulaires vers Paris, ainsi que d'un pôle universitaire en croissance.

ET AILLEURS ?

À l'échelle européenne, les défis liés au logement sont largement partagés : pénurie d'offre dans les zones urbaines attractives, hausse des prix de l'immobilier et des loyers, et des difficultés croissantes d'accès au logement. Pour faire face à cette crise, les stratégies varient selon les pays, en fonction de leurs choix de politiques publiques et de leurs modèles de régulation du marché du logement.



1 Allemagne

LEVER LES FREINS À LA CONSTRUCTION

Malgré un marché locatif historiquement dominant (53 % de locataires en 2024) et encadré, l'Allemagne est confrontée à une pénurie croissante de logements, particulièrement dans les grandes métropoles, où la pression sur les prix s'est intensifiée. L'adoption en octobre 2025 du « *Bau-Turbo* » marque un tournant en visant à simplifier les procédures administratives et à assouplir les règles d'urbanisme afin d'accélérer la production de logements. Le dispositif se distingue notamment par la possibilité de dérogations aux règles locales d'urbanisme pour accélérer les projets de construction, ce qui constitue un levier inédit d'accélération.

2 Pays-Bas

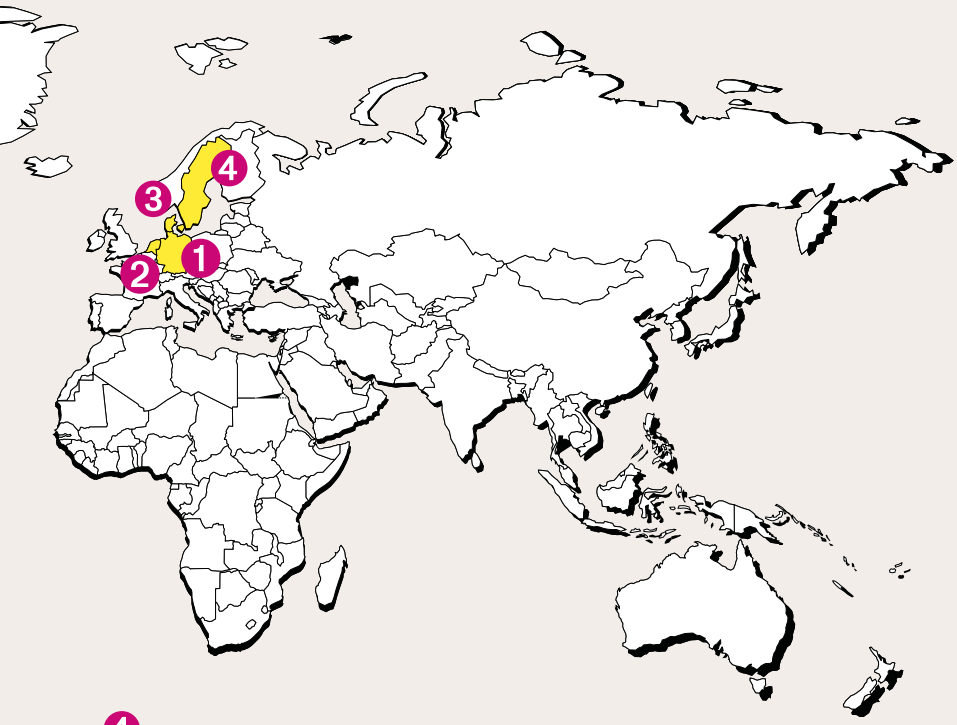
OPTIMISER LE PARC EXISTANT

Face à une pénurie de plus de 401 000 logements, la réponse néerlandaise combine construction neuve et stratégie nationale de « *beter benutten* » (meilleure utilisation du bâti existant). Cet axe officiel de la politique du logement organise la transformation de bureaux, la division de logements, la surélévation et le logement partagé. Il complète la construction neuve en mobilisant le parc existant, avec environ 8 000 à 10 000 logements par an issus de reconversions.

3 **Danemark**

RÉFORMER LA FISCALITÉ DU LOGEMENT

Pour faire face au problème de rareté du foncier en zone attractive, le Danemark a réformé sa fiscalité foncière en 2024 en renforçant la taxation de la valeur du terrain plutôt que celle des bâtiments. Cette mesure vise ainsi à limiter la spéculation, en rendant coûteux le fait de conserver des terrains sans les utiliser. Elle permet ainsi d'augmenter l'offre de logements et de réduire la pression sur les prix immobiliers, notamment dans les zones urbaines les plus tendues.



4 **Suède**

LE LOGEMENT DURABLE À GRANDE ÉCHELLE

La Suède s'impose en Europe comme un modèle avancé d'industrialisation verte du logement, fondé sur la préfabrication et l'usage massif du bois. Le pays s'appuie notamment sur une ressource forestière abondante (70 % de ses terres) et sur une filière de préfabrication ancienne. Environ 90 % des maisons individuelles ont une ossature bois et 14 % des immeubles neufs à plusieurs étages. À Sickla, Stockholm Wood City, en chantier depuis 2024, doit réunir 2 000 logements et 7 000 places de bureau sur 250 000 m².

LE CHAMP DE CONTRAINTES



LE POIDS DES RENTES ACQUISES

Toute réforme du logement se heurte à des enjeux de rentes. Les propriétaires occupants, qui représentent 57 % des ménages, sont peu enclins à des mesures qui feraient baisser la valeur de leur patrimoine. Les bailleurs sociaux défendent un modèle de financement dont ils tirent leur existence. Les collectivités résistent aux obligations qui contraignent leur urbanisme. Et les locataires du parc social, protégés par des loyers très inférieurs au marché, n'ont aucun intérêt à la mobilité. Chaque dispositif existant a ses défenseurs, rendant toute réforme d'ensemble politiquement coûteuse.

RIGIDITÉ NORMATIVE ET DÉPENDANCE BUDGÉTAIRE

La construction neuve est encadrée par un empilement de normes nationales (accessibilité, performance énergétique, sécurité, densité, etc.) qui se sont accumulées sans coordi-nation d'ensemble. Les collectivités y ajoutent leurs propres exigences au travers de sur-transpositions de normes nationales dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) comme des seuils de mixité sociale parfois plus stricts que les obligations légales. C'est le cas à Nantes Métropole, où le PLU impose en moyenne 35 % de logements sociaux au-delà de seuils variables, ou à Paris où le Plan Local d'Urbanisme (PLU) bioclimatique, approuvé en novembre 2024, a modifié la géographie et les quotités pour que dans les secteurs hyperdéficitaires, l'obligation puisse atteindre 50 %.

À cette superposition réglementaire s'ajoute une dépendance budgétaire : les DMTO alimentent les budgets départementaux et communaux. Leur seule part départementale a rapporté 16,8 Md€ en 2022, contre 11,3 Md€ en 2024. Une réforme de fluidification du marché viendrait directement amputer ces recettes.

LA CONTRAINTE FONCIÈRE ET LE COÛT DE CONSTRUCTION

La construction neuve se heurte à plusieurs obstacles. Notamment, le prix des travaux : entre le troisième trimestre 2019 et le troisième trimestre 2023, il a augmenté de 21 %, contre 15 % pour le revenu disponible brut moyen par ménage. Malgré un léger recul depuis, cet écart pèse sur la capacité d'achat des ménages et l'équilibre des opérations. Ensuite, le foncier, rare et cher dans les zones tendues. Les autorisations et les recours peuvent retarder les projets tandis que le ZAN limite l'extension urbaine. Ces deux verrous se cumulent dans les zones les plus tendues, où la demande est la plus forte : à Paris, il fallait, en 2024, près de 29 ans pour qu'acheter devienne plus avantageux que louer, contre 14 ans et 8 mois en moyenne nationale.

29 ANS

d'emprunt nécessaires en 2023, contre 15 ans en 2000, pour acheter le même logement

LES IDÉES REÇUES DU DÉBAT

“ PLUS DE LOGEMENTS SOCIAUX = PLUS DE MIXITÉ

À NUANCER

La mixité ne dépend pas seulement du nombre de logements sociaux, mais de la coexistence de logements accessibles à différents niveaux de revenus. Or, dans une opération privée, le prix réduit des logements sociaux est souvent compensé par celui des logements libres. Ainsi, avec 25 % de logements sociaux dans une opération, cela peut renchérir le logement libre d’environ 10 %. Lorsque la part sociale augmente sans baisse du prix du foncier, les logements intermédiaires deviennent plus rares : l’offre tend alors à se polariser entre logement social et logement cher, au détriment de la mixité recherchée et des classes moyennes.

“ LES APL PERMETTENT DE RÉDUIRE LE COÛT DU LOGEMENT

À NUANCER

Les APL diminuent immédiatement le reste à charge des ménages bénéficiaires mais une part importante de l’aide est capitalisée dans les loyers. Une étude de l’INSEE indique que 50 à 80 % de l’augmentation réalisée dans les années 1990 a été absorbée par une hausse des loyers. Une autre étude, de la Banque de France, portant sur la période 1984–2016 confirme que cet effet peut persister et toucher également les locataires non bénéficiaires, particulièrement pour les logements familiaux dont l’offre est peu élastique. Les aides protègent donc le bénéficiaire à court terme, mais leur augmentation générale transfère mécaniquement une partie de la dépense publique aux propriétaires et renchérit le marché pour les ménages non aidés et même, à terme, pour tous.

L'ENCADREMENT DES LOYERS FAIT BAISSER LES PRIX

À NUANCER

L'encadrement des loyers ne les fait pas nécessairement baisser, mais peut ralentir leur hausse à court terme. À Paris, les loyers ont augmenté de 5,4 % entre 2018 et 2024, contre une hausse estimée à 14,8 % sans encadrement. À plus long terme, néanmoins, plusieurs études, notamment menées à San Francisco et en Allemagne, montrent qu'un encadrement peut inciter des propriétaires à retirer ou vendre leur logement, réduisant l'offre locative et reportant la hausse des prix sur les logements encore disponibles.

POUR RÉPONDRE À LA CRISE DU LOGEMENT, IL SUFFIT D'EN CONSTRUIRE DE NOUVEAUX

À NUANCER

La question de la meilleure répartition des logements est cruciale et la remise sur le marché des logements durablement vacants est nécessaire. Pourtant cette masse ne peut pas se substituer à la construction. La vacance est en effet largement concentrée dans les territoires peu denses ou en déclin démographique, tandis qu'elle est plus faible dans les métropoles et les zones en croissance où la demande est la plus forte. Alors que l'Insee projette encore 215 000 ménages supplémentaires par an jusqu'en 2030, toute politique de mobilisation de la vacance doit donc être accompagnée d'une construction ciblée dans les territoires où se concentrent les ménages, les emplois et les tensions immobilières.

LES REPÈRES DE MONTAIGNE

PARTIE 2



DANS LE DÉBAT

L'IMPÉRATIF D'UNE STRATÉGIE POLITIQUE

LA NÉCESSITÉ DE L'ACTION, LE BESOIN STRATÉGIQUE

Le diagnostic posé dans la première partie de cette note converge vers un constat simple : la politique française du logement ne parvient pas à atteindre les objectifs qu'elle s'est elle-même assignés. 43 milliards d'euros de dépenses publiques en 2024, soit 1,5 % du PIB, l'un des efforts les plus élevés d'Europe et près du double de la moyenne de l'OCDE pour les aides à la personne, n'ont empêché ni la hausse continue du coût du logement pour les ménages, ni l'allongement des files d'attente du parc social, ni la sortie progressive des classes moyennes du marché de l'accession. Chaque dispositif a été conçu pour répondre à une tension particulière et leur empilement non coordonné produit aujourd'hui un système dont les effets se contredisent.

La pression sur les locataires modestes comme l'éloignement progressif des jeunes ménages de la propriété alimentent une fragilité sociale qui se traduit déjà dans le débat politique. À l'horizon 2027, la question du logement figurera parmi les sujets structurants du débat présidentiel et il appartient aux acteurs publics de définir, en amont, l'orientation qu'ils entendent donner à leur action.

TROIS CHEMINS DE RÉFORME

Les pages suivantes présentent trois doctrines autonomes présentes dans le débat public. Elles reposent sur des postulats distincts quant au rôle de l'État dans le marché du logement et ne constituent pas, prises séparément, les recommandations de l'Institut Montaigne. La première mise sur un retrait progressif de l'intervention publique pour permettre au marché de reconstituer une offre abondante. La deuxième cherche à diversifier les voies d'accès à la propriété. La troisième renforce la régulation publique du marché et l'effort social. Les principes d'arbitrage de l'Institut Montaigne sont présentés p.60 et les recommandations détaillées commencent p.64.

TOUR D'HORIZON DES **IDÉES QUI ANIMENT LE DÉBAT PUBLIC**

DANS LE DÉBAT

IDÉE DU DÉBAT N°1

FAVORISER UN POUR BAISSER

CETTE STRATÉGIE POSE LE PARI QUE LE BLOQUENT, PEUT RECONSTITUER A ÉCHOUÉ. ELLE PROCÈDE EN TROIS LE LOGEMENT SOCIAL, SUPPRIMER LES

Quel parti pris ?

Cette idée repose sur le constat que **la crise du logement française n'est pas une défaillance du marché, mais le produit de cinquante ans d'intervention publique mal coordonnée.** La France y consacre un effort parmi les plus élevés d'Europe, sans avoir empêché la hausse des prix, l'allongement des files d'attente du parc social ou la sortie progressive des classes moyennes du marché de l'accession.

Ce n'est pas le volume de la dépense publique qui facilite l'accès au logement, mais la capacité d'un marché à produire et à faire circuler l'offre nécessaire. Cette stratégie pose donc le pari que le marché privé, débarrassé d'une partie des obstacles réglementaires, fiscaux et concurrentiels qui le bloquent aujourd'hui, peut reconstituer une offre abondante et abordable. Elle assume que l'État doit redevenir un régulateur ciblé sur les abus, la vacance, l'urgence sociale mais plus un producteur, un financeur et un arbitre généralisé d'un marché dont il étouffe la dynamique.

CHOC D'OFFRE LES PRIX

LE MARCHÉ PRIVÉ, DÉBARRASSÉ DES OBSTACLES QUI UNE OFFRE ABONDANTE LÀ OÙ LA DÉPENSE PUBLIQUE MOUVEMENTS : LIBÉRER LA PRODUCTION, REFONDER DISPOSITIFS QUI ALIMENTENT LES PRIX.

UNE RUPTURE ASSUMÉE AVEC LE MODÈLE D'APRÈS-GUERRE

Le modèle hérité de l'après-guerre repose sur une promesse d'universalité : un parc social ouvert potentiellement à 71 % des ménages, des aides personnelles versées à six millions de ménages et un encadrement réglementaire pléthorique. Ce modèle est aujourd'hui devenu un piège, parce qu'il fige l'existant, ralentit la production neuve, et fait porter l'ajustement sur les ménages qu'il prétend protéger et au premier rang desquels les locataires modestes du parc privé, dont le taux d'effort médian consacré au logement, après déduction des aides, en 2023 atteignait 42 %

D'autant que les aides personnelles au logement, conçues pour solvabiliser les ménages, sont en partie absorbées par les bailleurs via la hausse des loyers en zones tendues et l'encadrement des loyers contracte l'offre locative privée plus qu'il ne modère son prix. La présente stratégie propose donc de remplacer un État universaliste et coûteux par un État ciblé sur ce qu'il sait faire : protéger les plus vulnérables, sanctionner les abus, mobiliser le foncier public et créer les conditions d'une offre privée abondante.



