

ANALYSE DES BESOINS EN LOGEMENT

Synthèse des travaux du groupe de travail
du Conseil National de l'Habitat (CNH)

OCTOBRE 2023

Le présent document expose les travaux du groupe de travail du Conseil national de l'habitat (CNH) qui s'est réuni tout au long de l'année 2023. Le compte-rendu des travaux et les annexes offrent une analyse globale des besoins en logement en France.

Les cinq réunions du groupe de travail (GT) :

- **GT 1 du 26 mai 2023** - Audition de la DHUP : Laurent Bresson et Benoit Chantoiseau
- **GT 2 du 22 juin 2023** - Audition de Jean-Claude Driant et Bernard Coloos
- **GT 3 du 13 juillet 2023** - Audition de Samuel Depraz et de l'UNAM : François Rieussec et Pascale Poirot
- **GT 4 du 15 septembre 2023** - Audition de la DHUP et du Cérema (Oteló).
- **GT 5 du 27 octobre 2023** - Audition de Manuel Domergue de la fondation Abbé Pierre, Michel Mouillart et Emma Zilli d'HTC.

Neuf études sur l'estimation du besoin en logement ont été prises en compte lors de ces cinq rencontres du groupe de travail (Voir annexes) :

- Études DHUP & Cerema
- Étude de Sébastien Laye et Gérard François Dumont mars 2023¹
- Note au groupe de travail du CNH de Jean-Claude Driant mai 2023
- Note de Bernard Coloos lors de l'intervention avec Robin Rivaton au Congrès Hlm, octobre 2023
- Étude ESPI-UNAM
- Étude ESCP Junior - FPI
- Étude HTC - USH
- Rapport annuel de la fondation Abbé Pierre
- La population de la France dans 50 ans : le bond en arrière ? - Michel Mouillart

Membres, participants et intervenants aux cinq réunions du groupe de travail du CNH :

Elisabeth Alves Dias	Nicolas Alline
Delphine Baudet-Collinet	Michel Bancal
Florence Cannesson	Laurent Bresson
Juliette Grenier	Romain Biessy
Claire Guidi	Benoit Chantoiseau
Marjan Hessamfar	Bernard Coloos
Chourouk Karker	Philippe Clemandot
Juliette Laganier	Samuel Depraz
Pascale Poirot	Manuel Domergue
Emma Zilli	Jean-Claude Driant
	Yann Le Corfec
	William Le Goff
	Hervé Quatrelièvre
	Michel Mouillart
	Didier Poussou (rapporteur)
	François Rieussec



Union Nationale
des Aménageurs



ESPI
LABORATOIRE
RESEARCH
IN REAL ESTATE

DGALN
AMÉNAGEMENT LOGEMENT NATURE



L'UNION
SOCIALE
POUR
L'HABITAT
Les Hlm, l'habitat en Mouvement



HTIC
habitat & territoires conseil



¹ <https://institut-thomas-more.org/2023/03/10/construire-plus-et-mieux-de-logements-en-france-cest-possible/>

« Un besoin de l'ordre de 395 000 nouveaux logements par an, un risque de déficit de 850 000 logements en 2030 et des régions en forte tension. »

p. 5	PRÉAMBULE	p. 51	Annexe 4 <i>Estimer les besoins de logement sur son territoire : le projet OTELO.</i> Contribution de DGALN et Cerema.
p. 6	SYNTHÈSE DES TRAVAUX DU GROUPE DE TRAVAIL DU CNH	p. 59	Annexe 5 <i>Analyse des besoins en logements en France à l'horizon 2030 : synthèse des résultats.</i> Contributions de l'Union nationale des aménageurs et de l'ESPI.
p. 10	13 PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL DU CNH	p. 69	Annexe 6 <i>Demande potentielle et besoins immédiats : les implications méthodologiques et les nécessaires compléments.</i> Contribution du 83 ^{ème} Congrès Hlm, synthèse de plénière du 3 octobre 2023 rédigée par Bernard Coloos.
p. 12	ANNEXES	p. 96	Annexe 7 <i>Quels besoins en logements sociaux à l'horizon 2040 ?</i> Contribution de Habitat & Territoires Conseil.
p. 13	Annexe 1 <i>Besoins en logements neufs à l'échelle nationale : de quoi parle-t-on ? Où en est-on ? Définitions et controverses.</i> Contribution de Jean-Claude Driant.	p. 105	Annexe 8 <i>La population de la France dans 50 ans : le bond en arrière ?</i> Contribution de Michel Mouillart
p. 20	Annexe 2 <i>Des constats en quelques cartes : l'importance de prendre en compte la diversité des situations territoriales.</i> Contribution de la FFB.		
p. 26	Annexe 3 <i>Méthode d'estimation des besoins en logements sociaux dans les territoires.</i> Contribution de DGALN.		

ANALYSE DES BESOINS EN LOGEMENT

Synthèse des travaux du groupe de travail
du Conseil National de l'Habitat (CNH)

La question de l'estimation des besoins en logement constitue une problématique récurrente posée aux politiques publiques du logement, et ce dans tous les pays européens.

Les définitions et concepts utilisés, font appel à des jeux hypothèses combinant des projections démographique et d'évolution du parc de logements afin de déterminer le volume de logements nécessaires pour accueillir les ménages supplémentaires. Sur le plan méthodologique l'on se réfère à la note très complète de Jean-Claude Driant, membre du groupe de travail (« Besoins en logements neufs à l'échelle nationale De quoi parle-t-on ? Où en est-on ? Définitions et controverses - annexe n°1), produite pour la première réunion de ce dernier. Le groupe a pu ainsi s'appuyer sur plusieurs études récentes résumées dans la note, dont les méthodologies sont convergentes, et qui ont fait l'objet des auditions menées.

Cette question éminemment politique est d'actualité immédiate très forte, puisqu'interrogeant la nécessité d'agir pour corriger des marchés dont le fonctionnement est imparfait en termes d'accès au logement pour de nombreux ménages. C'est le cas aujourd'hui aussi bien en France qu'en Allemagne², deux pays aux modes d'organisations pourtant très différents. Le mal logement est sans conteste l'indicateur de l'intensité du dysfonctionnement³ entre l'offre et la demande.

Les débats techniques ou politiques ont toujours été intenses sur le sujet. Ils le sont plus encore aujourd'hui compte tenu de la question de la trajectoire bas carbone : « limiter la construction neuve est l'un des leviers à explorer dans le cadre d'une transition bas carbone. Cela permet également de contribuer à la lutte contre l'artificialisation des sols. Aussi, la baisse du volume de la construction neuve se retrouve-t-elle dans tous les scénarios Transition(s) de l'Adème, y compris le scénario tendanciel ». ⁴ On peut y ajouter la question des tensions accrues sur les dépenses publiques dans une conjoncture économique dégradée due à la hausse des taux d'intérêt décidée par les banques centrales pour lutter contre l'inflation.

Comme le rappelle souvent Robin Rivaton⁵, le confort de logement est fondamentalement un choix, un même nombre de personnes pouvant se répartir dans un nombre différent de logements, avec des surfaces tout aussi variables. Le niveau de qualité d'occupation du logement, dont l'arbitrage entre maison et immeuble collectif, assigné à la politique du logement, est donc une donnée qualitative essentielle en termes de définition d'une trajectoire de réponse aux besoins pour tous les segments (privés, publics), et selon les différentes catégories de ménages (jeunes ménages, seniors, etc.).

La question d'un objectif national a été posée dans cet environnement très difficile : lors du Conseil national de la refondation (2022-2023) dédié au logement, celle-ci a été l'objet de discussions vives dès l'ouverture, ainsi que lors de la conclusion des groupes de travail.

Au même moment, l'Allemagne se fixait de nouveau un objectif national. « La ministre du logement Klara Geywitz a dû reconnaître que l'objectif du gouvernement de construire 400 000 logements par an ne serait pas atteint avant 2024. 700 000 logements pourraient manquer en 2025 ». ⁶

Le président du Conseil National de l'Habitat, Lionel Causse, a souhaité lors de sa prise de fonction impulser de nouveaux groupes de travail. Parmi les sujets soulevés par les membres du CNH la question du besoin en logement a été définie comme une priorité. La question des besoins en logements revêt bien entendu une dimension de prospective nationale (« macro ») et territoriale (« micro ») pour guider les politiques publiques et les projets des acteurs publics et privés. Elle est incontournable.

Tous nos remerciements vont aux membres du CNH, aux intervenants et participants très assidus ainsi qu'au président du CNH Lionel Causse et à ses équipes.

SYNTHÈSE des travaux du groupe de travail du CNH

INTRODUCTION

Ce rapport de synthèse se présente sous la forme d'une synthèse des conclusions des travaux d'études récents annexés renvoyant aux auditions menées lors des 5 groupes de travail du CNH de mai à octobre 2023.

Les conclusions de ces études des besoins se fondent toujours sur des données récentes de cadrage démographique et du stock de logement établis par l'Insee⁷.

DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES ET STOCK DE LOGEMENT 2023 (SOURCE INSEE)

Selon l'Insee, la France compte au 1^{er} janvier 2023, 68 millions d'habitants : 65,8 millions résident en France métropolitaine et 2,2 millions dans les cinq départements d'outre-mer⁸.

La population augmente globalement de 0,3 % en 2022, après + 0,4 % en 2021 et + 0,3 % en 2020, mais avec de très fortes disparités territoriales (+0,4 % annuel moyen sur la période 2013-2019⁹).

Le solde migratoire estimé provisoirement à + 161 000 personnes pour la France entière contribuerait, pour près des trois quarts, à la hausse globale de la population.

En 2022, le solde naturel, différence entre les nombres de naissances et de décès, atteint son plus bas niveau depuis 1945, à + 56 000. Il avait déjà atteint en 2020 un niveau historiquement bas du fait de la forte hausse du nombre de décès liée à l'épidémie de Covid 19. Il était légèrement remonté en 2021 grâce au rebond du nombre de naissances post Covid et à une baisse du nombre de décès. L'excédent naturel de l'Île-de-France diminue aussi, mais il demeure le plus important des régions de France métropolitaine et il est le moteur de la croissance démographique francilienne. La population francilienne augmente ainsi uniquement sous l'effet de l'excédent naturel (+80 700 en 2022), le solde migratoire restant déficitaire. Au 1^{er} janvier 2023, la population de l'Île-de-France est estimée à 12 358 900 habitants. C'est un exemple éclairant de la différenciation territoriale à l'œuvre, à intégrer dans toute analyse sur les besoins. C'est le cœur de l'approche portée par la méthode Otelo présentée lors du groupe de travail n°4 (cf. annexes).

En 2022, l'espérance de vie poursuit sa progression post Covid également, et à la naissance elle est de 85,2 ans pour les femmes et de 79,3 ans pour les hommes. Les hommes gagnent 0,1 an d'espérance de vie par rapport à 2021 (+ 0,2 an par rapport à 2020), alors que l'espérance de vie des femmes reste identique à celle de 2021 (+ 0,1 an par rapport à 2020).

Les chiffres du logement

« Au 1^{er} janvier 2023¹⁰, la France hors Mayotte compte 37,8 millions de logements. 82,1 % des logements sont des résidences principales et 55,1 % des logements individuels. Depuis 2007, la croissance du parc de logements s'atténue légèrement, de façon plus marquée au cours des cinq dernières années. » La part des résidences principales diminue (83,6 % en 2008). **Sur la période 2014-2020 le nombre de résidences principales a augmenté de 242 769 en moyenne par an quand celui des résidences secondaires augmentait en moyenne de 49 250 par an.** Dans les départements d'outre-mer, le nombre de logements augmente plus vite qu'en France métropolitaine : +2,4 % en moyenne par an depuis 1983, contre +1,1 %.

En 2023, 32,2 % des résidences principales se situent dans une commune urbaine de moins de 100 000 habitants et 31,8 % dans une commune urbaine de plus de 100 000 habitants hors Paris, données traduisant l'hétérogénéité du parc selon l'Insee. En 2023, 77,0 % des résidences secondaires et des logements occasionnels sont situés dans une commune hors unité urbaine ou dans une unité urbaine de moins de 100 000 habitants. Cette proportion a globalement diminué par rapport à 1983, où elle atteignait 83,4 %.

Par ailleurs, en 2023, seules 52,3 % des résidences principales se situent dans une commune hors unité urbaine ou dans une unité urbaine de moins de 100 000 habitants.

La majorité des logements vacants (58,7 %) se situent dans une commune hors unité urbaine ou dans une unité urbaine de moins de 100 000 habitants. L'évolution de la part de logements vacants est différenciée selon le type de commune. La proportion des logements vacants hors unité urbaine s'est réduite par rapport au début des années 1980, passant de 29,9 % en 1983 à 23,9 % en 2023, tout comme au sein de l'unité urbaine de Paris, passant de 16,3 % à 13,3 %. Au contraire, la part des logements vacants dans les unités urbaines de moins de 100 000 habitants a augmenté, passant de 28,9 % en 1983 à 34,8 % en 2023.

⁷ www.insee.fr/fr/accueil

⁸ Une étude des besoins en Outre-mer a été demandée par les participants aux GT du CNH. Elle ne figure pas dans ces premiers travaux.

⁹ Population et Avenir, GF. Dumont, Déc. 2022.

¹⁰ Données Insee 2023.

« Même en ignorant la croissance du parc des résidences secondaires et occasionnelles (+1,7% par an selon l'Insee, soit entre 500 et 600 000 logements d'ici 2030), il faudrait environ 1,3 million de résidences principales supplémentaires dans les dix prochaines années pour assumer la seule croissance démographique, en fonction du taux d'occupation 2020 des logements. » concluait Samuel Depraz dans son étude ESPI menée pour l'Union nationale des aménageurs (UNAM)¹¹ et présentée lors du troisième groupe de travail.

En résumé, tous les facteurs de morphologie du parc de logement ou démographiques convergent vers « un incontestable besoin de logements »¹², ce y compris dans « des régions projetées en décroissance démographique mais en besoin accru de logements, la baisse du nombre d'habitants étant surcompensée par la poursuite de la baisse de la taille moyenne des ménages ».

L'ANALYSE DES BESOINS PROJETÉS EN CONSTRUCTION DE NOUVEAUX LOGEMENTS NEUFS SELON LES SIX DERNIÈRES ÉTUDES RÉCENTES AUX MÉTHODOLOGIES CONVERGENTES

Jean-Claude Driant (membre du groupe de travail du CNH sur les besoins) a présenté une synthèse détaillée (voir annexes) des études récentes lors du deuxième groupe de travail et dont le contenu a été publié concomitamment sur <https://politiquedulogement.com/>, site auquel nous nous référons. « Le besoin de construction de logements neufs. Méthodes et controverses. 6 juin 2023 ». Cet article résume les résultats des dernières études disponibles présentées lors des groupes de travail n°1 et 2 du CNH ainsi que l'étude de l'UNAM présentée lors du groupe de travail n°3, tout en les mettant en perspective par rapport à des analyses plus anciennes faisant toutes appel à une même méthodologie, globalement.

Selon ces approches il relève que la croissance du seul nombre de ménages varie de 226 000 (Dumont 2023) à 248 998 (ESCP Junior-FPI 2023).

En intégrant une croissance de 47 000 à 83 750 résidences secondaires et logements vacants à laquelle on additionne 50 000 logements liés aux besoins de renouvellement du parc on arrive à une estimation annuelle plancher des besoins annuels de l'ordre

de 330 000 à 382 748 logements. 370 000 pour la Cour des comptes en 2022¹³. Bernard Coloos aboutit à des conclusions similaires dans la note qu'il a présentée lors du groupe de travail n°2 et de la réunion plénière d'ouverture du congrès Hlm du 3 octobre 2023 dédiée à la question. Il a souligné qu'il s'agit d'un indicateur incontournable à la définition d'une politique du Logement : qu'il y ait ou non un besoin, le débat est nécessaire, et il conclut : « Quand on regarde tous les travaux on est raisonnablement sur une fourchette minimale de 330 à 350 000 soit + ou moins 20 000 logements. » La question qui se pose est de savoir si cela est suffisant, acceptable par rapport à la crise du logement qui sévit, ajoute-t-il. Si l'on répond par la négative il faut prévoir en plus un rattrapage supplémentaire et le besoin de rattrapage en plus est chiffré entre 100 et 150 000 et on arrive au fameux 500 000 ». Habitat & Territoires Conseil (HTC) ou d'autres encore dans le passé ont abouti à un résultat similaire.

L'étude réalisée début 2023 par l'Ecole Supérieure de Commerce de Paris (ESCP) Junior Conseil sur commande de la fédération des promoteurs immobiliers (<https://fpifrance.fr/actualites/objectiver-les-debats>) évalue à un peu plus de 449.000 le nombre de logements à construire chaque année pendant les dix ans à venir¹⁴.

L'ESTIMATION DES DÉFICITS DE LOGEMENTS ACCUMULÉS

Michel Mouillart qui l'analyse de longue date, estime le chiffre pour la période actuelle dans un article paru en 2023 à 1,1 million de logements¹⁵. 1,359 million pour l'ESCP rappelle également Jean-Claude Driant, les résorber supposerait de prévoir un plan pluriannuel très ambitieux : « L'étude des étudiants de l'ESCP, qui affirme s'inspirer fortement de l'étude de Paris Dauphine (...) ajoute à ses projections (...) l'idée d'un déficit à résorber qu'ils énoncent sous le terme de « report de la demande » et qu'ils calculent sur la base de la différence entre le nombre de logements mis en chantier chaque année entre 2012 et 2022 et l'objectif des 500 000 dont ils assument la nécessité. « Il en résulterait un déficit accumulé de 1,359 million de logements. Toutefois, considérant dans une logique de prudence qu'une partie de ce déficit se réduit naturellement à hauteur de 10% par an, ils évaluent finalement le déficit à résorber à 645 500 logements. Ils répartissent ensuite cet objectif de résorption sur dix ans, ce qui accroît le besoin de construction neuve de 64 550 unités annuelles au titre de « report

¹¹ « L'utilisation du foncier pour le logement à l'horizon 2030 Besoins et préconisations, Rapport scientifique Février 2021, <https://unam-territoires.fr/uploads/2021/02/Unam-2021-Lutilisation-du-foncier-pour-le-logement-a%CC%80-lhorizon-2030.-Besoins-et-pre%CC%81conisations.pdf>

¹² Population et Avenir, GF. Dumont, Déc. 2022.

