

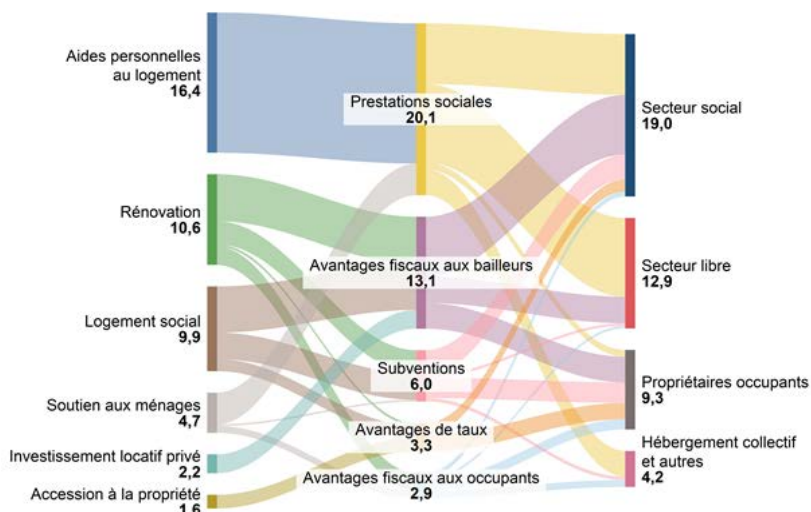


Logement : des tensions structurelles pesant sur l'offre et la mobilité

Diego DAVO, Clémence FAIVRE, Anouk PRADIER

- La production de logements neufs et les transactions ont ralenti depuis mi-2022, la hausse des taux d'intérêt ayant entraîné une dégradation du pouvoir d'achat immobilier des ménages. Cela accentue la pression sur un marché locatif déjà tendu.
- Malgré une offre agrégée de logements qui reste élevée au regard des besoins démographiques, cette situation a mis en lumière les fragilités structurelles du marché du logement : des prix élevés freinant l'accession à la propriété, notamment des plus jeunes, une baisse de l'offre locative privée, ou des délais d'attribution allongés dans le logement social.
- Le soutien public au logement apparaît important et varié, dans ses objectifs comme dans ses instruments. Les études empiriques suggèrent qu'il pourrait être mieux ciblé vers les ménages ou les territoires les plus contraints, et en faveur des dispositifs les plus efficaces. Un certain nombre de dispositifs sont en effet susceptibles d'avoir un effet inflationniste sur les prix immobiliers, qui en atténuerait l'efficacité à moyen terme.
- Face aux défis du marché du logement, la littérature économique identifie en particulier deux leviers : augmenter l'offre de logements en densifiant les grandes métropoles et réformer la fiscalité foncière.
- Ces pistes viseraient notamment à répondre à un contexte où l'évolution démographique en faveur des grandes métropoles accentue la tension immobilière dans les zones tendues.

**Trois façons de lire la dépense publique en logement en 2025
(en Md€) : pour quel objectif, par quel moyen,
et pour quel segment de marché ?**



Source : Classification DG Trésor à partir du Compte satellite du logement 2025 (SDS).

Note de lecture : En 2025, les 45,9 Md€ des aides au logement comprenaient 10,6 Md€ au titre de la rénovation des logements. Par souci de lisibilité, une catégorie « divers » (0,4 Md€) n'est pas représentée (elle comprend notamment l'exonération de taxe foncière hors bailleurs sociaux, les exonérations et abattements de plus-values).

1. En dépit d'une offre agrégée abondante au niveau national, le marché du logement est fragilisé par des déséquilibres structurels, amplifiés par la hausse des taux

1.1 Le marché du logement offre un parc vaste, mais se trouve sous tension dans les territoires les plus attractifs

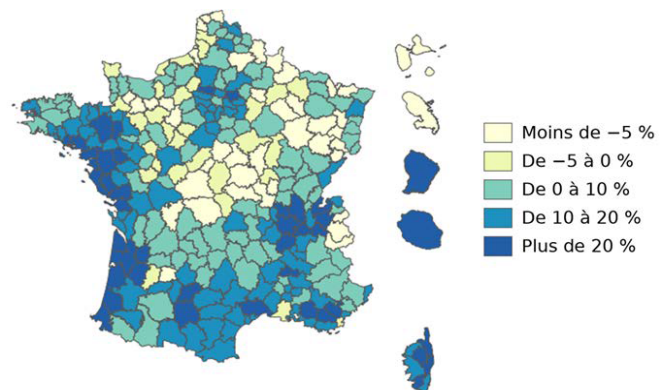
La France possède le deuxième parc de logements par habitant parmi les pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)¹. Ce stock important résulte de plusieurs décennies de forte construction – 3 600 000 nouveaux logements² sur la période 2015-2025 – bien supérieure aux besoins estimés. À partir des dernières estimations fournies par le service statistique du ministère du Logement (SDES), le besoin agrégé en nouveaux logements serait de l'ordre de 3 200 000 pour la décennie 2020-2030³, puis 2 400 000 entre 2030 et 2040 et 1 300 000 entre 2040 et 2050, en raison d'un fort ralentissement de la croissance du nombre de ménages⁴. En effet, à horizon 2050, la croissance résiduelle du nombre de ménages serait principalement portée par la réduction de la taille des ménages (vieillessement, décohabitation⁵).

Les besoins en nouveaux logements ne se traduisent toutefois pas exclusivement par des besoins en construction neuve : ils peuvent également être satisfaits par une meilleure mobilisation du parc existant (notamment des logements vacants⁶), par des changements d'usage ou par la rénovation du parc.

L'abondance du parc de logements à l'échelle nationale coexiste avec de fortes tensions localisées. En effet, le phénomène de « métropolisation », en concentrant l'activité économique et la population dans les grandes villes, alimente des déséquilibres entre l'offre et la demande de logements dans les territoires les plus attractifs. La demande en logement devrait rester

soutenue d'ici à 2050 dans les grandes agglomérations et sur les littoraux, contrairement à d'autres bassins de vie, notamment dans le nord de la France (cf. Graphique 1).

Graphique 1 : Projection de l'évolution du nombre de ménages entre 2020 et 2050 par zone d'emploi ou département d'Outre-mer (en % du nombre de ménages 2020)



Source : Projections du nombre de ménages (Insee-SDES) selon le scénario central, Recensement de la population (Insee), calculs SDES.

En principe, la métropolisation est économiquement bénéfique⁷ en permettant un meilleur appariement sur le marché du travail et une diffusion plus rapide de l'information propice à l'innovation. Lorsqu'elle passe par une densification du territoire et sans conduire à l'artificialisation d'espaces naturels, la métropolisation peut aussi réduire les coûts d'investissement par habitant, limiter les émissions de gaz à effet de serre liées aux déplacements domicile-travail, et freiner la consommation foncière⁸. Toutefois, sur le marché du logement, la métropolisation peut entraîner une forte hausse des prix lorsque l'offre est peu élastique, c'est-

(1) 600 logements pour 1 000 habitants – OCDE, "Affordable housing database" (données 2022).