LIBÉRER LA PRODUCTION

Dans les zones tendues, la pénurie de logements n'est pas seulement subie, elle est aussi entretenue par des règles qui limitent la construction et renchérissent chaque logement produit. Cette rareté protège les situations acquises, mais éloigne les ménages modestes et les classes moyennes des bassins d'emploi. **La stratégie fait donc du droit à construire le principe et de l'interdiction l'exception**, strictement justifiée par la sécurité, la salubrité, le patrimoine ou la protection effective de l'environnement.

ALLÉGER LE COÛT DE LA NORME ET SÉCURISER LES DÉLAIS

Dans les zones tendues, le calendrier des durcissements de la réglementation environnementale prévus en 2028 et 2031 est reporté afin de ne pas renchérir davantage les

logements neufs là où ils manquent le plus. Les exigences d'accessibilité sont également proportionnées à la taille des programmes : le quota de 20 % de logements accessibles est maintenu dans les grandes opérations et assoupli dans les plus petites.

Le cadre des recours, déjà renforcé, n'est pas modifié : la stratégie concentre l'effort sur l'instruction administrative. Pour les permis de logements collectifs, le délai actuel de trois mois devient, dans les zones tendues, un plafond global et opposable à l'administration. Dans les quinze jours suivant le dépôt, celle-ci adresse une liste unique des pièces manquantes. Dès que le dossier est complet, toutes les consultations sont menées simultanément et comprises dans le délai de trois mois. Aucune demande tardive, charte locale ou étude sans fondement légal ne peut suspendre ce délai. Seuls les projets soumis à une évaluation environnementale ou à des exigences particulières de sécurité, limitativement énumérés par décret, peuvent bénéficier d'un délai supérieur. À l'échéance, le silence de l'administration vaut permis et entraîne automatiquement la délivrance d'un certificat.

LIBÉRER LE FONCIER ET LE DROIT À CONSTRUIRE

Jusqu'en 2014, les communes pouvaient plafonner directement la surface constructible d'un terrain. Cette règle a été supprimée, mais les plans locaux d'urbanisme obtiennent souvent le même résultat par d'autres contraintes, notamment sur la hauteur, l'emprise au sol ou l'implantation des bâtiments. **La mesure propose d'instaurer, dans les zones tendues, un socle national qui s'impose aux règles locales.** Dans un volume fixé nationalement, la division d'une parcelle, la création d'un logement supplémentaire et la surélévation sont autorisées de plein droit. La commune peut élargir ces possibilités, mais ne peut les refuser qu'en raison de risques avérés pour les réseaux, la salubrité ou le patrimoine. La densification progressive devient ainsi un droit attaché à la propriété. Dans la même optique, **la logique du « zéro artificialisation nette » est également inversée : la protection se concentre sur les terres agricoles**, les zones humides et les forêts, tandis que la construction est libérée sur les autres surfaces.

La loi du 16 juin 2025 permet déjà de transformer un immeuble de bureaux en logements malgré un plan local d'urbanisme contraire, mais seulement sur décision de la collectivité. Dans les zones tendues, la stratégie rend cette transformation opposable : la commune ne peut la refuser qu'en présence d'un risque grave pour la sécurité ou la salubrité. **L'autorisation d'urbanisme et les contrôles techniques demeurent, mais les normes de la construction neuve ne s'appliquent pas au reconditionnement des bâtiments.** Sur les 9 millions de mètres carrés de bureaux estimés vides en France, 2 millions le sont depuis plus de deux ans et permettraient, selon le groupe de travail remis en 2025 au ministre du Logement, de produire environ 20 000 logements en cinq ans tandis que l'ORIE estime qu'avec 80 % de démolitions-reconstructions et 20 % de transformations conservant le bâtiment, l'Île-de-France pourrait réaliser jusqu'à 150 000 logements. **La stratégie vise 80 000 à 100 000 logements créés en un mandat.**

Enfin, les établissements publics fonciers sont recentrés sur deux missions : regrouper

les parcelles dispersées et remettre sur le marché, par appels à projets ou enchères, le foncier inutilisé de l'État, des hôpitaux et du secteur ferroviaire. Leur capacité d'emprunt est doublée dans les zones tendues et renouvelée par la revente des terrains préparés.



REFONDER LE LOGEMENT SOCIAL ET LANCER UN GRAND TRANSFERT DU PATRIMOINE SOCIAL

Cette deuxième composante repense le rôle du parc social. Le parc social compte 5,4 millions de logements en 2025 et près de 16 % des résidences principales en France relèvent de ce parc. Ce patrimoine est massif, mais la faible rotation des occupants en limite l'accès aux nouveaux demandeurs. La mobilité y a chuté de 9,3 % à 7,1 % par an depuis 2019, et un modèle universaliste, ouvert à près de 71 % des ménages dont les ressources sont inférieures au plafond PLS, ne cible plus les ménages en difficulté, quand, au 30 juin 2026, environ 2,9 millions de ménages étaient en attente d'un logement social. **La stratégie le recentre sur l'urgence et engage un grand transfert patrimonial sur la durée du mandat.**

LE LOGEMENT SOCIAL COMME LOGEMENT D'URGENCE ET DE PREMIÈRE CHANCE (LU-PC)

Aujourd'hui, un surloyer s'applique en principe dès que les revenus dépassent d'au moins 20 % le plafond de référence. En zone tendue, un départ peut être imposé après deux années consécutives au-dessus de 150 % du plafond

La mesure phare de cette stratégie

CÉDER UN MILLION DE LOGEMENTS SOCIAUX ET FAVORISER LA CONSTRUCTION D'UN MILLION DE LOGEMENTS PRIVÉS EN CINQ ANS

Le grand transfert patrimonial est la mesure qui condense le mieux l'esprit de cette stratégie : réduire le parc social paralysé, redonner aux locataires occupants l'opportunité de devenir propriétaires, et stimuler la production privée. Sur la durée du mandat, l'objectif est de céder un million de logements sociaux, soit environ 200 000 ventes par an, contre 10 900 en 2024, en accordant la priorité aux locataires occupants, en pleine propriété ou en bail réel solidaire selon leurs ressources. Les recettes de cession reconstituent les fonds propres des bailleurs sociaux pour rénover et recentrer le parc sur les ménages en urgence sociale. Parallèlement, l'allègement réglementaire et la mobilisation du foncier doivent conduire à libérer la construction privée à hauteur d'environ un million de logements neufs sur la période, majoritairement en accession et en locatif libre. D'ici à 2032, les ventes représenteraient environ 18,5 % du parc social, bien que son évolution nette dépendrait aussi de la production et des démolitions. Le parc social serait recentré sur sa vocation d'urgence, tandis que le parc privé s'étofferait de plus d'un million de logements.

PLS. Le locataire dispose alors de dix-huit mois à compter du 1er janvier suivant le second constat pour quitter les lieux.

La stratégie recentre le parc sur les ménages en grande difficulté, les personnes sortant de la rue ou de l'aide sociale à l'enfance, les ménages confrontés à une rupture familiale et les travailleurs essentiels en zone tendue. Les plafonds d'accès sont ramenés au niveau du tiers le plus modeste. Leur dépassement entraîne d'abord un surloyer ; s'il dure deux ans, un préavis de douze mois s'ouvre, avec un accompagnement vers le parc privé ou l'achat. Le logement social redevient un filet réservé aux besoins les plus urgents et une première étape vers l'autonomie.

Enfin, l'objectif communal de 20 ou 25 % est remplacé par un plafond de 10 % par opération neuve. La mixité est désormais organisée dans chaque programme, afin d'intégrer les logements sociaux à la ville ordinaire sans créer de nouvelles concentrations.

LE GRAND TRANSFERT PATRIMONIAL

La vente de logements sociaux à leurs locataires existe déjà, mais à l'initiative exclusive des bailleurs, et elle demeure marginale avec 10 900 ventes en 2024, soit 0,2 % du parc. La mesure renverse cette logique en un **droit d'achat du locataire, opposable après une ancienneté minimale d'occupation**, assorti d'une décote qui croît avec cette ancienneté et reste plafonnée pour protéger les finances des organismes. Selon ses ressources, le ménage achète en pleine propriété ou en bail réel solidaire, formule dans laquelle il n'acquiert que le bâti, décoté de 20 à 40 %, ce qui ouvre l'achat aux locataires que le crédit classique exclut. L'objectif total est d'un million de cessions en cinq ans. Les logements non achetés par leurs occupants, notamment en zone détendue, peuvent être vendus par blocs à des investisseurs. Les ventes, qui dégagent une recette supérieure à la valeur nette comptable, donnent aux bailleurs la capacité d'emprunter auprès de la Caisse des dépôts et de construire de nouveaux logements. Elles financent également la démolition des grands ensembles obsolètes et leur remplacement, jusqu'en 2035, par des quartiers majoritairement libres, dont les emprises sont attribuées aux promoteurs par appels à projets, faisant de la démolition-reconstruction le premier chantier de la construction privée en zone tendue. Le Royaume-Uni a ainsi transféré environ deux millions de logements sociaux à leurs occupants entre 1980 et 2000.

DÉMANTELER LES DISPOSITIFS INFLATIONNISTES, RESTAURER LA CONCURRENCE

Cette troisième composante est le complément logique des précédentes pour permettre un marché plus fonctionnel où la puissance publique cesse de subventionner la demande,

ce qui nourrit les prix, et où la fiscalité cesse de récompenser la captation d'un bien rare (vacance, résidences secondaires multiples, meublés touristiques permanents) au détriment de son usage résidentiel.

ÉTEINDRE LES APL, LIBÉRER LES LOYERS, NORMALISER LA FISCALITÉ DU BAILLEUR

Dans le parc social, où l'État encadre déjà les loyers, **les APL sont remplacées par une baisse équivalente du loyer. Le reste à charge du locataire demeure inchangé, mais environ 7 milliards d'euros de versements annuels sont supprimés.** La perte de recettes des bailleurs doit être couverte par les ventes du Grand Transfert patrimonial et les surloyers. Dans le parc privé, les aides sont d'abord réservées aux ménages modestes des zones tendues, puis progressivement supprimées à mesure que l'offre se reconstitue. À l'horizon 2035, les aides personnelles au logement, qui représentent environ 16 milliards d'euros par an, sont intégralement éteintes. **L'encadrement des loyers et le plafonnement de leurs hausses lors d'une relocation sont parallèlement supprimés.** L'exemple argentin de 2023 (encadré p.34) montre l'effet d'une sortie rapide sur l'offre locative.

RÉTABLIR LA CONCURRENCE SUR LE PARC EXISTANT

Dans les zones tendues, la location touristique cesse d'être fiscalement favorisée : toutes les locations bénéficient du même abattement et l'amortissement des meublés touristiques est supprimé, à l'exception des hôtels, chambres d'hôtes et gîtes. Transformer un logement en meublé touristique permanent exige en outre une autorisation et une compensation : une surface équivalente doit être rendue à l'habitation dans la même commune. La détention improductive devient également plus coûteuse : **la taxe sur les logements vacants augmente avec la durée de la vacance** ; une surtaxe nationale s'applique à partir de la deuxième résidence secondaire détenue par un même propriétaire, sauf location effective au moins huit mois par an ; enfin, les acquisitions réalisées par des personnes résidant hors de l'Union européenne supportent une surtaxe de 15 à 20 % du prix. Ce n'est pas la propriété qui est pénalisée, mais l'immobilisation durable d'un logement là où il manque.

Ce qu'on a déjà su mettre en place, en France ou ailleurs

Plusieurs pays ont engagé des réformes proches de celles qui structurent ce qui est proposé ici. La France elle-même dispose d'amorces, héritées d'épisodes récents, qu'il s'agit de mener jusqu'à leur terme.

Au Royaume-Uni

Right to buy (1980-2000)

Cette politique, avec son équivalent nord-irlandais, a permis la cession d'environ deux millions de logements sociaux à leurs locataires entre 1980 et 2000, contribuant à faire passer la part du parc social au Royaume-Uni d'environ 33 % à 21 %. Les rabais consentis aux occupants étaient compris entre 30 % et 70 % du prix du marché. Cette politique est reconnue comme l'un des plus grands transferts patrimoniaux organisés au profit des classes populaires et moyennes inférieures dans une démocratie occidentale.

Aux États-Unis

Le mouvement YIMBY et les réformes de zonage

Né dans la baie de San Francisco au milieu des années 2010, le mouvement Yes In My BackYard a inspiré une vague de réformes foncières aux États-Unis. La Californie a adopté en 2021 les SB 9 et SB 10 autorisant la division parcellaire dans les zones pavillonnaires et facilitant l'augmentation de la densité dans certains quartiers. New York a adopté en décembre 2024 son plan « City of Yes », qui devrait débloquer plus de 80 000logements supplémentaires. Le Montana a adopté en 2023 une loi autorisant les duplex dans toutes les villes de plus de 5 000 habitants. Au niveau fédéral, le « *21st Century ROAD to Housing Act* », devenu loi en juillet 2026, s'inscrit dans cette lignée et récompense les collectivités qui augmentent leur offre, simplifient les permis ou réforment leurs règles de densité.

En Argentine

Décret de libéralisation locative (2023)

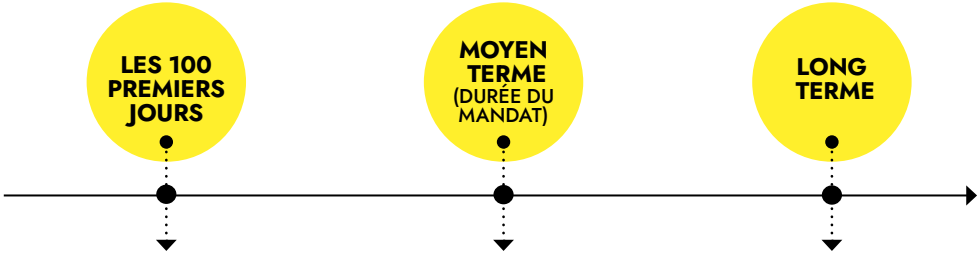
En décembre 2023, le décret de nécessité et d'urgence a abrogé la loi argentine sur l'encadrement des loyers. Selon la Chambre argentine de l'immobilier, l'offre de logements à louer à Buenos Aires a plus que doublé dans les mois qui ont suivi, et les loyers réels ont reculé d'environ un quart. Cette expérience constitue le test grandeur nature le plus récent d'une libéralisation rapide d'un marché locatif urbain en crise.

En France

Plan Borloo et PJL Kasbarian

Entre 2003 et 2007, sous l'effet d'une simplification du cadre normatif et de la mobilisation foncière par les EPF, la France avait atteint un pic de 480 000 logements neufs mis en chantier en 2007, contre 280 000 en 2000. En 2024, le projet de loi sur le développement de l'offre de logements abordables posait les premiers jalons de la fin du logement social « à vie ».

