

LES CAHIERS DU CERCLE AVENIR & PROGRÈS

Collection « Cohésion nationale »

Première édition · 2026

Cahier numéro 1

Le Logement

Restaurer la cohésion nationale par l'habitat



SOMMAIRE

AVANT-PROPOS.....	3
POURQUOI CE CAHIER ?	4
SYNTHÈSE EXÉCUTIVE.....	6
Les principaux constats	6
Les propositions structurantes	7
Préparer la politique du logement de demain	8
Les trois convictions de la commission.....	8
UNE AMBITION POUR 2030.....	10
RAPPORT DE LA COMMISSION.....	11
PREMIÈRE PARTIE - Comprendre la crise du logement.....	11
Introduction	11
CHAPITRE 1 - Un marché immobilier sous tension.....	12
CHAPITRE 2 - Les caractéristiques du parc immobilier français	14
CHAPITRE 3 - Les politiques du logement : un modèle à réinventer	16
Conclusion de la première partie	18
DEUXIÈME PARTIE - Éclairages complémentaires.....	20
CHAPITRE 4 - La France dans le paysage européen.....	20
CHAPITRE 5 - Paris, laboratoire de la crise française du logement	25
TROISIÈME PARTIE - Agir : les propositions de la Commission	27
Les cinq actions prioritaires.....	27
Les trois recommandations de la commission.....	28
CONCLUSION	30
Restaurer la cohésion nationale par l'habitat	30
ANNEXES	31
Annexe 1 – La méthode de travail de la Commission	31
Annexe 2 – Une contribution adressée aux pouvoirs publics	33
Annexe 3 – Les principaux textes juridiques de référence.....	34

AVANT-PROPOS

Le logement est trop souvent réduit à une question technique. Or il est bien davantage que cela.

Le logement est l'un des lieux où la République devient concrète. C'est là que se jouent l'accès à l'éducation, à l'emploi, à l'autonomie, à la vie familiale et, plus largement, la possibilité pour chacun de trouver sa place dans la société. Bien plus qu'un toit, il façonne les parcours de vie, favorise ou freine la mobilité, nourrit le sentiment d'appartenance et contribue directement à la cohésion nationale.

Au **Cercle Avenir & Progrès**, nous sommes convaincus que le logement constitue l'un des piliers de cette cohésion. Bien plus qu'un secteur d'action publique, il participe à l'égalité des chances, à la mobilité sociale, à l'attractivité des territoires et à la vitalité du pacte républicain. Lorsqu'il fonctionne, il rapproche. Lorsqu'il se dérègle, il creuse les fractures et nourrit le sentiment de relégation.

C'est pourquoi nous avons choisi de consacrer le premier Cahier de notre collection à cette question.

Notre ambition n'était pas de produire un rapport supplémentaire, mais **d'apporter une contribution utile au débat public**. Pour cela, la Commission a réuni des élus, des universitaires, des juristes, des économistes, des professionnels du logement et des acteurs de terrain afin de croiser leurs expériences, confronter leurs analyses et formuler des propositions concrètes au service de l'intérêt général.

Cette démarche est fidèle à l'identité du **Cercle Avenir & Progrès** : partir des faits, privilégier le dialogue, dépasser les postures et faire émerger des solutions réalistes. Le débat d'idées n'a de sens que s'il éclaire l'action.

Les travaux réunis dans ce Cahier montrent que la crise du logement ne constitue plus un sujet sectoriel. Elle révèle des enjeux plus profonds : la mobilité résidentielle, l'égalité des chances, la mixité sociale, l'attractivité des territoires, la transition écologique et, plus largement, notre capacité à faire société.

Comme l'écrivait Isaac Newton, « *Les hommes construisent trop de murs et pas assez de ponts* ». Cette réflexion conserve aujourd'hui toute son actualité. Construire des ponts entre les territoires, entre les générations, entre les acteurs publics et privés, entre les analyses et les décisions : telle est l'ambition que porte le **Cercle Avenir & Progrès**.

Réfléchir au logement, c'est réfléchir à la manière dont une République permet à chacun de vivre dignement, de trouver sa place et de construire son avenir. C'est dans cet esprit que le **Cercle Avenir & Progrès** ouvre cette collection de Cahiers consacrés aux grands défis de la cohésion nationale.

Jean-Luc Scemama

Président du Cercle Avenir & Progrès

POURQUOI CE CAHIER ?

Le logement est aujourd'hui l'une des principales préoccupations des Français. Difficultés d'accès pour les jeunes, ralentissement de la construction, hausse du coût du logement, tensions dans les métropoles, désertification de certains territoires, vieillissement du parc immobilier ou encore exigences de la transition écologique : rarement une politique publique aura concentré autant d'enjeux à la fois.

Pourtant, la crise du logement ne peut plus être analysée comme une simple crise de l'habitat.

Elle affecte la mobilité professionnelle, l'accès à l'emploi, l'égalité des chances, l'attractivité des territoires, les parcours résidentiels, la mixité sociale et, plus largement, la capacité de notre société à faire vivre la cohésion nationale. Le logement est devenu un révélateur des équilibres - et parfois des déséquilibres - de notre pacte républicain.

Cette situation intervient à un moment particulier.

Alors que les besoins continuent de progresser, la production de logements atteint son plus faible niveau depuis plusieurs décennies. Dans le même temps, les exigences environnementales, les évolutions démographiques, le développement du télétravail et les nouvelles mobilités résidentielles transforment profondément les attentes des Français. Les réponses construites au fil des réformes successives peinent désormais à produire les effets attendus.

La France n'est pas isolée. La plupart des démocraties européennes sont confrontées à des défis comparables. Plusieurs d'entre elles ont cependant engagé des réformes qui montrent qu'il est possible de mieux articuler production de logements, gouvernance territoriale, politique foncière et cohésion sociale. Les enseignements tirés de ces expériences nourrissent la réflexion présentée dans ce Cahier.

C'est dans ce contexte que le **Cercle Avenir & Progrès** a souhaité consacrer le premier Cahier de sa collection au logement.

Notre ambition n'est ni de produire une expertise supplémentaire, ni de défendre une approche partisane. Elle est de proposer une lecture transversale d'une politique publique qui conditionne de nombreuses autres : emploi, éducation, santé, mobilité, transition écologique, sécurité, aménagement du territoire et cohésion sociale.

Les travaux de la Commission ont ainsi réuni des élus, des universitaires, des juristes, des économistes, des professionnels du logement et des acteurs de terrain afin de confronter leurs analyses et de faire émerger des propositions réalistes, fondées sur les faits, les retours d'expérience et les comparaisons européennes.

Ce Cahier s'inscrit pleinement dans la vocation du **Cercle Avenir & Progrès** : éclairer le débat public par une réflexion indépendante, ouverte et tournée vers l'action.

Il ne prétend pas apporter toutes les réponses, mais propose une conviction simple : **une politique du logement n'est jamais seulement une politique de l'habitat ; elle est aussi une politique de la République.**

* * *

SYNTHÈSE EXÉCUTIVE

Une crise du logement devenue une crise de la cohésion nationale

La France ne connaît plus seulement une crise du logement. Elle est confrontée à une crise qui touche les fondements mêmes de sa cohésion nationale.

Difficultés d'accès au logement, ralentissement de la construction, blocage des parcours résidentiels, tensions territoriales, complexité réglementaire et perte de confiance des acteurs ne fragilisent plus seulement le secteur de l'habitat. Ils affectent l'accès à l'emploi, la mobilité, l'égalité des chances, l'attractivité des territoires et, plus largement, la capacité de notre société à faire vivre le pacte républicain.

Le logement n'est donc plus une politique publique parmi d'autres. Il constitue l'un des piliers de la cohésion nationale et l'une des infrastructures essentielles de la République.

Au terme de ses travaux, la Commission est parvenue à une conviction simple : la crise actuelle ne pourra être durablement résolue tant que le logement sera traité comme une politique sectorielle. Parce qu'il conditionne de nombreuses autres politiques publiques, il appelle désormais une stratégie d'ensemble, stable, territorialisée et inscrite dans le temps long.

Les principaux constats

Les travaux de la Commission conduisent à six constats majeurs.

1. Le logement est devenu un enjeu de cohésion nationale

Le logement ne répond pas seulement à un besoin d'habitat. Il conditionne l'accès à l'emploi, à l'éducation, aux services publics, à la mobilité et participe directement à la capacité de la République à garantir l'égalité des chances.

2. La crise est devenue systémique

La France ne fait plus face à une simple pénurie de logements. Elle cumule une insuffisance durable de l'offre, une gouvernance complexe, une faible mobilité résidentielle, une instabilité normative et une perte progressive de confiance des acteurs publics comme privés.