(2) Mises en chantier – SDDES (2026), « La construction neuve », Données Sitadel.

(3) Sur la base des composantes des « besoins en logements » effectuées par l'Insee et par le service statistique du ministère du logement (SDDES, 2025). Le SDDES ne calcule pas lui-même un besoin au niveau agrégé, et laisse les acteurs « composer » leur propre scénario. Les chiffres agrégés présentés par la DG Trésor somment les différentes composantes du SDDES, en retenant à chaque fois le scénario central et avec une hypothèse de résorption du stock de mal-logement de 30 ans : besoins en résidences principales, correspondant à l'évolution du nombre de ménages et la résorption du mal-logement ; besoins liés aux autres statuts d'occupation, correspondant aux résidences secondaires et aux logements vacants ; besoins liés à la transformation du parc, correspondant aux démolitions, fusions ou divisions et transformation des locaux.

(4) SDDES (2025), « Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050 ». Les projections de l'Insee publiées en 2026, non prises en compte dans les travaux du SDDES sur les besoins en logements (2025), avancent un pic démographique dès 2037, suggérant une croissance des ménages encore plus faible que prévu à horizon 2050.

(5) Insee (2024), « De 2 à 6 millions de ménages supplémentaires en France entre 2018 et 2050 », Insee Focus.

(6) Forcier M. (2024), « Peut-on répondre aux besoins en logements en mobilisant le parc existant ? », Trésor-Éco, n° 347.

(7) Ahlfeldt G., Pietrostefani E. (2019), "The Economic Effects of Density: A Synthesis", *Journal of Urban Economics*.

(8) Respectivement : Breuillé M.-L. et al. (2019), « Impact de la densification sur les coûts des infrastructures et services publics », *Revue économique* ; Duranton G., Turner M. (2018), "Urban form and driving: Evidence from US cities", *Journal of Urban Economics* ; OCDE (2021), "Regional Outlook 2021: Addressing COVID-19 and Moving to Net Zero Greenhouse Gas Emissions".

à-dire lorsque la production de logements réagit faiblement à une hausse des prix.

Cette inélasticité de l'offre peut notamment résulter des politiques locales d'urbanisme, lorsque celles-ci restreignent les constructions face à la faible acceptabilité locale à l'égard de nouveaux projets de logements. La littérature économique souligne que cette réticence concerne toute nouvelle construction⁹, par crainte à la fois d'une dégradation de la qualité de vie liée à une densité plus forte (congestion, bruit, contraintes de voisinage¹⁰), et d'une dépréciation des biens existants^{11,12}.

1.2 Chacun des segments du marché du logement – propriété, locatif privé, locatif social – connaît des tensions structurelles qui lui sont spécifiques

En 2025, 57 % des ménages français sont propriétaires de leur résidence principale. Cette part a augmenté de façon continue entre les années 1980 et 2010¹³, avant de se stabiliser. D'un point de vue économique, la propriété soulève plusieurs enjeux. Les propriétaires-occupants sont en effet relativement moins mobiles¹⁴ en raison des coûts de transaction importants liés au changement de domicile. Néanmoins, une proportion élevée de propriétaires traduit une forme de préférence sociale pour la propriété, qui participe à la dynamique des prix immobiliers. En tout état de cause, entre 2000 et 2025, les prix ont augmenté 1,8 fois plus vite que les revenus et les loyers, comme l'a montré l'économiste J. Friggit, notamment en raison des conditions de crédit plus favorables qu'au cours des 25 années précédentes (baisse des taux, allongement de la durée des prêts)¹⁵. Cette hausse des prix a renforcé les

inégalités entre les ménages déjà propriétaires (en moyenne plus âgés et plus aisés) et les autres. Elle constitue une barrière à l'accès à la propriété pour les nouveaux acheteurs, ces ménages devant s'endetter sur une période plus longue¹⁶ et supporter un prix, et donc un taux d'effort¹⁷, plus élevés pour un même logement.

Le parc locatif privé représente 25 % des résidences principales en 2025. Ce marché est soumis à un déséquilibre entre offre et demande, qui demeure difficile à mesurer en raison du manque de données administratives¹⁸. Ces tensions tiennent notamment à la déconnexion entre les prix immobiliers et les loyers du début des années 2000, jamais résorbée, qui a réduit les rendements locatifs, incitant certains propriétaires-bailleurs à réduire leur offre, soit en changeant l'usage de leur logement (passage en résidence secondaire, en location touristique), soit en le laissant vacant, y compris en zones tendues¹⁹. Ces tensions pèsent sur la mobilité résidentielle et entravent l'adéquation entre l'offre et la demande de logements. Le parc locatif privé est par ailleurs un marché historiquement encadré par une réglementation visant à protéger les locataires et à sécuriser les relations entre bailleurs et locataires. Introduites notamment par la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs²⁰, ces règles demeurent nécessaires pour corriger les asymétries d'information propres à ce marché, mais elles peuvent indirectement contribuer à réduire l'offre sur le marché locatif²¹.

L'interdiction progressive de la location des logements les moins performants énergétiquement illustre cette ambivalence. Introduite par paliers depuis 2022, en suivant une trajectoire annoncée à l'avance, la mesure

(9) Sur les projets portés par l'Etablissement public foncier (EPF) d'Île-de-France, 40 % des permis font l'objet d'un recours gracieux ou contentieux, hors précontentieux (Observatoire régional du foncier en Île-de-France (2022), « [Comment concilier sobriété foncière et développement urbain en Île-de-France ?](#) »).

(10) Duranton G., Puga D. (2023), "Urban Growth and its Aggregate Implications", *Econometrica*.

(11) Fischel W. (2002), "The Homevoter Hypothesis: How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance, and Land-Use Policies", *Harvard University Press*.

(12) Goujard A. (2011), "The externalities from social housing: Evidence from housing prices", *Working Paper*.

(13) SDES (2026), « [Rapport du compte du logement 2025](#) ».

(14) Delance P. et Vignolles B. (2017), « Ça déménage ? La mobilité résidentielle et ses déterminants », *Insee Références*.

(15) IGEDD (2022), « Tunnel de Friggit » et « courbe de Friggit » : qu'est-ce ?

(16) Friggit J. (2025), « [Prix de l'immobilier d'habitation sur le long terme](#) » Pour acheter le même logement (ancien) avec un même apport personnel qu'en 1975, un primo-accédant doit désormais s'endetter sur 22,9 ans au T2 2025 contre 14 ans en 1975.

(17) D'après l'Insee, le taux d'effort mesure l'accessibilité au logement en rapportant la somme des dépenses liées à l'habitation principale sur les revenus du ménage.

(18) Dans leur [rapport d'évaluation sur l'encadrement des loyers \(2026\)](#), les économistes G. Fack et G. Chapelle recommandent d'améliorer l'appareil statistique de suivi du parc locatif privé.

(19) Forcier M. (2024), *op. cit.*

(20) La loi bailleurs-locataires du 6 juillet 1989 a instauré des droits et des obligations locatifs pour les deux parties, avec notamment un droit à un logement décent pour le locataire. Elle a été suivie par d'autres réglementations (loi ALUR de 2014, loi ELAN de 2018).