GOUVERNANCE ET TEMPORALITÉ



- Une première loi logement sécurise l'instruction des permis par un délai global opposable et une liste unique des pièces exigibles, crée le socle national de droits à construire en zone tendue, abroge l'encadrement des loyers et ne renouvelle pas le décret de plafonnement à la relocation.

- Une loi de finances : alignement fiscal des meublés touristiques, taxe sur la vacance et surtaxe des résidences secondaires relevées, surtaxe de DMTO sur les acquisitions des non-résidents extra-européens. Décrets : report des jalons RE 2020 en zone tendue, accessibilité proportionnée.

- Une loi de refondation du parc social : mission recentrée sur l'urgence, plafonds ramenés vers le 3e décile avec clause de transition pour les locataires en place, droit d'achat des locataires, bascule des APL du parc social vers des loyers réduits à la source, étalée sur quatre ans.

- Montée en charge des ventes HLM vers 200 000 par an (sociétés de vente, BRS adossé aux bailleurs, ventes par blocs en zones détendues) ; conversion des bureaux vacants de plein droit ; recentrage des APL du parc privé sur les locataires modestes des zones tendues.

- Extinction complète des aides personnelles, parc social puis parc privé, à l'horizon 2035 ; parc social réduit d'environ un cinquième et recentré sur l'urgence ; rationalisation du PTZ et des exonérations de TFPB après évaluation.

- Poursuite de la démolition-reconstruction des grands ensembles engagée sur le mandat, avec livraisons jusqu'en 2035 ; consolidation du droit de construire (codification, bilan quinquennal de la norme gelée).

FAVORISER UN CHOC D'OFFRE POUR BAISSER LES PRIX

COMBIEN CELA RAPPORTERAIT APPROXIMATIVEMENT ?

Économies de

10 Md€

par an pour les finances publiques

Pour l'État et les collectivités, hors comptes des bailleurs sociaux, puis +17,4 Md€ par an en 2035.

UNE BAISSE STRUCTURELLE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

Les aides au logement représentent 43,1 Md€ en 2024, mais cet agrégat réunit prestations, subventions et avantages fiscaux. Le chiffrage retient uniquement les dépenses directement modifiées par la stratégie et sépare le solde public des comptes des bailleurs sociaux.

L'ESSENTIEL DU GAIN VIENT DE LA SORTIE DES AIDES PERSONNELLES

En 2032, la suppression des aides personnelles dans le parc social améliore le solde public de 7,2 Md€. La réduction progressive des aides dans les autres parcs apporte 3,8 Md€ supplémentaires. Les nouvelles recettes fiscales et la rationalisation du PTZ et des exonérations de TFPB représentent 0,8 Md€.

UN GAIN PORTÉ À 10 MILLIARDS D'EUROS EN 2032 PUIS 17,4 MILLIARDS EN 2035

Les économies sont partiellement compensées par 1,7 Md€ de concours publics à la construction et au renouvellement du parc social, ainsi que par les coûts de gestion. Le gain net atteint 10,0 Md€ en 2032, soit environ 32,0 Md€ cumulés entre 2028 et 2032, puis 17,4 Md€ en 2035 avec l'extinction complète des aides personnelles.

DES VENTES HLM DISTINCTES DU BUDGET PUBLIC

La vente d'un million de logements sociaux produirait 99,8 Md€ de trésorerie brute. Après décote et remboursement de l'encours implicite, elle dégagerait 36,2 Md€ de fonds propres liquides et préserverait 5,3 Md€ de foncier en BRS. Ces ressources reviendraient aux bailleurs sociaux, et non à l'État, pour financer la production nouvelle et le renouvellement du parc.

Faisabilité et arbitrages

FAISABILITÉ

- **Élevée sur le volet fiscal et réglementaire** : deux lois et une loi de finances portent l'essentiel, et la plupart des mesures prolongent des dispositifs existants (permis tacite, réduction de loyer de solidarité (RLS), loi Le Meur, statut du bailleur créé en 2026). Le parc comptait 5,4 millions de logements au 1er janvier 2025. En 2024, 10 900 logements ont été vendus. Atteindre 200 000 ventes par an suppose donc un changement d'échelle d'environ ×18.

- Deux verrous : **la constitutionnalité d'un droit d'achat opposable à prix décoté** (droit de propriété des organismes, précédent 2018-772 DC) et **la capacité d'exécution** — multiplier les ventes par dix-huit suppose réseau bancaire, OFS et sociétés de vente opérationnels dès 2028.

ARBITRAGES MAJEURS

- **Assumer la fin de l'universalisme du parc social** : passer d'un parc ouvert à 70 % de la population à un filet ciblé, avec le sort du stock de locataires en place comme premier arbitrage (droits acquis, surloyers, préavis).

- **Arbitrer la vitesse de sortie des APL contre la protection des locataires du privé** en zone tendue tant que les loyers n'ont pas baissé ; affecter les recettes de cession entre rénovation, reconstruction et fonds propres des bailleurs.

POINTS DE TENSION

- Les bailleurs et l'union sociale de l'habitat (USH) pourraient contester la réduction du parc social. Certains maires s'opposeraient au remplacement des quotas SRU par un plafond. Les locataires dépassant durablement les nouveaux plafonds devraient partir. Les départements seraient attentifs au rendement des DMTO. Le droit d'achat opposable présente également un risque constitutionnel.

- **Fenêtre de vulnérabilité politique et sociale** : les effets du recentrage sont immédiats, l'effet-prix du choc d'offre est à trois-cinq ans ; toute majorité intermédiaire peut démanteler la réforme avant ses résultats. De même, les mesures mettent également en difficulté, dans la transition, tous les ménages concernés par les mesures.

DANS LE DÉBAT

IDÉE DU DÉBAT N°2

SOUTENIR DE D'ACCÈS AU LO

LE MODÈLE TRADITIONNEL D'ACCESSION FORME LA FISCALITÉ DU LOGEMENT, DÉ MOBILISE LE CAPITAL IMMOBILIER DES

Quel parti pris ?

Cette idée part du constat que le modèle traditionnel d'accession à la propriété, avec de longs emprunts pour acquérir une résidence principale, est devenu inaccessible à une part croissante des classes moyennes. L'ambition n'est pas de revenir à ce modèle mais d'**adapter les politiques publiques pour accompagner ces changements qui sont majoritairement le fait de bouleversements démographiques qui dépassent la seule question du logement.** En effet, sur la dernière décennie, le prix des logements anciens a progressé de 27 %, quand la part des ménages propriétaires n'a varié que d'un point (57 % en 2023, 56 % en 1999), tandis que l'écart entre le revenu disponible et le prix du marché s'est creusé au point que l'accession, longtemps perçue comme une étape normale du parcours résidentiel, est devenue un horizon réservé à ceux qui peuvent compter sur la transmission familiale.

Cette panne d'accession s'inscrit dans une transformation démographique structurelle. La population française vieillit et restera vieillissante avant une stagnation projetée à partir des années 2040. La taille moyenne des ménages diminue, sous l'effet notamment de la décohabitation, leur taille moyenne tombant de 3 personnes en 1968 à 2,2 aujourd'hui, fruit de la constitution de nouveaux types de foyers (familles monoparentales, célibataires durables, ménages recomposés, personnes âgées seules, etc.) qui constituent désormais une part majeure des nouveaux ménages en zones tendues.

NOUVEAUX MODÈLES GEMENT

EST DEVENU INACCESSIBLE. CETTE STRATÉGIE RÉ-MOCRATISE LES OUTILS ALTERNATIFS D'ACCESSION ET SENIORS AU SERVICE DES JEUNES GÉNÉRATIONS.

SORTIR DU MODÈLE UNIQUE DE L'ACCESSION

Le problème ne tient pas seulement au niveau des prix mais à une politique publique qui continue d'organiser l'accession autour de l'achat intégral d'un logement, financé par un apport important et une dette longue. Ce modèle correspond de moins en moins à des ménages plus petits, à des parcours familiaux moins linéaires, à une société dans laquelle le patrimoine se concentre avec l'âge et aux enjeux d'adaptation aux évolutions démographiques.

Devenir propriétaire doit pouvoir se faire par étapes, sous des formes différentes et à plusieurs moments de la vie. L'action publique doit moins empiler les aides destinées à solvabiliser l'ancien modèle que **modifier les règles qui figent l'accès au capital immobilier** et sa circulation. L'objectif est de refaire de la propriété un parcours accessible, plutôt qu'un statut hérité.



RÉFORMER LA FISCALITÉ DU LOGEMENT EN FAVEUR DES PRIMO-ACCÉDANTS ET DE LA CIRCULATION DES BIENS

Le système fiscal frappe fortement le changement de logement : il prélève une part élevée du prix au moment de l'achat, lorsque l'apport est le plus difficile à réunir, puis réduit l'imposition des plus-values à mesure que la détention se prolonge. Il contribue ainsi à fermer l'accès à la propriété et à retenir des logements qui ne correspondent plus aux besoins de leurs occupants. Le principe de la réforme est de distinguer le besoin de se loger de l'acquisition patrimoniale et de favoriser la circulation des biens plutôt que leur conservation. Il ne s'agit pas d'ajouter

une subvention susceptible d'alimenter les prix, mais de lever les obstacles fiscaux à l'accession et à la mobilité.

LEVER LA BARRIÈRE À L'ENTRÉE PAR DES DMTO PROGRESSIFS ET CIBLÉS

Pour un premier achat de 250 000 euros, un ménage acquitte aujourd'hui environ 15 000 euros de droits de mutation à titre onéreux, qui constituent l'essentiel des « frais de notaire ». Cette charge intervient au moment précis où chaque euro d'apport compte. Or, le taux étant proportionnel, l'achat d'un logement modeste pour y vivre est imposé selon la même logique qu'une acquisition patrimoniale de grande valeur. La loi de finances pour 2025 a amorcé une différenciation. Elle autorise les départements à relever temporairement leur taux de 0,5 point jusqu'en 2028, tout en soustrayant les primo-accédants à cette hausse et en permettant des réductions locales en leur faveur. La réforme propose de transformer cette protection facultative en droit national. **Le taux proportionnel, proche de 6 % après la hausse, est remplacé par un barème progressif : taux nul ou très faible sur les premières tranches**, puis plus élevé pour les transactions de haut montant. **Les primo-accédants sont totalement exonérés sous un plafond de prix** et le barème est calibré pour préserver globalement les recettes des départements et des communes.

La même exonération de droits de mutation que celle accordée aux primo-accédants bénéficie aux seniors qui vendent, en zone tendue, un grand logement sous-occupé pour acheter un logement plus petit ou mieux adapté. Pour un achat de 250 000 euros, cet avantage représente environ 15 000 euros et lève ainsi l'un des principaux obstacles financiers au déménagement.

STABILISER LES OUTILS EXISTANTS ET LEVER LES VERROUILLAGES FISCAUX

Les règles du prêt à taux zéro changent presque chaque année, ce qui empêche les ménages comme les professionnels de s'y fier. Elles **sont stabilisées pour cinq ans**, les montants du prêt sont adaptés aux prix réellement observés dans les zones tendues et le dispositif est ouvert à l'achat d'un logement ancien sans obligation de travaux, puisque l'ancien concentre l'essentiel des premiers achats.

Pour les ventes imposables, la fiscalité des plus-values encourage aujourd'hui la conservation des biens puisque l'exonération totale n'est acquise qu'après vingt-deux ans au titre de l'impôt sur le revenu et trente ans au titre des prélèvements sociaux. **Les abattements, c'est-à-dire la part de la plus-value qui échappe à l'impôt, liés à la durée de détention sont remplacés par un taux unique**, applicable quelle que soit la date d'acquisition et calibré pour préserver les recettes actuelles. Cet abattement est majoré lorsque le logement est vendu à un primo-accédant.



DIVERSIFIER L'ACCESSION ET CONSTRUIRE POUR LES MÉNAGES D'AUJOURD'HUI

La propriété ne doit pas rester un seuil que l'on franchit en une fois. Lorsque le prix du foncier rend l'achat intégral inaccessible, l'effort peut être réparti autrement entre les ménages, les acteurs publics et les investisseurs. La construction aidée doit également répondre aux besoins réels des jeunes, des familles et des personnes âgées, plutôt qu'à une offre conçue pour sélectionner les habitants. L'ambition de l'accession n'est donc pas réduite mais adaptée à la société d'aujourd'hui.

DÉMOCRATISER LES OUTILS ALTERNATIFS D'ACCESSION

Le bail réel solidaire (BRS) dissocie le logement du terrain. Cela signifie que le ménage acquiert le premier 20 à 40 % sous le prix du marché, tandis qu'un organisme de foncier solidaire (OFS) conserve le second en contrepartie d'une faible redevance. Institué en 2016 après la création des OFS par la loi ALUR, ce dispositif dispose d'un réseau dans les zones tendues, mais ses volumes restent marginaux. Pour en faire une voie ordinaire d'accession, **la réforme lève ses freins réglementaires, harmonise les règles de vente et de revente et organise la cession de foncier public à prix décoté** aux OFS. La location-accession, qui permet de louer avant d'acheter, et le logement locatif intermédiaire, proposé à des loyers inférieurs au marché, sont également développés comme étapes vers la propriété pour les ménages sans apport. Enfin, le cadre fiscal des sociétés d'investissements immobiliers cotées (SIIC) est adapté en concertation avec les acteurs pour encourager leurs investissements dans le logement résidentiel. L'objectif est de réorienter l'épargne institutionnelle vers la construction et la détention de logements.

CONDITIONNER L'AIDE PUBLIQUE À DES LOGEMENTS ADAPTÉS AUX BESOINS

Certaines communes imposent, par leur PLU, de grandes surfaces minimales qui écartent de fait les jeunes et les personnes seules. Dans le même temps, leur fiscalité rend la construction de bureaux plus avantageuse que celle de logements. La mesure agit sur les deux tableaux. D'une part, **tout soutien public** (taux de TVA réduit, autorisation ouvrant droit à des aides, terrain public décoté ou garantie d'emprunt) **est conditionné, en zone tendue, à la présence, dans chaque opération aidée, d'une majorité de petits logements à prix maîtrisé et d'une part minimale de grands logements abordables pour les familles.** D'autre part, **l'aide aux maires bâtisseurs,** expérimentée en 2015 puis abandonnée, **est parallèlement rétablie à hauteur de 300 millions d'euros par an** et réservée aux communes qui atteignent leurs objectifs de construction. Enfin, la production

neuve est adaptée au vieillissement avec logements évolutifs, transformables sans travaux lourds, habitat partagé et habitat intergénérationnel. Les personnes âgées doivent pouvoir quitter un grand logement devenu inadapté sans abandonner leur quartier, libérant ainsi des logements familiaux sans construire un mètre carré supplémentaire.