¹³ https://www.ccomptes.fr/system/files/2022-07/Refere_donnees-politique-logement_version_20VII2022_0.pdf

¹⁴ <https://fpifrance.fr/actualites/objectiver-les-debats>, mars 2023.

¹⁵ Mouillart M. (2022) « Entre avenir démographique en berne et besoins de construction élevés », Journal de l'Agence, en ligne. <https://www.journaldelagence.com/1208978-entre-avenir-demographique-en-berne-et-besoin-de-construction-eleve-michel-mouillart-professeur-deconomie-frics>

de la demande », portant le total de logements à construire à 447 298 unités par an d'ici à 2030 ». C'est convergent avec les travaux de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et le rapport Rebsamen de 2021.

Depuis début 2018, la DHUP met à disposition des services déconcentrés, et de certains autres acteurs locaux des politiques de l'habitat, son outil pour la territorialisation de la production de logements (OTELO) (voir en annexe, sa présentation lors du groupe de travail n°4). La notion de « besoins en stock » est également comptabilisée à partir des fichiers des demandeurs de logements sociaux, du fichier des centres d'hébergement, du recensement, des chiffres des caisses d'allocation familiales...

Selon le rapport de la commission Rebsamen (2021) pour la relance durable de la construction de logements¹⁶, « le chiffrage réalisé sur des sources de 2017 à 2020 débouchait sur une fourchette comprise entre 800 000 et 1,450 million de ménages concernés. Les résorber d'ici à 2030 par de la construction neuve augmenterait les objectifs de 61 000 à 111 000 logements par an. »

Le tome 1 du rapport de la commission Rebsamen pour la relance durable de la construction (2021) concluait qu'« à horizon 2030, les besoins en logement devraient continuer de progresser rapidement dans toutes les régions, d'autant plus que les besoins liés au mal logement et au déclassement d'une part du parc existant, trop vétuste, s'ajoutent à la demande potentielle résultant de la croissance attendue du nombre de ménages ».

L'ESTIMATION DU MAL LOGEMENT

Le Haut Comité relève 105 000 recours au droit au Logement (Dalo) en 2022 dont 34 408 reconnus prioritaires. On notera concernant le profil des requérants Dalo qu'un requérant sur deux est en situation d'emploi et que 52% ont des ressources supérieures ou égales à un Smic.

Selon le rapport annuel de la fondation Abbé Pierre¹⁷ qui dénombre, à partir de chiffres

essentiellement issus de l'exploitation de l'édition 2013 de l'Enquête Nationale Logement de l'Insee et de l'actualisation de données administratives, 4,1 millions de personnes souffrent de mal logement ou d'absence de logement personnel. Outre ces situations les plus graves, le rapport dénombre 12,1 millions de personnes, touchées à des degrés divers par la crise du logement.

Au total, sans les doubles comptes, près de 15 millions de personnes sont touchées, à un titre ou à un autre, par la crise du logement.

Parmi les personnes privées de logement personnel, la fondation Abbé Pierre estime à 330 000 le nombre de personnes sans domicile, qu'elles vivent en hébergement généraliste, en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada), à l'hôtel, en abri de fortune ou dans la rue.

« Le recensement de la population dénombrerait en outre, en 2017, 100 000 personnes en habitation de fortune tandis que 25 000 personnes vivaient à l'hôtel en 2013 par leurs propres moyens. Enfin, parmi les personnes privées de logement personnel apparaissent 643 000 personnes hébergées chez des tiers de manière très contrainte.

Ensuite, les mal-logés se composent de 2 819 000 personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles du point de vue du confort et 934 000 personnes vivant en situation de surpeuplement dit « accentué », c'est-à-dire qu'il leur manque deux pièces par rapport à la norme de peuplement. On peut ajouter à ces chiffres, 31 000 résidents de foyers de travailleurs migrants en attente de rénovation, dans des conditions de vétusté parfois dramatiques. Enfin, 208 000 personnes en habitat mobile vivent dans de mauvaises conditions, d'après une enquête de la Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du voyage (FNASAT). Elles sont intégrées dans le décompte des personnes mal logées, expliquant le chiffre atteint de 4,1 millions. »

Lors des rencontres du 30 août 2023¹⁸, Christophe Robert a indiqué que « le besoin en logement était estimé à au moins 450 000 logements annuels pour la fondation Abbé Pierre ».

¹⁶ <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Tome%20II%20-%20VFF%20-%20Avec%20annexes%20pour%20publication%20seul.pdf>

¹⁷ <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/>

¹⁸ <https://entretiensinxausta.fr/>

CONCLUSION

D'août 2022 à juillet 2023, on estime que 333 100 logements ont été mis en chantier, soit 50 500 de moins (- 13,2 %) qu'entre août 2021 et juillet 2022.

Si l'on prend comme point de comparaison les 12 mois précédant la crise sanitaire (mars 2019 à février 2020), le nombre de logements commencés était déjà en retrait de 13,4 %. En août 2023, 20 100 logements auraient été mis en chantier (- 17 % par rapport à juillet). Le nombre de logements commencés en août 2023 serait inférieur de 37 % à sa moyenne des douze mois précédant la crise sanitaire. Mesurées sur douze mois, les ouvertures de chantier sont en très net repli : 319 500 logements ont été mis en chantier, soit 61 600 de moins (- 16,1 %) que pendant les douze mois précédents et 16,9 % de moins qu'au cours des douze mois précédant la crise sanitaire (mars 2019 à février 2020).

Indicateurs avancés de la production, les logements autorisés affichent un repli encore plus marqué (-20 %) laissant présager une année 2024 encore plus difficile. On comptait ainsi environ 40 000 dépôts par mois avant la remontée des taux, alors qu'on se situe en moyenne à 32 000 sur les 12 derniers mois. En outre, entre les permis autorisés et ceux démarrés une érosion de près de 20% se constate chaque année. Mettre l'offre en face d'un besoin exige donc de positionner plus d'offre que de besoin.

Pour Michel Mouillart on « rajoute un besoin supplémentaire d'au moins 30 à 40 000 logements annuellement et en cumul près de 300 000 de plus à échéance 2030 qui s'ajoute au 1,1 millions déjà manquants ».

L'approche nationale et cumulée de besoins de logements se décline territorialement. La satisfaction de ce besoin repose sur la mobilisation d'acteurs qui œuvrent en complémentarité : élus locaux, services de l'Etat et des collectivités œuvrant à la planification et l'instruction, aménageurs fonciers, sociétés de logement social, promoteurs, constructeurs, entrepreneurs, maître d'œuvre... Pour aboutir à une production comptabilisée, cette chaîne d'actions comporte des délais rendus d'autant plus longs que la complexité des projets ne cesse d'augmenter sur le plan des normes.

Actuellement en plein ralentissement, de 30 à 50% selon les secteurs, voire en plein blocage, cette chaîne de production risque de connaître des pertes de compétences induites par la crise qui retardera d'autant le redémarrage si rien n'est fait. Par ailleurs, le temps de construction d'un immeuble est de 18 mois entre son démarrage et sa livraison aux habitants, et il a fallu auparavant 24 mois supplémentaires entre la maîtrise foncière en secteur autorisé, le montage du projet, l'instruction, l'autorisation de construire et les délais de recours. En secteur de projets urbains, s'ajoutent les délais d'autorisation d'urbanisme de ZAC ou de Permis d'aménager qui vont de trois ans minimum quinze ans pour une ZAC. Les études environnementales et de dépollution rajoutent un à deux ans et des coûts supplémentaires. Les délais de planification, SCOT, PLU sont à prévoir également sans compter, depuis juillet 2023, les sursis à statuer aux permis en l'attente des révisions de PLU, et donc le fait que des projets programmés sont mis en attente sine die.

Pour le foncier, l'offre de terrains autorisables inférieure au besoin, bloque une baisse des prix. Or le Cerema considère que 45% se bâtit en ville ou en friche, et 55% par extension. La réduction en cours du foncier « par extension » nécessitera de trouver des solutions.

La production de logement, en pleine crise en cette fin 2023, nécessite de l'avis de tous des mesures de relances contracycliques très fortes aussi bien du côté de l'offre que de la demande, mais encore sur un plan structurel, au regard du niveau très élevé des besoins, sur tous les segments dans tous les territoires. Le groupe de travail du CNH formule douze autres propositions pour améliorer les réponses aux besoins. Il convient tout d'abord de conserver dans ce cadre un objectif national de production qui est un élément essentiel de pilotage de toute politique publique comme le montre l'exemple récent de l'Allemagne qui vient de le réintroduire après l'avoir abandonné dans le cadre d'une approche très décentralisatrice.

Par ailleurs cette évaluation doit faire l'objet d'une analyse régulière permettant de quantifier aussi bien territorialement que nationalement les besoins pour guider les politiques menées à tous les niveaux.

13 PROPOSITIONS

du groupe de travail du CNH pour améliorer les réponses données aux besoins de logement

Proposition I

Il convient de conserver un objectif national annuel de production élément central de pilotage de toute politique publique du logement et de l'assortir d'objectifs régionaux et par établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Proposition II

La question des besoins en logements doit faire l'objet d'une analyse régulière permettant de quantifier territorialement et nationalement les besoins pour guider les politiques à tous les niveaux.

Proposition III

Les réponses aux besoins en logement, du fait des imperfections des marchés des logements, sont très insatisfaisantes sur de nombreux segments (jeunes, étudiants, classes moyennes, saisonniers, etc) et particulièrement pour les populations les plus fragiles.

Proposition IV

La politique du logement devrait permettre annuellement de produire au moins 450 000 logements au regard des constats faits sur les besoins par les différentes études, dans les différentes gammes de produits, et là où on en a besoin.

Proposition V

Il faut privilégier la production de résidences principales dont la part baisse dans le stock global de logement.

Proposition VI

La mobilisation du parc existant vacant, du fait de l'inadéquation entre la vacance observée au niveau national et les besoins déclinés à une échelle plus fine, ne constituera qu'une solution marginale parmi tant d'autres en fonction des spécificités des territoires et de la tension projetée sur ces derniers.

Proposition VII

La conjoncture se traduisant par une forte décroissance en cours de la production 2023, génère un déficit annuel d'au moins 40 000 logements soit d'environ 300 000 logements supplémentaires à l'horizon 2030 qui s'ajoute à un déficit estimé à 1,1 million et appelle des mesures de relances contracycliques exceptionnelles.

Proposition VIII

Le besoin en logement devrait faire l'objet d'une analyse par territoires pour chacune des régions en lien avec l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) et le foncier disponible dont le recyclage, en France métropolitaine et d'outre-mer, puis par EPCI.

Proposition IX

Les besoins spécifiques (saisonniers, vieillissement, jeunes et étudiants...) doivent faire l'objet d'une analyse renforcée, a minima nationale et régionale puis par EPCI, les mesures prises dans la loi ELAN n'ayant pas produit des effets suffisants.

Proposition X

La programmation projetée de la construction doit être corrélée avec le besoin, particulièrement là où l'on observe une baisse de la production dans les territoires où la tension démographique est la plus forte.

Proposition XI

Il faudrait sur un plan technique exiger une consolidation des PLH selon la méthodologie du Cerema (Otelo) qui permet de créer un jeu standard d'hypothèses en plus des hypothèses variantes de scénario retenues par chaque territoire ; ouvrir également l'accès à Otelo aux chercheurs, dans le cadre d'une convention avec la DHUP pour soutenir les initiatives d'analyses territoriales.

Proposition XII

Il faudrait recalculer ensemble PLU, PLH et PDU, qui portent aujourd'hui trop souvent sur des périodes différentes et renforcer leur opposabilité. Cette situation pose, en effet, la question de la cohérence de leur opérationnalité.

Proposition XIII

Il faudrait objectiver les besoins en anticipant mieux la transition écologique et les mutations et pour y arriver, lancer une étude permettant de définir des scénarii de transformation des territoires à 2050 serait utile en ce sens. Il s'agirait, par exemple, de choisir trois territoires-types (une métropole, une agglomération de ville moyenne, une agglomération rurale), en intégrant les besoins de financement et les questions de modèles économiques.

ANNEXES

Besoins en logements neufs à l'échelle nationale

De quoi parle-t-on ? où en est-on ? Définitions et controverses

Note introductive – V1 Jean-Claude Driant – mai 2023

Usage interne du groupe de travail du CNH, ne pas citer.

Réfléchir à ce que peut énoncer un groupe de travail sur les besoins en logement suppose, dans un premier temps, de définir l'objet de ce travail.

En effet, ce terme fréquemment employé comme une évidence par les acteurs du logement relève d'abord du **registre des politiques publiques**, c'est un concept normatif (la notion de besoins repose sur le fait que nous considérons collectivement qu'il est nécessaire que tout le monde soit logé et « bien logé » et qu'il faut se donner les moyens d'y parvenir) clairement différencié du vocabulaire du marché, qui se formule entre termes d'offre et de demande.

Plus avant, si on prend le terme au sérieux, la **satisfaction des besoins en logement renvoie à la capacité de l'offre (neuve ou non) à permettre à tous de se loger décemment** et d'adapter ses conditions de logement à tous les moments de la vie en fonction de la composition du ménage, de ses moyens, de ses aspirations et du lieu où il vit.

Cette approche globale de la satisfaction des besoins doit reposer sur la combinaison de la capacité du stock existant à répondre aux besoins avec celle de la production neuve à dynamiser l'ensemble du système (contribution de l'offre neuve à faciliter les parcours résidentiels, mobilité dans le parc social, offre « abordable »...). Une telle approche est nécessairement locale : les dynamiques démographiques varient d'un territoire à un autre, la capacité du stock à accueillir aussi (les prix, les loyers, la qualité). Réfléchir à la production neuve dans cette acception suppose de ne pas parler que de « combien » de logements construire, mais aussi et surtout de « où » et « lesquels » (prix, statut, typologie...).

C'est donc un concept beaucoup plus vaste que ce qui est couramment énoncé comme **le besoin de construction de logements neufs**, devenu « demande potentielle de logements neufs » dans la terminologie statistique officielle, qui désigne le nombre de logements neufs qu'il faut construire annuellement pour répondre à l'accroissement de la demande (accroissement du nombre de ménages, demande de résidence secondaire, vacance frictionnelle) et au renouvellement du parc (compenser les disparitions).

Cette première note laisse de côté l'approche large, pourtant essentielle, de la notion de besoins en logements, tout comme elle laisse en suspens, à ce stade, les analyses territorialisées de la notion qui pourront, si nécessaire, donner lieu à d'autres états des lieux.

Le propos est donc concentré ici sur les analyses nationales quantitatives du besoin de construction de logements neufs.

1. DÉBATS ET CONTROVERSES SUR LES ENJEUX DE LA CONSTRUCTION NEUVE : DU NIMBY À L'ÉCOLOGIE

La relance du débat sur le besoin de construction neuve doit beaucoup aux inquiétudes des milieux professionnels de l'habitat et de la construction face à un cumul de situations conjoncturelles défavorable à la production depuis 2018-2019, accélérée depuis la fin de 2022, et à ce qui apparaît comme un mouvement plus structurel de mise en cause de la pertinence d'un niveau de production élevé dont l'essentiel de l'argumentaire repose sur des considérations écologiques.

La campagne et les résultats des élections municipales de 2020 ont été marqués par une forte poussée des argumentaires opposés à la « bétonnisation » des villes. Les cas de Bordeaux, Lyon, Strasbourg, Montpellier et Marseille l'illustrent bien avec les victoires de

1 Voir notamment le dossier « Contester la métropole » publié par la revue Métropole en 2021 sous la direction de Ludovic Halbert, Gilles Pinson et Valérie Sala-Pal (n°28-2021). <https://doi.org/10.4000/metropoles.7769>

2 Source : SDES, Sit@del2 consulté en février 2023

3 2017 est la quatrième meilleure année de construction neuve depuis 1980 après 2005, 2006 et 2007 pour les mises en chantier totales ; 2022 reste au-dessus la moyenne de la période. Pour le logement collectif, 2017 est le record absolu des quatre dernières décennies et 2022 se situe encore parmi les douze meilleures années de la période.

4 Production des matériaux, consommation énergétique pour les acheminer et sur les chantiers, recyclage, etc. Données issues de l'Association pour le développement du bâtiment bas carbone (BBCA).

maire écologistes ou d'alliances dont une part des discours dénonçaient un urbanisme débridé. L'inquiétude à cet égard n'est pas nouvelle et a pris au cours des dernières décennies des visages contrastés depuis le traditionnel *nimby* défensif et conservateur jusqu'à la dénonciation d'un productivisme mercantile, en passant par la promotion de villes apaisées et moins congestionnées, allant jusqu'à la contestation même du fait métropolitain¹.

Parallèlement, les milieux professionnels du logement et de la construction s'inquiètent d'une baisse globale de la production de logements neufs depuis 2017, mais aussi, et surtout, dans les métropoles. De fait, à l'échelle nationale, le nombre de logements commencés connaît une tendance baissière depuis 2018 (436 600 en 2017, 376 200 en 2022, soit une baisse de 14%, baisse encore plus accentuée si on ne compte que les logements en immeubles collectifs : de 211 300 à 177 300, soit un recul de 16 %²). Promoteurs privés et bailleurs sociaux s'en inquiètent, mais semblent parfois surjouer un alarmisme qui repose sur un recul qui reste relatif. En effet, la baisse de la construction observée s'appuie sur la référence à une année record³.