3. Le modèle français atteint ses limites

Malgré un effort financier parmi les plus élevés d'Europe, la politique du logement peine à produire les résultats attendus. La multiplication des dispositifs n'a pas permis de construire une action publique plus efficace.

4. Les territoires appellent des réponses différenciées

Métropoles, villes moyennes, espaces ruraux ou quartiers prioritaires connaissent des réalités très différentes. Une politique uniforme ne peut plus répondre à cette diversité des besoins.

5. Le logement conditionne la réussite de nombreuses politiques publiques

Emploi, mobilité, transition écologique, santé, démographie, éducation, attractivité économique ou aménagement du territoire : toutes ces politiques dépendent désormais, en partie, de la capacité à loger durablement les Français.

6. Une nouvelle stratégie devient indispensable

La Commission considère que la priorité n'est plus d'ajouter de nouveaux dispositifs. Elle appelle à une politique du logement plus cohérente, plus simple, plus stable, davantage territorialisée et inscrite dans le temps long.

Les propositions structurantes

Cinq priorités pour refonder la politique du logement

La Commission est convaincue que la crise du logement ne résulte pas d'un manque de dispositifs, mais d'un déficit de cohérence, de stabilité et de vision de long terme. Plutôt que d'ajouter de nouvelles mesures à un édifice déjà complexe, elle propose de refonder durablement la politique du logement autour de cinq priorités structurantes.

1. Faire du logement un pilier de la cohésion nationale

Reconnaître le logement comme une priorité stratégique de l'action publique, parce qu'il conditionne l'accès à l'emploi, à l'éducation, à la mobilité, aux services publics, à l'attractivité des territoires et, plus largement, à la capacité de la République à faire vivre l'égalité des chances.

2. Inscrire la politique du logement dans le temps long

Définir une stratégie nationale à l'horizon 2040, capable de dépasser les alternances politiques, d'offrir de la visibilité aux ménages, aux collectivités et aux acteurs économiques, et de restaurer la confiance indispensable à l'investissement.

3. Adapter l'offre de logements aux réalités des territoires

Relancer durablement la construction, mobiliser le parc vacant, accélérer la rénovation et développer une offre répondant aux besoins spécifiques des métropoles, des villes moyennes, des territoires ruraux et des quartiers en difficulté.

4. Refonder la gouvernance du logement

Clarifier les responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales, renforcer les capacités d'action locales et mieux coordonner l'ensemble des politiques publiques qui influencent le logement.

5. Simplifier durablement l'action publique

Stabiliser les règles, réduire la complexité normative, évaluer régulièrement les politiques publiques et privilégier des dispositifs plus lisibles, plus cohérents et plus efficaces.

Préparer la politique du logement de demain

Les recommandations présentées dans ce Cahier répondent aux difficultés les plus immédiates. Mais la Commission considère que les grandes évolutions démographiques, territoriales, économiques, environnementales et technologiques imposent également de préparer dès aujourd'hui la politique du logement des prochaines décennies.

Dans cette perspective, elle ouvre plusieurs pistes de réflexion destinées à nourrir le débat public. Il ne s'agit pas de recommandations arrêtées, mais d'orientations prospectives appelées à être approfondies afin d'inscrire durablement la politique du logement dans une vision de long terme.

La Commission invite notamment à réfléchir à :

- Faire du logement une véritable politique de cohésion nationale, articulée avec les politiques d'aménagement du territoire, de mobilité, d'emploi et de solidarité ;
- Mieux penser les liens entre logement, bassins de vie, mobilités et nouvelles formes d'organisation du travail ;
- Engager une simplification durable du droit du logement afin de construire un cadre juridique plus lisible, plus cohérent et plus stable ;
- Accompagner le développement de nouvelles formes d'habitat — intergénérationnel, partagé, évolutif ou modulaire — répondant aux transformations démographiques et sociétales ;
- Garantir une stabilité normative permettant de restaurer durablement la confiance des ménages, des collectivités, des bailleurs, des investisseurs et de l'ensemble des acteurs du logement.

Ces orientations n'ont pas vocation à clore le débat. Elles traduisent la volonté de la Commission de dépasser les réponses conjoncturelles pour ouvrir une réflexion sur la politique du logement de la prochaine décennie et faire de celle-ci un levier durable de cohésion nationale.

Les trois convictions de la commission

Au terme de ses travaux, la Commission est parvenue à trois convictions qui dépassent les seules questions de politique du logement. Elles expriment la philosophie générale qui inspire l'ensemble de ses analyses et de ses propositions.

1. Première conviction : le logement est un fondement de la cohésion nationale

Le logement n'est ni un simple bien économique ni une politique publique parmi d'autres. Il conditionne l'accès à l'emploi, à l'éducation, à la santé, aux services

publics, à la mobilité et à la vie familiale. Il façonne les territoires, influence les parcours de vie et participe directement à la capacité de la Nation à faire société.

Lorsqu'il est accessible et adapté aux besoins, il favorise la mixité sociale, l'égalité des chances, la mobilité résidentielle et le vivre-ensemble. Lorsqu'il se dégrade, il nourrit les fractures territoriales, les inégalités et le sentiment de relégation.

Pour la Commission, reconnaître le logement comme un pilier de la cohésion nationale constitue désormais un impératif stratégique.

2. Deuxième conviction : le logement exige une politique de long terme

La crise actuelle est le résultat de déséquilibres accumulés pendant plusieurs décennies. Elle ne pourra être résolue par une succession de réformes ponctuelles, de dispositifs temporaires ou d'ajustements réglementaires.

La France a besoin d'une stratégie stable, lisible et territorialisée, capable de dépasser les alternances politiques, de donner de la visibilité aux ménages, aux collectivités, aux bailleurs et aux investisseurs, et de restaurer la confiance indispensable à toute politique du logement.

Construire des logements, c'est aussi construire le pays de demain.

3. Troisième conviction : réformer le logement, c'est renforcer la République

Le logement ne se résume ni à une politique de construction ni à une question de réglementation. Il constitue l'un des leviers majeurs de la cohésion nationale et de l'équilibre des territoires.

Produire davantage de logements, simplifier les règles, mobiliser le foncier, accélérer les parcours résidentiels ou renforcer la gouvernance ne sont pas des objectifs en eux-mêmes. Ce sont les moyens de restaurer la confiance, de réduire les fractures territoriales et de faire vivre concrètement le pacte républicain.

Pour la Commission, une politique ambitieuse du logement est d'abord une politique de confiance, de responsabilité et de cohésion nationale.

* * *

UNE AMBITION POUR 2030

Construire une France où chacun peut trouver sa place.

La France ne retrouvera pas une politique du logement efficace en ajoutant une réforme de plus à celles qui l'ont précédée. Elle y parviendra en retrouvant une vision.

À l'horizon 2030, la Commission appelle à faire du logement une grande politique nationale de cohésion. Parce qu'il conditionne l'accès à l'emploi, à l'éducation, à la santé, aux mobilités, à la vie familiale et à l'autonomie, le logement ne peut plus être considéré comme une politique sectorielle. Il constitue l'un des fondements du pacte républicain.

L'ambition est de permettre à chacun de construire son parcours résidentiel plutôt que de le subir. Chaque étape de la vie — quitter le foyer familial, accéder à un premier logement, fonder une famille, changer d'emploi, vieillir ou faire face à une perte d'autonomie — doit pouvoir trouver une réponse adaptée, quels que soient les ressources des ménages ou le territoire où ils vivent.

Cette ambition suppose de dépasser une logique de gestion des urgences pour inscrire la politique du logement dans le temps long. Elle appelle une action publique capable d'anticiper les besoins, de produire une offre adaptée à la diversité des territoires, de mieux mobiliser le parc existant, de restaurer la confiance des acteurs et de garantir un cadre stable aux ménages comme aux investisseurs.

Elle suppose également de reconnaître que le logement ne peut plus être pensé isolément. Il est indissociable des politiques d'emploi, de mobilité, d'aménagement du territoire, de transition écologique et de développement économique. C'est de leur articulation que dépendra la capacité de notre pays à réduire les fractures territoriales et à renforcer la cohésion nationale.

En 2030, une politique du logement réussie ne se mesurera pas seulement au nombre de logements construits ou rénovés. Elle se mesurera à la capacité retrouvée des Français à choisir leur lieu de vie, à se déplacer pour travailler, à accéder plus facilement à un logement adapté à leur situation et à envisager l'avenir avec davantage de confiance.

Au-delà du logement, c'est une certaine idée de la République qui est en jeu : une République qui permet à chacun de trouver sa place, favorise les mobilités plutôt que les assignations territoriales, réduit les fractures plutôt qu'elle ne les subit, et fait du logement l'un des principaux leviers de la cohésion nationale.