IDÉE N°2 DU DÉBAT

TRANSMETTRE PLUS TÔT POUR FACILITER L'ACCESSION DES JEUNES GÉNÉRATIONS

Le patrimoine immobilier des Français est massif, mais il se concentre entre les mains d'une minorité vieillissante : 24 % des ménages détiennent 68 % des logements possédés par des particuliers, et ces détenteurs appartiennent d'abord aux générations âgées. Une part croissante de ce capital reste immobilisée dans des logements sous-occupés, une épargne improductive qui ne finance ni la mobilité résidentielle, ni l'accession des jeunes. L'enjeu n'est pas de forcer les seniors à vendre ou à quitter leur logement, mais de **permettre au capital familial de circuler plus tôt, au moment où il peut changer un parcours résidentiel.** L'action publique doit **favoriser les transmissions consacrées à la résidence principale** et rendre le patrimoine immobilier mobilisable sans en perdre l'usage. Le choix est de mieux employer le capital privé existant plutôt que de faire reposer l'accession uniquement sur de nouvelles aides publiques.

FAVORISER LES TRANSMISSIONS CONSACRÉES À LA RÉSIDENCE PRINCIPALE

La loi de finances pour 2025 a créé, à l'article 790 A bis du CGI, une exonération temporaire des dons familiaux destinés à l'acquisition d'un logement neuf, dans la limite de 100 000 euros par donateur et de 300 000 euros par bénéficiaire. Mais le dispositif expire à la fin de 2026, exclut le logement ancien où se réalise l'essentiel des primo-accessions et impose d'utiliser les fonds sous six mois. La mesure le pérennise, l'étend à l'ancien et porte ce délai à douze mois. Ce dispositif est accompagné d'un abattement spécial « transmission-logement » de 500 000 euros par bénéficiaire, apprécié sur l'ensemble des transmissions éligibles reçues de ses ascendants sur six ans. Les exonérations et abattements déjà utilisés pour ces mêmes sommes s'imputent sur ce plafond, sans double application. Il s'applique aux sommes effectivement consacrées à l'achat de la résidence principale du bénéficiaire ainsi qu'à la résidence principale du défunt lorsqu'elle devient celle du bénéficiaire ou que sa vente finance cette acquisition.

Au-delà de l'abattement de 500 000 euros, la fraction de la transmission répondant à ces conditions est imposée à un taux unique de 4 %, au lieu du barème progressif ordinaire. Le reste de la succession demeure soumis au droit commun. La réforme reprend ainsi le principe italien, tout en le réservant en France au logement principal. Enfin, le

compteur des donations est remis à zéro après six ans, contre quinze aujourd'hui, rétablissant la règle appliquée entre 2006 et 2011. L'objectif est de transmettre au moment où les enfants constituent leur apport, autour du début de la vie adulte, plutôt qu'après cinquante ans, âge auquel les héritages sont en moyenne reçus.

CRÉER UN CADRE BANCAIRE DÉDIÉ À LA LIQUIDATION PATRIMONIALE AU PROFIT DE LA TRANSMISSION

Beaucoup de retraités sont propriétaires de leur logement mais disposent de peu de liquidités, au moment même où leurs enfants ou petits-enfants cherchent à constituer un apport. Le prêt viager hypothécaire permet, depuis 2006, d'emprunter sur la valeur de son logement sans le vendre ni le quitter. Pourtant, c'est une opération rarement proposée, car le prêteur supporte seul le risque d'une longue durée de vie de l'emprunteur et celui d'une baisse du prix du bien. **La mesure propose de mettre en place une garantie publique** qui vient couvrir la fraction exceptionnelle de ces deux risques. Elle est financée par une prime afin de viser un coût quasi nul pour l'État, sur le modèle du fonds qui sécurise depuis 1993 les prêts accordés aux ménages modestes. **Les banques et les assureurs peuvent ainsi proposer un prêt viager « transmission-accession ».** Le senior mobilise 20 à 50 % de la valeur de son logement pour constituer l'apport d'un descendant, sans que la dette puisse jamais dépasser la valeur du bien. Un fonds commun associant assureurs et caisses de retraite porte le dispositif à grande échelle.

La mesure phare de cette stratégie

UN GRAND PACTE DE TRANSMISSION GÉNÉRATIONNELLE POUR ROUVRIR L'ACCÈS À LA PROPRIÉTÉ

Cette mesure articule trois leviers en un dispositif d'ensemble pour fluidifier le partage immobilier entre générations. D'abord, une fiscalité allégée pour les transmissions consacrées à la résidence principale d'un enfant ou petit-enfant : abattement spécial de 500 000 euros par bénéficiaire, incluant les abattements de droit commun mobilisés pour ces mêmes transmissions, puis taxation à 4 % de la fraction éligible excédentaire ; rappel des donations ramené à six ans et pérennisation de l'exonération des dons familiaux pour l'achat de la résidence principale, étendue à l'ancien. Ensuite, un cadre bancaire dédié au prêt viager hypothécaire transmission-accession, doté d'une garantie publique partielle, pour que les seniors mobilisent leur capital immobilier sans vendre. Enfin, un bonus fiscal sur les ventes des seniors libérant un logement sous-occupé en zone tendue. L'objectif : remettre en circulation plusieurs centaines de milliers de logements retenus ou sous-occupés et faire du capital immobilier dormant des générations âgées le premier financeur de l'accession des jeunes.

Ce qu'on a déjà su mettre en place, en France ou ailleurs

Plusieurs pays ont fait de la diversification des voies d'accession et de la mobilisation du capital des seniors de véritables instruments de politique publique. La France dispose elle-même d'outils éprouvés qui n'attendent que d'être massifiés.

En Italie

Une fiscalité successorale qui protège la transmission familiale

L'Italie applique aux transmissions en ligne directe un abattement d'un million d'euros par bénéficiaire, puis un taux de 4 % au-delà, contre 100 000 euros et un barème atteignant 45 % en France. La transmission du logement familial y est fiscalement neutre pour la quasi-totalité des ménages, quand elle peut contraindre en France à vendre le bien pour acquitter les droits. Le modèle italien montre qu'une fiscalité allégée sur la transmission familiale est compatible avec des recettes assises sur les hauts patrimoines.

Au Royaume-Uni

L'equity release et la propriété partagée

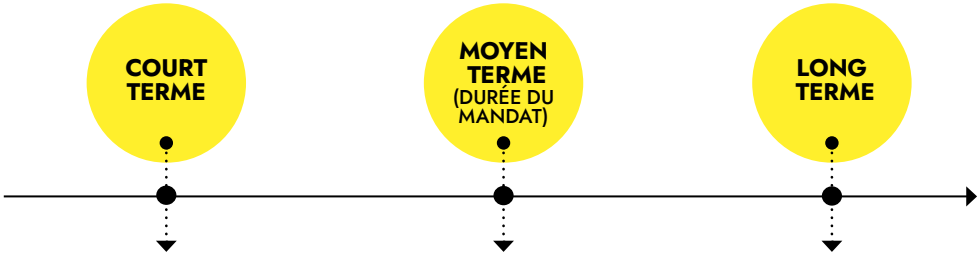
Le marché britannique de l'equity release permet depuis les années 1990 aux propriétaires âgés de mobiliser le capital de leur logement sans le vendre, dans un cadre régulé par l'Equity Release Council, dont la garantie de ne jamais devoir plus que la valeur du bien : l'équivalent, à grande échelle, du prêt viager hypothécaire resté confidentiel en France. La shared ownership permet par ailleurs depuis les années 1980 d'acheter une fraction de son logement, traditionnellement entre 25 % et 75 %, de louer le reste et de monter progressivement en propriété.

En France

Le bail réel solidaire, un succès confidentiel à massifier

Porté par les organismes de foncier solidaire créés par la loi ALUR de 2014, le bail réel solidaire institué en 2016 donne accès à la propriété du bâti 20 à 40 % sous le prix de marché, sous conditions de ressources. Le modèle économique est prouvé et le réseau couvre l'essentiel des zones tendues, mais les volumes restent marginaux : la France n'a pas à inventer l'accession alternative, elle doit transformer un produit de niche en canal majeur d'accession des classes moyennes.

GOUVERNANCE ET TEMPORALITÉ



- Une seule loi de finances porte le cœur de la stratégie dès l'automne 2027 : barème progressif national des DMTO avec exonération totale des primo-accédants sous plafond, abattement spécial de 500 000 € par bénéficiaire pour les transmissions affectées à sa résidence principale, rappel fiscal ramené à six ans, exonération des dons familiaux pérennisée et étendue à l'ancien ; réforme de l'imposition des plus-values (abattement indépendant de la durée, renforcé en cas de vente à un primo-accédant) ; aucune niche de défiscalisation à la demande n'est recréée.

- PTZ stabilisé cinq ans, ouvert à l'ancien sans quotité de travaux en zone tendue ; exonération de DMTO sur l'acquisition du logement de remplacement des seniors libérant une résidence principale sous-occupée en zone tendue, sous conditions ; autorisation en loi de finances de la garantie de l'État pour le prêt viager hypothécaire transmission-accession, suivie de ses textes d'application.

- Montée en charge du bail réel solidaire (foncier public décoté fléché vers les OFS, harmonisation nationale des contrats) ; création du fonds de place viager avec la Caisse des dépôts, les assureurs et les caisses de retraite ; grille de mix typologique conditionnant les aides en zone tendue.

- Réactivation de l'aide aux maires bâtisseurs ; incitation des SIIC à investir dans le logement résidentiel ; montée en charge de la grille de mix typologique.

- Clause de revoyure à mi-mandat sur le coût successoral (2 à 3 Md€ par an) et sur l'effet accession.

.

- Montée en régime de la location-accession et du logement intermédiaire comme sas vers la pleine propriété ; habitat intergénérationnel et logements évolutifs à l'échelle.

- Les paramètres fiscaux du parcours d'accession sont inscrits dans une loi de programmation, avec évaluation publique avant toute révision. Aucune loi ne liant les lois de finances futures, l'engagement est politique : sa force tient au coût du reniement.

.

COMBIEN CELA COÛTERAIT APPROXIMATIVEMENT ?

+5,6 Md€

par an

Pour l'État et les collectivités en 2032, hors moins-value du foncier public, puis 6 Md€ par an en 2035.

L'ESSENTIEL DU COÛT VIENT DE LA TRANSMISSION ET DU PTZ

En 2032, le pacte de transmission réduit les recettes publiques de 3,0 Md€ : 0,35 Md€ pour l'exonération des dons familiaux, 1,55 Md€ pour l'abattement de 500 000 euros, 0,67 Md€ pour le taux de 4 % et 0,48 Md€ pour le rappel fiscal ramené à six ans. La reconduction et l'extension du PTZ coûtent 1,34 Md€. Ces deux ensembles représentent plus de quatre cinquièmes du coût direct.

UN COÛT NET PORTÉ À 5,4 MILLIARDS EN 2032, PUIS 5,8 MILLIARDS EN 2035

Le développement du BRS, du PSLA et du logement locatif intermédiaire ajoute 0,65 Md€ en 2032, dont respectivement 0,32, 0,20 et 0,13 Md€. S'y ajoutent 300 M€ d'aide aux maires bâtisseurs et 15 M€ de gestion. Les réformes des droits de mutation et des plus-values sont calibrées à rendement national constant. Le coût net atteint ainsi 5,6 Md€ en 2032, soit 22,2 Md€ cumulés entre 2028 et 2032, puis 6 Md€ en 2035.

DES ACTIFS, GARANTIES ET FINANCEMENTS DISTINCTS DU BUDGET PUBLIC

Les effets sur le foncier public, les garanties de prêts et les financements associés représentent des montants importants mais ne constituent pas des dépenses budgétaires directes, ce qui limite leur impact sur le coût net retenu.

.

Faisabilité et arbitrages

FAISABILITÉ

- **La plus élevée des trois stratégies** : l'essentiel relève de la loi de finances, aucun obstacle constitutionnel n'est identifié, et plusieurs mesures prolongent des dispositifs déjà votés (article 790 A bis, protections primo-accédants de la LF 2025, extension du PTZ).
- **Deux chantiers opérationnels concentrent le risque** : relancer un prêt viager hypothécaire disparu du marché depuis 2019 (accord prudentiel, appétence bancaire, fonds de place) et industrialiser les organismes de foncier solidaire, aujourd'hui confidentiels.

ARBITRAGES MAJEURS

- **Le coût du pacte de transmission** (2 à 3 Md€ par an) face aux autres priorités fiscales du mandat ; son ciblage sur la résidence principale, qui borne ce coût, devra être défendu au Parlement contre les élargissements successifs (tout le patrimoine, résidences secondaires) qui le porteraient à 5-8 Md€.
- **Le rendement constant des DMTO suppose de choisir l'année de base** : l'assiette est tombée de 16,8 Md€ (2022) à 11,2 Md€ (2024) ; garantir les départements sur une assiette déprimée, c'est assumer que la progressivité pèse davantage sur les transactions de haut montant.

POINTS DE TENSION

- **Critique redistributive** : « vous aidez ceux qui ont déjà du patrimoine ». La réponse est dans l'équilibre entre BRS, exonération primo, PTZ, voies d'accession de ceux qui n'ont pas de famille aidante ; cet équilibre doit rester visible.
- Départements (sécurisation des recettes), notaires et banques (PVH, barème), communes attachées à la maîtrise de leur PLU face à la grille typologique préfectorale.

DANS LE DÉBAT

IDÉE DU DÉBAT N°3

GARANTIR L'AC L'INTERVENTIO

LE MARCHÉ NE PEUT PRODUIRE SEUL UN RENFORCE LA RÉGULATION PUBLIQUE MASSIFIER LA PRODUCTION PUBLIQUE

Quel parti pris ?

Cette idée repose sur le constat que la crise du logement n'est pas le produit d'un excès de régulation publique, mais de son retrait progressif depuis quatre décennies. Le marché privé n'est pas un mécanisme neutre et laissé à lui-même, il produit la spéculation, l'éviction des classes populaires et moyennes des centres-villes, et la concentration patrimoniale. La part du logement dans les dépenses des ménages est passée de 16 % dans les années 1960 à 27 % aujourd'hui, atteignant 42 % du revenu pour les locataires modestes du parc privé après déduction des aides. Cette inflation est le produit d'arbitrages politiques qui ont systématiquement favorisé les détenteurs de patrimoine au détriment des locataires.

LE LOGEMENT EST UN DROIT FONDAMENTAL POUR TOUS

La France fait face à 4,2 millions de personnes mal logées, plus de 350 000 sans-domicile, 2,9 millions de demandeurs de logement social en attente et l'ampleur du mal-logement français exige une réponse publique d'envergure, pas un nouveau retrait de l'État. Cette idée pose le pari que seul un renforcement assumé de l'intervention publique sur les loyers, sur la production sociale, sur les usages spéculatifs, peut restaurer l'accès au logement comme droit effectif.

CÈS POUR TOUS PAR N DE L'ÉTAT

ACCÈS ÉQUITABLE AU LOGEMENT : CETTE STRATÉGIE ET L'EFFORT SOCIAL POUR PROTÉGER LES LOCATAIRES, ET CONTRAINDRE LES USAGES SPÉCULATIFS.

