cese
Conseil économique social et environnemental

AVIS

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté — Égalité — Fraternité

L'*habitat* et le *logement* face aux défis sociaux, territoriaux et écologiques

RAPPORTEURES
Marie-Noëlle Lienemann et Maud Lelièvre

JUILLET 2025

AVIS *5*

Introduction **6**

Relevé des préconisations **9**

Chapitre 1 Une crise structurelle et conjoncturelle du logement *15*

I - LE LOGEMENT, UN POSTE DE DEPENSES CROISSANT DANS LE BUDGET DES MENAGES **16**

A - Une dépense structurellement dominante dans le budget des ménages **16**

B - Différents facteurs pour expliquer l'augmentation du prix du logement, dont celle du foncier **21**

II - DES DEMANDES EN LOGEMENT INSATISFAITES QUI AUGMENTENT MAIS SONT DIFFICILES A EVALUER AVEC PRECISION **23**

A - Une production de logements insuffisante au regard des besoins **23**

1. Le parc français des logements et son évolution 23
2. Une baisse des engagements de l'État 27
3. Une production de logements insuffisamment orientée vers les besoins prioritaires 31
4. Une chute brutale et récente de la production de logements et de l'activité immobilière 32

B - Des demandes non satisfaites croissantes de logements abordables, en particulier pour le locatif social, dans tous les territoires **36**

C - Le mal logement perdure voire s'amplifie **37**

D - Des inadéquations qualitatives entre offres et demandes **40**

E - Des besoins spécifiques à certains publics insuffisamment pris en compte **42**

F - Des inégalités territoriales de différentes natures **46**

1. De fortes disparités dans les dynamiques économiques territoriales 46
2. Une fragilisation accrue des territoires ruraux 48
3. Des difficultés d'accès au logement exacerbées en zones tendues 49
4. Des locations touristiques qui aggravent les tensions immobilières 52
5. Des logements vacants inégalement répartis sur le territoire 53
6. Des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans une situation alarmante 57

G - Des divergences dans l'estimation de l'offre et des besoins **61**

H - Des parcours résidentiels de plus en plus difficiles **64**

Chapitre 2 Des dynamiques territoriales et sociétales, déjà en œuvre, et de nouvelles attentes en termes d'habitat *66*

I - DES EVOLUTIONS DES MODES DE TRAVAIL AVEC DES IMPACTS SUR L'HABITAT DANS LES TERRITOIRES 66

II - DES EVOLUTIONS SOCIODEMOGRAPHIQUES QUI S'AFFIRMENT 68

A - Un modèle familial qui change 68
B - Une population de plus en plus vieillissante 70

III - DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX CROISSANTS 72

A - Les impacts du changement climatique 72
B - Une artificialisation croissante des sols 78
C - Des besoins insatisfaits d'accès à la nature en milieu urbain 81

IV - DES EVOLUTIONS DES ASPIRATIONS ET DES MODES DE VIE . 82

Chapitre 3 Les préconisations 86

I - METTRE EN PLACE UN NOUVEAU CADRE LEGISLATIF S'APPUYANT SUR UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DES BESOINS 86

II - ACCROITRE L'OFFRE DE LOGEMENTS, NEUFS ET REHABILITES, A PRIX ABORDABLES 92

A - Relancer la production de logements locatifs sociaux 92
B - Faciliter l'accession sociale à la propriété 95
C - Encourager l'investissement locatif privé 97
D - Favoriser la production de nouveaux logements dans le bâti existant 99
E - Répondre à des enjeux territoriaux particuliers 103

III - REGULER LES PRIX POUR STOPPER L'ECART CROISSANT ENTRE LE COUT DU LOGEMENT ET LE REVENU DES MENAGES . 106

IV - METTRE EN PLACE UNE VERITABLE STRATEGIE FONCIERE EN FAVEUR DE L'HABITAT 109

V - REPENSER L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET ASSURER LA MIXITE SOCIALE ET FONCTIONNELLE 113

VI - FAVORISER LA QUALITE DE L'HABITAT ET REPONDRE AUX DEFIS ENVIRONNEMENTAUX, CLIMATIQUES ET SOCIAUX 117

ANNEXES 131

N°1 Composition de la commission permanente Territoires, agriculture et alimentation à la date du vote 132
N°2 Remerciements 133
N°3 Liste des auditionnés 134

N°4 Liste des entretiens....136
N°5 Bibliographie....138
N°6 Table des sigles....139
N°7 Contributions....140

Sommaire Page Impaire

Avis

Présenté au nom de la commission permanente Territoires, agriculture et alimentation

L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte. **voix et** Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte. **abstentions**

L'HABITAT ET LE LOGEMENT FACE AUX DEFIS SOCIAUX, TERRITORIAUX ET ECOLOGIQUES

Marie-Noëlle LIENEMANN et Maud LELIEVRE

Introduction

Le droit au logement est inscrit dans différents textes nationaux et internationaux comme le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations unies[1]. En France, la loi du 31 mai 1990 dite loi Besson 1, dont c'est l'objet principal, affirme notamment que « *garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* ». Ensuite, en 2007, le droit au logement opposable (DALO) a été inscrit dans les textes[2]. Le logement est en effet une condition indispensable pour obtenir un emploi, exercer une activité, construire des projets, être autonome ou encore fonder une famille. Assurer à chacun l'accès à un logement décent constitue une condition essentielle au respect de la dignité humaine.

Pour autant, dans notre pays, est constatée une crise du logement inédite par son ampleur et son accélération. En effet, le nombre de personnes sans domicile ou qui souhaitent déménager compte tenu de leur mal-logement atteint un niveau dramatique comme en témoigne l'augmentation constante des demandes non satisfaites, en particulier pour les logements sociaux. Plus largement, le logement et les dépenses afférentes (chauffage, électricité, eau…) sont devenus le premier poste dans le budget des ménages puisqu'il avoisine 25%. La hausse de la dépense logement, constatée depuis les années 1980, n'est donc pas un phénomène nouveau ; elle touche la très grande majorité des foyers mais davantage encore les plus modestes subissant le plus fort taux de dépenses contraintes.

Les demandes de changement de logement peuvent être motivées par différentes raisons, certaines pouvant être directement liées au logement occupé actuellement. Cela peut tenir à son état (vétusté, isolation thermique ou phonique…), à sa taille au regard de l'évolution de la composition du ménage (naissances, séparation, départ des enfants…) à son prix pour des locataires confrontés à la hausse des loyers et des charges, ou encore à son accessibilité (occupants vieillissants ou en situation de handicap qui s'aggrave…).

Cependant, d'autres facteurs relatifs à l'habitat au sens large, c'est-à-dire à l'environnement du logement, peuvent également être déterminants. Il peut par exemple s'agir de l'éloignement des services publics et privés (écoles, crèches, services à la personne, commerces, transports, santé, vie culturelle et sociale) encore plus marqué en milieu rural et dans les quartiers prioritaires de la politique de

[1] *Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants…*

[2] Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

la ville, du manque de mixité sociale, de nuisances de tous ordres ou de la difficulté d'accéder à la nature lorsqu'on vit en milieu urbain.

L'accélération et l'intensification des évolutions sociodémographiques, des effets du changement climatique et de la perte de biodiversité ont fait émerger depuis quelques décennies des besoins nouveaux en termes d'habitat ; ils vont se renforcer dans l'avenir. Or, ces dimensions qualitatives et territoriales du logement, mal identifiées, ne sauraient être traduites par de simples chiffrages en nombre de logements ou en m2 à construire. Les solutions à mettre en place face à la crise du logement ne peuvent plus se penser de façon déconnectée des contextes territoriaux et des évolutions environnementales, climatiques, sociales et démographiques.

Dans son avis, le CESE, sur la base de l'analyse des problématiques qui viennent d'être évoquées, s'attache à définir les conditions pour que chacune et chacun puisse accéder à un habitat répondant à ses besoins. Dans ce cadre les préconisations de notre assemblée visent à proposer des solutions pour produire les logements nécessaires à prix accessibles et offrant la qualité de vie attendue, tout en veillant à répondre aux défis actuels et à venir. Un regard particulier est porté sur la situation des territoires ultramarins qui font l'objet d'une contribution annexée, élaborée par la délégation dédiée de notre assemblée.

Cet avis s'inscrit dans la continuité des travaux menés par le CESE sur les questions d'habitat et de logement en France, en s'appuyant notamment sur ceux consacrés au logement des travailleurs saisonniers[3] et à la place de la nature en milieu urbain[4]. Bien que l'objectif du Zéro Artificialisation Nette (ZAN) soit présenté dans le présent avis, ce dernier ne constitue pas une analyse spécifique de cette politique publique. En effet, les enjeux fonciers et ceux liés à l'artificialisation des sols, indéniablement liés à ceux du logement et de l'habitat, ont déjà fait l'objet d'un avis dédié du CESE[5]. Néanmoins, il convient de rappeler que les recommandations formulées ici, notamment en matière de production de logements, s'inscrivent dans le respect des documents d'urbanisme en vigueur et, à ce titre, doivent être compatibles avec les orientations du ZAN, dès lors que celles-ci sont effectivement traduites dans les documents de planification et d'aménagement (SRADDET, SCOT, PLU et PLUI). Enfin, cet avis n'aborde pas certaines problématiques spécifiques du logement relevant de dispositifs particuliers. Il en va ainsi des solutions d'hébergement d'urgence pour les personnes sans-abri, des modalités d'accueil des demandeurs d'asile, ou encore de l'habitat pénitentiaire. De même, les plans de relogement liés à la gestion de crises exceptionnelles, par exemple lors de catastrophes

[3] L'avis *Se loger dans les territoires pour exercer une activité saisonnière,* mai 2024.

[4] L'avis *La nature en ville : comment accélérer la dynamique ?* juillet 2018

[5] *Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière?* janvier 2023

technologiques tels que les Plans particuliers d'intervention (PPI), mis en œuvre notamment autour des sites classés Seveso lors d'incidents industriels majeurs, ne sont pas traités ici. Plus globalement, l'avis ne traite pas la question relative à l'accès individuel au logement et aux aides mises en œuvre dans ce cadre (APL…) et se situe au niveau collectif.

Relevé des préconisations

Préconisation 1

Adopter une loi d'orientation pour le logement, suivie d'une loi de programmation quinquennale territorialisée s'appuyant sur la connaissance précise des besoins quantitatifs et qualitatifs, et de l'évaluation des moyens financiers nécessaires, grâce aux observatoires locaux et au suivi des délibérations des collectivités territoriales prenant en compte les attentes de la population. Cette loi d'orientation devra prendre en compte les enjeux de construction, de rénovation, de conversion et de remise en usage de logements, ainsi que la diversité des territoires et des publics notamment en :

- Intégrant un plan « habitat-ruralité » à décliner dans des feuilles de route pluriannuelles contractualisées établies entre l'État et les collectivités, avec un comité de pilotage État/ Conseil départemental/ANAH /Bailleurs sociaux. Ces derniers devront inscrire ce volet dans les Conventions d'utilité sociale (CUS) ;

- Proposant des solutions de logement adaptables, abordables et accessibles pour tous, tenant compte du vieillissement de la population, des diverses difficultés rencontrées par les jeunes, des situations de handicap ou de pauvreté, de la précarité et de la saisonnalité de certains contrats de travail. Le dispositif MaPrimAdapt pourrait ainsi être abondé et élargi à l'ensemble de ces besoins particuliers.

Préconisation 2

Fixer un objectif de production de 750 000 logements sociaux en 5 ans dont au moins 40% de très sociaux, en mettant en œuvre différentes mesures pour les bailleurs sociaux :

- Abandon de la « réduction du loyer de solidarité » (RLS) ;

- Retour à la TVA à 5,5% et l'instauration d'un taux très social 2,1% pour les PLAI ;

- Reconstitution d'un haut niveau du Fonds national des aides à la pierre qui pourrait être abondé par une taxation des transactions de logements et d'immeubles de haut standing ;

- Maintien pendant 15 ans de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour la construction de logements sociaux neufs, et sa compensation intégrale par l'État aux collectivités territoriales ;

- Création d'un nouveau produit spécifique pour les bailleurs sociaux « acquisition / rénovation » pour l'acquisition de logements anciens nécessitant des travaux de rénovation, notamment les passoires thermiques.

Préconisation 3

Relancer l'accession sociale à la propriété et faciliter les parcours résidentiels au moyen des mesures suivantes :

- Créer une prime d'accession sociale pour les ménages dont les revenus sont inférieurs au plafond du Prêt locatif à usage social (PLUS) ;

- Pérenniser les dispositifs du Bail réel solidaire (BRS) des Organismes de foncier solidaire (OFS) et ouvrir le droit au Prêt à taux zéro (PTZ) aux acquéreurs successifs d'un logement

- Adapter le régime juridique et fiscal des Sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété (SCIAPP)

Préconisation 4

Développer l'offre de logements locatifs privés de qualité :

- Créer un statut spécifique pour les bailleurs privés dédié à l'ensemble des logements, à l'exclusion du logement individuel neuf, assorti des avantages suivants :

- **Des incitations fiscales dont l'importance serait conditionnée et modulée en fonction de trois critères : le montant du loyer ; la qualité du logement, y compris environnementale ; sa localisation géographique ;**
- **Une garantie de versement des loyers.**

- Renforcer la lutte contre les bailleurs qui proposent des logements insalubres ou impropres à l'habitation (micro-logements…) ;

- Permettre les investissements des bailleurs institutionnels en particulier dans le secteur du logement intermédiaire ;

- Majorer les taux de la taxe sur les logements vacants.

Préconisation 5

Prendre en compte dans les financements et les cadres législatif et réglementaire les difficultés et surcoûts liés à la reconfiguration du bâti ancien, à l'aménagement et à l'insertion dans des sites déjà urbanisés en intégrant les enjeux climatiques et environnementaux :

- Mettre en place pour le financement des logements sociaux et conventionnés un dispositif de surcharge « mutation » consistant à intégrer dans le plan de financement des logements les surcoûts de 20 à 30%, liés à leur insertion dans le site ou à la transformation du bâti existant le %, afin d'assurer des prix de sortie abordables ;

- Définir un nouveau cadre fiscal simplifié pour les opérations de reconfiguration de l'existant et éviter au maximum les démolitions ;

- Favoriser la mise en œuvre de la Seconde vie du parc HLM ;

- Accélérer la transformation de locaux (bureaux, commerces…) inoccupés depuis plus de 3 ans en logements par une taxation progressive dans le temps et redéfinir un cadre juridique et réglementaire favorisant ces mutations.

Préconisation 6

Instituer un cadre spécifique de financement « habitat rural » prenant en compte les surcoûts induits (petite taille, gestion, etc.) pour favoriser la réalisation de logements sociaux portant sur des opérations inférieures à 10 logements et mettre en place une garantie « recettes loyers » par les collectivités territoriales en lien avec des partenaires économiques ou associatifs locaux.

Préconisation 7

Mettre en place un comité local « habitat » co-présidé par le préfet et un élu et associant les acteurs publics et privés de l'habitat, en particulier les représentants du Comité Régional d'Action Logement, dès l'annonce de l'installation de nouvelles entreprises ou infrastructures, pour anticiper les réponses à apporter aux besoins temporaires et durables de logements et assurer le suivi de leur mise en œuvre.

Préconisation 8

Créer une contribution des employeurs d'agents publics comparable à la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (anciennement 1% logement) (…) afin d'assurer l'accès des agents publics à des logements à prix abordables à proximité de leur lieu de travail.

Préconisation 9

Élargir l'encadrement des loyers à toutes les villes de plus 50 000 habitants en zone tendue sauf délibération opposée dûment motivée de la collectivité concernée

Préconisation 10

Réguler le prix du foncier afin de favoriser la production de logements accessibles en luttant contre la spéculation financière grâce à différentes mesures qui pourraient être :

- Soit l'encadrement du montant des transactions sur la base du prix moyen de référence par territoire ;

- Soit la taxation progressive des plus-values pour des transactions réalisées à un prix supérieur au prix de référence.

Mettre en place une taxation des plus-values réalisées sur les ventes de terrains situés à proximité de nouvelles infrastructures de transports en commun.

Préconisation 11

Amener les collectivités territoriales à constituer des réserves foncières pour l'habitat, en particulier en les obligeant à consacrer une partie des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) qu'elles perçoivent à la constitution de réserves foncières de terrains constructibles, de long terme et à mettre en cohérence leurs documents d'urbanisme (PLU, PLUI) et leur programme local de l'habitat (PLH)

Préconisation 12

Renforcer le fonds friche pour l'habitat en incluant l'obligation de consacrer au moins 30% de la surface hors œuvre nette du projet à la production de logements sociaux, lorsque le foncier utilisé a bénéficié d'une subvention publique tout en garantissant un coefficient minimal de non-construction en milieu urbain.

Préconisation 13

Accélérer la mise en œuvre de la loi SRU en encourageant une application plus systématique des arrêtés de carence par les préfets et en exigeant une justification détaillée lorsqu'une commune, pourtant concernée, ne fait finalement pas l'objet d'un tel arrêté.

Préconisation 14

Assurer l'achèvement rapide de l'actuel PNRU dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et la reconstitution de tous les logements sociaux détruits, de préférence hors site en garantissant le versement par l'État des sommes prévues et budgétées et définir rapidement le cadre d'un nouveau programme (modes de financement équilibrés, quartiers retenus, etc.) en mettant l'accent sur le confort d'été, la qualité des aménagements intérieurs et extérieurs, la renaturation, ainsi que sur la réalisation d'opération d'accession sociale contribuant à la mixité.

Préconisation 15

Réduire le stress en milieu urbain grâce à l'ultra-proximité des espaces verts en assurant un accès facilité aux espaces verts et végétalisés pour tous, en se basant sur l'approche 3/30/300 (voir au moins 3 arbres de son logement ; vivre dans un quartier disposant d'au moins 30% de surface arborée et à moins de 300 mètres d'un espace vert).

Préconisation 16

Repenser la nature comme un facteur d'habitabilité des milieux denses, notamment face aux impacts du changement climatique :

- Encourager une végétalisation des toitures et façades, respectueuse des enjeux écologiques (choix des essences, gestion différenciée) et ajuster les normes de protection du patrimoine bâti et paysager afin de viser un rééquilibrage entre les enjeux de conservation historique et d'habitabilité ;

- Sanctuariser à travers les documents d'urbanisme des règles pour la préservation de la biodiversité et le maintien des continuités écologiques (végétalisation autour des logements, définition de zones dédiées à la création d'espaces verts, fixation d'un coefficient de biotope minimal pour chaque parcelle…). Appuyer dans ce sens la mise en place d'Orientations d'aménagement et de programmation (OAP) thématiques « nature en ville et continuités écologiques » et « Eau dans la ville ».

Préconisation 17

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.

Préconisation 18

Créer une mission « habitat /catastrophes » pour mettre en place des plans territoriaux visant à anticiper et à prévenir les conséquences sur l'habitat du changement climatique et des phénomènes extrêmes.

Préconisation 19

- Veiller à la qualité des logements et à leur adaptation aux besoins de leurs futurs occupants :

Conditionner les financements publics pour les projets de construction au respect de cahiers des charges de référence garantissant l'adaptation aux changements environnementaux et sociaux en cours ;

- Limiter la sous-traitance au rang N-2 pour réduire les risques de malfaçons.

Préconisation 20

Développer les filières du réemploi et celles utilisant des techniques et des matériaux de construction respectueux de l'environnement, ainsi que les techniques traditionnelles et vernaculaires (construction en terre, en paille, en pierre massive), en facilitant et en accélérant leur normalisation.

Préconisation 21

Initier un programme piloté par le ministère du Logement répondant à l'ambition de créer des nouvelles pratiques d'habitat et favoriser l'évolutivité des logements afin de prendre en compte l'évolution des tailles des familles et des modes de vie :

- En favorisant la production de logements à nombre limité de pièces (F1, F2, F3) sans pour autant poursuivre la réduction de leurs surfaces et restaurer des espaces comme les rangements, celliers, séchoirs ;

- En intégrant dans les financements de logements sociaux la réalisation d'espaces partagés (chambre d'accueil, buanderie, salle commune).

Préconisation 22

Définir des « zones de densification pavillonnaire » ouvrant droit à l'octroi d'une prime lorsque la production nouvelle accroit de façon significative mais sans emprise nouvelle sur les surfaces végétalisées adjacentes, la surface de logements à prix abordables, dans le cadre de projets collectifs et dans le respect des documents d'urbanisme.

Chapitre 1 Une crise structurelle et conjoncturelle du logement

Selon le rapport d'information du Sénat sur la crise du logement[6] publié en avril 2024, le caractère structurel de la crise du logement est attesté par 5 éléments principaux qui peuvent cependant varier selon les territoires :

- la chute des volumes de la construction neuve, au plus bas depuis 1995 ;
- la forte baisse des transactions dans l'ancien (-22% en 2023/2022, la plus forte sur un an constatée depuis 50 ans) ;
- l'ampleur du mal-logement (4 millions de personnes mal-logées) ;
- le blocage du parcours résidentiel attesté par la chute très importante de 36% en deux ans des offres de locations de longue durée ;
- le blocage observé dans le parc social (2,6 millions de demandeurs pour 82.000 nouveaux agréments en 2023).

A cette crise structurelle vient s'ajouter une crise conjoncturelle causée par l'inflation et dont les « déclencheurs à court terme » sont :

- une hausse brutale des taux d'intérêt (de 1% à 4%), occasionnant une perte de 25% du pouvoir d'achat des acquéreurs ;
- une hausse des coûts de la construction (inflation sur prix des matériaux) de 20% depuis 2022 ;
- des prix du foncier élevés obérant en particulier la possibilité de produire des logements abordables dans les zones où la demande est importante ;
- des changements dans certaines modalités de financement comme le Prêt à Taux Zéro (PTZ).

Cette crise est amplifiée par une baisse engagée, dès 2017, des crédits budgétaires de l'État, en particulier pour les aides à la pierre, et par un prélèvement annuel de plus d'un milliard d'Euros sur les bailleurs sociaux.

Pour la mission d'information du Sénat précitée, cette crise concerne tous les segments de marché (accession dans le neuf, transactions dans l'ancien, offre locative longue durée – sociale et privée). Elle est à la fois économique et politique et

[6] r23-5671.pdf

semble s'installer pour durer, certains acteurs la qualifiant de « bombe sociale » à retardement[7].

Il convient de souligner que cette crise entraine des pertes importantes de recettes fiscales et sociales, environ 3,8 Mds d'euros de perte de droits de mutation et 4 milliards d'euros de pertes liées à une rentrée moindre de TVA[8].

I - LE LOGEMENT, UN POSTE DE DEPENSES CROISSANT DANS LE BUDGET DES MENAGES

A - Une dépense structurellement dominante dans le budget des ménages

Le rapport du compte du logement dans son édition de 2023[9] précise que « *Le terme logement désigne à la fois le fait de « se loger » et de « loger »*. *La description de l'économie du logement peut ainsi être appréhendée en distinguant la dépense liée à l'activité de se loger — loyers réels et imputés, dépenses en eau, énergie, assurances, syndic de copropriété, nettoyage, entretien, déménagement… — et la dépense d'investissement en logement — acquisitions de logements (neufs ou anciens), travaux d'entretien et d'amélioration* ».

Selon l'Insee, en 2023, 27,3 % de la dépense de consommation finale des ménages sont alloués au service de logement. Il s'agit du premier poste de dépenses, loin devant l'alimentation ou les transports (respectivement 15,9 % et 12,9 %). Entre le 1er trimestre 2001 et le 2ème trimestre 2020, les prix dans l'ancien ont été multipliés par 2,3 en métropole et par 2,6 en Île-de-France, contre 1,3 à 1,4 pour l'indice des prix à la consommation[10].

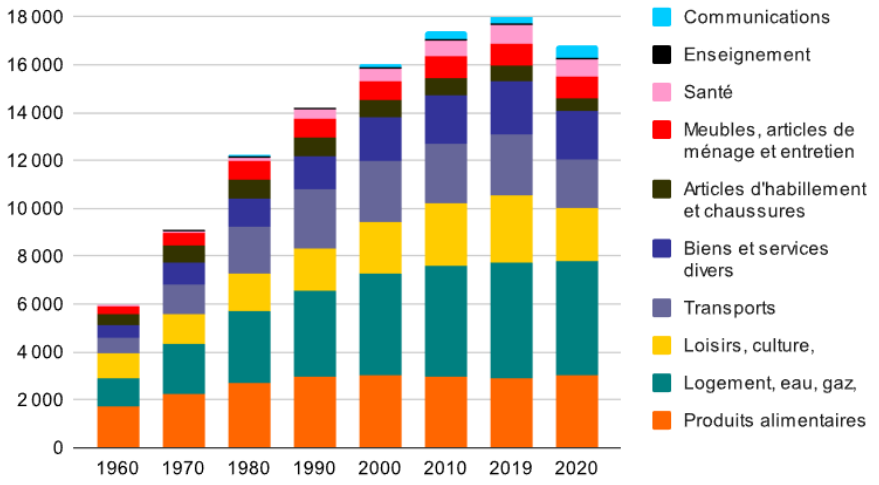
[7] Logement : inégalités à tous les étages - Géographie-cités

[8] Source : Rapport d'information du Sénat sur la crise du logement, avril 2024

[9] Rapport du compte du logement 2023 | Données et études statistiques

[10] Source : Fiche INSEE « *prix des logements* », mai 2021

Evolution de la répartition des différents postes de dépenses des ménages



Source : INSEE 2020

Si le logement constitue le premier poste de dépenses dans le budget des ménages depuis plus de quarante ans, cette part a significativement augmenté, passant de 21,5 % du budget au premier trimestre 1984 à plus de 25% en 2023.

Une dépense inégalement répartie selon le statut d'occupation, les revenus et la composition des ménages.

Les dépenses en logement sont tout d'abord largement dépendantes du niveau de revenu des ménages. Selon l'INSEE, alors que les ménages les plus aisés, en majorité propriétaires non-accédants, consacrent en moyenne 14 % de leurs revenus pour leur logement, les 25 % des ménages les plus modestes, majoritairement locataires, y consacrent en moyenne 34 %, quel que soit leur statut d'occupation. Dans cette dernière catégorie, cette part atteint même 45 % pour les locataires du secteur libre, soit près de la moitié du budget des ménages les moins favorisés. Elle est beaucoup plus faible pour ceux du secteur social (29 %).

Quelle que soit la catégorie sociale considérée, la part des dépenses de logement dans le budget des ménages varie aussi selon le statut d'occupation. Elle est plus élevée pour les locataires du secteur libre (28 %) et pour les propriétaires accédants (27 %) que pour les locataires du secteur social (25 %). Elle est en revanche beaucoup plus faible pour les propriétaires non-accédants (10 %), affranchis des remboursements de prêts[11].

[11] Logement − France, portrait social | Insee

Taux d'effort en logement des ménages selon le revenu et le statut d'occupation en 2022 (%)

Statut d'occupation du logement	Revenu disponible				
	Inférieur au 1er quartile	Entre le 1er et le 2e quartile	Entre le 2e et le 3e quartile	Supérieur au 3e quartile	Ensemble
Locataire du secteur libre	44,7	30,3	26,7	21,1	**28,2**
Locataire du secteur social	29,1	24,3	21,1	18,3	**24,6**
Propriétaire accédant	43,8	32,1	28,7	23,9	**27,1**
Propriétaire non accédant	23,8	14,0	10,1	7,1	**10,1**
Ensemble	**33,6**	**23,9**	**20,6**	**16,1**	**20,5**

Note : le millésime 2023 de l'enquête SRCV fournit les dépenses et les revenus de l'année précédente (2022).

Lecture : en 2022, le taux d'effort moyen (net des aides au logement) des locataires du secteur libre est de 28,2%. Les 25%des locataires du secteur libre qui ont le plus faible revenu disponible (inférieur au 1er quartile) ont un taux d'effort moyen de 44,7%.

Champ : France métropolitaine, ménages vivant dans un logement ordinaire hors ménages logés gratuitement et ménages dont le revenu déclaré est négatif ou nul.

Source : Insee, enquête Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV) 2023.

Enfin, la composition des ménages est un autre facteur de différenciation. Les personnes vivant seules consacrent plus de 27% de leur budget pour leur logement contre 22% pour les familles monoparentales et un peu plus de 16% pour les couples sans enfants.

Taux d'effort en logement selon le type de ménage en 2022 (en %)

Type de ménage	Taux d'effort
Personne seule	27,4
Famille monoparentale	22,1
Couple sans enfant	16,3
Couple avec enfants	19,4
Autre	19,7
Ensemble	**20,5**

Note : le millésime 2023 de l'enquête RRCV fournit les dépenses et les revenus de l'année précédente (2022).

Lecture : en 2022, le taux d'effort moyen (net des aides au logement) des familles monoparentales est de 22,1%.

Champ : France métropolitaine, ménages vivant dans un logement ordinaire hors ménages logés gratuitement et ménages dont le revenu déclaré est négatif ou nul.

Source : Insee, enquête Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV) 2023.

Une hausse des prix de l'immobilier déconnectée de l'évolution des revenus

On constate dans la durée une hausse importante du prix du logement en France, qui a plus que doublé en 25 ans, cette hausse s'étant particulièrement accélérée depuis 10 ans. Pour Alexandre Coulondre[12], cette augmentation du coût du logement, rapportée aux revenus des ménages, atteint même 70 % entre 2002 et 2007.

A l'échelle nationale, en 2023, les dépenses totales de logement[13] atteignent 612Mds€, soit près de 22% du PIB[14]. Elles sont en hausse de plus de 2% par rapport à 2022 (après avoir atteint +8% en 2021), essentiellement portées par les dépenses courantes (441 Mds€). Cette augmentation résulte pour moitié de la seule croissance des prix des loyers (+3,2% en 2023 et +2,2% en 2022), croissance toutefois limitée par le « bouclier loyer »[15].

Les prix de l'immobilier ont augmenté de 160 % depuis les années 2000 quand les revenus sur cette même période n'ont augmenté que de 29% en moyenne[16]. Ce décalage croissant entre l'évolution des prix et celle des revenus a fortement dégradé la solvabilité des ménages et rendu plus difficile leur accès à la propriété.

A cet égard, on a pu croire que la faible solvabilité des ménages serait compensée par un accès facilité au crédit : de fait, les acquéreurs ont pu faire face aux hausses de prix grâce à un allongement des durées de prêt et des taux d'intérêt bas. Mais cette évolution s'est traduite par un allongement notable de la durée d'endettement des ménages : il fallait en moyenne 15,5 années en 2000 pour acquérir une résidence principale, contre 22 ans en 2020.

Surtout, cette configuration ne fait qu'illustrer la dépendance du marché immobilier vis-à-vis des taux bas ; autrement dit, dès lors que ceux-ci remontent, le marché se retourne et engendre une crise immobilière, naturellement caractérisée par un net ralentissement des transactions immobilières. C'est ce qui s'est passé au début de l'année 2022, laquelle a été suivie par trois années consécutives de baisse des transactions (de 1 207 000 observées sur un an en août 2021, dernier "pic", jusqu'à 756.000 en août 2024[17]). En 2023, les dépenses en capital avaient déjà reculé à 170 Mds€, soit une baisse de près de 4% par rapport à 2022[18].

[12] Chercheur au Lab'URBA, spécialiste des données et des marchés immobiliers

[13] Dépenses courantes (loyer, énergie et charges) et dépenses en capital (logements neufs, terrains, travaux ainsi que les frais liés à toute opération immobilière)

[14] Rapport du compte de logement - édition 2023

[15] dispositif mis en place entre octobre 2022 et mars 2024 limitant la hausse à 3,5% en métropole (2% en Corse et 2,5% en OM

[16] Logement : inégalités à tous les étages - Géographie-cités

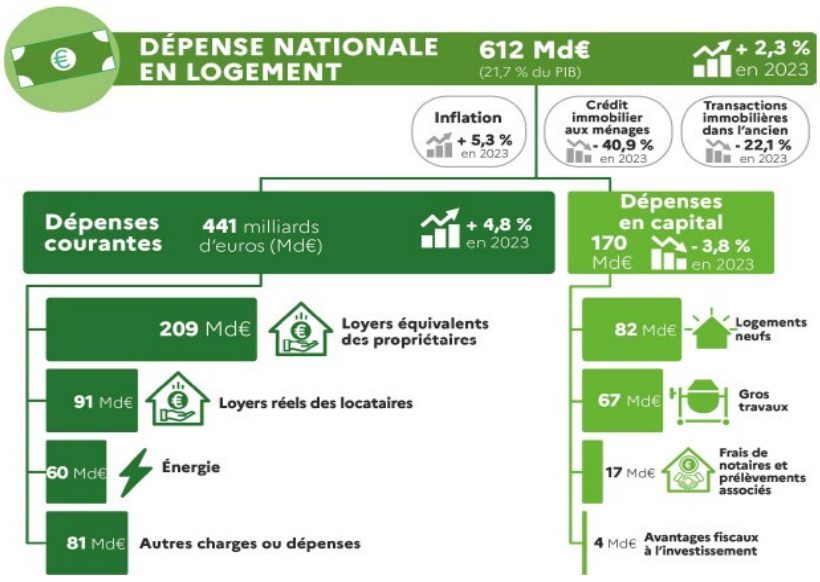
[17] Source : IGEDD, rapporté par Inkiz = https://www.imkiz.com/blog-immobilier/evolution-des-prix-marche-immobilier

[18] Logement : inégalités à tous les étages - Géographie-cités



Note : en 2003, le salaire minimum brut mensuel est de 1215€ contre 1709€ bruts en 2023, soit une augmentation largement inférieure à celle des prix des logements.

Source : rapport OXFAM France « Le logement, inégalités à tous les étages » 2023



Source : rapport du compte du logement 2023

B - Différents facteurs pour expliquer l'augmentation du prix du logement, dont celle du foncier

L'insuffisance de la production de logements n'est pas la principale raison de l'augmentation de leur prix

Selon Jacques Friggit[19], inspecteur général à l'IGEDD[20], les causes de la crise du logement sont diverses et profondes. On peut ainsi noter la décorrélation du prix du logement avec sa valeur d'usage c'est-à-dire entre les coûts d'acquisition et la valeur des loyers, ainsi qu'entre le coût du logement et les revenus des ménages, décorrélation d'ailleurs observée dans la majorité des pays de l'OCDE.

La hausse du coût du logement ne provient pas, selon les calculs réalisés par Jacques Friggit, de l'insuffisance de la construction. Il estime que la production d'un million de logements supplémentaires, soit 2,5% du parc, n'aurait diminué le coût du logement que de 2,5% à 5% entre 2002 et 2007.

Les explications sont davantage à rechercher dans les conditions plus souples d'accès au crédit immobilier (allongement de la durée des emprunts immobiliers, tolérance accrue à l'endettement et taux d'emprunt bas), qui a créé une hausse de la demande, permis une solvabilisation apparente meilleure et donc un renchérissement du prix des biens disponibles.

L'une des causes importantes de la hausse des prix du neuf est l'augmentation de celui du foncier.

En matière de logement social, Emmanuelle Cosse, ancienne ministre et Présidente de l'Union sociale pour l'habitat (USH), a ainsi indiqué lors de son audition que *« (…) le prix du foncier est devenu un poids considérable dans le prix d'un logement, au-delà de 20 %, parfois 30 %, ce qui entraîne un renchérissement total des coûts de production d'un logement, que celui-ci soit social ou privé. Si nous n'allons pas vers des phénomènes de régulation de ces prix, il y a un moment où nous ne ferons plus rien* ».

Pour le logement ordinaire, et plus particulièrement pour les maisons individuelles, le site du ministère de la Transition écologique[21] indique un prix moyen de 92€ du mètre carré de terrain à bâtir acheté, soit une augmentation de 2% en 2022 après

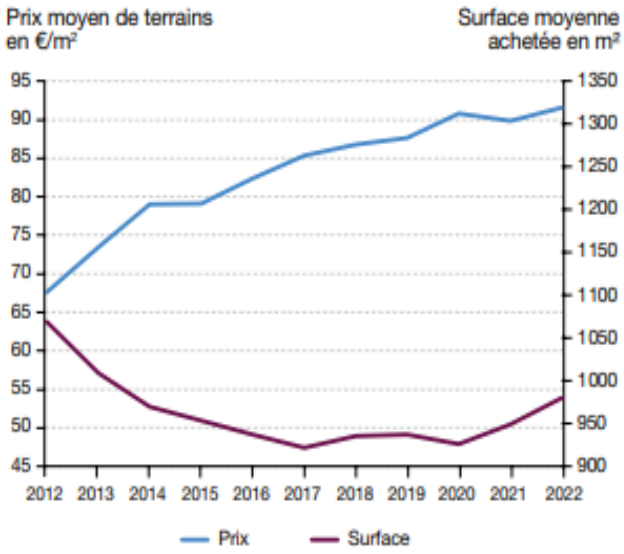
[19] Article du Moniteur du 25 janvier 2024 relatif à la mission d'information du Sénat sur la crise du logement

[20] Inspection générale de l'environnement et du développement durable

[21] Le prix des terrains et du bâti pour les maisons individuelles en 2022

une baisse exceptionnelle de 1,1 % en 2021 et une augmentation de 3,7 % en 2020. Même si ce prix varie fortement selon les régions — 51 € en Bourgogne-Franche-Comté contre 255 € en Île-de-France —, il a augmenté sur l'ensemble du territoire national au cours des dix dernières années. Parallèlement, on observe une tendance à la réduction des surfaces des terrains achetés, bien qu'une légère remontée soit observable depuis.

Evolution du prix et de la surface moyenne des terrains achetés entre 2012 et 2022



Champ : France entière, terrains achetés par des particuliers en année N en vue de la construction d'une maison individuelle, permis délivrés en année N.

Source : SDES, EPTB 2012 à 2022.

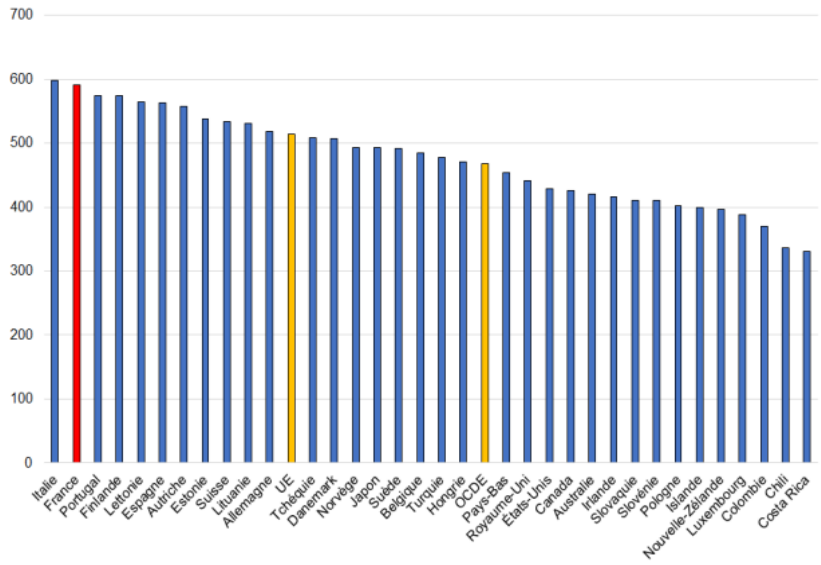
II - DES DEMANDES EN LOGEMENT INSATISFAITES QUI AUGMENTENT MAIS SONT DIFFICILES A EVALUER AVEC PRECISION

A - Une production de logements insuffisante au regard des besoins

1. Le parc français des logements et son évolution

La France a le deuxième plus grand parc de logements de l'OCDE rapporté au nombre d'habitants (étude DGT, juillet 2024) : 591 logements pour 1000 habitants, bien au-dessus de la moyenne de l'Union européenne (514) et de l'OCDE (468).

Nombre moyen de logements pour 1000 habitants en 2022 (ou dernières années disponibles) dans les pays de l'OCDE



Source : OCDE

Entre 2005 et 2020, le parc de logements en France est passé de 31,4 à 36,9 millions de logements. Cette hausse de 5,5 millions de logements s'explique ainsi (en données arrondies) [22] :

- Croissance de la population (1,9 million de logements) ;
- Décohabitation (2 millions) ;
- Résidences secondaires (0,5 million) contre seulement 0,2 million entre 1990 et 2005 ;
- Logements vacants supplémentaires (1 million), contre seulement 0,1 million entre 1990 et 2005.

Cette croissance du parc se poursuit et on compte au 1er janvier 2024 38,4M de logements en France.

Près de 55% sont des logements individuels contre plus de 45% de logements collectifs même si ces derniers ont connu une progression plus importante[23].

La France est un pays de propriétaires à près de 60%. Si la part des locataires augmente depuis 2014 (+ 0,7 point en 9 ans) celle des propriétaires reste, malgré son recul récent, majoritaire et plus élevée qu'il y a 20 ans (+ 2,3 points par rapport à 2003)[24].

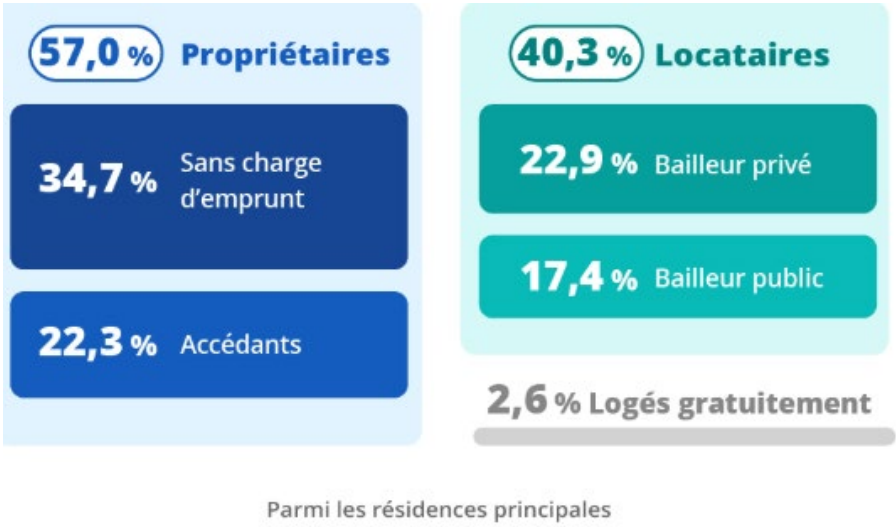
On note des difficultés d'accès au logement locatif privé dans les zones rurales où on recense de nombreux logements qui font l'objet d'un très mauvais diagnostic de performance énergétique (catégories F et G).

[22] source : DGT sur la base données INSEE et SDES

[23] Peut-on répondre aux besoins en logements en mobilisant le parc existant ? | Direction générale du Trésor

[24] Le parc de logements au 1er janvier 2024 - Insee Focus - 332

Répartition des résidences principales selon le statut de l'occupant[25]



Source : INSEE Focus 332- Le parc de logements au 1er janvier 2024

La majorité des logements recensés en France sont des résidences principales (82,2 % du parc), le reste étant constitué par les résidences secondaires (9,8 %) et les logements vacants[26] (8,0 %).