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION

PREMIÈRE PARTIE - Comprendre la crise du logement

Le document qui suit constitue le cœur des travaux conduits par la Commission Logement du Cercle Avenir & Progrès.

Il est reproduit dans son intégralité afin de préserver la cohérence du diagnostic, des analyses et des propositions élaborés collectivement par la Commission.

Fondé sur l'étude des données les plus récentes, sur les travaux d'experts et sur plusieurs comparaisons européennes, ce rapport vise à mieux comprendre les causes de la crise du logement afin d'identifier les conditions d'une politique publique plus efficace et plus durable.

Introduction

Le logement ne constitue pas seulement un besoin essentiel. Il est l'un des fondements de la vie en société. Il conditionne l'accès à l'emploi, à l'éducation, aux services publics, à la mobilité, à la santé et, plus largement, la capacité de chacun à construire son parcours de vie. À ce titre, il participe directement à la cohésion nationale.

Or la France traverse aujourd'hui une crise profonde du logement. Ralentissement de la construction, difficultés d'accès à la propriété, tensions sur le marché locatif, blocage des parcours résidentiels, vieillissement du parc immobilier et fortes disparités territoriales se combinent désormais pour fragiliser durablement l'équilibre du secteur.

Cette crise ne peut être réduite à une simple insuffisance de logements. Elle résulte de l'interaction de plusieurs facteurs : les déséquilibres du marché immobilier, les caractéristiques du parc existant et les limites des politiques publiques conduites depuis plusieurs décennies. Comprendre cette articulation est indispensable pour identifier les leviers d'une réforme durable.

Les travaux de la Commission s'inscrivent dans cette démarche. Leur ambition n'est pas d'ajouter un rapport supplémentaire à ceux qui existent déjà, mais de proposer une lecture d'ensemble des mécanismes qui alimentent la crise et des transformations qu'elle appelle.

Le présent rapport suit une progression volontairement pédagogique.

Le premier chapitre analyse le fonctionnement du marché immobilier français et met en évidence les tensions qui affectent aujourd'hui l'offre, l'accessibilité au logement et les équilibres territoriaux.

Le deuxième chapitre s'intéresse aux caractéristiques du parc immobilier. Sa composition, sa répartition géographique, son ancienneté et les évolutions

démographiques permettent de mieux comprendre les contraintes auxquelles est confrontée toute politique du logement.

Le troisième chapitre examine les politiques publiques mises en œuvre. Il montre comment l'accumulation de dispositifs, la complexité normative et une gouvernance insuffisamment coordonnée limitent aujourd'hui leur efficacité malgré un effort financier particulièrement important.

À travers cette analyse, la Commission aboutit à une conviction simple : la crise du logement n'est pas seulement celle d'un marché en tension. Elle révèle les limites d'un modèle qui peine à répondre aux évolutions économiques, sociales, démographiques et territoriales de la France contemporaine.

C'est pourquoi la réponse ne peut se limiter à une succession de mesures techniques. Elle suppose une politique du logement plus cohérente, plus stable, davantage territorialisée et inscrite dans le temps long. Parce qu'au-delà de l'habitat, le logement demeure l'un des fondements de la cohésion nationale et du pacte républicain.

CHAPITRE 1 - Un marché immobilier sous tension

Depuis 2022, le marché immobilier français traverse une crise d'une ampleur inédite. Le ralentissement de la construction, la hausse des taux d'intérêt, l'augmentation des coûts de production et le recul de l'investissement privé se conjuguent à des fragilités plus anciennes : rareté du foncier, complexité des procédures, évolution des besoins des ménages et fortes disparités territoriales. (SDES ; Banque de France)

Les travaux de la Commission montrent qu'il serait d'ailleurs plus juste de parler **des marchés immobiliers** plutôt que d'un marché unique. Les réalités diffèrent profondément selon les territoires, les catégories de logements, les profils des ménages et les dynamiques économiques locales.

Trois constats majeurs ressortent des analyses conduites par la Commission : une insuffisance durable de l'offre, une dégradation de l'accessibilité au logement malgré la baisse des prix et un creusement des fractures territoriales.

Une crise de l'offre sans précédent

La construction neuve connaît aujourd'hui son niveau le plus faible depuis l'après-guerre.

En 2024, 295 000 logements seulement ont été autorisés à la construction et 265 000 effectivement mis en chantier, soit environ 90 % des autorisations délivrées (SDES, juin 2025). Les perspectives demeurent préoccupantes : les autorisations pourraient tomber autour de 245 000 logements en 2025, alors que la moyenne annuelle observée entre 2010 et 2020 atteignait près de 400 000 logements.

Cette contraction résulte de plusieurs facteurs qui se renforcent mutuellement.

Le coût de la construction a fortement progressé sous l'effet de l'inflation des matériaux et de l'énergie, avec une hausse estimée à près de 18 % entre 2021 et 2025 (Fédération Française du Bâtiment). Dans le même temps, les exigences réglementaires, notamment environnementales, se sont renforcées, rendant les opérations plus complexes et parfois plus coûteuses.

Le financement constitue également un frein majeur. La remontée des taux d'intérêt a profondément réduit la capacité d'emprunt des ménages. Le taux moyen des crédits immobiliers est ainsi passé d'environ 1,2 % en 2021 à près de 3,1 % fin 2025 (Banque de France ; Observatoire Crédit Logement/CSA).

Enfin, les investisseurs privés demeurent confrontés à un environnement marqué par l'instabilité fiscale, les incertitudes économiques et la multiplication des contraintes réglementaires, qui freinent les projets de construction.

Pour la Commission, cette insuffisance durable de l'offre constitue aujourd'hui l'une des principales causes des tensions observées sur l'ensemble du marché du logement.

Des prix en baisse... mais un logement toujours plus inaccessible

Le marché immobilier présente aujourd'hui un paradoxe apparent.

Depuis 2022, les prix ont reculé dans plusieurs grandes métropoles françaises, avec une baisse proche de 9 % à Paris et comprise entre 4 % et 6 % dans plusieurs grandes villes régionales (Notaires de France). Pourtant, cette évolution ne s'est pas traduite par une amélioration de l'accès au logement.

La hausse des taux d'intérêt a largement neutralisé les effets de cette baisse des prix. Entre 2021 et 2025, le pouvoir d'achat immobilier des ménages aurait diminué d'environ 22 % (Observatoire Crédit Logement/CSA).

Concrètement, un ménage capable d'acquérir un logement de 75 m² en 2021 ne peut plus financer aujourd'hui qu'un logement d'environ 60 m² pour une mensualité équivalente.

Les jeunes actifs, les primo-accédants et les familles monoparentales figurent parmi les publics les plus touchés par cette dégradation des conditions d'accès au logement.

Pour la Commission, cette situation montre que la seule évolution des prix ne suffit pas à apprécier l'accessibilité du logement. Celle-ci dépend également des conditions de financement, des revenus des ménages et de la disponibilité de l'offre.

Des fractures territoriales qui s'accroissent

La crise du logement ne touche pas l'ensemble du territoire avec la même intensité.

Les grandes métropoles continuent de concentrer les emplois les plus qualifiés mais peinent à loger durablement les classes moyennes. La hausse des prix, la rareté du foncier et la faiblesse de l'offre alimentent des phénomènes de ségrégation résidentielle et éloignent progressivement une partie des actifs des bassins d'emploi.

À l'inverse, certaines villes moyennes connaissent une attractivité nouvelle, portée notamment par le développement du télétravail. Des territoires comme Angers, Laval, Niort ou Rodez voient ainsi progresser la demande résidentielle, créant à leur tour des tensions sur le foncier et sur les prix (DARES, 2025).

Parallèlement, de nombreux territoires ruraux demeurent confrontés à une situation inverse. Ils disposent parfois d'un parc de logements important, mais celui-ci souffre de vacance, de dégradation, d'indivisions non résolues ou d'une rentabilité insuffisante pour attirer les investisseurs.

Ces contrastes illustrent la diversité des situations françaises. Ils montrent qu'une politique uniforme ne peut répondre à des réalités territoriales aussi différentes.

Au terme de ce premier diagnostic, la Commission considère que la crise actuelle ne peut être réduite à une insuffisance de construction ou à une hausse des prix.

Elle révèle des déséquilibres plus profonds qui affectent durablement le fonctionnement du marché immobilier et appellent des réponses différenciées selon les territoires.

CHAPITRE 2 - Les caractéristiques du parc immobilier français

Au-delà des tensions conjoncturelles qui affectent le marché, la politique du logement doit également répondre aux caractéristiques propres du parc immobilier français. Sa composition, sa répartition territoriale, son ancienneté et les évolutions démographiques déterminent en grande partie les besoins auxquels les pouvoirs publics sont confrontés.