(21) La France présente une réglementation locative restrictive en comparaison avec les autres pays de l'OCDE. Son [indice de réglementation du marché locatif](#) (produit par l'OCDE à partir des réponses à son questionnaire sur les logements sociaux et abordables de 2019) est au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE, à la fois en termes de sécurité d'occupation des logements et en termes de contrôle des prix locatifs.

donne la visibilité nécessaire aux bailleurs pour déclencher de manière coût-efficace les investissements privés attendus pour atteindre les cibles nationales de rénovation du parc résidentiel et réduire la précarité énergétique. D'un côté, en anticipant la prise en compte dans la valorisation des biens des bénéfices attachés à la rénovation énergétique, la « valeur verte » incite les propriétaires à engager des travaux et contribue ainsi, à terme, à améliorer la qualité du parc résidentiel. D'un autre côté, elle peut conduire certains bailleurs à arbitrer en faveur de la vente plutôt que de la rénovation : d'après une étude récente (D. Herrera-Araujo *et al.*²²), l'annonce de l'interdiction progressive de louer les logements classés « G » au sens du Diagnostic de performance énergétique (DPE) aurait augmenté d'environ 25 % la probabilité annuelle de mise en vente de ces logements, tout en réduisant de 10 % la probabilité qu'ils soient remis en location dans les deux ans suivant leur vente. Cette tension entre nécessité de la régulation et effets non désirés sur l'offre n'est pas propre à la réglementation énergétique : expérimenté dans plusieurs grandes métropoles volontaires depuis 2019, l'encadrement des loyers produit lui aussi des effets ambigus sur le marché locatif. Son évaluation, en mai 2026²³, confirme un effet de modération des loyers (–2 à –4 % en deux ans dans les métropoles concernées), mais souligne une baisse de –8 % de l'offre locative privée, en deux ans, dans les métropoles hors Île-de-France, (sans effet mesuré à Paris en raison des spécificités du marché locatif parisien), dans la lignée de la littérature académique sur ce sujet²⁴.

Enfin, le parc social comprend 18 % des logements français (plaçant la France au cinquième rang des pays de l'OCDE) ; il a pour objectif de développer une offre

de logements abordables et de faciliter l'accès au logement des ménages les plus modestes. Alors que 70 % de la population est théoriquement éligible au logement social²⁵ (dont 25 % aux logements les plus sociaux²⁶), la tension entre demande et offre s'est accrue ces dernières années. Le ralentissement des sorties du parc social²⁷ réduit mécaniquement le nombre d'attributions (–13 % entre 2019 et 2025), tandis que la production de logements sociaux a ralenti depuis 2015²⁸. Ce resserrement de l'offre se traduit par un net allongement des délais d'attribution et une pression accrue sur les segments les plus demandés du parc, notamment les petits logements structurellement en tension. Le parc social français présente un défaut de ciblage²⁹ par les revenus : si l'accès au logement social est conditionné au respect de plafonds de ressources à l'entrée, les loyers ne dépendent pas directement du revenu du ménage occupant, mais principalement des caractéristiques du logement, notamment son mode de financement et sa localisation. Ce fonctionnement peut conduire à un décalage entre les loyers acquittés et la situation économique des ménages au cours du temps. Le supplément de loyer de solidarité (SLS), appliqué lorsque les revenus du locataire dépassent de 20 % le plafond de ressources du logement social, ne suffit pas à aligner le loyer payé sur la capacité contributive réelle et à optimiser la mobilité interne et externe au sein du parc social, en raison de dérogations géographiques multiples, d'un seuil de déclenchement élevé³⁰, et parce que l'écart entre les loyers du parc social et ceux du parc privé demeure prépondérant : les loyers médians au mètre carré restent deux fois moins élevés dans le parc social (5,90 €/m²) que dans le parc privé (11,30 €/m²)³¹.

(22) Civel E. *et al.* (2026), "The Effect of Phasing Out Energy-Inefficient Dwellings from the Housing Market", *Working paper Climate Economics Chair*.

(23) Fack G. et Chapelle G. (2026), *op. cit.*

(24) Kholodilin K. (2024), "Rent control effects through the lens of empirical research: An almost complete review of the literature", *Journal of Housing Economics*.

(25) Les plafonds de ressources pour bénéficier d'un logement social dépendent de la localisation du bien et de la composition familiale : à titre d'exemple, pour un logement social de type PLS (Prêt Locatif Social), correspondant à la catégorie haute du parc social, les plafonds de ressources du ménage ne doivent pas dépasser 52 303 € pour un couple sans enfant en Île-de-France, 40 630 € dans les autres régions (hors Outre-mer) et 36 567 € dans les Outre-mer.

(26) Correspondant aux logements sociaux PLAI (financés par le Prêt Locatif Aidé d'Intégration), réservés aux locataires aux revenus les plus modestes.

(27) Plusieurs facteurs contribuent à la baisse de la rotation dans le parc social : faible mobilité dans le parc privé, écart important de loyers entre parc social et parc privé (jusqu'à près du double en zone tendue), vieillissement des ménages occupants. Cf. Ancols (2026), « *Quelle est la part du vieillissement des attributaires dans la baisse de la mobilité au sein du parc social ?* » et Ancols (2025), « *Panorama du logement social* ».

(28) D'après les données de l'Ancols (2026) : Le parc a gagné 63 000 logements en 2015, contre 35 000 en 2023. Voir aussi : Ancols (2026), « *Les attributions de logements sociaux – Tableau de bord 2025* ».

(29) Ancols (2024), « *54 % des ménages résidents en France métropolitaine sont éligibles aux logements PLUS* ».

(30) D'après l'Ancols (2021), la part des ménages soumis au supplément de loyer de solidarité (SLS) atteint 2,1 % en 2018, soit 90 000 ménages.

(31) Ancols (2021), « *L'application du supplément de loyer de solidarité dans le parc social* ».