Dans la logique du développement du logement abordable, l'évolution de la production de logements sociaux dans les métropoles peut toutefois inquiéter. La tendance globale est une baisse du nombre des agréments entre 2017 ou 2018 et 2021. Entre 2017 et 2021, la part des 19 plus importantes métropoles dans la production HLM est passée de 36 % à 28 % dans un contexte dans lequel les villes affichent pourtant de façon de plus en plus forte leur volonté de privilégier ce segment de l'offre.

Dans ce qui peut apparaître en première lecture comme une tendance conjoncturelle, qui sera d'ailleurs sans doute nettement accentuée en 2023 et 2024 du fait des conséquences économiques et sociales du contexte géopolitique, apparaissent des signaux sans doute plus forts et argumentés, d'une remise en cause du rythme de la construction en France et dans les plus grandes villes.

Une première catégorie d'arguments relève de la problématique écologique et de la lutte contre le changement climatique. Elle repose sur l'importance du bilan carbone du secteur du bâtiment. Celui-ci serait responsable de 26% de l'empreinte carbone du pays et la construction représenterait 60% de l'ensemble⁴. Dans ces conditions, on ne peut s'étonner du fait que, dans l'objectif d'atteindre une société décarbonée en 2050, le scénario le plus efficace développé par l'Ademe repose d'abord sur une « réduction drastique du nombre de constructions neuves »⁵ rendue possible par une réduction de la vacance et du nombre de résidences secondaires, ainsi que par une « meilleure occupation des logements ». Ce scénario extrême conduirait à une production totale de quatre millions de logements entre 2015 et 2050, soit une moyenne annuelle de moins de 115 000 unités ! Un tel argumentaire est développé quasiment à l'identique par plusieurs *think-tanks* influents⁶.

Outre l'extrême ambition de ces scénarios qui n'énoncent jamais les modalités et moyens réels de leur mise en œuvre, ni leurs conséquences en termes d'emploi dans le secteur du bâtiment, ils ont pour point commun de souligner l'importance d'un renouveau des capacités de récupération et de recyclage du parc existant et d'insister sur une transformation de l'acte de construire pour le rendre plus économe en ressources et émissions. L'Ordre national des architectes, par la voix de sa présidente Christine Leconte, n'est pas loin de partager les mêmes perspectives : « Le logement n'est pas qu'une question de chiffres : il est une question de vie. La conjoncture nous contraint à réfléchir [...]. Nos modèles sont à revoir drastiquement [...] Donner la priorité à l'adaptation du bâti existant, parce que nous avons moins de matières premières, que la ville de demain est celle d'aujourd'hui, à 80 % « déjà là [...]. Rassurons-nous, nous vivrons toujours dans des maisons, mais nous construirons moins, et différemment »⁷.

Parallèlement à cet argumentaire écologique, l'hypothèse d'un ralentissement progressif de la croissance du nombre de ménages vient alimenter les critiques d'une production neuve jugée trop abondante. Les dernières projections de ménages de l'Insee remontent à 2012 et tardent à être actualisées, mais les résultats de cette étude montraient qu'alors que le nombre total de ménages augmenterait d'environ 230 000 unités par an jusqu'en

⁵ <https://transitions2050.ademe.fr/generation-frugales>

⁶ Négawatt, The Shift Project, Pouget Consultants (2022) Construction neuve et rénovation. Les points communs des scénarios ADEME, négaWatt, The Shift Project et Pouget Consultants / Carbone 4, note présentée lors du Grand Défi Ecologique, la 1ère Biennale de l'ADEME le 29 mars 2022. <https://theshiftproject.org/article/logement-points-communs-scenarios/>

⁷ Tribune de Christine Leconte, Le Monde, 25 juillet 2022

2030, cette croissance ralentirait rapidement ensuite pour descendre à une augmentation moyenne de 115 000 ménages par an entre 2045 et 2050. Les projections démographiques plus récentes prévoient une quasi-stagnation de la population totale à partir de 2035 et une baisse à partir de 2044⁸. Rien dans les évolutions récentes de la population et des modes de cohabitation ne semble donc susceptible de faire évoluer le scénario de 2012. C'est aussi ce qui conduit la direction générale du Trésor à considérer que dans bien des cas la production nouvelle a excédé les besoins générés par la croissance du nombre de ménages, contribuant ainsi au développement d'un parc inoccupé⁹. On retrouve là, de façon paradoxale en apparence, une part de l'argumentaire écologique qui analyse la croissance de la vacance et des résidences secondaires comme constituant un parasitisme induit par une production excessive. Reste d'abord à démontrer que le fait de construire plus contribue réellement à alimenter cette croissance du parc inoccupé et ensuite à trouver les moyens de la freiner.

Cet ensemble d'arguments éloigne considérablement le débat sur les objectifs de construction neuve de l'énoncé des 500 000 logements mis en avant au milieu des années 2000 et repris politiquement pendant la mandature de François Hollande (2012-2017). On conçoit aussi aisément qu'il puisse inquiéter, pour des raisons diverses et complémentaires, les acteurs de l'industrie de la construction, de la promotion immobilière et du logement social. Il soulève un doute sérieux sur la perspective et la nécessité de retrouver les rythmes de production des années fastes.

Dans un tel contexte, le retard pris par l'actualisation des projections officielles de besoins de production de logement neuf attise ces impatiences.

2. LES BASES « CLASSIQUES » DE L'EXERCICE DE PROJECTION DE LA DEMANDE

La mesure des besoins en construction neuve en France trouve son origine en 1950 avec les travaux du démographe Louis Henry et a depuis régulièrement donné lieu à des

réflexions, mises à jour et modernisation justifiées à la fois par l'évolution du contexte immobilier, les inflexions des politiques du logement et les améliorations de l'outillage statistique disponible¹⁰.

La démarche repose sur des projections (avec des scénarios) dont le résultat est un nombre de logements neuf à construire chaque année pour répondre à l'accroissement de la demande (d'où le terme de « demande potentielle »).

Le dernier exercice officiel en date est la mesure faite par Alain Jacquot en 2012 dans le cadre du CGDD¹¹. Des travaux d'actualisation sont en cours au service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la Transition écologique, les résultats n'en seront disponibles qu'au second semestre de 2023.

Dans un double contexte marqué par un vif débat sur la nécessité de construire et de fort ralentissement conjoncturel de la production, l'ancienneté de l'étude de 2012 suscite de l'impatience chez les acteurs du secteur. Après diverses initiatives menées ces dernières années, deux études d'initiative privée publiées début 2023 tentent, à la leur manière, des mises à jour de la démarche sans remettre en cause ses fondements méthodologiques¹².

Avec quelques variantes de vocabulaire et de concepts selon les études, la mesure de la demande potentielle de logements neufs repose sur la somme de quatre composantes :

- la projection de l'accroissement moyen annuel du nombre de ménages, qui repose elle-même sur des hypothèses d'accroissement de la population totale et d'évolutions des modes de cohabitation,
- une hypothèse d'accroissement du nombre de résidences secondaires sur la base des constatations des années précédentes,
- une hypothèse d'accroissement du nombre de logements vacants nécessaire à la fluidité du système.
- une hypothèse de renouvellement du parc reposant également sur les constats des nombres d'apparition et disparitions de logements au cours des années précédentes.

⁸ Insee (2021) « 68,1 millions d'habitants en 2070 : une population un peu plus nombreuse qu'en 2021, mais plus âgée ». Insee Première n°1881, Novembre 2021. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5893969#:~:text=Insee%20Premi%C3%A8re%20C2%B7%20Novembre%202021%20%C2%B7%20n,en%202021%2C%20mais%20plus%20%C3%A2g%C3%A9e&text=Si%20les%20tendances%20d%C3%A9mographiques%20r%C3%A9centes,%2C%20millions%20d'habitants.>

⁹ Tardiveau T. (2020) « La construction et la rénovation des logements privés en France » Trésor-éco, n°261, juin 2020.

¹⁰ Signalons notamment les travaux anciens mais toujours d'actualité de Jean Bosvieux : Bosvieux J. (1998) « Besoins et demande de logement » dans Segaud M., Bonvalet C. et Brun J. Logement et habitat, l'état des savoir, La Découverte. Bosvieux J. et Coloos B. (1994) Besoins et qualité des logement. Plan Construction et architecture.

¹¹ <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2018-10/LPS%20135.pdf>

¹² Laye S. (2023) Construire « plus » et « mieux » de logements en France : c'est possible. Institut Thomas More qui reprend à son compte les analyses de Gérard-François Dumont (voir plus bas) <https://institut-thomas-more.org/2023/03/10/construire-plus-et-mieux-de-logements-en-france-cest-possible/> Bedo A. et Rochet J.-B. (2023) Etude sur le besoin de logements neufs en France. ESCP Junior Conseil pour la Fédération des promoteurs immobiliers.

Il s'agit donc dans tous les cas de projections fondées sur l'observation du passé et auxquelles sont affectées, pour le volet démographique, des hypothèses de soldes migratoires, d'espérance de vie et de modes de cohabitation.

Le tableau 1 reprend les principaux résultats de trois démarches de calcul : celle d'Alain Jacquot en 2012, celle du géographe et démographe Gérard-François Dumont¹³, membre du Conseil d'orientation de l'Institut Thomas More dont le travail est partiellement repris dans l'étude de Sébastien Laye, et celle de la Junior Entreprise de l'ESCP pour la FPI.

Résultats des projections de besoin annuel de logements neufs à l'horizon 2030 selon trois études récentes.

	Jacquot 2012 (scénario « central »)	Dumont 2022 (scénario « moyen »)	Bedo et Rochet 2023 (scénario « tendanciel » hors résorption de déficit -voir plus bas)
Période considérée	2025-2029	2019-2030	2022-2030
Accroissement du nombre de ménages	233 000	226 000	248 998
Renouvellement du parc	50 000	50 000	50 000
Résidences secondaires et logements vacants	47 000	56 000	83 750
Total	330 000	332 000	382 748

On notera que les projections d'accroissement du nombre de ménages sont assez proches, celle de G.-F. Dumont, fondé sur des projections de population plus récentes, étant légèrement inférieure à celle d'A. Jacquot. Celle des étudiants de l'ESCP repose sur un ensemble d'hypothèses sophistiquées de cohabitation intégrant, de façon

probablement redondante, des taux de cohabitation différenciés selon les origines des populations immigrées¹⁴.

S'agissant des hypothèses de besoin de renouvellement du parc, les trois études reprennent le chiffre de 50 000 par an énoncé par le travail d'A. Jacquot. Rappelons qu'il s'agissait alors d'une hypothèse explicitement volontariste partant d'un constat de perte annuelle « naturelle » d'environ 30 000¹⁵ logements auxquels s'ajoutait un objectif de 20 000 logements démolis dans le cadre des politiques de renouvellement urbain¹⁶. Les analyses les plus récentes du SDES, non publiées à ce jour, estiment la perte moyenne annuelle au cours des dernières années d'environ 16 000 logements par an. L'hypothèse d'un besoin de 50 000 logements par an apparaît donc nettement surestimée.

Enfin, s'il est effectivement probable, au vu de l'expérience de ces 20 dernières années que **l'accroissement du nombre de résidences secondaires et de logements vacants** soit supérieur aux estimations anciennes, il semble que l'estimation des étudiants de l'ESCP soit exagérément élevée (ils prévoient un accroissement égal à 33,7% de celui des résidences principales !) dû sans doute à la prise en compte d'une vacance structurelle de logements obsolètes situés notamment dans des localisations peu attractives dont on peut douter qu'elle génère un besoin de construction neuve.

Deux observations complémentaires :

- L'étude de S. Laye pour l'Institut Thomas More revendique de reprendre le travail de G.-F. Dumont, mais parvient à un résultat total de 395 000 logements par an soit beaucoup plus que l'étude dont elle s'inspire sans que l'explication apparaisse clairement.
- Le travail des étudiants de l'ESCP prévoit un scénario « alternatif » qui limite le besoin de renouvellement à 28 000 logements par an et le besoin de résidences secondaires et de logement vacant à 60 500 logements, ce qui conduirait, à ce stade de leur calcul, à un besoin de 337 500 logements par an.

Pour finir à ce stade, rappelons l'étude de l'université Paris Dauphine publiée en 2006 par l'Observateur de l'Immobilier¹⁷ et qui, la première, évoquait l'objectif de construire 500 000 logements par an. Elle reposait principalement sur une correction majeure

¹³ Dumont G.-F. (2022) Le besoin en logement en France métropolitaine à l'horizon 2030 : nul ou important ? Population et avenir <https://institut-thomas-more.org/wp-content/uploads/2023/03/202212- RapportPopulationAvenir.pdf>

¹⁴ L'étude différencie les taux de cohabitation selon l'origine (Nord ou Sud) des populations immigrées, alors que les données de cohabitation provenant de l'Insee s'appuient sur l'expérience passée et intègrent donc déjà implicitement ces différences. Il semble donc que cette sophistication de l'analyse conduise à des redondances et donc à une surestimation de l'accroissement du nombre de ménages.

¹⁵ Rappelons que ce chiffre est fondé sur un solde entre le nombre de logements qui disparaissent chaque année (démolition, fusions, changements d'usage) et ceux qui apparaissent (subdivisions et changements d'usage).

¹⁶ Le site Internet de l'Anru indique que le premier programme national de rénovation urbaine a conduit à la démolition de 160 000 logements entre 2004 et 2020, soit 10 000 par an.

¹⁷ Université Paris Dauphine (2006) Demande de logement : la réalité du choc sociologique, L'Observateur de l'immobilier, revue du Crédit foncier, n° hors-série (novembre). https://www.researchgate.net/publication/41220703_Demande_de_logement_la_realite_du_choc_sociologique

des hypothèses de l'Insee en matière d'accroissement du nombre de ménages. Alors que l'Insee prévoyait en 2001 une hausse moyenne de 171 000 ménages par an entre 2010 et 2020, l'étude corrigeait cette projection à hauteur de 314 000 ménages par an. Rétrospectivement, les recensements montrent une augmentation moyenne réelle de 245 000 ménages par an entre 2008 et 2019, presque exactement à mi-chemin des deux scénarios et qui correspond au scénario central des projections de 2012.

3. LA PRISE EN COMPTE TRÈS INÉGALE D'UN DÉFICIT À RÉSORBER

Certaines analyses portant sur les besoins de construction neuve ajoutent aux hypothèses de croissance l'idée de la nécessaire résorption d'un déficit accumulé au cours des périodes antérieures. C'était évidemment le cas des travaux fondateurs de Louis Henry au début des années 1950 qui estimait le retard accumulé depuis 1914 à 3,9 millions de logements.

Dans les analyses contemporaines, le terme même de déficit n'apparaît ni dans l'analyse d'A. Jacquot, ni dans celle de G.-F. Dumont qui semblent donc reposer sur le postulat de l'adéquation quantitative du stock de logements à l'instant T0 de leurs analyses. Dans l'étude de Paris Dauphine en 2006, le terme de déficit n'apparaît qu'à deux reprises à propos d'un manque de logements sociaux et d'un écart entre la construction en Ile-de-France et les objectifs du SDRIF de 1994. Aucun de ces travaux n'intègre donc la notion de rattrapage d'un déficit dans l'objectif national de construction neuve.

Les travaux de Michel Mouillart sont les premières analyses contemporaines à intégrer l'objectif de résorption d'un déficit. Il évoquait en 2008 un déficit accumulé principalement au cours des années 1990 de 900 000 logements¹⁸, déficit accru par quelques années récentes de basses eaux et atteignant désormais, selon l'auteur, 1,1 million de logements¹⁹. Ajouté à des projections proches de celles établies par ailleurs, le rattrapage de ce déficit serait la justification principale du maintien d'un objectif de

500 000 logements par an. Avec des méthodes et un argumentaire différent, les travaux de Michel Mouillart rejoignent donc les résultats de l'étude de Paris Dauphine en 2006. Ils ont notamment servi de base scientifique aux propositions de la Fondation Abbé Pierre lors de la campagne des élections présidentielles de 2012, recueillant à ce moment-là un quasi-consensus entre les candidats et les milieux professionnels du secteur.

L'étude des étudiants de l'ESCP, qui affirme s'inspirer fortement de l'étude de Paris Dauphine et affirme vouloir « produire le calcul le plus actuel possible en se fondant sur [ses] acquis calculatoires » ajoute à ses projections d'accroissement de la demande (tableau 1) l'idée d'un déficit à résorber qu'ils énoncent sous le terme de « report de la demande » et qu'ils calculent sur la base de la différence entre le nombre de logements mis en chantier chaque année entre 2012 et 2022 et l'objectif des 500 000 dont ils assument la nécessité. Il en résulterait un déficit accumulé de 1,359 million de logements. Toutefois, considérant dans une logique de prudence qu'une partie de ce déficit se réduit naturellement à hauteur de 10 % par an, ils évaluent finalement le déficit à résorber à 645 500 logements. Ils répartissent ensuite cet objectif de résorption sur 10 ans, ce qui accroît le besoin de construction neuve de 64 550 unités annuelles au titre de « report de la demande », portant le total de logements à construire à 447 298 unités par an d'ici à 2030.

Intégrer cette idée de résorption d'un déficit dans l'estimation du besoin de construction neuve suppose toutefois de démonter et de chiffrer sa réalité. Nos tentatives à ce jour n'y sont pas parvenues²⁰ dans un contexte où plus de trois millions et demi des quatre millions de personnes mal logées dénombrées par la Fondation Abbé Pierre sont logées (certes mal, dénotant notamment d'un déficit de qualité et d'accessibilité financière, mais pas forcément de quantité), où la taille moyenne des ménages continue de baisser et où la population dite « hors ménage » n'augmente pas (1,488 million de personnes en 2008 et en 2019, alors que la population totale a augmenté de 4,8%).