Les travaux de la Commission montrent que ces caractéristiques constituent autant d'opportunités que de contraintes. Elles expliquent pourquoi une politique uniforme ne peut répondre à des situations aussi diverses.

Un parc immobilier en constante évolution

Au 1er janvier 2025, la France (hors Mayotte) compte environ **38,1 millions de logements**, soit près de 13,7 millions de plus qu'au début des années 1980. Le parc continue ainsi de progresser, avec environ 300 000 logements supplémentaires en un an (INSEE, estimations provisoires, juin 2025).

Les logements individuels demeurent majoritaires et représentent près de 59 % du parc. Leur poids reste relativement stable depuis plusieurs décennies, même si les logements collectifs connaissent une progression plus rapide dans les espaces urbains les plus denses (INSEE).

Près de **58 % des ménages** sont propriétaires de leur résidence principale. Parmi eux, près des deux tiers ont achevé le remboursement de leur emprunt. Les autres ménages occupent un logement locatif, qu'il relève du parc privé ou du parc social.

Ces données traduisent la diversité du parc immobilier français ainsi que la place importante qu'y occupe encore l'accession à la propriété.

Une répartition contrastée des logements

Le parc immobilier français se compose principalement de résidences principales, qui représentent **81,8 % des logements**, soit environ 31,2 millions d'unités (INSEE).

Les résidences secondaires et logements occasionnels représentent désormais **10,1 % du parc**, soit près de 3,9 millions de logements. Leur concentration est particulièrement forte sur les littoraux, dans les zones de montagne et dans certains territoires touristiques.

Les logements vacants représentent **8,1 % du parc**, soit plus de trois millions de logements. Cette vacance recouvre des situations très diverses : logements dégradés, successions non réglées, opérations de rénovation, inadéquation entre l'offre et la demande ou encore faible attractivité de certains territoires.

Pour la Commission, cette réalité montre que la crise du logement ne résulte pas uniquement d'un déficit quantitatif de logements. Elle révèle également des difficultés de mobilisation du parc existant.

Une géographie du logement très différenciée

La répartition territoriale du parc immobilier reflète la diversité des territoires français.

Environ **15 % des logements** sont situés à Paris et dans la petite couronne, **30 %** dans les grandes unités urbaines de plus de 100 000 habitants, **32 %** dans les villes moyennes et **23 %** dans les espaces ruraux (INSEE).

Cette géographie rappelle que les enjeux du logement ne concernent pas uniquement les grandes métropoles. Les difficultés rencontrées diffèrent selon les territoires : pression foncière dans les grandes agglomérations, besoins de revitalisation dans certaines villes moyennes, vacance et dégradation du bâti dans plusieurs territoires ruraux.

La Commission considère que cette diversité impose une politique du logement davantage territorialisée, capable de répondre aux réalités locales plutôt que d'appliquer des solutions uniformes.

Un parc ancien confronté à de nouveaux défis

Le parc immobilier français demeure relativement ancien. Plus de **60 % des logements** ont été construits avant 1980, ce qui soulève deux enjeux majeurs : la rénovation énergétique et l'adaptation des logements au vieillissement de la population.

Près de **4,8 millions de logements** sont encore classés F ou G au diagnostic de performance énergétique, ce qui représente environ 15 % du parc (Ministère de la Transition écologique, 2025).

Dans le même temps, les évolutions démographiques modifient durablement les besoins. La taille moyenne des ménages est passée de **3,08 personnes en 1968 à 2,11 en 2024** (INSEE). Le vieillissement de la population, l'augmentation des familles monoparentales et le développement de nouvelles formes d'habitat appellent une adaptation progressive du parc existant.

Pour la Commission, ces transformations montrent que les politiques du logement ne peuvent plus être guidées par les seuls objectifs de construction.

Elles doivent également accompagner la rénovation, l'adaptation et une meilleure utilisation du patrimoine immobilier existant.

Au terme de cette analyse, la Commission constate que la crise du logement ne peut être expliquée par le seul niveau de la construction ou par le nombre de logements disponibles. La France dispose d'un parc résidentiel important, qui continue de croître, mais celui-ci demeure inégalement réparti, insuffisamment adapté aux évolutions démographiques, environnementales et territoriales, et souvent difficile à mobiliser là où les besoins sont les plus forts.

Ces constats complètent ceux établis dans le chapitre précédent. Les tensions observées sur le marché immobilier trouvent leur origine autant dans les caractéristiques du parc existant que dans son inadéquation aux nouvelles réalités de la société française.

Ils conduisent naturellement à s'interroger sur les politiques publiques mises en œuvre depuis plusieurs décennies. Malgré un engagement financier parmi les plus élevés d'Europe, la crise demeure profonde et les résultats restent en deçà des attentes. La question n'est donc plus seulement celle des moyens mobilisés, mais de la cohérence, de la stabilité et de l'efficacité de l'action publique. C'est cette analyse qui fait l'objet du chapitre suivant, consacré aux politiques du logement et aux limites du modèle français.

CHAPITRE 3 - Les politiques du logement : un modèle à réinventer

Les tensions observées sur le marché immobilier et les caractéristiques du parc de logements ne suffisent pas, à elles seules, à expliquer la crise actuelle. Celle-ci interroge également l'efficacité des politiques publiques conduites depuis plusieurs décennies.

La France consacre chaque année plus de 37 milliards d'euros à sa politique du logement. Elle dispose d'un parc social parmi les plus importants d'Europe, de nombreux dispositifs d'aide aux ménages et de multiples outils de soutien à la construction et à l'investissement. Pourtant, les difficultés d'accès au logement persistent, la construction ralentit et les parcours résidentiels demeurent bloqués.

Pour la Commission, cette situation révèle moins un manque de moyens qu'un déficit de cohérence, de stabilité et de lisibilité de l'action publique.

Les analyses conduites permettent d'identifier quatre constats majeurs.

Une politique devenue complexe et difficile à piloter

La politique française du logement poursuit simultanément de nombreux objectifs : soutenir les ménages modestes, développer la construction, favoriser l'accès à la propriété, garantir la mixité sociale, accompagner la transition écologique, revitaliser certains territoires ou encore lutter contre l'habitat indigne.

Pris isolément, chacun de ces objectifs est légitime. Leur accumulation progressive a cependant conduit à une politique publique particulièrement complexe, dans laquelle les priorités sont parfois difficiles à hiérarchiser.

Depuis le début des années 2000, plus d'une vingtaine de lois sont venues modifier les règles applicables au logement. Cette succession de réformes, souvent élaborées pour répondre à une difficulté ponctuelle, a progressivement superposé les dispositifs sans toujours évaluer leur efficacité.

Cette instabilité nourrit un sentiment d'incertitude chez les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux, les investisseurs et l'ensemble des professionnels du secteur.

La Commission considère que la crise actuelle résulte moins d'une insuffisance de dispositifs que d'un manque de continuité dans l'action publique.

Des aides importantes dont l'efficacité mérite d'être renforcée

La politique française repose historiquement sur deux grands leviers complémentaires : le soutien à la demande et le soutien à l'offre.

Les aides personnelles au logement constituent un instrument essentiel de solidarité nationale. Elles permettent à plusieurs millions de ménages de réduire leur taux d'effort et facilitent l'accès au logement des publics les plus modestes.

Toutefois, lorsque l'offre demeure insuffisante, ces aides peuvent contribuer indirectement à la hausse des loyers. Plusieurs études montrent qu'une partie du soutien public est alors absorbée par les prix plutôt que de se traduire par une amélioration durable de l'accès au logement.

La France mobilise également d'importants dispositifs de soutien à l'investissement locatif. Si ceux-ci ont permis d'encourager la construction dans certains territoires, leur efficacité apparaît contrastée et leur coût budgétaire élevé.

Pour la Commission, la question n'est donc pas de remettre en cause le principe des aides, mais de mieux les cibler, de les évaluer régulièrement et de les articuler avec une politique ambitieuse de développement de l'offre.

Une gouvernance encore trop fragmentée

La politique du logement mobilise de nombreux acteurs : État, collectivités territoriales, établissements publics, bailleurs sociaux, opérateurs privés et institutions financières.

Cette pluralité constitue une richesse, mais elle rend également la gouvernance complexe. Les responsabilités sont souvent partagées, les niveaux de décision multiples et les dispositifs insuffisamment coordonnés.

Les réalités territoriales accentuent encore cette difficulté. Les besoins d'une métropole dense, d'une ville moyenne ou d'un territoire rural diffèrent profondément. Une politique uniforme peine dès lors à répondre efficacement à cette diversité.