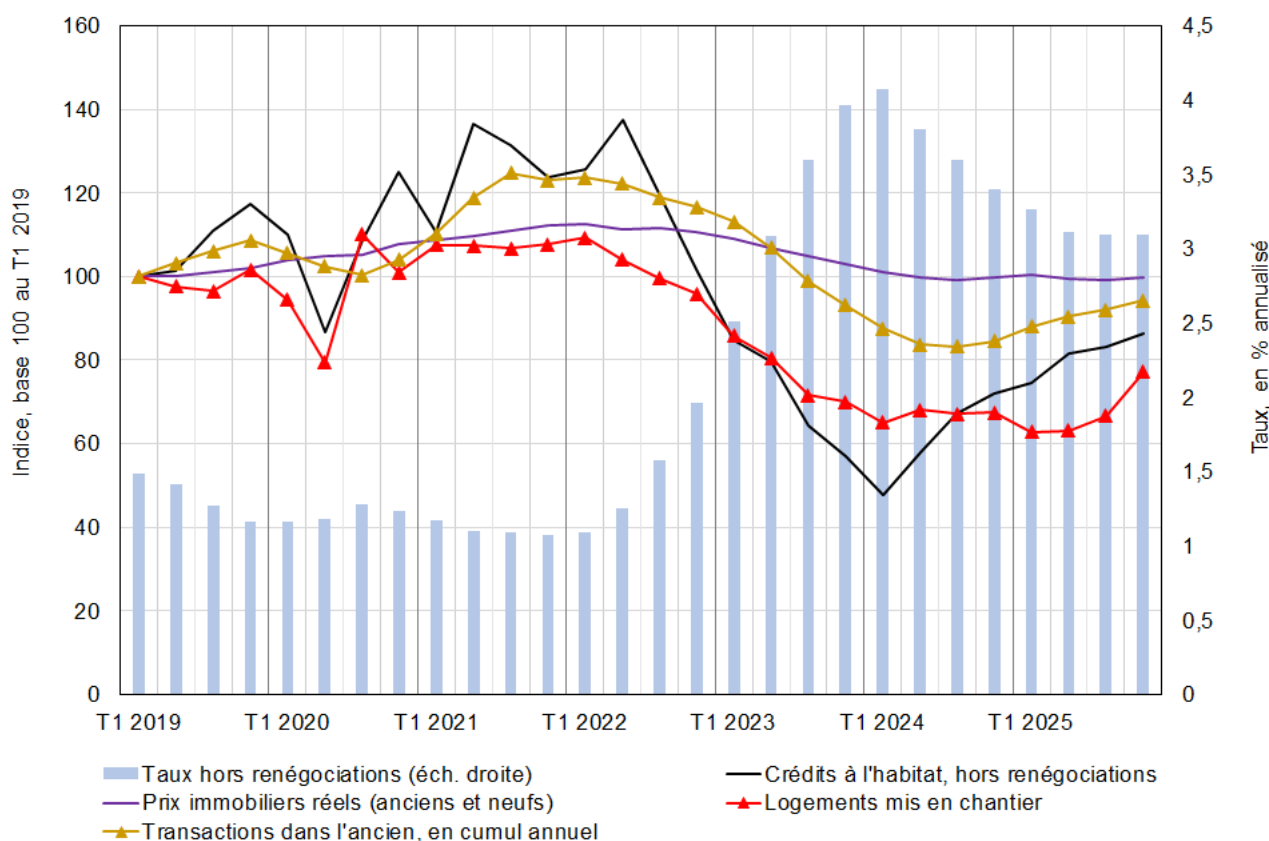
1.3 Le choc macro-financier de 2022 a provoqué des blocages en cascade

Le choc macro-financier de 2022 a mis en lumière et amplifié les fragilités détaillées précédemment. La crise énergétique a conduit à une hausse des taux d'intérêt directs, rapidement répercutée sur les crédits immobiliers, dont les taux ont quadruplé de 2022 à leur pic début 2024 (cf. Graphique 2) – avant de reculer d'environ 20 % pour s'établir en moyenne à 3,1 % fin 2025. Cette hausse des taux a durablement réduit la capacité d'emprunt et d'achat des ménages.

Face à un tel choc de demande négatif, un marché fluide s'ajusterait par les prix. Dans l'immobilier, l'ajustement des prix a été lent et limité, avec une baisse de 5 % entre fin 2022 et fin 2025 (–10 % en

prenant en compte l'inflation). Dans le neuf, l'ajustement s'est opéré davantage par le report ou l'abandon de projets, afin de préserver le modèle économique des promoteurs, confrontés à un coût élevé et rigide du foncier : seuls 260 000 logements ont été mis en chantier en 2024 et en 2025, au plus bas, avant une reprise depuis fin 2025. Dans l'ancien, qui concentre l'essentiel des transactions, celles-ci ont reculé de 23 % entre fin 2021 et fin 2025. Les propriétaires, notamment ceux exposés à une moins-value latente, repoussent leur projet de vente, dans l'espoir d'un retournement conjoncturel. Après une chute brutale de la distribution des crédits immobiliers, suivie d'un léger rebond, le secteur observe depuis début 2026 une relative stabilité des transactions et des crédits³².

Graphique 2 : Évolution des principaux indicateurs conjoncturels du marché du logement (transactions immobilières, logements mis en chantier, prix immobiliers réels) au regard de l'évolution des taux de crédit immobilier, depuis début 2019



Source : Calculs DG Trésor, à partir des données Sitadel (construction neuve), Banque de France (taux et volume des crédits à l'habitat), Insee (prix immobiliers), et du SDES (transactions dans l'ancien).

Note de lecture : Entre le deuxième trimestre 2022 et le premier trimestre 2024, la hausse des taux de crédit immobilier (+2,8 points de pourcentage) s'est traduite par une forte contraction des crédits immobiliers octroyés (–65 %), des transactions dans l'ancien (–30 %) et des mises en chantier (–35 %), mais par une correction plus modérée des prix immobiliers réels (–9 %).

(32) DG Trésor (2026), « Flash mensuel - Financement de l'économie française » : –30 % de production de crédit en cumulé en moyenne annuelle entre fin 2022 et début 2026.

Face à des chocs conjoncturels répétés, le bon fonctionnement du marché immobilier repose sur la fluidité des transactions et des parcours résidentiels, compte tenu de l'interdépendance entre les différents segments du marché. En effet, la contraction des ventes dans le neuf, comme dans l'ancien, freine les mobilités résidentielles et conduit à une allocation

moins efficace des logements. Les difficultés sur un segment de marché peuvent ainsi affecter l'ensemble du marché, en ralentissant les parcours résidentiels : en particulier, de moindres ventes à des primo-accédants empêchent la libération de leurs logements à la location, réduisant la fluidité du marché locatif.

2. Le soutien public en faveur du logement est important sans être suffisamment ciblé pour être pleinement efficace

2.1 Les aides au logement sont à un niveau élevé en comparaison européenne et répondent à des objectifs de politiques publiques variés

En 2025, les aides au logement – majoritairement composées de prestations sociales et d'avantages de taux – représentaient 45,9 Md€, soit l'équivalent de 1,5 % du PIB³³. Après avoir fortement progressé dans les années 2000, les dépenses publiques en faveur du logement ont fait l'objet d'un effort de stabilisation budgétaire à partir de 2012. Le soutien s'est renforcé depuis 2020, jusqu'à dépasser à partir de 2024 leur niveau record de 2011 (43,3 Md€). Par ailleurs, d'après Eurostat, la France dépense quasiment deux fois plus en faveur du logement en part de PIB que la moyenne européenne, avant prise en compte des dépenses fiscales et avantages de taux (cf. Graphique 3).

Ces aides visent à répondre à des objectifs variés. Elles peuvent notamment inciter à un comportement à forte valeur sociale et/ou environnementale (ex. rénover son logement), soutenir certains ménages (ex. ménages précaires face à un loyer élevé), ou corriger une défaillance de marché (ex. primo-accédants aux conditions de revenus ou d'emplois spécifiques conduisant à des difficultés d'accès au crédit immobilier).