Il convient de souligner des dynamiques de croissance différentes selon le type de logement ; le taux de croissance annuel des résidences principales entre 2013 et 2018 (+0,9%) reste inférieur à celui des résidences secondaires (+1,7%) et des logements vacants en constante augmentation de 1,2% par an depuis 2008[27]. Pour ces derniers, malgré une stabilisation récente depuis 2019, l'augmentation sur le temps long est considérable pour atteindre 60% par rapport à 1990 et, sur la période 2005-2023, une hausse annuelle 2,3 fois plus rapide que le nombre total de logements.

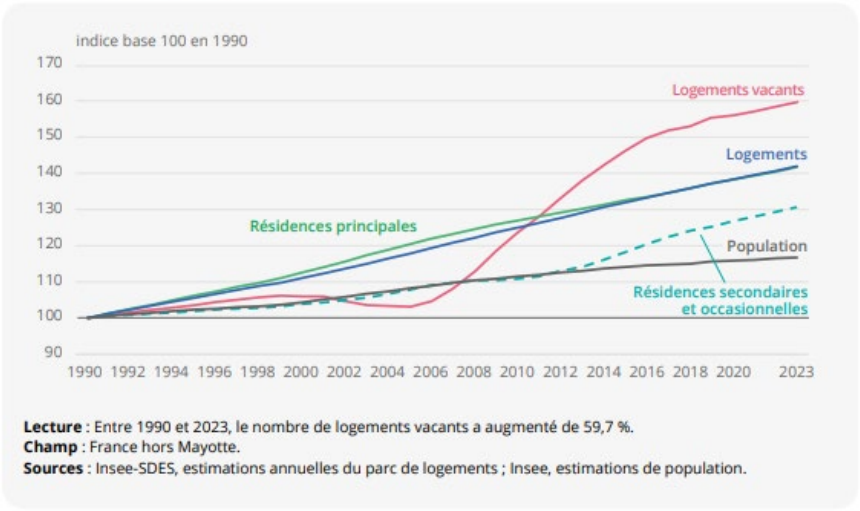
Cette vacance des logements s'exprime différemment selon les territoires reflétant de grandes inégalités comme décrit à la section 1-2-6.

25 Source : INSEE Focus 332- Le parc de logements au 1er janvier 2024

[26] 1,2 million de logements vacants supplémentaires en France depuis 1990, surtout dans les zones en déprise démographique, soit une hausse de 60% - Insee Première - 1979

[27] Logement : inégalités à tous les étages - Géographie-cités

► 1. Évolution de la population et du nombre de logements par catégorie entre 1990 et 2023



Lecture : Entre 1990 et 2023, le nombre de logements vacants a augmenté de 59,7 %.
Champ : France hors Mayotte.
Sources : Insee-SDES, estimations annuelles du parc de logements ; Insee, estimations de population.

Source : Insee Première • n° 1979 • janvier 2024

Dans le parc locatif privé, deux évolutions sont observées :

- Le développement du logement touristique temporaire à travers les plateformes ;
- La forte augmentation des bailleurs multipropriétaires.

Sans être directement corrélés, ces deux phénomènes peuvent être liés : l'explosion du logement touristique temporaire stimule les investissements des multipropriétaires, accentuant par là-même la concentration du patrimoine.

Le secteur du logement est en effet un élément constitutif important des inégalités de patrimoine.

Ces dernières, mesurées par l'indice de Gini[28], sont deux fois plus importantes que les inégalités de revenus et elles sont aggravées par le logement. En effet, la part de l'immobilier dans les inégalités de patrimoine est élevée. Elle est passée de 55 % en 1998 à 62 % en 2021.

Ces inégalités de patrimoine sont caractérisées par une forte concentration des biens au sein des catégories les plus aisées. Selon l'INSEE, la moitié des ménages, la plus riche en patrimoine, concentre à elle seule 95% du patrimoine immobilier. De plus, alors que, parmi les 20 % de personnes les plus modestes, 67 % des ménages ne

[28] Définition - Indice de Gini / Coefficient de Gini / Coefficient de Gini | Insee

possèdent aucun logement, parmi les 10 % les plus aisés, 60 % des ménages sont multipropriétaires. Enfin, phénomène encore plus marquant, en 2023, 3,5% des ménages détenaient 50% des logements mis en location soit plus de 5 logements par ménage [29]. Les inégalités de patrimoine sont aussi fortement corrélées aux inégalités de genre. En 2010, l'écart était de 13% entre le patrimoine des femmes et des hommes, contre 8,4% en 1998[30]. De même, les hommes représentent 68% des emprunteurs seuls et les montants que les femmes parviennent à emprunter demeurent plus faibles, notamment du fait de rémunérations inférieures[31].

Les écarts entre générations se creusent. Selon l'INSEE 75% des retraités sont propriétaires de leur résidence principale, contre 13% des moins de 30 ans (respectivement 56% et 15% en 1984). Au sein des jeunes, cette accession est également conditionnée par le niveau de revenu de la famille, puisque 4 propriétaires sur 10 ont bénéficié d'une aide familiale directe[32.]

2. Une baisse des engagements de l'État

L'analyse des dynamiques à l'œuvre dans le secteur du logement révèle une insuffisance globale du parc pour répondre aux besoins de la population.

L'effort public pour le logement a diminué, il est passé de 2,2 % du PIB en 2010 à 1,5 % en 2023[33] et si structurellement la construction neuve est importante en France, en particulier ces dernières décennies[34], de nombreux observateurs considèrent que ces volumes sont insuffisants. Depuis 2017, les aides au logement ont été réduites, désindexées voire supprimées pour les accédants à la propriété. En euros constants, les APL ont ainsi baissé de 25 % entre 2017 et 2023 avec des effets sur les impayés et l'inaccessibilité du parc privé mais aussi social pour les ménages les plus pauvres.

L'engagement financier global de l'État a été réduit de façon drastique.

Pour le logement social : une réduction de la contribution de l'État au FNAP (Fonds national des aides à la pierre), un prélèvement annuel sur les organismes HLM d'1,3

[29] Logement : inégalités à tous les étages - Géographie-cités

[30] Source : Lambert A., Dietrich-Ragon P., et Bonvalet C., éd., Le monde privé des femmes : Genre et habitat dans la société française, Questions de populations (Paris : Ined Éditions, 2018)

[31] Source : Cousin A., « Crédit immobilier : plus difficile d'accès pour les femmes seules », Magnolia, 8 mars 2023

[32] Les cinq dysfonctionnements à corriger sur le marché du logement - Le cercle des économistes

[33] ÉTAT_DU_MAL_LOGEMENT_EN_FRANCE_WEB_2025.pdf

[34] Peut-on répondre aux besoins en logements en mobilisant le parc existant ? | Direction générale du Trésor

Mds d'euros (RLS – Réduction du loyer de solidarité) - ce prélèvement devrait être réduit de 200 millions en 2025.

La RLS est une aide de l'État mise en place depuis février 2018. Son objectif est de réduire le montant du loyer des ménages les plus précaires, soit ceux qui :

- Ne dépassent pas un plafond de ressources (plafond fixé en fonction du foyer et de la zone géographique) ;
- Résident dans un logement conventionné HLM ou géré par une société d'économie mixte (SEM), ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement (APL).

En contrepartie, les ménages bénéficiaires de ce dispositif se voient retirer, pour des montants quasi équivalents, leurs aides personnalisées au logement (APL).

Toutefois, selon la Cour des comptes, le bilan est mitigé « *Ce dispositif, qui visait à réduire le coût des APL pour l'État, affichait des objectifs ambitieux d'économie, de l'ordre de 1,5 Md€ par an initialement, qui ont dû être abaissés à 800 M€ pour 2018 et 2019. Si la Cour constate l'importance de ses effets budgétaires, le dispositif soulève des difficultés importantes de mise en œuvre, en raison notamment de son insuffisante préparation, de sa complexité et de son impact financier pour les bailleurs sociaux. Le réexamen de la RLS, prévu en 2022, devra améliorer la cohérence entre objectifs d'économies, simplification des politiques publiques et soutenabilité technique et financière pour le secteur du logement* »[35].

Dans un rapport de suivi de recommandation de juin 2025[36] consacré à la RLS, la Cour des comptes fait un constat à ce stade globalement négatif :

- « *les organismes sociaux chargés de verser l'APL ont absorbé la complexité de la RLS, mais sa mise en œuvre constitue toujours une charge de travail pour les bailleurs sociaux ;*
- *l'administration n'a pas développé d'analyse permettant d'apprécier les effets de la RLS sur les capacités d'investissement des bailleurs sociaux.*

La Cour recommande en conséquence de mettre en place les conditions d'un suivi des effets de la RLS sur la capacité d'investissement et d'entretien du parc social des différentes catégories de bailleurs sociaux. »

Pour le secteur privé : réduction puis disparition en 2025 de l'avantage fiscal Pinel pour les investisseurs locatifs privés, durcissement des conditions d'octroi de PTZ pour les accédants à la propriété.

[35] La conception et la mise en œuvre du dispositif de réduction de loyer de solidarité (RLS) | Cour des comptes

[36] Suivi approfondi des recommandations relatives à la conception et à la mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité (RLS),13 juin 2025

Dispositif d'aide à l'accession à la propriété des ménages des catégories moyennes et modestes, le PTZ[37] est un prêt aidé par l'État, sans intérêts ni frais de dossier ou frais d'expertise. Il sert à financer l'achat ou la construction d'une résidence principale en logement neuf (moins de 5 ans s'il n'a jamais été occupé) ou ancien avec réhabilitation obligatoire. Il s'applique également aux acquisitions en BRS, aux logements sociaux (pour les locataires du parc social) et à la transformation d'un local en logement.

Le PTZ intervient toujours en complément d'un autre prêt immobilier. Sa durée ne peut excéder 25 ans et peut financer jusqu'à 50 % du prix d'achat ou du montant d'opération de référence du barème s'il est supérieur, pour les ménages aux revenus les plus modestes. Seuls les primo-accédants, personnes n'ayant pas été propriétaires depuis au moins deux ans, peuvent en bénéficier sauf exception (invalidité, handicap, catastrophe naturelle). Des plafonds de ressources sont exigés ; ils sont fixés selon la zone où se trouve le logement et le nombre de personnes destinées à l'occuper

En fonction des revenus des futurs acquéreurs et du montant de référence pour son calcul, le PTZ peut ainsi couvrir pour les maisons neuves entre 10% et 30 % du montant de l'opération immobilière, et entre 20% et 50% pour les appartements neufs. Cependant, les primes d'assurance emprunteur restent à la charge de l'acquéreur.

Jusqu'au 31 mars 2025, des conditions de zonage[38] et relatives au type de logement étaient appliquées :

- les logements neufs devaient être situés dans les zones tendues (A, A bis et B1) et être des habitats collectifs (les logements individuels étaient exclus, sauf dérogation pour ceux acquis en PSLA, en BRS et plus globalement en accession sociale) ;
- les logements anciens devaient être situés en zones détendues, sous conditions de travaux et de performance énergétique.

Avec l'entrée en vigueur de la loi de finances de 2025 (article 90), les conditions d'octroi du prêt ont évolué ; à partir du 1er avril 2025 et jusqu'au 31 décembre 2027, le PTZ peut désormais financer une partie de l'achat d'un logement neuf, qu'il soit collectif ou individuel et à quelle que soit la zone dans laquelle il se situe. Pour les autres situations, les conditions restent inchangées.

Le nouveau dispositif permet ainsi :

- l'acquisition d'un logement ancien situé en zone détendue (zones B2 et C) à condition de réaliser des travaux pour un certain montant et présentant une performance énergétique minimale ;

[37] Prêt à taux zéro (PTZ) : tout ce qu'il faut savoir | ministère de l'Économie des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

[38] Cf. encadré sur les zones tendues page 25

- l'acquisition ou la construction d'un logement neuf en habitat collectif ou individuel (appartement ou maison) sur tout le territoire, quel que soit le zonage ;
- l'acquisition du logement social habité par le futur acquéreur ou tout autre ménage, s'il était vacant ;
- l'acquisition d'un logement réalisée dans le cadre d'un contrat de location-accession ;
- l'acquisition de droits réels immobiliers dans le cadre d'un bail réel solidaire ;
- l'acquisition d'un logement dans le cadre d'un contrat d'accession à la propriété avec un taux réduit de TVA ;
- la transformation d'un local existant en logement.

Le bail réel solidaire (BRS)[39] est un dispositif original de soutien à l'accession sociale à la propriété pour les ménages modestes en fonction de plafonds de ressources fixés chaque année selon les zones de catégories A à C. Son cadre juridique est opérationnel, comme celui des organismes de foncier solidaires, depuis 2017.

L'originalité du dispositif repose sur la dissociation du foncier et du bâti. L'achat porte uniquement sur le logement alors que le terrain est loué avec un montant faible, pour une durée comprise entre un minimum de 18 ans et un maximum de 99 ans, à un Organisme Foncier Solidaire (OFS), détenteur du terrain. Ce mécanisme permet entre 20 % et 40 % d'économie en fonction du secteur géographique. De plus, les futurs acquéreurs primo-accédants ont la possibilité de mobiliser un PTZ pour financer leur projet immobilier. D'autres avantages sont proposés :

- La garantie du rachat du logement, au prix initial par l'OFS ;
- Une TVA réduite à 5,5% au lieu de 20% ;
- Un abattement par certaines collectivités de la taxe foncière de 30% à 100%.

Enfin, sous condition de l'accord de l'OFS, le propriétaire en BRS peut mettre son bien en location.

On observe plus récemment un désengagement financier de certaines collectivités locales qui estiment que la réduction de leurs dotations ne leur permet plus ces investissements, hors du champ de leurs compétences obligatoires.

[39] Bail Réel et Solidaire : une nouvelle façon de devenir propriétaire de son logement | Bail réel solidaire France

3. Une production de logements insuffisamment orientée vers les besoins prioritaires

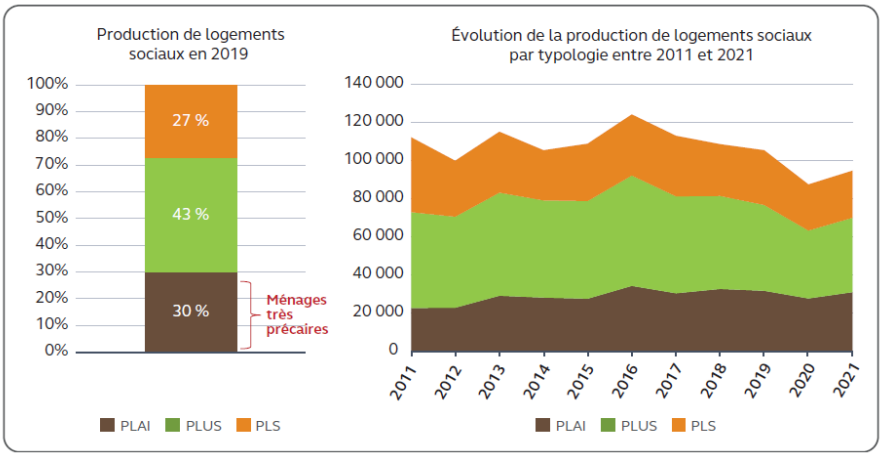
On notera que les politiques publiques ont systématiquement abandonné toute idée de régulation des prix du foncier et de l'immobilier. En conséquence, les crédits à mobiliser pour produire du logement social, tant en locatif qu'en accession, deviennent de plus en plus importants, notamment pour atteindre des loyers compatibles avec les revenus des catégories modestes et populaires, voire des couches moyennes. C'est dans ce contexte que l'on observe, dans la production de logement social, un accroissement des PLS bien supérieur à celui des PLUS et PLAI, avec des loyers de sortie nettement plus élevés.

Il convient de rappeler les différentes catégories de logements sociaux selon les bénéficiaires concernés [40] :

- Les logements PLAI, financés par le Prêt Locatif Aidé d'Intégration, sont attribués aux locataires en situation de grande précarité ;
- Les logements PLUS, financés par le Prêt Locatif à Usage Social correspondent aux locations HLM (habitation à loyer modéré) ;
- Les logements PLS, financés par le Prêt Locatif Social, sont attribués aux candidats locataires ne pouvant prétendre aux locations PLAI et PLUS ;
- Les logements PLI, financés par le Prêt Locatif Intermédiaire et également attribués aux personnes dont les revenus sont trop élevés pour pouvoir être éligibles à un logement HLM.

[40] Source Action Logement

Production de logements sociaux entre 2011 et 2021



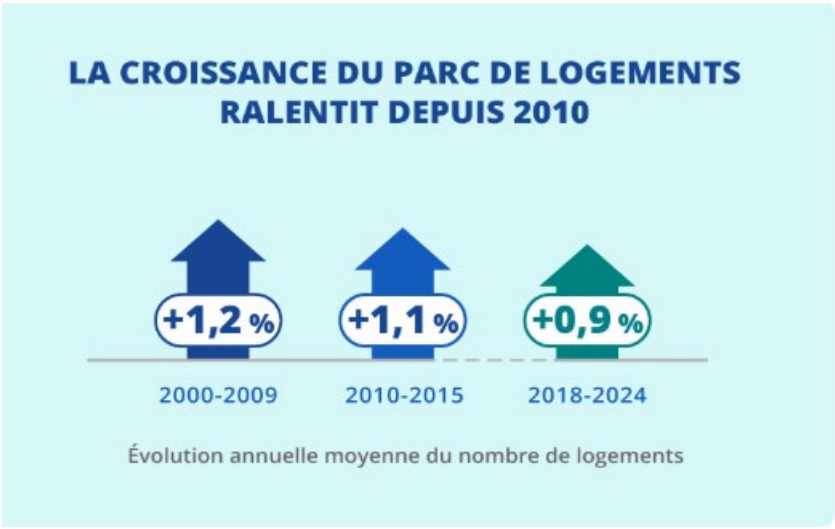
Source : demandes de logement social non pourvues, DG Trésor, Ancols, 2022 d'après note thématique de la Cour des comptes juillet 2023

Les aides à l'accession sociale sont souvent très insuffisantes pour solvabiliser des foyers modestes qui, il y a quelques années encore, pouvaient devenir propriétaires. En clair, la baisse ou l'insuffisante adaptation des aides publiques, faute de régulation, a participé à des coûts plus élevés du logement pour les ménages. Cela a aussi évidemment eu d'importantes conséquences en termes de production.

4. Une chute brutale et récente de la production de logements et de l'activité immobilière

Selon Alexandre Coulondre, la France n'a jamais aussi peu construit de logements ni distribué aussi peu de permis de construire. L'insuffisance en nouvelles constructions est ainsi estimée entre 250 000 à 300 000 logements ces dernières années. On observe en effet un ralentissement de la croissance du parc : +0,9% entre 2018 et 2024 contre +1,2% sur les décennies précédentes[41] (et à peine +1% en 2023 par rapport en 2022).

[41] Le parc de logements au 1er janvier 2024 - Insee Focus - 332



Source : INSEE Focus n°332 – Le parc de logements au 1er janvier 2024

L'activité immobilière (investissement en logements neufs, gros travaux d'entretien-amélioration et transactions sur les logements anciens) recule en 2023 de 15,7 % par rapport à 2022. Elle s'élève à 378,7Mds€ en repli en valeur de 23% pour les acquisitions dans l'ancien et de 6,8% pour les investissements dans le neuf.

Le nombre de permis de construire, de mises en chantier, de réservations et de ventes de logements neufs a diminué en 2023 de 20 à 30 % par rapport à 2022 pour atteindre son niveau le plus bas depuis 1995[42].

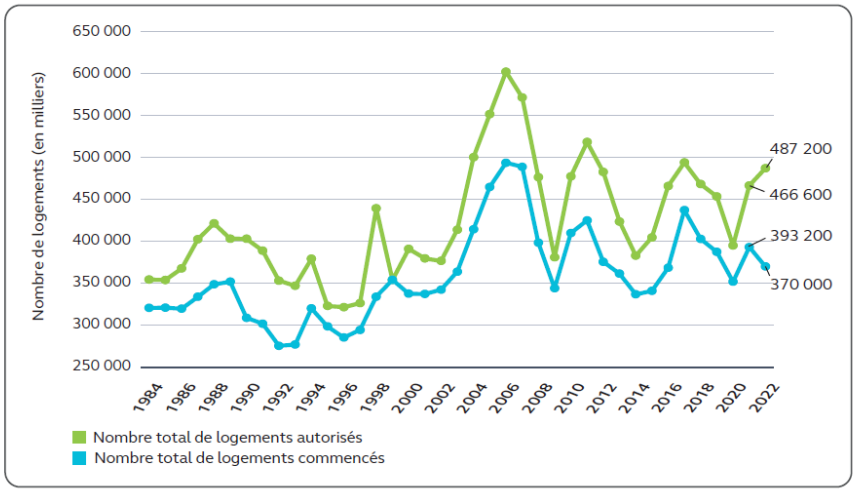
Entre avril 2022 et mars 2023, 441 400 nouveaux logements ont été autorisés à la construction, soit une baisse de 11,5% par rapport à l'année précédente et de plus de 4% par rapport à l'année d'avant Covid (mars 2019 – février 2020) [43].

Les volumes élevés d'autorisations par rapport aux mises en chantier sur l'année 2022 suggèrent de nombreuses mises en attente de chantier, alors que la durée de validité des permis de construire n'est que de 3 ans. A noter que l'application de la nouvelle réglementation environnementale des bâtiments neufs (RE2020) en 2022 a conduit les promoteurs à déposer un très grand nombre de permis fin 2021 afin de bénéficier de la réglementation antérieure (RT2012) moins contraignante.

[42] Source : mission d'information du Sénat

[43] Documents | Cour des comptes

Evolution du nombre de constructions neuves



Source SDES (données Sitadel, séries longues conjoncture logement construction – 2022 trimestre 4 d'après note thématique Cour des comptes, juillet 2023

S'agissant du parc des logements sociaux, au 1er janvier 2024, on en compte 5,4 millions, soit 15,9% du total des logements locatifs[44].

Même si, selon Emmanuelle Cosse, le patrimoine de logements HLM est important en France contrairement à d'autres États membres de l'Union européenne, ce patrimoine souffre d'une carence globale de la production, qui se traduit à la fois en termes de réhabilitation et de construction, les deux démarches ayant un coût souvent prohibitif. Ainsi, on observe une carence globale de la production de logements sociaux « *La réhabilitation, aujourd'hui dans nos études, est passée de montants compris entre 20 000 € à 40 000 € à des montants compris entre 50 000 € et 100 000 €. Oui, c'est devenu très cher. Un logement neuf coûte entre 150 000 € et 180 000 €* ».

La construction quant à elle, selon la Fondation pour le logement des défavorisés, ralentit durablement : 124.000 logements sociaux financés en 2016 contre 82.000 en 2023, soit une baisse de 33%. Les données pour 2024 ne sont pas encore publiées à la date de rédaction du présent avis mais les prévisions sont de l'ordre de 84.000 nouveaux logements.

[44] 5,4 millions de logements locatifs sociaux en France au 1er janvier 2024

La Banque des Territoires[45] estime ainsi que les contraintes financières actuelles limiteront à terme la production autour de 72 000 logements sociaux par an.

La typologie moyenne du logement social, le T3, ne permet par ailleurs pas de répondre aux besoins de jeunes, souvent célibataires ou sans personne à charge. Par conséquent, la proportion de locataires de moins de 30 ans est en diminution dans le parc social. Entre 1984 et 2013, la part des ménages de moins de 30 ans parmi les locataires du parc social a chuté de 24 % à 8 %, tandis que la proportion de plus de 65 ans a progressé significativement, passant de 15 % à 22 %[46].

En plus du ralentissement de la construction, les démolitions et les ventes de logements sociaux amputent l'offre nouvelle de 20 000 à 30 000 logements par an, selon la Fondation pour le logement des défavorisés, soulignant qu'en un an (janvier 2023-janvier 2024), les démolitions ont augmenté de 33% et les ventes ont concerné 11 400 logements[47].

La conjugaison de ces 2 mécanismes, démolitions et ventes, aboutit à une croissance du parc qui s'opère à un rythme de plus en plus lent : croissance de 89 000 logements en 2017 contre 47 000 en 2023.

La Fondation pour le logement des défavorisés y voit des raisons financières qui traduisent des choix de politique publique du logement social. « *Les bailleurs sociaux sont empêchés de construire, de réhabiliter ou même d'entretenir de nouveaux logements, en raison du prélèvement sur leurs ressources de 1,3 milliard d'euros par an instauré en 2017. Privés d'une partie de leurs fonds propres, les organismes HLM réduisent leur contribution à la construction de logements sociaux, amputent ou reportent les programmes d'amélioration de leur patrimoine et réduisent l'entretien de leur parc, pénalisant ainsi à la fois les demandeurs et les locataires* ».

De plus, toujours selon la Fondation pour le logement des défavorisés, l'incitation des organismes HLM à produire davantage de logements locatifs intermédiaires (LLI), qui pourraient représenter 20 % de leur patrimoine contre 10 % actuellement, avec la possibilité de les revendre après 15 années en usage locatif, pourrait déstabiliser le secteur du logement social. Cette tendance est accentuée par la volonté des pouvoirs publics d'augmenter le nombre de ventes de logements sociaux, pour passer de 10 000 à 40 000 par an.

[45] étude annuelle Perspectives

[46] Source des chiffres : Fichier des logements à la commune (FILOCOM), 2019

[47] Ibid

B - Des demandes non satisfaites croissantes de logements abordables, en particulier pour le locatif social, dans tous les territoires

L'enquête IPSOS commandée par le CESE dans la cadre de l'élaboration du Rapport annuel sur l'état de la France (RAEF) 2024, indique que le logement est la première préoccupation des Français. C'est, selon l'IPSOS, historique et nouveau.

Selon ce sondage, les difficultés d'accès au logement concernent près de 3 Français sur 5 (58 %, 67 % en Île-de-France et même 84 % dans les territoires ultramarins), devant l'accès aux soins (50 %) ou à l'emploi (46 %).

Dans le champ du logement social, le nombre de demandeurs a quadruplé en 40 ans (de 1984 à 2023) et a plus que doublé ces 20 dernières années pour atteindre 2,7 millions de ménages en 2023. L'un des faits significatifs de la période est que l'augmentation du nombre de demandeurs de logements sociaux s'observe sur tous les territoires même ceux réputés « détendus », ce qui semble un phénomène plutôt nouveau, révélant le besoin de logements abordables et de qualité dans l'ensemble du territoire national.

Parallèlement, l'offre disponible baisse ; seuls 390 000 nouveaux ménages ont été accueillis en 2023 (contre 500 000 par an entre 2015 et 2017), soit moins d'un ménage sur 5 demandeurs qui reçoit une réponse positive. Cet effet conjugué de hausse de la demande et de baisse de l'offre (cette dernière résultant à la fois d'une moindre rotation des locataires et d'une baisse de la construction) est responsable d'un allongement des délais d'attente pour entrer dans le parc social locatif : en moyenne 5 années et beaucoup plus longtemps dans les grandes villes et agglomérations réputées tendues avec pour conséquence un élargissement de la liste des ménages prioritaires [48].

L'offre insuffisante de logement social, d'une part, et le renchérissement des coûts dans le secteur privé, d'autre part, accroissent par ailleurs les tensions dans le secteur du social dont les premières victimes sont les catégories les plus modestes.

Lors de son audition, Emmanuelle Cosse a souligné que « *dans le logement HLM, les trois quarts des demandeurs sont des personnes seules avec un salaire ou un*

[48] ÉTAT_DU_MAL_LOGEMENT_EN_FRANCE_WEB_2025.pdf

adulte avec un enfant – un seul salaire et un seul adulte. C'est la forme majoritaire des demandeurs HLM ».

Toujours selon Emmanuelle Cosse, « Au 31 décembre 2024, 2 760 000 ménages sont en attente d'un logement social versus 2 millions en 2019. Nous n'attribuons plus que 380 000 logements par an contre 480 000 il y a cinq ans. Nous avons 760 000 demandeurs supplémentaires et avons perdu 100 000 attributions. Mais surtout, nous n'avons jamais reçu autant de demandes : 2,7 millions de ménages (…) Aujourd'hui, 64 % des demandeurs d'un logement HLM sont des actifs (…) ».

C - Le mal logement perdure voire s'amplifie

Selon le rapport d'information du Sénat sur la crise du logement[49] publié en avril 2024, 4 millions de personnes sont mal-logées en France.

La Fondation pour le logement des défavorisés[50] définit 5 dimensions principales du mal-logement :

- L'absence de logement personnel ;
- Les difficultés d'accéder au logement ;
- Les mauvaises conditions d'habitat (bruit, humidité, chauffage défaillant, surpeuplement, etc.) ;
- Les difficultés pour se maintenir dans le logement ;
- Les blocages des parcours résidentiels et les inégalités territoriales.

L'absence de logement personnel (personnes sans domicile, en hébergement ou à la rue) concerne 330 000 personnes en 2023 contre 143 000 en 2012 ; parmi elles 40 000 personnes sont sans abri (contre 27 000 en 2016). Dans des situations proches de la rue, 15 000 personnes vivent dans des bidonvilles en métropole. La hausse du nombre de personnes sans domicile est le symptôme aigu des difficultés de la crise du logement : production insuffisante de logements sociaux, hausse des expulsions locatives et des expulsions des personnes en squats, bidonvilles et autres habitats précaires sans solution de relogement.

Malgré l'effort de notre pays qui consacre 4Mds€ par an à sa politique d'hébergement, la Cour des comptes et la Diha[51] estiment que, pour répondre aux besoins, ce parc devrait être augmenté pour passer de 203 000 places aujourd'hui à 300 000 en 2027.

[49] r23-5671.pdf

[50] ÉTAT_DU_MAL_LOGEMENT_EN_FRANCE_WEB_2025.pdf

[51] Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement.

Par ailleurs, certaines évolutions législatives et réglementaires récentes sont critiquées par de nombreuses associations, institutions consultatives nationales (Défenseur des droits, CNCDH) et internationales (les rapporteurs spéciaux sur le logement convenable, l'extrême pauvreté et les droits de l'homme de l'ONU) qui alertent sur la dégradation des conditions de vie des personnes mal logées et sur les atteintes portées au droit à un logement opposable et à la dignité humaine. La loi du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite a eu pour effet d'augmenter significativement le nombre d'expulsions locatives (une hausse de 17 % en un an et de 150 % sur les 20 dernières années) notamment auprès des publics en situation de pauvreté insuffisamment pris en compte et mentionné dans cet avis : des personnes très âgées, des personnes en situation de handicap, des familles nombreuses… Le décret du 29 juillet 2023 relatif aux règles sanitaires d'hygiène et de salubrité des locaux d'habitation et assimilés, a été lui aussi, largement critiqué par les associations défendant un droit au logement opposable et par le Haut Comité pour le droit au logement qui avait adopté à l'unanimité un avis demandant sa révision, le considérant comme une régression en la matière[52].

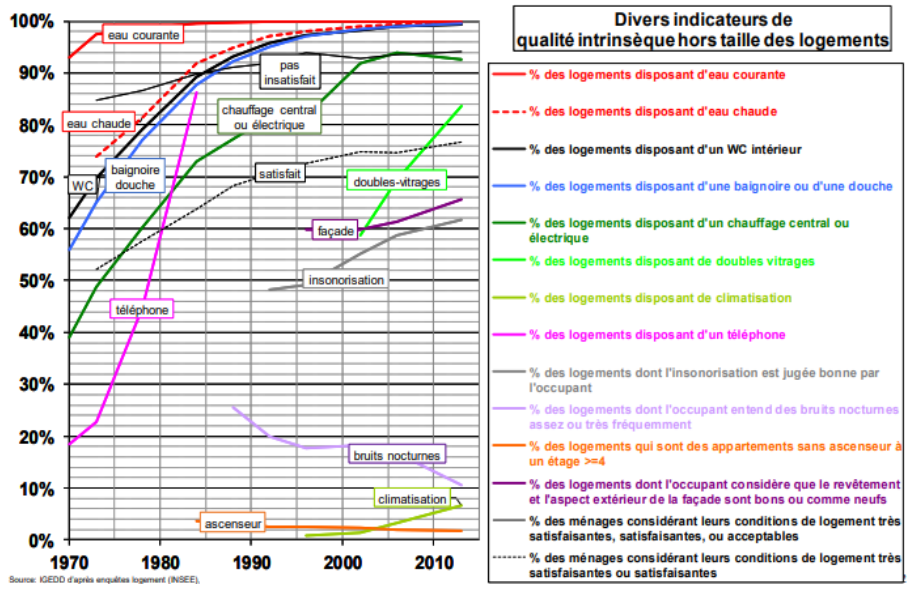
Le mal-logement concerne également les problématiques de qualité et de confort des logements, notamment de confort thermique.

Selon l'INSEE[53], le confort des logements s'est amélioré entre 2013 et 2020, mais des défauts subsistent. En 2020, 6 % des ménages déclarent que leur logement est trop froid en hiver à cause de problèmes d'isolation et autant que leur toit est percé. Pour 20 % des ménages, le logement présente des signes d'humidité sur certains murs. Ces différents défauts peuvent générer des dépenses d'énergie excessives : 13 % des ménages estiment que leur logement est trop difficile ou trop coûteux à chauffer. Enfin, 10 % des ménages déclarent que leur logement est trop bruyant. Toutefois, certains critères présentent une nette amélioration comme la diminution des bruits nocturnes ou encore l'augmentation de la proportion de logements avec insonorisation [54].

[52] Sources : Rapport annuel de 2025 de la Fondation pour le logement des Défavorisés ; Collectif des Associations pour le Logement, 2024

[53] Logement − France, portrait social | Insee

[54] Prix de l'immobilier et loyers (appartements et maisons), 2025



Source : CGEDD- Jacques Friggit 2025

L'inconfort thermique est sans doute un des problèmes majeurs de confort des logements. Selon la Fondation pour le logement des défavorisés, la précarité énergétique concerne ainsi 12 millions de personnes pour qui les passoires thermiques des mois d'hiver se transforment en étuves durant les fortes chaleurs. Il en résulte que dans de nombreuses régions, les périodes de bien-être dans le logement sont inférieures à six mois par an. Ce phénomène semble s'aggraver : 30 % des ménages déclarent avoir souffert du froid dans leur logement en 2024, contre 14 % en 2020. Dans un contexte de perte de pouvoir d'achat, les restrictions sont importantes. En 2024, 75 % des ménages ont réduit le chauffage pour maitriser leurs factures, soit 22 points de plus qu'en 2020. Selon le médiateur de l'énergie, 28 % des ménages ont rencontré des difficultés pour payer des factures de gaz ou d'électricité en 2024, contre 18 % en 2020.

Les ménages qui rencontrent les plus grandes difficultés, familles monoparentales (principalement des femmes), jeunes, chômeurs, personnes en situation de handicap, sont ceux qui subissent le plus la précarité énergétique. Ainsi, 30% à 35% des jeunes (18 - 34 ans) et des propriétaires occupants sont concernés.

En 2023, 5,2 millions de logements sont considérés comme des passoires thermiques (classe énergétique F ou G), soit 17 % du parc résidentiel[55].

[55] Logement : inégalités à tous les étages - Géographie-cités

D - Des inadéquations qualitatives entre offres et demandes

Au-delà des situations de mal-logement techniques qui viennent d'être présentées, l'inadéquation qualitative entre l'offre et la demande concerne également des aspects sociologiques qui renvoient à la taille et à l'aménagement des différents espaces qui constituent le logement. Cette inadéquation est renforcée par l'évolution des structures des ménages (célibat, familles monoparentales ou recomposées) et par le vieillissement de la population qui nécessite des aménagements « sécurisés ».

Or, la qualité du bâti résidentiel a largement fluctué depuis l'après-guerre et on semble être actuellement revenu, en dépit de la réglementation technique, à une relative régression qualitative. Ainsi, selon l'Ordre des architectes, les logements produits ces 20 dernières années ont grandement perdu en qualité et sont plus petits (-15% de surface en moyenne), plus difficiles à meubler... « *Cette dégradation liée à la financiarisation de la production n'a pourtant permis de construire ni plus ni moins cher* ».

Cette baisse de la qualité concerne également le logement social[56].. Les logements récents sont en général plus petits que les logements anciens ; 40 % des logements locatifs sociaux de moins de cinq ans sont des logements d'une ou deux pièces, contre 28 % pour l'ensemble du parc locatif social. Ils ne sont que 23% à avoir quatre pièces ou plus. Cette production s'est adaptée à la taille de ménages.

Des efforts sont pourtant déployés par les bailleurs sociaux pour améliorer la qualité du parc. Ainsi selon Emmanuelle Cosse « *Les bailleurs sociaux investissent 15 Md€ tous les ans dans l'économie via les travaux en construction et en réhabilitation* ».

L'enquête Qualitel[57] sur l'état des lieux du logement, réalisée en 2020 sur plus de 1 000 logements neufs ou plus anciens représentatifs de l'ensemble du parc français, confirme plusieurs points mais nuance aussi certains constats de l'Ordre des architectes. Elle souligne la baisse de hauteur sous plafond (-27cm depuis 1945), la réduction de la taille des chambres et des cuisines, la diminution des espaces de rangement ou encore la quasi-disparition des caves et des greniers. La baisse des hauteurs sous plafond, alors que les personnes mesurent en moyenne 10 cm de plus, s'explique notamment par les règles d'urbanisme locales qui limitent les hauteurs de construction, par certaines contraintes techniques (acoustique, accessibilité…) imposant de surépaissir les planchers, mais aussi par des raisons économiques. En revanche, l'enquête Qualitel note des progrès s'agissant des espaces extérieurs (balcons même de petite taille…), dont la proportion dans les

56 5,4 millions de logements locatifs sociaux en France au 1er janvier 2024

57 L'état des lieux du logement français, Édition mai 2021

appartements a triplé depuis 1945, ainsi que pour l'isolation (thermique, phonique…) du fait des règlementations et dispositifs d'aide récemment institués.

Selon le programme « Habiter la France de demain » dont les conclusions ont été publiées en 2021[58], « *le rêve de bien vivre dans son logement se traduit par des besoins de travaux, de confort et d'écologie* ». La consultation citoyenne conduite dans le cadre de ce programme souligne les critères de qualité du logement recherchés par les habitants :

- Avoir suffisamment de fenêtres et un logement lumineux ;
- Avoir un bon agencement intérieur ;
- Avoir une distribution des pièces satisfaisante ;
- Avoir un espace extérieur, 80 % des répondants préfèreraient donc habiter dans une maison individuelle s'ils avaient le choix, contre 15 % en appartement.

Le critère relatif à une surface minimum, gage de plus de mutabilité, est par ailleurs un critère essentiel. Ainsi, les citoyens expriment la demande d'aménager ou de réaménager une pièce pour le télétravail, avec l'équipement et la connexion.

Toutefois, les citoyens sont prêts à accepter des surfaces plus petites et à renoncer à la privatisation de certains espaces contre une meilleure réhabilitation des logements, plus d'écoconstruction et une meilleure préservation de la nature et des zones de biodiversité.

Les nuisances sont l'un des principaux inconvénients du cadre de vie des citadins, tandis que les ruraux déplorent l'éloignement des commerces et des activités. La question du logement est liée à celle du cadre de vie. Cet enjeu nécessite donc une véritable politique d'aménagement du territoire, intégrant mobilités et activités.

Les citoyens ne souhaitent pas changer de taille de ville ni de lieu de vie. C'est le cas en particulier des habitants des communes de moins de 20 000 habitants en milieu rural. À l'inverse, les habitants des villes moyennes sont ceux qui souhaiteraient le plus déménager. Sandra Hoibian, directrice du pôle Société au Credoc note ainsi une envie affirmée des Français pour « *faire venir le monde à soi* », et « *un désir d'aménager plus que déménager* ».

[58] Microsoft Word - HabiterLaFranceDemain-2_AA-clean-IF-HV.docx

E - Des besoins spécifiques à certains publics insuffisamment pris en compte

Différentes catégories sociales sont particulièrement exposées aux problèmes de logement. Il s'agit des personnes en situation de handicap ou de grande pauvreté, des retraités aux pensions modestes et des étudiants.

Il convient de rappeler qu'historiquement, le logement social s'adressait aux classes populaires moyennes et basses comme aux plus démunies. Mais, faute de logement sociaux accessibles à ces publics, même avec la reconnaissance du DALO, 109 546 recours ont été déposés en 2023 et 102 969 ménages attendent jusqu'à 11 ans d'être relogés et pour certains depuis 2008[59]. Les plus pauvres ne peuvent accéder au logement social et sont logés dans le parc privé, ce qui grève une part majeure de leur revenu. La Défenseuse des droits dénonce ainsi le non-accès des plus pauvres au logement, ceux-ci occupant le plus souvent des logements insalubres.

Selon l'INSEE[60], plus d'un million de personnes ne vivent pas dans un logement dit « ordinaire », mais dans de l'habitat précaire ou des modes de résidence collectifs : EHPAD, résidences universitaires, Foyers de Jeunes Travailleurs (FJT). En proposant un loyer réellement abordable ainsi qu'en répondant aux besoins spécifiques des jeunes en insertion professionnelle via un projet socio-éducatif, les logements accompagnés, comme les FJT, dont l'utilité sociale a été reconnue par un récent rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable[61], sont une réponse généraliste et reconnue pour les jeunes actifs.

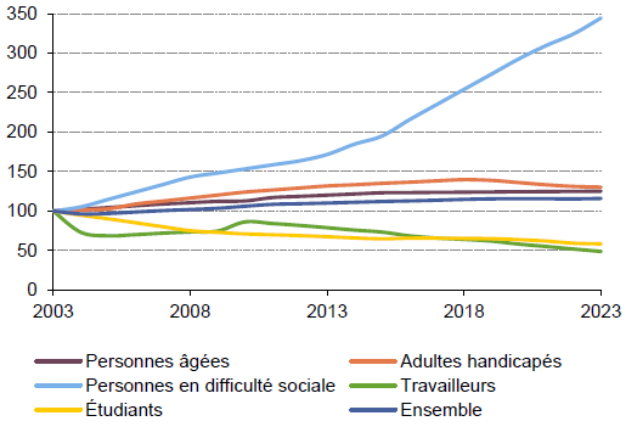
[59] Selon les données du DALO, 109 546 recours ont été déposés en 2023 et 102 969 ménages attendent toujours d'être relogés depuis 11 ans pour certains

[60] INSEE Références, *Ménages, couples et familles*, 21 novembre 2024

[61] Évaluation et pistes d'évolution pour les Foyers de jeunes travailleurs, CGEDD février 2022

Evolution des capacités d'accueil par type d'hébergement collectif

(base 100 en 2023)



Champ : France entière, ensemble des locaux d'hébergement collectif
***Source** : CSL 2023*

Note : CSL Compte satellite du logement

Source : compte du compte du logement 2023

Certaines catégories particulières sont davantage affectées par les difficultés de logement que l'ensemble de la population ; c'est le cas des personnes en situation de handicap confrontées à l'inadaptation de leur logement par rapport à leurs besoins spécifiques. D'après l'enquête nationale logement réalisée par l'INSEE[62], l'ensemble des problèmes de logement (privation de confort, surpeuplement, précarité énergétique, effort financier excessif pour se loger, impayés de loyer, copropriété en difficulté…) touche 24 % des ménages comprenant une personne en situation de handicap ou de gêne (soit 1,3 million de ménages) contre 20 % des ménages français.