¹⁸ Mouillart M. (2008) « Des besoins durablement élevés », Constructif n°18, novembre. http://www.constructif.fr/bibliotheque/2007-11/des-besoins-durablement-eleves.html?item_id=2803

¹⁹ Mouillart M. (2022) « Entre avenir démographique en berne et besoins de construction élevés », Journal de l'Agence, en ligne. <https://www.journaldelagence.com/1208978-entre-avenir-demographique-en-berne-et-besoin-de-construction-eleve-michel-mouillart-professeur-deconomie-frics>

²⁰ Driant J.-C. (2015) « La crise du logement vient-elle d'un déficit de construction ? » L'économie politique, N°65 (2015-1) file:///C:/Users/jean-/Downloads/LECO_065_0023.pdf

4. UNE TENTATIVE DE PRISE EN COMPTE DU MAL-LOGEMENT ET DE TERRITORIALISATION DE LA DÉMARCHE : OTELO

En l'absence de projection nationale officielle de la demande potentielle depuis 2012, une initiative menée depuis 2017 a réveillé l'intérêt pour la démarche. La mise au point d'OTELO (Outils pour la Territorialisation de la production de LOGements) par la DHUP et le CEREMA²¹, permet désormais de diffuser une méthode visant à permettre aux acteurs des politiques locales de l'habitat de mesurer, à l'échelle des intercommunalités compétentes, les besoins de production neuve.

C'est dans le prolongement de ces travaux que le SDES a produit en 2021 ce qu'il appelait une « étude mère » visant à les promouvoir, à prolonger les analyses plus anciennes et à produire des chiffres agrégés à l'échelle nationale. Cette étude qui contenait semble-t-il quelques fragilités, n'a pas été publiée, mais a servi de donnée de cadrage sur les besoins pour la première partie du rapport Rebsamen publié en septembre 2021 qui évoquait une fourchette de demande potentielle comprise entre 210 000 et 325 000 logements par an entre 2017 et 2030. C'est la mise à jour de ce travail que le SDES prépare actuellement dans la perspective d'une publication fin 2023.

Outre une capacité d'analyses locales, OTELO apporte deux innovations importantes à la démarche traditionnelle :

- D'une part, il rend possible pour la première fois une déclinaison régionale du chiffrage (y compris pour les régions d'outre-mer, hors Mayotte) ;
- d'autre part, il vise à ajouter au chiffrage traditionnel une approche de modalités de mal-logement qu'un supplément de construction neuve serait susceptible de réduire.

Cette seconde innovation modifie sensiblement la nature de l'exercice en y ajoutant une dimension normative fondée sur la notion de « besoins en stock » mise en avant par OTELO et qui comptabilise les ménages dont les besoins en logements ne sont pas satisfaits²² à un moment donné. Ce chiffrage, issu de sources disparates et présentant de nombreuses limites (fichiers des demandeurs de logements sociaux, fichier des

centres d'hébergement, recensement, caisses d'allocation familiales...), révèle les difficultés d'une approche statistique du mal-logement, notamment en l'absence d'une enquête nationale logement récente²³. Il renvoie aussi à de multiples interrogations sur le lien à établir entre les situations recensées et la nécessité de construire de nouveaux logements. En effet, dans beaucoup de cas ces situations renvoient plus à une mauvaise adéquation entre un ménage et un logement (inadapté à sa taille, à son budget...) ou à une nécessité de travaux (équipement sanitaire, inconfort...) qu'à un déficit quantitatif que la construction pourrait résorber.

Selon le rapport Rebsamen, le chiffrage réalisé sur des sources de 2017 à 2020 débouchait sur une fourchette comprise entre 800 000 et 1,450 million de ménages concernés. Les résorber d'ici à 2030 par de la construction neuve augmenterait les objectifs de 61 000 à 111 000 logements par an.

²¹ <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/territorialisation-de-la-production-de-logements-methodologie-et-outil-destination>

²² Personnes vivant hors logement, hébergées chez un tiers, ménages vivant dans un logement de mauvaise qualité ou en surpeuplement, ménages subissant un effort financier excessif.

²³ La dernière date encore de 2013, en attendant la diffusion des résultats de celle de 2020-21



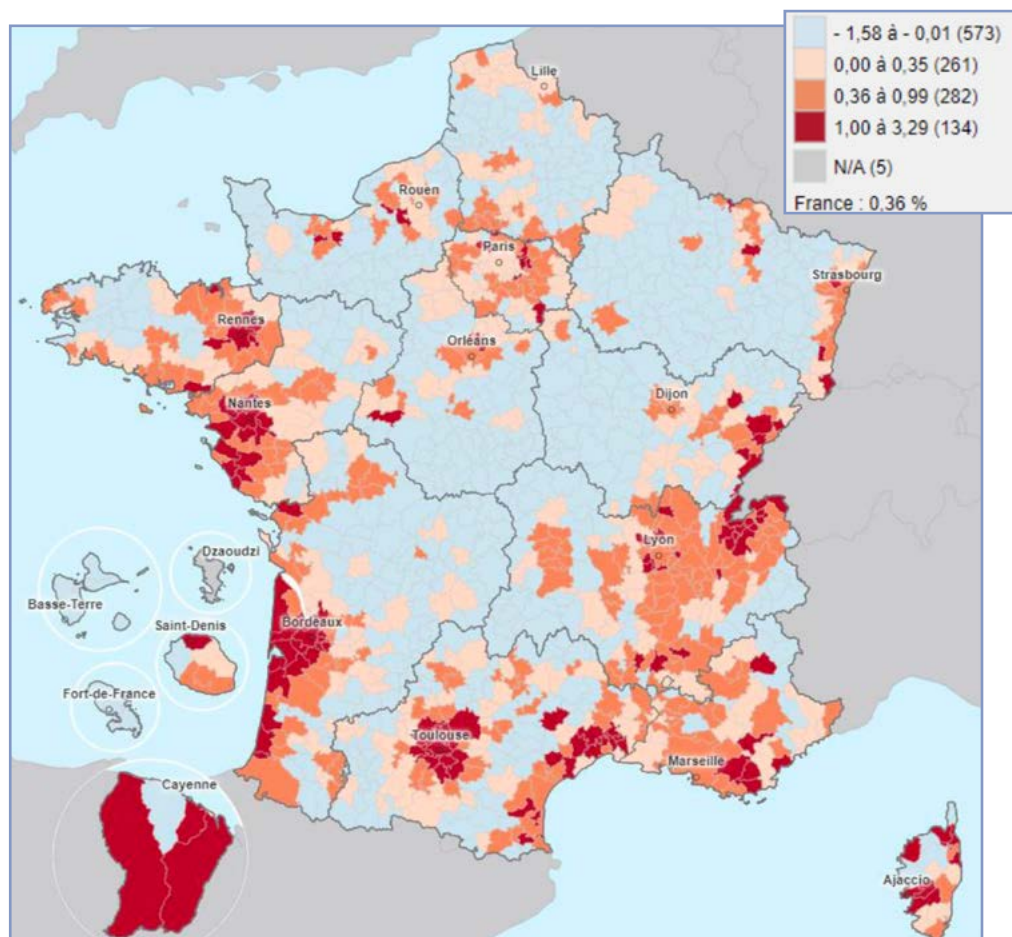
Des constats en quelques cartes

L'importance de prendre en compte la diversité des situations territoriales

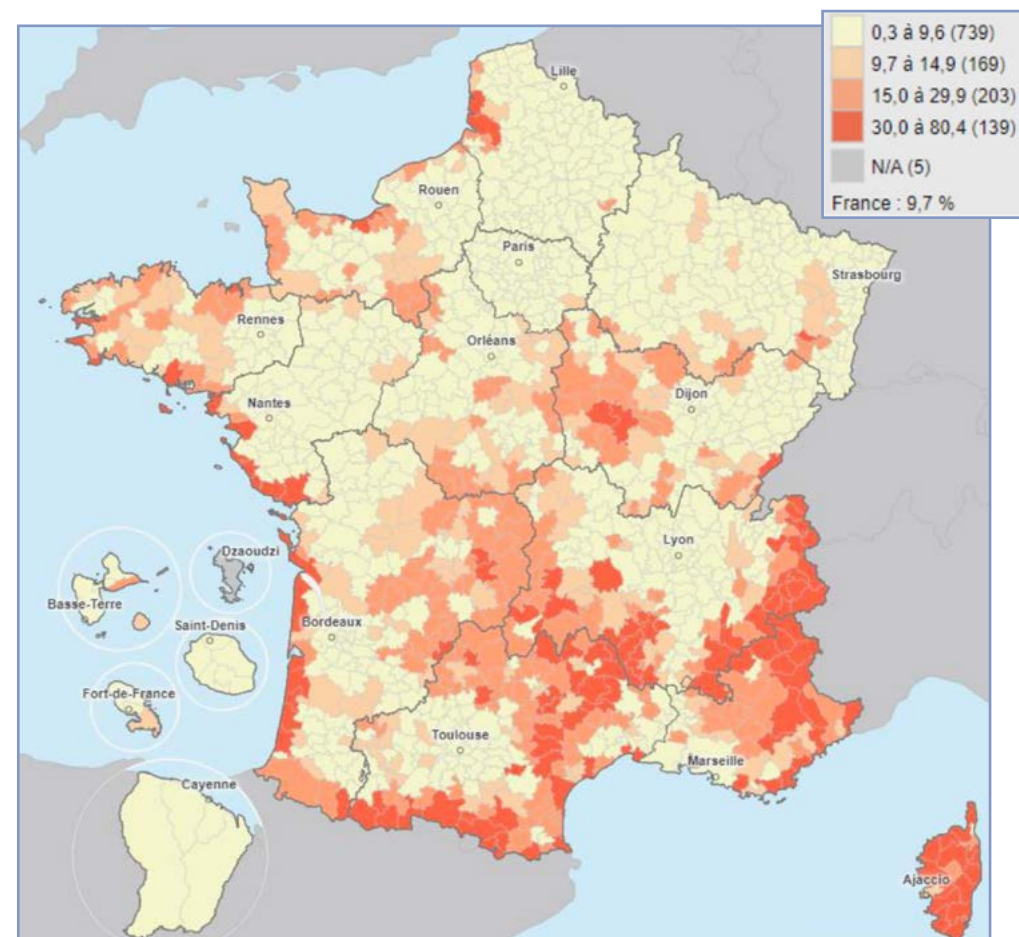


www.ffbatiment.fr

Déclarée officiellement première organisation patronale représentative des employeurs du bâtiment, pour toutes les tailles d'entreprise, la FFB défend en toute indépendance les intérêts collectifs de l'ensemble de la branche.

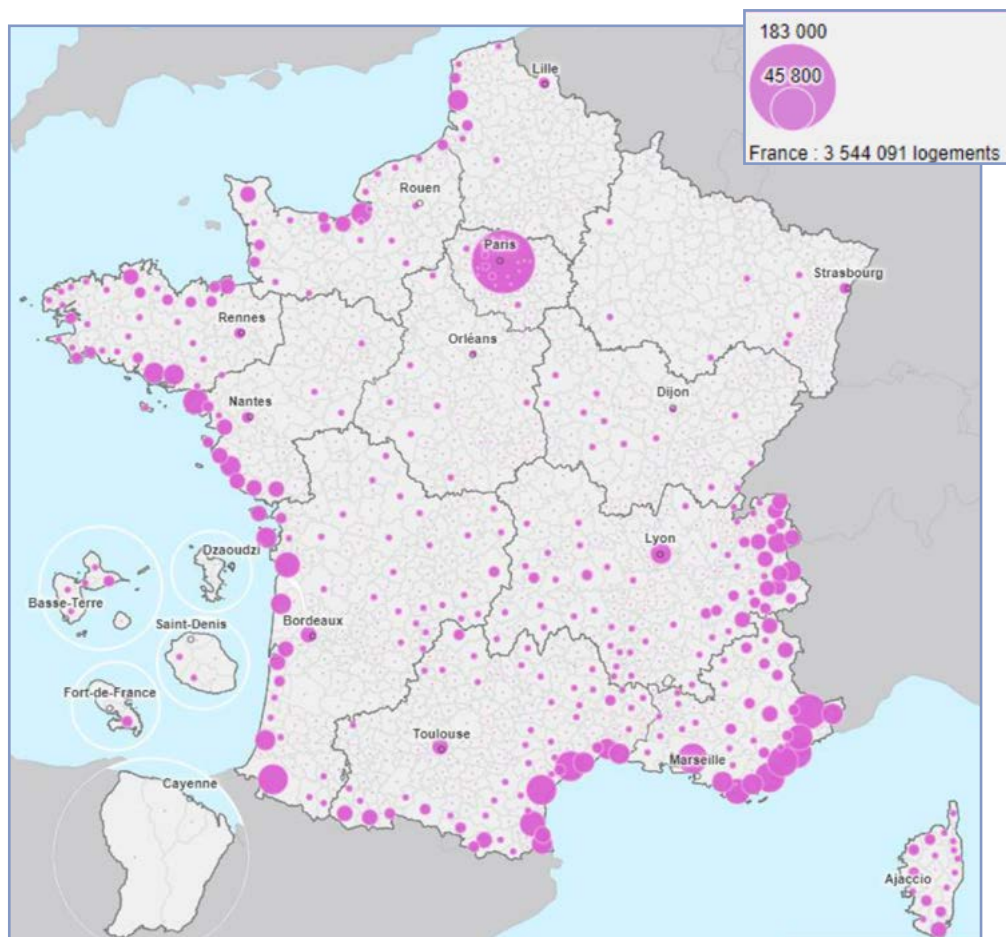


TAUX D'ÉVOLUTION ANNUEL DE LA POPULATION 2013-2019 PAR EPCI, EN %

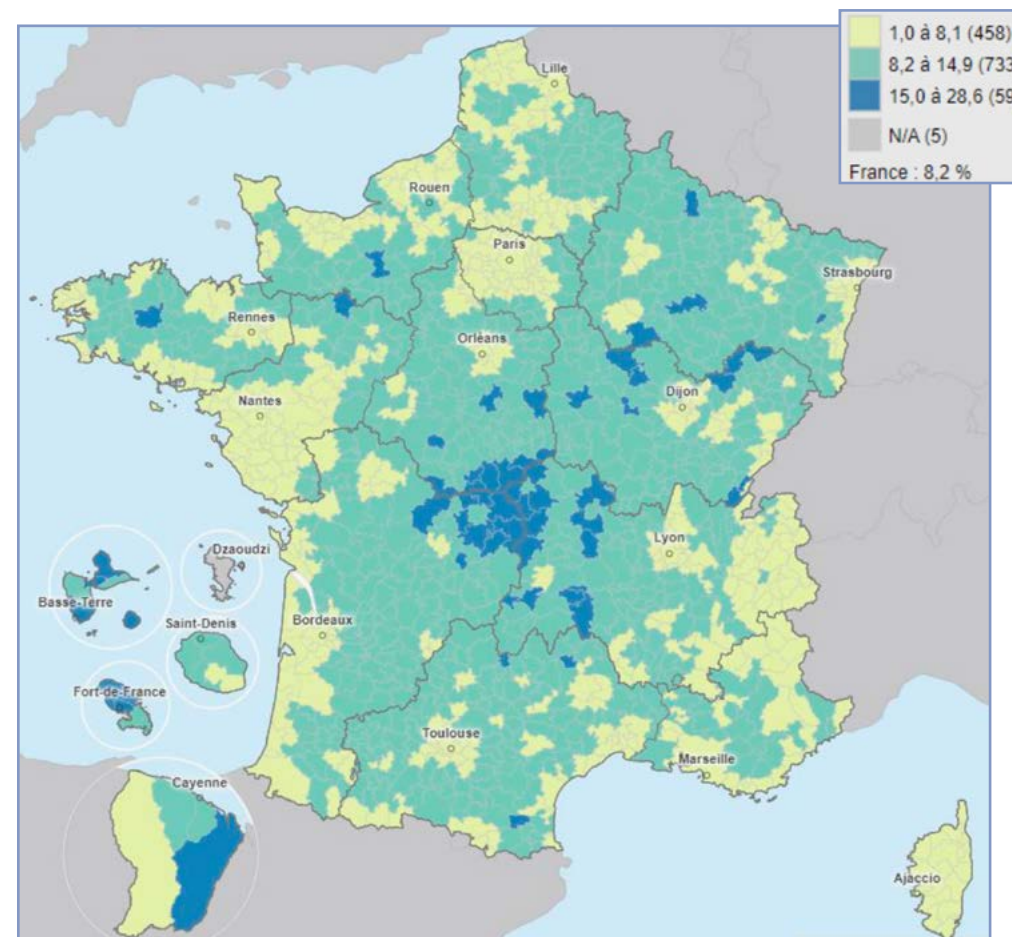


PART DES RÉSIDENCES SECONDAIRES EN 2019 PAR EPCI, EN %

Source : Insee, RP Cartographie issue de l'Observatoire des Territoires - EPCI 2022



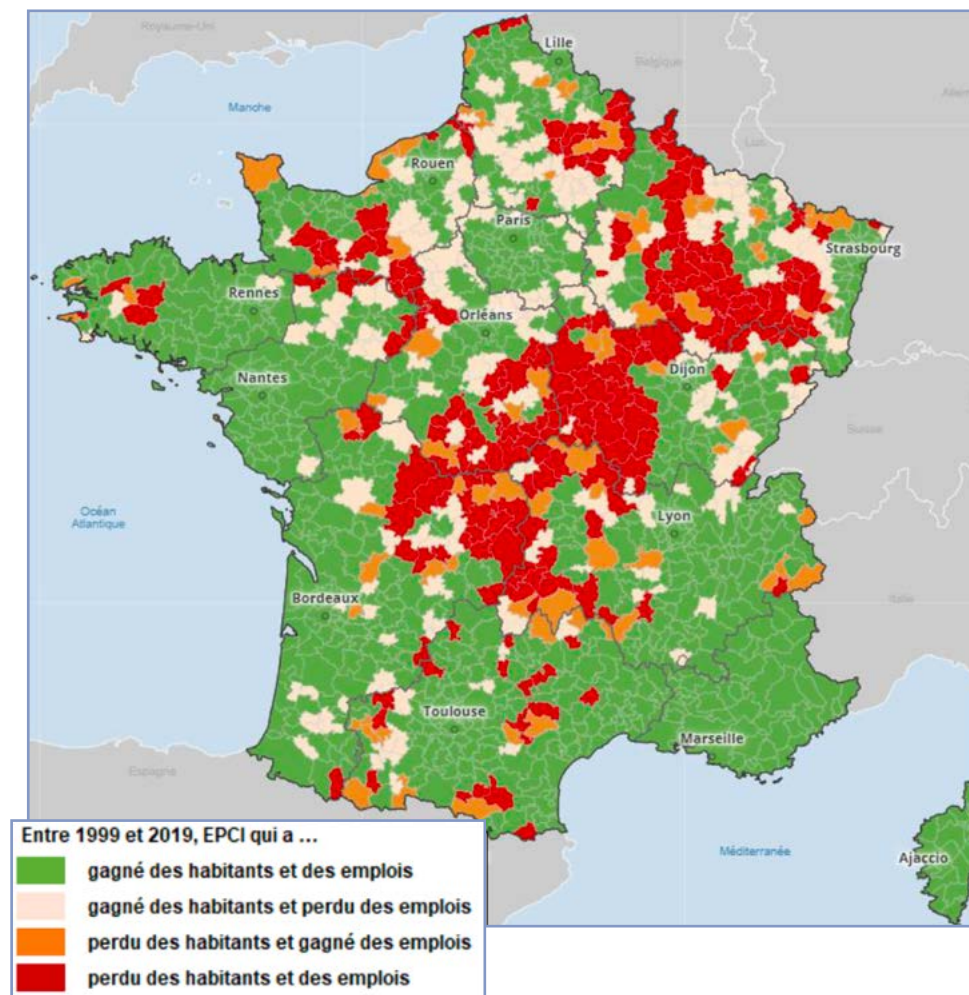
NOMBRE DE RÉSIDENCES SECONDAIRES EN 2019 PAR EPCI



PART DES LOGEMENTS VACANTS EN 2019 PAR EPCI, EN %

Source : Insee, RP Cartographie issue de l'Observatoire des Territoires - EPCI 2022

**RÉPARTITION DES EPCI
SELON LEUR DYNAMIQUE EMPLOI & LOGEMENT
1999-2019**



Source : FFB d'après Insee et statistiques-locales.insee.fr - EPCI métropolitains, géographie 2022

DES TISSUS DIVERS...