Sur la base du Compte satellite du logement³⁴, la DG Trésor a dégagé des grands postes des aides au logement pour l'année 2025 (cf. Graphique de couverture) :

- Les aides personnelles au logement – composées de l'aide personnalisée au logement, l'allocation de logement familiale et l'allocation de logement social

– demeurent le principal poste de dépense (16,4 Md€ en 2025). Elles visent à soutenir les ménages face à leurs dépenses de loyer, et varient selon la zone géographique, le montant de loyer, et les revenus du bénéficiaire : 17 % des ménages bénéficient des aides personnelles au logement en 2025.

- Les aides à la rénovation (10,6 Md€), dont « MaPrimeRénov' », constituent le deuxième poste. Malgré un repli pour l'année 2024³⁵, les dépenses consacrées à la rénovation énergétique se maintiennent à un niveau élevé depuis 2020, traduisant la montée en puissance des objectifs de transition écologique et d'économies d'énergie assignés à la politique du logement. Parallèlement aux aides à la rénovation versées par l'État, la politique de rénovation repose également sur un financement assuré par les certificats d'économies d'énergie (CEE), qui bénéficient au secteur résidentiel à hauteur de plusieurs milliards d'euros par an³⁶.
- Le soutien au logement social (9,9 Md€) couvre les aides à la construction et à la rénovation des logements sociaux. Ces aides n'intègrent pas certaines exonérations de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) dont peuvent bénéficier les bailleurs sociaux et qui peuvent être assimilées économiquement à une dépense ou une moindre recette.
- Les aides à l'investissement locatif privé (2,2 Md€) se stabilisent depuis 2018 (correspondant notamment au coût résiduel du dispositif d'investissement locatif « Pinel » et à la réduction

(33) SDES (2026), « [Rapport du compte du logement 2025](#) ».

(34) SDES (2026), *op. cit.*

(35) Ce recul en 2024 s'explique par les modifications successives des règles d'éligibilité de MaPrimeRénov' visant une plus grande efficacité de la dépense.

(36) Le dispositif des CEE consiste à obliger les fournisseurs d'énergie (carburant, électricité, gaz, fioul, chaleur) à soutenir financièrement des actions d'économies d'énergies. Pour remplir cette obligation, les fournisseurs obligés peuvent verser des primes incitatives pour les particuliers ou bailleurs sociaux souhaitant réaliser des travaux d'économies d'énergie dans leurs logements. Source : SPAFTE 2025. Les financements CEE en 2025 pour les bâtiments (tertiaires et résidentiels) y sont estimés à 4,5 Md€ en 2025.

d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle (LMNP)). Le soutien à l'investissement locatif privé a par ailleurs été renouvelé en loi de finances pour 2026 avec la création du dispositif « Jeanbrun ».

- Le soutien à l'accession à la propriété (1,6 Md€, essentiellement le « prêt à taux zéro » – PTZ) progresse depuis 2021, principalement sous l'effet du net rebond du nombre de prêts accordés, à la faveur de l'élargissement du dispositif PTZ depuis mi-2024³⁷, dans un contexte de taux d'intérêt élevés.
- Enfin, en complément des aides personnelles au logement, il existe un ensemble de prestations sociales ou d'aides fiscales qui visent généralement à soutenir les ménages précaires (hébergement collectif, chèque énergie, exonération de taxe foncière pour certains ménages, etc.).

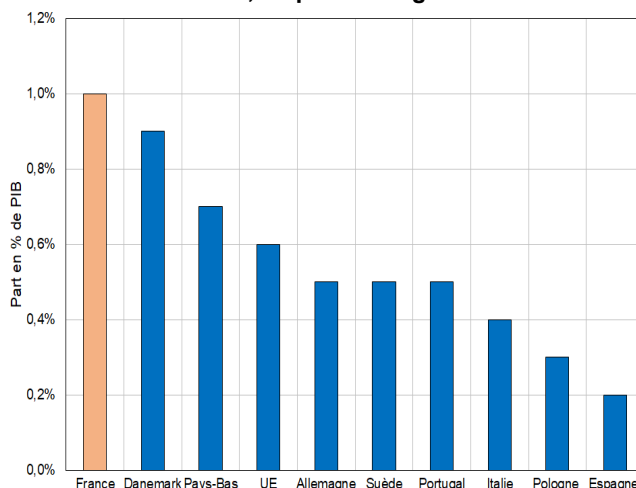
En outre, le secteur du logement social, disposant d'un actif pouvant être amorti sur très longue période, bénéficie d'un financement à des conditions (taux, maturité, etc.) favorables par rapport à celles de marché grâce à la mobilisation de l'épargne réglementée du livret A, du livret de développement durable et solidaire (LDDS) et du livret d'épargne populaire (LEP). Ces bonifications de taux, dont l'ampleur varie selon la valeur ajoutée sociale et environnementale des projets, sont retracées dans le compte satellite du logement.

Les aides publiques bénéficient à tous les segments du marché du logement (cf. Graphique de couverture) : environ 40 % des dépenses au parc social (dont 15 % sont des aides personnelles au logement versées aux locataires), 30 % au parc locatif privé, et 20 % aux propriétaires occupants.

Le secteur du logement contribue, par ailleurs, aux revenus de l'État, essentiellement via les recettes fiscales. Il est toutefois difficile de tirer des conclusions de calculs faisant le solde entre les recettes et les dépenses publiques associées à ce secteur³⁸. D'une

part, une telle analyse est complexe, en raison de la diversité des agents bénéficiant des aides et contribuant aux prélèvements, mais aussi parce que certains prélèvements ne portent pas uniquement sur le seul champ du logement (par exemple, la TVA sur l'énergie pour le chauffage, qui concerne le secteur du logement mais aussi celui de l'énergie). Surtout, la présence d'un secteur public non marchand (et donc non rentable économiquement), tel que l'hôpital ou l'enseignement public, suppose mécaniquement que tous les secteurs marchands contribuent davantage au budget de l'État qu'ils ne reçoivent d'aides financières de sa part. Les choix en matière d'aides au logement doivent être effectués en fonction de leur efficacité à répondre aux objectifs assignés³⁹, et non relativement au niveau global des prélèvements obligatoires portant sur le secteur.

Graphique 3 : Niveau de la dépense publique en faveur du logement en comparaison européenne, hors aides fiscales, en pourcentage du PIB en 2024



Source : Calculs DG Trésor, à partir d'Eurostat (sous-catégories GF0601 "Housing development" et GF 1006 "Housing social protection" de la classification COFOG).

Note de lecture : Les dépenses publiques en faveur du logement ont atteint 1 % du PIB en France, hors aides fiscales et avantage de taux, contre 0,6 % en moyenne dans l'Union européenne. À noter que les aides fiscales représentent en France plus d'un tiers des dépenses publiques totales en faveur du logement – part difficile à estimer pour les autres pays européens.

NB : Les comparaisons internationales des dépenses publiques de logement sont fragiles. Faute de cadre européen harmonisé, le périmètre des données Eurostat varie selon les pays, notamment pour les aides fiscales et les aides personnelles.

(37) +65 % de PTZ émis entre 2024 et 2025 d'après le FGAS (2026).