Parmi les près de 5,5 millions ménages confrontés à une situation de handicap, 350 000, soit 6,4 %, connaissent une des deux principales manifestations du mal-logement (privation de confort ou surpeuplement accentué), contre 4 % de la population générale. Ils sont également 8% à être concernés par la précarité énergétique, contre 5 % en moyenne pour l'ensemble de la population. Sans offre dédiée, les personnes en situation de handicap sont contraintes de rester dans leur famille ou d'intégrer des établissements médico-sociaux spécialisés.

[62] 2013, dernière enquête disponible

D'autres catégories de la population sont aussi particulièrement confrontées à des difficultés de logement, parmi lesquelles une partie des 14 millions de retraités de plus de 65 ans et une partie des jeunes. En effet, parmi les près de 9 millions de personnes pauvres en France en 2023, 27 % sont retraitées et 10,5 % sont des ménages non insérés dans l'emploi de moins de 30 ans, dont un nombre significatif d'étudiants.

S'agissant des jeunes, 59% des 18-24 ans actifs qui habitent chez leurs parents y sont contraints faute de moyens financiers suffisants ou à cause de difficultés à trouver un logement. La qualité du logement des jeunes dans le parc privé est aujourd'hui moindre que pour les autres classes d'âge, et ce principalement en raison de la période de construction des logements qu'ils occupent : « *43,4 % des jeunes de moins de 30 ans se logent dans un parc qui a été construit avant 1949, soit 3,2 points de plus que le reste de la population et 22,3 % d'entre eux se logent dans un parc construit après 1999, soit 1,4 points de moins que le reste de la population* [63]». Les plus pauvres, les jeunes et les travailleurs précaires vivent dans des logements dégradés qui nuisent à leur santé et leur bien-être.

78% des 25-34 ans estiment que la qualité de vie dans les logements sera équivalente ou inférieure à celle d'aujourd'hui et 2/3 des 25-34 ans pensent que les jeunes des générations futures n'auront pas les moyens d'être propriétaires.

Le logement représente le premier poste de dépense du budget des jeunes, avec un taux d'effort net[64] deux fois supérieur à la population générale (22 % pour les 18-25 ans et 18,5 % pour les 25-29 ans contre 10,3 % en population générale et jusqu'à 60% pour les étudiants[65]). En 2020, 32,1 % des étudiants vivaient chez leurs parents tandis que 45,3 % louaient un logement et 12,1 % logeaient en résidence universitaire.

En 2023, seuls 7 % des étudiants peuvent se loger dans un CROUS (173 430 logements) ou un logement social (60.000 logements sociaux pour étudiants, gérés par des bailleurs sociaux et organismes HLM), soit un logement abordable pour 16 étudiants. Il manquerait ainsi au moins 250 000 logements étudiants pour répondre à la demande. Face à cette insuffisance de l'offre publique, l'offre privée, financiarisée, s'est développée (+13,7% de résidences étudiantes privées entre 2021 et 2022) avec des prix élevés. Les dépenses consacrées au logement sont par conséquent comprises entre 44% et 60% du budget des étudiants, soit 2 à 3 fois la moyenne de la population.

Les difficultés d'accès au logement étudiant doivent également s'analyser sous le prisme des inégalités territoriales, se loger dans un studio en province coûte près de 60% moins cher qu'à Paris et 9 des 10 villes étudiantes les plus chères sont en Île-de-France.

[63] COJ et CNH, « *Logement des jeunes : une urgence sociale !* », Janvier 2025

[64] Le taux d'effort net concerne essentiellement le loyer et intègre les aides individuelles perçues (APL…)

[65] Ibid

Ce blocage du marché immobilier étudiant constitue un obstacle aux projets d'étude des jeunes particulièrement pour les étudiants issus des milieux ruraux, 12 % à 17% d'entre eux affirmant en 2023 avoir dû renoncer à leurs études faute de logement (pénurie ou prix trop élevés des loyers)[66].

Toutefois, la problématique liée au logement des jeunes ne se résume pas à la question étudiante. Les jeunes en difficulté d'insertion, les jeunes de familles en difficulté, les jeunes sortants de l'aide sociale à l'enfance font également face à d'importantes difficultés d'accès au logement.

Comme le souligne le rapport de la Cour des comptes de mars 2025, l'absence d'une politique publique globale et l'approche actuelle en silos doit être améliorée. Ce rapport insiste sur la nécessité de renforcer la coordination locale pour offrir une solution adaptée aux parcours individuels et s'assurer de la cohérence des initiatives.

La tendance observée quant au développement de résidences privées financiarisées pour les étudiants existe aussi pour les séniors mais dans des proportions un peu moindres[67].

Parallèlement, les Résidences Autonomie, "Résidences Services Séniors des plus modestes" sont gérées par les centres communaux d'action sociale (CCAS) ou par des associations. Moyennant des tarifs abordables, elles accueillent en 2021 environ 120 000 résidents. Face à l'ampleur de la demande, des résidences privées se sont multipliées ; elles sont huit fois plus importantes en 2022 qu'en 2010 (970 résidences fin 2021) et les projections sont de 1300 résidences d'ici 2025. Les séniors ciblés ont en moyenne un niveau de vie plus élevé que l'ensemble de la population de 60 ans ou plus (revenu médian mensuel de 2200€ contre 1900€ pour l'ensemble de la population de 60 ans ou plus en logement ordinaire).

Enfin, une catégorie de travailleurs rencontre des problèmes particuliers en termes d'accès aux logements. Il s'agit des salariés saisonniers et des jeunes actifs en mobilité (étudiants, apprentis…) auxquels le CESE a consacré un avis récent[68]. Or, les offres spécifiquement adaptées à ce type de public, tels que les foyers de jeunes travailleurs, sont de plus en plus limitées. L'avis du CESE sur le logement des saisonniers a notamment préconisé de faciliter la remise sur le marché de logements vacants ou en déshérence ou encore de favoriser les acteurs du logement d'insertion via une revalorisation de l'Aide à la Gestion Locative Sociale (AGLS).

Il s'avère difficile d'évaluer le nombre précis de personnes mobilisées par ce type d'activités, qui concernent différents secteurs économiques importants pour notre pays (tourisme, agriculture…) ; il est de l'ordre de 2,5 millions. Elles sont confrontées à des difficultés croissantes pour se loger, ce qui contraint un nombre significatif

[66] VRAI OU FAUX. Quelque 12% à 17% des étudiants ont-ils renoncé à leurs études faute de logement ? | franceinfo

[67] Logement : inégalités à tous les étages – OXFAM 2023

[68] Se loger dans les territoires pour exercer une activité saisonnière, mai 2024

d'entre elles à refuser des contrats faute d'hébergements. Cela a pour conséquence directe de priver leurs employeurs potentiels d'une main d'œuvre indispensable, ils doivent donc réduire leurs activités, voire les arrêter, avec automatiquement des impacts négatifs importants dans les territoires concernés.

L'accroissement de leurs problèmes de logements s'explique notamment par l'évolution des profils des salariés saisonniers qui sont de moins en moins recrutés à proximité des emplois proposés alors que de nouvelles règles et normes interdisent des solutions autrefois usitées (logements à la ferme par exemple) et que les propriétaires de biens immobiliers privilégient les locations touristiques de courte durée, beaucoup plus rémunératrices, en particulier via certaines plates-formes.

F - Des inégalités territoriales de différentes natures

Appréhender l'inégalité d'accès au logement selon les territoires nécessite de replacer cet enjeu dans un contexte d'évolution socioéconomique, démographique et de dynamique territoriale.

1. De fortes disparités dans les dynamiques économiques territoriales

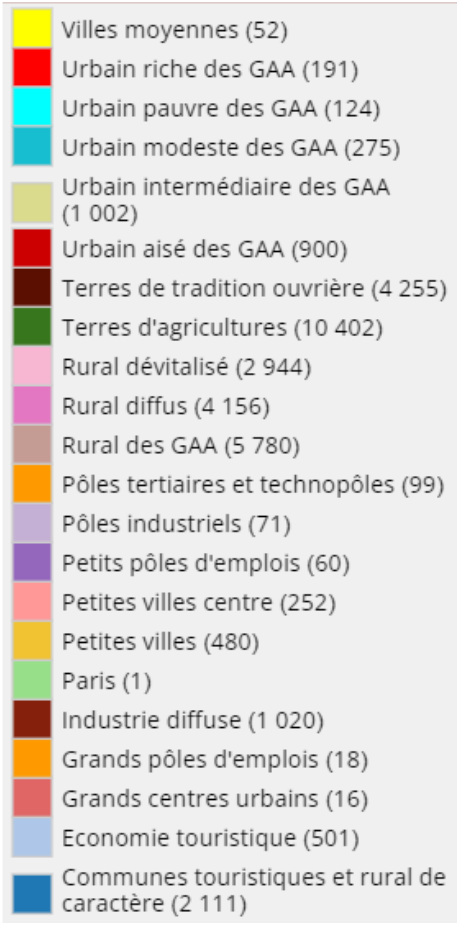
Selon Olivier Vassal, auteur de « *La France au défi de ses territoires : de la géographie au vote des citoyens* », auditionné dans le cadre des présents travaux, 55% de la croissance démographique vient de trois territoires, tous situés en couronnes de grandes agglomérations : urbain aisé des grandes aires d'attraction[69] (GAA), urbain intermédiaire des GAA et rural des GAA, profitant ainsi essentiellement aux périphéries (versus centres-villes) puis au rural.

[69] Selon l'INSEE, l'aire d'attraction d'une ville est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, qui définit l'étendue de l'influence d'un pôle de population et d'emploi sur les communes environnantes, cette influence étant mesurée par l'intensité des déplacements domicile-travail. Une aire est constituée d'un pôle (déterminé principalement à partir de critères de densité de population totale et d'emplois) et d'une couronne (l'ensemble des communes qui envoient au moins 15 % de leurs actifs travailler dans le pôle constituent la couronne de l'aire).



Source : audition de Olivier Vassal (extrait de la figure)

Il existe selon Olivier Vassal 22 types de territoires caractérisés selon des variables démographiques, économiques, d'emploi, d'utilisation de l'espace (rural ou urbain)



Ces territoires correspondent à des groupes de communes caractérisées selon :

- Leur économie productive : terres d'agriculture ; pôles industriels ; industrie diffuse ; pôles tertiaires et technopôles ;
- Les pôles d'emploi : grands pôles d'emploi ; petits pôles d'emploi ;
- La ruralité : terres de tradition ouvrière ; rural de caractère ; rural dévitalisé ; rural des GAA ; rural diffus ;
- L'économie présentielle : grands centres urbains ; villes moyennes de l'économie résidentielles ; petites villes centres ;
- Les couronnes urbaines : couronnes riches des GAA ; couronnes aisées des GAA ; couronnes intermédiaires des GAA ; couronnes modestes des GAA ; couronnes paupérisées des GAA et petites villes et bourgs ruraux.

2. Une fragilisation accrue des territoires ruraux

La France compte 86% de communes rurales ; cela représente 80% de la superficie nationale et 25% de la population mais seulement 14% de l'emploi.

Selon Olivier Vassal, une commune sur 4 en France est fragile sur au moins un des trois paramètres démographique, géographique ou économique ce qui signifie que 13 millions de Français (1 sur 5) vivent dans une commune fragile.

Les populations, selon leur localisation géographique, ne sont pas affectées de la même façon ; 26% des communes rurales sont fragiles contre 15% pour les communes urbaines mais, en proportion de la taille des communes, cette fragilité concerne 22% des urbains mais seulement 16% des ruraux.

Ces fragilités sont le reflet de la dévitalisation et de la transformation sociale des territoires concernés (déprise commerciale, dégradation du bâti) qui se caractérisent par le départ des familles des classes moyennes et supérieures et leur remplacement par des catégories modestes à la recherche de logements abordables, la paupérisation alimentant l'aggravation de la déprise commerciale.

Beaucoup d'élus de villes moyennes ou de petites villes tentent de conjurer ces mécanismes accompagnés ou amplifiés par l'éloignement des établissements scolaires, la difficulté d'accès aux soins ou la disparition de services publics et de commerces de proximité. Ils souhaitent produire de nouveaux logements soit avec des constructions neuves, soit en réhabilitant ou reconfigurant le bâti existant. Mais au-delà des opérations centre-bourgs, ville moyennes, cœur de ville, ils peinent à trouver des outils, des financements, des opérateurs pour y parvenir. Ils plébiscitent l'idée de relancer une politique d'aménagement des territoires, d'autant que le développement d'activités économiques d'emplois et de logement ainsi que la présence de services, sont intimement liés.

C’est d’autant plus important que la France est l’un des pays développés qui ces dernières années a été le plus touché par le phénomène de métropolisation, phénomène d’autant plus marqué avec la tertiarisation de l’économie et la faible part réservée à l’industrie.

Notons par ailleurs que le logement constitue un obstacle majeur au renouvellement des générations en agriculture en France. En effet, de nombreuses fermes mises en vente ou en location ne disposent pas de logement décent, ce qui complique l'installation des repreneurs, notamment ceux hors cadre familial.

C’est pourquoi la politique du logement doit prendre une part active avec des moyens adaptés à ce rééquilibrage territorial.

3. Des difficultés d’accès au logement exacerbées en zones tendues

Les problèmes de logement dans notre pays sont accentués par la production notoirement insuffisante de nouveaux logements dans les territoires où la demande est la plus forte.

Sur les plus de 38 millions de logements en France, 22% se situent dans les zones rurales, 33% dans les agglomérations de moins de 100.000 habitants, 30% dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants et 15% en région parisienne[70]. Dans les zones tendues, la construction de logements neufs (privés et sociaux) a chuté de 14% par rapport à 2018, aggravant les difficultés d’accès au logement (pénurie et renchérissement).

La diagonale des « faibles densités » (sud-ouest / nord-est du territoire) est caractérisée par un faible taux de résidences principales et une proportion des constructions moins élevée que la moyenne nationale. Quant aux zones touristiques, elles présentent des taux de construction importants mais de faibles proportions de résidences principales.

[70] Les cinq dysfonctionnements à corriger sur le marché du logement - Le cercle des économistes

Focus – Les zones tendues

Dans l'univers des zonages immobiliers officiels, le zonage « ABC », qui s'applique à l'échelle des communes, est certainement le plus sensible et le plus discuté par les acteurs de la politique du logement. Défini dans le Code de la construction et de l'habitation (article D304-1), il classe les communes en 5 zones géographiques selon le déséquilibre entre offre et demande de logements :

- Zones tendues : A, A bis et B1

- Zone en déséquilibre : B2

- Zone non tendue : C

La catégorie A bis regroupe quelques dizaines de communes considérées comme les plus tendues, dont beaucoup sont situées en Île-de-France ou sur la Côte d'Azur.

Ces catégories ouvrent droit à des régimes juridiques et fiscaux différenciés au regard des mécanismes successifs d'aide à l'investissement locatif.

La documentation technique permettant de comprendre l'élaboration du zonage ABC n'est pas rendue publique. Le site Internet du ministère en charge du logement évoque simplement le fait que ce zonage repose sur la prise en compte de variables démographiques d'un côté et de variables liées aux valeurs immobilières de l'autre (prix de vente, loyers). Ce zonage sert de support d'éligibilité aux aides fiscales à l'investissement locatif.

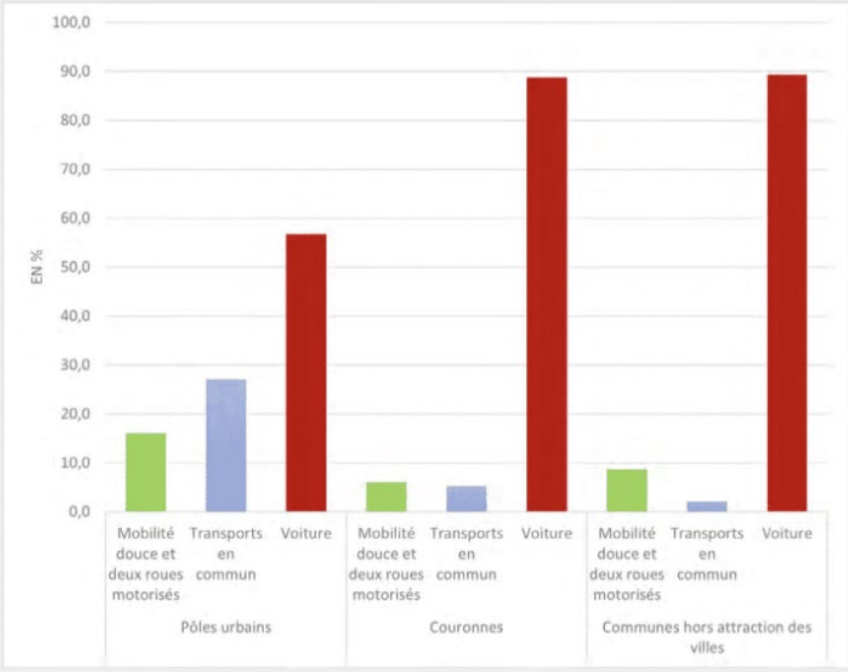
Selon Alexandre Coulondre, le zonage ABC ne recoupe qu'en partie la typologie des déséquilibres offre-demande. Il y a des territoires considérés comme tendus par le zonage ABC (classés en A ou B1) qui affichent une sous-demande résidentielle. Certaines sont à dominante urbaine mais le plus souvent ce sont des mailles à dominante périurbaine.

À l'inverse, beaucoup de territoires considérés comme détendus par le zonage ABC se révèlent être en sur-demande. Bien souvent, il s'agit de mailles à dominante périurbaine située près de grands pôles ou encore de villes de taille moyenne à dominante rurale.

Des mailles considérées comme « tendues » dans la typologie officielle ressortent ainsi en sous-demande. Cela concerne 28 mailles, dont certaines à dominante urbaine comme : Chartres, Digne-les-Bains, Dreux.

La baisse du dynamisme en zone rurale s'opère au bénéfice des métropoles qui attirent l'activité économique et les actifs. Ces derniers se retrouvent confrontés à une offre de logement limitée et ne correspondant pas à leur besoin. Ils sont alors contraints de s'éloigner en périphérie des grandes villes ce qui contribue à générer des inégalités entre les ménages en fonction de leurs moyens et à un étalement urbain consommateur de terres agricoles qu'il convient de stopper.

Ces contraintes de logement ne sont pas sans impacts sur les autres dépenses des ménages, en particulier celles relatives à leurs déplacements, fortement dépendants des véhicules individuels à motorisation thermique et par ailleurs source de pollutions et de désagréments divers. Cette dépendance aux véhicules est d'autant plus importante que les lieux de résidence se situent dans les petites communes et les couronnes, sous-dotées en offre en transports en commun.



Source : Insee, recensement de la population 2017, exploitation complémentaire ; distancier Metric-OSRM (distances par la route), © les contributeurs d'OpenStreetMap

Les inégalités territoriales s'expriment à la fois dans l'offre disponible au regard de la demande (volume de l'offre, qualité des logements) mais aussi dans les conditions économiques d'accès au logement (location ou accession à la propriété).

En matière de prix de l'immobilier, selon la Banque des territoires[71], les inégalités territoriales se sont accrues depuis 2008. Alors que ces prix augmentent considérablement dans les grandes villes, on note une tendance à la baisse dans les villes de taille moyenne, en particulier dans celles qui dépendaient de bassins industriels. Les grandes métropoles connaissent ainsi une hausse moyenne de 20% quand les villes intermédiaires enregistrent une baisse de 11%.

Il est clair que les prix élevés des logements tant en location qu'en accession constitue un tamis social qui s'élargit de proche en proche du centre vers les périphéries et entretient une ségrégation sociale et spatiale redoutable pour notre modèle républicain et le vivre ensemble, sans compter les déséquilibres écologiques induits.

4. Des locations touristiques qui aggravent les tensions immobilières

Il convient de souligner l'impact des locations de courte durée (LCD) sur les difficultés d'accès au logement et ce en dépit de législations visant leur régulation, adoptées dès 2010, en particulier dans les zones tendues. Symbole de la financiarisation du secteur du logement, les LCD ont exacerbé les inégalités socio-économiques et territoriales existantes. En effet, la mise à disposition d'outils d'intermédiation locative sur Internet, avec l'arrivée de AirBnB sur le marché français en 2010, a fait exploser le modèle économique de la location courte durée et le nombre de logements affectés à cet usage. Actuellement, on recense 400 000 « hôtes » sous AirBnB en France dont 60.000 à Paris. Ce secteur représentait, en 2022, 86 millions de nuitées à 130 € en moyenne[72] . Depuis plus de 10 ans, le nombre de logements vacants ou destinés à devenir des résidences secondaires ou réservés à la location temporaire a crû de 1 million dans l'intérêt essentiel des grandes plateformes d'ubérisation (AirBnB, Booking …). Ce sont autant de logements qui de fait ne sont pas dans le parc locatif.

Dans les quartiers concernés, l'augmentation de ce type de location peut entraîner à terme une sorte de « gentrification touristique » occasionnant un déplacement des populations auparavant résidentes, soit en raison des nuisances occasionnées soit en raison de la raréfaction des logements et du renchérissement des coûts de ces derniers[73]. Ainsi, selon une étude, une forte densité de locations de courte durée (LCD) dans un quartier a un impact accru sur les ménages les plus modestes, très souvent locataires, qui déménagent vers des quartiers plus pauvres et loin des

[71] Marché de l'immobilier : les inégalités territoriales se creusent depuis la crise de 2008

[72] Sources la-croix.com/Economie/Airbnb-5-chiffres-plateforme-location-touristique-deputes-souhaitent-reguler et welkeys.com/blog/conciergerie-AirBnB-chiffres-clés-France

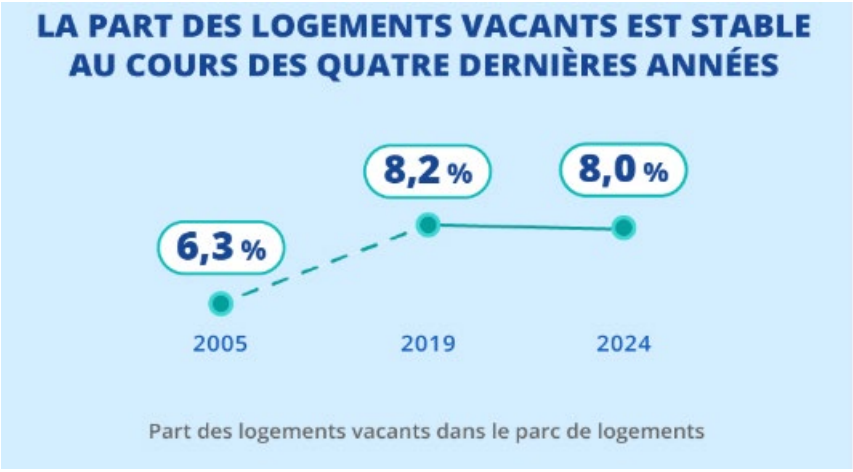
[73] Logement : inégalités à tous les étages - Géographie-cités

aménités. Cela a forcément un impact sur l'emploi, certaines catégories d'actifs ne trouvant plus à se loger à des prix accessibles.

5. Des logements vacants inégalement répartis sur le territoire

Pour l'INSEE, un logement est vacant s'il est :

- Inoccupé et proposé à la vente ou à la location ;
- Déjà attribué à un acheteur ou un locataire et en attente d'occupation ;
- En attente de règlement de succession ;
- Conservé par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés ;
- sans affectation précise par le propriétaire (logement vétuste, occupant logeant ailleurs pour un temps, etc.).



Source : INSEE première n°1979

La connaissance de l'ampleur et de l'évolution du phénomène de vacance s'améliore progressivement notamment grâce à la mise en place de la nouvelle base de données LOVAC (logements vacants du parc privé en France par commune, département, région), lancée dans le cadre du plan national de lutte contre les logements vacants initié en 2020[74]. Sur le plan quantitatif, et selon une note de

[74] Voir : https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/logements-vacants-du-parc-prive-en-france-et-par-commune-departement-region/

l'INSEE publiée en janvier 2024[75], la France, hors Mayotte, compte en 2023, 3,1 millions de logements vacants soit 8,2% du parc total, ce qui la situe dans la moyenne de l'OCDE. Cela représente une hausse de 60% par rapport à 1990, sachant qu'à partir de 2005 l'augmentation est en moyenne de 2,5% par an, représentant sur la période 2005-2023 une croissance 2,3 fois plus rapide que le nombre de logements.

L'appréciation de l'ampleur du parc de logements vacants, et de son évolution, est complexifiée par plusieurs phénomènes. En effet, il convient de distinguer la vacance « conjoncturelle », parfois dite aussi « frictionnelle », qui concerne les biens en situation transactionnelle mis sur le marché immobilier pour une durée transitoire, et la vacance « structurelle » de plus longue durée, ordinairement plus de deux ans. Or, à cet égard, les éléments de chiffrage disponibles fournissent une image peu lisible et de nature à susciter diverses interrogations. D'après la Cour des comptes, par reprise d'éléments tirés de la base LOVAC, la vacance structurelle ne concernerait ainsi que 1,2 million de logements, soit 3,5% du parc global et plus d'un tiers des logements vacants[76]. Or, cette estimation pose question. En effet, selon ces données 2 millions de logements seraient en « vacance conjoncturelle », soit en cours de revente, ce qui n'est pas cohérent avec le nombre annuel de transactions immobilières au niveau national, compris selon les années entre 800 000 et 1 million.

Ces incertitudes relatives au logement vacant sont récurrentes et s'expliquent pour partie par le caractère évolutif et imparfait des sources, dont certaines sont déclaratives. Ainsi, la nouvelle obligation en la matière auprès de l'administration fiscale, concernant les propriétaires de biens à usage d'habitation, consécutive à la suppression de la taxe d'habitation et en vigueur depuis 2023, amène à un tri encore largement imparfait entre résidences secondaires et logements effectivement vacants.

Cette situation est d'autant plus problématique qu'elle compromet la comparaison au niveau local entre les constructions neuves et l'augmentation de la vacance, qui permet pourtant de mesurer le « flux » des logements disponibles. Ainsi, la Direction Générale du Trésor s'attache au concept de « redondance » entre logements vacants et constructions neuves dans une commune, dès lors que la « production » - autrement dit l'abandon - de logements vacants est au moins équivalente au nombre de nouveaux logements construits localement. Elle observe que ce phénomène touche 75.000 communes, à équivalence globale de 15 % des nouvelles constructions[77]. Cette tendance n'est pas nouvelle : en 2018 déjà, le Comité pour

[75] 1,2 million de logements vacants supplémentaires en France depuis 1990, surtout dans les zones en déprise démographique - Insee Première - 1979

[76] « La lutte contre les logements vacants dans le parc privé – enjeux et outils depuis 2020 ». voir également : les Echos, 03/06/2025, « Immobilier – ces trois chiffres contrariants sur les logements vacants en France ».

[77] Peut-on répondre aux besoins en logements en mobilisant le parc existant ? Trésor-Eco n°347, DGT, Juillet 2024.

l'Economie Verte observait que « *les nouvelles surfaces artificialisées se situaient pour 37 % dans des communes où le taux de vacance des logements augmentait de plus de 50 %* »[78]. Reste que cette situation laisse supposer l'intérêt d'une mobilisation des logements vacants pour répondre à la demande dans les sites et lieux identifiés de la sorte. Ce vivier est estimé à 20% du volume des constructions neuves. En zones tendues, ce taux est compris entre 53% et 63% pour les logements vacants de plus d'un an. Encore faut-il, pour apprécier la réalité de ce potentiel, prendre en compte au moins deux facteurs : la disponibilité factuelle de ces logements d'une part et leur répartition spatiale d'autre part, les deux préoccupations étant largement liées.

Sur le premier point, la Fédération Française du Bâtiment a réalisé plusieurs études. A l'aide de la base de la base Lovac du Cerema et des travaux conduits par le Service des données et études statistiques (SDES) des ministères en charge du logement, ces études conduisent à minimiser le nombre de logements considérés comme vacants qui pourraient être facilement utilisés ; ces travaux l'évaluent à 500 000 seulement. En effet, sur plus de 3 millions de logements considérés comme vacants, la moitié est localisée dans la « diagonale des faibles densités », parfois dénommée « diagonale du vide », ce qui réduit le volume à 1,5 million de logements susceptibles d'être remis sur le marché.

Sur ce stock, situé dans les zones où la demande existe, un premier tiers est insalubre et le deuxième n'est pas libre en raison de problèmes de succession. Enfin, une analyse plus fine par quartier, conduite par des maires, révèle que beaucoup de logements officiellement vacants sont en réalité occupés (prêt à des amis ou des parents, etc.). Si la réévaluation à la baisse du nombre de logements vacants véritablement mobilisables, estimés à environ 500 000, invite à relativiser l'ampleur de la vacance par rapport au chiffre brut de 3 millions, ce volume demeure néanmoins significatif. Il équivaut, à titre d'exemple, à l'ensemble du parc de logements de la ville de Marseille, selon les données de l'Insee[79]. Ce stock justifie une attention particulière des pouvoirs publics étant donné qu'il représente un potentiel de mobilisation non négligeable dans les zones où la demande est avérée.

Sur le second point, selon l'Insee, ce sont les départements ruraux de France métropolitaine situés le long de la « diagonale du vide », ainsi que l'Orne, qui sont particulièrement touchés par la vacance. Logiquement, en moyenne, la hausse est plus forte dans les territoires où la population diminue et plus faible dans les territoires où la population augmente : en cela la progression des logements vacants paraît globalement corrélée à l'évolution démographique, au contraire de l'artificialisation. 60% des logements vides se situent dans des petites communes ou des unités urbaines de moins de 100.000 habitants, donc dans les zones rurales,

[78] « Les instruments incitatifs pour la maitrise de l'artificialisation des sols », 2019, p.32.

[79] Dossier complet, Commune de Marseille (13055), Insee

illustrant l'abandon des logements dans ces zones, phénomène qui se développe depuis 50 ans en occasionnant un taux de vacance dans les territoires ruraux supérieur de 3 points à la moyenne nationale.

Mais si la hausse de la vacance en France concerne tous les départements, à l'exception de la Corse et de l'Hérault, il convient de souligner quelques différences territoriales :

- Les vacances progressent plus vite là où leur proportion est déjà élevée, ce qui suggère l'idée d'un « emballement tendanciel » ;
- La proportion de logements vacants est plus importante dans les zones de moindre densité de population et à la croissance démographique plus faible, dans les aires de moins de 200.000 habitants et dans les zones hors aires d'attraction des villes[80] ou hors zones touristiques.

Au sein des aires d'attraction des villes, la vacance est en moyenne plus élevée dans la commune-centre que dans les autres communes du pôle ou celles de la périphérie.

Pour autant, il convient de souligner que la vacance n'est pas systématiquement le reflet d'une localisation des logements dans des zones « désertes » ; 54% des logements vacants sont à moins d'un km à vol d'oiseau des commerces, contre seulement 4% à plus de 10km. De même, 72% sont à moins de 10km d'une gare[81].

Il convient de souligner que des politiques ciblées de réhabilitation des logements vacants insalubres, ainsi que des actions de revitalisation des territoires peu denses, constitueraient des leviers complémentaires essentiels pour répondre aux différentes formes de vacance. La mobilisation du parc vacant est un enjeu majeur. Cependant, elle ne saurait rendre caduque la nécessité de nouveaux logements. Les deux démarches sont complémentaires.

[80] Selon l'INSEE « *l'aire d'attraction d'une ville est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, qui définit l'étendue de l'influence d'un pôle de population et d'emploi sur les communes environnantes, cette influence étant mesurée par l'intensité des déplacements domicile-travail.*

Une aire est constituée d'un pôle (déterminé principalement à partir de critères de densité de population totale et d'emplois) et d'une couronne (l'ensemble des communes qui envoient au moins 15 % de leurs actifs travailler dans le pôle constituent la couronne de l'aire) ».

[81] Trésor-Éco (Juillet 2024), " Peut-on répondre aux besoins en logements en mobilisant le parc existant ? "

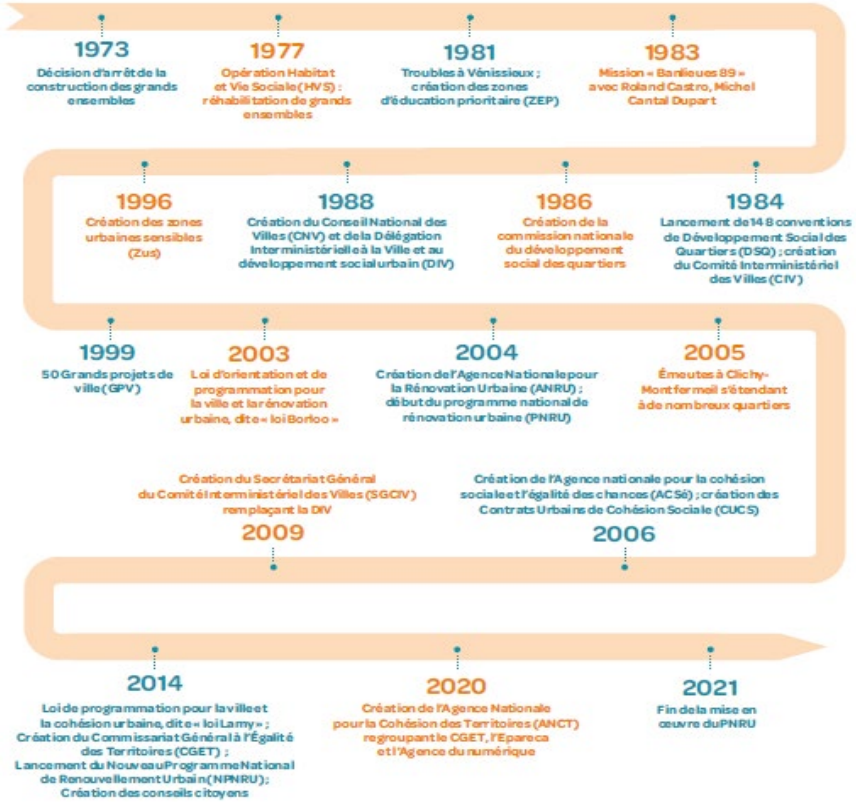
6. Des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans une situation alarmante

Les inégalités d'accès au logement et de conditions de vie dans les logements sont particulièrement marquées dans les quartiers populaires comme le souligne, dans sa contribution écrite, le groupe de travail du CESE « *Quartiers urbains populaires parlons solutions » « La situation de nombreux quartiers populaires urbains et, parmi eux, depuis plus de 10 ans, des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), présente en effet des particularités qui justifient une prise en compte spécifique en matière d'habitat, de logement et de cadre de vie, liées notamment à la pauvreté de leur population, à la faible mixité sociale et scolaire, aux difficultés d'accès aux services publics et au public (santé, commerces …), à la prégnance de copropriétés et de logements dégradés, à la proportion forte de familles monoparentales et de ménages en précarité énergétique en leur sein, ainsi qu'à l'enclavement* ».

Toujours selon cette contribution, « *si à l'origine les conditions de logement ont connu une mélioration spectaculaire sur le plan sanitaire, du confort intérieur et des surfaces habitables et que les grands ensembles créés ont donné accès à un certain « confort moderne » et ont connu un peuplement socialement diversifié, composé notamment de classes moyennes et d'ouvriers qualifiés, la situation s'est nettement dégradée au fil des années : changements d'occupants avec une population appauvrie, vieillissement des ensembles immobiliers, accroissement des inégalités sociales* ». Cette situation est aggravée par la « métropolisation », phénomène de polarisation des populations et des richesses dans les plus grandes villes, qui en effet miroir a conduit à la concentration de populations pauvres dans ces quartiers. Il convient de souligner que ce phénomène de métropolisation affecte également, à partir des années 1970, des quartiers anciens ou des territoires en périphérie de grandes villes.

La mise en place de la politique de la ville à la fin des années 70, orientée tant vers les habitants que vers le bâti, a tenté de répondre à ces difficultés.

Les grandes étapes de la politique de la ville et du renouvellement urbain



Source : ANRU - Programme national de rénovation urbaine - Bilan quantitatif Octobre 2023

Les dispositifs visent à réduire les écarts de développement au sein des villes, à restaurer l'égalité républicaine dans les quartiers les plus pauvres et à améliorer les conditions de vie de leurs habitants. Depuis 2014, cette politique vise les Quartiers prioritaires de la politique de la ville » (QPV), niveau infra-urbain : 1 362 QPV comptant 5,3 millions d'habitants (8 % de la population) en France métropolitaine. S'ils ne sont pas les seuls quartiers urbains populaires bénéficiant de la politique de la ville, les QPV en sont les plus pauvres.

Cette politique de la ville se traduit notamment par l'adoption en 2003 du PNRU I suivi en 2014 du nouveau PNRU (NPNRU). Ces plans visent l'amélioration de l'habitat dans un but de mixité sociale et de développement durable dans les Zone urbaines sensibles (ZUS), « *caractérisées par la présence de grands ensembles ou*

de quartier d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi ». Des montants conséquents sont mobilisés ; en 2023, un bilan du PNRU indique ainsi que plus de 48Mds d'€ ont été consacrés aux opérations, notamment aux interventions lourdes sur l'habitat (près de 32Mds d'€), les autres opérations portant sur des projets d'aménagement urbain et de création d'équipements publics ou commerciaux.

Ainsi, selon certaines études, à l'échelle des logements, « *les interventions de réhabilitation favorisent les qualifications performantes et pérennes », à l'échelle du bâtiment, « le renouvellement urbain a introduit le traitement des espaces intermédiaires entre le logement et l'espace public, essentiels au bon fonctionnement urbain », et à l'échelle du quartier, « les projets ont permis de « faire du beau », en particulier par la requalification des espaces publics* ».

En 2020, la Cour des comptes note pour sa part que « l'amélioration du bâti et de l'organisation spatiale permise par la rénovation urbaine est incontestable » et que « *le cadre et les conditions de vie de leurs habitants se sont améliorés, parfois très sensiblement* ». Elle souligne toutefois que ces quartiers restent marqués par la stigmatisation et que leur image extérieure reste ternie par les problèmes de violence.

Pour autant, les résultats atteints en matière de mixité sociale ne semblent pas faire consensus. Ainsi, le rapport « Ensemble refaire la ville » (ANRU et IGEDD) publié en 2025, s'appuyant sur un rapport de France stratégie, note que « *la part des plus pauvres descend à 25 % en 2019, comblant l'écart avec les quartiers non ciblés par le PNRU* ». Toutefois, toujours selon ce rapport, cet effet ne concerne que les quartiers peu peuplés (moins d'un dixième des 4 millions d'habitants ciblés par le PNRU), les autres quartiers enregistrant même une légère hausse de la pauvreté. Le rapport préconise ainsi le lancement d'un programme national de renouvellement urbain en 2025, confié à l'ANRU, avec pour objectif « *la lutte contre la ségrégation urbaine et pour la résilience territoriale en ciblant les QPV les plus vulnérables* ». Le CESE de son côté, dans son avis « Bilan et perspectives du PNRU », souligne au contraire qu'en termes de mixité sociale, plus de 51% des constructions nouvelles de logements sociaux ont été opérées en dehors des zones du PNRU favorisant ainsi la diversification de la population par la préférence donnée aux ménages les plus modestes (notamment via le PLAI).

Il considère par ailleurs que le PNRU est une avancée importante notamment en termes de logements sociaux de meilleure qualité. Toutefois, il regrette la construction insuffisante de logements sociaux occasionnant, selon le bilan ANRU 2023, une perte de 15% de logements, et que les constructions nouvelles proposent « *des niveaux de loyer plus élevés que les logements détruits et des surfaces plus petites* ».

Le CESE rappelle enfin que « *le PNRU et NPNRU n'atteindront leur objectif de plus grande mixité sociale que si notre pays comble sa pénurie de logements et si les objectifs de 20 ou 25 % de logements sociaux sont réalisés partout en secteurs urbanisés et en particulier en secteurs carencés, car remédier à la concentration de la pauvreté suppose de 'combattre les ghettos de riches* ». La réussite de cet objectif passe également par la nécessité de retrouver la finalité de départ de la politique de la ville, à savoir « *restaurer l'égalité républicaine dans les quartiers les plus pauvres et améliorer les conditions de vie des habitants*[82] », ce qui ne saurait se résumer à la seule question du logement.

Depuis l'entrée en vigueur en 2024 des nouveaux périmètres des quartiers prioritaires de la politique de la ville, un nombre plus important de logements sociaux sont définis (10% de plus qu'en 2015). Comparés aux logements sociaux situés dans d'autres quartiers, ceux des QPV sont plus grands mais plus anciens, marqués davantage par leur caractère social et une moindre mobilité des occupants[83].

La situation alarmante des QPV en quelques chiffres

En comparaison aux autres environnements urbains…….

Des phénomènes de concentration importants : 32% de la population des QPV de la France métropolitaine est localisée en Ile-de-France

Une proportion importante de copropriétés dégradées : 35% contre 14% hors QPV.

Des caractéristiques socio-démographiques particulières : surreprésentation des jeunes, des familles monoparentales, des familles nombreuses et des personnes étrangères et immigrées.

39 % des habitants des QPV ont moins de 25 ans

37 % des jeunes de 20 à 29 ans vivent chez leurs parents (contre 27 % dans les environnements urbains)

[82] https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/politique-de-la-ville

[83] 5,4 millions de logements locatifs sociaux en France au 1er janvier 2024

Une part plus faible des personnes de 60 ans ou plus (18 % contre 26 % dans les environnements urbains) mais qui s'accroit, notamment les « chibanis », personnes âgées d'origine étrangère, souvent en situation de pauvreté.

Une proportion de femmes de 25 à 59 ans plus importante que celle des hommes de la même tranche d'âge

Une sur-représentation des familles monoparentales : 17 % des ménages, soit près de deux fois plus que dans les environnements urbains (9 %)

Des femmes à la tête de 9 familles monoparentales sur 10

Une sur-représentation des familles nombreuses : 26 % des familles avec enfants ont 3 ou 4 enfants contre 15 % dans les environnements urbains.