EN COMPLÉMENT

UNE NÉCESSAIRE APPROCHE RÉGIONALE...

Pour être pleinement opérationnelle, l'analyse des besoins (ou demande potentielle ?) doit être déclinée à l'échelle locale :

- **en fonction des situations vécues**
Les maires peuvent témoigner que la majorité des rdv dans leur permanence concerne souvent le logement.
- **en anticipant les mutations en cours ou à venir :**
 - commune en décroissance marquée par une forte progression du parc vacant ou au contraire en croissance démographique soutenue ;
 - vieillissement de la population ;
 - impératifs liés au changement climatique ;
 - intégration du lien emploi-logement entre transformations liées au télétravail et volonté de réindustrialisation selon les métiers et les territoires.
- **Question des besoins immédiats / prospective.**

... EN VUE D'UNE CONSOLIDATION NATIONALE

• Est-ce possible ?

- L'exercice semble loin d'être simple, preuve en est qu'aucune note officielle (publiée) ne vient consolider des chiffres définis localement, en particulier ceux actés dans les programmes locaux de l'habitat (PLH).
- La consolidation semble impossible à première vue car les méthodologies des PLH ressortent variées.
- Quid également de la prospective au niveau local ? Déclinaison des travaux de l'Insee, enjeux en matière d'emplois...
- Quid également des données (vu les délais de production) pour avoir une vision sur tous les territoires (et pas seulement quelques-uns) ?

• Un problème également de cohérence au niveau local entre programme et planification ?

Les documents importants tels que les PLH, les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les plans de déplacements urbains (PDU) sont souvent déphasés dans le temps et en matière d'objectifs (pour ne parler que des documents communaux ou intercommunaux, on pourrait ajouter les plans départementaux de l'habitat).

• Une déclinaison locale que l'on pourrait qualifier de :

« fastidieuse »

Nécessité d'aborder le sujet au cas par cas pour le mal-logement, d'examiner la réalité de la vacance car un logement vacant n'est pas toujours un logement disponible,

d'engager des réflexions en matière de sobriété foncière, d'intégrer les questions liées à l'hébergement...

« explosive »

Questions politiques liées à la création de logements sociaux, règles fixées en matière d'urbanisme pour éviter la densification, approche volontairement optimiste des volumes à produire ou à l'opposé limitation des projets eu égard à la fin de la taxe d'habitation et aux difficultés des collectivités de répondre aux besoins en équipements (crèches, écoles, gymnases), etc.

DEUX PROPOSITIONS

• Recaler ensemble PLU, PLH et PDU, qui portent aujourd'hui trop souvent sur des périodes différentes.

Cette situation pose, en effet, la question de la cohérence de leur opérationnalité.

• Objectiver les besoins en anticipant mieux la transition écologique et les mutations pour y arriver.

Lancer une étude permettant de définir des scénarii de transformation des territoires à 2050 : prendre par exemple trois territoires-types (une métropole, une agglomération de ville moyenne, une agglomération rurale), en intégrant les besoins de financement et les questions de modèles économiques.



Méthode d'estimation des besoins en logements sociaux dans les territoires

JEUDI 25 MAI 2023



ENJEUX ET PRINCIPES

Un enjeu fondamental est d'atterrir sur **une méthode simple et agile**, facilement appréhendable par les collectivités, et qui puisse servir de **base de discussion entre les acteurs**. La méthode doit intégrer **les spécificités et la dynamique du territoire**, ainsi que **les stratégies de développement portées par les élus**.

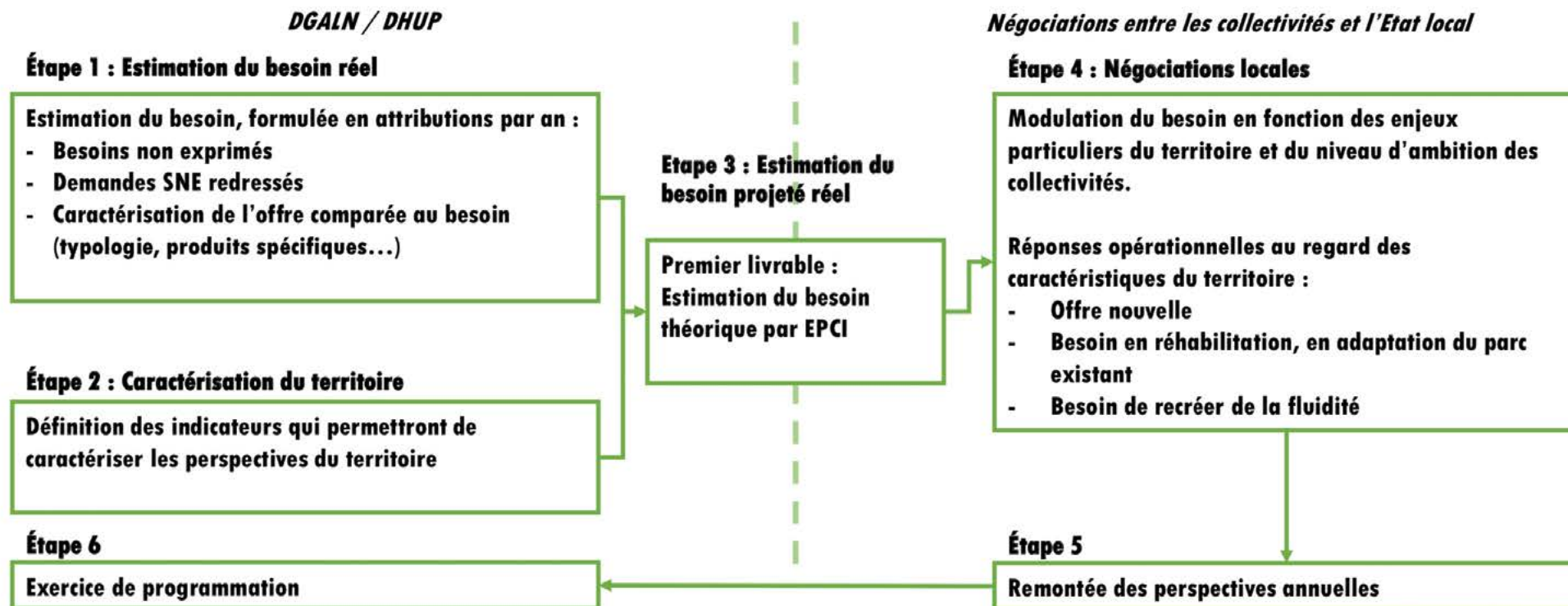
Principes généraux :

- **Un besoin qui s'exprime en nombre d'attributions à viser par an :**

- Le nombre d'attributions permet d'aboutir à un **besoin en production** et à un **besoin de rotation** dans le parc existant.
- L'identification d'un **besoin en agréments** dans un premier temps, à taux de rotation constant...
- ... mais à terme, la possibilité d'activer tous **les leviers pour favoriser la fluidité** entre les parcs (segment intermédiaire, SLS, restructuration du parc existant...).

- **Une méthode qui s'appuie sur le nombre de demandeurs redressé, soit :**
 - Un nombre de demandeurs filtré pour ne prendre en compte que les demandeurs qui ne pourraient pas se loger dans le parc libre, au regard de leur taux d'effort projeté.
 - Un taux d'effort qui **prend en compte les APL** théoriques que toucheraient les ménages.
- **Des résultats sensiblement différents selon les hypothèses de trajectoire retenues :**
 - Une méthode qui permet de viser un taux de tension à terme sur une intercommunalité.
 - Un scénario de référence qui correspond à une stabilisation des taux de tension (stabilisation du nombre de demandeurs).
- **Des trajectoires qui devront être discutées localement** entre l'Etat et l'EPCI. À noter, l'articulation avec les objectifs SRU, qui pourra être complexe.
- **Une approche dédiée au segment « LLS », complémentaire des travaux sur la trajectoire de construction neuve menés dans le cadre de la planification écologique.**

PRINCIPES

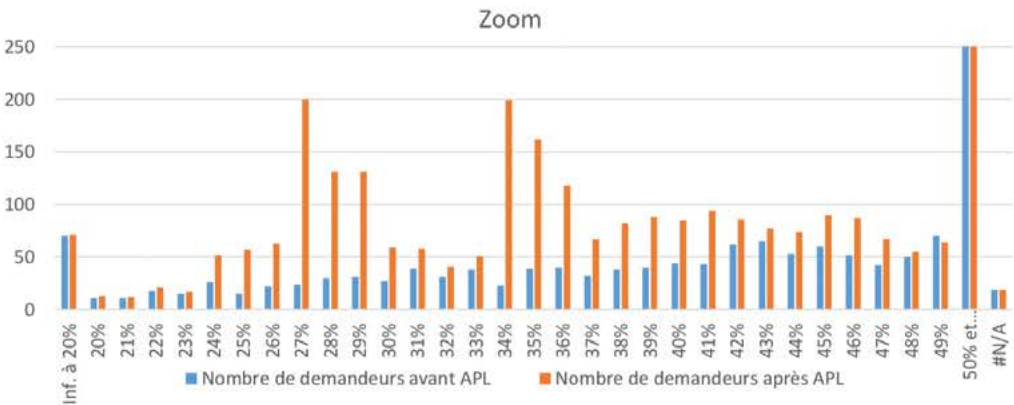
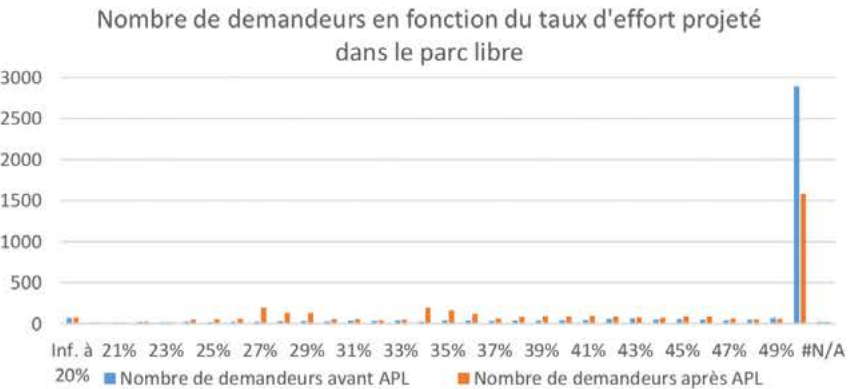


CALCUL DU TAUX D’EFFORT

Pour chaque ménage demandeur, on calcule un loyer théorique dans le parc libre, sur la base des loyers observés dans le parc libre de la commune demandée, en projetant une surface cible selon la composition familiale du ménage. On simule ensuite l’APL que toucherait le ménage dans ce logement, pour la déduire du loyer projeté.

Typologie	Surface
T1	30
T2	50
T3	65
T4	80
T5	95
T6 et plus	115

*
Choix
méthodologique



Répartition du nombre de demandeurs en 2021 (hors mutations) par taux d’effort avant et après APL su la métropole de Brest.

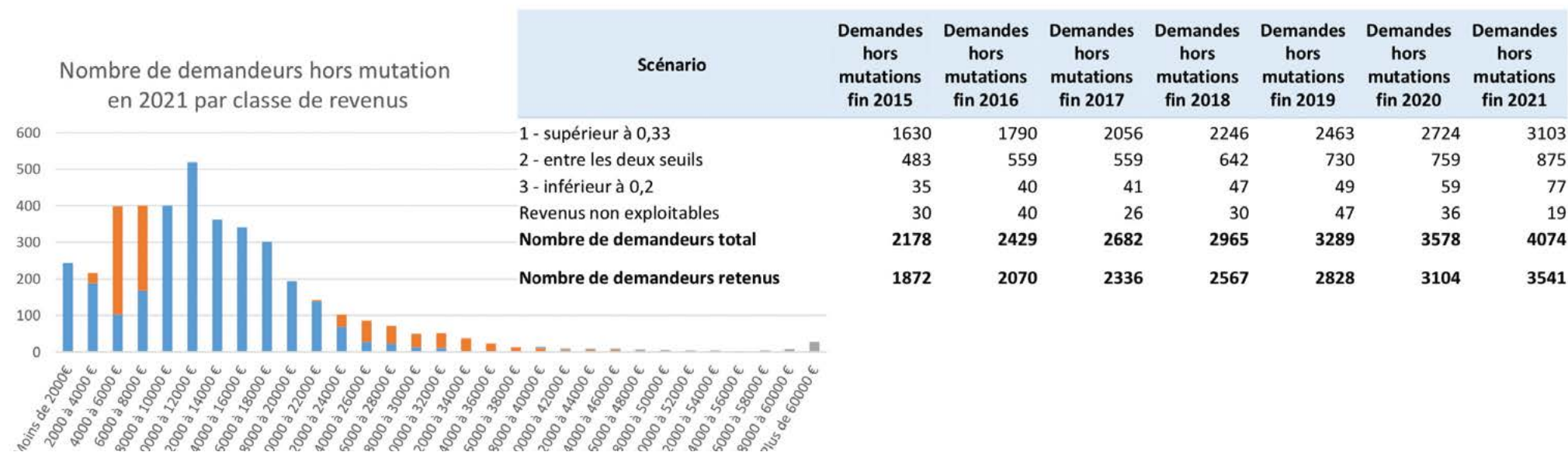
Lecture : avant prise en compte des APL, seulement 24 ménages demandeurs ont un taux d’effort de 27 % (sur un total de 4074 demandeurs hors mutations en 2021). Après prise en compte de l’APL, 200 ménages ont un taux d’effort de 27 %. Les deux pics à 27 et 34 % correspondent à des nombres élevés de demandeurs déclarant des revenus similaires (RSA avec ou sans personnes à charges).

FILTRE SUR LES MÉNAGES « PRIORITAIRES »

On retient, pour estimer le nombre de demandeurs priorités :

- Les demandeurs dont le taux d'effort dans le libre serait **supérieur à 33 %** ;
- La moitié des demandeurs dans le taux d'effort serait compris entre 20 % et 33 % ;
- Aucun des ménages dont le taux d'effort serait inférieur à 20 %.

Choix sensible



Répartition du nombre de demandeurs en 2021 (hors mutations) par classe de revenus.

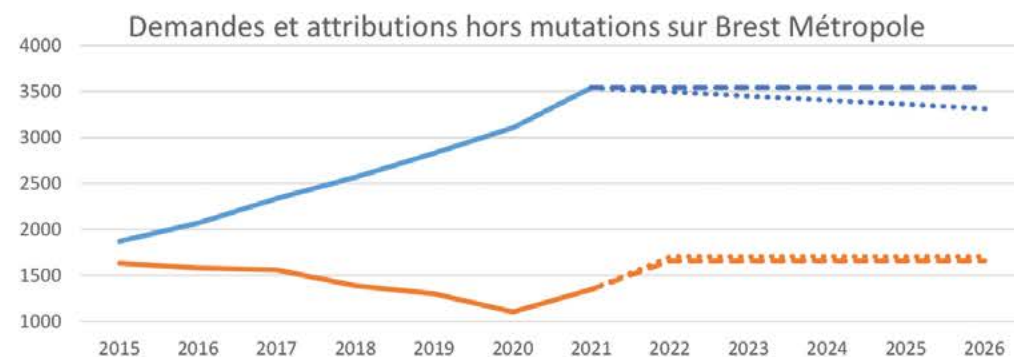
Lecture : 398 ménages demandeurs déclare des revenus compris entre 4000 et 6000 euros (revenus par ménage, sans redressement sur le nombre de personne dans le ménage ou d'unité de consommation). Parmi eux, 102 aurait un taux d'effort supérieur à 33 % dans le parc libre de leur commune, et 296 aurait un taux d'effort compris entre 20 et 33 %. Ce résultat est le fait d'une prise en compte quasi-intégrale du loyer par les APL dans des communes avec des niveaux de loyer faible.