(38) Conformément au principe de non-affectation des recettes aux dépenses posé par l'article 6 de la LOLF du 1^{er} août 2001, l'ensemble des recettes de l'État assure l'exécution de l'ensemble de ses dépenses : les prélèvements assis sur le logement n'ont pas vocation à financer spécifiquement la politique du logement.

(39) L'efficacité des aides peut être évaluée selon plusieurs métriques : le besoin économique, son effet déclencheur, les effets d'incidence ou de capitalisation, l'existence d'effets de bord positifs, dits « co-bénéfices », etc.

2.2 Un meilleur ciblage de la dépense en faveur du logement est nécessaire pour maximiser ses résultats socio-économiques

Les études empiriques récentes font ressortir un ciblage insuffisant pour plusieurs dispositifs, à la fois sur le public visé, l'efficacité des dispositifs ou les territoires ayant des besoins marqués⁴⁰.

Depuis 2016, les aides personnelles au logement (APL) ont fait l'objet d'un effort de modération budgétaire qui a permis un recentrage partiel de l'aide sur les ménages les plus précaires (1^{er} cinquième de niveau de vie), renforçant l'efficacité du dispositif. Ainsi, en 2024, les APL permettent de réduire le taux d'effort moyen de moins d'un point (−0,8 point) sur l'ensemble des ménages, mais de 7 points pour le quart le plus modeste⁴¹. Toutefois, des études récentes ont souligné que les APL réduisent moins la pauvreté ou les taux d'effort élevés⁴² en France que chez nos voisins européens⁴³. Comparé à nos voisins, la dépense reste d'ailleurs importante (0,55 % du PIB en France, contre 0,37 % en moyenne européenne⁴⁴), bénéficie à une large part des ménages locataires (y compris des locataires les plus aisés⁴⁵) et le dispositif ne prend toujours pas pleinement en compte la spécificité de certains publics, notamment les étudiants, qui peuvent bénéficier des APL tout en étant issus d'une famille aisée.

Les aides à la rénovation ont été progressivement recentrées ces dernières années sur les ménages modestes et les travaux les plus efficaces⁴⁶, tout en maintenant l'ambition de doubler les besoins d'investissements publics et privés en faveur de la rénovation énergétique d'ici 2030⁴⁷. En 2026, la nouvelle révision de la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC 3) et le plan d'électrification annoncé par le Gouvernement ont relevé l'ambition de décarbonation

du chauffage, qui apparaît comme le levier le plus efficace à court-terme pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, tout en contribuant à la lutte contre la précarité énergétique. En revanche, une partie des aides, comme les taux réduits de TVA sur la rénovation non-énergétique, souffrent par construction d'un défaut de ciblage.

Enfin, le soutien public peut être insuffisamment destiné aux territoires où les tensions de logements sont les plus fortes. Ainsi, s'agissant du parc de logement sociaux, les données de l'Agence nationale de contrôle du logement social (Ancols) montrent que le taux d'attribution de logements sociaux (à savoir le ratio entre les attributions et les demandes actives par zones) est quasiment deux fois moins élevé en zone tendue qu'en zone détendue⁴⁸. Ce différentiel, relevé également par la Cour des comptes⁴⁹, témoigne d'un désajustement persistant entre l'offre de logements sociaux et la géographie des besoins.

2.3 Une partie des aides publiques en faveur du logement présentent un caractère inflationniste en raison de la rigidité de l'offre sur le marché

L'effet des aides au logement sur les prix immobiliers et les loyers fait partie des effets de bord les plus débattus dans la littérature économique. Dans un marché, les économistes parlent « d'offre inélastique » lorsque les quantités produites augmentent peu en réaction à une hausse des prix. Dans ce cas, le soutien à la demande face à une offre limitée génère surtout un accroissement des prix, ce qui réduit et peut même annuler l'intérêt du dispositif pour le public visé. Ce risque inflationniste peut aussi exister pour les mesures de soutien financier à l'offre de logements, en renchérissant le foncier – limité en zone tendue.

(40) En outre, la diversité des instruments et des objectifs est susceptible de générer des incitations contradictoires, de diluer la capacité à atteindre tous les objectifs à la fois, et rend leur évaluation plus complexe, comme le rappelle la règle de Tinbergen (règle selon laquelle l'instrument économique est le plus efficace lorsqu'un seul objectif lui est assigné).

(41) Insee (2026), « [Le logement pèse moins sur le budget des ménages en 2024 qu'il y a dix ans, sauf pour les plus modestes](#) », *Insee Première*.

(42) Eurostat considère comme « élevé » un taux d'effort supérieur à 40 % du revenu disponible (*housing cost overburden*).

(43) Bérard G., Trannoy A. (2025), "[Housing Policy Impacts on Poverty and Inequality in Europe](#)", *Review of Income and Wealth* ; Heylen K. (2024), "[The impact of housing subsidies on tenants' housing affordability](#)", European Commission – *Social Situation Monitor*.

(44) Données Eurostat, Sespros tirées de Drees (2025), « [La protection sociale en France et en Europe en 2024](#) », *Panoramas de la Drees*.

(45) En 2023, encore environ 5 % des ménages du dernier cinquième de niveau de vie bénéficiaient des APL (données d'enquête SRCV – EU-SILC).

(46) À titre d'exemple, en 2020, MaPrimeRénov' a remplacé le crédit d'impôt pour la transition économique (CITE) en modulant le montant des aides selon le revenu des ménages. En 2024, MaPrimeRénov' a évolué avec la création d'un parcours dédié aux rénovations d'ampleur, travaux permettant les baisses les plus fortes de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre (GES).

(47) Gouvernement (2025), « [Stratégie pluriannuelle des financements de la transition écologique \(SPAFTE\)](#) », Édition 2025.

(48) En 2024, le taux d'attribution dans les zones tendues (A, Abis, B1 selon le zonage ABC) s'élève à 8 %, contre 14 % en zones détendues.

(49) Cour des comptes (2017), « [Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés](#) ».

Or, environ la moitié des dépenses publiques en faveur du logement subventionnent la demande. Les aides personnelles au logement ont fait l'objet de nombreux travaux : elles solvabilisent la demande locative et sont donc susceptibles d'alimenter une hausse des loyers dans les zones où l'offre est limitée, *a fortiori* lorsque le bailleur dispose d'informations sur le montant des aides. Dans ces conditions, l'allocation logement serait en partie captée par les propriétaires-bailleurs⁵⁰. L'ampleur de cet effet reste débattue, car une partie du surcroît de loyers pourrait correspondre à une amélioration de la qualité des logements⁵¹. Néanmoins, comme le montre l'expérience britannique⁵², une réduction des APL ne se traduirait pas nécessairement par une baisse immédiate des loyers, mais plutôt par un lent ajustement.