Source : contribution du groupe de travail du CESE

« Quartiers urbains populaires parlons solutions »

…Et au sein même des villes ciblées par le PNRU

Une mixité dans les QPV qui diminue en raison du décrochage des revenus de leurs habitants qui s'accentue depuis 2004 : augmentation de la part des 40 % des habitants les plus modestes et diminution de la part des 40 % les plus aisés

INSEE janvier 2023

G - Des divergences dans l'estimation de l'offre et des besoins

Pour la Cour des comptes[84], les cibles en matière de volume de construction ne reposent sur aucune analyse de données objectives et partagées. De plus, les objectifs précédents n'ont jamais été atteints, qu'il s'agisse du plan d'investissement pour le logement de mars 2013 (construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux), du plan d'investissement volontaire d'avril 2019 entre l'État et Action logement, qui prévoyait le financement de 110 000 logements sociaux

84 Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis | Cour des comptes

par an, ou encore du plan de relance de la Caisse des dépôts de septembre 2020, qui prévoyait 11 Mds€ d'investissement pour le logement.

Lors de leur audition, Pierre Madec[85] et Alexandre Coulondre ont souligné les divergences d'approches et d'indicateurs dans l'estimation des besoins en logement. Ainsi les estimations hautes incluent le non-logement et le mal-logement et chiffrent le besoin à 500 000 logements neufs par an, excluant les logements vacants. C'est la position des associations investies dans le droit au logement mais c'est aussi à un moindre niveau l'avis des partenaires de l'alliance pour le logement réunissant la très grande majorité des acteurs du secteur.

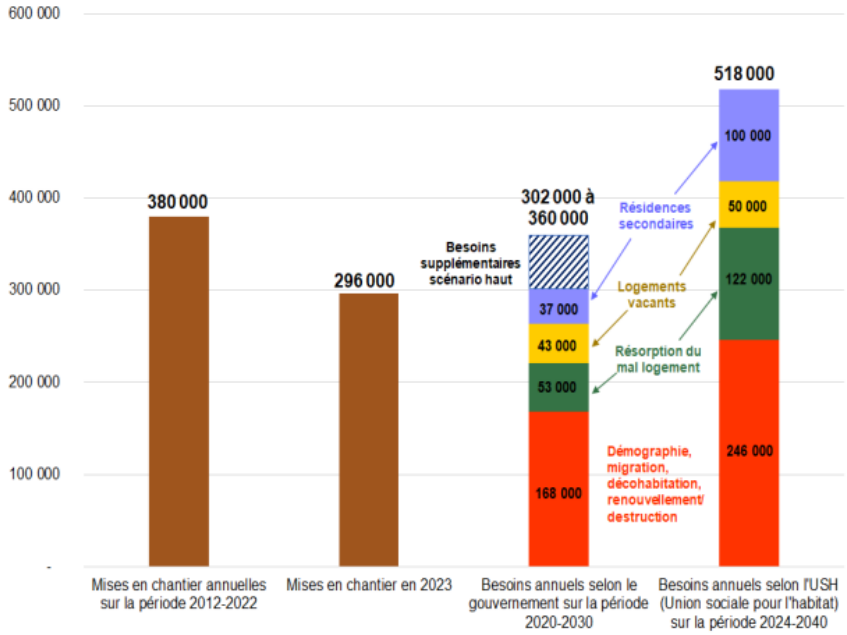
D'autres sources intègrent les objectifs environnementaux ; c'est le cas du Shift Project et de l'ADEME qui intègrent dans leurs estimations les objectifs de l'Accord de Paris et parviennent, en excluant les besoins en résidences secondaires et en intégrant les logements vacants après réhabilitation, en réduisant les surfaces par habitant, à limiter le besoin à 100 000 à 200 000 logements par an.

Le ministère du Logement a une position intermédiaire et estime les besoins annuels d'ici à 2023 entre 302.000 et 360.000 logements[86].

[85] Economiste - département Analyse et prévision – OFCE Sciences Po

[86] 30e rapport sur l'état du mal-logement en France 2025 | Fondation pour le Logement

Besoins en logements et construction au niveau national



Source OCDE in Trésor Eco n°347 juillet 2024

Selon Alexandre Coulondre, il s'agit d'estimations et non de données disponibles comme c'est le cas pour le logement social. Elles sont basées sur des projections démographiques qui demeurent très variables selon les scénarios adoptés (taux de fécondité, espérance de vie, migrations entre territoires, etc.).

Cette difficulté d'accès aux données est soulignée dans un rapport récent qui met en évidence deux problématiques[87] :

- D'une part, la difficulté de disposer de données actualisées, l'INSEE, principal organisme de production de la donnée sur le logement, ne fournissant des statistiques via des enquêtes nationales que tous les 4 à 6 ans ;
- D'autre part, la faiblesse des informations relatives aux propriétaires des biens immobiliers. Selon Transparency International[88], sur les 98 millions de parcelles immobilières cadastrales en France, 7,3 millions sont sans

[87] Logement : inégalités à tous les étages - Géographie-cités

[88] RAPPORT | Blanchiment : A qui appartient l'immobilier en France ? Résultats de notre analyse croisée des données sur les sociétés et sur la propriété immobilière en France - Transparency France International

propriétaire identifié et plus de 10 millions sont détenues par des sociétés privées dont, pour 75 % des cas, l'identité des véritables propriétaires n'est pas divulguée dans les registres publics faisant craindre des risques de blanchiment d'argent.

Or, le besoin est en lien direct avec les spécificités de chaque territoire en distinguant les zones qui le composent, qu'elles soient périurbaines ou rurales, pour lesquelles la demande est plus forte. De plus, il est indispensable de se questionner sur le type de logement à construire, son lieu d'implantation et surtout son accessibilité économique.

Si toutes les méthodes de calculs employées sont justes, elles ne reposent pas sur les mêmes indicateurs. Ainsi, les estimations ne différencient pas le besoin selon les typologies de logement (social ou pas) ni les niveaux de prix.

Enfin, Alexandre Coulondre souligne l'importance de prendre en compte les évolutions sociologiques pour une estimation au plus juste des besoins : décohabitation des étudiants, familles monoparentales de plus en plus nombreuses, augmentation de l'espérance de vie (doublement des plus de 75 ans d'ici à 2050), etc. Enfin, il souligne un élément supplémentaire de complexité : la nécessaire distinction à opérer entre le besoin, qui est une projection du nombre de logements neufs à construire pour ne pas aggraver le sous-dimensionnement du parc, et la demande qui correspond aux quantités demandées à un instant « t » indépendamment du parc. Ainsi, la demande peut être importante sur un territoire à forte attractivité et ne pas exprimer un besoin dès lors que le parc est en mesure d'y répondre.

H - Des parcours résidentiels de plus en plus difficiles

Selon la revue Cairn[89], le parcours résidentiel peut être défini selon deux acceptions.

« *Le terme de parcours résidentiel constitue l'un des concepts phares des politiques du logement, tant à l'échelle nationale que comme enjeu central des politiques locales de l'habitat. Dans cette acception, il renvoie à l'idée selon laquelle l'action publique doit contribuer à ce que tout ménage puisse trouver à tout moment les moyens d'adapter ses conditions de logement à l'évolution de sa situation familiale, sociale ou économique, voire à la satisfaction de ses aspirations. On parle alors de « rendre possibles » ou de « fluidifier » les parcours résidentiels.*

[89] La notion de parcours résidentiel a-t-elle encore un sens ? | Cairn.info

Dans une acception plus simplement sociologique, la notion de parcours résidentiel désigne le processus qui fait que, tout au long de la vie, une personne ou un ménage fait évoluer son habitat en déménageant pour répondre à ses besoins, changeant de type et de taille de logement, de localisation résidentielle et/ou de statut d'occupation ».

Pour Alexandre Coulondre, le blocage du parcours résidentiel est accentué par la crise conjoncturelle du logement. Il provient en partie de la baisse des constructions nouvelles en raison de l'incapacité des ménages à accéder à des logements neufs et plus spacieux. Dès lors, ces ménages ne libèrent pas les logements qu'ils occupent au bénéfice d'autres ménages.

Selon le rapport de la mission d'information du Sénat d'avril 2024, la crise du logement revêt « *une dimension politique forte puisque le blocage résidentiel se traduit par une assignation à résidence ou un sentiment de déclassement faute de pouvoir accéder à la propriété* ».

Cette situation est vécue comme une injustice, le blocage des parcours résidentiels générant des blocages de projets de vie (études, changement d'emploi, agrandissement de la famille, etc.) en particulier en zones tendues où se développent résidences secondaires et meublés touristiques.

Bon nombre d'habitants de logements sociaux souhaitant engager un parcours résidentiel, notamment à travers l'accession sociale à la propriété, ne le peuvent plus, d'une part à cause de la hausse des prix, d'autre part du fait de la baisse des aides publiques devenues insuffisantes. Si l'accession à la propriété s'est accrue ces vingt dernières années, la part d'accession sociale, elle, a diminué ! Et au regard des loyers dans le secteur privé, bon nombre de locataires du parc social ne peuvent engager le parcours résidentiel de leur choix.

Cette situation de blocage mérite, selon la mission d'information du Sénat précitée, que soit soulignée l'importance d'établir un lien entre chute de la démographie et crise du logement. La mission considère par ailleurs que la crise du logement « *met à mal le pacte social et menace la solidarité et la cohésion nationale* » et qu'elle génère frustration et ressentiment.

Chapitre 2 Des dynamiques territoriales et sociétales, déjà en œuvre, et de nouvelles attentes en termes d'habitat

Les constats qui précèdent permettent de caractériser la situation en matière de logement et plus largement d'habitat ; elle se révèle très alarmante. Ces éléments montrent un déficit global en termes de nombre de logements produits et disponibles dans la plupart des territoires. Il est plus marqué dans les plus peuplés d'entre eux qui sont les plus attractifs s'agissant de l'emploi et de la présence de services publics et privés. Parallèlement, on constate une forte inadéquation entre le parc existant et les besoins et attentes de la population en général, et de certaines catégories en particulier : personnes à faibles revenus dont des retraités et des étudiants, personnes en situation de handicap, familles monoparentales… Cette inadéquation qualitative s'explique pour une large part par les évolutions de différentes natures qu'a connues notre pays depuis quelques décennies et qui n'ont été que partiellement prises en compte dans les logements existants, et même récemment produits, ainsi que dans les politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Ces changements sont à la fois d'ordre sociologique (vieillissement, modification des structures familiales…) et environnemental (changement climatique, effondrement de la biodiversité…). Or, aux effets déjà perçus aujourd'hui des changements en cours, qui vont s'amplifier, vont s'ajouter de nouvelles évolutions qui s'annoncent.

I - DES EVOLUTIONS DES MODES DE TRAVAIL AVEC DES IMPACTS SUR L'HABITAT DANS LES TERRITOIRES

La symbolique associée à l'habitat, qui fait une séparation nette entre vie personnelle et activité professionnelle, a été remise en cause par l'irruption du travail à l'intérieur du logement.

Des alternatives existent mais elles sont encore peu connues comme les tiers-lieux et espaces de coworking. Le baromètre[90] du télétravail en tiers-lieux publié par l'Observatoire des tiers-lieux a montré cet écart : « *(…) le télétravail rime le plus souvent avec domicile. Il a déjà été complexe par endroit de convaincre qu'il était possible de travailler depuis chez soi – avec toute la réorganisation que cela implique (…) si bien que la possibilité de travailler [dans un tiers-lieu] est un sujet encore assez neuf, faiblement identifié par les personnes interrogées ». Les espaces traditionnels de travail étant synonymes de sociabilité et de lien, les tiers-lieux peuvent apparaître comme une solution intéressante de compromis, qui permet de maintenir un habitat réservé à la vie privée. La personne en télétravail devient ainsi une ou un résident[e] des espaces de travail partagés. Cette mutation des espaces a également été relevée par l'Institut Paris Région dans son analyse91 du télétravail : « L'intensité et la fréquence de la pratique interrogent également tant elles affectent les collectifs de travail, l'équilibre entre vies professionnelle et personnelle, les mobilités, et la fréquentation des territoires (…) Le télétravail semble pouvoir concrétiser les aspirations résidentielles réveillées par la crise sanitaire : besoin de nature, de calme, d'une maison, d'une petite centralité* ».

Comme le rappelle l'Agence d'urbanisme et d'aménagement de Toulouse[92], *« (…) les conditions d'exercice du télétravail sont un déterminant essentiel pour en faire une expérience positive. La taille du logement, son niveau d'occupation, sa luminosité, l'environnement extérieur… tous ces éléments sont autant de facteurs qui entrent en jeu dans l'appréciation de la pratique du travail à distance* ».

Le pourcentage de salariés qui pratiquent le télétravail, même de manière occasionnelle, est passé de 9% à 26% entre 2019 et 2023[93]. Le télétravail à trois jours ou plus par semaine était pratiqué par 1% des salariés en 2019 contre 18% pendant la pandémie en 2021. Puis, à partir de 2023, le chiffre est descendu à 5%. Le souhait de continuer ou de commencer à télétravailler concerne environ un tiers des salariés. Selon France Stratégie[94], le télétravail « *(…) renforce la demande sur le marché du logement, en particulier dans les zones touristiques ou bien dotées en aménités urbaines* », et provoque certaines tensions.

[90] Enquête de l'Ifop pour France Tiers-Lieux, janvier 2025

[91] Institut Paris Région, *Le télétravail, de nouveaux équilibres à trouver*, 14 décembre 2023

[92] La ville à domicile. Impacts du télétravail sur les territoires et nouveaux rapports au logement, septembre 2022

[93] Mikael Beatriz, Louis-Alexandre Erb, *Comment évolue la pratique du télétravail depuis la crise sanitaire ?* DARES analyses n°64, 5 novembre 2024

[94] France Stratégie, IGEDD, Les impacts territoriaux du télétravail : angle mort des politiques publiques ? n°146, novembre 2024

Le télétravail se traduit dans l'espace par une nouvelle répartition des besoins, ces derniers étant de différentes natures : « *(…) les métropoles concentrent l'offre d'emplois en télétravail, tandis que l'accessibilité à des logements plus spacieux et confortables et la possibilité d'avoir une pièce dédiée au télétravail s'améliore en s'éloignant des centres urbains. Ces logements se trouvent généralement dans les pôles secondaires, les zones périurbaines ou les régions rurales* ».

Si la pandémie n'a pas provoqué d'exode urbain massif[95], plusieurs effets du télétravail commencent à être visibles. Selon France Stratégie, « *(…) le télétravail alimente la concurrence des usages pour un même logement avec le développement de l'habitat polytopique et l'émergence de nouveaux marchés d'habitat temporaire* ». Il y a donc un risque de déréglément de certains marchés immobiliers locaux au détriment des demandeurs de logement déjà frappés par la crise. Pour France Stratégie, un certain type de délocalisation de l'activité peut émerger vers des villes moyennes à degrés d'attractivité divers, sans forcément libérer une résidence principale dans une ville plus importante. « *Ce type de choix s'opère en général en faveur des territoires offrant le plus d'aménités et exerce une pression sur les marchés locaux de la location et de l'accession à la propriété* » conclut l'organisme. L'évincement des résidents locaux est donc possible et constitue un risque.

II - DES EVOLUTIONS SOCIODEMOGRAPHIQUES QUI S'AFFIRMENT

A - Un modèle familial qui change

L'INSEE[96] montre que la taille des ménages a diminué en trente ans. Ceux-ci sont passés de 2,6 personnes en moyenne en 1990 à 2,2 personnes en 2021. Le chiffre correspondant à la part des ménages qui ne sont composés que d'un couple – avec ou sans enfant – est passé de 60% en 1990 à 49% en 2021. Les compositions familiales évoluent. Les actifs ont moins tendance à se mettre en couple que dans les années 1990, et restent célibataires plus longtemps : la part des couples avec enfants est passée de 36% en 1990 à 24% en 2021. À contrario, la part des ménages composés d'une seule personne a connu un très fort accroissement, passant de 27% des ménages en 1990 à 38% des ménages en 2021. Les familles monoparentales voient également leur part augmenter, et passent de 7% à 9%. Le

[95] Claire Ané, « L'exode urbain » vers les campagnes n'a pas eu lieu, Le Monde, 17 février 2023
[96] INSEE références, 21 novembre 2024

chiffre correspondant à la part des ménages avec au moins un enfant mineur diminue et passe de 35% en 1990 à 26% en 2021. Toujours en 2021, les ménages composés d'une seule personne représentent 18% de la population et 42% de la population pour les ménages composés d'un couple avec enfant.

Selon Laure Crépin, docteure en sociologie et lauréate du Prix 2023[97] de la recherche sur l'habitat social attribué par l'Union sociale pour l'habitat et la Caisse des dépôts, « L*es contraintes résidentielles qui apparaissent au moment des séparations conjugales sont multiples, et elles expliquent les difficultés résidentielles des personnes séparées (…) Contraintes économiques tout d'abord : les frais de justice et d'avocats, les frais de déménagements, et la perte d'un revenu – les cas de remise en couple cohabitante rapidement après la séparation sont rares et concernent moins de 20% des personnes séparées 2 ans après la séparation – grèvent les budgets de logement. Les taux d'effort, c'est-à-dire le montant du budget des ménages accordé aux dépenses de logement (en prenant en compte les charges, les taxes, etc.), aides au logement comprises, des personnes séparées sont particulièrement importants : 28% du budget de ces ménages est accordé au logement (…) Contraintes spatiales ensuite : les personnes séparées, notamment lorsqu'elles ont des enfants, doivent trouver un logement près de l'école de l'enfant, et du logement de l'ex-conjoint. Plus généralement, elles cherchent souvent des logements près des centres urbains, pour bénéficier des moyens de transport, des commerces, des équipements publics de proximité. Enfin, les contraintes sont temporelles : il faut souvent quitter le domicile conjugal dans l'urgence, et la vente du logement conjugal, ou la fin du bail, oblige à trouver un logement rapidement. A contrario, parfois, lorsque la propriété se vend difficilement, ou lorsqu'un divorce conflictuel bloque la liquidation du régime matrimonial, les personnes séparées sont dans une position d'attente (…)*.

Dans ce contexte de transformation des compositions familiales en France, une attention particulière doit être apportée aux femmes. Elles représentent 82 % des foyers monoparentaux, qu'elles soient célibataires, divorcées, ou veuves et rencontrent plus de difficultés financières que les hommes dans cette situation.

D'après la Fédération Nationale des centres d'information sur les droits des femmes et des familles (FNCIDFF), seulement 67% des mères monoparentales ont un emploi, contre 81 % des pères, et 45 % des femmes cheffes de famille vivent sous le seuil de pauvreté[98]. Réfléchir à des conditions d'accès facilitées d'un point de vue financier est primordial, tout comme inventer des logements adaptés à leurs besoins, d'un point de vue organisationnel et pratique. Les logiques d'entraide de voisinage et

[97] Laure Crépin, Les conséquences résidentielles des séparations conjugales : articuler les inégalités de classe et de genre dans la France contemporaine, 2023

[98] *Femmes et monoparentalité. Le choix de l'emploi*, FNCDIFF, décembre 2022

de mise à disposition commune de certains espaces et équipements peuvent être un soutien dans les quotidiens des familles monoparentales.

Ces séparations et recompositions familiales, les changements de modes de vie et des conditions économiques de plus en plus contraignantes appellent donc à une organisation différente de l'habitat et de son environnement ainsi qu'un fonctionnement lui aussi adapté à ces nouvelles réalités. Selon l'ADEME[99], les familles auront de plus en plus besoin :

- De logements plus petits, mieux adaptés à l'augmentation des familles monoparentales et à l'évolution à l'intérieur de tous types de familles : des logements modulaires évolutifs par exemple, en fonction des départs et des arrivées d'un membre plus jeune ou plus âgé. Afin de faire face aux difficultés, il convient de penser des logements qui permettront une plus grande solidarité ;
- De logements moins chers, notamment dans leur usage : production voire autoproduction d'énergie, proximité des transports en commun ; mais également en termes de loyer : les difficultés à accéder à la propriété et la mobilité des familles vont renforcer les besoins déjà importants en biens à louer ;
- De logements marqués par de nouvelles pratiques : les échanges de biens et de services, le partage d'espaces et d'équipements et la collaboration. L'ADEME estime que la cohabitation sous toutes ses formes (familiale et colocation) aura tendance à augmenter, ainsi que le prêt et la location d'équipements. Il est intéressant de souligner que si ces pratiques sont économiques pour les ménages, gain d'espace, de confort et d'accès à certains biens, elles participent également à limiter leur empreinte écologique en regroupant et partageant certaines de leurs consommations.

B - Une population de plus en plus vieillissante

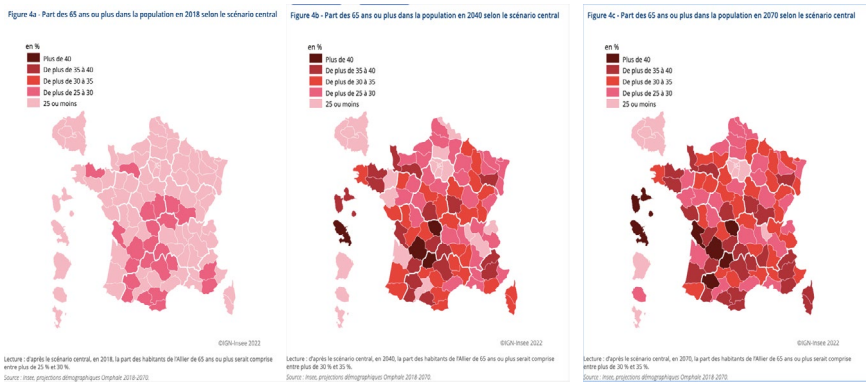
D'après une étude de l'INSEE publiée en 2022 sur les projections démographiques de la France[100] la composition de la population française va largement évoluer d'ici à 2070. Si la croissance démographique globale demeure modérée, la proportion de personnes âgées augmentera sensiblement, portée par le vieillissement de la génération du baby-boom. 20 millions de personnes auraient 65 ans ou plus en 2070, soit 29% de la population totale, contre 20% en 2018. Dans 62 départements de France métropolitaine, il est attendu que plus de 30% des habitants aient 65 ans

[99] *Nos logements en 2050*, *Quelles évolutions pour notre habitat ?* 2016

[100] « D'ici 2070, un tiers des régions perdraient des habitants », INSEE Première n° 1930, Novembre 2022

ou plus en 2070, alors que ce n'est le cas d'aucun département en 2018. Cette part dépasserait même 40% de la population totale dans cinq départements métropolitains.

Part des 65 ans ou plus dans la population en 2018, 2040 et 2070 selon le scénario central



Lecture carte 1 : d'après le scénario central, en 2018 la part des habitants de l'Allier de 65 ans ou plus serait comprise entre plus de 25% et 30%.

Lecture carte 2 : d'après le scénario central, en 2040 la part des habitants de l'Allier de 65 ans ou plus serait comprise entre plus de 30% et 35%.

Lecture carte 3 : d'après le scénario central, en 2070 la part des habitants de l'Allier de 65 ans ou plus serait comprise entre plus de 30% et 35%.

Source : Insee, projections démographiques Omphale 2018-2070

Pour les plus de 65 ans, les priorités pour bien vieillir chez soi sont : le confort du logement, la proximité des soins et la proximité des proches[101]. Le logement et son cadre extérieur sont ainsi des vecteurs de lien social pour les personnes âgées souvent isolées autant qu'une préoccupation sanitaire. L'enjeu est de préserver l'autonomie tout en maintenant un lien social : proximité des services, transports, commerces, vie associative.

[101] Baromètre Qualitel 2024 « Habiter hier, aujourd'hui et demain. Regards croisés des générations sur le logement en France ».

Face au vieillissement de la population, l'adaptation du parc immobilier aux besoins des personnes âgées devient un enjeu majeur. D'après l'ANAH, seuls 6 % des logements en France sont conformes aux besoins des personnes âgées, en situation de handicap ou en perte d'autonomie[102], et chaque année, 135 000 hospitalisations et 10 000 décès causés par des chutes à domicile sont encore recensés. Le maintien à domicile est une préoccupation centrale pour les seniors, pour qui peu d'offres « intermédiaires » entre le domicile ordinaire et l'EHPAD existent, et pour qui les transitions sont souvent subies, faute d'anticipation.

En réponse à l'inadaptation des logements pour les personnes vieillissantes, des dispositifs d'aide au maintien à domicile pour les personnes âgées et en situation de handicap ont été mis en place. C'est le cas du dispositif MaPrimAdapt', créé en 2023, qui apporte un soutien financier sous conditions de ressources aux ménages dans leurs travaux d'adaptation. Ce programme soutient entre autres l'installation de douches de plain-pied, de monte-escaliers électriques ou de volets déroulants électriques, des équipements qui permettent de prolonger l'autonomie des personnes âgées ou en situation de handicap dans leur domicile.

Si un senior sur deux estime que son logement ne pourra jamais être adapté et envisage un déménagement[103], ce ressenti est à nuancer pour les logements récents qui semblent proposer des offres plus universelles et adaptées aux personnes âgées et à mobilité réduite. 72 % des personnes âgées vivant dans des logements d'avant-guerre (1900-1945) pensent devoir déménager, contre 27 % pour celles résidant dans des logements construits après 2014.

III - DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX CROISSANTS

A - Les impacts du changement climatique

Les préoccupations climatiques sont désormais centrales dans la manière dont les Français envisagent les logements et l'habitat futur. D'après une enquête menée pour le Ministère de la transition écologique[104], le changement climatique est devenu la deuxième préoccupation des Français après le pouvoir d'achat. 7 Français sur 10

[102] https://www.anah.gouv.fr/actualites/maprimeadapt-une-belle-dynamique-en-faveur-de-l-adaptation-des-logements

[103] Baromètre Qualitel 2024 « Habiter hier, aujourd'hui et demain. Regards croisés des générations sur le logement en France ».

[104] Les Français et l'adaptation au changement climatique, Haris Interactive, Taluna, Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, janvier 2024.

déclarent avoir personnellement constaté les effets du changement climatique au cours des dernières années autour de chez eux, via l'augmentation de la température extérieure sur l'ensemble de l'année, l'augmentation du nombre et de la durée des vagues de chaleur, l'augmentation du nombre d'épisodes climatiques extrêmes (tempêtes, pluies intenses, inondations), ou encore l'augmentation du nombre de feux de forêt. Face à ce constat, 39% des Français âgés de 18 à 49 ans estiment que leur logement n'est pas adapté à ces conséquences et qu'ils devront déménager à cause du réchauffement climatique[105].

Les différents phénomènes liés au changement climatique vont entraîner des conséquences de plus en plus dramatiques sur l'habitat : canicules, sécheresses, inondations, submersions marines…Il est désormais essentiel de concevoir le logement et l'habitat comme des espaces durables et résilients, d'autant que seuls 30 % des Français considèrent vivre dans un logement répondant à ces critères[106].

Les logements doivent intégrer des solutions énergétiques innovantes, penser la flexibilité des usages, la durabilité des constructions et l'utilisation de matériaux et de systèmes techniques capables de faire face aux défis écologiques et sociaux. La domotique, les logements éco-responsables, l'accessibilité des logements aux personnes âgées ou à mobilité réduite, l'architecture bioclimatique, l'urbanisation verticale, les logements autonomes en eau et électricité, le partage des logements au-delà des modèles familiaux traditionnels sont des évolutions que plus des 3/4 des Français imaginent très répandues dans le futur, selon le Baromètre Qualitel 2024. D'après l'édition 2021 de ce même baromètre, presque 2/3 des moins de 35 ans estiment qu'il vaut mieux construire à la verticale - quitte à bénéficier de bâtiments plus hauts et densifier l'espace, plutôt que de construire à l'horizontale en étalant les villes et en diminuant les superficies des sols naturels ou agricoles.

L'habitat face à la hausse des vagues de chaleur

Un des premiers impacts visibles du changement climatique est la hausse des phénomènes de chaleur intense. Les travaux du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) montrent que les vagues de chaleur sont appelées à devenir plus fréquentes, plus longues et plus intenses en raison du réchauffement climatique. En France, les vagues de chaleur sont désormais en

[105] Ibid

[106] Baromètre Qualitel 2021 : « Logement : peut-on joindre le durable à l'agréable ? »

moyenne cinq fois plus fréquentes qu'il y a 50 ans, et leur intensité pourrait doubler voire tripler d'ici 2050 si les émissions de gaz à effet de serre ne sont pas réduites.

Les vagues de chaleur ne sont pas uniquement un problème climatique : elles deviennent une urgence sanitaire, en particulier pour les personnes les plus vulnérables, comme l'ont montré les 20 000 décès provoqués par la canicule de 2003 en France. Les personnes âgées, les enfants en bas âge ou les personnes souffrant de pathologies chroniques sont les plus touchées, affectées par la qualité de l'air, l'impossibilité à faire baisser les températures corporelles la nuit et la déshydratation.

Lors des vagues de chaleur, le logement, en tant qu'espace refuge, devient alors un facteur de protection, ou de risque. Or, une grande partie du parc immobilier en France n'est pas adapté à ces épisodes de chaleur. De nombreux logements, notamment dans les zones urbaines denses ou dans les constructions anciennes, conservent la chaleur, sans ventilation naturelle ni isolation thermique efficace. En milieu urbain, les vagues de chaleur sont d'autant plus préoccupantes qu'elles génèrent des « îlots de chaleur urbains » dits ICU. Phénomène désormais bien identifié en ville, les ICU désignent les élévations localisées de température observées dans les villes par rapport aux zones rurales ou naturelles avoisinantes. Les matériaux qui composent l'espace urbain – béton, bitume, tuiles, etc. – emmagasinent la chaleur solaire en journée et la libèrent progressivement la nuit, limitant ainsi le rafraîchissement nocturne. Le phénomène peut être couramment accentué par l'insuffisance de végétalisation, la concentration d'activités humaines génératrices de chaleur et la morphologie urbaine. D'après l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR), la température moyenne dans Paris est de 2,5 °C plus élevée que dans sa couronne, avec des écarts pouvant atteindre 10 °C lors des pics de canicule nocturnes. 44% des Français en agglomération parisienne se sentent dans une situation inconfortable en cas de canicule, contre 29% pour les habitants de villes de plus de 20 000 habitants et 6% pour les habitants de communes rurales[107].

Si le confort thermique d'hiver a été largement pris en charge ces dernières années dans les aides de rénovation du bâti, le confort thermique d'été constitue un lourd enjeu d'adaptation des logements, encore peu abordé. Il est parfois même aggravé par les rénovations thermiques visant à conserver la chaleur dans les habitations l'hiver. A cet égard, l'ADEME explique que le confort d'été des logements passe par une protection solaire plus importante, une orientation adaptée des bâtiments, une isolation plus performante et des économies d'énergie dans la manière de rafraîchir les logements. Face aux vagues de chaleur de plus en plus fréquentes et intenses, le recours à la climatisation augmente en France, notamment dans les logements. Si elle apporte un soulagement immédiat, la climatisation pose plusieurs problèmes de

[107] Baromètre Qualitel 2021

fond : elle accroît la consommation d'électricité, contribue indirectement au réchauffement climatique et à la production de déchets, et aggrave les îlots de chaleur urbains par le rejet d'air chaud. Ce cercle vicieux souligne l'importance de privilégier dès maintenant des solutions passives de rafraîchissement (isolation, ventilation naturelle, végétalisation, matériaux réfléchissants) pour adapter durablement les logements aux nouvelles réalités climatiques.

Selon le CEREMA[108], la lutte contre les îlots de chaleur urbains passent alors par plusieurs actions :

- Renforcer la présence de la nature et de l'eau au sein des projets d'aménagement pour rafraîchir naturellement les espaces ;
- Optimiser l'organisation spatiale ;
- Favoriser une conception technique adaptée, intégrant les besoins, les usages et les pratiques de gestion.

La hausse de la sinistralité pour les logements liée au changement climatique

Le retrait-gonflement des argiles (RGA) est un des phénomènes liés au changement climatique qui touche directement les logements et dont les dommages sont croissants. Les sols argileux, telles des éponges, gonflent lorsqu'ils s'humidifient puis se rétractent en période de sécheresse. En France, plus de la moitié des maisons individuelles et 3 communes sur 4 sont exposées à ce phénomène. Selon le BRGM, 48% du territoire métropolitain présente un niveau d'exposition au RGA moyen ou fort, soit environ 10 millions de maisons. Ce phénomène peut être la cause de très importants dégâts, indemnisables au titre des catastrophes naturelles. Cette prise en charge par les assurances a été mise en place via le régime « Cat Nat » en 1982, à la suite des inondations catastrophiques de l'hiver 1981 qui frappèrent notamment les vallées de la Saône, du Rhône et de la Garonne.

Les dommages qui sont attribués au RAG sont ainsi susceptibles d'être indemnisés par les assureurs.

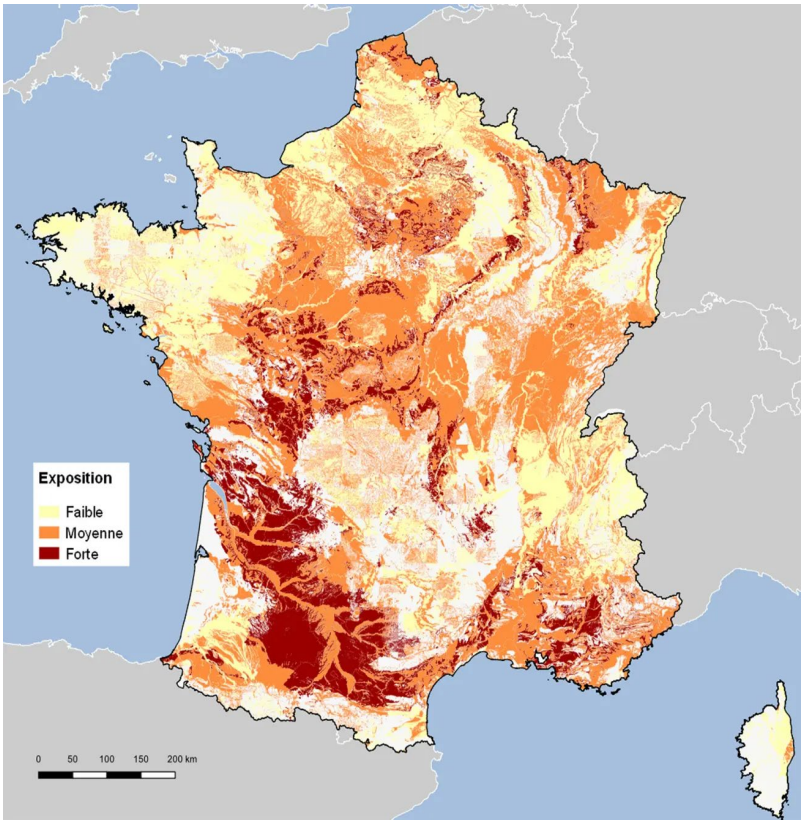
Néanmoins, malgré les connaissances accrues sur l'existence de ce phénomène, l'étude géotechnique préalable qui permet d'identifier la présence éventuelle d'argile gonflante n'est souvent pas réalisée et ne permet donc pas de concevoir des bâtiments qui prennent en compte le risque associé.

Les épisodes de sécheresse se multiplient en France. Sur les 8 années de sécheresse les plus coûteuses entre 1989 et 2022, 6 ont eu lieu entre 2016 et 2022. L'année 2022 marque une année record, avec 3,5 Mds€ de sinistres, soit 1 Md€ de plus que le précédent record de 2003. La sécheresse représente par ailleurs une

[108] CEREMA, Ilots de chaleur : Agir dans les territoires pour adapter les villes au changement climatique, 28 juin 2019

part croissante de la sinistralité : 60% sur la période 2016-2022 contre 37% sur la période 1989-2015. Les dernières projections réalisées par la Caisse centrale de réassurance (CCR) tablent sur une augmentation de 44% à 162% de la sinistralité due au RAG d'ici 2050 en fonction des scénarios du GIEC. La mise en place d'une politique d'adaptation du bâti et une meilleure prise en compte de ce phénomène par les assurances sont donc essentielles.

Carte d'exposition des formations argileuses au phénomène de mouvement de terrain différentiel consécutif à la sécheresse et à la réhydratation des sols (France, 2020).



Source BRGM

Le régime Cat Nat repose sur un système public-privé, financé par une taxe sur les contrats d'assurance (« surprime Cat Nat ») et géré par la CCR, qui bénéficie par ailleurs d'une garantie illimitée de la part de l'État.

Face à l'explosion des sinistres, sa viabilité est menacée : la provision d'égalisation devrait être presque nulle fin 2024. Un relèvement de la surprime de 12 % à 20 % est prévu au 1er janvier 2025 pour l'assurance multirisque habitation, mais il ne suffira pas. Une réforme structurelle du régime, axée sur la prévention, est indispensable face aux défis climatiques des prochaines années. La commission des finances du Sénat estime que « *les sécheresses des dernières années ont considérablement diminué la provision d'égalisation de la CCR, qui sera à la fin 2024 à un niveau presque nul. Dès lors, une réforme du régime Cat Nat est indispensable, en y mettant au cœur la prévention des risques. Le relèvement du taux de surprime prévu en 2025 est une première étape, mais il ne suffira pas.* »

Notons qu'un nombre croissant de collectivités territoriales ne sont plus assurées face aux risques climatiques, faute de moyens financiers suffisants ou de compagnies d'assurance acceptant de le faire, ces territoires étant trop souvent soumis aux aléas et donc présentant un trop gros risque pour les assurances.

L'indemnisation des sinistres reste par ailleurs conditionnée à la reconnaissance officielle de l'état de catastrophe naturelle par arrêté interministériel publié au Journal officiel.

À titre d'exemple, le maire de Chancelade en Dordogne porte en ce moment une action devant le tribunal administratif pour non-reconnaissance du risque de catastrophe naturelle dans sa commune.

Malgré les premières demandes déposées en 2012 et qui s'accumulent avec le renouvellement des épisodes de sécheresse ces dernières années, l'état de catastrophe naturelle n'a pas encore été reconnu à Chancelade, alors que la plupart des communes environnantes sont classées. Avec ce recours, le maire espère faire jurisprudence et permettre à ses habitants, et leur 302 dossiers déposés en mairie, d'être pris en charge pas leurs assurances.

La Caisse des dépôts[109] souligne que « *(…) les températures moyennes sur les six premiers mois de 2024 ont été exceptionnellement élevées, avec des anomalies thermiques significatives par rapport aux normes saisonnières (…) Ces conditions extrêmes ont des impacts directs et de plus en plus marqués sur les régions, les villes et les habitats. Les répercussions sont multiples et les dégâts proviennent des fortes chaleurs (toitures endommagées, matériaux déformés, installations électriques détériorées). Les dommages sont également dus à la sécheresse (fissures majeures dans les murs, affaissements de terrain menaçant la stabilité des fondations notamment), ainsi qu'aux inondations et aux tempêtes (toitures arrachées, maisons inondées, mobilier détruit)* ». Ainsi, le coût relatif aux sinistres climatiques s'élève à 6,5 milliards d'euros pour les assureurs français en 2023. Le Gouvernement estime

[109] Caisse des Dépôts, Le secteur de l'assurance face au défi climatique et à la hausse des coûts des sinistres, 5 novembre 2024

que le coût des dommages principalement reliés au changement climatique pourrait augmenter de près de 50% à l'horizon 2050[110].

Les risques liés à la montée des eaux

Enfin, un autre phénomène du réchauffement climatique, moins généralisé mais touchant directement les habitations, est la hausse du niveau des mers abordée récemment par un avis du CESE[111]. Le rapport du GIEC sur l'océan et la cryosphère de 2019 note une élévation effective du niveau des océans de quelques 20 cm par rapport au début du siècle dernier, à raison d'une augmentation moyenne de 3,7 mm par an. À l'horizon 2100, la hausse moyenne serait de 65cm. Cette hausse du niveau moyen des océans s'accompagne d'autres phénomènes qui présentent un risque pour les activités humaines : multiplication des tempêtes, submersions saisonnières de plus en plus récurrentes des zones basses, rétractation des écosystèmes-tampons comme les mangroves, intrusions salines menaçant les ressources en eau douce consommable et risque de submersion pure et simple. Ces phénomènes liés au changement climatique constituent une menace pour les habitations. Des impacts importants sont par exemple attendus quant au recul du trait de côte. La France, avec ses 18 000 kilomètres de côte, est très exposée, en particulier ses territoires ultramarins qui regroupent 70% du littoral français. Cette vulnérabilité est accrue par le taux élevé d'urbanisation des littoraux français, voire leur suroccupation ; leur positionnement stratégique en en faisant des lieux d'accueil privilégiés des activités économiques, résidentielles, industrielles, portuaires ou touristiques. Selon le Cerema[112], près de 1000 bâtiments commerciaux et résidentiels seraient impactés par le recul du trait de côte d'ici 2028, et 5200 logements d'ici à 2050.

B - Une artificialisation croissante des sols

Par ailleurs, l'imperméabilisation et l'artificialisation des sols des terres naturelles et agricoles qui se sont opérées pendant des décennies au bénéfice de zones d'activités, de lotissements ou encore d'infrastructures, sont également la cause de graves difficultés.

D'après le Code de l'Urbanisme, l'artificialisation est définie comme « *L'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses*

[110] Ministère de l'Economie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Un rapport pour mieux assurer les Français face au changement climatique, 3 avril 2024

[111] La montée des eaux dans les Outre-mer : quelles stratégies pour s'adapter ? mai 2025

[112] Ministère de la Transition écologique, Érosion du littoral : à quoi s'attendre et comment s'adapter ? 17 juillet 2023

fonctions biologiques, hydriques ou climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage » (Code de l'Urbanisme, Art. L. 101-2-1). Les surfaces artificialisées regroupent les zones d'habitation et leurs espaces verts, les secteurs industriels et commerciaux, les infrastructures sportives ou de loisirs, les réseaux de transport, les parkings ainsi que les sites tels que les mines, décharges et chantiers.

L'objectif de Zéro artificialisation nette (ZAN) est apparu en 2018 dans le Plan biodiversité. La loi SRU du 1er décembre 2000 a institué une « *gestion économe des espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF)* » comme pilier de la planification territoriale. Le ZAN a ensuite été repris dans la loi de 2021, dite « Climat et résilience », avec un objectif national intermédiaire de réduction de moitié par rapport à la décennie précédente de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) durant la période 2021-2031, afin de parvenir à une artificialisation nette nulle en 2050. Cette trajectoire progressive doit être déclinée territorialement dans les documents de planification et d'urbanisme, via des objectifs chiffrés par périodes de 10 ans. La loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols a assoupli le texte précédent, notamment en disposant que pour 2021-2031, la consommation d'ENAF des projets d'envergure nationale ou européenne est comptabilisée dans le cadre d'un forfait au niveau national, et non au niveau régional ou infrarégional.

L'artificialisation des sols a connu une augmentation de 66% sur une période de 40 ans, avec un ralentissement depuis l'année 2010. En 1982, les sols artificialisés représentaient 5,7% du territoire, contre 9,5% en 2022.