BESOIN EN ATTRIBUTIONS HORS MUTATIONS

Le nombre d'attributions de logements sociaux sur une année a un effet direct sur l'évolution du stock de demandeurs en fin d'année : un nombre très réduit d'attributions sur un territoire donné conduit à une augmentation significative du stock, et à l'inverse, un nombre élevé d'attributions conduit à une réduction du stock.

Il existe donc un niveau d'attributions d'équilibre qui, une fois atteint, stabilise le nombre de demandeurs d'une année à l'autre. Ce point d'équilibre est atteint quand le nombre d'attributions est égal au nombre de nouvelles demandes exprimées sur l'année (soit la somme du nombre moyen d'attributions et de l'augmentation moyenne de la demande).

Hors mutation	Demandes filtrées au 31 décembre	Attributions sur l'année	nouvelles demandes
2015	1872	1633	
2016	2070	1581	1779
2017	2336	1558	1824
2018	2567	1386	1618
2019	2828	1300	1561
2020	3104	1101	1377
2021	3541	1349	1786
Moyenne	+ 278 demandes en moyenne par an	1379 attributions en moyenne 2016-2021 par an	1657

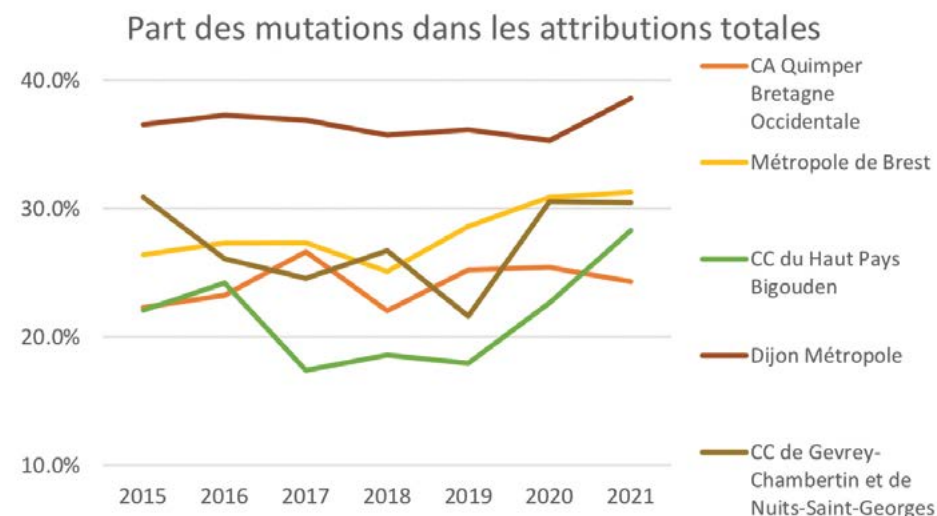


Au regard de la tendance des six dernières années, il faudrait **1657 attributions (hors mutation)** par an sur la métropole de Brest pour maintenir le niveau de demandeurs constant. Par extension, **1703 attributions** hors mutations par an permettraient de ramener le taux de tension à 2 en trois ans (contre 2,62 au 31 déc. 2021).

PRISE EN COMPTE DES MUTATIONS

On ne sait pas prédire un « bon » niveau d'attributions en mutation, et il n'y a pas d'orientation de politique publique sur ce sujet :

- une part élevée de mutations dans les attributions pourrait certes permettre de mieux faire correspondre l'offre à la demande, mais risquerait de limiter le nombre de sorties du parc social ;
- à l'inverse, une part faible conduirait à réduire le nombre de petits logements proposés aux demandeurs (par manque de rotation des ménages occupant des T2 vers des T3 par exemple).



Scénario	Attributions à viser hors mutations	Part moyenne 2016-2021 de mutations dans les attributions	Nombre total d'attributions à viser	(dont attributions en mutation)
Situation actuel (moyen 16-21)	1379	28,30%	1924	544
Équilibre (tension à 2,62)	1657	28,30%	2312	654
Tension à 2 en 3 ans	1703	28,30%	2375	672
Tension à 1,5 en 3 ans	1892	28,30%	2639	747

Il est donc proposé de supposer la part des mutations constante dans le temps pour chaque EPCI.

Des préconisations pourraient être prises pour a minima assurer que la tension sur la demande hors mutations soit inférieure à la tension sur la demande des mutations - ce qui est par ailleurs le cas sur les cinq EPCI cités en exemple.

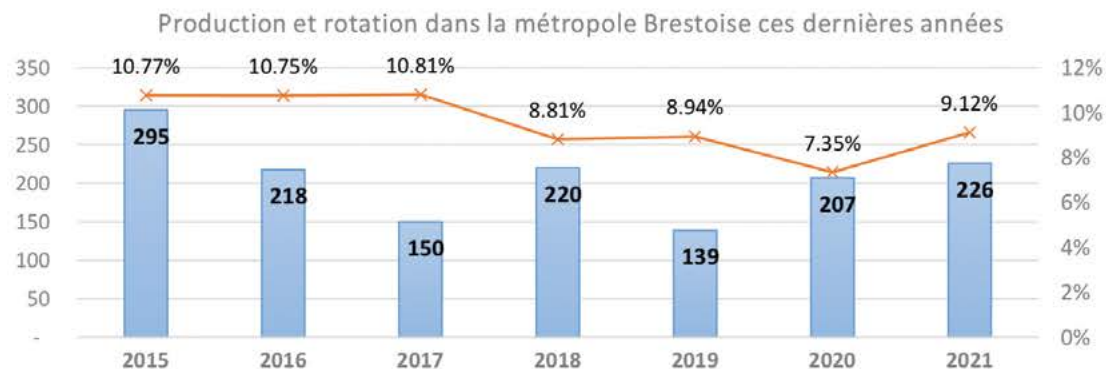
TRADUCTION EN OBJECTIFS DE PRODUCTION

Nom de l'EPCI souhaité	Attributions en 2021	Niveau d'attributions à viser	Parc social au 1er janvier 2022	Dont mises en service en 2021	Taux de rotation en 2021	Besoin de mises en service supplémentaires	Besoin de mises en service total	Nombre d'agréments LLS en 2022	Nombre agréments - moyenne 2016-2022
Équilibre (tension à 2,62)	1963	2312	19455	226	9,12%	349	575	239	271
Tension à 2 en 3 ans	1963	2375	19455	226	9,12%	412	638	239	271
Tension à 1,5 en 3 ans	1963	2639	19455	226	9,12%	676	902	239	271

Il y avait au 1^{er} janvier 2022, 19 455 logements dans le parc social de la métropole de Brest, dont 226 logements mis en service en 2021. Les 1963 logements attribués en 2021 l'ont donc été :

- Pour 226 attributions, dans le parc mis en service durant l'année ;
- Pour 1737, dans le parc existant, soit un taux de rotation de 9,1 % dans le parc social

À taux de rotation constant, la métropole devrait mettre en service 575 logements par an, soit 349 logements de plus, pour maintenir un taux de tension et un nombre de demandeurs constants.



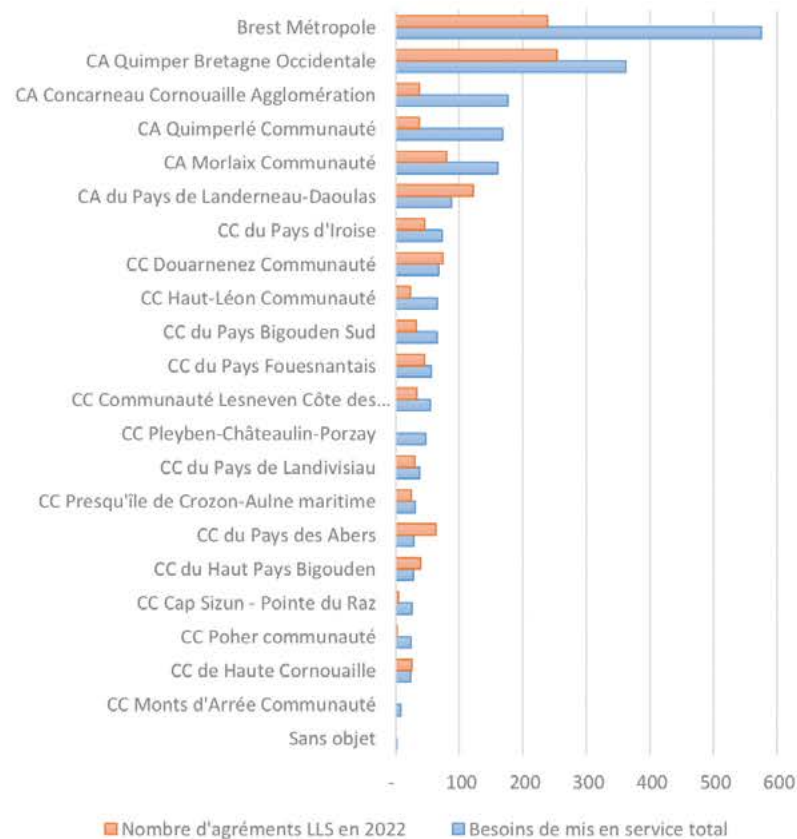
GÉNÉRALISATION - FINISTÈRE

Nom de l'EPCI	Attributions en 2021	Niveau d'attributions d'équilibre (yc mutations)	Parc social au 1er janvier 2022	Dont mises en service en 2021	Taux de rotation en 2021	Besoin de mises en service supplémentaires	Besoin de mises en service total
Brest Métropole	1 963	2 312	19455	226	9,1%	349	575
CA Quimper Bretagne Occidentale	926	1 119	7986	169	10,3%	193	362
CA Morlaix Communauté	336	484	3134	13	10,4%	148	161
CA Concarneau Cornouaille Agglomération	236	389	2970	24	7,3%	153	177
CA Quimperlé Communauté	136	278	1818	27	6,2%	142	169
CA du Pays de Landerneau-Daoulas	201	283	1770	5	11,1%	82	87
CC Douarnenez Communauté	157	206	1598	18	8,7%	49	67
CC du Pays Bigouden Sud	119	168	1219	16	8,7%	49	65
CC du Pays d'Iroise	164	208	1211	29	11,6%	44	73
CC Pleyben-Châteaulin-Porzay	141	173	1056	15	12,2%	32	47
CC Haut-Léon Communauté	64	129	927	0	6,8%	65	65
CC du Pays des Abers	132	121	872	39	11,7%	11	28
CC du Pays de Landivisiau	101	129	812	10	11,4%	28	38
CC Presqu'île de Crozon-Aulne maritime	91	113	732	8	11,5%	22	30
CC du Pays Fouesnantais	58	100	691	14	6,6%	42	56
CC Communauté Lesneven Côte des Légendes	57	106	688	5	7,7%	49	54
CC Poher communauté	83	107	603	0	13,7%	24	24
CC du Haut Pays Bigouden	53	70	576	11	7,6%	17	28
CC Cap Sizun - Pointe du Raz	33	59	499	0	6,6%	26	26
CC de Haute Cornouaille	47	70	481	0	9,8%	23	23
CC Monts d'Arrée Communauté	7	15	148	0	4,7%	8	8
Hors EPCI	2	3	32	0	6,3%	1	1

ÉCART À LA PRODUCTION SOCIALE - FINISTÈRE

Nom de l'EPCI	Besoin de mises en service total	Nombre d'agréments LLS en 2022
Brest Métropole	575	239
CA Quimper Bretagne Occidentale	362	254
CA Concarneau Cornouaille Agglomération	177	37
CA Quimperlé Communauté	169	37
CA Morlaix Communauté	161	80
CA du Pays de Landerneau-Daoulas	87	122
CC du Pays d'Iroise	73	45
CC Douarnenez Communauté	67	74
CC Haut-Léon Communauté	65	23
CC du Pays Bigouden Sud	65	32
CC du Pays Fouesnantais	56	45
CC Communauté Lesneven Côte des Légendes	54	33
CC Pleyben-Châteaulin-Porzay	47	-
CC du Pays de Landivisiau	38	30
CC Presqu'île de Crozon-Aulne maritime	30	24
CC du Pays des Abers	28	63
CC du Haut Pays Bigouden	28	39
CC Cap Sizun - Pointe du Raz	26	4
CC Poher communauté	24	2
CC de Haute Cornouaille	23	25
CC Monts d'Arrée Communauté	8	-
Sans objet	1	-

ÉCART ENTRE AGRÉMENTS ET BESOINS DE MISE EN SERVICE



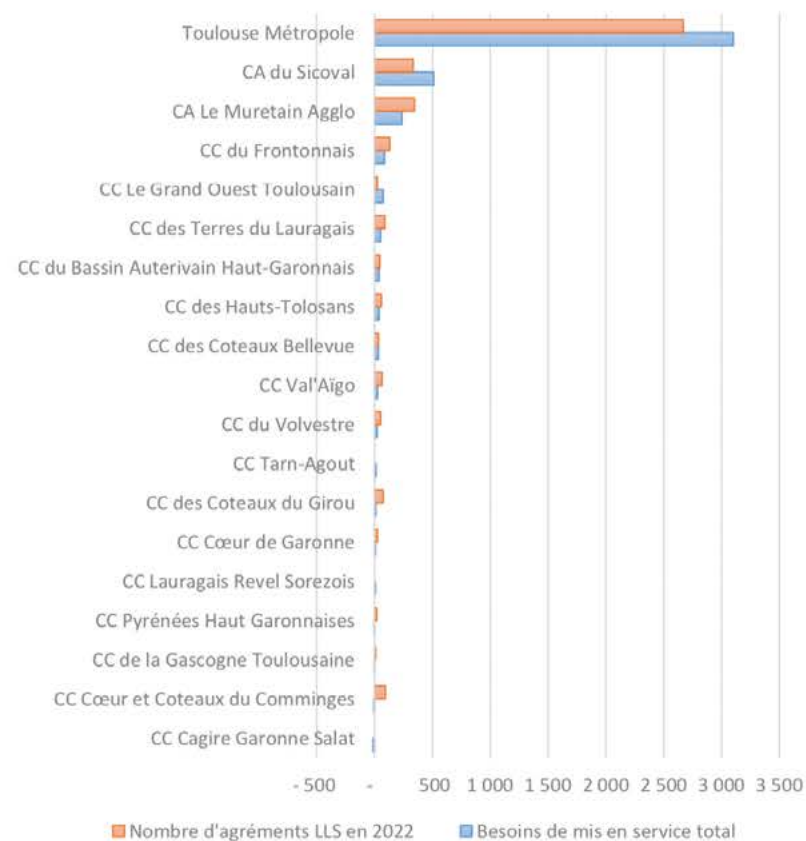
GÉNÉRALISATION - HAUTE-GARONNE

Nom de l'EPCI	Attributions en 2021	Niveau d'attributions d'équilibre (yc mutations)	Parc social au 1er janvier 2022	Dont mises en service en 2021	Taux de rotation en 2021	Besoin de mises en service supplémentaires	Besoin de mises en service total
Toulouse Métropole	8 497	9 549	72366	2048	9,4%	1 052	3 100
CA Le Muretain Agglo	952	919	7575	269	9,8%-	33	236
CA du Sicoval	1 100	1 169	6176	442	12,4%	69	511
CC Le Grand Ouest Toulousain	297	262	2530	108	8,2%-	35	73
CC Cœur et Coteaux du Comminges	140	135	1169	0	12,0%-	5	5
CC des Hauts-Tolosans	120	124	1022	32	9,1%	4	36
CC des Terres du Lauragais	99	116	793	35	8,8%	17	52
CC Cœur de Garonne	111	111	725	7	14,6%-	0	7
CC du Bassin Auterivain Haut-Garonnais	62	99	697	0	8,8%	37	37
CC du Frontonnais	100	102	690	84	3,1%	2	86
CC du Volvestre	132	102	688	50	13,9%-	30	20
CC Val'Aigo	72	98	633	0	11,4%	26	26
CC Tarn-Agout	-		607	11	-1,9%	-	11
CC des Coteaux Bellevue	36	62	446	6	6,8%	26	32
CC Lauragais Revel Sorezois	53	59	409	0	13,0%	6	6
CC Cagire Garonne Salat	57	45	356	0	15,0%-	12	12
CC des Coteaux du Girou	22	31	304	0	7,2%	9	9
CC Pyrénées Haut Garonnaises	24	24	201	0	11,8%-	0	0
CC de la Gascogne Toulousaine	19	18	199	0	9,5%-	1	1

ÉCART À LA PRODUCTION SOCIALE - HAUTE-GARONNE

Nom de l'EPCI	Besoin de mises en service total	Nombre d'agrément LLS en 2022
Toulouse Métropole	3 100	2 669
CA Le Muretain Agglo	236	345
CA du Sicoval	511	332
CC Le Grand Ouest Toulousain	73	23
CC Cœur et Coteaux du Comminges	5	92
CC des Hauts-Tolosans	36	58
CC des Terres du Lauragais	52	87
CC Cœur de Garonne	7	26
CC du Bassin Auterivain Haut-Garonnais	37	44
CC du Frontonnais	86	131
CC du Volvestre	20	51
CC Val'Aïgo	26	64
CC Tarn-Agout	11	-
CC des Coteaux Bellevue	32	32
CC Lauragais Revel Sorezois	6	-
CC Cagire Garonne Salat	12	-
CC des Coteaux du Girou	9	74
CC Pyrénées Haut Garonnaises	0	18
CC de la Gascogne Toulousaine	1	8