Les aides visant à soutenir l'offre locative, notamment lorsqu'elles bénéficient à des bailleurs individuels, se révèlent davantage être un soutien à la demande sur le marché de la propriété, générant une hausse des prix du foncier. Ainsi, plusieurs études montrent que le dispositif Scellier a eu un effet inflationniste significatif sur les prix d'acquisition (de l'ordre de +10 %)⁵³, tout comme le dispositif Pinel⁵⁴. Les dispositifs Scellier et Pinel sont respectivement éteints depuis fin 2012 et fin 2024, en raison de leur coût disproportionné sur les finances publiques par rapport au surplus d'investissement et d'offre locative qu'ils produisaient⁵⁵. Le prêt à taux zéro (PTZ), qui soutient la demande des primo-accédants notamment dans le neuf, apparaît également inflationniste en France⁵⁶ et à l'étranger⁵⁷. Les études suggèrent des effets d'aubaine importants⁵⁸ pour ces dispositifs, qui entraînent un coût

« générationnel » (qui se prolonge après l'extinction des dispositifs) pour les finances publiques.

In fine, l'efficacité du soutien public dépend essentiellement de l'élasticité de l'offre de logements : lorsque le stock de logements s'ajuste lentement, subventionner la demande ou l'offre de logements favorise peu l'accès au logement. Or, cette offre est particulièrement inélastique dans les villes françaises (voir partie 3.1). Une étude récente⁵⁹ l'estime à 0,5 en moyenne dans les aires urbaines françaises : lorsque les prix augmentent d'1 %, les constructions de logements ne progressent que de 0,5 %. Aux États-Unis, l'élasticité pourrait être trois fois plus importante. Environ deux tiers des écarts d'élasticité entre villes françaises proviendraient des règles d'urbanisme gérées par les collectivités locales (le tiers restant correspondant à des contraintes géographiques). En l'absence de contraintes réglementaires, l'élasticité de l'offre des grandes métropoles françaises doublerait (Paris, Lille, Nantes, Toulon), voire triplerait (Douai-Lens, Bordeaux, Toulouse). Certaines réglementations d'urbanisme, comme l'obligation de recours à un architecte pour certains types de logements, peuvent également augmenter les coûts de construction et ainsi freiner les projets de construction ou d'agrandissement pour certains types de logements⁶⁰. Les réglementations d'urbanisme poursuivent néanmoins des objectifs légitimes (e.g. préservation du patrimoine et des paysages, prévention des risques naturels, limitation de l'artificialisation des sols, cohérence entre urbanisation et équipements publics), qui justifient leur maintien dès lors qu'elles demeurent proportionnées à ces finalités.

(50) Grislain-Letrémy C. et Trevien C. (2022), « L'impact à long terme des aides au logement sur le secteur locatif : l'exemple français », *Working paper Banque de France*.

(51) Friggit J. (2025), « L'effet inflationniste des aides personnelles au logement demeure à évaluer », *rapport IGEDD* ; Grislain-Letrémy C. et Trevien C. (2022), *op. cit.* Par ailleurs, sur le segment des petits logements, l'offre est plus élastique – il est relativement facile de transformer un grand appartement en studios – et l'effet inflationniste y apparaît moindre.

(52) Brewer M. *et al.* (2019), "The curious incidence of rent subsidies: Evidence of heterogeneity from administrative data", *Journal of Urban economics*.

(53) Bono P.-H. et Trannoy A. (2019), "The Impact of the 'Scellier' Income Tax Relief on Building Land Prices in France", Insee, *Économie et Statistique*, n° 507-508.

(54) Daly I. (2023), "Do Place-Based Tax Incentives Expand Housing Supply? Evidence from France" ; IGF-CGEDD (2019), « Évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel ».

(55) Cour des Comptes (2024), « L'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel ».

(56) Beaubrun-Diant K. et Maury T.-P. (2015), « Quels sont les effets du prêt à taux zéro sur les prix du foncier ? ».

(57) Krolage C. (2023), "The effect of real estate purchase subsidies on property prices", *International Tax Public Finance*.

(58) Cour des comptes (2024), « L'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel » ; IGF-CGEDD (2019), « Évaluation du prêt à taux zéro (PTZ) ».

(59) Chapelle G. *et al.* (2023), "Land-use regulation and housing supply elasticity: evidence from France", *THEMA Working paper*.

(60) Lévy A. (2024), "Regulating housing quality: evidence from France", UC Berkeley Haas School of Business.

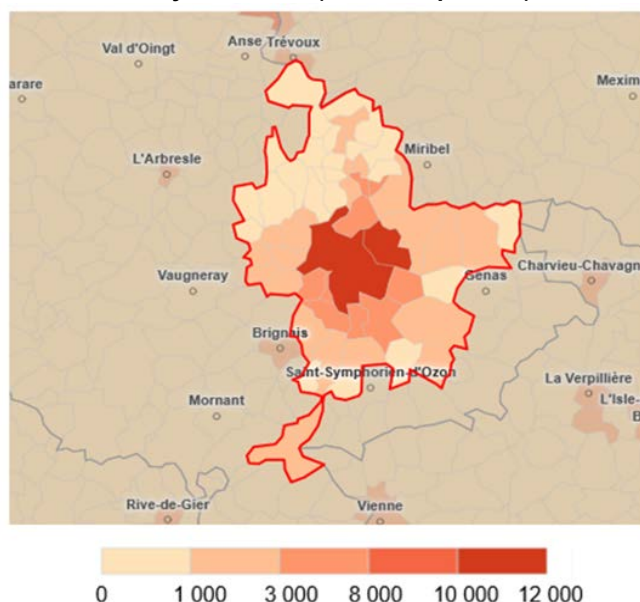
3. À moyen terme, bien accompagner la métropolisation peut passer par des règles foncières adaptées et une politique fiscale rationalisée

3.1 La densification urbaine des grandes métropoles peut permettre de déverrouiller l'offre de logements dans les pôles attractifs

Face à l'amplification anticipée de la métropolisation⁶¹, l'offre de logements peut continuer de croître par la densification du territoire, à rebours du phénomène de périurbanisation⁶² observé jusqu'à présent et porteur de nombreuses externalités négatives. Par exemple, si Paris intra-muros est déjà exceptionnellement dense (21 000 hab./km²) et a une stratégie de densification ciblée (surélévation, transformation de locaux en logements), la densité est plus limitée dans la plupart des communes de la région parisienne⁶³. De même, dans les autres métropoles du territoire national, la densité chute également rapidement dès que l'on s'éloigne de la commune centre (cf. Graphique 4).

Pour favoriser la densification, un premier levier consiste à assouplir ou lever les freins normatifs, comme certaines règles issues des plans locaux d'urbanisme⁶⁴, de normes nationales (par exemple, la protection des bâtiments historiques s'applique à environ un tiers des logements en France), ou des règles de droit privé dans les lotissements (cahiers des charges, règles de copropriété, etc). Face à cet enjeu, la loi Daubié de juin 2025⁶⁵ a facilité la transformation de bureaux en logements, et la loi Huwart de novembre 2025⁶⁶ a simplifié les procédures d'urbanisme notamment via un permis d'aménager multi-sites, et en facilitant la surélévation des immeubles résidentiels. Le projet de loi visant la relance et la décentralisation du logement, adopté par le Sénat en juillet 2026⁶⁷, propose par ailleurs la création de nouvelles exemptions à la demande des communes justifiant d'un besoin avéré de logements.