Or, un droit n'est effectif que s'il protège à tous les niveaux. L'État ne doit plus intervenir seulement lorsque le ménage est expulsé, hébergé d'urgence ou déjà exclu du marché mais doit agir en amont pour empêcher que la rareté devienne une rente, mutualiser les accidents de revenu et maintenir une offre accessible. Il ne s'agit pas de supprimer le marché privé, mais de lui fixer une règle pour que le logement, avant d'être un patrimoine ou un investissement, serve d'abord à loger. La puissance publique passe ainsi du rôle de correcteur tardif à celui de garant permanent de la sécurité résidentielle.



ENCADRER LES LOYERS ET SÉCURISER LES LOCATAIRES

Le droit au logement reste théorique tant qu'un accident de revenu peut faire perdre son toit et que la rareté permet au loyer d'absorber une part insoutenable des ressources. La stabilité résidentielle est donc assurée collectivement pour permettre de protéger les locataires contre la rupture tout en garantissant que le propriétaire ne supporte pas seul le coût de cette protection.

GÉNÉRALISER L'ENCADREMENT DES LOYERS ET CRÉER LA SÉCURITÉ SOCIALE DU LOGEMENT

L'**encadrement des loyers**, expérimenté dans les grandes agglomérations volontaires, expire en novembre 2026 mais sa pérennisation, votée par l'Assemblée nationale en décembre 2025, est bloquée au Sénat. La stratégie **fait entrer le dispositif dans le droit commun, l'étend à toutes les zones tendues et le durcit.** Le loyer de chaque nouveau bail est plafonné à partir d'une référence locale, calculée selon le quartier et le type de logement. Le maximum autorisé est ramené de 20 % à 10 % au-dessus de cette référence. Dans les grandes métropoles, celle-ci est fixée 20 % sous le loyer médian observé.

La stratégie fonde également une garantie universelle des loyers, financée par une cotisation modeste partagée entre propriétaires et État au sein d'une caisse publique qui garantit l'ensemble du parc locatif privé. Elle protège les deux parties à la fois, le locataire ne peut plus être expulsé pour un accident de revenu et le propriétaire est indemnisé dès le premier impayé. Elle remplace les dépôts de garantie, les cautions parentales et le tri des dossiers qui reproduit l'exclusion : entrer dans un logement cessera d'exiger deux à trois mois de revenus d'avance et les bonnes fiches de paie de ses parents.

Enfin, **un « bouclier logement » prend en charge, pour les ménages modestes et moyens, la dépense qui dépasse 30 % de leurs revenus.**

SÉCURISER LES PARCOURS RÉSIDENTIELS

En 2023, plus de 19 000 ménages ont été expulsés avec le concours de la force publique. Les dispositions de la loi du 27 juillet 2023 qui accélèrent les expulsions pour impayés sont abrogées, ce qui signifie que le commandement de payer retrouve un délai de deux mois et le juge peut de nouveau accorder jusqu'à trois ans de délai. **Aucune expulsion ne peut être exécutée sans solution de relogement effective.** En cas d'impayé, la caisse continue de payer le propriétaire et adapte le remboursement aux capacités du locataire ; si le relogement tarde, l'État indemnise intégralement le bailleur. Le coût transitoire, de quelques centaines de millions d'euros par an, diminue à mesure que la garantie empêche l'accumulation des dettes. Toute nouvelle mise en location doit en outre obtenir un permis permettant de vérifier la décence du logement, d'abord dans les zones tendues et pour les logements énergivores, puis partout sur le territoire.

IDÉE N°3 DU DÉBAT

MASSIFIER LA PRODUCTION PUBLIQUE ET DURCIR LES OBLIGATIONS DE LOGEMENT SOCIAL

Le logement social ne doit pas être une réponse résiduelle aux exclusions du marché, mais un service public garantissant des loyers accessibles. Sa pénurie tient autant au retrait de l'État qu'au refus de certaines communes d'en accueillir. La solidarité doit donc s'exercer de deux manières : la Nation finance la production et chaque territoire en prend sa part.

PRODUIRE MASSIVEMENT ET CONTRAINDRE LES COMMUNES

La production est passée de 125 000 agréments hors renouvellement urbain en 2016 à 85 000 en 2024, pour 2,9 millions de demandes et environ 390 000 attributions. **L'objectif est porté à 200 000 logements par an, soit un million en cinq ans.** Pour ce faire, trois milliards d'euros annuels sont redéployés au sein des 43 milliards d'aides au logement. La suppression de la RLS, baisse de loyer imposée aux bailleurs pour réduire la dépense d'APL, leur restitue environ 1,3 milliard. S'y ajoutent un milliard d'aides directes à la construction, la TVA à

5,5 % généralisée et des prêts bonifiés de très longue durée de la Caisse des dépôts. En zone urbaine tendue, le seuil SRU passe à 30 % d'ici 2040, avec des sanctions automatiques et sans exemption négociée. Le préfet se substitue aux communes défaillantes pour les permis de construire et la préemption. Un plafond parallèle de 40 % par commune, appliqué à la production nouvelle et aux attributions, évite de reconstituer les concentrations sociales dans certaines communes.

MOBILISER LE PARC EXISTANT CONTRE LE MAL-LOGEMENT

Le pouvoir préfectoral de réquisitionner un logement durablement vacant, en indemnisant son propriétaire, issu de l'ordonnance de 1945 et presque jamais utilisé, **est réactivé. La taxe sur la vacance atteint 50% de la valeur locative la première année**, puis 100 %. Un fonds de 10 milliards d'euros sur cinq ans soutient la rénovation de 3 millions de passoires thermiques. Les propriétaires modestes perçoivent les aides avant les travaux. Enfin, les outils ouverts par la loi du 9 avril 2024 sont amplifiés : polices de l'habitat renforcées, astreintes accrues contre les marchands de sommeil, expropriation avant la dégradation irrémédiable et relogement décent garanti.

La mesure phare de cette stratégie

CRÉER LA GARANTIE UNIVERSELLE DES LOYERS COMME SÉCURITÉ SOCIALE DU LOGEMENT

La garantie universelle des loyers est conçue comme une véritable sécurité sociale du logement en instituant une caisse publique se substituant au locataire défaillant en cas d'impayé, tournée ensuite vers lui pour recouvrement progressif. Elle protège simultanément le locataire qui ne peut plus être expulsé pour le seul motif d'impayé temporaire et le bailleur, garanti contre la perte de revenu locatif. Elle remplace le système actuel de dépôts de garantie, de cautions personnelles et de fichage des locataires défaillants, qui pèse aujourd'hui sur les ménages les plus modestes et reproduit l'exclusion résidentielle. Inscrite dans la loi ALUR de 2014, abandonnée avant son entrée en vigueur au profit du dispositif Visale plus restreint, la garantie universelle peut être ressuscitée selon son ambition initiale : couvrir l'ensemble du parc locatif privé, financée par une cotisation paritaire propriétaires-État, pilotée par un opérateur public. Elle constitue le levier le plus puissant pour rendre effectif le droit au logement existant et pour faire du logement un droit garanti par la collectivité.

IDÉE N°3 DU DÉBAT

CONTRAINDRE LES USAGES SPÉCULATIFS

Le logement est un bien privé, mais son usage a des effets collectifs. Là où il manque, le droit de propriété ne peut justifier d'en organiser la rareté ou l'accumulation au détriment de celles et ceux qui cherchent à se loger. Cette stratégie affirme la fonction sociale de la propriété : posséder demeure un droit, assorti d'une responsabilité envers la collectivité.

RESTAURER LA FONCTION RÉSIDENTIELLE DU LOGEMENT

La loi Le Meur de 2024 permet aux communes de ramener à 90 jours par an le plafond de location touristique d'une résidence principale et de réserver certains secteurs aux résidences principales pour les logements neufs. La stratégie rend ces mesures obligatoires : le plafond de 90 jours devient national et les territoires tendus doivent délimiter de tels secteurs. Dans ces territoires, la location touristique d'un logement entier qui n'est pas la résidence principale du loueur est interdite ; celle de sa résidence principale est soumise à un plafond annuel inférieur à 90 jours.

Une surtaxe progressive sur les ventes immobilières de haut montant finance le Fonds national du logement. En zone tendue, la majoration de taxe foncière sur les terrains constructibles non bâtis devient obligatoire et progressive, afin de rendre coûteuse leur rétention. Une surtaxe augmente enfin avec le nombre de résidences secondaires, mais ne s'applique pas aux biens remis en location longue durée.

LIMITER LA CONCENTRATION PATRIMONIALE

Pour les transmissions modestes, l'abattement actuel de 100 000 euros par parent et par enfant est maintenu. Au-delà, la part immobilière transmise suit un barème spécifique, plus progressif que le droit commun, dont le taux marginal est porté au niveau le plus élevé compatible avec la Constitution. À partir d'un seuil de plusieurs millions d'euros par héritier, la part immobilière qui excède ce seuil est intégralement prélevée au profit du Fonds national du logement, qui finance la garantie universelle des loyers et le logement social. Ce plafonnement de l'héritage suppose une révision constitutionnelle, explicitement soumise au débat.

La détention suit la même logique. L'impôt sur la fortune immobilière, dû au-delà de 1,3 million d'euros de patrimoine immobilier net et déjà progressif selon sa valeur, est en outre majoré en fonction du nombre de logements détenus en zone tendue.

Ce qu'on a déjà su mettre en place, en France ou ailleurs

La régulation publique du logement n'est pas une hypothèse théorique : plusieurs modèles européens démontrent, sur des décennies, qu'un encadrement fort du marché peut garantir des loyers modérés et une qualité résidentielle élevée.

À Vienne

L'habitat social universel

La capitale autrichienne détient environ 220 000 logements municipaux, auxquels s'ajoutent quelque 200 000 logements coopératifs conventionnés : près de la moitié du parc échappe au marché libre et plus de quatre ménages viennois sur dix vivent en logement subventionné. L'accès n'est pas réservé aux plus modestes, les plafonds couvrant environ les trois quarts de la population, ce qui évite la stigmatisation du parc et entretient la mixité. Le résultat est documenté : des loyers nettement inférieurs à ceux des autres capitales européennes et un marché privé contraint de modérer ses prix.

Aux Pays-Bas

L'encadrement des loyers par un système de points

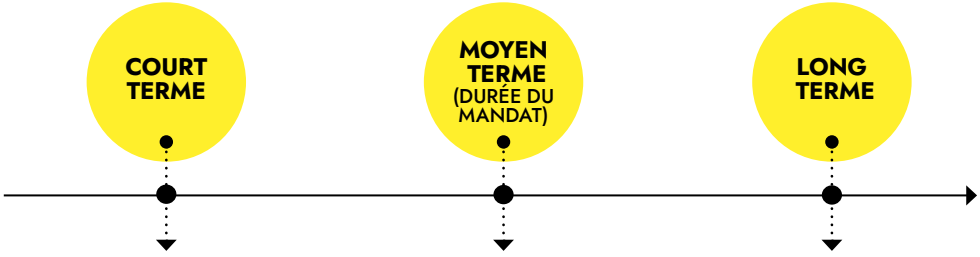
Le système néerlandais attribue à chaque logement un nombre de points selon sa surface, son équipement et sa performance énergétique, qui détermine le loyer maximal autorisé. Cette régulation couvre le parc social et, depuis la loi sur les loyers abordables du 1er juillet 2024, le segment intermédiaire, soit environ 300 000 logements appelés à repasser sous plafond selon le gouvernement néerlandais : un encadrement transparent, adossé à la qualité, qui structure le marché sans faire disparaître l'investissement privé.

En France

La loi SRU, une contrainte légale qui a produit des effets

Depuis 2000, l'article 55 de la loi SRU impose aux communes urbaines un quota minimal de logements sociaux, assorti de prélèvements et de pouvoirs de substitution préfectoraux. Vingt ans après, la Fondation pour le logement des défavorisés en dresse un bilan positif : la production dans les communes concernées a progressé à chaque période triennale et les objectifs 2017-2019 ont été atteints à 116 %. Une obligation légale maintenue dans la durée infléchit le comportement des acteurs locaux : cette stratégie en durcit les paramètres plutôt que d'en inverser la logique.

GOUVERNANCE ET TEMPORALITÉ



COURT TERME

- Une loi logement reprend le texte voté par l'Assemblée en décembre 2025 : encadrement des loyers pérennisé, étendu à toutes les zones tendues et durci ; garantie universelle des loyers instituée (opérateur public, cotisation d'environ 2 % partagée bailleurs-État) ; abrogation de la loi du 27 juillet 2023 et principe du zéro expulsion sans relogement.

- Une loi de finances rétablit les moyens : suppression de la réduction de loyer de solidarité (1,3 Md€ rendus aux bailleurs), 1 Md€ d'aides à la pierre, TVA à 5,5 % généralisée à toute la production sociale.

MOYEN TERME (DURÉE DU MANDAT)

- Montée de la production vers 200 000 logements sociaux par an ; SRU portée à 30 % en zone tendue avec prélèvements automatiques et pouvoirs préfectoraux systématiques ; permis de louer généralisé par étapes (zones tendues et logements E à G d'abord) ; plan de rénovation de 10 Md€ sur cinq ans ; taxe sur la vacance portée à 50 puis 100 % de la valeur locative, réquisitions réactivées.

- Calibrage puis déploiement du bouclier logement plafonnant à 30 % du revenu la dépense des ménages modestes et moyens, le paramètre le plus lourd de la stratégie, à définir par décret après évaluation.

LONG TERME

- Horizon SRU 2040 ; couverture universelle de la garantie des loyers sur tout le parc privé ; extinction du dépôt de garantie et des cautions personnelles, remplacés par la garantie.

- Révision constitutionnelle pour le plafonnement de l'héritage immobilier au-delà de plusieurs millions d'euros par héritier, abondant un fonds national du logement ; si la révision constitutionnelle n'aboutit pas, maintien des mesures fiscales progressives, dans le respect des exigences constitutionnelles, sans plafond absolu de l'héritage.

GARANTIR L'ACCÈS POUR TOUS PAR L'INTERVENTION DE L'ÉTAT

COMBIEN CELA COÛTERAIT APPROXIMATIVEMENT ?

+14 Md€

par an

Pour l'État et les collectivités en 2032, hors comptes des bailleurs sociaux, puis 13,3 Md€ par an en 2035.

L'ESSENTIEL DE LA DÉPENSE VIENT DU BOUCLIER LOGEMENT

Le bouclier garantissant un taux d'effort maximal de 30 % coûterait 11,4 Md€ en année pleine. La garantie universelle des loyers représenterait 2,15 Md€, indemnisations, gestion et provision de crise comprises. La production sociale ajouterait 2,9 Md€ et la rénovation 2 Md€ par an pendant cinq ans. Le solde finance notamment le relogement, le permis de louer et les moyens de contrôle.

UN COÛT NET PORTÉ À 15,1 MILLIARDS D'EUROS EN 2032

Les recettes fiscales nouvelles atteindraient 3,2 Md€. La contribution des propriétaires à la GUL apporterait 1,1 Md€ supplémentaires, à parité avec l'État. Le coût net atteindrait ainsi 15,1 Md€ en 2032, soit environ 55,7 Md€ cumulés entre 2028 et 2032, puis 13,3 Md€ en 2035 après l'achèvement du programme de rénovation. Le plafonnement absolu des héritages n'est pas comptabilisé.