Selon un rapport de France Stratégie de 2019, durant les années 2009-2010 et 2011, période de référence de la loi « Climat et résilience », 30 000 ha environ l'ont été chaque année. Le 25 avril 2024, le Cerema a publié les chiffres de mesure annuelle de la consommation d'espaces entre le 1er janvier 2009 et le 1er janvier 2023. 20.276 hectares ont été artificialisés en 2022, dont 63% pour des fonctions d'habitat. En 2021, 21 011 hectares avaient été artificialisés. On constate donc que la consommation annuelle des ENAF a diminué d'environ un tiers en une décennie. Cette baisse est significative mais en-deçà de l'objectif fixé (50%) par la loi. Ce sujet a été particulièrement abordé dans l'avis sur les sols et le foncier adopté au CESE le 25 janvier 2023[113]. La sobriété foncière, définie par France Nature Environnement comme une « *démarche de consommation mesurée d'espaces naturels, agricoles et forestiers en accord avec les besoins réels du territoire et de renforcement de la*

[113] Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière ? adopté le 25 janvier 2023

biodiversité » constitue une réponse face à l'étalement urbain et l'artificialisation des sols[114].

L'étalement urbain est l'une des premières causes de l'artificialisation des sols ces dernières années. L'attrait des Français pour les maisons individuelles avec jardin, et l'ensemble des infrastructures qui les accompagnent (routes et transports, réseaux d'eau et d'assainissement…), a accéléré et amplifié le phénomène et a favorisé, pour les zones urbaines, un étalement.

Comme le rappelle Olivier Vassal[115], « *le constat est sans appel : la croissance de l'espace péri-urbain s'est faite essentiellement au détriment des terres agricoles à la faveur d'une modification de l'urbanisme local portée par des élus soucieux d'attirer de nouveaux habitants* ».

Si les zones péri-urbaines et les agglomérations concentrent la majorité des espaces artificialisés, les territoires ruraux sont également impactés. Au sein de ceux-ci, la surface artificialisée augmente de manière significative par rapport à la population. Néanmoins, depuis 2010, on peut observer un retour de la densification dans les zones urbaines qui permet de contenir l'artificialisation. Le rythme de celle-ci était redescendu à 38 000 hectares par an en 2022.

Olivier Vassal note à ce propos : « *(…) on voit à quel point le Rural des Grandes aires d'attraction a contribué à la croissance des superficies artificialisées et ce faisant à la décroissance de l'espace agricole. Il en résulte une sociologie de peuplement tout à fait singulière. Dans ces communes, on trouve à la fois des fermes habitées par des exploitants agricoles en activité, de l'habitat ancien occupé par des retraités, des zones pavillonnaires dans lesquelles résident des ménages qui travaillent dans la ville voisine, des résidences secondaires en lieu et place d'anciennes fermes ou de maisons de village traditionnelles, sans parler des gites d'étape et autres maisons d'hôtes lorsque la commune se situe dans une zone touristique. Ceci aboutit à la coexistence de personnes et de professions qui ne se seraient pas côtoyées si l'étalement urbain n'était venu provoquer un tel brassage* ».

Les difficultés liées à l'étalement urbain sont connues. La multiplication de sols construits et imperméabilisés affecte la biodiversité en contribuant à la rupture des continuités écologiques et à la destruction d'espaces à haut potentiel environnemental. D'après WWF, 50% de la disparition des espèces et populations seraient directement imputables à l'artificialisation des espaces[116]. L'artificialisation

[114] Vers la sobriété foncière : accompagner la transition des territoires. Guide FNE PACA, décembre 2022

[115] Olivier Vassal, La France au défi de ses territoires, L'Harmattan, 2023

[116] Living Planet Report - 2020: Bending the curve of biodiversity loss, WWF, 2020.

des sols augmente par ailleurs le risque d'inondation : les sols imperméabilisés ne peuvent plus absorber l'eau, accentuant le ruissellement dans les espaces urbains et péri-urbains.

C - Des besoins insatisfaits d'accès à la nature en milieu urbain

La crise sanitaire de la Covid-19 a mis en lumière plusieurs fragilités liées au logement en France :

- le surpeuplement et les logements trop petits ;
- l'absence d'extérieur (balcons, terrasses et jardins) ;
- le manque d'espace pour adapter son logement au télétravail ou pour créer des espaces évolutifs et multifonctions (bureau, école, lieu de vie) ;
- l'accès insuffisant aux espaces verts.

Les disparités d'accès aux espaces de nature en milieu urbain ont montré que la proximité des espaces verts est souvent l'apanage des milieux favorisés. L'accès aux espaces verts revêt une dimension sanitaire et sociale. D'après l'OMS, les espaces verts améliorent la qualité de l'air et de l'eau, atténuent la pollution sonore et les effets des événements météorologiques extrêmes. Ils soutiennent et facilitent la santé et le bien-être en permettant la réduction du stress et la relaxation, l'activité physique et les mobilités douces, l'interaction et la cohésion sociale[117].

La définition de l'OMS des espaces verts est la suivante : « *tout terrain urbain sur lequel se trouve toute sorte de végétation, qu'elle soit sur des terrains privés ou publics, quelles que soient sa taille ou ses fonctions, et peut inclure des zones bleues – étangs, lacs, ruisseaux – et des rues longées d'arbres*[118] ». La recommandation de l'OMS consiste à disposer d'un espace vert de plus de 0,5 ha à moins de 300 mètres de son lieu de vie. Selon l'INSEE[119], seule la moitié des habitants des grands centres urbains dispose d'un espace vert public dans ce périmètre des 300 mètres. Si l'on prend en compte le temps de marche vers ces espaces verts, 60% de la population est à moins de cinq minutes de marche d'un espace vert à Paris, 49% en dehors de Paris pour les villes de plus de 200 000

[117] Urban green spaces: a brief for action, OMS, 2017

[118] Santé publique France, Agir sur les espaces verts, les mobilités actives, la chaleur, la pollution de l'air et le bruit : quels bénéfices pour la santé ? Décembre 2024

[119] INSEE, Un accès inégal aux espaces verts dans les grands centres urbains, 16 avril 2025

habitants ou plus. Pour les villes moins denses et moins peuplées, ce chiffre descend à 34%.

L'accès aux espaces verts constitue, en particulier depuis la pandémie de 2020, une priorité pour les habitants. À l'occasion des élections municipales la même année, l'Observatoire des villes avait mené une enquête avec YouGov. Cette enquête[120] avait montré que 8 Français sur 10 estimaient que les futurs élus devaient accorder une plus grande importance aux espaces verts. Ils n'étaient, avant la période de pandémie, que 6 sur 10 à souhaiter que les élus fassent de la création de nouveaux espaces verts une priorité. Le confinement avait par ailleurs montré que les espaces verts constituaient un besoin réel : dans la même enquête, 7 Français sur 10 avaient déclaré que les espaces verts publics leur avaient manqué.

L'enquête de 2020 avait montré que le besoin d'espaces verts se retrouvait dans toutes les tranches d'âge et que le manque dû au confinement avait logiquement été plus marqué pour les habitants des grandes métropoles. Le besoin d'espaces verts en milieu urbain était déjà présent – la pandémie n'a fait que le mettre en lumière. À la suite du confinement, les répondants à l'enquête avaient majoritairement souhaité continuer à bénéficier d'espaces verts voire à en profiter encore davantage pour 17% d'entre eux. Les espaces verts représentent en effet de nombreux bénéfices pour les milieux urbains et leurs habitants : esthétique, psychologique, social, sportif et familial. 38% des répondants à l'enquête avaient indiqué que les espaces verts permettaient de profiter « d'un cadre agréable ». Au-delà d'une stricte dimension fonctionnelle, les espaces verts correspondent ainsi à une respiration et à la notion d'évasion pour les habitants.

IV - DES EVOLUTIONS DES ASPIRATIONS ET DES MODES DE VIE

La maison individuelle constitue toujours une aspiration forte pour les ménages français. D'après le Baromètre Qualitel 2024, 77% des jeunes aimeraient vivre dans une maison et 52% aimeraient vivre à la campagne. Parallèlement, si 74% des Français pensent que les générations futures rêveront toujours d'une maison avec jardin, 55% estiment que cela leur sera inaccessible.

[120] Anne Lenormand, Municipales 2020 : les espaces verts publics plébiscités par les Français, Localtis, 22 juin 2020

Face à la nécessité de préserver les terres naturelles et agricoles et dans un contexte économique incertain pour de nombreux Français qui souhaitent pourtant vivre dans un logement et un environnement agréables, de nouvelles pratiques émergent, en développant notamment des approches collectives.

La cohabitation intergénérationnelle solidaire en fait partie. Elle consiste[121], pour une personne âgée, à mettre à disposition une partie de son logement, parfois gratuitement, avec des contreparties définies préalablement dans un contrat. L'autre signataire est un étudiant, un stagiaire, un alternant, ou un jeune travailleur qui rencontre des difficultés pour se loger. Les contreparties peuvent être les suivantes :

- Une présence régulière le soir ainsi que plusieurs weekends dont le nombre est inscrit au préalable dans le contrat ;
- La réalisation de services simples, également inscrits au préalable dans le contrat.

Pour les personnes âgées, il existe également des résidences autonomie[122]. Elles sont conçues pour accueillir des personnes âgées, pour la plupart autonomes, qui ne souhaitent plus ou n'ont plus la possibilité de vivre chez elles : sentiment d'isolement, problèmes financiers, accès aux commerces et services notamment.

C'est aussi le cas pour les personnes en situation de handicap, avec l'habitat inclusif [123]. Il s'agit d'un mode d'habitat regroupé, assorti d'un projet de vie sociale et souvent partagée. C'est cet aspect de partage qui est mis en avant, puisque le logement reste un logement ordinaire. Au sein de l'habitat inclusif, les résidents peuvent :

- Partager des locaux communs et bénéficier d'espaces de vie privatifs ;
- Participer au projet de vie sociale ;
- Solliciter, selon leur choix personnel, un accompagnement social ou une offre de services sanitaire, sociale ou médico-sociale individualisée.

Le CEREMA définit l'habitat participatif[124] comme « *une forme d'habitat porté par un groupe de personnes, réunies au sein d'un collectif, où chacun est "acteur" du projet. À ce titre, chaque habitant participe à la définition, à la conception, à la création, voire parfois à la construction de son logement, en fonction de ses besoins et en cohérence avec ses moyens* ».

[121] Direction de l'information légale et administrative, 20 août 2024

[122] Service public de l'autonomie, Les résidences autonomie, pour qui ? 26 juin 2024

[123] Service public de l'autonomie, Habitat inclusif : un chez-soi et une vie sociale partagés, 20 janvier 2025

[124] CEREMA, L'habitat participatif, 23 juin 2020

D'après l'enquête Sobriétés et modes de vie (ADEME), 37% des 18-24 ans seraient prêts à vivre en habitat partagé. Cela leur permettrait de mettre en commun les aménagements, espaces et équipements les plus appréciés :

- Des espaces de loisirs : 61% d'entre eux seraient prêts à partager un cinéma à domicile, une salle de jeux ou une bibliothèque ;
- Un espace extérieur (jardin/terrasse) pour 36% d'entre eux ;
- Des équipements : 34% d'entre eux seraient d'accord pour partager une salle de sport, 29% pour partager une laverie ;
- Des espaces quotidiens : 26% seraient d'accord pour partager un salon, 25% une cuisine et 16% un espace de coworking.

D'après la même enquête, 57% des moins de 30 ans accepteraient de mutualiser des équipements et 38% seraient prêts à partager des espaces avec leurs voisins, contre respectivement 44% et 26% en moyenne. Par ailleurs, d'après le Baromètre Qualitel 2024, 64% des 18-24 ans seraient prêts à vivre dans un logement évolutif.

Par ailleurs, des éléments périphériques au logement sont de plus en plus recherchés. C'est pourquoi de plus en plus de projets immobiliers collectifs intègrent un jardin partagé ou une salle commune à la disposition des occupants. Les initiatives d'habitat participatif peuvent ainsi devenir des espaces de solidarité et de cohésion sociale pour des personnes confrontées à l'isolement ou à la perte d'autonomie. Résidence autogérée, participative et engagée. La Maison des Babayagas à Montreuil, inaugurée en 2013 et regroupant des femmes de plus de 60 ans, en est un exemple emblématique.

Enfin, a émergé depuis quelques années le concept de « coliving », de la même manière qu'était apparu le « coworking »[125]. *« C'est une solution facile, qui correspond à un temps donné dans une période de vie. Elle séduit en particulier les jeunes, qui privilégient l'usage à la propriété et sont dans une logique de consommation d'espaces communs, de prestations et de sociabilité* » précise le chercheur au CNRS et professeur au centre Dauphine Recherches en management Fabrice Larceneux, cité par Le Monde.

Le coliving[126] correspond à un habitat partagé dont la dimension commerciale est de plus en plus importante car il s'agit d'une activité lucrative pour les bailleurs et qui peut à terme contribuer à la hausse des prix des loyers. Les occupants vivent

[125] Catherine Rollot, Entre télétravail et vie communautaire, le « coliving », nouveau cocon productif des jeunes actifs, Le Monde, 11 mai 2024

[126] Le coliving est différent de la colocation dans la mesure où il correspond au choix du propriétaire de louer un bien à plusieurs personnes, ce concept peut se traduire par « cohabitation »

ensemble au sein du même habitat mais disposent de leur espace privé composé d'une chambre ou plus. Le reste de l'habitat est donc partagé : cuisine, séjour, salle à manger voire espaces de loisirs ou de travail. Face au coût de plus en plus important du logement, le coliving peut correspondre aux étudiants qui en ont les moyens, aux jeunes actifs mais également aux profils qui connaissent des transitions professionnelles, des changements de vie ou de parcours. « *Le coliving répond surtout à un vrai problème : la difficulté de se loger lorsqu'on n'entre pas dans les bonnes cases, que l'on soit CDD, free-lance, créateur d'entreprise, expatrié ou de retour de l'étranger*[127] ».

Notons enfin que de nouveaux types de logements ou de techniques de conception et de construction se développent :

- L'habitat léger[128] : les yourtes, les tipis, les péniches, les roulottes notamment. Ce type d'habitat doit pouvoir être léger voire démontable, il doit également être réversible et ne pas impacter son lieu d'implantation. L'habitat léger présente des impacts écologiques positifs, comme un coût carbone des matériaux minimisé ou une artificialisation des sols plus faible que celle des projets de construction classiques. Il promeut en général certains modèles sociaux alternatifs qui participent à la préservation de l'environnement. Ils peuvent faciliter l'implantation de certaines activités, comme pour les agriculteurs, avec un impact moindre sur l'environnement tout en présentant des avantages économiques en minimisant les coûts de construction. Néanmoins, ces habitats doivent être encadrés par les normes d'urbanisme pour éviter la cabanisation, le développement d'habitats précaires, et l'implantation dans des zones naturelles, qui seront affectées par une implantation humaine, même amoindrie ;
- Les logements modulables ;
- L'architecture bioclimatique[129] : cette architecture vise une conception des bâtiments qui respecte les spécificités du site d'implantation : la géographie, l'orientation du terrain, le climat. Cela permet une réduction des besoins en énergie des futurs résidents et un gain de confort ;
- Le biomimétisme[130], qui consiste à réintégrer le vivant comme un modèle pour l'architecture, la consommation énergétique et les caractéristiques techniques de l'habitat.

[127] Jessica Gourdon, Le « coliving », nouvelle manière d'habiter les villes, Le Monde, 22 novembre 2018
[128] Ministère de la transition écologique, Développer l'habitat modulaire et transitoire, juin 2022
[129] Ministère de la Culture, Transition écologique : gros plan sur l'architecture bioclimatique, 29 septembre 2023
[130] ADEME, S'inspirer du vivant pour la transition écologique des bâtiments, 19 octobre 2022

Chapitre 3 Les préconisations

I - METTRE EN PLACE UN NOUVEAU CADRE LEGISLATIF S'APPUYANT SUR UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DES BESOINS

Depuis la loi Elan (Loi portant Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique) de 2018, la politique du logement en France n'a pas bénéficié d'une loi-cadre (ou loi d'orientation) qui en définirait les grands principes tant pour le secteur public du logement social que privé. La mission d'information du Sénat sur la crise du logement considère même « *qu'aucune véritable réflexion globale sur la politique du logement n'a été menée depuis la réforme Barre de 1977 (bascule de l'aide à la pierre vers l'aide au logement avec la création des APL), la première aide à l'investissement locatif (1984, Quilès-Méhaignerie) ou la loi SRU (2000) n'ayant traité qu'un segment du parc de logements* ».

Si des lois sectorielles dans le domaine du logement social ont été adoptées depuis 2018, notamment celle relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique (3DS) en 2022, il apparaît aujourd'hui nécessaire, compte tenu de l'ampleur de la crise du logement, de fixer un cadre national structurant, cohérent et rénové de la politique du logement, décliné au niveau des territoires. La Cour des comptes souligne en effet son caractère à la fois fractionné et trop centralisé[131]. Elle rappelle que selon l'OCDE, la France est l'un des pays où la « *fragmentation des pouvoirs administratifs* » en matière de logement est la plus forte. Repenser la politique du logement suppose de définir l'équilibre souhaité entre l'intervention de l'État, garant des solidarités entre territoires, et celle des collectivités territoriales, comme le recommandent les conclusions du CNR logement. Il s'agit de mieux placer le curseur entre les différents bénéficiaires de soutiens et de mesures :

- Propriétaires et locataires ;
- Aides à la pierre et à la personne ;
- Construction et rénovation ;
- Aides et prêts ;
- Crédits budgétaires et dépenses fiscales.

[131] Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis | Cour des comptes

Comme l'a souligné l'UNIS[132] lors de son audition, il n'y a pas une mais plusieurs politiques du logement aujourd'hui : pour le logement social, le logement privé, la rénovation environnementale, en faveur des plus démunis, orientée sur l'aménagement du territoire, le peuplement, la ville, etc. En outre, la Cour des comptes souligne l'importance de définir et de conduire une politique du logement en cohérence avec les autres politiques nationales structurantes comme celles de l'emploi, des transports, de l'aménagement du territoire.

Le temps est venu d'établir une loi d'orientation pour le logement inscrivant un nouveau cadre pour cette politique dans la durée, donnant ainsi l'indispensable visibilité des acteurs à mobiliser et s'attaquant à une crise récurrente qui pénalise bon nombre de nos concitoyens et met parfois à mal notre pacte républicain

La future politique du logement qu'il est nécessaire d'inventer devra mesurer l'efficacité des dispositifs existants pour supprimer ceux qui sont inefficients et maintenir ou développer ceux qui sont les plus à même de répondre aux besoins, en particulier des personnes les plus fragiles : certaines catégories de jeunes, en particulier ceux qui sont en formation, personnes âgées, personnes en situation de handicap, ménages défavorisés, travailleuses et travailleurs pauvres… Une politique de l'habitat doit aussi intégrer les problématiques d'égalité entre les femmes et les hommes dans le cadre de la planification urbaine.

Les travaux du CNR logement soulignent la pertinence de relancer un Plan Logement d'Abord II, structurel et doté de moyens suffisants pluriannuels (160 M€ supplémentaires d'ici à 2027) afin de répondre aux besoins les plus urgents. Parallèlement, le dispositif MaPrimAdapt' devrait être doté de 1,5Md€ face au vieillissement de la population. Dans un souci d'efficacité, la future politique du logement pourrait commencer par une évaluation rigoureuse des dispositifs d'aide actuellement en place.

La diversité des besoins et des situations exige une planification territorialisée et une implication des acteurs locaux.

Il s'agit aussi de mieux valoriser les initiatives locales pour répondre aux enjeux démographiques, aux difficultés liées à l'attractivité inégale des territoires, en zones tendues et ceux en risque de désertification, ainsi qu'aux évolutions sociétales (décohabitation, télétravail, qualité de vie, etc.).

Cependant, une loi d'orientation pour ouvrir des cadres nouveaux ne saurait suffire. En effet, dans le secteur du logement la création de dispositifs et d'opportunités législatifs n'induit pas nécessairement le passage à l'action et la réalisation effective d'objectifs précis et suffisants pour résoudre la crise et répondre aux besoins. Pour

[132] Union des syndicats de l'immobilier

sortir du trop fréquent « renvoi de responsabilités » entre les collectivités locales, les différents acteurs du secteur et l'État, il faut mettre en œuvre une véritable planification territorialisée permettant d'analyser localement les grands enjeux et de mesurer les possibilités effectives mobilisables sur chaque territoire, dans l'intérêt général. C'est pourquoi sur la base de la nécessaire loi d'orientation, les collectivités, notamment les communes et les intercommunalités qui octroient les permis de construire et établissent la plupart des documents d'urbanisme, devraient délibérer pour déterminer les actions, projets et mesures qu'elles estiment devoir être mis en œuvre dans leurs territoires respectifs en veillant à associer les habitants et la société civile locale à la définition des choix considérés, officialisés ensuite par un vote de l'assemblée compétente. En effet, de nombreux acteurs considèrent qu'il est impératif de mieux associer les habitants à la politique du logement et l'UNIS propose que « *Les Maisons de l'Habitat devraient mailler tout le territoire : ce sont des lieux où s'organise un service public de proximité, pour renseigner les ménages non seulement sur les aides auxquelles ils ont droit pour le logement, mais aussi sur les grands projets urbains en cours. Ces Maisons rassemblent les agences de l'État, les bailleurs sociaux, le tissu associatif, voire des représentations locales des professions immobilières* ».

Les grandes orientations doivent être suivies d'une loi de programmation fixant des objectifs concrets pluriannuels et des moyens effectifs pour les atteindre.

La compilation des données et des propositions au niveau territorial pertinent permettrait d'évaluer le réalisme des objectifs globaux affichés et de définir les modalités de mise en œuvre. Sur cette base, une loi de programmation opérationnelle, déclinée sur le terrain, serait élaborée ce qui permettait de fixer des objectifs atteignables, ce qui n'est pas le cas actuellement. En effet, les Programmes Locaux de l'Habitat s'inscrivent dans cette approche. Pour autant, ils sont insuffisamment connus de la population. De plus, ils affichent souvent des intentions qui ne se sont finalement pas réellement, ou seulement partiellement, mises en œuvre. Enfin, il n'y a pas vraiment d'agrégation nationale des contenus des différents PLH destinée à établir une véritable planification territorialisée permettant de s'assurer que les objectifs régionaux et nationaux peuvent être atteints et vérifier leur faisabilité pour tous les segments de la production et de la rénovation de logements et d'habitat.

Une fois cette loi de programmation adoptée, elle devra faire l'objet d'une déclinaison territoriale concrétisée par des feuilles de route conclues entre l'État et chaque collectivité. Celles-ci préciseront les moyens mobilisés par chaque niveau en s'appuyant sur les constats locaux ayant servi à leur élaboration. Un bilan annuel de l'avancée de leur réalisation fera l'objet d'une délibération de chaque collectivité.

La mise en œuvre de la loi de programmation se fera à travers des engagements partenariaux entre l'État et les collectivités prenant la forme de feuilles de routes opérationnelles.

Il convient de souligner qu'aujourd'hui les estimations des besoins de production de logements vont de 300 000 à plus de 500 000 logements par an. Cet écart résulte d'une part de la prise en compte ou non de certains critères qualitatifs (taille, configuration, niveau de confort, localisation géographique, environnement… des logements vacants et/ou à produire), et d'autre part de la dispersion des données existantes quant au parc disponible. En effet, c'est seulement le cas pour le logement social dont les besoins sont évalués sur la base des demandes de logement enregistrées par les bailleurs sociaux. Dans le secteur privé, il ne s'agit que d'estimations qui reposent sur les transactions immobilières (locations et acquisitions) et les prévisions socio-démographiques.

De surcroit, il n'y a pas de marché national de l'immobilier mais des marchés selon les territoires. Il est difficile d'analyser les différentes situations et la réalité nationale sans partir de données ainsi territorialisées. Ainsi, si le nombre de logements vacants semble important, leur situation géographique et la possibilité effective de les réutiliser, révèlent qu'il n'est pas possible d'imaginer qu'ils réduisent de façon significative les besoins de production de nouveaux logements et donc l'effort de construction. Il faut partir d'une bonne connaissance des réalités et opportunités locales pour obtenir des évaluations nationales fiables.

Il convient, ainsi que l'a rappelé Alexandre Coulondre, de définir des objectifs locaux, quantitatifs et qualitatifs, fixés de manière consensuelle, selon une même méthode, et dont la synthèse doit aboutir à un objectif national. A l'échelle territoriale, ces objectifs doivent être définis en lien étroit avec les élus. L'État pour sa part doit assumer la responsabilité de l'agrégation au niveau national. À cet égard, en 2021, la commission sur la Relance durable de la construction de logements, présidée par François Rebsamen, a notamment proposé que soient établis des contrats locaux entre l'État et les collectivités sur leurs objectifs de production de logements pour relancer la construction.

Il existe un suivi des objectifs fixés par la loi SRU, mais pas de suivi des objectifs fixés par les PLH. Le rapport Rebsamen proposait une contractualisation sur la réalisation des objectifs de production, ce qui serait fort utile. D'autant que la politique du logement est en réalité une compétence locale, les élus ayant une grande responsabilité dans ce domaine.

La démarche inverse, qui consiste à définir des objectifs nationaux déclinés dans un second temps dans les territoires, ne fonctionne pas, notamment dans les zones tendues. Cette analyse est partagée par la mission d'information du Sénat sur la crise du logement qui souligne qu'il est impératif de créer un consensus sur le besoin en logements pour pouvoir conduire une politique du logement sur le long terme. Cette nécessité de mieux évaluer les besoins sur les territoires a été identifiée par les travaux du CNR logement dont une des préconisations porte sur la création d'une « start-up » d'État en charge de mutualiser les données en temps réel de la demande, des besoins en logements sociaux, en constructions nouvelles, en rénovation et en remise sur le marché de logements vacants.

Les observatoires locaux permettent de mieux ajuster les besoins de logements et de suivre l'évolution de la situation.

En réponse à ce défi majeur, l'État et les collectivités territoriales ont déjà engagé des travaux. Il existe ainsi dans les territoires des observatoires de l'habitat[133], devenus depuis la loi « Climat et résilience » des observatoires de l'habitat et du foncier[134]. Obligatoires pour les communes et EPCI dotés d'un programme local de l'habitat (PLH), leur mission principale est de compiler le plus grand nombre de données sur toutes les composantes de l'habitat :

- Parc existant et caractéristiques de l'offre disponible (vacances, mobilité, loyers, etc.) ;
- Production annuelle de logements neufs et ses caractéristiques ;
- Profil de la population (volume de la demande et type de demandeurs) ;
- Offre et demande pour certains publics particuliers (accès et maintien dans le logement des jeunes ou des personnes âgées, hébergement spécifique).

Ils doivent aussi :

- Étudier les perspectives de mobilisation et d'utilisation des terrains et bâtiments, notamment ceux susceptibles d'accueillir des logements ou des activités économiques ;
- Suivre les données du parc de logements locatifs sociaux, du parc de logements en accession sociale à la propriété et du parc de logements privés ;
- Repérer les situations de vacances et d'habitat indigne, de copropriétés dégradées ;
- Suivre la demande et les attributions de logements locatifs sociaux.

Leur mise en œuvre et leur fonctionnement sont encore trop hétérogènes. Ils devraient s'appuyer sur les données disponibles souvent dispersées, les synthétiser et les décliner à l'échelon territorial pertinent.

Parallèlement, d'autres projets sont en cours pour déterminer une méthodologie fiable et estimer territorialement les besoins en logements, notamment avec l'outil Otelo[135] (Outil de Territorialisation des besoins en Logement) mis à la disposition des collectivités locales. Conçu par le ministère de la Transition écologique et le CEREMA, et s'appuyant sur des données INSEE, il doit permettre à la fois d'estimer les besoins réels, à partir de diverses situations de mal logement (hébergement subi, logements de mauvaise qualité, logements trop petits, taux d'effort trop élevé, etc.) et les besoins en « flux », à venir, en s'appuyant sur des scénarios prospectifs d'évolution socio-démographique à l'échelle du bassin de l'habitat et de l'EPCI. En

[133] Observatoire de l'habitat - data.gouv.fr
[134] Décret n°2022-1309 du 12 octobre 2022
[135] OTELO, l'outil logement des territoires

revanche, il n'inclut pas le déficit productif c'est-à-dire l'écart entre la programmation et la réalisation. Or, par exemple, pour le logement social, l'effondrement de la production (- de 90 000 logements produits en 2024) au regard des objectifs attendus (125 000/an) le besoin n'est pas pris en compte dans les indicateurs intégrés par OTELO ce qui obère fortement sa capacité à évaluer de manière fiable les besoins en logements.

Le cadre législatif à mettre en place devra comprendre un volet spécifique consacré à la ruralité qui ferait l'objet d'un plan « habitat-ruralité » adapté aux spécificités des territoires considérés. Pour veiller à ce qu'il réponde au mieux aux besoins, conformément aux objectifs fixés, des feuilles de routes pluriannuelles devraient être définies puis contractualisées entre l'État et les collectivités. Leur pilotage et leur suivi seraient confiés à une instance regroupant tous les acteurs publics du secteur et bien entendu les bailleurs sociaux.

Cette méthode de « planification territorialisée » et de mobilisation partenariale autour d'objectifs concrets encadrés dans le temps devrait permettre de mieux mobiliser les citoyennes et les citoyens et plus largement la société civile et de les faire participer pour relever les défis d'aujourd'hui et à venir relatifs au logement, à l'habitat de qualité et au vivre ensemble ce qui constitue une grande cause nationale. Certains acteurs associatifs[136] appellent même à constitutionnaliser le droit au logement et à l'ériger au même niveau que celui à la propriété afin de garantir un logement décent et abordable pour tous.

S'agissant du coût des mesures qui seront intégrées dans la future loi et, plus largement, qui font l'objet des différentes préconisations du présent avis, leur évaluation chiffrée précise apparaît difficile à ce stade. Pour autant, il convient de souligner que leur montant sera circonscrit à plusieurs mesures portées par le CESE. Tout, d'abord les dispositifs de régulation et d'encadrement conduiront automatiquement à limiter certaines dépenses. Ensuite, la relance de la production de logements générera à la fois de l'activité économique, bénéfique pour l'emploi, et des recettes fiscales. Notons à cet égard que la période récente a été marquée par un net recul de la construction et de la rénovation qui s'est traduit par une diminution significative des ressources de l'État et des collectivités territoriales. Enfin, cet avis propose quelques mesures de taxations, comme celles des plus-values foncières et immobilières réalisées lors de l'implantation d'infrastructures, qui constituent un simple effet d'aubaine, ou encore des transactions concernant des biens immobiliers de luxe, par exemple à partir de 15 000 € du m2.

Préconisation 1

Adopter une loi d'orientation pour le logement, suivie d'une loi de programmation quinquennale territorialisée s'appuyant sur la connaissance précise des besoins quantitatifs et qualitatifs, et de l'évaluation des moyens financiers nécessaires, grâce aux observatoires locaux et au suivi des

[136] V91 PARTIE 1

délibérations des collectivités territoriales prenant en compte les attentes de la population. Cette loi d'orientation devra prendre en compte les enjeux de construction, de rénovation, de conversion et de remise en usage de logements, ainsi que la diversité des territoires et des publics notamment en :

- Intégrant un plan « habitat-ruralité » à décliner dans des feuilles de route pluriannuelles contractualisées établies entre l'État et les collectivités, avec un comité de pilotage État/ Conseil départemental/ANAH /Bailleurs sociaux. Ces derniers devront inscrire ce volet dans les Conventions d'utilité sociale (CUS) ;

- Proposant des solutions de logement adaptables, abordables et accessibles pour tous, tenant compte du vieillissement de la population, des diverses difficultés rencontrées par les jeunes, des situations de handicap ou de pauvreté, de la précarité et de la saisonnalité de certains contrats de travail. Le dispositif MaPrimAdapt pourrait ainsi être abondé et élargi à l'ensemble de ces besoins particuliers.

II - ACCROITRE L'OFFRE DE LOGEMENTS, NEUFS ET REHABILITES, A PRIX ABORDABLES

A - Relancer la production de logements locatifs sociaux

Depuis plusieurs années et notamment depuis 2017 l'État a lourdement pénalisé le logement social avec des conséquences importantes en termes de recul de la production, de la limitation des rénovations (même thermiques) voire d'entretien du parc HLM. Plusieurs décisions y ont contribué : d'une part la hausse de la TVA de 5,5% à 10% pour les logements locatifs sociaux hors PLAI (très sociaux). Or le logement social devrait être considéré, comme il l'a été dans le passé, comme un bien de première nécessité et à ce titre bénéficier d'une TVA à taux réduit. C'est d'autant plus nécessaire que le secteur a dû faire face à une hausse importante des coûts de construction. D'autre part, la plus grosse ponction s'est opérée avec la mise en œuvre de la « réduction du loyer de solidarité » (RLS).

En effet, la RLS est aujourd'hui financée par les bailleurs sociaux. Or, dans son dernier rapport sur l'état du mal-logement en France, la Fondation pour le logement des défavorisés considère indispensable de redonner aux organismes HLM leurs moyens d'action pour relancer la construction, améliorer le parc existant et entretenir le patrimoine au quotidien. Les prélèvements opérés via la RLS et la hausse de la

TVA doivent cesser. Cette dernière considération est partagée par la mission d'information du Sénat sur la crise du logement qui appelle par ailleurs à un réengagement de l'État dans le financement du FNAP (fonds national d'aide à la pierre[137]). C'est aussi en partie le sens des conclusions des travaux du CNR logement qui considèrent indispensable de relever le défi de la relance de la production et de la transition écologique du parc social. Il s'agit pour l'État de conclure un pacte de confiance avec les bailleurs sociaux, grâce au renforcement de leurs fonds propres et à la pérennisation du dispositif « seconde vie des logements locatifs sociaux », pour relancer la production et mieux répondre aux besoins des demandeurs et des occupants.

Sur une période de 5 ans, un objectif de production de 750 000 autorisations de production de logements sociaux, soit une moyenne annuelle de 150 000, apparaît à la fois nécessaire et réaliste. En effet, ce volume est légèrement supérieur au niveau le plus élevé de logements sociaux programmés dans les décennies passées (en 2016 140 000 Logements sociaux ont été autorisés). Ce chiffre a été établi par une étude de l'USH en 2023 et vient en écho à une estimation de la nécessite de produire 400 000 à 500 000 logements par an. Un récent rapport parlementaire[138] note que la compilation nationale des PLH actuels donne une estimation de cet ordre.

Cette production serait financièrement possible grâce à une TVA à 5%, voire 5,5%, (plus basse pour le PLA), par une suppression de la RLS, la reconstitution du FNAP et un maintien des exonérations pour éviter toute dérive d'exode de la TFPB[139]. Il convient également de soutenir la création d'un nouveau bailleur qui permettrait aux HLM d'acheter des biens à rénover pour les transformer en logements sociaux.

La mission d'information du Sénat précitée souligne par ailleurs que pour relancer l'offre en logements abordables, il faut simplifier les procédures (délais, application des PLU et des bonus constructibilité, généralisation des dérogations efficaces), donner la main aux élus qui souhaitent davantage s'impliquer (détermination des zonages, contribution active dans l'attribution des logements sociaux de leur territoire, compensation intégrale et pérenne de l'exonération de TFPB, sécurisation juridique des démarches visant à limiter la spéculation foncière, etc.).

La Cour des comptes[140] appelle à des mesures favorisant une plus grande mobilité des locataires, une augmentation d'un point du taux de mobilité pouvant générer une

137 Fonds national d'aide à la pierre

138 Rapport d'information sur l'accès des Français à un logement digne et la réalisation d'un parcours résidentiel durable, 16 mai 2024.

139 Taxe foncière sur les propriétés bâties

140 Logements sociaux : un objectif de 100.000 constructions en 2025

disponibilité de 47 000 logements par an – soit près d'un tiers des nouveaux logements agréés. Elle souligne que la politique du logement social doit davantage cibler les publics prioritaires en refondant les critères d'attribution des aides à la personne, en recentrant les aides à la pierre et en définissant mieux le concept de mixité sociale (qui ne doit pas se limiter aux conditions de ressources mais prendre en compte l'ensemble des facteurs responsables des difficultés d'insertion) même si pour l'USH le logement social doit conserver sa vocation généraliste.

Pour d'autres acteurs, notamment associatifs, l'enjeu est davantage politique ; il s'agit de mettre en place un service public du logement protégé de la financiarisation et soutenu par l'État à hauteur des besoins.

Par ailleurs, outre de revenir sur les évolutions budgétaires néfastes au développement d'une offre de logement sociaux, il conviendrait de permettre aux organismes HLM d'acheter des logements de mauvaise qualité thermique ne trouvant pas d'acquéreurs pour les réhabiliter et les transformer en logements sociaux classiques. Pour ce faire, il conviendrait de créer un produit spécifique car aujourd'hui leur intervention dans l'ancien est limitée à l'acquisition/réhabilitation qui suppose une intervention lourde, ce qui n'est pas le cas dans les situations considérées.

Préconisation 2

Fixer un objectif de production de 750 000 logements sociaux en 5 ans dont au moins 40% de très sociaux, en mettant en œuvre différentes mesures pour les bailleurs sociaux :

- Abandon de la « réduction du loyer de solidarité » (RLS) ;

- Retour à la TVA à 5,5% et l'instauration d'un taux très social 2,1% pour les PLAI ;

- Reconstitution d'un haut niveau du Fonds national des aides à la pierre qui pourrait être abondé par une taxation des transactions de logements et d'immeubles de haut standing ;

- Maintien pendant 15 ans de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour la construction de logements sociaux neufs, et sa compensation intégrale par l'État aux collectivités territoriales ;

- Création d'un nouveau produit spécifique pour les bailleurs sociaux « acquisition / rénovation » pour l'acquisition de logements anciens nécessitant des travaux de rénovation, notamment les passoires thermiques.

B - Faciliter l'accession sociale à la propriété

On constate aujourd'hui un blocage des parcours résidentiels. Ils constituent pourtant une attente largement partagée. Cette situation est donc très mal vécue par nombre de nos concitoyens. Or, différents dispositifs à pérenniser et à renforcer pourraient permettre d'améliorer la situation, en particulier pour les classes moyennes.

Pour Valérie Létard, ministre du Logement, l'objectif est *« d'encourager la construction d'au moins 15 000 logements supplémentaires aidés par le PTZ et d'accompagner chaque Français dans son projet de propriété ».*

Le renforcement du PTZ, en facilitant l'obtention d'un crédit, permettrait un soutien actif à l'accession à la propriété des classes moyennes comme le recommande la mission d'information du Sénat sur la crise du logement[141] Or aujourd'hui, ce dispositif reste encore inaccessible pour nombre de ménages (apport obligatoire, seuils excluants) en particulier pour les primo accédants. En permettant aux six premiers déciles de revenus d'y accéder et en incluant tous les frais annexes dans le montant du prêt (notamment les DMTO[142]), les ménages, et notamment les moins aisés, pourraient emprunter 100% de la somme nécessaire, à taux zéro, sur une durée de 25 ans[143].

Par ailleurs, 10 ans après la loi ALUR qui a instauré le BRS, le bilan est positif ; le nombre d'habitations en BRS augmente régulièrement pour passer de 128 entre 2017 et 2020 à 1 190 en 2023[144] et 3.588 en 2024[145].

L'objectif est d'atteindre 4 189 en 2025 et près de 6 000 en 2026. La ministre du Logement vise même 10 000 BRS dans les prochaines années, produits par les 150 OFS existants.

Une analyse plus qualitative du bilan 2024[146] met en lumière certaines tendances dont l'évolution mérite un suivi s'agissant des productions de BRS :

- Des inégalités territoriales (800 logements en Nouvelle-Aquitaine et Bretagne contre 400 en Île-de-France, Normandie et Provence-Alpes-Côte d'Azur et à peine 200 pour les Hauts-de-France et l'Occitanie) ;
- Une forte concentration dans les communes SRU (76%) au détriment des communes « SRU carencées[147] » (9% des BRS en projet) ;

[141] Lien vers rapport de la mission
[142] Droits de mutation à titre onéreux

[143] Les cinq dysfonctionnements à corriger sur le marché du logement - Le cercle des économistes

[144] OFS et BRS, l'heure du premier bilan - Le Moniteur | L'Union sociale pour l'habitat
[145] Le bail réel solidaire poursuit sa progression en 2024
[146] FSF-Chiffres-France-Rapport-dactivite-2024-Webinaire.pdf
[147] Une commune est dite carencée lorsqu'elle ne remplit pas ses objectifs triennaux de production de logements sociaux (d'un point de quantitatif et qualitatif).

- Une immense majorité (90%) dans la construction neuve ;
- Une implication des promoteurs privés non négligeable (25% des BRS) qui a tendance à augmenter.

Les travaux du CNR logement ont salué la pertinence du BRS qui doit être massifié pour créer un *« choc de logements abordables »*. Il s'agit notamment de réviser les plafonds de ressources pour permettre à davantage de ménages de bénéficier du dispositif.

Il est encouragé par l'Ordre des architectes qui considère qu'il faut favoriser l'accession à la propriété en dissociant le bâti du foncier : développer les baux réels solidaires et permettre aux collectivités de proposer des baux réels libres sur les fonciers qu'elles aménagent.

Autre dispositif de soutien à l'accession sociale, la Société Civile Immobilière d'Acquisition Progressive à la Propriété (SCIAPP), dédié aux ménages modestes éligibles au logement social et qui ne peuvent pas, en raison de la faiblesse de leurs ressources, accéder aux prêts bancaires.

Le bailleur social, maître d'ouvrage, conduit l'opération de construction jusqu'à la cession à la SCIAPP qui devient alors propriétaire et gestionnaire des immeubles concernés. Les ménages membres de la SCIAPP deviennent ainsi propriétaires. L'organisme Hlm reste membre de la SCIAPP.

Les premières expériences ont été conduites il y a quelques années par des coopératives. Le financement repose sur un modèle locatif. Les ménages locataires de leur logement en SCIAPP rachètent, en payant leur loyer, les parts de la SCIAPP et deviennent propriétaires au bout d'une quarantaine d'années. Aucun emprunt bancaire n'est alors nécessaire. Ce dispositif mérite par conséquent d'être développé grâce à des adaptations, notamment d'ordres juridique et fiscal, qui le rendraient plus accessible pour certains ménages.

