Refonder la politique de l'habitat pour résorber la crise du logement

TRAVAUX PUBLIÉE LE 12/07/2025

Saisine liée : L'HABITAT ET LE LOGEMENT FACE AUX DÉFIS SOCIAUX, TERRITORIAUX ET ÉCOLOGIQUES

Avis adopté "L'habitat et le logement face aux défis sociaux, territoriaux et écologiques"

Déjà installée depuis plusieurs années en France, la crise du logement s'amplifie et s'accélère. Les difficultés rencontrées par les Françaises et Français pour accéder à un logement décent se renforcent d'année en année. Face à l'ampleur de cette crise, le CESE a adopté son avis « *L'habitat et le logement face aux défis sociaux, territoriaux et environnementaux* ».

Un texte qui revient sur la crise du logement en France et qui propose 22 préconisations afin d'apporter des réponses territorialisées et adaptées aux enjeux de demain.

L'avis a été adopté en séance plénière le mardi 8 juillet 2025 avec 123 voix pour et 2 abstentions.

Lire l'avis

Découvrir l'essentiel de l'avis

Une crise du logement bien installée...

En France, le logement est un droit. Il est une condition indispensable pour obtenir un emploi, exercer une activité, construire des projets, être autonome ou fonder une famille. Pourtant, la crise du logement, déjà présente depuis plusieurs décennies, s'amplifie et s'accélère ces dernières années.

Les difficultés pour se loger sont multiples :

> ***Le mal-logement*** *(mauvaises conditions d'habitat, difficulté pour accéder au logement…) n'a jamais été aussi élevé que ces dernières en France. D'après un rapport du Sénat, plus de 4 millions de personnes sont mal-logées en France.*

? **Mal-logement ?** Pour la Fondation pour le logement des défavorisés, le mal-logement renvoie à cinq dimensions essentielles : l'absence de domicile personnel, les mauvaises conditions d'habitat, les difficultés pour accéder à un logement, pour s'y maintenir, et enfin les blocages de la mobilité résidentielle

> ***Le manque de logements*** *: alors que la demande de logements sociaux a doublé ces vingt dernières années, l'offre n'étant plus suffisante pour répondre aux besoins. Dans le même temps la construction de logements neufs est à son niveau le plus bas depuis les années 1990, compliquant l'accès à un logement.*

La charge financière *: l'inflation qui découle du contexte national comme international impacte le pouvoir d'achat des Françaises et Français. Les dépenses liées au logement pèsent sur le portefeuille des ménages, réduisant le pouvoir d'achat des familles et limitant la possibilité d'accéder à la propriété. La part des dépenses liées au logement pour un ménage représente 27,3% du budget des ménages, faisant du logement le premier poste de dépenses.*