DES INVESTISSEMENTS ET AVANCES DISTINCTS DU BUDGET PUBLIC

La production de 200 000 logements sociaux mobiliserait environ 35,7 Md€ d'investissement annuel des bailleurs. Les prêts bonifiés et l'avance des aides aux travaux nécessiteraient également des capacités de financement, mais ne constitueraient pas intégralement des dépenses budgétaires.

.

Faisabilité et arbitrages

FAISABILITÉ

- **Législativement praticable pour l'essentiel** (l'encadrement pérennisé est déjà voté par l'Assemblée, le 11 décembre 2025, bloqué au Sénat, la GUL réactive un dispositif de la loi ALUR, le durcissement de la SRU prolonge un mécanisme validé) mais l'exécution suppose de reconstituer en trois à cinq ans la capacité financière et foncière des bailleurs.
- **La stratégie subordonne le plafonnement absolu de l'héritage immobilier à une révision constitutionnelle.** Après adoption du même texte par les deux assemblées, celle-ci doit être approuvée par référendum ou, pour un projet présenté par le Gouvernement et sur décision du Président de la République, par le Congrès à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Les mesures fiscales progressives sont distinctes et peuvent être examinées dans le cadre constitutionnel actuel, sous réserve de respecter ses exigences.

ARBITRAGES MAJEURS

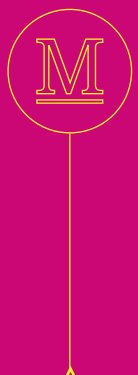
- **Financer environ 3 Md€ par an de production supplémentaire à l'intérieur des 43 Md€ existants :** qui perd ? La stratégie doit désigner les redéploiements (avantages fiscaux aux investisseurs, niches de la location meublée).
- **Calibrer le bouclier logement à 30 %** : périmètre des ménages, définition du revenu et de la dépense, de ce paramétrage dépend un coût qui varie du simple au triple (1,5 à 3 Md€ par an).

POINTS DE TENSION

- **Propriétaires bailleurs cumulant cotisation de garantie, encadrement durci et fiscalité alourdie** : risque documenté de retrait du parc locatif privé, que la stratégie doit assumer comme une substitution progressive par le parc public.
- Sénat frontalement opposé à la pérennisation de l'encadrement ; communes déficitaires SRU ; Conseil constitutionnel sur le plafonnement successoral ; coût politique du zéro expulsion en cas d'impayés massifs malgré la garantie.

LES REPÈRES DE MONTAIGNE

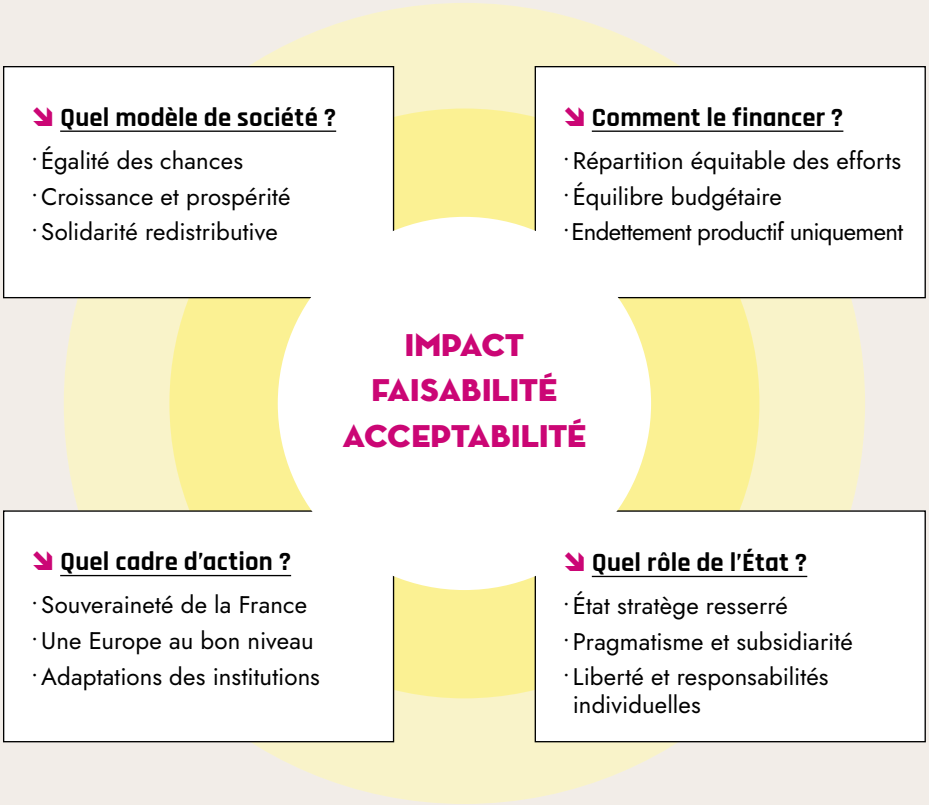
PARTIE 3



LA RECOM-MANDATION DE MONTAIGNE

NOS PRINCIPES D'ARBITRAGES

Pour ses propres recommandations, l'Institut Montaigne a structuré sa grille de réflexion selon les principes suivants :



LA VOIE CHOISIE PAR L'INSTITUT MONTAIGNE

NOTRE RECOMMANDATION

OFFRE, COÛT, ACCÈS : UN MARCHÉ À SA JUSTE PLACE

POURQUOI CETTE VOIE ?

Depuis plusieurs décennies, la politique du logement tente de corriger chaque déséquilibre par une dépense ou une règle supplémentaire. Leur empilement a fini par produire l'effet inverse : raréfier l'offre, figer le parc et renchérir l'accès au logement. La poursuite de ce modèle doit donc être écartée.

1 LES TROIS IDÉES DU DÉBAT RÉPONDENT DIFFÉREMMENT À CETTE CRISE

La première privilégie un choc d'offre et le retrait de l'intervention publique ; la deuxième diversifie l'accès à la propriété ; la troisième renforce la régulation et l'effort social. Elles éclairent chacune une partie du problème, mais aucune ne répond seule à la diversité des territoires, des ménages et des besoins.

2 UNE LIBÉRALISATION DU MARCHÉ PEUT CONTRIBUER À UNE BAISSE DES PRIX

En libéralisant le marché du logement, la première idée propose de faire mécaniquement baisser les prix en faisant croître l'offre. Une libéralisation immédiate exposerait toutefois les ménages qui dépendent aujourd'hui des aides, avant que l'offre nouvelle ne produise ses effets. À l'inverse, la troisième idée prolonge une logique de dépenses et de contraintes coûteuses qui n'est plus soutenable. Lorsque l'offre reste rare, certaines aides soulagent à court terme mais se reportent dans les loyers et les prix, sans améliorer durablement l'accès au logement.

3 DES MESURES QUI LIBÈRENT LA CONSTRUCTION

L'Institut Montaigne retient donc les mesures qui libèrent la construction, remettent les logements inutilisés sur le marché et facilitent l'accession par le Bail Réel Solidaire et la transmission anticipée. Dans le parc social, la baisse des aides se fait sans augmentation du reste à charge par les locataires. Dans le parc privé, leur recentrage protège les ménages modestes ; leur réduction générale ultérieure dépend de la hausse de l'offre et de la baisse effective des loyers. L'encadrement n'est retiré que dans les agglomérations où l'offre augmente et où les loyers se stabilisent durablement. Cette transition vise à réduire les dépenses sans fragiliser les ménages les plus dépendants.

AXE 1

CONSTRUIRE, RÉNOVER, TRANSFORMER LÀ OÙ SONT LES BESOINS

Le logement ne redeviendra abordable que si l'offre augmente là où les besoins sont les plus importants. La politique du logement doit cesser d'organiser la rareté (ZAN, réglementation) afin que, dans les espaces déjà urbanisés, construire devienne la règle et l'interdiction l'exception. Cette liberté nouvelle ne doit pas venir en contradiction avec l'exigence écologique et patrimoniale mais doit protéger réellement les sols et le patrimoine qui le justifient, plutôt que multiplier partout des contraintes indifférenciées. De plus, la crise du logement ne prend pas la même forme selon les territoires. Dans les zones tendues et les bassins de vie connaissant un déficit d'offre, la priorité est d'accroître rapidement la construction et la transformation. Dans les territoires moins tendus, elle porte d'abord sur la résorption de la vacance, la rénovation et l'adaptation du parc existant.

1. Garantir un droit national de construire dans les zones tendues

- **Dans les zones tendues, la stratégie propose donc d'instaurer un socle national de constructibilité opposable aux PLU.** La loi autorise jusqu'à trois logements au total sur une parcelle d'habitat individuel, notamment par division parcellaire, ainsi que la surélévation d'un étage d'un bâtiment existant. Les communes peuvent ouvrir davantage de droits à construire, mais non réduire ce socle, sous réserve des risques, de la capacité des réseaux et des protections patrimoniales ou paysagères précisément identifiées. Cette mesure a permis, en Nouvelle-Zélande, de lancer la construction de plusieurs milliers de logements.
- **Stabiliser un cahier national de qualité** constituant un socle commun en matière esthétique, paysagère et environnementale, largement simplifié dans les zones tendues. Les collectivités ne peuvent y ajouter que des adaptations strictement motivées par les risques, la capacité des réseaux, la protection d'un patrimoine identifié ou de paysages exceptionnels, sans réduire le droit national de construire.

2. Sécuriser les permis de construire et accélérer le jugement des recours

En zone tendue, l'administration dispose d'un mois pour retirer un permis illégal, sauf fraude, et les tiers d'un mois pour le contester. Le tribunal administratif statue dans les six mois, en premier et dernier ressort.

- **Proposer que ce régime, aujourd'hui temporaire et limité à certaines opérations, devienne permanent** et s'étende aux autorisations créant des logements. L'administration ne pourra également exiger que les pièces figurant sur une liste nationale fermée et ne pourra pas demander plus d'une fois les compléments nécessaires.

3. Faciliter la remise sur le marché des bureaux et des logements vacants

Le rapport « Transformation de bureaux en logements » remis au ministre du logement en 2025 estime à 9 millions de mètres carrés le stock de bureaux vacants en France, dont 2 millions durablement vacants ; leur reconversion permettrait de produire environ 20 000 logements en cinq ans. L'Observatoire Régional de l'Immobilier d'Entreprise en Île-de-France (ORIE) évalue, quant à lui, le potentiel théorique francilien à 150 000 logements, en supposant 20 % de restructurations et 80 % de démolitions partielles ou totales suivies de reconstruction.

- **Après deux années de vacance, le propriétaire d'un bureau situé en**

zone tendue doit le transformer en logements, le céder ou le mettre à disposition d'un opérateur en vue de sa transformation. À défaut, une procédure de cession forcée peut être engagée. La transformation ou la démolition-reconstruction est de plein droit ; la collectivité ne peut s'y opposer qu'en cas de risque grave pour la sécurité ou la salubrité, d'atteinte à un patrimoine protégé ou d'impossibilité démontrée des réseaux. La stratégie fixe un objectif de 80 000 à 100 000 logements supplémentaires mis en chantier en cinq ans par transformation de bureaux ou démolition-reconstruction.

- ↘ **Pour les logements vacants à rénover, créer un cadre juridique sécurisé de « partenariat de travaux » permettant à un investisseur tiers** de financer les travaux en contrepartie d'une part contractuellement définie des loyers futurs ou du produit d'une mutation. Ce mécanisme complète les dispositifs existants lorsque le propriétaire ne peut pas avancer le coût des travaux.

4. Faire évoluer le ZAN vers une protection stratégique des sols et une politique nationale de renaturation

Le principe « zéro artificialisation nette » répartit entre les territoires des quotas d'hectares encore constructibles, qui diminuent au fil du temps. Cette logique uniforme organise la rareté sans distinguer suffisamment les sols à protéger des espaces déjà urbanisés.

- ↘ **Dans les dix-huit mois, une carte nationale opposable, établie après concertation avec les collectivités et les acteurs locaux, en tenant compte des spécificités territoriales, rend inconstructibles les terres agricoles à fort potentiel, les zones humides, les corridors écologiques, les forêts à préserver et les autres espaces de haute valeur écologique ou paysagère.**

En dehors de ces zones de protection, les quotas territoriaux d'artificialisation sont supprimés. Le cahier national de construction impose des exigences de densité, de perméabilité des sols, de végétalisation, de qualité architecturale et de contribution à la renaturation des espaces dégradés. Un programme national soutient et mesure la renaturation effective des friches et des sols artificialisés inutilisés. En dehors de ces espaces, les projets de construction sont appréciés selon les risques, la capacité des réseaux, la protection du patrimoine et les besoins en logements.

5. Mettre l'État face à ses responsabilités : libérer son foncier et contenir le coût des normes

L'État ne peut demander aux communes et aux promoteurs de construire davantage tout en conservant des terrains inutilisés et en renchérissant lui-même chaque opération.

- ↘ **Mobiliser, dans les deux ans, les terrains constructibles et les bâtiments déjà artificialisés non stratégiques de l'État et des opérateurs publics, notamment ferroviaires et hospitaliers, par des appels à projets départageant les candidats selon la qualité, les prix ou loyers de sortie et la capacité de livraison.** En zone tendue, privilégier le portage par les établissements publics fonciers et la conservation de long terme par les organismes foncier solidaire publics, notamment pour le BRS et les programmes abordables, avec l'appui de la Banque des Territoires. Pour chaque emprise, un cahier des charges fixe le nombre et la destination des logements, la qualité urbaine, environnementale et paysagère ainsi que le calendrier de livraison, avec obligation de construire dans les cinq ans sous peine de rétrocession.
- ↘ **Stabiliser pendant cinq ans le coût des normes de construction :** les exigences de la Réglementation Environnementale

- 2020 (RE2020) sont maintenues, mais les paliers prévus en 2028 et 2031 sont gelés pendant cinq ans. Durant ce moratoire, aucune prescription nationale ou locale nouvelle ne peut accroître le coût de construction d'un logement. Toute évolution ultérieure est subordonnée à une évaluation indépendante de son coût réel par logement, de son bénéfice environnemental marginal et de son effet sur les mises en chantier. Elle ne peut entrer en vigueur qu'après la suppression effective de normes représentant une économie au moins équivalente.

AXE 2

FAIRE CIRCULER LE CAPITAL IMMOBILIER VERS LES JEUNES GÉNÉRATIONS

L'accès à la propriété dépend de plus en plus du capital disponible au départ, et donc de l'aide familiale, plutôt que de la seule capacité à rembourser un emprunt. Dans le même temps, le patrimoine est généralement transmis lorsque les héritiers ont déjà autour de cinquante ans, après les années où ils auraient le plus besoin d'un apport. L'objectif n'est pas de contraindre les propriétaires âgés à vendre ou à transmettre, mais de cesser de récompenser fiscalement l'attente et de leur permettre d'aider plus tôt leurs descendants. Le patrimoine immobilier doit devenir un levier d'émancipation pour les jeunes générations plutôt que rester immobilisé jusqu'à la succession.