Il convient de souligner l'intérêt de reprendre et d'élargir les primes à l'accession sociale à la propriété pour des ménages modestes (Prime Accession), comme celles mises en œuvre par Action Logement entre 2021 et 2022, qui ont montré leur efficacité en dotant ces accédants d'un apport rendant plus facile l'accès au crédit devenu de plus en plus difficile, voire impossible, pour certains ménages

Préconisation 3

Relancer l'accession sociale à la propriété et faciliter les parcours résidentiels au moyen des mesures suivantes :

- Créer une prime d'accession sociale pour les ménages dont les revenus sont inférieurs au plafond du Prêt locatif à usage social (PLUS) ;

- Pérenniser les dispositifs du Bail réel solidaire (BRS) des Organismes de foncier solidaire (OFS) et ouvrir le droit au Prêt à taux zéro (PTZ) aux acquéreurs successifs d'un logement

- Adapter le régime juridique et fiscal des Sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété (SCIAPP)

C - Encourager l'investissement locatif privé

Pour répondre à la pénurie de logements locatifs privés, différentes mesures faisant appel aux leviers de la fiscalité et de la régulation sont souvent évoquées par les acteurs associatifs notamment :

- Augmenter fortement les taux de la taxe sur les logements vacants et l'étendre à l'ensemble des communes[148] ;
- Encadrer les loyers ;
- Limiter les locations touristiques, en particulier encadrer les locations AirBnB ;
- Inciter fiscalement à la location de longue durée[149].

Dans cet objectif, le conventionnement avec l'Anah, une mesure rebaptisée Loc'Avantages inscrite en loi de finances a remplacé depuis 2022 l'abattement sur les revenus fonciers et immobiliers par une réduction d'impôts d'autant plus attractive pour les propriétaires bailleurs que les loyers pratiqués sont faibles. Les plafonds de loyer sont directement corrélés aux loyers de marché constatés dans chaque commune. Cette réforme récente nécessite encore un accompagnement pour une meilleure prise en compte par les collectivités territoriales dans leur politique de l'habitat.

Dans le même esprit, le nouveau statut de bailleur privé, ou "régime universel d'investissement locatif privé", issu du CNR logement, devrait permettre aux propriétaires qui proposent leurs biens à la location (neufs ou anciens) à un prix inférieur au marché, de bénéficier d'avantages fiscaux. Il prendrait ainsi la suite du dispositif Pinel, qui s'est achevé le 31 décembre 2024, et vise, par une incitation à l'investissement locatif, à répondre au moins en partie à la pénurie de logements[150]. Pour le CNR logement, ce statut du bailleur qu'il qualifie « d'engagé » devrait inciter les particuliers à investir pour mettre en location, à des loyers modérés, des biens écologiquement vertueux.

En contrepartie, il s'agirait de reconnaître la contribution sociale et économique du bailleur privé par exemple par la reconsidération de l'assujettissement à l'impôt sur la

[148] Source : rapport OXFAM France « Le logement, inégalités à tous les étages » 2023
[149] Lien vers doc fondation logement
[150] Le statut de bailleur privé | Info Bailleur

fortune immobilière (IFI) et l'octroi de garanties suffisantes. Lors de son audition, l'UNIS a appelé à créer un statut fiscal incitatif du bailleur privé particulier en l'engageant à modérer les loyers, pour les locations de longue durée, via une reconnaissance de son rôle économique (statut d'investisseur).

Sur ce sujet, la ministre du Logement a confié aux parlementaires Daubresse et Cosson une mission. Le CESE souhaite que leurs travaux fassent l'objet d'une large concertation avec les professionnels et acteurs concernés afin d'établir un cadre pérenne pour l'investissement locatif privé. Il rappelle par ailleurs que ce statut doit être ouvert aux propriétaires bailleurs qui passent un contrat de location avec un travailleur saisonnier ou en mobilité, dans les conditions prévues (engagement de location pour une durée d'au moins 5 ans et modalités de loyers plafonnés) dans l'avis « *Se loger dans les territoires pour exercer une activité saisonnière* ».

Parallèlement il convient de renforcer la lutte contre l'habitat indigne et les « marchands de sommeil » qui abusent et mettent en danger leurs locataires en leur louant souvent à des prix élevés des logements insalubres.

Par ailleurs, il serait utile de restaurer un haut niveau d'investissement des bailleurs institutionnels notamment en faveur du logement intermédiaire qui répond aux besoins de nombreux salariés et ménages à revenus moyens. Cela peut passer par un déplafonnement, actuellement fixé à 10%, du pourcentage de logements intermédiaires que les bailleurs sociaux ont le droit de construire.

Enfin pour inciter les propriétaires à remettre sur le marché des logements inoccupés, une augmentation de la taxe sur les logements vacants apparaît nécessaire.

Préconisation 4

Développer l'offre de logements locatifs privés de qualité :

- Créer un statut spécifique pour les bailleurs privés dédié à l'ensemble des logements, à l'exclusion du logement individuel neuf, assorti des avantages suivants :

- **Des incitations fiscales dont l'importance serait conditionnée et modulée en fonction de trois critères : le montant du loyer ; la qualité du logement, y compris environnementale ; sa localisation géographique ;**
- **Une garantie de versement des loyers.**

- Renforcer la lutte contre les bailleurs qui proposent des logements insalubres ou impropres à l'habitation (micro-logements…) ;

- Permettre les investissements des bailleurs institutionnels en particulier dans le secteur du logement intermédiaire ;

- Majorer les taux de la taxe sur les logements vacants.

D - Favoriser la production de nouveaux logements dans le bâti existant

Selon l'ordre des architectes[151] et le Président du Conseil d'Administration de l'Agence Nationale de l'Habitat Thierry Repentin[152] la ville de 2050 est déjà construite à 80 %. « *Faire la ville de demain, c'est réparer la ville d'aujourd'hui* » : réhabiliter l'existant en réemployant les matériaux, en transformant l'usage des bâtiments et en mobilisant les bureaux vides et les 3 millions de logements vacants. Ils devront néanmoins être revus et réorientés vers une capacité d'adaptation toujours plus importante.

Conduire une politique de réhabilitation du bâti existant plutôt que de construction neuve pour répondre aux besoins de logement constitue pour bon nombre d'acteurs une priorité. La Cour des comptes[153] considère ainsi que les contraintes budgétaires et environnementales, comme le ZAN, conduisent à mettre la priorité sur la rénovation et l'entretien du patrimoine existant, à l'exemple du programme « action cœur de ville », et sur la lutte contre les copropriétés dégradées. Le CESER d'Île-de-France, quant à lui, recommandait dans son avis de 2023 sur la conciliation entre le ZAN et la production de logements de prioriser les réhabilitations de qualité, la transformation de l'existant et le recyclage des espaces, et rappelait la nécessité de favoriser la mixité des usages ainsi que la conception de bâtiments réversibles[154].

La prise en compte des enjeux climatiques et environnementaux liés au logement, en particulier pour les populations les plus modestes, apparaît également essentielle. Pour les ménages précaires, premières victimes de l'inconfort thermique, les pouvoirs publics devraient garantir un zéro reste à charge pour les projets de rénovation énergétique que ces ménages entreprendraient comme le CESE l'a préconisé dans son avis relatif à la rénovation thermique des bâtiments[155]. Cela signifie, comme le recommandent certains acteurs associatifs[156], un nécessaire renforcement des aides de l'État, proportionnées aux niveaux de performance atteints tout en veillant à contrôler la réalité et la qualité des travaux réalisés. En particulier il conviendrait de maintenir le budget MaPrimeRénov' au niveau atteint fin 2024, soit le double du plafond 2022 de travaux subventionnables, et d'augmenter le taux de subvention à hauteur de 90 % hors taxe pour les ménages modestes. Par

[151] 1830-plaidoyer2022-croapl.pdf
[152] Anah, Qualité d'habiter et qualité du logement, même combat ? Novembre 2022
[153] Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis | Cour des comptes
[154] Comment concilier l'objectif du zéro artificialisation nette (ZAN) avec les objectifs de production de logements du SDRIF ? Phase 2 : préconisations », Ceser Île-de-France, 2023
[155] Pour des bâtiments plus durables grâce à une ambitieuse politique de rénovation, novembre 2022
[156] Source : rapport OXFAM France « Le logement, inégalités à tous les étages » 2023

ailleurs, et en soutien à la politique du logement, les fournisseurs d'énergie pourraient contribuer à alimenter le fonds de solidarité pour le logement.

Dans le champ particulier du logement social, l'Union sociale pour l'habitat (USH) et la Caisse des Dépôts ont créé un dispositif de financement des projets de réhabilitation lourde de résidences HLM baptisé "Seconde vie des logements locatifs sociaux". Il vise à constituer une alternative à la démolition/déconstruction et à la réhabilitation classique. Axé sur une rénovation énergétique performante et des travaux d'amélioration de la qualité de vie et d'usage pour les locataires, l'objectif du dispositif est de prolonger la durée de vie des logements qui ont plus de 40 ans et dont l'étiquette énergétique est E, F ou G, d'au moins 40 ans. Une fois réhabilités, ces logements devront être "très" ou "extrêmement performants" (étiquette énergétique A ou B).

Ce dispositif prend en compte de nombreux aspects :

- Faisabilité de l'adaptation des types de logement selon les besoins des territoires ;
- Différents équipements techniques : chauffage ; confort d'été ; isolation ; étanchéité ; ventilation… .

En contrepartie de leur engagement dans les opérations, les bailleurs sociaux bénéficient d'un taux de TVA réduit sur les travaux (5,5%) et d'une exonération pendant 15 ans de taxe foncière, compensée par l'État aux collectivités territoriales.

Une première expérimentation a été conduite en 2023 dans le cadre du Fonds national des aides à la pierre. Près de 17 millions d'euros ont été consacrés à 23 opérations conduites avec 19 organismes HLM au bénéfice de 950 logements[157].

Depuis 2024, le dispositif est pérennisé via le financement de 120.000 rénovations par un nouveau fonds mis en place par le PLF 2024 et doté de 1,2 milliard d'euros sur 3 ans.

Très récemment, deux décrets du 28 février 2025[158] sont venus compléter le cadre réglementaire du dispositif. Ils permettent de définir les conditions dans lesquelles les

[157] Le dispositif "Seconde vie" des logements sociaux s'affine

[158] Décret n° 2025-205 du 28 février 2025 relatif aux conventions à l'aide personnalisée au logement des logements-foyers et aux modalités d'augmentation des redevances maximales à l'issue de certains travaux de rénovation lourde - Légifrance et Décret n° 2025-206 du 28 février 2025 relatif aux conventions à l'aide personnalisée au logement des logements locatifs sociaux et aux modalités d'augmentation des loyers maximaux à l'issue de certains travaux de rénovation lourde - Légifrance

loyers des logements-foyers[159] peuvent être majorés et ouvrent la possibilité aux bailleurs sociaux concernés de relever, pour les nouveaux locataires, les loyers des logements concernés au même niveau que ceux pratiqués pour les logements sociaux neufs. Par ailleurs, la durée d'exonération de taxe foncière pour les bailleurs sociaux concernés a été portée à 25 ans.

Pour Valérie Létard, ministre chargée du Logement : « *Le dispositif Seconde Vie était attendu par les bailleurs sociaux et constitue une avancée majeure pour la rénovation du parc existant. En leur offrant des conditions fiscales incitatives je souhaite avancer avec les bailleurs sociaux, dans un dialogue constant, pour répondre aux attentes des locataires et bâtir ensemble un parc social durable, accessible et de qualité.* »

Par ailleurs, sur les 173 millions de mètres carrés de bureaux en France, 89 millions sont loués et 9 millions sont vides dont 2 millions depuis plus de deux ans[160]. Ce sont, selon l'ordre des architectes, 20 000 logements qui pourraient être produits, chiffre à rapporter aux 5300 logements par an issus d'immeubles transformés entre 2013 et 2020.

La mission d'information du Sénat sur la crise du logement[161] rejoint cette préoccupation relative à la transformation des bureaux en logements et souligne que la mobilisation des quelque 4,4 millions de bureaux vacants rien qu'en Ile-de-France, pourrait générer quelques dizaines de milliers de logements. C'est dans cet objectif que vient d'être adoptée une loi[162] visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements qui :

- Introduit une dérogation aux règles de destination du plan local d'urbanisme (PLU) pour autoriser la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements ;
- Favorise les projets de construction réversibles ;
- Crée des permis de construire à destinations multiples et successives ;
- Permet pour le logement étudiant de recourir au marché de conception-réalisation (pour le CROUS) et de définir dans les PLU des secteurs avec une majoration de volume constructible de 50% (maximum) ;
- Élargit les missions de l'ANCT à la transformation de bureaux et autres bâtiments en logements.

[159] Sont considérés comme logements-foyers les établissements à caractère social qui assurent le logement dans des immeubles comportant à la fois des locaux privatifs et des locaux communs meublés ainsi que, le cas échéant, diverses prestations annexes telles que blanchissage, service de soins ou services sociaux éducatifs. Ils sont soumis à une redevance et non à un prix au m2 (Articles L 633-1 et suivants et R351-55 du Code de la construction et de l'habitat)
[160] Plus de 9 millions de mètres carrés d'immobilier de bureau sont vides en France
[161] Insérer lien vers rapport de la mission
[162] Loi n° 2025-541 publiée le 16 juin 2025

Or des difficultés d'ordre financier (survalorisation des surfaces par les sociétés propriétaires), technique (reconversion difficile en raison de la configuration initiale) et de coût des travaux de reconversion conduisent à une stagnation du volume des bureaux transformés (à peine 2000 logements pour 800 opérations de transformation par an depuis 10 ans). En Ile-de-France, seuls 2% des bureaux vacants sont ainsi reconvertis.

Au-delà des seuls bureaux, la proposition de loi élargit le spectre des locaux vacants, et potentiellement convertibles en logements, aux hôtels, bâtiments d'enseignement, garages et plus largement à tout bâtiment de destination autre qu'habitation ce qui inclut les locaux commerciaux.

Pour cela, il convient notamment, parmi les mesures prévues par ce projet de loi, de pouvoir déroger aux règles de destination du PLU aux extensions et surélévations résultant des projets de conversion des bâtiments en logements. Des mesures fiscales incitatives sont également prévues notamment pour engager davantage les collectivités qui pourraient bénéficier de recettes supplémentaires en appliquant une taxe d'aménagement de droit sur les opérations de transformation. De même, les bureaux faisant l'objet d'un projet de transformation (permis de construire déposé) seraient exonérés de la taxe sur les bureaux et autres locaux professionnels (TSB).

Dans le rapport qu'il a rendu en juillet 2024[163] au ministre du Logement, André Yché, ancien dirigeant de CDC Habitat propose des mesures incitatives de différents ordres, économiques, fiscales et politico-administratives, pour favoriser la transformation de bureaux vacants en logements. Tout d'abord, il s'agirait d'appliquer à partir « *d'une période de vacance de deux ans, une taxe additionnelle d'un montant égal à la taxe appliquée sur les bureaux afin de compenser, pour l'État, la perte de ressources résultant de l'absence d'utilisation économique des locaux et des revenus fiscalisés qu'elle est supposée engendrer. Cette taxe serait progressive, accrue de 50% de son montant initial pour toute année supplémentaire d'inutilisation et elle serait doublée, quelle que soit la durée d'inoccupation effective des locaux, lors de chaque franchissement d'un seuil de 50 000 m2 vacants pour chaque propriétaire concerné […]. Elle serait suspendue lorsqu'un projet de transformation de l'actif concerné serait déposé d'un lancement effectif des travaux de transformation dans les deux années suivant le dépôt du dossier ». Parallèlement, « un crédit d'impôt de l'ordre de 20% pourrait être institué sur l'investissement consacré à la transformation en logements intermédiaires et sociaux, hors coûts d'éventuelles démolitions et dans la limite de 2 000 €/m2, sous réserve que soient remplies les conditions suivantes :*

- *Au moins 50% de la surface de plancher de l'immeuble sont affectés au logement ;*
- *La charge foncière consécutive à la valorisation des actifs à transformer est compatible avec la réalisation d'un programme de logements intermédiaires*

[163] POUR UNE NOUVELLE ECONOME IMMOBILIERE : PROPOSITIONS DESTINEES A FACILITER L'EMERGENCE D'UNE INDUSTRIE DE LA TRANSFORMATION DES ACTIFS IMMOBILIERS

susceptibles d'être acquis par un investisseur institutionnel ». Enfin, il conviendrait de prévoir « dans l'hypothèse de la délivrance des autorisations d'urbanisme requises dans les deux ans suivant le dépôt officiel du projet de transformation, les mesures d'accompagnement suivantes :

o Le versement à la collectivité concernée par la transformation d'un ou plusieurs immeubles de 50% de la taxe additionnelle collectée au titre dudit actif ;

o S'agissant des logements intermédiaires et sociaux produits par ladite transformation, leur décompte dans le cadre de la loi SRU modifiée pourrait être doublé (2 logements décomptés pour 1 livré), mesure applicable au cours des cinq prochaines années. »

Préconisation 5

Prendre en compte dans les financements et les cadres législatif et réglementaire les difficultés et surcoûts liés à la reconfiguration du bâti ancien, à l'aménagement et à l'insertion dans des sites déjà urbanisés en intégrant les enjeux climatiques et environnementaux :

- Mettre en place pour le financement des logements sociaux et conventionnés un dispositif de surcharge « mutation » consistant à intégrer dans le plan de financement des logements les surcoûts de 20 à 30%, liés à leur insertion dans le site ou à la transformation du bâti existant le %, afin d'assurer des prix de sortie abordables ;

- Définir un nouveau cadre fiscal simplifié pour les opérations de reconfiguration de l'existant et éviter au maximum les démolitions ;

- Favoriser la mise en œuvre de la Seconde vie du parc HLM ;

- Accélérer la transformation de locaux (bureaux, commerces…) inoccupés depuis plus de 3 ans en logements par une taxation progressive dans le temps et redéfinir un cadre juridique et réglementaire favorisant ces mutations.

E - Répondre à des enjeux territoriaux particuliers

S'agissant de la production de logements sociaux, on constate une difficulté particulière dans les zones rurales. En effet, des besoins en la matière existent mais ils sont quantitativement moins importants que dans les villes. De plus, les bailleurs sociaux n'ont généralement pas d'implantation à proximité. Ces deux facteurs conjugués constituent des obstacles à la réalisation de petits programmes immobiliers pourtant nécessaires. Il apparaît donc important de mettre en œuvre des solutions adaptées à ce contexte particulier. Cela pourrait passer par un dispositif spécifique de surfinancement « habitat rural » et une implication particulière des collectivités territoriales directement intéressées par la production de logements sociaux sur leur territoire. Celles-ci pourraient notamment garantir le versement des

loyers en période de vacances de friction et, à travers une convention avec les bailleurs, assumer les travaux d'entretien courants.

Préconisation 6

Instituer un cadre spécifique de financement « habitat rural » prenant en compte les surcoûts induits (petite taille, gestion, etc.) pour favoriser la réalisation de logements sociaux portant sur des opérations inférieures à 10 logements et mettre en place une garantie « recettes loyers » par les collectivités territoriales en lien avec des partenaires économiques ou associatifs locaux.

Dans le cadre de l'implantation de nouvelles entreprises ou infrastructures qui vont créer des emplois, les problématiques de logements et de mobilités des futurs salariés ne sont pas toujours prises en compte alors qu'elles constituent pourtant une condition importante pour la réussite durable des projets.

Un représentant des maires de villes moyennes a ainsi fait part des difficultés de recrutement rencontrées par des entreprises de sa commune, notamment faute de logements adaptés aux besoins des différentes catégories de salariés concernés. Il est donc nécessaire que lorsque de tels projets émergent cette question vitale pour la réindustrialisation des territoires soit traitée le plus en amont possible en y associant tous les acteurs concernés, en particulier l'État, les collectivités et les représentants du secteur public et privé du logement.

Préconisation 7

Mettre en place un comité local « habitat » co-présidé par le préfet et un élu et associant les acteurs publics et privés de l'habitat, en particulier les représentants du Comité Régional d'Action Logement, dès l'annonce de l'installation de nouvelles entreprises ou infrastructures, pour anticiper les réponses à apporter aux besoins temporaires et durables de logements et assurer le suivi de leur mise en œuvre.

En France, la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) est un dispositif ancien créé durant la Seconde Guerre mondiale (en 1943) sous le nom de « 1 % logement ». Il a changé de nom pour devenir « Action logement » en 2009 puis « Action logement service » (ALS). Il est basé sur le versement des entreprises à partir de 50 salariés, de 0,45 % au moins du montant de leur masse salariale, pour aider ceux-ci à se loger, sous différentes formes : construction de logements, aides sous forme de prêts ou de cautionnement… .

Dans le champ du logement social, ces fonds sont notamment mobilisés par le programme national de rénovation urbaine et le nouveau programme national de renouvellement urbain. Ils permettent de soutenir la construction, la réhabilitation et l'acquisition de logements locatifs sociaux, de logements locatifs intermédiaires ou de logements destinés à l'accession sociale à la propriété. Ils sont également mis à

contribution dans le secteur du logement très social (logement ou hébergement des personnes défavorisées et dépenses d'accompagnement social).

Ce dispositif, très utile, ne concerne que le secteur privé. Or, même si certaines administrations et collectivités ont déjà mis en place des actions de différentes natures pour aider leurs agents dans les grandes métropoles, elles demeurent sporadiques et hétérogènes. Ces divers dispositifs initiés sont utiles mais ils ne sont pas à la hauteur des besoins pour assurer l'attractivité de la fonction publique sur l'ensemble du territoire. Pourtant, le fait de pouvoir habiter non loin de son lieu de travail constitue une condition déterminante pour l'exercice de ses missions dans de bonnes conditions et l'attractivité des métiers dans des secteurs essentiels comme la santé dans lesquels les horaires sont souvent décalés. De surcroît, assurer un logement de proximité pour les agents publics garantirait la continuité des missions essentielles en temps de crise (épidémie, canicules…), en réduisant la dépendance aux transports et facilitant la présence sur site.

L'article 78 de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (loi "3DS") a introduit en ce sens dans l'article L441- 1 du code de la construction et de l'habitation une possibilité pour les collectivités dotées de la compétence "habitat" de déterminer les objectifs d'attribution des logements sociaux « *aux demandeurs de logement exerçant une activité professionnelle qui ne peut être assurée en télétravail dans un secteur essentiel pour la continuité de la vie de la Nation" (...) et ce "en fonction des besoins du territoire* ». Toutefois, l'efficience de cette disposition légale récente mériterait d'être évaluée et complétée par un accès renforcé des aides à l'accès au logement pour l'ensemble des personnels publics. Cet article introduit par la loi 3DS est intervenu après le débat en vue d'un accès privilégié au logement sociaux pour les professionnels de santé (post crise COVID), qui aurait constitué une nouvelle exception à la "gestion en flux" après celle bénéficiant aux personnels des forces de l'ordre et de la défense nationale. Le débat a été tranché en dernière lecture au Parlement par une capacité pour les EPCI doté d'un PLH de pouvoir déterminer leurs propres besoins d'attributions prioritaires pour les professions essentielles de leur choix (nouveau critère d'encadrement de la gestion en flux par l'échelon local). Il n'est pas certain que cette disposition, entrée en vigueur en novembre 2023, ait encore été beaucoup utilisée et par ailleurs elle peut probablement se heurter à une absence de levier lorsque le parc de logements à attribuer reste contraint, justifiant en complément l'extension du dispositif PEEC pour les agents publics.

Il serait par conséquent nécessaire d'étudier une transposition de la PEEC aux trois fonctions publiques, notamment pour les agents affectés en zones tendues.

Préconisation 8

Créer une contribution des employeurs d'agents publics comparable à la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (anciennement 1%

logement) (…) afin d'assurer l'accès des agents publics à des logements à prix abordables à proximité de leur lieu de travail.

III - REGULER LES PRIX POUR STOPPER L'ECART CROISSANT ENTRE LE COUT DU LOGEMENT ET LE REVENU DES MENAGES

L'encadrement des loyers apparaît comme une des mesures efficaces pour favoriser l'accès au logement.

Ce dispositif, aujourd'hui réservé aux communes situées en zones tendues[164], vise à limiter l'augmentation du loyer lors de la mise en location. Il faut en effet souligner que les loyers évoluent en cours de bail sur la base de l'indice de référence des loyers (IRL) qui est assez proche du taux de l'inflation. C'est lors du changement de locataire que la hausse des loyers la plus forte s'opère amenant à l'évolution moyenne constatée et au fort alourdissement de la dépense « logement » des ménages.

La loi Alur a mis en place l'encadrement des loyers lors de ces changements de bail ou de remise en location, sur la base d'un observatoire local déterminant par zone le prix moyen des loyers et limitant la hausse à 20% des prix du marché. Elle prévoyait ce mécanisme de façon assez large mais plus particulièrement en zone tendue. La loi Elan a limité l'encadrement aux zones très tendues et uniquement aux collectivités qui en font la demande et sous réserve de l'accord de l'État. Le dispositif est conçu comme expérimental jusqu'en 2026. Il est actuellement mis en œuvre dans les collectivités suivantes : Paris, Bordeaux, Est Ensemble, Lille, Hellemmes et Lomme, Lyon et Villeurbanne, Montpellier, Plaine Commune, et plus récemment le Pays basque (depuis novembre 2024). Ces communes peuvent appliquer le complément de loyer, les loyers de référence minorés et majorés. En cas de non-respect des règles par le propriétaire (ou son représentant), ce dernier s'expose à une amende allant jusqu'à 5 000 € (ou 15 000 € s'il s'agit d'une personne morale).

Ce dispositif expérimental s'applique sur un périmètre défini par les collectivités, au regard de quatre critères :

[164] D'après la loi ALUR, les zones tendues désignent des « zones d'urbanisation continue de plus de 50.000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant ». (décret n° 2023-822 du 25 août 2023)

- Un écart important entre le niveau de loyer constaté dans le parc locatif privé et le loyer moyen pratiqué dans le parc locatif social ;
- Un niveau de loyer médian élevé ;
- Un faible taux de logements mis en chantier sur les cinq dernières années, rapportés aux logements existants ;
- Des perspectives limitées de production pluriannuelle de logements et de faibles perspectives d'évolution de celles-ci.

Ces critères sont très restrictifs et de fait ne concernent pas des communes où pourtant les locataires subissent de fortes hausses de loyers.

Le dispositif d'encadrement des loyers repose sur trois mesures, fixées annuellement par un arrêté préfectoral :

- Un loyer de référence ;
- Un loyer majoré équivalant au loyer de référence +20 % ;
- Un loyer minoré équivalant au loyer de référence -30 %.

Chaque année, les loyers de référence sont fixés par un arrêté du préfet à partir des prix constatés sur le marché. Un complément de loyer peut être appliqué pour les biens disposant de « caractéristiques exceptionnelles ». Or, il n'existe pas de liste exhaustive des critères objectifs pour caractériser celles-ci. De plus, les propriétaires ne sont pas tenus de justifier ce complément auprès de l'administration ou d'une autorité compétente ce qui peut favoriser certains abus. Il n'existe au demeurant pas de données fiables sur le sujet. Une étude récente menée par l'entreprise PriceHubble[165] a analysé 290 000 annonces de location à Paris depuis juillet 2021 ; 7 500 d'entre elles faisaient explicitement référence à un tel complément. Il n'est pas à exclure que d'autres compléments sont appliqués sans être déclarés, intentionnellement ou non. En 2021, la majoration médiane appliquée par les propriétaires parisiens concernés par cette étude s'élevait à 146 euros. Ce montant a augmenté au fil des années, atteignant 178 euros en 2025, soit une hausse de 22 %.

L'encadrement s'applique à tous les baux signés pour la location de la résidence principale ou la location dans le cadre d'un bail mobilité. Il s'applique aux locations vides et meublées, tant pour les relocations que pour les premières locations (dont les colocations) et les renouvellements de baux. Les logements sociaux, les logements soumis à la loi de 1948 ainsi que les locations saisonnières ne sont pas concernés par le dispositif.

Rappelons enfin que le dispositif de plafonnement s'articule avec le décret annuel de limitation de la hausse des loyers à l'indice de référence des loyers appliqué depuis 2012 dans les 28 zones tendues, dont l'agglomération parisienne. Ce mécanisme

[165] Loeiz Bourdic. Les compléments de loyer à Paris, en chiffres. PriceHubble. 2025

s'applique aux villes de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements.

La mise en œuvre de ce dispositif est récente, il n'a donc pas encore fait l'objet d'un bilan exhaustif. Les premiers éléments de bilan ne concernent que Paris.

Une étude réalisée par l'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR) et le cabinet de recherche en économie CAESAR indique que le dispositif mis en œuvre a un effet réel de modération de la hausse des loyers à Paris, distinct de l'inflation, de l'évolution de l'IRL ou encore de la conjoncture. L'étude évalue que sans ce dispositif, le loyer moyen entre juillet 2019 et juin 2023 aurait été de 1 533€, au lieu de 1 469€, soit -4,2%. L'effet tend à se renforcer dans le temps : il était de -2,5 % entre mi 2019 et mi 2020 et atteint -5,9 % entre mi 2022 et mi 2023. Il est aussi plus fort, en moyenne, sur les petits logements que sur les grands.

De son côté la Fondation pour le logement des défavorisés note dans son baromètre de l'encadrement des loyers début octobre 2023 que seules 28% des annonces analysées dépassent les plafonds légaux de loyers et que ce chiffre est en baisse de 3 points par rapport à 2022 et de 7 % par rapport à 2021. On note donc une progression significative de l'efficacité de cette mesure d'encadrement. Il apparait souhaitable de la prolonger au-delà de 2026 et de l'élargir à toutes les grandes villes sauf avis contraire dûment motivé, adopté par la collectivité concernée.

Parallèlement, particulièrement dans les zones tendues, il convient de veiller comme pour la loi SRU à un suivi effectif de l'exécution des programmes locaux de l'habitat (PLH) pour s'assurer que les élus répondent bien aux besoins de la population.

Préconisation 9

Élargir l'encadrement des loyers à toutes les villes de plus 50 000 habitants en zone tendue sauf délibération opposée dûment motivée de la collectivité concernée

Parallèlement à la question des loyers, le prix du foncier constitue également un obstacle à l'accès au logement à la fois pour les ménages qui souhaitent acquérir un terrain pour y faire construire une maison mais aussi pour les porteurs de projets collectifs, en particulier les bailleurs sociaux. La hausse excessive du prix du foncier est considérée par les acteurs du logement comme un frein majeur à la réalisation de logements.

Il est donc apparu lors du CNR Logement que la régulation des prix du foncier devenait une nécessité pour sortir de la crise actuelle Mais il apparait désormais nécessaire que la puissance publique engage un stratégie et des moyens pour réussir cette régulation pour laquelle plusieurs méthodes sont envisageables.

Un mécanisme d'encadrement pourrait par exemple être institué en s'appuyant sur un prix de référence établi dans chaque territoire, en lien entre l'État et les collectivités, sur la base de l'enquête sur le coût de la construction d'une maison individuelle et d'autres données dont dispose l'administration fiscale et les notaires,

s'agissant des transactions récemment réalisées. Un plafond de prix au m2 pourrait être ainsi défini au sein de chaque zone géographique pertinente. En cas de dépassement de ce plafond, un système de taxation serait appliqué pour le vendeur. Son taux serait progressif au regard de l'écart entre le prix de référence du secteur et le montant retenu pour la transaction considérée. Le produit de cette taxation pourrait être affecté aux collectivités qui l'ont générée.

Enfin, il convient que lors de la création d'infrastructures de transports collectifs en zones périurbaines ou rurales, une priorité particulière soit portée pour la production de logement sociaux à leur proximité. En effet, il est probable qu'une partie significative des futurs usagers de ces transports pour se rendre à leur travail ou aux différents services dont ils ont besoin, seront demandeurs de ce type de logements. Le dispositif de taxation progressive des plus-values foncières réalisées dans ce genre de situation, qui a été préconisé dans cet avis, pourrait permettre faciliter la production de logements sociaux en régulant le prix des terrains ou en apportant des financements résultant de transactions effectuées à des prix excessifs.

Préconisation 10

Réguler le prix du foncier afin de favoriser la production de logements accessibles en luttant contre la spéculation financière grâce à différentes mesures qui pourraient être :

- Soit l'encadrement du montant des transactions sur la base du prix moyen de référence par territoire ;

- Soit la taxation progressive des plus-values pour des transactions réalisées à un prix supérieur au prix de référence.

Mettre en place une taxation des plus-values réalisées sur les ventes de terrains situés à proximité de nouvelles infrastructures de transports en commun.

IV - METTRE EN PLACE UNE VERITABLE STRATEGIE FONCIERE EN FAVEUR DE L'HABITAT

La question du foncier est majeure en matière de politique du logement. Elle se pose notamment pour les collectivités qui doivent disposer de terrains disponibles pour réaliser leurs programmes immobiliers qu'elles les confient à des bailleurs sociaux publics ou à des opérateurs privés.

La constitution de réserves foncières revêt donc une importance essentielle. Certaines collectivités profitant d'opportunités, ou dans le cadre d'une politique à moyen ou long terme, ont ainsi acquis dans le passé des terrains qu'elles peuvent aujourd'hui valoriser. D'autres se trouvent dans des situations beaucoup moins favorables à cet égard, ce qui les empêche de réaliser des programmes immobiliers pourtant indispensables et urgents.

C'est pourquoi, il apparaît nécessaire d'inciter fortement les communes ou les EPCI à se constituer des réserves foncières qu'ils pourront utiliser dans un horizon plus ou moins lointain. L'application du ZAN renforce cette nécessité.

Outre la question de la disponibilité de terrains adaptés, se pose celle du financement de leur acquisition. A cet égard, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) peuvent constituer une réponse au moins partielle, comme le propose l'Ordre des architectes.

En 2023, les DMTO, communément appelés « frais de notaire », perçus par les Départements s'élèvent à 13 milliards d'euros (Md€), soit 15,8 % de leurs recettes de fonctionnement. Ces montants ont récemment diminué de plus de 22 % par rapport à 2022 pour revenir au niveau observé entre 2019 et 2020 en raison de la baisse du nombre de transactions immobilières et des prix pratiqués[166].

D'autres collectivités locales perçoivent des DMTO ; en 2023 les montants perçus concernent :

- Les communes pour 3,1 Md€. Elles perçoivent une taxe additionnelle aux droits de mutation ou à la taxe de publicité foncière et un fonds départemental des DMTO pour les communes de moins de 5000 habitants. Les communes de plus de 5 000 habitants ou classées station de tourisme perçoivent directement les DMTO issus de leur territoire ;
- Les régions reçoivent 43 millions d'euros (M€) ;
- Les groupements de communes à fiscalité propre (GFP) 2,8 M€ ;
- Les collectivités ayant des compétences départementales comme la ville de Paris (1,3 Md€), la métropole de Lyon (314 M€) ou les collectivités territoriales uniques (139 M€).

L'article 116 de la loi de finances pour 2025 introduit la possibilité, pour les Départements et par dérogation à l'article 1594 du Code général des impôts, de relever le taux de la taxe sur la publicité foncière ou du droit d'enregistrement à 5% (au lieu du taux actuel de 4,5 %) sur une période comprise entre le 1er avril 2025 et

[166] BIS_190_DMTO_V2

le 31 mars 2028 à l'exception d'une résidence principale par les primo-accédants.

Le taux global passerait ainsi de 5,8 % à 6,3% pour les immeubles de plus de 5 ans (ou des terrains à bâtir) situés en dehors de l'Ile de France et de 6,4 % à 6,9 % pour les immeubles professionnels de plus de 5 ans (ou des terrains à bâtir) situés dans l'Ile de France.

Face à la crise du logement, il serait utile de faire en sorte que les collectivités territoriales constituent des réserves foncières en étant tenues de consacrer un pourcentage des DMTO perçus à leur financement.

Préconisation 11

Amener les collectivités territoriales à constituer des réserves foncières pour l'habitat, en particulier en les obligeant à consacrer une partie des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) qu'elles perçoivent à la constitution de réserves foncières de terrains constructibles, de long terme et à mettre en cohérence leurs documents d'urbanisme (PLU, PLUI) et leur programme local de l'habitat (PLH)

Le CESE rappelait dans son avis sur la politique foncière de 2023[167] que les friches ne disposaient pas de définition juridique avant 2021. Cette définition a été introduite dans le droit et inscrite dans le Code de l'urbanisme : « *on entend par " friche " tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables* ». Les friches et espaces vacants, qui sont les conséquences de l'évolution des modèles économiques actuels, constituent de véritables ressources foncières et immobilières, au regard du ZAN, du renchérissement foncier et des enjeux climatiques et de biodiversité, rappelait également le CESE dans cet avis.

Le Gouvernement avait lancé en septembre 2020 un plan de relance de 100 milliards d'euros dont 30 milliards destinés au financement de la transition écologique. Dans le cadre de ce plan de relance, 750 millions d'euros avaient été déployés (2021-2022) pour financer des opérations de recyclage du foncier artificialisé, et tout particulièrement des friches. Ce financement a permis d'acquérir, de dépolluer et de démolir les friches, notamment à travers des opérations de revitalisation de centres-villes ou de centres-bourgs, de relocalisation d'activités ou d'aménagement urbain. Dès 2022, le fonds friches a vu sa troisième édition lancée. Les trois éditions représentent près de 3000 projets qui ont pour objectif le recyclage de 3375 hectares de friches et la production de près de 6 700 000 m2 de surfaces de logement, dont

[167] *Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière ?* adopté le 25 janvier 2023

près d'un tiers de logements sociaux. Le dispositif a par la suite été pérennisé dans le Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, également appelé « fonds vert ».

En 2023, le CESE[168] avait appelé à pérenniser et suffisamment doter le fonds friche, voire à l'élargir en le transformant en fonds ZAN. Le CESE avait également souligné que cette absence de définition réglementaire stricte avait rendu difficile le recensement des friches.

L'étendue des friches mobilisables pour constituer des réserves foncières est large : militaires, ferroviaires, industrielles, et commerciales. Pour la seule Ile-de-France, ce sont 2 700 friches, soit plus de 4 000 hectares, qui ont été inventoriés en 2021[169]. Elles nécessitent des opérations conséquentes : dépollution, densification et plantation d'arbres. De plus, la requalification des zones commerciales en entrée de ville s'inscrit pour partie au moins dans cette approche. Les surfaces considérées sont évaluées à 55 000 ha dans 243 zones, soit la possibilité d'un million de logements selon la Banque des territoires. Cette requalification permettrait de créer de la mixité dans les territoires périurbains en s'appuyant sur les PLU qui porteraient des objectifs de reconversion des zones monofonctionnelles (zones d'activités économiques et zone pavillonnaires). Toutefois, une approche comptable du potentiel de production de logements sur les friches et zones commerciales ne saurait s'affranchir d'une nécessaire évaluation qualitative, pour privilégier les friches adaptées aux souhaits résidentiels des demandeurs. Cependant, compte-tenu de l'importance de ce gisement potentiel, le fonds friches est un levier essentiel. Il doit donc être pérennisé et renforcé.

Par ailleurs, de nombreux travaux de réhabilitation de foncier urbain ou périurbain (dépollution, création ou rénovation de réseaux ou de desserte) bénéficient de subventions publiques provenant du fonds friches ou des budgets de différentes collectivités. Dans cette situation, il apparait normal qu'une partie significative des terrains considérés soit consacrée à la production de logements sociaux, tout en veillant au respect des coefficients d'emprise au sol (CES) et d'occupation des sols (COS). Le premier correspond à la surface de la parcelle pouvant être recouverte par une construction alors que le second qui concerne uniquement les milieux urbains où le CES peut être de 100 %, fixe la superficie maximale constructible compte tenu du nombre d'étage autorisé.

Préconisation 12

Renforcer le fonds friche pour l'habitat en incluant l'obligation de consacrer au moins 30% de la surface hors œuvre nette du projet à la production de logements sociaux, lorsque le foncier utilisé a bénéficié d'une subvention publique tout en garantissant un coefficient minimal de non-construction en milieu urbain.

[168] « Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière ? », janvier 2023
[169] 1830-plaidoyer2022-croapl.pdf

V - REPENSER L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET ASSURER LA MIXITE SOCIALE ET FONCTIONNELLE

La loi SRU introduit en son article 55 une obligation pour les communes de produire des logements sociaux dans une proportion de 20%, pour les territoires de moindre tension sur le parc social, ou 25% de leur parc global.

L'objectif est également qualitatif ; il s'agit de produire différentes catégories de logements : au moins 30% de logements très sociaux PLAI et pas plus de 30% ou 20% de logements "peu sociaux" PLS.

Au niveau national, 2184 communes entrent dans le périmètre de la loi ; il s'agit des communes d'au moins 3 500 habitants (1 500 habitants en Île-de-France) qui sont comprises dans une agglomération ou un EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

Aujourd'hui, force est de constater que les résultats sont largement insuffisants.

Le bilan 2020-2022 établi par la Fondation pour le logement des défavorisés, indique que 64% des communes concernées n'ont pas atteint leurs objectifs (contre 47% sur la période 2017-2019) alors même que toutes les communes concernées devaient le faire au plus tard en 2025. Depuis la loi SRU, cette échéance a été repoussée au-delà de 2025.

Si la crise Covid, la hausse de la TVA, les prélèvements sur les RLS, la hausse des prix et la rareté du foncier peuvent expliquer la chute de la production de logements sociaux, la Fondation pour le logement des défavorisés note également la "*frilosité voire l''opposition de certains élus locaux*" traduisant « un manque de volonté parfois revendiqué ». A cet égard, on constate de fortes disparités territoriales. Ainsi en région PACA, 95% des communes soumises à l'obligation ne la respectent pas tandis qu'en Normandie, en Bretagne ou dans les Hauts-de-France, l'objectif est atteint.

Si c'est le cas sur le plan strictement quantitatif pour certaines grandes villes, en matière de type de logements on est parfois loin du compte. Ainsi Paris ou Nice produisent un peu trop de PLS (logements peu sociaux) moins favorables à la mixité sociale.

Certaines villes, et notamment les plus "riches" affichent des performances négligeables (1% à Neuilly, 2% à Rambouillet). Dans certains cas, les scores sont même négatifs, les ventes et les démolitions étant supérieures à la production (Saint-Rémy-lès-Chevreuse, Prades-le-Nez, la Seyne-sur-Mer…).

Le bilan de l'application de l'article 55 de la loi SRU est conduit sur des périodes triennales ; à échéance de chaque période, le préfet est chargé de décider de « carencer » ou non la commune selon la démonstration par cette dernière de son volontarisme en matière de production de logements sociaux.

En cas d'arrêté de carence pris par le préfet, les conséquences peuvent être :

- La majoration du prélèvement financier applicable pour une durée de 3 ans ;
- Le transfert à l'État des droits de réservation de la commune sur des logements sociaux existants ou à livrer ;
- Le transfert au profit du préfet de l'exercice du droit de préemption (DPU ou droit de préemption en ZAD), pendant la durée d'application dudit arrêté.

Toutefois, selon la Fondation pour le logement des défavorisés, seule la moitié des communes susceptibles de l'être auraient été effectivement carencées.