Graphique 4 : Densité de population dans la métropole de Lyon en 2021 (habitants par km²)



Source : Insee, via l'Observatoire des territoires.

Note de lecture : Limites de la métropole de Lyon détournées en rouge. La densité dans la commune de Lyon (en rouge au centre) est de 10 900 hab./km² contre moins de 1 000 ha./km² à Chassieu (est de Lyon).

Un autre levier pour répondre aux besoins existants autrement que par l'étalement urbain consiste à mobiliser le parc existant, en particulier les trois millions de logements vacants en France. L'analyse géographique révèle qu'environ 15 % des nouvelles constructions ont lieu alors que l'on recensait dans la même commune une progression au moins équivalente du nombre de logements vacants depuis plus de deux ans. Ce vivier non négligeable pourrait être davantage mobilisé pour répondre aux besoins en logements plus nombreux dans les territoires dynamiques y compris par une fiscalité dédiée⁶⁸. Certains logements vacants

(61) Gaussier N. *et al.* (2003), "Metropolitanization and territorial scales", *Cities* ; SDES (2025), « Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050 », *Collection Études*.

(62) La périurbanisation – l'extension de surfaces en périphérie des agglomérations urbaines – se poursuit au détriment du développement des pôles urbains denses et intermédiaires : Khamallah A. *et al.* (2025), « Moins de déménagements en dix ans, mais l'Ouest et le périurbain toujours plus attractifs », *Insee Première*, n° 2073.

(63) Par exemple : densité de 16 000 hab./km² à Issy-les-Moulineaux, à 5 min de Paris en métro, mais de 1 900 hab./km² à Boissy-Saint-Léger, à 30 min de Paris en RER.

(64) Notamment les hauteurs maximales limitées, règles de retrait ou de bande d'accès, règles de création de places de stationnement : Cheshire P. *et al.* (2018), "Empty homes, longer commutes: the unintended consequences of more restrictive local planning", *Journal of Public Economics* ; Chapelle G. *et al.* (2025), "Mayors strike back: Evidence from upzoning in France", *Working paper*.

(65) LOI n° 2025-541 du 16 juin 2025 visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements dite loi « Daubié ».

(66) LOI n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement dite loi « Huwart ».

(67) Projet de loi visant la relance et la décentralisation du logement.

(68) La taxe annuelle sur les logements vacants (TLV), obligatoire en zone tendue, et la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), à la main des communes en zone détendue, seront fusionnées à partir de 2027.

étant de mauvaise qualité, leur mobilisation nécessitera également des efforts importants de réhabilitation et de rénovation des logements.

3.2 Dans la littérature économique, une fiscalité assise sur la détention des logements, plutôt que sur leur acquisition, est considérée comme plus favorable à la fluidité et à la résilience du marché du logement

La fiscalité du logement génère un rendement important (103 Md€ en 2025⁶⁹)⁷⁰, mais le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a souligné en 2023⁷¹ l'amélioration possible de la cohérence de certaines de ses assiettes, notamment entre transaction et détention.

La fiscalité du logement inclut les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) (13,6 Md€ en 2025) qui, malgré une bonne acceptabilité, limitent la mobilité des ménages⁷². Or, une bonne mobilité résidentielle est importante pour faciliter l'installation des ménages dans les territoires les plus adaptés à leur situation, notamment pour améliorer l'appariement sur le marché du travail ou limiter les besoins de transport. À l'inverse, selon la littérature académique, les assiettes fiscales fondées sur la détention ne contrarient pas l'ajustement du marché, et génèrent en outre des recettes moins procycliques que des droits de mutation, qui chutent lorsque le volume de transactions se contracte.

La taxe foncière est souvent analysée comme un instrument approprié de mise en contribution de la rente foncière, laquelle découle principalement de la rareté du foncier et du développement des services urbains, davantage que de l'amélioration des logements. En France, la forte hausse des prix immobiliers dans les années 1990 et 2000 s'est avant tout traduite dans les grandes villes et les zones touristiques : 1,5 % du territoire national concentrerait 85 % de la valeur immobilière, et 10 % des ménages possèderaient 44 % de la valeur totale⁷³.

Néanmoins, à un niveau agrégé, les recettes de taxe foncière rapportées au prix des logements ont diminué de plus d'un quart entre 1996 et 2024. Ceci est dû principalement à l'absence de mise à jour des valeurs locatives cadastrales par rapport aux évolutions du marché (prix ou loyers) depuis les années 1970. La taxe foncière s'éloigne ainsi de la valeur qu'elle est censée taxer et perd à la fois en rendement structurel, en équité et en lisibilité. Pour améliorer l'efficacité économique de la fiscalité immobilière, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)⁷⁴ propose ainsi une bascule progressive de la fiscalité des DMTO vers la taxe foncière, afin de renforcer la fluidité du marché du logement et ainsi faciliter les mobilités résidentielles et professionnelles.

(69) Dont voici les grands types d'imposition d'après le Compte du logement : prélèvements sur les producteurs de service de logement (taxe foncière, imposition des revenus immobiliers, etc.) (45 %), l'occupation du logement (TVA énergie, taxe d'habitation sur les résidences secondaires) (27 %), les mutations (dont DMTO) (15 %), et l'investissement en logement (TVA sur les logements neufs, TVA sur les dépenses d'amélioration, etc.) (13 %).

(70) Insee (2026), *op. cit.* : La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, supprimée par étapes entre 2018 et 2023, explique à elle seule 1,4 point sur 1,9 point de baisse du taux d'effort brut pour le logement entre 2014 et 2024.

(71) Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) (2023), « Pour une fiscalité du logement plus cohérente ».

(72) OCDE (2021), « Pierre par pierre : Bâtir de meilleures politiques du logement ».

(73) André M. et Meslin O. (2025), « Le bonheur est dans les prix : Estimation du patrimoine immobilier brut des ménages sur données administratives exhaustives », *Document de travail Insee* ; Chapelle G., Trannoy A., Wasmer E. (2022), « L'explosion de la valeur des terrains en France est-elle uniforme ? Une analyse en Île-de-France », *LIEPP Policy brief*.

(74) Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) (2025), *op. cit.*

Éditeur :

Ministère de l'Économie,
des Finances et de la
Souveraineté industrielle,
énergétique et numérique

Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Dorothee Rouzet
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus

Septembre 2026

N° 404 Marché du travail : quelles marges pour retrouver le chemin du plein emploi ?

Nicolas Baaklini, Tu Duyen Nguyen

N° 403 Finances publiques : une situation dégradée, un redressement nécessaire

Sous-direction des finances publiques

N° 402 Concurrence sur le marché à l'export américain après les droits de douane

Camille Mémain, Clovis Kerdrain

N° 401 Changement climatique, transition bas-carbone et croissance potentielle

Marie Cervoni, Chloé Derouen, Romain Grept

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Tresor-Eco>



Direction générale du Trésor



@DGTresor

Pour s'abonner à *Trésor-Éco* : bit.ly/Trésor-Eco

Pour toute demande presse, merci de vous adresser à presse@dgtresor.gouv.fr (01 44 87 73 24)

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle, énergétique et numérique.