1. Lever la barrière fiscale du premier achat et du déménagement des séniors

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) représentent environ 6 % du prix d'acquisition dans l'ancien. Leur seule part départementale a rapporté 16,8 milliards d'euros en 2022 et 11,3 Md€ en 2024. Ils pèsent aujourd'hui autant sur un jeune primo-accédant que sur un acquéreur fortuné.

- **Exonérer les primo-accédants pour l'acquisition d'une résidence principale jusqu'à 250 000 €**, soit une économie pouvant atteindre environ 15 000 €. Au-delà de ce seuil, un barème progressif par tranches s'applique. Pour les autres acquéreurs, le taux actuel est maintenu sur la fraction du prix allant jusqu'à 250 000 €, puis augmente sur les seules tranches supérieures. Un changement de résidence principale portant sur un bien de valeur modeste n'est ainsi pas pénalisé, tandis que l'effort est concentré sur les acquisitions les plus onéreuses. Les taux sont calibrés pour préserver globalement le rendement des DMTO. Cette mesure réduit directement le coût total de l'acquisition et le besoin d'apport initial. Son incidence sur les prix de vente et la part du gain effectivement conservée par les acheteurs sont évaluées après trois ans.
- **Expérimenter pendant cinq ans, dans les zones tendues, la même exonération pour les seniors qui vendent un logement devenu trop grand afin d'acquérir une résidence principale plus adaptée.** Sa pérennisation dépend du nombre de déménagements réellement additionnels et de logements familiaux effectivement remis sur le marché.
- **Les acquisitions de logements réalisées par les acheteurs extra-communautaires seraient soumises à une majoration de 30 % des DMTO.** Cette différence de traitement poursuit un objectif d'intérêt général consistant à préserver l'accès au logement des résidents permanents et à compenser les effets de ces acquisitions sur les prix et la disponibilité des logements.

Le nouveau barème est conçu pour maintenir un rendement globalement stable des DMTO, tout en redistribuant la charge fiscale des primo-accédants vers les acquisitions les plus onéreuses et les investissements résidentiels réalisés par des acquéreurs hors Union européenne. Les recettes des DMTO seront affectées aux intercommunalités (Cf. Note Réforme de l'État), qui conserveront la faculté de moduler les taux de ce barème progressif dans les limites fixées par la loi.

2. Accélérer la transmission du patrimoine familial vers le premier achat

En 2022, 7,6 millions de résidences principales, soit environ un quart d'entre elles, étaient en situation de sous-occupation très accentuée, souvent par des propriétaires de plus de soixante ans restés seuls dans un grand logement. Dans le même temps, une part importante du patrimoine familial demeure immobilisée dans la pierre au moment où les jeunes générations ont le plus besoin d'un apport pour accéder à la propriété. Il ne s'agit ni de pousser les seniors à vendre ni de les contraindre à déménager, mais de leur permettre de transmettre plus tôt une partie de la valeur de leur logement, y compris lorsqu'ils souhaitent continuer à l'occuper.

- Afin de mobiliser le patrimoine familial plus tôt, **assortir les donations destinées à financer la première résidence principale d'un descendant d'un avantage fiscal renforcé.** Lorsqu'un senior ne dispose pas d'une épargne liquide suffisante, **créer un prêt viager hypothécaire « Transmission-Accession »** permettant d'emprunter sur la valeur de son logement, avec remboursement différé jusqu'à la vente ou à la succession, puis de transmettre cette somme comme apport sans vendre ni déménager. Une garantie publique financée par une prime couvre les risques exceptionnels de longévité et de baisse de la valeur du bien, sur le modèle du fonds sécurisant depuis 1993 les prêts aux ménages modestes, pour un coût quasi nul pour l'État.

3. Faire du Bail réel solidaire un canal majeur

Le BRS donne accès à la propriété du bâti 20 à 40 % sous le marché mais reste confidentiel.

- **Renforcer le BRS en engageant une harmonisation nationale des contrats et des conditions de revente entre organismes de foncier solidaire**, proposer une mission d'inspection pour la transparence du marché secondaire, un droit de préemption de l'occupant en cas de vente HLM en BRS, un fléchage du foncier public décoté vers les OFS. Cette montée en charge s'accompagne d'une programmation pluriannuelle des financements de long terme accordés aux organismes de foncier solidaire par la Banque des Territoires, afin de sécuriser le portage du foncier.

AXE 3

REFAIRE DU PARC SOCIAL UN TREMPLIN

Le logement social doit garantir une protection durable à ceux qui en ont besoin, sans devenir ni une assignation à résidence ni un avantage sans rapport avec l'évolution des revenus. Lorsque des logements restent indéfiniment occupés par des ménages qui pourraient se loger autrement, ce sont d'autres familles qui demeurent sur liste d'attente.

1. Garantir la vocation sociale du parc en adaptant les baux aux revenus

Redéfinir les critères d'éligibilité au

logement social et recentrer les plafonds d'accès sur les ménages qui en ont effectivement besoin : ménages du tiers le plus modeste, personnes sortant de la rue ou de l'aide sociale à l'enfance, ménages confrontés à une rupture familiale et certains travailleurs essentiels en zone tendue. Le logement social redevient ainsi un filet réservé aux besoins les plus urgents et une première étape vers l'autonomie.

- **Limiter le bail social à un contrat de six ans pour les nouveaux entrants.** À son échéance, son renouvellement est apprécié selon les mêmes règles de ressources et de sortie que celles applicables aux locataires en place. Les logements destinés aux revenus les plus élevés sont progressivement réorientés vers le logement intermédiaire, l'accession sociale ou la vente. Cette rotation est indissociable de l'augmentation parallèle du parc libre et intermédiaire.
- **Actualiser chaque année les ressources des occupants afin d'ajuster le loyer :** dès le premier euro de dépassement des nouveaux plafonds d'accès, recentrés sur le tiers des ménages les plus modestes, un supplément de loyer progressif s'applique. Lorsque les ressources atteignent au moins 150 % de ces nouveaux plafonds lors de deux actualisations annuelles successives, la sortie du parc est engagée. Le délai de dix-huit mois est conservé. Le ménage reçoit prioritairement une offre d'achat ou une proposition de relogement dans le parc intermédiaire..

2. Donner aux locataires HLM un droit effectif d'achat de leur logement

Depuis 2007, l'État vise la vente annuelle de 1 % du parc social, soit environ 40 000 logements. Cet objectif n'a jamais été approché : environ 10 900 logements ont été vendus en 2024. La stratégie transforme donc un objectif administratif sans effet en un droit ouvert aux locataires.

- **Permettre aux bailleurs, jusqu'à la fin de 2029, d'organiser eux-mêmes les ventes,** avec l'appui de sociétés spécialisées adossées à la Caisse des dépôts et à Action Logement. Les autorisations ponctuelles du préfet et du maire sont remplacées par un plan pluriannuel de vente, approuvé en amont, qui laisse à chaque bailleur la maîtrise des logements proposés et du calendrier des cessions. Les logements vendus continuent d'être temporairement comptabilisés au titre des objectifs locaux de logement social.
- **Un droit individuel à l'achat, opposable au bailleur, est automatiquement ouvert aux locataires installés de longue date (6 ans).** Sauf refus motivé du bailleur selon des critères nationaux prédéfinis en lien avec la profession. Le produit des ventes demeure affecté à l'organisme, lui permettant de financer la rénovation et le développement de son parc et d'accompagner la transition financière liée à la réforme des APL.

3. Remplacer la loi SRU par une obligation de construction et de densification en zone tendue

L'article 55 de la loi SRU impose à certaines communes 20 % ou 25 % de logements sociaux et des objectifs triennaux de rattrapage aux communes déficitaires. Cette approche n'a pas résolu les questions de pénurie. Il s'agit ici de remettre du logement libre sur le marché, en réorientant la production, en s'adaptant mieux aux besoins des communes et en faisant baisser les prix.

- **Les quotas uniformes de stock sont remplacés par des objectifs contraignants de construction et de composition du parc, adaptés aux besoins locaux.** En zone tendue, la région fixe tous les trois ans, pour chaque commune et selon une méthode nationale, un objectif de mises en chantier fondé sur les besoins du bassin de vie : nouveaux

ménages, demande non satisfaite et vacance nécessaire à la fluidité du marché. Tous les logements commencés sont comptés : sociaux, libres, intermédiaires, BRS et location-accession. La loi détermine, selon les besoins, la part respective des différentes catégories de logements à intégrer à cet objectif, sans rétablir un quota uniforme de stock.

- **Le champ d'action des bailleurs est élargi, en fonction des besoins locaux, aux Logements Locatifs Intermédiaires** afin de leur soutenir leur équilibre financier.
- Si l'objectif de construction n'est pas atteint, les droits nationaux à construire sont relevés pour permettre davantage de logements par parcelle. Si le retard persiste, la commune est déclarée carencée et le préfet de région délivre les permis.

4. Refonder les APL pour réduire les loyers plutôt que d'être vecteur de leur inflation

Les APL doivent protéger les ménages les plus modestes et non entretenir des circuits financiers complexes ou soutenir indirectement la hausse des prix des loyers. Leur réforme suit donc deux voies distinctes dans le parc social et dans le parc privé, puis accompagne leur diminution à mesure que l'offre de logements se reconstitue.

- **Supprimer progressivement les APL d'un quart par an dans les logements sociaux.** Dans le parc social, l'APL est versée au bailleur alors que les loyers sont régulés. Depuis 2018, la réduction de loyer de solidarité (RLS) montre qu'une baisse simultanée du loyer et de l'aide peut préserver le reste à charge. Le locataire paie la même somme et l'État baisse les APL. Conscient de l'impact à court terme sur les ressources des bailleurs sociaux, un audit de chaque bailleur social comparerait la perte de recettes aux surloyers, aux annuités économisées et au produit net des ventes, puis fixerait une trajectoire adaptée de cessions et de diversification. Les ventes financent la transition et l'adaptation du parc ; la diversification doit permettre d'en assurer l'équilibre durable.
- **Dès 2028, recentrer progressivement le barème des aides personnelles au logement dans le parc privé sur les ménages qui en ont effectivement besoin.** Pour les étudiants, intégrer les ressources du foyer parental dans le calcul de l'aide, selon un barème inspiré de celui des bourses sur critères sociaux et tenant compte de la composition de la famille. Les étudiants dont l'autonomie financière ou la rupture familiale est établie continuent d'être évalués à partir de leurs seules ressources.
- **À partir de 2032, réduire progressivement les aides de droit commun dans le parc privé, tout en maintenant un filet ciblé pour les ménages modestes.** Cette réduction, distincte du recentrage engagé dès 2028, est conditionnée localement à deux années consécutives de hausse de l'offre locative de longue durée et de baisse des loyers en euros courants, ainsi qu'à une évaluation de son effet sur le reste à charge.

AXE 4

RETIRER PROGRESSIVEMENT LES DÉPENSES ET LES CONTRAINTES INUTILES

L'État ne doit pas compenser indéfiniment les déséquilibres du marché par des aides, des niches fiscales et des régulations d'urgence. Leur retrait ne peut toutefois précéder le rétablissement de l'offre ni dépendre d'un calendrier politique arbitraire. Il doit être progressif, territorialisé et conditionné à des résultats mesurables. L'objectif n'est pas le désengagement de l'État du logement mais qu'il cesse de soutenir indistinctement la demande et recentre son action sur des règles communes,

la remise sur le marché des logements inutilisés et le contrôle transparent de la transition.

1. Créer un statut fiscal universel et permanent du bailleur privé

Un logement n'est aujourd'hui pas imposé de la même manière selon qu'il est loué vide ou meublé. La location meublée au régime réel permet déjà d'amortir le bâtiment, tandis que la location nue n'y a accès que dans le cadre de dispositifs particuliers. « Relance Logement », créé en 2026, a étendu ce droit à certains appartements neufs ou fortement rénovés, mais seulement pour les acquisitions réalisées jusqu'en 2028, en contrepartie d'une location nue de neuf ans sous plafonds de loyers et de ressources.

- **Remplacer progressivement les régimes dérogatoires par un cadre commun applicable au neuf comme à l'ancien et aux locations nues ou meublées de longue durée.** Ce statut reconnaît l'amortissement économique du bâti et des travaux et apporte une visibilité durable aux investisseurs. Ses paramètres sont fixés après une évaluation des conditions de financement et ne peuvent évoluer que selon des règles prévisibles. La location touristique demeure en dehors de ce régime.

2. Réévaluer les bénéfices de l'encadrement des loyers une fois l'offre relancée et les prix baissés

L'encadrement des loyers a effectivement contenu certaines hausses dans les marchés les plus tendus. Mais il ne crée aucun logement et ne peut tenir lieu durablement de politique de l'offre. Lorsqu'il devient permanent et contraignant, il risque au contraire de décourager l'investissement ou de pousser des propriétaires à vendre et à changer l'usage de leur logement. En raréfiant l'offre, il peut alors reporter la tension sur les logements disponibles et renchérir les loyers qui restent libres.

- **Faire de l'encadrement une protection transitoire plutôt qu'une règle permanente.** Il reste en vigueur dans chaque agglomération tant que l'offre locative de longue durée n'augmente pas durablement et que les loyers ne se stabilisent pas, hors inflation. La sortie est donc progressive : elle intervient agglomération par agglomération, au regard du nombre d'offres, des délais de relocation et de l'évolution des loyers. Si ces conditions ne sont pas réunies, l'encadrement demeure. Les observatoires locaux fournissent les données servant à la décision.

3. Inciter à remettre les logements durablement inutilisés sur le marché

Nos recommandations allègent les règles qui freinent la construction et la location ; en contrepartie, nous proposons d'agir sur les logements volontairement laissés vides ou très peu occupés dans les zones tendues. L'objectif n'est pas de pénaliser la propriété ni la première résidence secondaire, mais d'éviter l'accumulation de logements retirés du marché là où des ménages cherchent à se loger.

- **Renforcer, selon la durée de vacance, la progressivité de la taxe sur la vacance des locaux d'habitation, issue de la loi de finances pour 2026** et applicable à partir de 2027. Dans les seules zones tendues, la majoration proposée de taxe d'habitation sur les résidences secondaires s'appliquerait à partir de la deuxième résidence secondaire détenue par un même foyer fiscal et augmenterait avec leur nombre. Elle cesserait pour un logement loué à usage de résidence principale pendant au moins huit mois au cours de l'année, hors location touristique.

4. Installer une meilleure gouvernance et une meilleure planification pour accompagner la libéralisation du marché du logement

- **Mettre en place un tableau de bord public du logement semestriel,** afin de suivre les différents indicateurs du logement (permis délivrés, chantiers ouverts, vacance, évolution des loyers, ventes de HLM, etc.) Ce tableau de bord est piloté par un comité indépendant réunissant l'Insee, des économistes et des observatoires ; il en tire chaque année les conséquences. Son avis, rendu public, précéderait chaque décision de desserrer ou d'éteindre une aide. Le Parlement en débattrait une fois l'an. Le pilotage ne reposerait

pas sur la seule bonne volonté, puisque des déclenchements automatiques y sont inscrits, comme le droit d'achat HLM qui s'ouvre de lui-même si les ventes tardent. Un rendez-vous démographique est fixé à 2040 afin d'actualiser les besoins par territoire. L'évolution du nombre de ménages, de la vacance et de l'état du parc déterminera la répartition entre construction neuve, rénovation et renouvellement.