ÉCART ENTRE AGRÉMENTS ET BESOINS DE MISE EN SERVICE



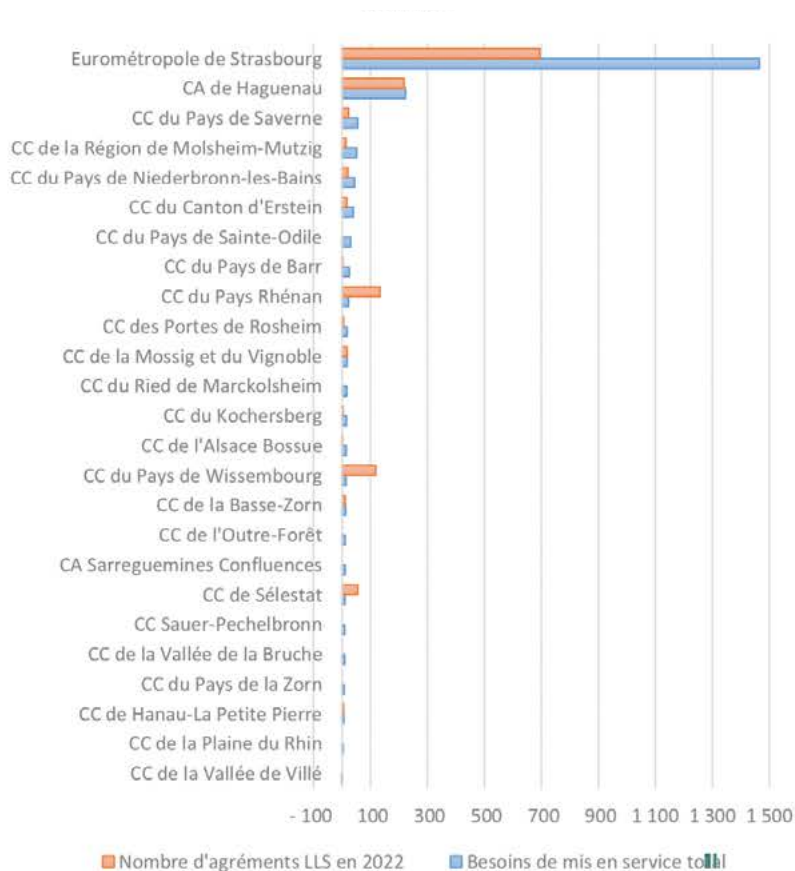
GÉNÉRALISATION - BAS-RHIN

Nom de l'EPCI	Attributions en 2021	Niveau d'attributions d'équilibre (yc mutations)	Parc social au 1er janvier 2022	Dont mises en service en 2021	Taux de rotation en 2021	Besoin de mises en service supplémentaires	Besoin de mises en service total
Eurométropole de Strasbourg	3 852	4 580	55961	736	5,7%	728	1 464
CA de Haguenau	299	392	3942	130	4,7%	93	223
CA Sarreguemines Confluences	-		2379	11	-0,5%	-	11
CC de la Région de Molsheim-Mutzig	102	148	1635	5	5,9%	46	51
CC de Sélestat	134	134	1404	10	8,9%-	0	10
CC du Canton d'Erstein	67	99	1149	8	5,2%	32	40
CC du Pays de Sainte-Odile	79	85	948	25	6,0%	6	31
CC du Pays de Saverne	63	79	886	39	2,9%	16	55
CC du Pays Rhénan	23	46	533	0	4,3%	23	23
CC du Pays de Niederbronn-les-Bains	11	35	508	20	-1,9%	24	44
CC de la Mossig et du Vignoble	28	45	464	0	6,0%	17	17
CC du Pays de Wissembourg	14	28	426	0	3,3%	14	14
CC du Pays de Barr	13	38	401	1	3,0%	25	26
CC de la Vallée de la Bruche	19	28	399	0	4,8%	9	9
CC du Ried de Marckolsheim	19	36	357	0	5,3%	17	17
CC de la Plaine du Rhin	18	21	334	0	5,3%	3	3
CC du Kochersberg	18	34	277	0	6,4%	16	16
CC des Portes de Rosheim	16	19	273	15	0,4%	3	18
CC de Hanau-La Petite Pierre	12	18	238	0	5,0%	6	6
CC de l'Alsace Bossue	9	14	188	10	-0,6%	5	15
CC de la Basse-Zorn	29	26	188	16	9,4%-	3	13
CC de l'Outre-Forêt	1	12	150	0	0,6%	11	11
CC Sauer-Pechelbronn	7	9	146	8	-0,7%	2	10
CC du Pays de la Zorn	19	15	143	11	6,6%-	4	7
CC de la Vallée de Villé	11	11	107	0	10,2%-	0	0

ÉCART À LA PRODUCTION SOCIALE - BAS-RHIN

Nom de l'EPCI	Besoin de mises en service total	Nombre d'agrément LLS en 2022
Eurométropole de Strasbourg	1 464	694
CA de Haguenau	223	218
CC du Pays de Saverne	55	23
CC de la Région de Molsheim-Mutzig	51	14
CC du Pays de Niederbronn-les-Bains	44	21
CC du Canton d'Erstein	40	17
CC du Pays de Sainte-Odile	31	-
CC du Pays de Barr	26	2
CC du Pays Rhénan	23	133
CC des Portes de Rosheim	18	5
CC de la Mossig et du Vignoble	17	18
CC du Ried de Marckolsheim	17	-
CC du Kochersberg	16	3
CC de l'Alsace Bossue	15	2
CC du Pays de Wissembourg	14	118
CC de la Basse-Zorn	13	11
CC de l'Outre-Forêt	11	-
CA Sarreguemines Confluences	11	-
CC de Sélestat	10	55
CC Sauer-Pechelbronn	10	-
CC de la Vallée de la Bruche	9	-
CC du Pays de la Zorn	7	-
CC de Hanau-La Petite Pierre	6	5
CC de la Plaine du Rhin	3	-
CC de la Vallée de Villé	0	-

ÉCART ENTRE AGRÉMENTS ET BESOINS DE MISE EN SERVICE



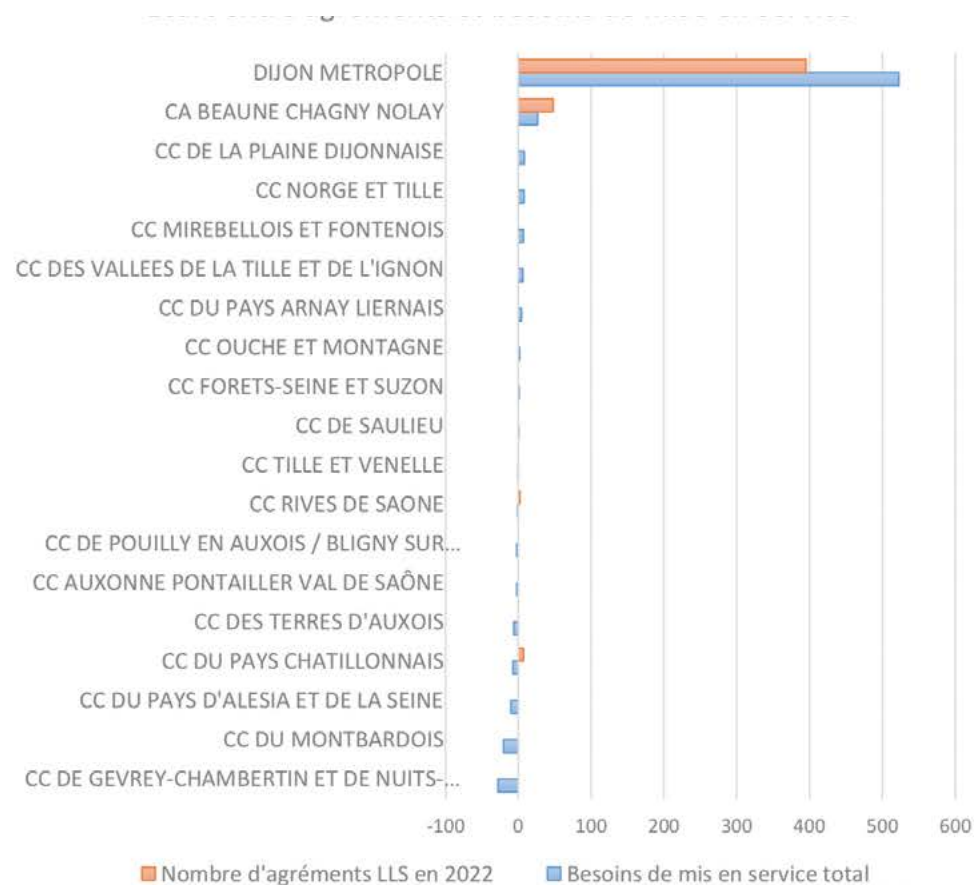
GÉNÉRALISATION - CÔTE D'OR

Nom de l'EPCI	Attributions en 2021	Niveau d'attributions d'équilibre (yc mutations)	Parc social au 1er janvier 2022	Dont mises en service en 2021	Taux de rotation en 2021	Besoin de mises en service supplémentaires	Besoin de mises en service total
DIJON METROPOLE	3217	3073,5	26079	666	10,3%	-144	523
CA BEAUNE CHAGNY NOLAY	301	305,6	2779	22	10,1%	5	27
CC DU MONTBARDOIS	107	86,7	1055	-	10,1%	-20	-20
CC DE GEVREY-CHAMBERTIN ET DE NUITS-ST-GEORGES	127	99	1052	-	12,1%	-28	-28
CC AUXONNE PONTAILLER VAL DE SAÔNE	112	109,9	1050	-	10,5%	-2	-2
CC DES TERRES D'AUXOIS	111	104,9	963	-	11,5%	-6	-6
CC DU PAYS CHATILLONNAIS	82	74,5	881	-	9,3%	-8	-8
CC DE LA PLAINE DIJONNAISE	73	81,4	778	-	9,3%	8	8
CC DU PAYS D'ALESIA ET DE LA SEINE	75	65	606	-	12,4%	-10	-10
CC RIVES DE SAONE	68	67	590	-	11,4%	-1	-1
CC DES VALLEES DE LA TILLE ET DE L'IGNON	41	47,3	503	-	8,1%	6	6
CC MIREBELLOIS ET FONTENOIS	11	18	271	-	4,0%	7	7
CC DE SAULIEU	23	23,2	270	-	8,5%	0	0
CC NORGE ET TILLE	19	26,8	220	-	8,6%	8	8
CC DU PAYS ARNAY LIERNAIS	26	26,4	203	4	11,2%	0	4
CC DE POUILLY EN AUXOIS / BLIGNY SUR OUCHE	18	16,1	176	-	10,2%	-2	-2
CC TILLE ET VENELLE	12	11,6	110	-	10,8%	0	0
CC OUCHE ET MONTAGNE	7	8,8	71	-	9,2%	2	2
CC FORETS-SEINE ET SUZON	2	3,2	49	-	4,0%	1	1

GÉNÉRALISATION - CÔTE D'OR

Nom de l'EPCI	Besoin de mises en service total	Nombre d'agrément LLS en 2022
DIJON METROPOLE	523	395
CA BEAUNE CHAGNY NOLAY	27	48
CC DU MONTBARDOIS	-20	-
CC DE GEVREY-CHAMBERTIN ET DE NUITS-ST-GEORGES	-28	-
CC AUXONNE PONTAILLER VAL DE SAÔNE	-2	-
CC DES TERRES D'AUXOIS	-6	-
CC DU PAYS CHATILLONNAIS	-8	7
CC DE LA PLAINE DIJONNAISE	8	-
CC DU PAYS D'ALEZIA ET DE LA SEINE	-10	-
CC RIVES DE SAONE	-1	2
CC DES VALLEES DE LA TILLE ET DE L'IGNON	6	-
CC MIREBELLOIS ET FONTENOIS	7	-
CC DE SAULIEU	0	-
CC NORGE ET TILLE	8	-
CC DU PAYS ARNAY LIERNAIS	4	-
CC DE POUILLY EN AUXOIS / BLIGNY SUR OUCHE	-2	-
CC TILLE ET VENELLE	0	-
CC OUCHE ET MONTAGNE	2	-
CC FORETS-SEINE ET SUZON	1	-

ÉCART ENTRE AGRÈMENTS ET BESOINS DE MISE EN SERVICE



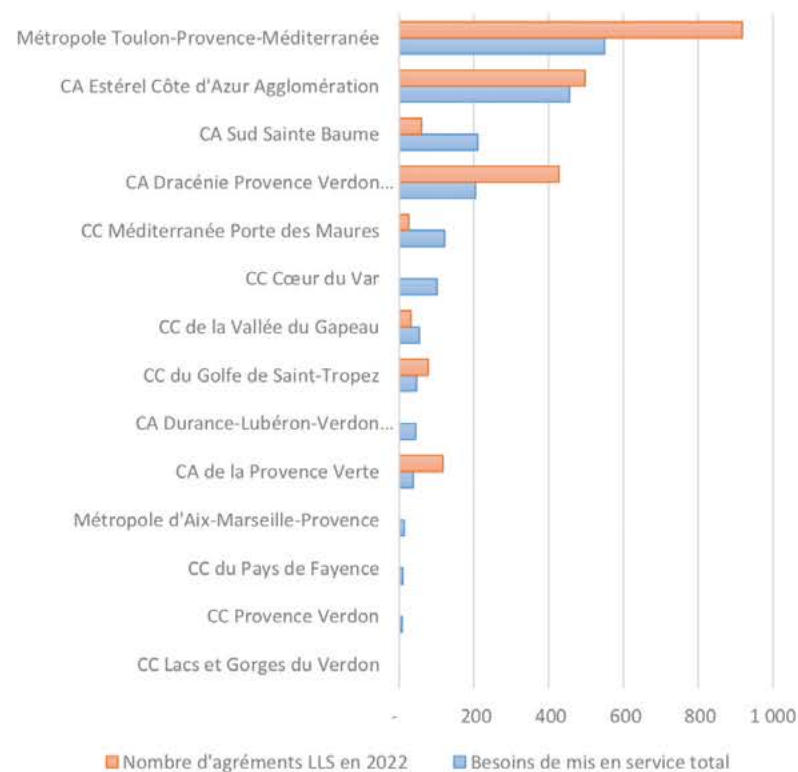
GÉNÉRALISATION - VAR

Nom de l'EPCI	Attributions en 2021	Niveau d'attributions d'équilibre (yc mutations)	Parc social au 1er janvier 2022	Dont mises en service en 2021	Taux de rotation en 2021	Besoin de mises en service supplémentaires	Besoin de mises en service total
Métropole Toulon-Provence-Méditerranée	2 298	2 391	31381	457	6,0%	93	550
CA Estérel Côte d'Azur Agglomération	519	688	6138	287	4,2%	169	456
CA Dracénie Provence Verdon Agglomération	579	584	5476	199	7,5%	5	204
CA de la Provence Verte	171	200	2428	9	6,7%	29	38
CC du Golfe de Saint-Tropez	187	140	2377	94	4,2%-	47	47
CA Sud Sainte Baume	299	288	2113	221	4,7%-	11	210
CC Méditerranée Porte des Maures	141	144	1868	119	1,3%	3	122
CC Cœur du Var	111	125	1279	88	2,1%	14	102
CC de la Vallée du Gapeau	102	127	1184	29	6,5%	25	54
CC du Pays de Fayence	10	19	282	0	3,5%	9	9
CC Provence Verdon	11	18	236	0	4,7%	7	7
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	4	17	131	0	3,1%	13	13
CC Lacs et Gorges du Verdon	10	10	128	0	7,8%-	0 -	0
CA Durance-Lubéron-Verdon Agglomération	36	23	117	57	-700,0%-	13	44

ÉCART À LA PRODUCTION SOCIALE - VAR

Nom de l'EPCI	Besoin de mises en service total	Nombre d'agréments LLS en 2022
Métropole Toulon-Provence-Méditerranée	550	918
CA Estérel Côte d'Azur Agglomération	456	497
CA Sud Sainte Baume	210	60
CA Dracénie Provence Verdon Agglomération	204	427
CC Méditerranée Porte des Maures	122	26
CC Cœur du Var	102	-
CC de la Vallée du Gapeau	54	32
CC du Golfe de Saint-Tropez	47	78
CA Durance-Lubéron-Verdon Agglomération	44	-
CA de la Provence Verte	38	117
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	13	-
CC du Pays de Fayence	9	-
CC Provence Verdon	7	-
CC Lacs et Gorges du Verdon	0	-

ÉCART ENTRE AGRÉMENTS ET BESOINS DE MISE EN SERVICE



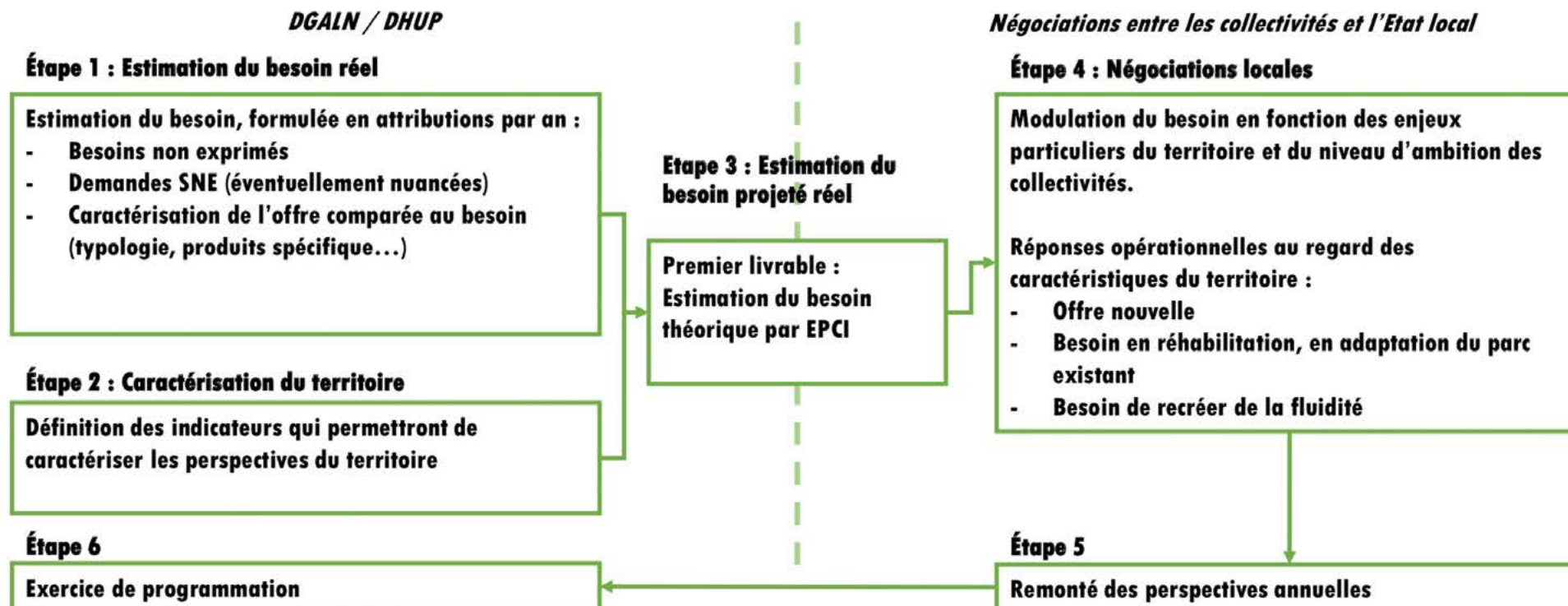
EXEMPLE DE LA MÉTROPOLE TOULON-PROVENCE-MÉDITERRANÉE

L'exemple de la métropole de Toulon démontre l'importance de la trajectoire retenue : le scénario de maintien de la tension fait apparaître un besoin de mises en service de 550 logements par an, très inférieurs aux 918 logements agréés en 2022. Néanmoins, ce niveau de mises en service conduirait à maintenir sur le territoire une tension particulièrement élevée, à 6,62 demandes par attribution.