La Commission estime que l'action publique gagnerait à être davantage territorialisée, tout en s'inscrivant dans une stratégie nationale stable et cohérente.

Les enseignements des comparaisons européennes

Les difficultés rencontrées par la France ne sont pas isolées. La plupart des pays européens sont confrontés à des tensions sur le logement, à la hausse des coûts de construction et aux exigences de la transition écologique.

Les comparaisons réalisées par la Commission montrent toutefois que plusieurs pays obtiennent de meilleurs résultats grâce à quelques principes communs : une stratégie inscrite dans le temps long, une gouvernance plus lisible, une politique foncière anticipatrice, une plus grande stabilité réglementaire et une meilleure articulation entre les différents niveaux de décision.

Ces expériences ne constituent pas des modèles directement transposables. Elles montrent cependant que la réussite d'une politique du logement repose autant sur la qualité de sa gouvernance que sur le niveau des moyens financiers mobilisés.

Au terme de cette analyse, la Commission considère que les difficultés actuelles ne résultent pas d'une absence d'interventions publiques, mais des limites d'un modèle devenu progressivement trop complexe, insuffisamment coordonné et trop souvent modifié.

La France dispose des moyens, des compétences et des acteurs nécessaires pour conduire une politique du logement ambitieuse. L'enjeu est désormais de construire une action publique plus simple, plus stable, davantage territorialisée et inscrite dans le temps long.

C'est à cette condition que la politique du logement pourra retrouver son efficacité et contribuer pleinement au renforcement de la cohésion nationale.

Conclusion de la première partie

Du diagnostic à l'action

Au terme de ses travaux, la Commission est parvenue à une conviction simple : la crise du logement ne peut être réduite à un déséquilibre entre l'offre et la demande. Elle résulte de la combinaison de plusieurs facteurs : les tensions du marché immobilier, les caractéristiques du parc de logements et les limites d'une politique publique devenue progressivement plus complexe, moins lisible et insuffisamment adaptée à la diversité des territoires.

Cette analyse montre que la France ne souffre ni d'un manque de compétences, ni d'une absence d'acteurs engagés, mais d'un déficit de cohérence, de stabilité et de vision de long terme. Le logement est aujourd'hui au croisement de nombreuses politiques publiques - emploi, mobilités, transition écologique, aménagement du territoire, solidarité - et constitue, à ce titre, un enjeu majeur de cohésion nationale.

Ce premier rapport avait pour objet de comprendre les mécanismes qui alimentent la crise. Il permet d'identifier les principaux défis auxquels la politique du logement est désormais confrontée. Il appelle également à dépasser une approche uniforme pour mieux prendre en compte la diversité des réalités territoriales et s'inspirer des expériences conduites chez plusieurs de nos partenaires européens.

La deuxième partie du Cahier prolonge ainsi ce diagnostic. Elle propose deux éclairages complémentaires : un regard territorial, à travers l'exemple de Paris, où se concentrent de nombreuses tensions observées à l'échelle nationale, puis un regard européen, afin d'identifier les enseignements que la France peut tirer des politiques mises en œuvre par plusieurs États confrontés à des défis comparables.

Ces analyses offrent le cadre nécessaire aux propositions formulées dans la troisième partie, où la Commission présente les orientations qu'elle estime de nature à refonder durablement la politique française du logement au service de la cohésion nationale.

* * *

DEUXIÈME PARTIE - Éclairages complémentaires

Les constats dressés dans le rapport de la Commission montrent que la crise du logement est devenue structurelle. Ils mettent en évidence les limites du modèle français et la nécessité d'une action publique plus cohérente, plus stable et davantage adaptée aux réalités des territoires.

Pour autant, ces difficultés ne sont ni propres à la France ni propres à son organisation institutionnelle. La plupart des pays européens sont aujourd'hui confrontés à des tensions comparables : hausse durable des prix du logement, insuffisance de l'offre dans les zones les plus attractives, nécessité d'accélérer la rénovation énergétique du parc immobilier ou encore progression du nombre de personnes sans domicile.

Les réponses apportées diffèrent toutefois sensiblement selon les États. Elles reflètent des choix variés en matière de gouvernance, de politique foncière, de financement, de logement social ou encore de planification territoriale. Sans constituer des modèles directement transposables, plusieurs de ces expériences offrent des enseignements utiles pour éclairer la réflexion française.

À l'inverse, certains territoires concentrent avec une intensité particulière les difficultés observées à l'échelle nationale. Paris constitue à cet égard un cas d'étude emblématique. La capitale réunit, dans un espace fortement contraint, la plupart des défis auxquels est confrontée la politique française du logement : rareté du foncier, pression sur les prix, tensions sur le parc locatif, développement du logement social, exigences environnementales et enjeux de mixité sociale.

Cette deuxième partie propose ainsi deux regards complémentaires. Le premier ouvre la perspective européenne afin de mettre en regard les politiques conduites par plusieurs de nos partenaires. Le second s'attache au cas parisien, dont les spécificités éclairent les difficultés rencontrées dans de nombreuses métropoles françaises.

CHAPITRE 4 - La France dans le paysage européen

Comparer pour mieux agir

Les difficultés rencontrées par la France ne lui sont pas propres. La plupart des pays européens sont confrontés à une hausse durable des prix du logement, à une offre insuffisante dans les zones les plus attractives, à la nécessité d'accélérer la rénovation énergétique du parc existant ainsi qu'à une progression du nombre de personnes sans domicile. Les réponses apportées diffèrent toutefois sensiblement selon les États.

Comparer les politiques du logement ne consiste donc pas à rechercher un modèle idéal qu'il suffirait de reproduire. Les contextes démographiques, économiques et institutionnels demeurent très différents. En revanche, ces comparaisons

permettent de mieux situer la France, d'identifier les facteurs qui influencent désormais l'ensemble des politiques européennes et de mettre en évidence les leviers d'action les plus efficaces.

Des politiques nationales de plus en plus influencées par le cadre européen

Au-delà des différences entre les modèles nationaux, les politiques du logement sont désormais influencées par plusieurs facteurs communs à l'échelle européenne.

La politique monétaire de la Banque centrale européenne agit indirectement sur les conditions de financement du logement en influençant les taux d'intérêt pratiqués dans la zone euro.

Parallèlement, les politiques climatiques de l'Union européenne conduisent les États membres à accélérer la rénovation énergétique du parc immobilier afin d'atteindre les objectifs fixés par le Pacte vert européen, qui prévoit notamment un doublement du rythme annuel de rénovation des bâtiments d'ici à 2030.

La France dans le paysage européen

Dans ce contexte, le modèle français conserve plusieurs spécificités. Il se caractérise par un niveau élevé d'intervention publique combinant aides personnelles au logement, soutien fiscal à l'investissement privé et développement d'un parc social représentant **17,5 % des résidences principales**, soit une proportion élevée au regard des standards européens.

Cette mobilisation traduit un effort financier considérable. La politique française du logement représente environ **37,2 milliards d'euros par an**. Pourtant, les résultats obtenus demeurent contrastés au regard de plusieurs indicateurs européens.

Quels enseignements pour la France ?

Les difficultés rencontrées par la France en matière de logement ne lui sont pas propres. La plupart des pays européens sont confrontés à une hausse durable des prix de l'immobilier, à une raréfaction du foncier disponible, à des difficultés d'accès au logement pour les jeunes ménages, à une augmentation du coût de la construction et à des tensions croissantes dans les grandes agglomérations.

Pour autant, les réponses apportées diffèrent selon les traditions nationales, les modes de gouvernance et les politiques publiques mises en œuvre. Sans constituer des modèles directement transposables, plusieurs expériences européennes présentent un intérêt particulier pour nourrir la réflexion française.

L'Autriche : faire du logement une politique de long terme

L'Autriche, et plus particulièrement la ville de Vienne, est souvent citée comme l'un des exemples les plus aboutis d'une politique publique du logement conduite dans la durée. Depuis plusieurs décennies, la municipalité mène une stratégie foncière volontariste, acquiert des terrains avant leur urbanisation et développe une offre

importante de logements abordables destinée non seulement aux ménages modestes, mais également à une large partie des classes moyennes.

Cette politique repose sur une coopération durable entre les collectivités publiques, les bailleurs et les opérateurs de logement, dans un cadre réglementaire stable qui favorise l'investissement à long terme.

Enseignement pour la France : l'expérience autrichienne montre que les politiques du logement produisent leurs effets lorsqu'elles s'inscrivent dans le temps long. Anticiper les besoins, maîtriser le foncier et assurer la continuité de l'action publique permettent de prévenir les crises plutôt que d'y répondre dans l'urgence.