Pour soutenir la production équitable sur tout le territoire de logements sociaux et favoriser ainsi la mixité sociale dans toutes les communes concernées, les préfets devraient voir leur prérogative en matière de production de logements sociaux généralisée et systématisée dans toutes les communes carencées.

Préconisation 13

Accélérer la mise en œuvre de la loi SRU en encourageant une application plus systématique des arrêtés de carence par les préfets et en exigeant une justification détaillée lorsqu'une commune, pourtant concernée, ne fait finalement pas l'objet d'un tel arrêté.

Face au développement d'une forme de désertification de certains territoires et de « ghettoïsation » de certains quartiers, le rééquilibrage du développement territorial est un impératif. Il s'agit notamment de promouvoir la solidarité et la complémentarité entre métropoles/villes moyennes et petites.

S'agissant des milieux urbains, dans le cadre de la politique de la ville, il existe différents outils comme les « opérations de revitalisation du territoire » et les « opérations programmées d'amélioration de l'habitat » (OPAH) qui visent à résorber les îlots dégradés. Dans le même objectif, les dispositifs « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain » sont notamment destinée à lutter contre la désertification des centres-villes et des centres-bourgs. Tous ces dispositifs doivent être largement mis en œuvre.

Lancé initialement en 2004, le Programme National de Renouvellement Urbain (PNRU) a été revu en 2014 (Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain - NPNRU) et doté de 12 Mds€. Il visait la transformation de plus de 450 quartiers prioritaires de la politique de la ville, où vivent 3 millions de personnes, en

intervenant fortement sur l'habitat et les équipements publics pour favoriser la mixité dans ces territoires. Il avait pour objectifs de :

- *Augmenter la diversité de l'habitat ;*
- *Adapter la densité du quartier à son environnement et aux fonctions urbaines visées ;*
- *Favoriser la mixité fonctionnelle et consolider le potentiel de développement économique ;*
- *Renforcer l'ouverture du quartier et la mobilité des habitants ;*
- *Viser l'efficacité énergétique et contribuer à la transition écologique des quartiers ;*
- *Réaliser des aménagements urbains et des programmes immobiliers de qualité prenant en compte les usages, les enjeux de gestion et de sureté et anticipant les évolutions et mutations futures.*

Un rapport de 2024 coordonné par la direction générale des collectivités locales (DGCL) évalue le PNRU[170]. Il estime qu'entre 2004 et 2022, le PNRU a représenté 48,4 Mds€ d'investissements dont 11,2 Mds€ de l'ANRU, principalement d'Action Logement en prêts et subventions, 22,9 Mds des bailleurs, 9,3 Mds des villes et EPCI, 2 Mds des Régions et 1,5 Mds des Départements, au bénéfice de 546 quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les 2/3 de ce montant ont porté sur l'habitat en tant que tel, dont 3,4 Mds€ pour les démolitions (175.000 logements démolis, dont 164.400 logements sociaux, des « grands ensembles » pour la majorité d'entre eux") et 19,4 Mds€ pour la reconstitution de l'offre" (220 000 logements produits, dont "142 000 logements sociaux pour l'essentiel en construction neuve" et 81 000 logements autres réalisés "au titre de la diversification dans les quartiers"). En dehors de l'habitat, le PNRU a financé des opérations d'aménagement pour environ 7 Mds€ et de construction ou de rénovation d'équipements publics pour environ 5 Mds.

Sur les résultats obtenus, le rapport établit quatre grands constats qui font l'objet de débats même si pour les deux premiers des résultats concrets sont incontestables. Le PNRU aurait contribué à :

- *Constituer un parc de logements plus diversifié et plus attractif ;*
- *Transformer profondément l'espace urbain ;*
- *Favoriser la mixité sociale dans les quartiers politique de la ville ;*
- *Améliorer l'image de ces quartiers.*

[170] Rapport partenarial sur l'impact du PNRU, juin 2024

Notons que le terme « *contribué à* » ne signifie pas que les objectifs ont été atteints, la question étant de savoir dans quelle proportion ils l'ont été ce qui s'avère particulièrement difficile à établir pour les deux derniers constats.

Le groupe de travail « Quartiers urbains populaires parlons solutions » du CESE, a défini différents objectifs et actions à mettre en œuvre en faveur du logement en QPV[171], parmi lesquels :

- Mettre fin, sauf exception dûment motivée, à la destruction des logements sociaux et donner la préférence à la réhabilitation ;
- Appliquer strictement la loi SRU, en particulier dans les secteurs urbanisés carencés ;
- Rétablir la mixité sociale au sein des QPV par l'octroi de logements sociaux reconstruits à des ménages autres que ceux en grande difficulté. La réussite de la mixité sociale suppose une plus grande attention dans l'attribution des logements aux familles les plus modestes sur le reste du territoire au-delà des QPV ;
- Favoriser la diversification du parc de logements en QPV en promouvant, à côté du logement social, l'accession sociale à la propriété ;
- Produire des logements sociaux accessibles aux jeunes notamment en zones tendues ;
- Agir globalement sur l'habitat : désenclaver, en agissant notamment sur les mobilités, les QPV ; améliorer l'accès aux services publics (mixité scolaire et sociale, requalification urbaine, projets sportifs, etc.).

Pour le CESE, il convient donc de mener à son terme l'actuel NPNRU en intégrant dans les projets immobiliers à réaliser dans ce cadre des dimensions qui n'étaient pas ou insuffisamment présentes dans les objectifs initiaux de 2004 : confort d'été, qualité des aménagements intérieurs et extérieurs, notamment renaturation.

Préconisation 14

Assurer l'achèvement rapide de l'actuel PNRU dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et la reconstitution de tous les logements sociaux détruits, de préférence hors site en garantissant le versement par l'État des sommes prévues et budgétées et définir rapidement le cadre d'un nouveau programme (modes de financement équilibrés, quartiers retenus, etc.) en mettant l'accent sur le confort d'été, la qualité des aménagements intérieurs et extérieurs, la renaturation, ainsi que sur la réalisation d'opération d'accession sociale contribuant à la mixité.

[171] Voir contribution annexée au présent avis

VI - FAVORISER LA QUALITE DE L'HABITAT ET REPONDRE AUX DEFIS ENVIRONNEMENTAUX, CLIMATIQUES ET SOCIAUX

Pour l'Ordre des architectes, il faut « *Passer d'une politique du logement à une politique de l'habitat, en relevant notamment les critères de qualité minimale des habitations et en créant un ministère d'État chargé de l'Habitat, du Cadre de vie et de l'Aménagement du territoire* »[172] . Le logement, dans un contexte de raréfaction d'accès au foncier et d'une nécessaire limitation de l'artificialisation des sols, couplés à la croissance démographique et aux impacts du changement climatique, ne peut plus se penser seul. Réfléchir aux espaces extérieurs dans lesquels s'intègrent les logements privés ouvre les possibles d'un logement confortable et adapté aux besoins, tout en limitant l'espace consommé.

Cela suppose la promotion sur le long terme d'une vision de l'aménagement partagée entre l'État, les Régions, les villes et les villages en misant sur les complémentarités entre territoires, en associant les habitants et en traitant transversalement, loin des approches cloisonnées, les problématiques liées entre elles du logement, de l'aménagement, de la construction, des mobilités et du développement durable.

Cette approche doit s'appuyer sur une réglementation et des incitations financières notamment en faveur des normes de qualité les plus élevées et d'exigences environnementales fortes. Elle a pour ambition de produire du logement abordable de qualité, défini selon l'Ordre des architectes (pour l'existant comme pour le neuf) comme « *un logement entretenu, où il fait bon vivre, où la qualité de l'air est saine, un logement dans lequel on se sent bien en hiver comme en été, où les factures des sources d'énergie sont cohérentes par rapport à sa consommation* ».

Compte tenu des évolutions sociologiques (taille des familles), la capacité de mutation des logements est une caractéristique essentielle de leur qualité. Cela suppose de produire des logements facilement transformables par l'ajout ou le déplacement de cloisons.

La densification des espaces et des logements sur un territoire offre une solution non négligeable pour limiter l'artificialisation des sols, mais elle ne peut se faire au détriment du confort et de l'accès à un logement décent pour tous. Les constructions neuves et les réhabilitations doivent intégrer certains critères de qualité, qui pour certains sont directement liés aux évolutions des modes de vie et aux attentes des

[172] L'architecture comme solution | Ordre des architectes

citoyens : hauteur sous plafond, surfaces vitrées, espaces partagés (lingerie, local à vélo, local de réparation, coworking, etc.), espaces extérieurs (balcons, terrasses, loggias, jardins, espaces verts), pour certains mutualisables (jardins partagés, toitures terrasses, grandes terrasses).

Ces aménagements peuvent être inscrits au PLU ou au PLUI et aux programmes de production de logements sociaux, bien souvent plus novateurs que le secteur privé.

Il s'agit ainsi de concevoir et de produire des logements et des habitats en phase avec les enjeux climatiques, en faveur de la renaturation des sols et de la lutte contre l'artificialisation et en lien avec la société. Pour l'Ordre des architectes, il s'agit d'imaginer d'autres formes urbaines et architecturales pour les rendre désirables : maisons individuelles groupées, maisons superposées, petits immeubles collectifs, logements en lien direct avec des espaces extérieurs, habitats accueillants pour tous, avec un accès facile aux services, aux équipements et aux commerces.

Insérer le logement dans un environnement agréable, qui atténue les effets du réchauffement climatique, nécessite de repenser la place de la nature en ville auquel le CESE a consacré un avis[173] et à sa proximité. Pour l'Ordre des architectes, cela nécessite le lancement d'un « *plan national de végétalisation* » destiné à :

- Créer des « oasis » en milieu urbain à moins de 10 minutes, pour tous : végétaliser les espaces extérieurs, les équipements publics et privés (cours des copropriétés) ;
- Préserver les forêts existantes et replanter massivement des espèces adaptées, sources de biodiversité, dans tous les territoires ;
- Imposer dans le PLU et les SCOT la présence d'un coefficient de biotope par surface (CBS)[174] ;
- Compléter le volet paysager du permis de construire[175] par un plan de plantations.

Préconisation 15

Réduire le stress en milieu urbain grâce à l'ultra-proximité des espaces verts en assurant un accès facilité aux espaces verts et végétalisés pour tous, en se basant sur l'approche 3/30/300 (voir au moins 3 arbres de son logement ; vivre dans un quartier disposant d'au moins 30% de surface arborée et à moins de 300 mètres d'un espace vert).

[173] *La nature en ville : comment accélérer la dynamique ?* juillet 2018
[174] Le coefficient de biotope par surface définit la part de surface éco-aménagée (végétalisée ou favorable à l'écosystème) sur la surface totale d'une parcelle considérée par un projet de construction (neuve ou rénovation).
[175] Depuis la loi du 8 janvier 1993 les permis de construire doivent comprendre un volet paysager dont l'objectif est d'amener à mieux prendre en compte les enjeux paysagers aux différentes phases du processus, que ce soit au niveau de la conception, de l'instruction administrative ou de la prise de décision

Selon l'ADEME, l'air est généralement deux à trois degrés plus chaud en ville qu'à la campagne, avec des écarts pouvant atteindre dix degrés. C'est un phénomène communément appelé îlot de chaleur urbain. Il s'explique par des activités humaines nombreuses et concentrées, et l'utilisation de matériaux et revêtements qui absorbent la chaleur le jour et la rejettent durant la nuit. Lors des périodes chaudes, voire des canicules, la ville « surchauffe » ce qui nuit fortement au bien-être et à la santé des habitants. Cela impacte également des secteurs économiques tels que le tourisme ou la construction. En cas de canicule, des différences de surmortalité entre Paris et les zones rurales peuvent être constatées. Cette surchauffe qui a des conséquences dramatiques en termes de santé publique, est amenée à devenir la norme des mois d'été dans quelques années.

Le rapport « Paris 50°C » d'avril 2023[176] traite de la vulnérabilité et de l'adaptation de la capitale à des « méga-canicules » fortement probables à court terme. À ce titre, il recommande que les solutions fondées sur la nature (végétalisation en pleine terre, création d'îlots de fraîcheur, maintien des trames écologiques) deviennent des leviers prioritaires de l'aménagement urbain. Il souligne que « *les arbres sont une réponse incontournable en matière d'adaptation de la ville. Ils contribuent à créer des îlots de fraîcheur essentiels en périodes de fortes chaleurs, grâce à la combinaison de l'ombre et de l'évapotranspiration fournies par la végétation qui permet de diminuer la température de manière importante (…) La végétalisation offre également une diversité de services écosystémiques : amélioration du climat urbain, de la gestion des eaux pluviales, captation du CO2, protection contre la pollution de l'air, bien-être et santé...* »

Ce même rapport préconise de planifier dans les documents d'urbanisme l'aménagement urbain en y intégrant la thématique Énergie-Climat afin de fixer aux aménageurs et constructeurs des objectifs dans ces deux domaines : « *performance énergétique et thermique des bâtiments, production d'énergies renouvelables, proportion de végétalisation du bâti neuf ou existant (…) : murs et toitures végétalisés, surfaces sur dalle ou en pleine terre* » précise le rapport.

La végétalisation des façades n'est pas la seule solution pour lutter contre les vagues de chaleur en milieu urbain. Les dispositifs à mettre en place doivent être multiples et complémentaires. La présence d'espaces verts et ombragés ainsi que l'accès à des espaces d'eau, notamment grâce à la préservation des trames vertes et bleues, renforcent la résilience et la viabilité des espaces urbains en cas de forte chaleur.

La végétalisation des espaces à proximité des logements constitue une solution fondée sur la nature pour améliorer la vie dans les espaces denses. Ces dispositifs

[176] Elaboré par une mission d'information et d'évaluation composée de 15 élus de Paris issus de tous les groupes politiques

permettent également la préservation de la biodiversité, en reconstituant des habitats et des continuités écologiques pour les espèces végétales et animales.

A cet égard, la Région Île-de-France a rappelé que les sols de pleine terre et les trames brunes apportent des bienfaits en termes de biodiversité bien supérieurs à ceux de la végétalisation de surface, en reconstituant des habitats et des continuités écologiques pour les espèces végétales et animales.

Ces constats rejoignent les travaux du CESER Île-de-France[177], qui affirme que la renaturation ne peut être efficace que si trois conditions sont remplies :

- Une densité végétale minimale (en pleine terre de préférence) est nécessaire pour créer des milieux accueillants pour la biodiversité. L'Institut Paris Région préconise ainsi l'objectif de 45 à 50 % d'espaces de nature dans un territoire pour maintenir la biodiversité - bien que cet objectif paraisse difficile à atteindre dans territoires déjà très denses ;
- Des trames vertes, bleues et brunes doivent être articulées pour assurer une continuité écologique globale ;
- La réalisation d'un diagnostic écologique initial, même pour les petits projets, essentiel pour adapter l'aménagement aux spécificités locales plutôt que de faire « table rase ».

Ce rapport souligne également que la sanctuarisation des sols non artificialisés, la requalification des friches en espaces naturels et la mobilisation du « petit patrimoine naturel » urbain (cours d'immeubles, parkings, pelouses d'entreprises) sont des mesures à prioriser.

Dans ce sens, la fixation d'un coefficient de biotope par surface (CBS) minimal dans les projets de construction et de rénovation permettrait d'augmenter la présence de la nature dans les milieux artificialisés. La loi ALUR de 2014 propose d'exiger une valeur minimale de CBS dans les documents d'urbanisme (PLU et PLUi) afin de garantir un seuil minimal de surfaces écologiques sur chaque parcelle, mais ne l'impose pas.

Concrètement, le CBS attribue un poids spécifique à différents aménagements selon leur contribution à la perméabilité des sols et à la biodiversité : végétation en pleine terre et sols en pleine terre, toitures végétalisées, murs végétalisés, plans d'eau naturels, revêtements perméables, etc. Un seuil minimal de biodiversité par parcelle peut être atteint, en laissant le choix de la combinaison des aménagements pour atteindre ce seuil, et constitue ainsi un levier opérationnel pour restaurer les continuités écologiques, favoriser la gestion durable des eaux pluviales et renforcer un cadre de vie de qualité.

[177] *Comment concilier l'objectif du zéro artificialisation nette (ZAN) avec les objectifs de production de logements du SDRIF ?* Phase 2 : préconisations », Ceser Île-de-France, 2023

Préconisation 16

Repenser la nature comme un facteur d'habitabilité des milieux denses, notamment face aux impacts du changement climatique :

- Encourager une végétalisation des toitures et façades, respectueuse des enjeux écologiques (choix des essences, gestion différenciée) et ajuster les normes de protection du patrimoine bâti et paysager afin de viser un rééquilibrage entre les enjeux de conservation historique et d'habitabilité ;

- Sanctuariser à travers les documents d'urbanisme des règles pour la préservation de la biodiversité et le maintien des continuités écologiques (végétalisation autour des logements, définition de zones dédiées à la création d'espaces verts, fixation d'un coefficient de biotope minimal pour chaque parcelle…). Appuyer dans ce sens la mise en place d'Orientations d'aménagement et de programmation (OAP) thématiques « nature en ville et continuités écologiques » et « Eau dans la ville ».

Les logements doivent désormais répondre à de nouvelles contraintes, jusqu'à présent insuffisamment prises en compte. Si la lutte contre les passoires thermiques hivernales est aujourd'hui bien identifiée, la problématique des bouilloires thermiques estivales – ces logements qui deviennent inhabitables en été – reste trop souvent négligée, en particulier dans le parc social et les logements précaires. Or, les vagues de chaleur longues et intenses sont de plus en plus fréquentes. Elles touchent en priorité les publics les plus vulnérables.

Le confort thermique d'été, c'est-à-dire la capacité à maintenir une température intérieure supportable sans recourir à la climatisation, constitue désormais un enjeu sanitaire, social et écologique majeur. Certaines rénovations thermiques destinées à améliorer l'isolation contre le froid hivernal ont d'ailleurs eu pour effet non anticipé la mal-adaptation des logements en renforçant leur inertie thermique et en empêchant l'évacuation de la chaleur en été.

En l'état actuel, l'indicateur "confort d'été" du DPE (Diagnostic de Performance Énergétique) ne constitue d'après la Fondation pour le logement des défavorisés[178] qu'une estimation, accompagnée de quelques recommandations non contraignantes. Il ne permet donc pas d'inciter efficacement à la réalisation de travaux ciblés sur ce sujet. La Fondation estime ainsi qu'une obligation d'affichage de cet indicateur sur les annonces immobilières, ainsi que son intégration au calendrier des obligations de rénovation pour les bailleurs, permettrait de mieux protéger les locataires et de massifier la prise en compte du confort estival dans les rénovations.

178 Fondation Abbé Pierre, "Logements-bouilloires : l'État reste de glace", 2024

Par ailleurs, si le dispositif MaPrimeRénov prévoit une section dédiée au « confort d'été », son champ d'intervention reste pour l'instant limité à certains équipements spécifiques, tels que les protections solaires pour les fenêtres et les brasseurs d'air fixes. D'autres leviers d'adaptation, comme l'installation de revêtements réfléchissants, la végétalisation des toitures et des cours, ou la transformation des logements favorisant la ventilation naturelle, ne sont à ce jour pas couverts par le dispositif. Dans ce contexte, une revalorisation et une extension du périmètre des aides auraient été nécessaires, d'autant que le nombre de demandes déposées par les ménages a fortement augmenté. La suspension partielle du dispositif à partir du 1er juillet 2025 soulève des incertitudes quant à la capacité à maintenir une dynamique suffisante en matière de rénovation, autant pour le confort thermique d'hiver que d'été. Elle soulève également des craintes quant à la préservation du budget alloué en 2025 à MaPrimeRénov. Le CESE souhaite sa pérennisation tout en renforçant les contrôles contre la fraude.

Dans le champ du logement social, selon la Fondation pour le logement des défavorisés, cette problématique des bouilloires thermiques ne fait pas partie des obligations et est insuffisamment traitée lors des rénovations. Des contraintes réglementaires et patrimoniales peuvent constituer elles aussi des obstacles pour appliquer certaines mesures d'adaptation pourtant efficaces : installation de protections solaires tels que les volets, application de couleurs claires en façade et en toiture, végétalisation des toitures et des murs … .

A cela s'ajoute les résultats encore loin des objectifs en matière de rénovation énergétique des logements dans notre pays. Alors que la nouvelle Stratégie nationale bas-carbone fixe un objectif à 2030 de 600 000 rénovations performantes par an, en 2023 seules 70.000 opérations ont été financées dans le parc privé et on en compte 85.000 en 2024. Les prévisions ne sont guère optimistes, l'État ne prévoyant pas d'en financer davantage en 2025.

Les travaux du CNR logement soulignent la nécessité de réduire le reste à charge des travaux à un niveau supportable.

Dans une perspective d'adaptation aux fortes chaleurs, les combles sanitaires constituent un autre levier d'adaptation. Elles peuvent être envisagées comme des espaces stratégiques à « abandonner » ou à désinvestir partiellement. Plutôt que de chercher à rendre ces volumes habitables ou chauffés, on peut les maintenir comme zones tampons non occupées, contribuant ainsi à la régulation thermique du bâtiment, en créant une couche d'air protectrice entre les espaces de vie et la toiture exposée aux fortes chaleurs. Ce choix architectural, qui consiste à concentrer l'isolation et les efforts de confort thermique sur les parties réellement habitées du bâtiment, permet de repenser les usages de certains volumes construits en fonction

de leur pertinence climatique, en adaptant le bâti existant sans recourir systématiquement à des interventions lourdes ou coûteuses.

Préconisation 17

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.

Au-delà de l'inconfort thermique des logements, dont les effets se font déjà sentir de manière récurrente, de nombreux autres défis climatiques concernent l'habitat : inondations, recul du trait de côte en zone littorale avec des risques de submersion marine, retrait-gonflement des argiles (RGA) qui menace 10 millions de maisons, tempêtes comme le récent cyclone Chido à Mayotte.

Or, l'effort public pour le logement, réduit de 2,2 % du PIB en 2010 à 1,5 % en 2023, peine déjà à répondre aux défis actuels de tous ordres, en termes quantitatifs et qualitatifs.

Pour l'Ordre des architectes, les mesures à mettre en œuvre doivent s'inscrire dans une vision planificatrice au plus près des territoires :

- Prendre en compte la thématique du risque dans les études territoriales, en sensibilisant et en associant les habitants aux choix d'aménagement ;
- Mener dans toutes les communes un audit stratégique permettant de réaliser un « diagnostic de vulnérabilité » et de proposer des solutions en matière d'adaptation ;
- Anticiper la délocalisation des habitations situées dans les territoires soumis à des risques majeurs (érosions côtières, inondations, coulées de boues, incendies, etc.) ;
- Cartographier, sensibiliser, informer. Arrêter l'urbanisation dans les zones à risques.

Les travaux du CNR logement soulignent pour leur part la nécessité d'accélérer la formation de tous les acteurs pour une mobilisation générale au service de la transition écologique du logement et plus largement de la ville. Cette mobilisation repose en partie sur une programmation pluriannuelle de la rénovation des logements et de l'aménagement durable.

Actuellement, la plupart des dispositifs face aux canicules reposent sur l'ouverture temporaire de centres publics climatisés (bibliothèques, gymnases, centres sociaux), qui ne constituent pas des habitats autonomes d'urgence. Les habitats d'urgence existent mais sont actuellement conçus pour les inondations ou les tremblements de terre, ne prenant que rarement en compte les besoins spécifiques liés à la chaleur. Des projets innovants émergent dans les pays marqués par les vagues de chaleur

intenses : au Canada et aux États-Unis, des « cooling shelters »[179] mobiles existent, mais restent davantage des espaces d'accueil que des logements. En Australie, les politiques de résilience climatique favorisent l'intégration d'équipements adaptés à la chaleur dans les logements sociaux.

Partageant ces analyses, le CESE considère qu'il convient d'identifier et d'anticiper les risques liés au changement climatique pesant sur l'habitat. Il s'agit ainsi d'être à même de mieux gérer les futures crises lors de phénomènes extrêmes et de prendre d'ores et déjà les mesures qui s'imposent en particulier en termes d'urbanisme pour en prévenir et en atténuer les impacts. Ces travaux doivent être menés au niveau territorial le plus pertinent au regard de la nature et de la gravité des risques encourus.

Préconisation 18

Créer une mission « habitat /catastrophes » pour mettre en place des plans territoriaux visant à anticiper et à prévenir les conséquences sur l'habitat du changement climatique et des phénomènes extrêmes.

Dans le cadre d'opérations de construction ou de rénovation de futurs logements collectifs bénéficiant de financements publics, il convient de s'assurer tout particulièrement que ces réalisations seront conformes aux attentes et aux besoins de celles et ceux qui y vivront, tant s'agissant des enjeux climatiques que des aspects sociaux, par exemple en termes d'accessibilité et d'adaptation au vieillissement. Ces éléments sont globalement toujours les mêmes. C'est pourquoi, il apparaît souhaitable qu'ils fassent l'objet de l'élaboration de cahiers des charges susceptibles d'être modifiés à la marge selon les spécificités liées par exemple à l'architecture locale. Le respect des clauses contenues dans ces cahiers des charges pourrait conditionner le versement effectif des aides publiques attendues.

Par ailleurs, la réalisation de projets immobiliers d'envergure donne fréquemment lieu au recours à de la sous-traitance en cascade de la part des prestataires en charge des travaux. Cette situation conduit à diluer les responsabilités et à faire perdre aux maîtres d'ouvrage concernés le contrôle qu'ils doivent pouvoir exercer sur la qualité des travaux réalisés avec un risque significatif de malfaçons. Une réflexion devrait être conduite avec les représentants des entreprises, des salariés et du ministère du travail sur l'information à apporter aux parties prenantes dans le cadre du recours à la sous-traitance.

Préconisation 19

- Veiller à la qualité des logements et à leur adaptation aux besoins de leurs futurs occupants :

Conditionner les financements publics pour les projets de construction au respect de cahiers des charges de référence garantissant l'adaptation aux changements environnementaux et sociaux en cours ;

[179] Abris de refroidissement ou abris climatiques

- Limiter la sous-traitance au rang N-2 pour réduire les risques de malfaçons.

Selon Carbone 4[180], le secteur du bâtiment, tertiaire et secondaire, représente en 2023 29% des émissions nationales de gaz à effet de serre, soit le deuxième poste d'émission juste après les transports. Si 77% des émissions sont liées à l'exploitation des bâtiments (dont 60% pour le résidentiel), 16% résultent des émissions des produits de construction et des équipements (dont 80% pour la construction neuve et 20% pour la rénovation). 6% proviennent de l'artificialisation des sols. Selon l'Ordre des architectes, le secteur de la construction est responsable chaque année de 66% des déchets produits en France, et 1,5 Mds d'euros de matériels neufs sont par ailleurs jetés chaque année.

Selon le Secrétariat général à la planification écologique[181], le seul secteur du logement représente 11 % de nos émissions de gaz à effet de serre (GES). La construction et la rénovation de logements génèrent chaque année 43 millions de tonnes de matériaux, produit des déchets et artificialise les sols.

La décarbonation du secteur de la construction/réhabilitation des logements repose, au moins en partie, sur l'emploi de matériaux écologiques (biosourcés, géosourcés, renouvelables, écolabellisés) ou encore issus de l'économie circulaire (filière du réemploi et de la réutilisation des matériaux, notamment pour les réhabilitations et reconstructions). Ces matériaux, moins énergivores et polluants, peuvent également constituer des débouchés pour des filières locales au service du développement des territoires. Les constructions en terre crue et paille, en bois et la filière du chanvre présentent des alternatives possibles. L'Ordre des architectes soutient ainsi le développement de ces filières (faire « *l'architecture des 100 km* »). Pour engager activement la décarbonation du secteur du logement et la construction/réhabilitation durable, il propose de[182] :

- *Moduler le taux de TVA des matériaux en fonction de leur indice carbone ;*
- *Cartographier les ressources territoriales de matériaux et le réseau de professionnels formés ;*
- *Rapprocher les acteurs des filières de l'agriculture et de la construction ;*
- *Encourager une agro-industrie locale ;*
- *Assurer, via un label ou une certification, la traçabilité et la qualité des matériaux issus de la déconstruction ;*

[180] Les émissions du bâtiment sont en baisse !
[181] Mieux se loger avec la planification écologique | info.gouv.fr
[182] L'architecture comme solution | Ordre des architectes

- *Mettre en œuvre d'ici 2024 le « CO2–score » (équivalent du Nutriscore pour les aliments) inscrit dans la loi Climat ;*
- *Rendre obligatoire le « diagnostic ressources » lors des opérations de rénovation ;*
- *Aider et inciter au développement des espaces de stockage et plateformes locales des produits issus du réemploi dans tous les territoires ;*
- *Privilégier l'écoconception pour faciliter le réemploi futur des matériaux et équipements en anticipant la fin de vie du bâtiment ;*
- *Accorder des aides publiques pour prendre en charge les éventuels surcoûts liés à ces techniques pendant la période de « démarrage » ;*
- *Conditionner tout dispositif fiscal ou aide publique à des critères de qualité et d'écologie.*

Si certaines techniques innovantes sont déjà opérationnelles, d'autres font encore l'objet de recherches appliquées. Certaines d'entre elles ne peuvent pas encore être utilisées faute d'avoir reçu les homologations nécessaires. Le Centre scientifique et technique du Bâtiment (CSTB) produit des Appréciations Techniques d'Expérimentation (ATEx)[183] qui peuvent donner lieu à de nouvelles normes/DTU[184] via le Bureau de Normalisation des Techniques et Équipements de la Construction du bâtiment (BNTEC) ou d'autres organismes, une fois qu'elles ont été jugées suffisamment matures. Les études techniques quant à sécurité liée à l'emploi de ces matériaux sont longues, de manière justifiée, mais une attention accrue doit être portée à l'homologation de certaines techniques plus durables. Parallèlement, la filière du réemploi peine à voir le jour en France car elle nécessite des études préalables coûteuses et manque encore d'outils, notamment de centralisation de l'offre et de la demande. Le CESE considère que les enjeux climatiques et environnementaux revêtent une acuité et une urgence qui exigent que toutes les solutions permettant de faire face à la situation actuelle et aux défis croissants, puissent être mises en œuvre le plus rapidement possible.

Préconisation 20

Développer les filières du réemploi et celles utilisant des techniques et des matériaux de construction respectueux de l'environnement, ainsi que les techniques traditionnelles et vernaculaires (construction en terre, en paille, en pierre massive), en facilitant et en accélérant leur normalisation.

[183] L'ATEx est une démarche volontaire qui consiste en une évaluation technique formulée par un groupe d'experts sur toute technique innovante de construction et des concepts architecturaux originaux.
[184] Document Technique Unifié, sorte de cahier des charges qui définit les normes françaises concernant les travaux du bâtiment, normes d'exécution et de mises en œuvre dans « les règles de l'art ».

Globalement, le nombre de ménages en France augmente mais leur taille diminue. Les projections relatives à l'évolution de la population, et notamment du nombre de ménages, sont fondamentales dans l'anticipation des besoins futurs en logement.

Selon le Service des données et études statistiques (SDES) et l'INSEE, le nombre de ménages augmenterait de 3,5 millions entre 2020 et 2050. « *Alors que sur la période 2008-2018, le nombre de ménages augmentait surtout du fait de la croissance de la population, l'évolution des modes de cohabitation deviendrait le principal facteur de la hausse du nombre de ménages entre 2018 et 2050* » précise également l'INSEE. La catégorie qui connaît la plus forte progression est celle qui correspond aux ménages composés d'une seule personne. Le nombre de ménages de plusieurs personnes (adultes ou enfants) à l'horizon 2050 connaît une hausse beaucoup plus contenue. La progression du nombre de ménages de deux personnes est compensée de manière très large par le recul des ménages de taille plus importante. Cette baisse de la taille des ménages peut s'expliquer par différentes évolutions, notamment en termes de modes de vie. La fin de la cohabitation intergénérationnelle, la fragilisation des unions entraînant l'augmentation de la monoparentalité, la baisse de la natalité, la décohabitation des enfants devenus adultes et leur départ du foyer.

Par ailleurs, la population continue de vieillir et l'allongement de l'espérance de vie augmente le nombre de foyers composés d'une veuve ou d'un veuf.

Ces évolutions sociologiques appellent des solutions nouvelles en termes de logement et plus largement d'habitat en particulier en termes d'adaptabilité et d'évolutivité.

Pour le CEREMA, « *Un logement évolutif est un logement qui s'adapte aux besoins de ses occupants. Ces adaptations peuvent prendre plusieurs formes : on parle de flexibilité lorsque les aménagements portent sur l'agencement, les dimensions ou les fonctions des pièces à volume du logement constant et d'élasticité lorsque la surface du logement subit une modification par addition ou soustraction d'espaces. Le logement sera considéré comme adaptable lorsque les modifications concerneront un besoin spécifique induit par un handicap, une perte ou une limitation de capacité physique ou intellectuelle* ».

Les évolutions de l'habitat reflètent donc celle des différentes structures familiales, avec des étapes qui ne nécessitent pas les mêmes aménagements : vivre seul[e] puis en couple, vivre avec des enfants en couple ou seul[e], effectuer une ou plusieurs recompositions familiales ou rester une famille monoparentale. Les possibilités sont nombreuses. Ces étapes de la vie prennent différentes formes et influent de manière conséquente le parcours résidentiel tel qu'il a été vécu lorsque

les étapes de la vie étaient davantage linéaires. Les logements doivent donc désormais disposer d'une certaine flexibilité, à l'image de celles et ceux qui vont les habiter.

De nombreux projets et démarches visent à proposer des solutions originales. C'est par exemple le cas de MonSenior, labellisée « entreprise solidaire d'utilité sociale » (ESUS), qui propose une solution inclusive et de proximité pour les seniors et les personnes en situation de handicap, en particulier dans les territoires ruraux ou péri-urbains, complémentaire et intermédiaire entre le maintien à domicile et l'EHPAD, grâce à des services de coordination sociale pour soutenir les accueillants familiaux, les bénéficiaires et leurs familles dans l'organisation de séjours.

Le CESE estime que la prise en compte des changements sociaux démographiques en cours et à venir est indispensable pour répondre aux besoins qualitatifs des différents types de population en termes de logements. Il s'agit donc dès à présent d'adapter en conséquence les logements à produire à court terme mais aussi de veiller à leur future adaptabilité en étant conscient que les contraintes environnementales, foncières et financières impliqueront nécessairement des changements profonds dans les modes de vie et d'habitat. Ainsi, des espaces partagés et des réorganisations au sein des logements collectifs deviendront indispensables. C'est un thème auquel le ministère en charge du Logement doit accorder une attention particulière pour favoriser l'anticipation et l'accompagnement des actions à mettre en œuvre.

Préconisation 21

Initier un programme piloté par le ministère du Logement répondant à l'ambition de créer des nouvelles pratiques d'habitat et favoriser l'évolutivité des logements afin de prendre en compte l'évolution des tailles des familles et des modes de vie :
- En favorisant la production de logements à nombre limité de pièces (F1, F2, F3) sans pour autant poursuivre la réduction de leurs surfaces et restaurer des espaces comme les rangements, celliers, séchoirs ;
- En intégrant dans les financements de logements sociaux la réalisation d'espaces partagés (chambre d'accueil, buanderie, salle commune).

Les zones pavillonnaires situées en milieu périurbain, voire dans certains quartiers de grandes villes, peuvent offrir des possibilités de création de nouveaux logements tout en en respectant les objectifs de non-artificialisation des sols grâce à leur « densification douce ». Elle consiste à reconfigurer, diviser, agrandir, surélever ou rénover un bâti existant. Bien que ces opérations sont censées s'effectuer sans emprise nouvelle sur les espaces naturels désignés comme tels dans les documents d'urbanisme, en particulier les PLU, elles peuvent provoquer une consommation surfacique brute sur les jardins, lesquels, rappelons-le, sont considérés comme des sols « artificialisés » au regard des nomenclatures usuelles (Terruti, Corine and

Cover) mais peuvent être considérés comme « non artificialisés » au regard de la nomenclature ZAN de 2023 dès lors que leur surface dépasse 2500 m2.

Les utilisations peuvent en être multiples : adaptation des logements aux besoins de leurs propriétaires, construction de logements locatifs. In fine, cette densification peut contribuer à améliorer la cohésion sociale tout en maîtrisant l'étalement urbain et notamment la création de nouveaux lotissements. Il s'agit de « faire la ville sur la ville ».

Il convient pour cela de simplifier les démarches administratives et d'ajuster les PLU. De telles initiatives se développent, en zone péri-urbaine qu'il convient de soutenir[185].

Des mesures incitatives, comme l'octroi de primes aux propriétaires engagés dans des opérations collectives de densification pavillonnaire, pourraient être instituées pour accélérer ce processus.

Préconisation 22

Définir des « zones de densification pavillonnaire » ouvrant droit à l'octroi d'une prime lorsque la production nouvelle accroit de façon significative mais sans emprise nouvelle sur les surfaces végétalisées adjacentes, la surface de logements à prix abordables, dans le cadre de projets collectifs et dans le respect des documents d'urbanisme.

[185] La densification douce des zones pavillonnaires, un objectif pas si simple

Déclarations des groupes

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

« Quand le bâtiment va tout va », vous connaissez cette formule datant du 19e siècle: malheureusement elle reste cruellement d'actualité en 2025.

Depuis des décennies, la production de logements ne répond plus aux besoins sociaux et territoriaux. Cette crise s'est récemment aggravée : la chute de la construction neuve, la montée des loyers, l'explosion du mal-logement et les tensions foncières mettent en péril le droit fondamental à un logement digne.

C'est une réalité vécue par des millions de nos concitoyens qui dorment dans la rue par manque de logements disponibles, développent des maladies respiratoires à cause de logements indignes, vivent avec 13 degrés en hiver et 48 degrés en été car leur logement est une passoire thermique, vivent en surpopulation dans leur logement car les loyers sont trop élevés.

Il est urgent de refonder une politique de l'habitat.

Notre groupe insiste sur l'urgence de relancer la politique de construction de logements. Produire plus de logements, est essentiel pour faire face à la pénurie et réduire le mal-logement. Cette relance est non seulement une réponse sociale mais aussi un levier économique majeur. Le secteur du bâtiment est un puissant moteur d'emplois non délocalisables, d'innovation, et de formation dans les territoires. Une politique de construction durable permettrait de réconcilier écologie, économie et justice sociale.

Notre groupe soutient pleinement cet avis qui constitue une feuille de route ambitieuse, concrète et pragmatique pour relancer une politique du logement qui répondent enfin aux défis qui nous font face. Bravo à la société civile.

Nous espérons grandement que le gouvernement, les députés et les sénateurs seront lire cet avis, s'en saisir et le transformer en lois et en dispositifs.

Enfin nous remercions également la commission d'avoir pris en compte les travaux du groupe Quartiers urbains populaires, pour répondre aux déficits de logements sociaux, de mixité sociale et de rénovation énergétique dans ces territoires. Il est primordial de faire de nos villes et villages des modèles d'inclusion qui permettent d'adapter l'existant plus que de le détruire.

Merci nous voterons ce texte.

Agriculture

La crise du logement est une réalité conjoncturelle et structurelle qui impacte notre cohésion sociale et notre dynamique économique. Nous le percevons très clairement en milieu rural comme l'avis « Se loger dans les territoires pour exercer une activité saisonnière », adopté par notre assemblée le 29 mai 2024, l'avait mis en évidence.

La vitalité sociale, économique et culturelle d'un territoire dépend de son attractivité et donc de sa capacité à offrir des logements dignes et accessibles à sa population.

Comme le souligne l'avis, le logement ne suffit pas, il faut aussi que les conditions d'habitat soient remplies. Il faut des services publics et au public ainsi qu'une accessibilité suffisante aux diverses infrastructures de transport.

Le groupe soutient la proposition de se fonder sur une évaluation des besoins en logement sur l'ensemble du territoire pour bâtir une grande loi d'orientation qui engagera notre pays sur le long terme et nous sommes particulièrement sensibles à l'attention portée à la ruralité avec un plan « habitat-ruralité ».

La préconisation n°4 paraît particulièrement pertinente dans sa proposition de création d'un statut du bailleur privé pour encourager la location. Accessible aux locations de courte durée pour les actifs en mobilité, ce statut rejoint les propositions de l'avis sur le logement des saisonniers et peut constituer un levier déterminant pour assurer l'emploi en milieu rural.

Le groupe est également favorable la préconisation n°5 qui vise à encourager la rénovation du bâti ancien. La profession agricole est toujours préoccupée par la préservation du foncier agricole et souhaite que les investissements soient prioritairement consacrés à la réhabilitation des logements existants en milieu rural mais pour l'instant inadaptés aux exigences climatiques et sociales actuelles. Cette rénovation peut également s'inscrire dans une dynamique de préservation de la culture et du patrimoine.

Enfin, les préconisations visant à répondre aux défis climatiques et environnementaux nous paraissent aller dans le bon sens et devront être intégrées dans la loi d'orientation sur le logement.

Le groupe a voté pour.

Alternatives sociales et écologiques,

350 000 personnes sans domicile, plus de 4 millions mal logées et une multitude de ménages étranglés par des loyers exorbitants et des charges qui explosent. Pour beaucoup, se loger dignement en France est un parcours du combattant, alors que c'est une condition première pour obtenir un emploi, construire des projets et plus largement s'intégrer dans la société.

À cela s'ajoute l'urgence climatique : plus de 5 millions de passoires thermiques en France, occupées par les plus précaires. Des logements qui coûtent cher à leurs habitant·es et à la planète.

Face à cela, l'avis présenté pose un diagnostic lucide et propose des solutions concrètes, combinant urgence sociale, exigence écologique et nécessaire adaptation aux réalités territoriales, pour favoriser la mixité sociale et améliorer les conditions d'habitat pour tous·tes. Oui, il faut reconvertir les bureaux vacants, lutter contre les logements inoccupés et insalubres, étendre l'encadrement des loyers et stopper la spéculation immobilière. Oui, il faut produire davantage de logements, en priorité des logements très sociaux, là où les besoins sont criants. Oui, il faut repenser l'habitat :

végétaliser, améliorer le confort thermique, rapprocher les espaces verts des habitants.

Nous saluons la rigueur et la technicité de cet avis, qui s'adresse directement aux décideurs et qui veille à s'inscrire dans le cadre législatif existant, en particulier la loi Zéro Artificialisation Nette. La préservation des terres agricoles et de la biodiversité est un impératif qui ne peut être sacrifié au nom d'une politique du logement mal pensée.

Soyons clairs : certaines propositions suscitent notre vigilance, voire notre réticence, notamment la préconisation n°4 appelant à la création d'un nouveau statut des bailleurs privés. Mais nous reconnaissons les avancées obtenues au fil des débats pour conditionner strictement l'obtention de ce statut et moduler les avantages fiscaux associés, grâce à l'écoute attentive des rapporteures, que nous remercions.