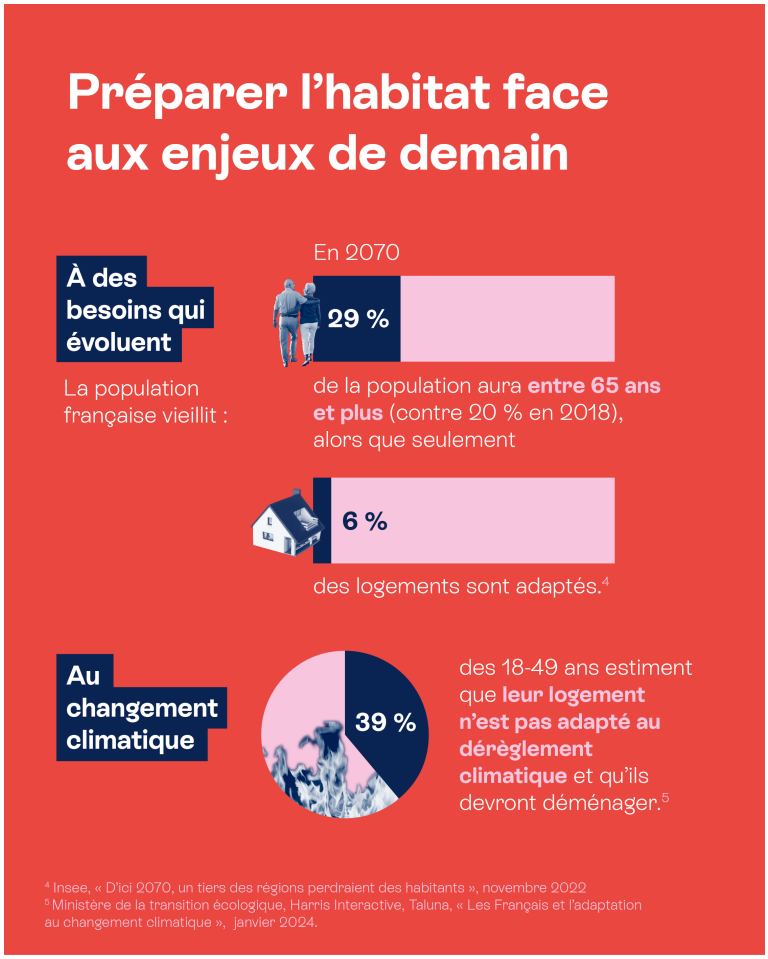


... et qui peut s'amplifier encore

Au-delà de la crise actuelle, de nombreux défis restent à anticiper et à préparer :

Les évolutions sociodémographiques *- comme le vieillissement de la population, les nouvelles structures familiales, la métropolisation ou la désertification des territoires - entrainent de nouvelles problématiques et de nouveaux besoins, comme le confort d'été, l'adaptation à la dépendance ou de la taille des logements… Une population vieillissante nécessite d'avoir des logements adaptés à leurs besoins, or en France, si on estime qu'en 2070, 29 % de la population aura plus de 70 ans, seulement 6 % des logements seront adaptés.*

La crise climatique *: les effets du changement climatiques s'accentuent chaque année, les logements devenant moins adaptés aux conditions climatiques. Canicule, intempéries violentes, inondations, sont autant de conséquences de la crise environnementale qui impacte les logements et qui contribue à créer des nouveaux besoins, la majorité des logements n'étant pas adaptée aux nouveaux défis écologiques. Par exemple, 1 Français sur 3 vit dans une bouilloire thermique (Fondation pour le logement des défavorisés, 2025).*



Comment résorber la crise du logement et préparer l'avenir ?

Les réponses à apporter à cette crise de logement sont autant à trouver pour combler les besoins quantitatifs que de mixité sociale, d'équilibre territorial, de qualité de vie, d'accès à la nature… **Elles doivent à la fois être nationales et locales, faire appel à tous les types de logements - sociaux, locatifs privés, collectifs et individuels, accès à la propriété – et doivent mettre l'accent sur la valorisation du bâti existant pour limiter la consommation de foncier et les impacts environnementaux du secteur. De plus, les évolutions de la société, difficilement quantifiables à l'heure actuelle, révèlent un besoin de prospective afin de préparer au mieux l'avenir.**

C'est tout l'objet de l'avis adopté par le CESE et rapporté au nom de la commission Territoires, agriculture et alimentation présidée par Henri Biès-Péré (groupe Agriculture) par Marie-Noëlle Lienemann (groupe de la Coopération), et Maud Lelièvre (groupe Environnement et Nature). Celui-ci propose plusieurs pistes de solutions :

1. Mettre en place un nouveau cadre législatif s'appuyant sur une meilleure connaissance des besoins

Le CESE préconise d'**adopter une loi d'orientation pour le logement afin d'établir un cadre clair et structurant à l'échelle nationale**. Cette loi serait complétée par une programmation quinquennale territorialisée, qui prendrait en compte les besoins spécifiques des différentes régions.

Un volet particulier serait consacré à l'**habitat en milieu rural**, un sujet souvent négligé mais essentiel pour un aménagement équilibré des territoires. Par ailleurs, cette programmation viserait à proposer des solutions de logement qui soient adaptables, abordables et accessibles à tous, afin de répondre aux réalités diverses des populations.

2. Accroître l’offre de logements, neufs et réhabilités, à prix abordables

Le CESE préconise de fixer un objectif ambitieux de 750 000 logements sociaux sur cinq ans, dont au moins 40 % de très sociaux, en supprimant la RLS (Réduction du loyer de solidarité), en baissant la TVA à 5,5% (comme pour tout bien de première nécessité) et en reconstituant le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) pour faciliter leur financement.