Sources

- Ville de Vienne ; OCDE, Brick by Brick: Better Housing Policies, 2021
- Ville de Vienne, Housing in Vienna (édition la plus récente).
- OECD, Brick by Brick: Better Housing Policies (2021).
- European Commission, Housing in the European Union.

Les Pays-Bas : une gouvernance décentralisée

Les Pays-Bas ont progressivement confié un rôle majeur aux collectivités territoriales et aux grandes sociétés de logement social (*woningcorporaties*), dotées d'une large autonomie de gestion.

Cette organisation favorise une meilleure adaptation des politiques aux réalités locales. Les collectivités disposent de leviers importants pour planifier le développement urbain, tandis que les bailleurs peuvent conduire une politique patrimoniale de long terme.

Une gouvernance qui s'accompagne d'une coopération étroite entre l'État, les collectivités et les opérateurs.

Enseignement pour la France : l'expérience néerlandaise rappelle qu'une politique du logement gagne en efficacité lorsque les responsabilités de chaque acteur sont clairement définies et que les décisions peuvent être prises au plus près des territoires.

Sources

- OECD, Brick by Brick: Better Housing Policies (2021).
- European Commission, Country Report Netherlands.
- Ministry of the Interior and Kingdom Relations (Pays-Bas), politique des *woningcorporaties*.

L'Allemagne : privilégier la stabilité

L'Allemagne se caractérise par un marché locatif particulièrement développé et par une forte stabilité des règles encadrant l'investissement immobilier. La sécurité juridique offerte aux investisseurs, la continuité des politiques publiques et un cadre réglementaire relativement prévisible favorisent la construction et la mise sur le marché de logements locatifs.

Cette stabilité contribue également à limiter les effets de cycles liés aux changements fréquents de réglementation.

Enseignement pour la France : l'expérience allemande montre que la confiance constitue un facteur essentiel de production de logements. Des règles stables, lisibles et durables favorisent l'investissement, sécurisent les acteurs et permettent une programmation de long terme.

Sources

- OECD, *Brick by Brick* (2021).
- Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB).
- European Commission, *Country Report Germany*.

La Finlande : le logement comme politique d'insertion

La Finlande a profondément renouvelé sa politique de lutte contre le sans-abrisme avec le programme *Housing First* (« Le logement d'abord »). Plutôt que de conditionner l'accès à un logement à la résolution préalable des difficultés sociales ou sanitaires, cette approche considère qu'un logement stable constitue le point de départ de l'insertion.

Cette politique s'appuie sur une coordination étroite entre les acteurs du logement, les services sociaux, les collectivités territoriales et les associations.

Enseignement pour la France : l'expérience finlandaise montre que le logement ne relève pas uniquement d'une politique immobilière. Il constitue également un levier d'insertion, de santé publique et de cohésion sociale.

Sources

- Y-Foundation, *Housing First Finland*.
- European Observatory on Homelessness (FEANTSA).
- OECD, *Brick by Brick*.

Le Danemark : penser la ville dans son ensemble

Le Danemark développe une approche intégrée de l'aménagement urbain associant logement, transports, services publics, espaces verts et développement économique.

La mobilisation du foncier, la concertation avec les collectivités et les opérateurs ainsi qu'une planification de long terme permettent d'accompagner durablement la croissance des territoires.

Le logement est ainsi conçu comme une composante d'un projet urbain global.

Enseignement pour la France : l'expérience danoise rappelle que la politique du logement ne peut être dissociée des politiques de mobilité, d'aménagement du territoire et de développement des services publics.

Sources

- Danish Ministry of Social Affairs and Housing.
- OECD Urban Studies.
- European Commission, Urban Agenda.

Quelles conclusions pour la France ?

Les expériences européennes montrent qu'aucun modèle ne peut être transposé en l'état. Les contextes institutionnels, les traditions administratives, les marchés immobiliers et les réalités territoriales demeurent différents.

En revanche, les politiques les plus performantes présentent plusieurs caractéristiques communes :

- Une stratégie stable inscrite dans le temps long ;
- Une gouvernance claire et des responsabilités bien identifiées ;
- Une forte capacité d'action des collectivités territoriales ;
- Une politique foncière active permettant d'anticiper les besoins ;
- Une coopération durable entre l'État, les collectivités, les bailleurs et les acteurs privés ;
- Une évaluation régulière des politiques publiques afin d'adapter les dispositifs aux évolutions des territoires.

Ces constats confortent les orientations retenues par la Commission. Ils montrent que les propositions formulées dans ce Cahier - simplifier les règles, stabiliser le cadre juridique, renforcer le rôle des collectivités, mobiliser davantage le foncier et inscrire la politique du logement dans une stratégie de long terme - s'inscrivent dans les évolutions observées chez plusieurs de nos partenaires européens.

Sans rechercher l'importation de modèles étrangers, ces expériences invitent à privilégier une approche plus cohérente, plus durable et plus territorialisée de la politique du logement. Elles rappellent qu'au-delà des dispositifs techniques, la réussite repose avant tout sur la constance de l'action publique, la qualité de la gouvernance et la capacité à inscrire les politiques du logement dans le temps long.

CHAPITRE 5 - Paris, laboratoire de la crise française du logement

Capitale politique, économique, universitaire et culturelle, Paris concentre des tensions qui se retrouvent aujourd'hui dans de nombreuses grandes métropoles françaises. La ville cumule une pression foncière exceptionnelle, une demande de logements durablement supérieure à l'offre, une raréfaction du parc locatif privé, une progression continue du logement social et des exigences croissantes en matière de rénovation énergétique.

Elle doit, dans le même temps, concilier des objectifs également essentiels mais parfois difficiles à articuler : préserver son attractivité, garantir l'accès au logement des ménages les plus modestes, maintenir la mixité sociale et accompagner la transition écologique.

À bien des égards, Paris constitue un laboratoire de la crise française du logement. La rareté du foncier, le ralentissement de la construction, la hausse durable du coût du logement, les difficultés croissantes rencontrées par les classes moyennes, le développement des locations touristiques, la vacance d'une partie du parc immobilier ou encore l'adaptation des logements aux nouvelles exigences environnementales y prennent une intensité particulière.

Le rapport présenté ci-après ne constitue pas un document distinct du présent Cahier. Il en prolonge les analyses à travers un cas d'étude particulièrement représentatif. Il montre comment les grandes orientations nationales se traduisent concrètement dans une métropole soumise à des contraintes exceptionnelles et comment une grande collectivité territoriale tente d'adapter son action à une crise désormais structurelle.

Comprendre Paris, c'est mieux comprendre les défis auxquels seront progressivement confrontées de nombreuses métropoles françaises.

Contexte

À Paris, la politique du logement résulte de l'articulation entre les orientations nationales et les choix de la Ville pour répondre à une crise durable, marquée par une pénurie de logements, des loyers élevés, une très forte pression foncière et des inégalités croissantes d'accès au logement.

Objectifs

L'ambition poursuivie est de développer une offre de logements accessibles, notamment par l'augmentation du parc social, afin de répondre à une demande particulièrement soutenue. En 2025, Paris atteint le seuil de **25 % de logements sociaux** fixé par la loi SRU, alors que près de **292 000 ménages** demeurent en attente d'un logement social.

Principaux leviers d'action

Pour répondre à ces enjeux, la Ville mobilise plusieurs instruments complémentaires :

- Développer la construction de logements sociaux ;
- Utiliser le droit de préemption afin de maîtriser le foncier disponible ;
- Encadrer les loyers dans les secteurs les plus tendus ;
- Favoriser la mobilisation du parc existant.

Orientations proposées

La Commission identifie plusieurs pistes d'amélioration :

- Renforcer les contrôles du respect de l'encadrement des loyers et sanctionner plus efficacement les abus ;
- Réexaminer périodiquement les conditions d'attribution des logements sociaux afin de mieux tenir compte de l'évolution des situations individuelles ;
- Sécuriser les parcours résidentiels, notamment pour les travailleurs en situation professionnelle précaire ;
- Développer les formes d'habitat intergénérationnel ;
- Accélérer la rénovation énergétique des logements tout en simplifiant les procédures administratives ;
- Mieux mobiliser le parc existant, notamment grâce à une politique active de remise sur le marché des logements vacants et à des dispositifs de garantie favorisant la location.

Les enseignements

L'exemple parisien illustre la difficulté de concilier plusieurs objectifs d'intérêt général : garantir un logement abordable, préserver une offre locative privée dynamique, maintenir l'attractivité économique de la capitale et assurer la solidarité envers les ménages les plus fragiles.