Cet avis, même s'il pourrait aller plus loin, constitue un pas utile, pragmatique et ambitieux vers un habitat digne, accessible et adapté aux défis sociaux, territoriaux et écologiques. C'est pourquoi, notre groupe a voté Pour. Nous avons remercié les rapporteures et l'équipe administrative pour la qualité de son travail.

Artisanat et professions libérales

Le secteur du logement s'enfonce chaque année un peu plus dans la crise. Tous les indicateurs sont au rouge. L'offre locative, sociale comme privée, n'est plus en mesure de répondre aux besoins et la production de logements collectifs s'est effondrée. Résultat : des millions de Français ne trouvent plus de logement adapté à leur situation familiale et financière, au point que le logement est devenu le 1er sujet de préoccupation de nos concitoyens.

Cette inquiétude est partagée par nombre d'employeurs qui voient des projets d'embauche ou d'apprentissage échouer, faute pour les candidats de pouvoir se loger en adéquation avec leurs besoins. Le logement est ainsi, bien souvent, un frein à la mobilité professionnelle.

Il est urgent de répondre à cette crise, autour d'une action publique intégrant l'ensemble des problématiques et enjeux du secteur. A cet égard, notre Groupe partage la proposition d'une loi d'orientation et d'une programmation s'appuyant sur des feuilles de route territorialisées partant d'un diagnostic précis élaboré au sein de chaque territoire.

Cette stratégie doit couvrir les périmètres du secteur social comme lucratif, de la location comme de l'accession à la propriété, ou encore la dimension qualitative des logements en prenant en compte l'évolution de la configuration des ménages comme de leurs attentes en termes d'habitat.

Afin de redynamiser l'offre de logements, l'avis explore une diversité de leviers.

Nous approuvons la nécessité d'un soutien renforcé à la production de nouveaux logements sociaux, en construction comme en réhabilitation, et en parallèle, d'une relance de l'investissement locatif privé, indispensable pour redynamiser la construction et détendre le marché locatif.

Nous soutenons en particulier la proposition d'un dispositif fiscal incitatif pour les bailleurs privés, en contrepartie d'un engagement de location à un prix raisonnable. Nous sommes en revanche réservés sur un encadrement des loyers généralisé à l'ensemble du territoire, qui pourrait s'avérer un frein pour des bailleurs potentiels, d'autant que les résultats des expérimentations en cours n'ont pas encore été évalués.

Afin de répondre aux souhaits de mobilité résidentielle des ménages, tout en assouplissant le marché de l'offre locative, nous approuvons par ailleurs, les propositions visant à faciliter l'accession sociale à la propriété, en s'appuyant sur des dispositifs qui ont fait leur preuve, tel que le PTZ ou le bail réel solidaire.

Face à la crise du logement, notre groupe considère que le stock de bâtiments existants doit être pleinement exploité. Aussi, nous soutenons les préconisations appelant à transformer les bureaux inoccupés, à renforcer les moyens dédiés à la réhabilitation-reconversion des friches, ou encore à remettre sur le marché des logements vacants.

Parmi ces derniers, nombre d'entre eux ne sont plus aux normes pour la location et, dans ce cadre, l'incitation à la rénovation énergétique est un levier essentiel à mobiliser. Mais encore faudrait-il qu'un cap clair et stable - seul gage d'une dynamique efficace - soit enfin arrêté. Mieux intégrer le confort d'été parmi les travaux éligibles aux aides, est aussi un objectif à atteindre, comme le défend l'avis.

Enfin, nous soutenons les préconisations appelant à prendre résolument en compte les impacts du changement climatique dans l'habitat, en particulier en milieu urbain, notamment en encourageant la végétalisation des toitures et façades ou en accélérant la diffusion de matériaux écologiques innovants.

Le Groupe Artisanat et Professions Libérales a voté en faveur de cet avis.

Associations

L'habitat est bien plus qu'un simple toit sur notre tête. C'est un lieu confortable dans lequel on se sent bien. C'est un foyer que l'on ne cesse d'améliorer au fur et à mesure de nos besoins et de nos moyens. C'est un logement dont la qualité et la dignité conditionne l'accès aux droits fondamentaux : à la santé, à la vie privée et de famille, à l'éducation.

Pourtant, le nombre de personnes mal logées ou sans-abri augmente de manière inquiétante : 350 000 personnes, un chiffre qui a plus que doublé en 10 ans. Pourtant, près de trois millions de ménages sont en attente d'un logement social en 2024, et les plus pauvres n'y ont pas accès le plus souvent. Pourtant, l'Etat français est visé par deux recours en responsabilité par le Collectif des Associations pour le Logement.

Pour y remédier, ce texte propose plusieurs préconisations soutenues par le groupe des Associations : la lutte contre les marchands de sommeil ; le développement de l'offre de logements locatifs privés de qualité et de solutions de logement adaptables, abordables et accessibles pour tous ; l'augmentation significative de la production de logements sociaux ou encore l'élargissement de l'encadrement des loyers dans les grandes villes.

Toutefois, ces propositions restent imparfaites. Le droit au logement opposable est mentionné à plusieurs reprises par cet avis sans être réinterrogé sur le fond. Or, pour que l'habitat relève les défis sociaux et environnementaux, il faut d'abord permettre à chaque individu d'accéder à un logement suffisant et digne, indépendamment de sa situation sociale ou de son origine. Sur cet aspect, le texte aurait dû être plus ambitieux et se fonder sur l'effectivité et l'accès de toutes et tous au droit fondamental qu'est le logement.

De même, en tant que lieu de vie, l'habitat est un lieu de socialisation indispensable et implique un objectif de mixité sociale. Néanmoins, contrairement à ce qui est suggéré dans l'avis, sa réussite ne passe pas seulement par des projets de rénovation urbaine et par la création de nouveaux logements sociaux qui contribuent à la relégation des plus pauvres. Pour notre groupe, la redynamisation des liens sociaux, issue d'une meilleure répartition de logements accessibles sur l'ensemble du territoire, est impérative et favoriserait une mixité sociale choisie et non-imposée, qui deviendrait une norme du vivre-ensemble.

Enfin, le récent épisode caniculaire a rappelé que la seule « écologie punitive » est celle où les pouvoirs publics n'agissent pas. L'adaptation du logement aux exigences climatiques est l'une des priorités absolues et l'accès aux espaces verts et végétalisés à l'ensemble de la population constitue également un impératif pour la qualité de vie et le bien-être de chacun.

Notre groupe, qui a partagé ses voix sur l'avis, remercie les rapporteurs pour la qualité des débats et pour ce texte technique et nécessaire à l'élaboration de l'habitat de demain.

CFDT

L'accès de toutes et tous à un logement digne est un pilier essentiel de la promesse sociale et républicaine, consacré en droit opposable.

Cependant, cette promesse n'est plus tenue, notre pays étant confronté à une crise du logement inédite à la fois par son ampleur mais aussi son accélération.

Il y a urgence à investir massivement dans la construction, la réhabilitation et la rénovation, en prenant en compte les enjeux sociaux, démographiques, économiques et climatiques.

L'avis propose donc un panel de mesures permettant de renouer avec une politique du logement inclusive et intégratrice dans le cadre d'une loi d'orientation et d'une programmation pluriannuelle territoriale.

Il poursuit trois grands objectifs que la CFDT partage : relancer une production ambitieuse de logements, renforcer la mixité sociale, l'adaptabilité des logements aux diverses situations de vie et améliorer la qualité des logements en regard des attentes sociales et environnementales.

Pour la CFDT, les aides publiques et fiscales sont utiles pour construire, réhabiliter et rénover mais elles doivent être soumises à des critères d'adaptation climatique et de solidarité sociale pour favoriser l'accès de tous, notamment des plus pauvres, à un logement digne.

Elle souscrit aussi à la nécessité d'encadrer les loyers dans les zones tendues, à une incitation renforcée de la mixité sociale de l'habitat dans la continuité de la loi SRU, à un accès facilité des agents publics aux aides aux logement, et à la mise en place d'outils de régulation des prix du foncier, en particulier là où de nouvelles infrastructures publiques le valorisent.

Enfin, la CFDT souligne la pertinence des préconisations qui visent à repenser l'habitabilité des logements et de leur environnement extérieur en fonction de nouveaux besoins liés aux modes de vie, mais aussi des contraintes de la densification et du dérèglement climatique.

La CFDT votera cet avis.

CFE-CGC

Le logement est un enjeu de cohésion sociale : creuset matériel de la famille, levier d'élévation sociale, comme de mobilité géographique, il est aussi une composante patrimoniale importante des Français.

Mais il peut aussi être discriminant … « banlieusard » « provincial » « parisien » ne sont pas toujours des gentillesses.

Mal appréhendé il peut être déclencheur de crises sociales car le mal-logement est un sentiment diffus, dont les externalités négatives vont s'exprimer ailleurs. Parfois brutalement.

Ces quelques caractéristiques lui confèrent une importance politique élevée.

Notre groupe salue la qualité des travaux menés par la commission, qui met en lumière des priorités majeures telles que la lutte contre les inégalités d'accès au logement, l'articulation entre planification territoriale et production de logements et la nécessité d'une gouvernance territoriale renforcée et mieux coordonnée.

Sur le lien logement-formation-emploi, il est un levier de développement et de sécurisation des parcours professionnels, notamment pour les étudiants, les jeunes actifs et les salariés en mobilité ou en reconversion.

Sur le handicap, il faut passer d'une logique de besoin à une logique de droit. Nous proposons la reconnaissance de l'accessibilité comme critère de qualité à part entière.

Sur le grand âge, rappelons que notre pays va devoir créer des parcours d'habitats adaptés, en qualité et en quantité, en phase avec le vieillissement de notre société.

Enfin, quand l'accession au logement devient un luxe pour beaucoup de salariés, il est temps de porter le regard loin et d'y répondre par des mesures adaptées.

Mais au-delà des discours, le logement a besoin de vigilance et de persévérance, et d'un cadre national structurant et stable, pour garantir cohésion et solidarité entre les classes sociales, entre les générations et entre les territoires.

Le groupe CFE-CGC votera cet avis.

CFTC

Pour bien parler du logement et de l'habitat en France aujourd'hui, il faut énumérer un certain nombre de paradoxes : un ratio de logements par habitants parmi les plus élevés de l'OCDE et pourtant 330 000 Français n'ont pas de logement personnel ; 500 000 logements vacants potentiellement mobilisables mais 40 000 sans abris sans toit au-dessus de la tête ; le mythe d'une France de petits propriétaires alors qu'il n'a jamais été aussi difficile d'acquérir un bien. Toutes ces réalités doivent nous interpeller car c'est du mal-logement que découle une spirale d'appauvrissement et d'exclusion qui tire toute la société vers le bas !

Ainsi, dès lors qu'un travailleur saisonnier est contraint de refuser un contrat faute d'hébergement, c'est le dynamisme et la prospérité des territoires qui s'affaiblissent. Lorsqu'un ménage est contraint de compenser la mauvaise isolation de son logement par un surcroît de consommation d'électricité, c'est son bien-être et son pouvoir d'achat qui sont affectés. Chaque fois que l'inflation du prix des loyers provoque un effet d'éviction des plus modestes vers la périphérie, c'est la fracture sociale et géographique qui s'aggrave.

En clair, pour endiguer cette spirale, il est prioritaire de répondre à la pénurie de logements par un objectif ambitieux d'agrandissement du parc locatif social et privé. Cela au moyen d'incitations financières reposant sur des critères de prix, d'accessibilité et de respect des normes environnementales. D'autres mesures de bon sens comme l'encadrement des loyers dans les grandes villes ou la régulation des prix du foncier enverraient un signal positif à une population active dont la rémunération suit difficilement l'évolution des prix !

Plus que jamais, les préconisations du CESE sont au cœur des préoccupations réelles et concrètes des Français. La CFTC votera donc en faveur de l'avis.

CGT

La garantie d'un habitat digne, accessible et durable pour tous est un droit fondamental du vivre ensemble, de l'intégration et de la cohésion sociale dans notre société.

Cela suppose d'agir pour une nouvelle politique nationale d'aménagement du territoire en faveur d'une véritable mixité sociale dans les quartiers.

Le droit au logement doit se déployer qu'en cohérence avec une politique de droit à la ville repensée au regard notamment du phénomène de métropolisation.

Cela pose l'exigence de réorienter les choix budgétaires et des financements nouveaux en priorité pour le logement social, tout en contribuant à l'aide à l'accession

sociale à la propriété en tenant compte des défis environnementaux et climatiques (préconisation 15 à 22) aujourd'hui des priorités incontournables.

Le logement constitue aujourd'hui le premier poste de dépense des ménages en France nous regrettons que les préconisations de cet avis n'abordent pas la réalité des difficultés de se loger au regard du pouvoir d'achat et du niveau des salaires

Cependant les préconisations retenues posent les jalons d'une politique ambitieuse et fondatrice notamment par l'adoption d''une loi d'orientation pour le logement, suivie d'une loi de programmation quinquennale. (Preconisation1).

Le caractère social du logement est réaffirmé par les préconisations 2 et 3 qui fixent un objectif de construction de 750 000 logements sociaux en 5 ans dont au moins 40% de très sociaux, et la facilitation des parcours résidentiels.

Les réponses aux enjeux territoriaux ruraux avec l'institution d'un cadre spécifique de financement « habitat rural » est porte par la préconisation 6, et nous soutenons la création d'une contribution des employeurs d'agents publics comparable à la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (anciennement 1% logement) (…) afin d'assurer l'accès des agents publics à des logements à prix abordables à proximité de leur lieu de travail (préconisation 8)

Enfin repenser l'aménagement du territoire en assurant la mixité sociale et fonctionnelle (préconisations 13 14) est un gage de réussite pour l'intérêt général et d'équité de traitement

Le groupe CGT a voté pour cet avis.

CGT-FO

Le logement occupe une place importante dans les trajectoires de vie. Sa disponibilité, son accessibilité, sa qualité et sa localisation peuvent faciliter l'insertion sociale ou la compliquer. C'est un domaine où l'action publique doit prendre toute sa responsabilité et permettre à chaque citoyen de se loger dans de bonnes conditions.

Par cet avis le CESE propose plusieurs pistes et solutions à mettre en place pour relancer le secteur de l'habitat, intégrer les enjeux environnementaux et combattre les inégalités sociales et territoriales qui s'accentuent de jours en jours.

Pour le groupe FO il est essentiel que la politique de l'habitat se renforce et que le logement cesse d'être une charge qui met sous tension les dépenses de beaucoup de ménages, dans un contexte d'inflation et de stagnation des salaires. Cette tension peut prendre des proportions insupportables et constituer un facteur important d'exclusion sociale. Il est aussi important que les pouvoirs publics veillent pour que la mixité résidentielle soit une réalité.

Le groupe FO insiste, par ailleurs, sur la nécessité d'accorder une importance au relancement de l'habitat social, ainsi que l'habitat dédié aux salariés. Il faut donc mobiliser les fonds nécessaires pour leur financement, les utiliser comme outil de renforcement de la mixité sociale et donner un nouveau souffle à l'habitat dédié aux salariés. La création de l'équivalent du dispositif 1% logement à financer par les

employeurs publics peut constituer une opportunité pour le développement d'une offre de logement plus importante dédiée au monde du travail.

L'état doit aussi faire le nécessaire pour faciliter le lancement de nouveaux chantiers de constructions afin de diminuer la pression sur la demande en logement. Que ce soit à travers la baisse de la TVA ou à travers la mise en place de mécanismes incitatifs basés sur l'impôt ou encore à travers les aides directes d'accession à la propriété. Tout doit être fait pour améliorer l'offre en logement et soutenir les ménages les moins riches afin qu'ils puissent se loger dans des conditions convenables.

Pour le groupe FO, aucune politique de logement ne peut réussir si elle n'est pas d'une part pensée en tant que cadre qui permet aux catégories sociales les plus défavorisées d'augmenter leurs chances de promotion sociale, mais aussi d'avoir une stratégie d'organisation du territoire qui lutte contre des enclavements territoriaux, qui enferment les personnes selon des critères de richesse, d'appartenance ou autre.

Il faut ainsi intégrer les conséquences des changements climatiques, favoriser les techniques et matériaux de construction les plus adaptés, qui ont le moins d'impacts sur l'environnement et faire en sorte que nos villes et quartiers développent des espaces naturelles naturels et s'inscrivent dans le développement durable.

Le groupe FO remercie le CESE pour ce travail qu'il a voté favorablement en espérant qu'il servira de base pour une prise de conscience collective du rôle que joue le logement dans notre société.

Entreprises

Le Groupe Entreprises salue la qualité du travail réalisé qui met en lumière l'ampleur de la crise du logement et les défis économique, sociaux, territoriaux et environnementaux auxquels la France est confrontée. Il en partage un grand nombre de constats. Il rappelle que les entreprises œuvrent avec les partenaires sociaux en faveur d'un logement plus accessible et de meilleure qualité pour tous.

Le Groupe Entreprises partage le diagnostic d'une crise structurelle et conjoncturelle du logement, affectant l'ensemble des segments du marché. C'est pourquoi, il soutient la nécessité d'une relance de la production de logements, notamment sociaux, et d'une meilleure mobilisation du parc existant, y compris les logements vacants et les bureaux inoccupés.

Il approuve la mise en œuvre d'une planification territorialisée (préconisation 1), fondée sur une connaissance fine des besoins territoriaux et la nécessité d'une coordination renforcée entre l'État, les collectivités et les acteurs économiques. De nombreux acteurs considèrent qu'il est impératif de mieux associer les habitants à la politique du logement. Citons par exemple l'UNIS qui propose que des maisons de l'Habitat[1] maillent tout le territoire.

[1] Lieux où s'organise un service public de proximité, pour renseigner les ménages non seulement sur les aides auxquelles ils ont droit pour le logement, mais aussi sur les grands projets urbains en cours. Ces Maisons rassemblent les agences de l'État, les bailleurs sociaux, le tissu associatif, voire des représentations locales des professions immobilières ».

Il souscrit à l'objectif de qualité de l'habitat (préconisation 2), ainsi que des bâtiments plus durables grâce à une ambitieuse politique de rénovation performante. Les errements récents concernant l'arrêt soudain du dispositif « MaPrimRenov » ont été une erreur : il faut conduire une politique ambitieuse de rénovation en ne déstabilisant pas les entreprises qui ont investi du temps et de l'argent pour répondre à ce programme et les particuliers qui ont budgété ces travaux.

La conjugaison des contraintes pesant sur le marché du crédit, de la fin du « Pinel » et de l'interdiction de louer les « passoires énergétiques » se traduisent par un rapide repli du parc locatif privé détenu par les ménages. Les flux (en neuf comme dans l'existant) ne compensent plus le recul marqué du stock et les informations relatives aux ventes aux particuliers à des fins d'investissement locatif sur le début 2025 ne montrent pas d'embellie (effondrement de 41 % en glissement annuel au premier trimestre selon l'observatoire de la FPI, après -7 % en 2024).C'est pourquoi le Groupe Entreprises appelle à la nécessité de relancer l'investissement locatif privé et soutient la création du statut du bailleur privé évoqué dans la préconisation 4. Mais ce système ne fonctionnera que s'il est général simple et pérenne. Il faut se garder de toute velléité d'un encadrement trop strict qui ferait perdre tout bénéfice à cette préconisation importante. Il serait essentiel d'intégrer ce mécanisme dans le PLF 2026. Il convient en effet de reconnaître le bailleur privé comme un véritable acteur économique.

Le Groupe Entreprises appuie la préconisation 19 visant à renforcer la transparence et la régulation dans les opérations de construction, notamment en matière de sous-traitance, afin de garantir la qualité des logements livrés.

S'il soutient plusieurs des préconisations formulées, certaines propositions appellent, toutefois, des réserves ou des demandes de clarification.

Le groupe Entreprises ne peut accepter certaines mesures de régulation des prix ou la mise en place de nouvelles taxes (préconisation 10), notamment les propositions d'encadrement des prix du foncier ou de taxation des plus-values réalisées sur les ventes de terrains situés à proximité de nouvelles infrastructures de transports en commun. Pour mémoire, depuis cinq ans, l'Etat a réformé le calcul des bases foncières des locaux professionnels en supprimant les bases comparatives et en confiant aux commissions fiscales locales ad hoc le soin d'établir des nouvelles classifications et des coefficients de pondérations. L'objectif est bien de prendre en compte modernité et attractivité commerciale pour rééquilibrer les taxes foncières des locaux professionnels sur des bases économiques actuelles. Laissons donc ces outils fonctionner dans le respect des multiples intérêts en cause.

Ces mécanismes de régulation doivent donc être rejetés en ce qu'ils freineront l'investissement privé et la fluidité du marché. Il en est de même, s'agissant de la préconisation 9 qui propose d'étendre l'encadrement des loyers à toutes les villes de plus de 50 000 habitants en zone tendue. Le Groupe Entreprises est opposé à ce type de régulation, qu'il juge contre-productive pour l'investissement locatif. Il souhaite, au contraire, que les dispositifs fiscaux incitatifs à l'investissement locatif privé soient renforcés, dans une logique de partenariat public-privé, plutôt que restreints ou conditionnés à des critères trop rigides.

En conclusion, le Groupe Entreprises réaffirme sa volonté de contribuer activement à la résolution de la crise du logement, dans une logique de responsabilité partagée et de coopération entre les acteurs publics et privés. Il défend une approche incitative et décentralisée, avec plus de souplesse pour les acteurs économiques. En particulier, il convient d'avoir un regard bienveillant sur celui qui soutient le logement : le bailleur privé.

Il appelle à une mise en œuvre pragmatique et concertée des préconisations, tenant compte des réalités économiques et territoriales. Pour cela, il souligne l'importance de la simplification administrative et de la stabilité réglementaire, conditions indispensables pour relancer l'acte de construire et mobiliser les acteurs économiques et s'oppose aux propositions de régulation (encadrement des loyers, fiscalité foncière), sans garanties pour l'investissement et la rentabilité des projets.

Le groupe Entreprises remercie les rapporteurs et vote positivement cet avis.

Environnement et nature

Parcours résidentiels bloqués, coût du logement toujours plus lourd, presque 3 millions de ménages en attente d'un logement social, habitats mal isolés transformés en véritables bouilloires lors de la dernière canicule, voilà quelques exemples de la crise du logement inédite que traverse la France. Et, comme d'habitude, ce sont les plus vulnérables qui sont en première ligne, et en particulier les jeunes.

L'avis souligne notamment :

- Une augmentation de 160 % des prix de l'immobilier depuis 2000, contre 29 % pour les revenus ;

- Une augmentation continue des logements vacants potentiellement habitables, dont le nombre actuel est équivalent au nombre de logements de Marseille !

- Une pression grandissante des locations touristiques qui raréfient l'offre et déséquilibrent la vie locale.

Ces deux derniers enjeux, pourraient d'ailleurs justifier, à eux seuls, un avis spécifique du CESE !

Face à cette crise, l'avis rappelle que le logement ne peut plus être conçu sans tenir compte des bouleversements en cours et que la planification territoriale doit considérer toutes les dimensions de l'habitat, et en particulier ses connexions aux services, aux commerces, à l'emploi et à la nature.

Sur ce dernier point, l'avis s'appuie sur les recommandations de l'OMS qui prône l'intégration de la nature en ville. Il préconise ainsi une forte végétalisation en pleine terre, notamment via un fonds friche qui permettra de réserver des espaces non constructibles et renaturés.

Dans une vision transversale, notre groupe soutien aussi la préconisation d'une loi de programmation territoriale, la réhabilitation du bâti existant pour concilier production de logement et ZAN, l'institution d'un cadre spécifique de financement «

habitat rural », ou encore la taxation des plus-values pour limiter la spéculation foncière.

Cet avis, que nous voterons, constitue un outil au service des politiques de l'habitat pour en faire un levier de la transition écologique, un outil de préservation du vivant et un facteur de bien-être humain et d'équité territoriale.

Pour conclure, nous rappelons avec force que la nécessaire production de logements ne devra jamais se faire au détriment de la sobriété foncière. Le Zéro Artificialisation Nette n'est pas un fardeau, c'est un horizon structurant et un pilier indispensable pour construire des futurs désirables.

Un grand merci aux rapporteurs et aux équipes du CESE pour leur contribution.

Familles

L'enjeu du logement et de la qualité de l'habitat pour les familles est central. L'habitat se définit comme l'espace de vie, qui englobe le logement, le quartier, la ville ou le village avec tout ce qui est nécessaire pour la vie quotidienne des familles, à savoir l'emploi, les services de proximité (médecins et écoles), les transports ... L'avis fait des propositions pour que la qualité de l'habitat réponde aux défis sociaux, environnementaux et climatiques contemporains alors que le secteur du logement traverse une crise sans précédent. Notre Groupe souhaite attirer l'attention sur la nécessité de disposer de logements adaptés à la composition des familles et prenant en compte la situation des aidants.

La vitalité et l'attractivité des territoires reposent sur un dosage précis de logements, de services, d'infrastructures de transport, de développement économique et d'engagement des collectivités publiques au service des familles, des habitants de ces territoires. L'avis souligne notamment la fragilisation accrue des territoires ruraux et apporte des réponses que notre groupe soutient.

Deuxième point d'attention très impactant pour le parcours résidentiel, le recul de l'accession à la propriété lié en partie à la suppression des aides à la pierre. L'accession à la propriété n'est pas juste un sujet technique : c'est un sujet social et politique. Lorsqu'elle est bloquée, la société s'en trouve affaiblie. La préconisation 3 apporte des réponses concrètes pour relancer l'accession sociale à la propriété au profit des familles modestes.

Enfin, les chaleurs caniculaires des jours derniers ont remis l'accent sur la nécessité d'agir pour lutter contre les passoires thermiques mais aussi contre les bouilloires thermiques. Avec la préconisation 17, les projets de rénovations doivent intégrer pleinement la question du confort thermique d'été. A défaut d'une telle prise en compte, ces logements seront invivables pour de nombreuses familles et dangereux pour les plus vulnérables, des enfants aux personnes âgées.

Le Groupe Familles a adopté l'avis.

Non-inscrits

Le droit au logement est un droit fondamental. Il est inscrit dans une législation nationale, reconnu par des engagements internationaux, et affirmé comme un devoir de solidarité nationale. Pourtant, force est de constater qu'il demeure aujourd'hui, pour des millions de nos concitoyens, un droit théorique.

Nous faisons face à une crise du logement d'une gravité exceptionnelle, à la fois structurelle et conjoncturelle et cela ne date pas d'hier. Elle s'est construite sur le temps long, aggravée par des politiques morcelées, parfois incohérentes, et souvent déconnectées des réalités territoriales.

Le constat est accablant et à cela s'ajoute une pression accrue sur le budget des ménages et face à cette situation le statu quo n'est plus tenable. Il nous faut changer de cap. Cela doit se fait non pas par des ajustements à la marge, mais par une refondation complète et ambitieuse de notre politique du logement.

C'est ce que propose cet avis et le groupe des non-inscrits s'inscrit pleinement dans cette démarche. En effet, il nous faut retrouver une vision claire, structurante et cohérente et cela passe par l'adoption d'une grande loi d'orientation sur le logement, qui fixe un cadre durable, articulé avec les autres politiques publiques.

Ensuite, nous devons agir à l'échelle des territoires, car les besoins ne sont pas les mêmes que l'on se trouve à Paris, Saint-Brieuc ou dans les territoires d'outres-mers. Il nous faut donc construire une planification territoriale, appuyée sur une connaissance fine et partagée des besoins.

Le logement ne peut pas être pensé uniquement en mètres carrés. Il doit répondre aux parcours de vie, aux fragilités, aux nouvelles attentes, car c'est une politique qui les concerne directement, au quotidien.

Enfin, nous devons assumer collectivement l'investissement nécessaire. Oui, cela a un coût, mais il s'agit d'un investissement social, économique et humain. Il crée de l'activité, des emplois, et des recettes fiscales. Et, il est bien moins coûteux que les conséquences du mal-logement : précarité, insécurité, ruptures de parcours, perte de cohésion sociale.

M. Le Président, chers collègues, le logement n'est pas une variable d'ajustement. C'est un pilier de notre pacte républicain. Il doit devenir une grande cause nationale, non par effet d'annonce, mais par une action concrète, partagée, et suivie. C'est une question de dignité, de justice et de solidarité. Il s'agit d'une responsabilité que nous devons pleinement assumer.

Notre groupe a voté de ce texte.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Se sentir capable, autonome et prêt à bâtir sa vie depuis chez ses parents ou un 14m² cher et peu qualitatif ne devrait pas être l'horizon des jeunes de 25 ans. C'est pourtant une réalité de plus en plus partagée qui est le fruit d'un contexte de raréfaction des logements associés à des ressources faibles ou incertaines.

Chiffre qui demeure trop important à l'heure où les recours DALO explosent et que le financement des Fonds national d'aide à la pierre est asséché et par conséquent le soutien au logement social réellement abordable.

70% des jeunes se logent eux dans le parc privé, avec des logements plus chers, moins adaptés à leurs besoins et d'une qualité moindre. Les jeunes comme les mères seules font partie des publics les plus vulnérables et, par conséquent, les plus sujets au mal-logement. Le phénomène touche 20% de la population mais 30% des jeunes et 40% des femmes seules avec un enfant. Le logement représente le premier poste de dépense du budget des jeunes, avec un taux d'effort deux fois supérieur à la population générale. En moyenne, les jeunes vivant dans un logement autonome doivent composer avec 939 euros par mois, toutes aides comprises. La moitié des jeunes "autonomes" sont donc pauvres.

En proie avec nos propres stéréotypes sur la jeunesse, nous nous rappelons cette réalité de façon épisodique quand, à chaque rentrée étudiante, les chaînes TV en font leur énième marronnier. Et puis, nous ne la voyons jamais quand il s'agit des jeunes apprentis ou en emploi, majoritaires dès 21 ans, qui galèrent en silence. L'Etat nous annonce environ tous les deux ans un nouveau plan logement jeunes, souvent à destination des étudiant.es, sans avoir piloté et évalué le précédent. Les premières victimes du mal-logement sont, et restent, les jeunes et nous regardons ailleurs.

Notre groupe fait valoir que le droit des jeunes à vivre leur jeunesse commence par leur assurer l'accès à un logement digne. Si ce droit n'est pas assuré, ne nous étonnons pas de la perte de confiance en l'avenir ou d'estime de soi, des problèmes de santé mental ou de mobilité géographique et professionnelle, du décrochage scolaire et étudiant.es. Jusque-là rien d'anormal si ce n'est notre immobilisme.

Espérons que ce rapport contribue, avec d'autres, à refaire de la production de logement, en particulier pour les jeunes, une priorité.

Outre-mer

L'offre de logement et les difficultés pour se loger sont les premières préoccupations des Français. Si pendant longtemps, la priorité des pouvoirs publics consistait à la production de logements pour rattraper l'insuffisance des constructions, l'avis qui nous est présenté aujourd'hui, met plus largement en exergue l'environnement du logement.

Dès lors, l'action publique ne doit pas seulement répondre au défi quantitatif mais doit surtout appréhender les enjeux de l'habitat dans sa globalité ; de la construction, au modèle urbain, à la sobriété foncière en passant par les attentes de la population ou encore à nos modes de vie.

Dans les Outre-mer, sur une population de 2,8 millions d'habitants, 600 000 seraient mal-logés et le déficit de logements est estimé à presque 100 000. La « crise » du logement touche principalement le logement social et la résorption de l'habitat insalubre.

En effet, nos territoires sont confrontés à trois défis majeurs :

- D'abord, la relance de la politique du logement pour pallier l'insuffisance de l'offre dans un contexte où 80% des ménages sont éligibles au logement social ;

- Ensuite, il s'agit de renforcer l'accompagnement des collectivités dans la lutte contre l'habitat insalubre et indigne ;

- Enfin, la nécessaire adaptation des constructions et de la qualité de l'habitat aux vulnérabilités de nos régions face aux conséquences du réchauffement climatique.

Nous en avons eu encore la preuve, il y a quelques mois lors du déferlement de la nature à Mayotte pendant le passage du cyclone Chido où le nombre d'habitations de fortune n'a évidemment pas résisté à la puissance des vents.

Alors, comment allier l'inévitable obligation de résilience environnementale à l'exigence des besoins en logements pour répondre à la pression démographique de certaines régions ?

Si on ne veut pas assister au déplacement des populations parce que l'urbanisation de ces territoires s'est principalement concentrée dans des zones à risque, fragilisées par l'érosion ou les phénomènes naturels, les Outre-mer devront davantage soutenir les projets d'aménagements réellement durables.

Les plans logements Outre-mer se succèdent et avec eux, les objectifs chiffrés de construction et de réhabilitation. Pourtant, la pénurie de logement ainsi que le nombre de réhabilitation ne cessent d'augmenter. A cela s'ajoute, les prix des loyers prohibitifs dopés par l'explosion des locations des meublés touristiques.

Le Groupe des Outre-mer partage les préconisations contenues dans ce travail et notamment l'idée de fixer de nouveau des objectifs par une loi d'orientation puis d'une loi de programmation. Toutefois, il faut insister sur le besoin sur ces territoires d'une véritable territorialisation de la politique du logement. Car en effet, il convient de mieux prendre en compte les particularités de chaque territoire en améliorant notamment dans les DROM les structures de concertation et de coordination des acteurs du logement en renforçant par exemple les compétences des conseils départementaux de l'habitat et de l'hébergement.

Le Groupe des Outre-mer a voté cet avis en soulignant la prise en compte des problématiques propres aux Outre-mer dans la contribution réalisée par la délégation aux Outre-mer.

Santé et citoyenneté

Inventons le logement de demain !

En 2018, l'avis du CESE sur les personnes vivant dans la rue avait déjà souligné la nécessité de construire plus de logements très sociaux. 7 ans après force est de constater que cet objectif est loin d'être atteint, il semble même s'éloigner !

Le mal logement est une réalité : l'insalubrité, l'exiguïté, les passoires ou bouilloires thermiques – l'épisode caniculaire que nous venons de vivre en atteste-, les pratiques intolérables des marchands de sommeil…exigent une vraie politique publique.

Parce que le logement est un déterminant de santé, le groupe Santé et Citoyenneté rappelle à quel point il est essentiel d'avoir un logement pour être en bonne santé : être dans la rue constitue en effet un facteur de mortalité prématurée.

Parce que les inégalités sociales, territoriales, environnementales, de genre ou d'origine s'accumulent et se "cristallisent" au niveau de l'habitat, le groupe Santé et Citoyenneté soutient toutes les mesures proposées visant à la construction de logements très sociaux, adaptables, évolutifs, inclusifs, accessibles à tous les âges de la vie, répondant aux défis environnementaux et favorisant la cohésion sociale.

Le groupe Santé et Citoyenneté apprécie le réalisme et l'innovation portés dans les préconisations et soutient l'appel à mettre en place une véritable stratégie foncière en faveur de l'habitat.

Enfin il salue la première préconisation et appelle de ses vœux une loi d'orientation pour le logement suivie d'une loi de programmation.

Le groupe Santé et Citoyenneté remercie les rapporteures et a voté l'avis.

UNSA

L'UNSA salue la qualité et l'ambition du projet d'avis du CESE, qui dresse un constat lucide sur l'ampleur de la crise du logement en France et propose des préconisations globalement pertinentes, articulant enjeux sociaux, territoriaux et écologiques.

Nous partageons pleinement l'objectif affirmé d'un droit effectif à un logement digne pour toutes et tous, et soutenons l'idée d'en faire une grande cause nationale, levier majeur de transition sociale, climatique et territoriale.

Nous appuyons la proposition d'une loi d'orientation et de programmation quinquennale, construite avec l'ensemble des acteurs, notamment les partenaires sociaux. Il est temps de rompre avec les approches fragmentées ou correctives : seule une stratégie globale, cohérente et durable répondra à l'urgence.

L'UNSA insiste sur la nécessité de pérenniser deux dispositifs clés menacés :

• D'abord, l'encadrement des loyers : même imparfait, il régule les marchés tendus et protège les locataires les plus vulnérables. C'est un outil de justice sociale qui doit être généralisé et mieux contrôlé.

• Ensuite, la rénovation du parc ancien : enjeu à la fois social et climatique. Alors que le bâtiment pèse lourd dans les émissions de gaz à effet de serre, MaPrimeRénov', au lieu d'être affaiblie, doit être renforcée, mieux ciblée et évaluée.

Enfin, une vraie territorialisation s'impose. Miser uniquement sur les métropoles accentue les déséquilibres. Il faut créer de nouveaux pôles urbains attractifs avec les bailleurs sociaux, les collectivités, et penser le logement avec l'emploi, les services publics, les équipements collectifs et la mobilité. Cette stratégie permettrait de désaturer les zones tendues, de revitaliser les villes moyennes et petites et d'offrir de véritables alternatives de qualité de vie sur tout le territoire.

L'UNSA votera l'avis.

Annexes

N°1 COMPOSITION DE LA COMMISSION PERMANENTE TERRITOIRES, AGRICULTURE ET ALIMENTATION A LA DATE DU VOTE

A supprimer avant insertion de la composition

Pour insérer la composition de la section, utiliser les contenus de la bibliothèque Word (bouton Contenu dans UpSlide) à alimenter via Excel (bouton Bibliothèque dans UpSlide)

N°2 REMERCIEMENTS

Les rapporteures souhaitent exprimer leurs remerciements les plus sincères à l'ensemble des personnes et des instances qui ont contribué à l'élaboration de cet avis.
Elles tiennent à remercier tout particulièrement la commission « Territoires, agriculture et alimentation », son président Henri Biès-Péré, ainsi que l'administration de la commission en premier lieu Philippe Blumenfeld, ainsi que Pierre Cand, Malika Kessous, Luis Felizardo, pour la qualité de leur accompagnement, leur rigueur et leur engagement constant tout au long du processus.

Les rapporteurs adressent également leur profonde reconnaissance à Foucault Saint-Bonnet et Lucie Sérizier dont l'implication, la compétence et la disponibilité ont été déterminantes pour la conduite des travaux, ainsi que les attachés de groupe dont la rigueur d'analyse ont grandement facilité la mise en forme d'un avis à la fois ambitieux et pragmatique.

Elles souhaitent également saluer l'ensemble des membres de la commission pour la richesse des débats, la diversité des contributions apportées et la qualité du dialogue qui a permis de faire émerger une vision partagée sur des sujets complexes.

Enfin, les rapporteures remercient très chaleureusement les nombreuses personnes auditionnées dans le cadre de cet avis : élus locaux, représentants d'organismes HLM, architectes, urbanistes, promoteurs, professionnels de l'habitat, acteurs associatifs, chercheurs, institutions et collectifs citoyens. Leurs témoignages, ancrés dans les réalités du terrain, ont permis d'éclairer les enjeux à toutes les échelles du territoire et de nourrir une réflexion tournée vers l'action. Cette diversité d'expertises et d'expériences a été essentielle pour construire des préconisations opérationnelles, équilibrées, à la hauteur des défis identifiés.

N°3 LISTE DES AUDITIONNES

- ✓ **Mme Claude BERTOLINO**
  Directrice générale de l'établissement public foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur

- ✓ **Mme Emmanuelle COSSE**
  Présidente de l'Union sociale pour l'habitat et ancienne ministre du Logement

- ✓ **M. Alexandre COULONDRE**
  Spécialiste des données et des marchés immobiliers, chercheur au Lab'URBA

- ✓ **M. Jean-Claude DRIANT**
  Géographe, professeur à l'École d'urbanisme de Paris ,Chercheur au Lab'URBA

- ✓ **Mme Sarah DUBEAUX**
  Déléguée générale du LIFTI, co-animatrice du comité Stratégie Foncière et Territoriale, chercheuse-associée au LATTS (Ecole d'Urbanisme de Paris)

- ✓ **M. Alexandre FLORENTIN**
  Conseiller de la Ville de Paris, Directeur de Carbone 4 Académie

- ✓ **Mme Anne HÉBERT**
  Maire de Marchésieux

- ✓ **Mme Kristell JAMME**
  Directrice du CAUE du Morbihan

- ✓ **M. Blaise KERMOAL-SEABRA**
  Conseiller technique Logement-Habitat Association des Maires de France

- ✓ **Mme Charlotte LIBERT**
  Maire de Vincennes, représentant l'Association des maires de France (AMF)

- ✓ **M. Pierre MADEC**
  Economiste, chargé d'étude à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), spécialisé sur les questions relatives au logement et à l'immobilier

- ✓ **Mme Yolaine PAUFICHET**
  Vice-présidente du conseil national de l'Ordre des architectes

- ✓ **M. Jean-Luc PORCEDO**
  Directeur général du Pôle Transformation des territoires de Nexity

- ✓ **M. Olivier VASSAL**
  AuteurLa France au défi de ses territoires : de la géographie au vote des citoyens

N°4 LISTE DES ENTRETIENS

- ✓ **M. Patrick AMICO**
  Adjoint au Maire MARSEILLE

- ✓ **Mme Marianne AUFFRET**
  Directrice UNHAJ

- ✓ **M. Romain BIESSY**
  Secrétaire général CSF

- ✓ **M. Thibaut BOUSQUET**
  Directeur des affaires publiques CAPEB

- ✓ **Mme Nadia BOUYER**
  Directrice Générale Action Logement

- ✓ **M. Loïc CHAPEAUX**
  Directeur des affaires économiques FFB

- ✓ **Mme Géraud DELVOVE**
  Délégué général UNIS – FNAIM

- ✓ **M. Danièle DUBRAC**
  Présidente UNIS – FNAIM

- ✓ **M. François-Xavier DUGOURD**
  Président USH Bourgogne-Franche-Comté

- ✓ **M. Eddie JACQUEMART**
  Président CNL

- ✓ **M. Damien MARTINEAU**
  Président USH Pays de la Loire

- ✓ **Mme Valérie MANCRET-TAYLOR**
  Directrice générale ANAH

- ✓ **Mme Sylvie MONTOUT**
  Directrice des affaires économiques CAPEB

- ✓ **M. David MORALES**
  Administrateur Confédéral en charge des affaires économiques CAPEB

- ✓ **M. Renaud PAYRE**
  Vice-président habitat, logement social et politique Ville Grand Lyon

- ✓ **Mme Camille RÉGIS**
  Déléguée générale FAPIL

- ✓ **M. Fabien VERDIER**
  Maire de Châteaudun (28) Président du Grand Châteaudun

N°5 BIBLIOGRAPHIE

Auteur, *Titre*, Type, Date

N°6 TABLE DES SIGLES

À alimenter via « Table de sigles » dans la Bibliothèque Excel UpSlide

Utiliser ensuite Mise A jour Groupée dans UpSlide

CESE	Conseil Economique, Social et Environnemental
XXX	Xxx Xxx Xxx

N°7 CONTRIBUTIONS

lecese.fr

9, place d'Iéna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00

cese
Conseil économique social et environnemental

PREMIER MINISTRE
Liberté
Égalité
Fraternité
Direction de l'information légale et administrative

Les éditions des Journaux officiels

N° 41124-0013
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-77584-9