Parallèlement, il est essentiel de relancer l’accession sociale à la propriété via une prime dédiée, le renforcement du Bail Réel Solidaire (BRS), l’adaptation des SCIAPP (sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété) et l’élargissement du Prêt à Taux Zéro (PTZ). Afin d’encourager l’offre locative privée, un statut fiscal incitatif doit être créé pour les bailleurs, tout en renforçant la lutte contre les logements indignes et en majorant la taxe sur les logements vacants.

Par ailleurs, le CESE recommande de **faciliter la transformation du bâti existant** — logements vacants, bureaux, commerces — en logements, grâce à un cadre fiscal et réglementaire adapté. Il propose également la mise en place d’un **dispositif spécifique de financement « habitat rural »** pour soutenir les petites opérations de logements sociaux en zones rurales.

Enfin, la **création de comités locaux « habitat »** permettra d’anticiper les besoins liés aux nouvelles implantations économiques, tandis qu’une contribution des employeurs publics à l’effort de construction, calquée sur le 1 % logement du privé, viendra renforcer cet engagement territorial.

3. Réguler les prix pour stopper l’écart croissant entre le coût du logement et le revenu des ménages

Le CESE recommande d’**étendre l’encadrement des loyers à l’ensemble des villes de plus de 50 000 habitants situés en zone tendue**, sauf opposition justifiée, afin de mieux protéger les locataires et maîtriser la hausse des loyers.

Par ailleurs, il préconise de **réguler le prix du foncier par un encadrement strict** ou par une taxation progressive des plus-values, en particulier dans les zones proches des nouvelles infrastructures, pour limiter la spéculation et favoriser un accès plus équitable au foncier

4. Mettre en place une véritable stratégie foncière en faveur de l’habitat

Le CESE recommande d’obliger les collectivités à consacrer une part des **droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** à la constitution de réserves foncières, afin de sécuriser des terrains pour la construction future de logements.

Par ailleurs, il propose de **renforcer le fonds friche dédié à l’habitat**, en imposant que 30 % au moins des surfaces réhabilitées soient destinées à du logement social, favorisant ainsi la transformation de friches en solutions d’habitat abordable et durable

5. Repenser l’aménagement du territoire et assurer la mixité sociale et fonctionnelle

Le CESE préconise d’**appliquer de manière plus systématique les arrêtés de carence prévus par la loi SRU**, en exigeant que toute absence de sanction fasse l’objet d’une justification claire.

Par ailleurs, il recommande d’**achever le programme national de rénovation urbaine (PNRU)** en cours, avant de lancer un nouveau programme centré sur la qualité architecturale, la renaturation des espaces et la promotion de la mixité sociale, afin de renforcer la cohésion et le cadre de vie dans les quartiers concernés.

6. Favoriser la qualité de l’habitat et répondre aux défis environnementaux, climatiques et sociaux

Face aux phénomènes de changement climatique et notamment dans une perspective d’adaptation aux fortes chaleurs, le CESE appelle à **rendre obligatoire la prise en compte du confort thermique d’été** dans tous les projets de rénovation, et développer les restructurations pour anticiper l’inhabitabilité des logements en acceptant et en finançant les pertes de superficie induites.

Le CESE appelle à **intégrer pleinement l’adaptation climatique dans les politiques de logement**, pour anticiper les risques liés aux phénomènes extrêmes comme les vagues de chaleur. Il propose la création d’une mission « Habitat Catastrophes » dédiée pour identifier les mesures à prendre sur le long terme face à la crise climatique, en s’appuyant sur les plans territoriaux existants.

Lire l'avis

Découvrir l'essentiel de l'avis

Les rapporteures

Marie-Noëlle Lienemann (groupe de la Coopération), est une ancienne parlementaire, ancienne ministre déléguée au Logement et au Cadre de vie (1992-1993) et secrétaire d’État au Logement (2001-2002). Elle représente au CESE la fédération nationale des Coop'HLM.

Maud Lelièvre (groupe Environnement et Nature) est avocate, élue local, présidente de l'IUCN, déléguée générale de l'association les Eco-maires et rapporteure de la mission « Paris à 50° ». Elle représente au CESE la Ligue protectrice des oiseaux (LPO).

© - copyright CESE - Novembre 2026