Il montre également qu'aucun levier ne peut, à lui seul, résoudre une crise dont les causes sont multiples. L'encadrement des loyers constitue un outil utile pour limiter certaines tensions spéculatives, mais il ne peut produire tous ses effets tant que persiste une pénurie structurelle de logements.

Enfin, la contraction de l'offre locative privée contribue à éloigner une partie des ménages vers des territoires plus accessibles financièrement, mais souvent plus éloignés des bassins d'emploi. L'expérience parisienne rappelle ainsi que les politiques du logement ne peuvent être dissociées des politiques de mobilité, d'aménagement du territoire et de développement économique.

FIN DU RAPPORT DE LA COMMISSION

* * *

TROISIÈME PARTIE - Agir : les propositions de la Commission

Les cinq actions prioritaires

Comprendre la crise ne suffit pas. Les constats établis dans les deux premières parties montrent que la politique française du logement ne souffre ni d'un manque d'expertise ni d'une absence de moyens. Elle souffre avant tout d'un déficit de cohérence, de stabilité et de vision de long terme.

Au fil de ses travaux, la Commission est parvenue à une conviction simple : la crise du logement ne pourra être durablement résolue par l'accumulation de dispositifs supplémentaires. Elle appelle une stratégie d'ensemble, capable d'articuler production, gouvernance, simplification, territorialisation et confiance.

Les propositions présentées dans cette troisième partie ne constituent donc pas un catalogue de mesures. Elles dessinent les grandes orientations d'une politique du logement remise au service de la cohésion nationale.

Elles s'organisent autour de cinq priorités complémentaires.

Priorité n°1 : relancer durablement la production de logements

Le déficit d'offre constitue aujourd'hui l'une des principales causes des tensions observées sur le marché immobilier. Restaurer un niveau de production suffisant suppose de lever les freins qui pèsent sur la construction, de sécuriser les investissements, de soutenir l'ensemble de la filière et de mieux mobiliser le parc existant.

La Commission estime que la relance de la production doit répondre aux besoins réels des territoires et s'inscrire dans une stratégie durable, conciliant développement économique, exigences environnementales et qualité de vie.

Priorité n°2 : simplifier les règles et accélérer les procédures

La multiplication des normes et des procédures constitue aujourd'hui un facteur majeur de ralentissement des projets.

La Commission préconise une simplification durable du droit du logement, une réduction des délais administratifs et une plus grande stabilité réglementaire afin de restaurer la confiance des collectivités, des bailleurs, des investisseurs et de l'ensemble des professionnels.

L'efficacité de l'action publique repose autant sur la qualité des règles que sur leur lisibilité et leur stabilité.

Priorité n°3 : mobiliser le foncier au service du logement

Le foncier constitue une ressource stratégique pour répondre durablement aux besoins de logements.

La Commission recommande une politique foncière plus volontariste, fondée sur une meilleure mobilisation des terrains publics et privés, une anticipation des besoins et des outils adaptés aux réalités de chaque territoire.

L'objectif n'est pas seulement de construire davantage, mais de construire là où les besoins sont les plus importants.

Priorité n°4 : garantir des parcours résidentiels plus fluides

Le logement doit accompagner les différentes étapes de la vie.

La Commission appelle à favoriser une meilleure mobilité résidentielle, à adapter davantage le parc existant aux évolutions démographiques, sociales et professionnelles et à renforcer les passerelles entre logement social, parc privé et accession à la propriété.

Une politique du logement efficace doit permettre à chacun de choisir son parcours résidentiel plutôt que de le subir.

Priorité n°5 : construire une politique du logement plus stable et plus territorialisée

La diversité des territoires impose une gouvernance plus claire et une meilleure répartition des responsabilités.

La Commission propose d'inscrire la politique du logement dans une stratégie nationale de long terme, tout en donnant aux collectivités les moyens d'adapter sa mise en œuvre aux réalités locales.

La stabilité des règles, la continuité de l'action publique et une gouvernance mieux coordonnée constituent les conditions indispensables d'une politique du logement plus efficace.

Les trois recommandations de la commission

Les travaux de la Commission conduisent à une conviction simple : la politique du logement ne retrouvera son efficacité qu'à la condition de s'inscrire dans la durée.

Les cinq priorités présentées précédemment fixent les orientations de la réforme. Leur mise en œuvre appelle désormais une action progressive, articulée autour de trois horizons complémentaires.

#1 Agir immédiatement

À court terme, il importe d'enrayer la crise en relançant la production de logements, en simplifiant les procédures, en soutenant les acteurs de la construction, en mobilisant davantage le parc existant et en restaurant la confiance des investisseurs.

L'objectif est de redonner rapidement de la fluidité à un marché aujourd'hui fortement déséquilibré.

#2 Réformer durablement

À moyen terme, la priorité consiste à moderniser la gouvernance du logement, à renforcer le rôle des collectivités territoriales, à stabiliser les règles, à adapter le logement social aux nouveaux besoins et à mieux articuler les aides publiques avec les réalités des territoires.

Il s'agit de construire une politique plus lisible, plus cohérente et davantage inscrite dans le temps long.

#3 Préparer l'avenir

À plus long terme, la Commission invite à anticiper les profondes transformations démographiques, environnementales et économiques qui modifieront les besoins en logement.

Mobilisation du foncier, rénovation du parc existant, nouvelles formes d'habitat, industrialisation de la construction, transition écologique et innovation devront progressivement constituer les fondements d'une politique capable de répondre aux défis des prochaines décennies.

Au-delà des mesures proposées, la Commission appelle enfin à privilégier une méthode : rechercher la cohérence plutôt que l'empilement des dispositifs, la stabilité plutôt que les réformes successives et l'évaluation plutôt que la multiplication des annonces. C'est à cette condition que la politique du logement pourra durablement contribuer au renforcement de la cohésion nationale.

* * *

CONCLUSION

Restaurer la cohésion nationale par l'habitat

Au terme de ses travaux, la Commission est parvenue à une conviction simple : la politique du logement ne peut plus être pensée comme une politique sectorielle. Elle engage bien davantage que la construction de logements ou l'équilibre d'un marché. Elle conditionne l'accès à l'emploi, à l'éducation, à la mobilité, à la santé, à la vie familiale et, plus largement, la capacité de notre pays à faire vivre son pacte républicain.

La crise actuelle ne résulte pas d'une absence de moyens ni d'un manque d'expertise. Elle révèle les limites d'une action publique devenue progressivement trop complexe, insuffisamment coordonnée et trop souvent soumise aux urgences du moment. Restaurer une politique du logement efficace suppose d'abord de retrouver une vision, de redonner de la stabilité aux acteurs et de replacer le temps long au cœur de la décision publique.

Les propositions formulées dans ce Cahier s'inscrivent dans cette perspective.

Elles n'ont pas vocation à clore le débat mais à contribuer à une réflexion collective sur l'avenir de la politique du logement. Leur ambition est d'offrir un cadre cohérent permettant de mieux articuler les responsabilités de l'État, des collectivités territoriales, des acteurs économiques et de l'ensemble des partenaires concernés.

Le logement est l'un des lieux où la République devient concrète. C'est là que se construisent les parcours de vie, que se tissent les solidarités, que se renforcent ou se fragilisent les liens entre les territoires et les générations. Chaque décision prise en matière d'habitat engage ainsi la société que nous souhaitons construire.

Parce qu'il touche à la dignité, à l'égalité des chances et à la confiance dans l'avenir, le logement mérite d'être reconnu comme l'un des grands enjeux stratégiques de la prochaine décennie. En lui redonnant une vision de long terme, la France peut non seulement répondre à la crise actuelle, mais aussi faire du logement un levier durable de cohésion nationale, de mobilité sociale et de vitalité républicaine.

* * *

ANNEXES

Annexe 1 – La méthode de travail de la Commission

Les travaux de la Commission « Logement » ont été conduits entre septembre 2025 et juin 2026 sous l'égide du Cercle Avenir & Progrès. Ils se sont appuyés sur une méthode associant réflexion collective, auditions, analyses documentaires et échanges avec des professionnels du logement et des acteurs de terrain.

La Commission a notamment mobilisé :

- Les contributions de ses membres ;
- Plusieurs réunions de travail consacrées aux grands enjeux de la politique du logement ;
- Des auditions d'élus, d'universitaires, de juristes, d'économistes, de professionnels de l'immobilier et de la construction, de représentants des collectivités territoriales et de personnalités qualifiées ;
- L'analyse de données statistiques, de rapports publics et d'études consacrés au logement, à l'aménagement du territoire et à la cohésion sociale ;
- Des comparaisons avec les politiques conduites dans plusieurs pays européens ;
- Des documents de réflexion et des contributions écrites produits dans le cadre des travaux de la Commission.