FEUILLE DE ROUTE

DANS LES 100 PREMIERS JOURS

ENGAGER LA LOI OFFRE ET MOBILITÉ ET PRÉPARER SA MISE EN ŒUVRE

Dans les cent premiers jours, le Gouvernement dépose le projet de loi « Offre et mobilité » : socle national de constructibilité en zone tendue, sécurisation des permis et des recours, mobilisation des bureaux durablement vacants, carte des sols à protéger et droit d'achat HLM ouvert à partir du 1er janvier 2030.

Les mesures fiscales sont préparées pour le projet de loi de finances pour 2028 : statut universel du bailleur, fermeture des régimes dérogatoires aux opérations nouvelles, reprise des amortissements à la revente, réforme des DMTO avec un objectif de rendement global constant et renforcement de la fiscalité de la vacance. Le calendrier distingue le dépôt des textes, leur adoption et leur entrée en vigueur.

Le comité indépendant est installé, l'état initial des indicateurs est engagé et les audits des bailleurs sont lancés. Chaque audit doit être achevé avant la première baisse d'APL concernant l'organisme. Il vérifie le financement de la transition sur quatre ans ; si l'équilibre ne peut être assuré, l'échéancier est adapté et le chiffrage budgétaire révisé.

DURANT LE MANDAT

ORGANISER LA MONTÉE EN CHARGE DES VENTES HLM

La trajectoire indicative prévoit 40 000 ventes la première année, puis successivement 70 000, 100 000, 130 000 et 160 000, soit 500 000 logements sur le mandat. Après concertation avec les organismes, ce volume est revu à la hausse ou à la baisse selon les besoins de la transition APL. Chaque immeuble fait l'objet d'un audit technique, d'un plan de charges et d'un test de soutenabilité. Après la dette, le produit net finance constructions, rénovations et transition APL, y compris au-delà du mandat.

Les APL du parc social s'éteignent par quarts sur quatre ans, avec une baisse parallèle des loyers afin de préserver le reste à charge des locataires. L'audit de chaque bailleur compare la perte de recettes aux surloyers, aux annuités économisées et au produit net des ventes, puis fixe une trajectoire adaptée de cessions et de diversification. Dès 2028, le barème des aides personnelles au logement dans le parc privé est progressivement recentré sur les ménages qui en ont effectivement besoin. Cela prépare la réduction générale conditionnelle envisagée à partir de 2032. Pour les étudiants, les ressources du foyer parental sont intégrées au calcul de l'aide selon la composition de la famille ; les étudiants dont l'autonomie financière ou la rupture familiale est établie continuent d'être évalués à partir de leurs seules ressources.

La carte opposable des terres agricoles à fort potentiel, zones humides, forêts, corridors et autres espaces de haute valeur écologique ou paysagère est achevée en dix-huit mois. En zone tendue, le socle national de constructibilité entre en vigueur dans l'enveloppe urbanisée ; les communes peuvent l'élargir mais non le réduire, sous réserve des risques, de la capacité des réseaux et des protections précisément identifiées. Le foncier de l'État est mobilisé dans les deux ans, avec obligation de construire dans les cinq ans et clause de rétrocession. Le coût du statut universel et ses effets sur l'offre durable sont évalués chaque année.

PLACE

À PLUS LONG TERME

À PARTIR DE 2032

Les aides personnelles au logement dans le parc privé font l'objet d'une réduction générale conditionnelle, distincte du recentrage engagé dès 2028. Cette réduction est examinée agglomération par agglomération après deux années consécutives de hausse de l'offre locative de longue durée et de baisse des loyers en euros courants. Son effet sur le reste à charge est évalué avant chaque étape ; un filet ciblé protège les ménages modestes.

La levée de l'encadrement obéit à une condition distincte : deux années consécutives de hausse de l'offre locative de longue durée et de stabilité ou de baisse des loyers réels, à structure comparable. Elle intervient après avis public du comité indépendant.

Tous les cinq ans, une revue ajuste la production ; 2040 constitue une clause de réexamen démographique.

COÛT ET RESSOURCES

4,7 Md€

d'amélioration moyenne annuelle du solde public

Entre 2028 et 2032, le scénario central génère 35,8 Md€ d'économies et de recettes supplémentaires. Celles-ci proviennent principalement de la réforme des APL du parc social (25,5 Md€), de la réduction progressive des APL privées (5,9 Md€), de la prise en compte des ressources parentales dans le calcul des aides aux étudiants (1,6 Md€), du renforcement de la fiscalité de la vacance et des résidences secondaires (2,3 Md€) et des cessions foncières publiques (0,45 Md€).

Ces gains sont diminués de 12,3 Md€ de dépenses nouvelles et de moindres recettes, dont 10 Md€ au titre du statut fiscal universel du bailleur, 0,9 Md€ pour l'extension du logement locatif intermédiaire, 0,52 Md€ pour la renaturation, 0,5 Md€ pour les donations et la garantie du prêt viager, 0,15 Md€ pour le BRS et les organismes de foncier solidaire, ainsi qu'environ 0,2 Md€ de coûts de mise en œuvre et de gouvernance.

L'amélioration nette du solde public atteint ainsi 23,5 Md€ cumulés entre 2028 et 2032, soit 4,7 Md€ par an en moyenne. Elle s'établit à 8 Md€ en 2032.

La réforme des DMTO retient, comme hypothèse de calibrage, un rendement global constant : les exonérations seraient compensées par le relèvement des tranches supérieures et, sous réserve de sa validité juridique, par la majoration visant les acquéreurs ressortissants d'États non membres de l'Union européenne. Un effet net nul est retenu.

Enfin, les produits des ventes de logements HLM demeurent affectés aux bailleurs sociaux et ne constituent pas une recette du budget de l'État. Dans l'hypothèse médiane de valorisation des 500 000 ventes, celles-ci procureraient aux organismes environ 52,5 Md€ de produits bruts et 19,7 Md€ de fonds propres sur la période, afin de financer la transition et la refonte de leur modèle.

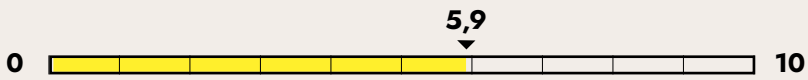
PLACE

INDICE D'ACCEPTABILITÉ CITOYENNE

Afin de mesurer l'acceptabilité des réformes proposées, **l'Institut Montaigne et Verian** ont développé un Indice d'Acceptabilité Citoyenne, noté de 0 à 10.

Cet indice synthétise trois dimensions essentielles de l'acceptabilité d'une réforme : son impact perçu pour la société, sa légitimité et son acceptabilité morale, ainsi que l'adhésion personnelle qu'elle suscite.

LOGEMENT :
OFFRE, COÛT, ACCÈS : UN MARCHÉ À SA JUSTE PLACE



Il est calculé à partir des réponses des Français à trois questions posées après présentation de chaque projet de réforme. **Plus le score est élevé, plus la réforme est jugée acceptable par les citoyens.**

Les résultats sont issus d'une enquête en ligne réalisée en août et septembre 2026 auprès d'un échantillon de 1 500 personnes représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus.

MIEUX COMPRENDRE

Charnacé, N. (2025). Parc de logements au 1er janvier 2025. Insee Focus, 359.

Cnaf. (s. d.). AL : Répartition des allocataires selon le type de parc. [Jeu de données].

Cour des comptes. (2026). Faciliter le parcours d'accès au logement social dans les territoires. Rapport public annuel.

Insee. (2025). Logement. Dans France, portrait social.

Insee. (2026a). Au premier trimestre 2026, les prix des logements anciens sont en hausse (+0,2 %). Informations rapides, 130.

Insee. (2026b). Consommation effective des ménages par fonction.

SDES. (2025). Rapport du compte du logement 2024.

Que se passe-t-il si on ne fait rien ?

André, M., et al. (2021). 24 % des ménages détiennent 68 % des logements possédés par des particuliers. Insee.

Boutchenik, B., & Rateau, G. (2023). Projections du nombre de ménages à horizon 2030 et 2050. SDES.

Fondation pour le logement des défavorisés. (2026). L'état du mal-logement en France 2026 (31e rapport).

Friggit, J. (2026). Le prix de l'immobilier d'habitation sur le long terme. IGEDD.

Meilleurtaux. (2025). Acheter ou louer ? (12e éd.).

Quels sont nos atouts ?

Bouyer, N., & Lépine, X. (2025). Transformation de bureaux en logements. Modèle économique et financement.

Loi n° 2025-541 du 16 juin 2025 [Transformation des bureaux et autres bâtiments en logements].

ORIE. (2025). Que faire des millions de m² de bureaux obsolètes en Île-de-France ? Dossier de presse.

Et ailleurs ?

Atrium Ljungberg. (2024). The world's largest wooden construction project officially starts.

BMWSB. (2025). Kabinett beschließt « Bau-Turbo ».

CBS. (2025). Transformaties in de woningvoorraad 2024.

Eurostat. (2025). Housing in Europe (édition 2025).

OCDE. (2026). OECD economic surveys: Denmark 2026.

Swedish Wood. (s. d.). Wood facts.

Le champ des contraintes

Breuillé, M., et al. (2025). Impact de l'encadrement des loyers à Paris en 2024. Apur, note 276.

Fack, G. (2005). Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? Économie et Statistique, 381–382, 17–40.

Gautier, M., et al. (2014). La production de logements locatifs sociaux par recours à la vente en l'état futur d'achèvement. CGEDD, rapport 009648-01.

Grislain-Letrémy, C., & Trevien, C. (2022). The long-term impact of housing subsidies on the rental sector. Banque de France, document de travail 886.

IDÉE DU DÉBAT N° 1

Ancols. (2026). Panorama du logement social 2026 (3e éd.).

Direction du budget. (2026). Rapport annuel de performances 2025. Programme 109, Aide à l'accès au logement.

New York City Department of City Planning. (2024). City of Yes for housing opportunity.

ORIE. (2025). Que faire des millions de m² de bureaux obsolètes en Île-de-France ? Dossier de presse.

Projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables [Sénat, n° 573, 2024].

Stephens, M., et al. (2023). UK housing review 2023. Chartered Institute of Housing, tableau 21.

Tailleur, D. (2026). 5,4 millions de logements locatifs sociaux en France au 1er janvier 2025. SDES.

IDÉE DU DÉBAT N° 2

Agenzia delle Entrate. (s. d.). Imposta di successione: Aliquote e franchigie.

de Courson, C. (2025). Rapport d'information sur l'application des mesures fiscales. Assemblée nationale, n° 1888.

Dherbécourt, C., et al. (2021). Repenser l'héritage. Notes du conseil d'analyse économique, 69(9), 1–12.

DILA. (2026b). Prêt viager hypothécaire. Service Public.

Equity Release Council. (2025). The standards (version 2.0).

Levelling Up, Housing and Communities Committee. (2024). Shared ownership. House of Commons, HC 61.

Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 [Art. 71 et 116].

Ministère chargé du Logement. (2025). Les organismes de foncier solidaire et le bail réel solidaire.

IDÉE DU DÉBAT N° 3

City of Vienna. (s. d.). Rented flat types.

Commission nationale SRU. (2023). Avis sur le bilan de l'exécution du dispositif SRU durant la période triennale 2020–2022.

Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 [Accès au logement et urbanisme rénové, art. 23].

Loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 [Protection des logements contre l'occupation illicite].

Loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 [Régulation des meublés de tourisme].

Loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 [Rénovation de l'habitat dégradé].

Proposition de loi pour retrouver la confiance et l'équilibre dans les rapports locatifs [Assemblée nationale, texte adopté n° 196, 2025].

Rijksoverheid. (2024). Wet betaalbare huur aangenomen en van kracht vanaf 1 juli.

USH. (2026). Les Hlm en chiffres.

LA RECOMMANDATION DE MONTAIGNE

Bouyer, N., & Lépine, X. (2025). Transformation de bureaux en logements. Modèle économique et financement.

Code de la construction et de l'habitation [Art. L. 441-3, L. 442-3-3 et L. 443-7, version 2026].

DILA. (2026a). Logement social : Supplément de loyer de solidarité (surloyer). Service Public.

DILA. (2026c). Investissement locatif Relance logement : Jeanbrun. Service Public.

DILA. (2026d). Une taxe unique pour les logements vacants à partir de 2027. Service Public.

Loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de fincances pour 2026.

les REPÈRES de MONTAIGNE

Cette note, publiée par l'Institut Montaigne, fait partie de la collection :
Les repères de Montaigne, 25 recommandations pour la France
Dépôt légal : Octobre 2026
Sous la direction générale de Marie-Pierre de Bailliencourt
Enquête territoriale : Institut Enterritoires
Enquête d'acceptabilité : Verian

Design graphique : Élodie Ruiz ; Studio Nathalie Bastide
Mise en page : Virginie Barnay Duhamel





Imprimé en France par Maqprint
ISSN : 1771-6756

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

INSTITUT Montaigne

MÉTHODOLOGIE

Chaque note est le produit d'une réflexion collégiale. Celle-ci mobilise **25 années d'expertise en politiques publiques, plusieurs mois de revue de littérature scientifique et d'analyses de données officielles sourcées.** Elle s'appuie sur des auditions de chercheurs, d'économistes et d'experts indépendants, ainsi que sur des échanges réguliers avec les entreprises adhérentes de l'Institut Montaigne, des élus et des personnalités œuvrant au quotidien dans les territoires.

Nous avons tenu compte des idées présentes dans le débat politique et des attentes exprimées par les Français, telles qu'elles ressortent des enquêtes et sondages de ces derniers mois. Les mesures que nous proposons découlent ainsi d'arbitrages pris dans l'intérêt de la France en conciliant efficacité, faisabilité opérationnelle et acceptabilité citoyenne.

MERCI !

L'Institut Montaigne remercie chaleureusement son comité directeur, ses équipes internes, les experts permanents et associés, les entreprises adhérentes ainsi que l'ensemble de ses partenaires, qui ont contribué pendant 18 mois à l'élaboration de ces notes.

INSTITUT Montaigne

REPÈRES POUR LA FRANCE

L'Institut Montaigne, espace de réflexion indépendant et apartisan, au service de l'intérêt général, s'engage dans la préparation de l'élection présidentielle 2027.

Parce que nous pensons qu'il est indispensable de favoriser un débat démocratique sur le fond, réaliste et nuancé, **nous publions 25 notes thématiques pour informer les citoyens et inspirer les candidats.**
En diffusant un contenu accessible à tous, nous souhaitons **donner des repères sur l'état réel de la France, poser un diagnostic et encourager les arbitrages nécessaires** au service de 4 ambitions : créer de la richesse, vivre ensemble, se protéger et mettre en œuvre nos politiques publiques.

Cette initiative vise à restaurer la confiance politique et à dessiner pour la France un futur désirable.