Les travaux ont été conduits selon cinq principes :

- **Partir des réalités observées** et des besoins des territoires plutôt que des seules approches théoriques ;
- **Croiser les regards** des praticiens, des chercheurs, des décideurs publics et des acteurs économiques ;
- **Confronter les analyses** françaises aux expériences conduites dans plusieurs pays européens ;
- **Privilégier des propositions concrètes**, réalistes et susceptibles d'être évaluées ;
- Inscrire la réflexion dans une perspective de long terme, au service de la cohésion nationale.

Cette méthode a permis d'aborder la politique du logement dans toutes ses dimensions : production et financement des logements, mobilisation du foncier,

logement social, parcours résidentiels, rénovation du parc existant, gouvernance territoriale, simplification des normes et adaptation aux transformations démographiques, environnementales et sociales.

Les recommandations présentées dans ce Cahier sont le fruit de ce travail collectif. Elles ne prétendent pas constituer un programme exhaustif, mais proposent des orientations destinées à nourrir le débat public et à contribuer à l'élaboration d'une politique du logement plus cohérente, plus lisible, davantage territorialisée et inscrite dans le temps long.

Coprésidents de la Commission :

- **Patrick Pilcer**
- **Michel Ruimy**

Le Cercle Avenir & Progrès remercie l'ensemble des membres de la Commission ainsi que les personnalités qui ont accepté de contribuer à ses travaux par leurs analyses, leurs retours d'expérience et leurs propositions. Ces contributions ont permis d'enrichir la réflexion collective et de nourrir les recommandations présentées dans ce Cahier.

Annexe 2 – Une contribution adressée aux pouvoirs publics

Dans le prolongement des travaux de la Commission « Logement », le Cercle Avenir & Progrès a transmis ses analyses et ses propositions aux pouvoirs publics afin de contribuer à la réflexion sur l'avenir de la politique du logement.

Le courrier reproduit ci-après expose la démarche du Cercle et rappelle la conviction qui structure ce Cahier : la crise du logement n'est plus seulement sectorielle. Elle affecte directement la cohésion sociale, la mobilité économique, l'équilibre territorial et la confiance dans l'action publique.

Cette contribution propose une lecture systémique de la crise ainsi qu'une feuille de route articulée autour de quatre exigences : clarifier les priorités publiques, restaurer l'offre de logements, mieux prendre en compte la diversité des territoires et stabiliser durablement le cadre normatif.

Extrait de la lettre d'accompagnement transmise avec le Cahier « Logement »

Le logement est devenu, en France, un point de bascule politique. Il conditionne désormais directement la cohésion sociale, la mobilité économique, l'équilibre territorial et, in fine, la confiance dans l'action publique.

La synthèse que nous vous remettons, issue des travaux de la Commission Logement du Cercle Avenir & Progrès (CAP), repose sur un constat clair et documenté : la crise actuelle n'est ni conjoncturelle ni sectorielle. Elle révèle l'épuisement d'un modèle fondé sur l'empilement normatif, la dispersion des aides et une gouvernance fragmentée, malgré un effort budgétaire parmi les plus élevés d'Europe.

Ce document ne vise pas à produire un diagnostic supplémentaire. Il propose une lecture systémique ainsi qu'une feuille de route hiérarchisée, conçue pour être arbitable : **clarification des priorités publiques, restauration de l'offre, rééquilibrage territorial et stabilisation du cadre normatif.**

Notre position est assumée : sans inflexion structurelle, la politique du logement est appelée à devenir l'un des principaux foyers de tensions sociales et politiques des prochaines années, avec des effets en chaîne sur l'emploi, l'école, la sécurité et la transition écologique.

Le Cercle Avenir & Progrès (CAP) est un think tank citoyen, humaniste, laïque et indépendant, fondé en 2023. Il rassemble des acteurs de la société civile autour d'une méthode constante : constats objectivés, confrontation d'expertises, propositions réalistes et chiffrées, dans un cadre strictement non partisan.

Les membres de la Commission Logement se tiennent à votre disposition pour tout échange permettant d'en approfondir les leviers ou les implications opérationnelles.

Pour le Cercle Avenir & Progrès, **Jean-Luc Scemama**, *Président*

Annexe 3 – Les principaux textes juridiques de référence

Les travaux de la Commission « Logement » s'inscrivent dans le cadre des grands textes qui reconnaissent l'accès à un logement digne, organisent les politiques de l'habitat, encadrent les rapports entre propriétaires et occupants et définissent les responsabilités des pouvoirs publics en matière de construction, d'urbanisme, de mixité sociale et de transition énergétique.

Le bloc de constitutionnalité

- **Constitution du 4 octobre 1958** ;
- **Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789**, notamment ses articles 2 et 17 relatifs au droit de propriété ;
- **Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946**, notamment ses dixième et onzième alinéas, relatifs aux conditions nécessaires au développement de l'individu et de la famille ainsi qu'à la garantie de la sécurité matérielle ;
- **Décision n° 94-359 DC du Conseil constitutionnel du 19 janvier 1995**, qui reconnaît comme objectif de valeur constitutionnelle la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent. Cet objectif doit être concilié avec le droit de propriété.

Les principaux textes du droit français

- **Code de la construction et de l'habitation**, qui constitue le principal cadre juridique applicable aux politiques du logement.
- **Code de l'urbanisme**, relatif à la planification territoriale, à l'utilisation des sols, aux autorisations d'urbanisme, aux opérations d'aménagement et à la mobilisation du foncier ;
- **Code général des collectivités territoriales**, qui définit les compétences des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements et des régions intervenant dans les politiques de l'habitat et de l'aménagement du territoire ;
- **Code civil**, notamment ses dispositions relatives au droit de propriété, aux obligations contractuelles, aux baux, à la copropriété et aux rapports entre propriétaires et occupants ;
- **Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs**, qui fixe les principaux droits et obligations des bailleurs et des locataires et impose la mise à disposition d'un logement décent ;
- **Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement**, dite **loi Besson**, qui affirme que garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation ;

- **Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains**, dite **loi SRU**, notamment ses dispositions relatives à la mixité sociale, à la planification urbaine et aux obligations de production de logements sociaux ;
- **Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable**, dite **loi DALO**, qui permet à certaines personnes mal logées ou dépourvues de logement de faire reconnaître leur droit à un logement ou à un hébergement ;
- **Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion**, dite **loi MOLLE** ;
- **Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové**, dite **loi ALUR**, relative notamment aux rapports locatifs, à l'encadrement des loyers, à la copropriété et à la planification urbaine ;
- **Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique**, dite **loi ELAN**, qui modifie notamment les règles relatives à la construction, au logement social, à l'aménagement et à la rénovation du parc immobilier ;
- **Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets**, notamment ses dispositions relatives à la performance énergétique des logements, à la rénovation du parc immobilier et à la lutte contre l'artificialisation des sols ;
- **Loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement**, qui a notamment renforcé les outils de lutte contre l'habitat indigne et les obligations d'hébergement ou de relogement des occupants.
- **Programmes locaux de l'habitat**, documents stratégiques établis à l'échelle intercommunale afin de définir les objectifs et les actions nécessaires pour répondre aux besoins en logements, améliorer le parc existant et favoriser la mixité sociale.

Le droit de l'Union européenne

- **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**, notamment son article 34 relatif à l'aide sociale et à l'aide au logement ;
- **Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne**, notamment ses dispositions relatives à la cohésion économique, sociale et territoriale, à la politique environnementale et aux aides d'État ;
- **Directive relative à la performance énergétique des bâtiments**, qui fixe le cadre européen applicable à l'amélioration progressive de la performance énergétique du parc immobilier ;

- **Textes européens relatifs à la politique de cohésion**, qui permettent notamment le financement d'actions de rénovation énergétique, de revitalisation urbaine et de développement territorial ;
- **Pacte vert pour l'Europe**, qui oriente les politiques de décarbonation des bâtiments, de rénovation énergétique et d'aménagement durable.

Les références internationales

- **Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948**, notamment son article 25, qui reconnaît le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant comprenant notamment le logement ;
- **Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966**, notamment son article 11 relatif au droit de toute personne à un niveau de vie suffisant et à un logement convenable ;
- **Charte sociale européenne révisée**, notamment son article 31 relatif au droit au logement ;
- **Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales**, notamment ses dispositions relatives au respect du domicile, de la vie privée et familiale et à la protection des biens ;
- **Agenda 2030 des Nations unies**, notamment l'objectif de développement durable n° 11 consacré à des villes et communautés inclusives, sûres, résilientes et durables.

* * * * * * * * *

Penser. Débattre. Agir pour faire société.

Le Cercle Avenir & Progrès

Première édition des Cahiers 2026