Trajectoire	Attribution en 2021	Niveau d'attribution à viser	Besoin de mises en service supplémentaires	Besoin de mises en service total	Nombre d'agréments LLS en 2022	Nombre agréments - moyenne 2016-2022
maintient de la tension à 6,62	2298	2391	93	550	918	818
réduction de la tension à 6 en 6 ans		2480	182	639		
réduction de la tension à 5 en 6 ans		2705	407	864		
réduction de la tension à 4 en 6 ans		2975	677	1134		

Un niveau d'ambition rehaussé, permettant de viser un taux de tension de 5 demandes par attribution, conduirait à un objectif de mises en service de 864 logements, légèrement supérieur à la moyenne d'agréments délivrés entre 2016 et 2022.

PRINCIPE



ÉTAPE 2

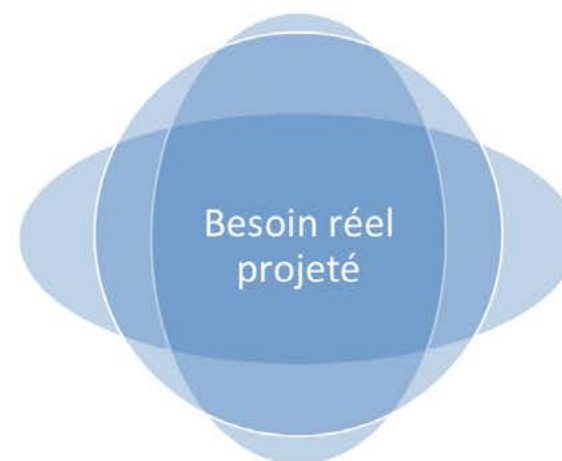
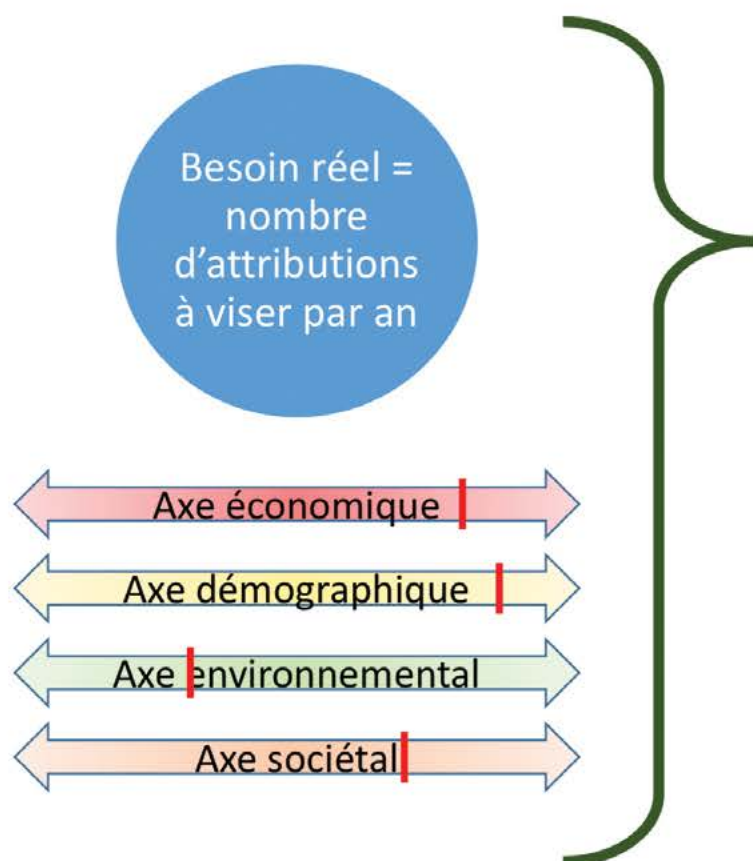
CARACTÉRISATION DES PERSPECTIVES DU TERRITOIRE

Le collectif de travail a identifié les axes d'analyse à prendre en compte pour estimer les perspectives d'un territoire, de manière à moduler le besoin. Ceux-ci sont de quatre ordres :

- **L'axe économique** : l'EPCI est-il attractif pour les entreprises ou au contraire en déprise, y a-t-il des politiques de réindustrialisation portées ? Existe-t-il une zone touristique qui pourrait avoir un effet sur les besoins en logements (hausse du nombre de résidences secondaires, besoin en logements pour les saisonniers...) ?
- **L'axe démographique** : l'évolution du nombre de ménages bien entendu, mais aussi du nombre d'emplois, la part de jeunes ou de personnes âgées dans la population...
- **L'axe environnemental**, soit la résilience du territoire face aux aléas climatiques d'une part, et les possibilités des communes pouvoir reconstruire la ville sur la ville d'autre part.
- **L'axe sociétal**, qui doit permettre d'anticiper les aspirations de nos concitoyens à plus de télétravail, à moins de transport, mais aussi aux évolutions des modes de vie.

Les perspectives du territoire auraient également pu être modulées selon les enjeux de politique locale portées par les élus. Ce cinquième « axe politique » s'apparente néanmoins autant à un axe d'analyse des perspectives du territoire qu'à une première analyse de la réponse à apporter.

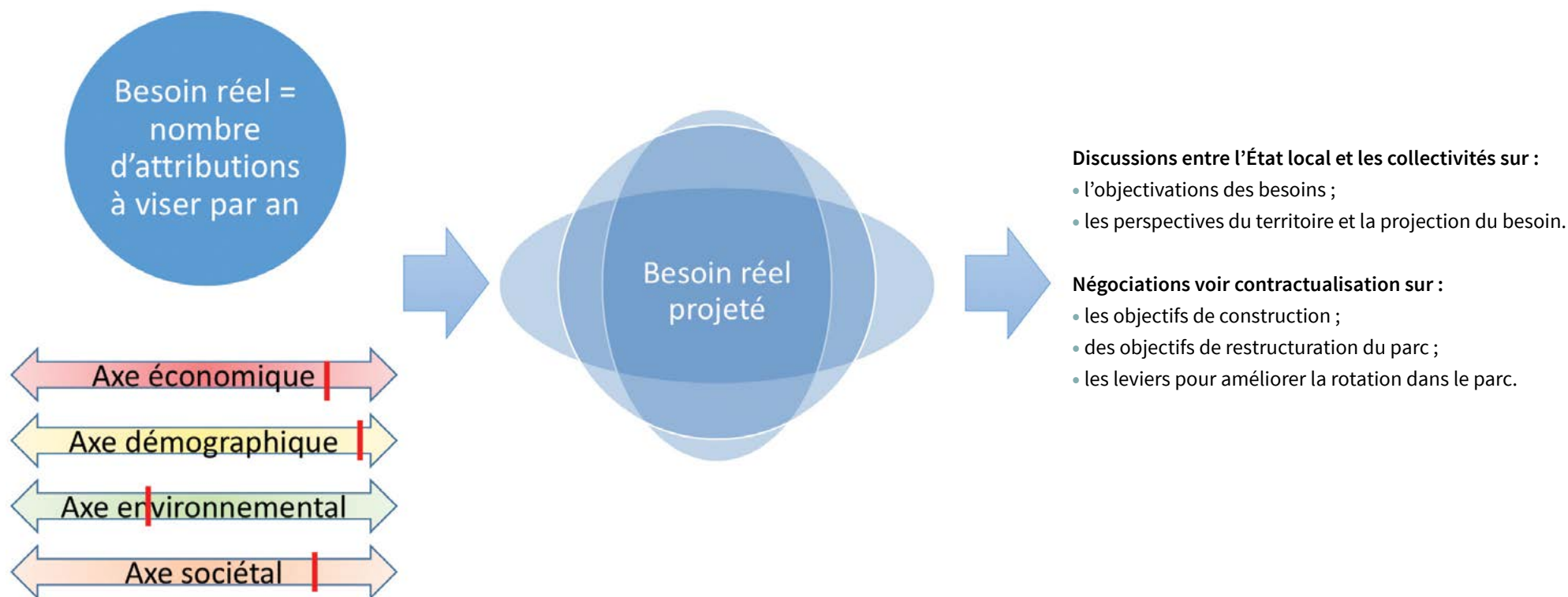
ÉTAPE 3 ESTIMATION D'UN BESOIN PROJETÉ



Un premier livrable qui serait une estimation théorique du besoin, c'est à dire le besoin réel à date, modulée par les indicateurs de perspectives.

Ce livrable pourrait constituer la base de discussion pour des négociations locales à mener entre les services de l'État, les collectivités et les opérateurs (Étape 4) pour traduire le besoin théorique à terme en objectifs de production et en actions à mettre en œuvre pour augmenter le taux de rotation.

ÉTAPE 4 NÉGOCIATIONS LOCALES



TRAVAUX TECHNIQUES RESTANT À MENER

- **Définition des indicateurs qui permettront de définir des typologies de territoire**
- **Industrialisation du process**
- **Caractérisation du besoin selon les typologies de logement**
et mise en avant des incohérences entre offre et demande
- **Caractérisation du besoin des publics spécifiques** : logements étudiants, besoin en résidences sociales et pensions de famille (en lien avec les travaux LDA II de territorialisation des besoins)
- Recoupement avec **Otelo**
- Recoupement avec **SRU**
- Travaux de fiabilisation des données **RPLS** et **SNE**

CALENDRIER DE DÉVELOPPEMENT ET DE DÉPLOIEMENT

- **Mai 2023** : finalisation de la mise au point de la méthode nationale avec cas d'usages
- **Mai 2023** :
 - Retour vers les participants à La Friche 2022
 - Présentation aux services déconcentrés, à l'USH et aux associations d'élus
- **Été 2023** : test de déclinaison complète de la méthode sur une sélection de territoires expérimentateurs
- **Automne 2023** : Retour d'expérience et finalisation du protocole d'utilisation de la méthode
- **À partir de 2024** et selon les résultats des phases antérieures : déploiement progressif de la méthode dans les territoires



Estimer les besoins de logement sur son territoire

Présentation du projet OTELO

JEUDI 25 MAI 2023

L'ÉVALUATION DES BESOINS EN LOGEMENTS : CONSTATS À L'ORIGINE DE LA DÉMARCHE

Volet incontournable des démarches de SCOT, PLH et PLUI-H.
Mais plusieurs problèmes sont recensés :

- Une difficulté de dialogue entre les acteurs de la politique de l'habitat
- Des inégalités territoriales
- Un accès particulièrement difficile aux données sur le logement et l'habitat

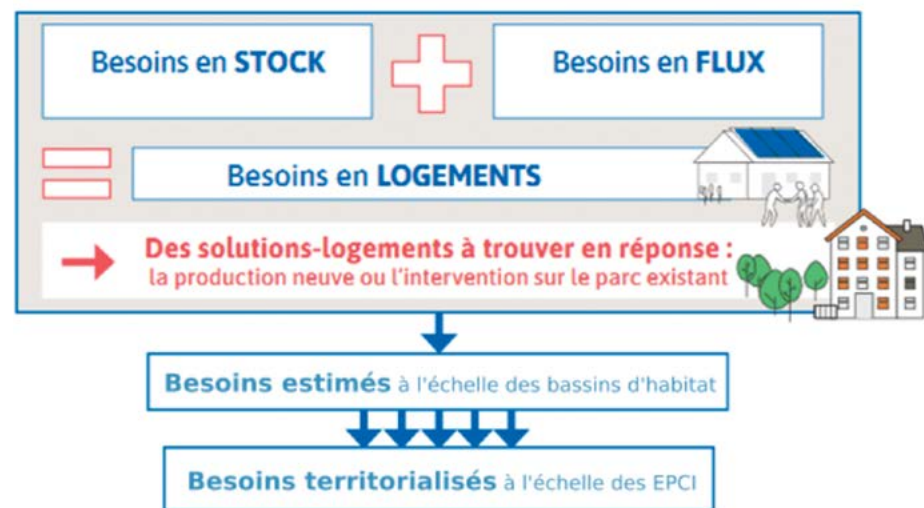
OTELO EST UN OUTIL D'ESTIMATION TERRITORIALISÉ DES BESOINS EN LOGEMENTS

Cette démarche est initiée par la DHUP, en partenariat avec le Cerema et l'Insee, avec un triple objectif :

- Concevoir une méthodologie d'évaluation des besoins en logements.
- Rassembler les données nécessaires à son application et mettre au point un outil largement paramétrable.
- Mettre cet outil à disposition, via une application web à destination des services de l'État, des collectivités territoriales et des partenaires publics.



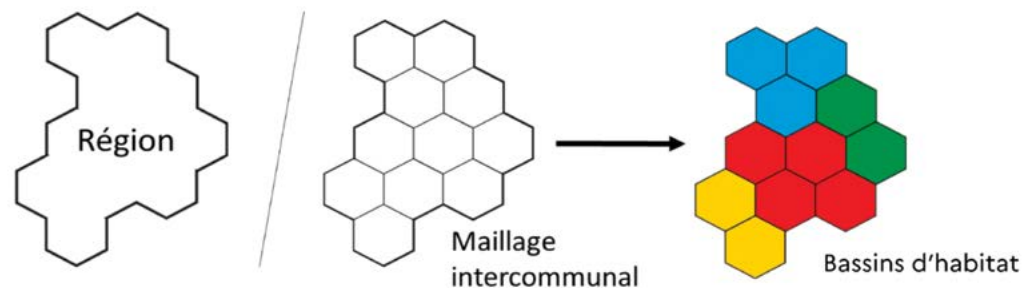
Une méthodologie combinant besoins existants et besoins futurs



- **Besoin « en stock »** : situations de mal-logement existantes.
- **Besoin « en flux »** : des projections démographiques, occupation et renouvellement du parc.

Deux niveaux géographiques imbriqués :

- L'échelle la plus fine dans Otelo : **l'EPCI**.
- Une échelle co-construite avec les DREAL, s'approchant du concept d'aire de marché logement : **le bassin d'habitat**.

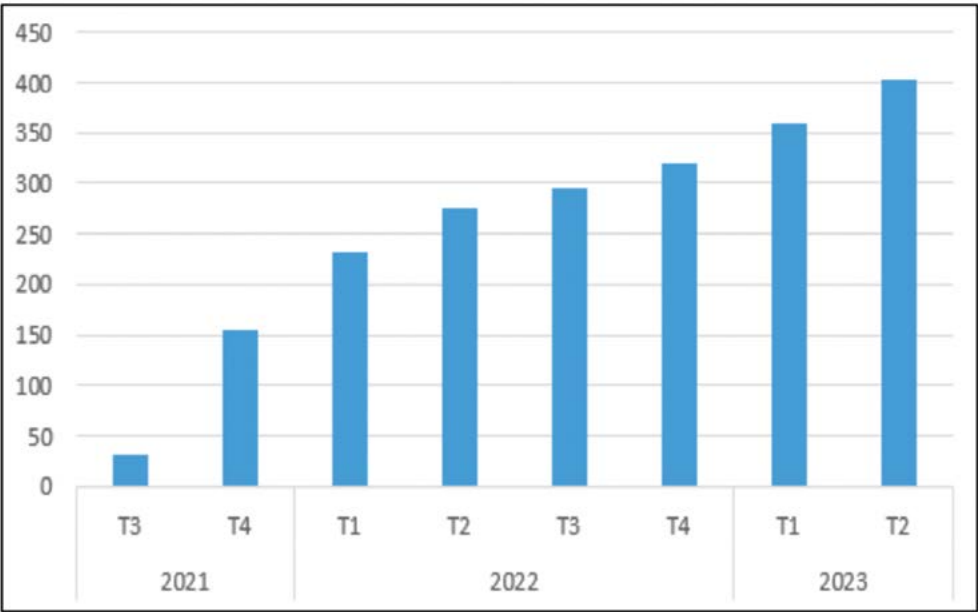


Qui peut utiliser Otelo ?

- Les collectivités locales
- Les services déconcentrés de l'État
- Les agences d'urbanisme
- Les établissements publics fonciers
- Les bailleurs sociaux
- Les bureaux d'étude dans le cadre d'un partenariat avec un ayant-droit

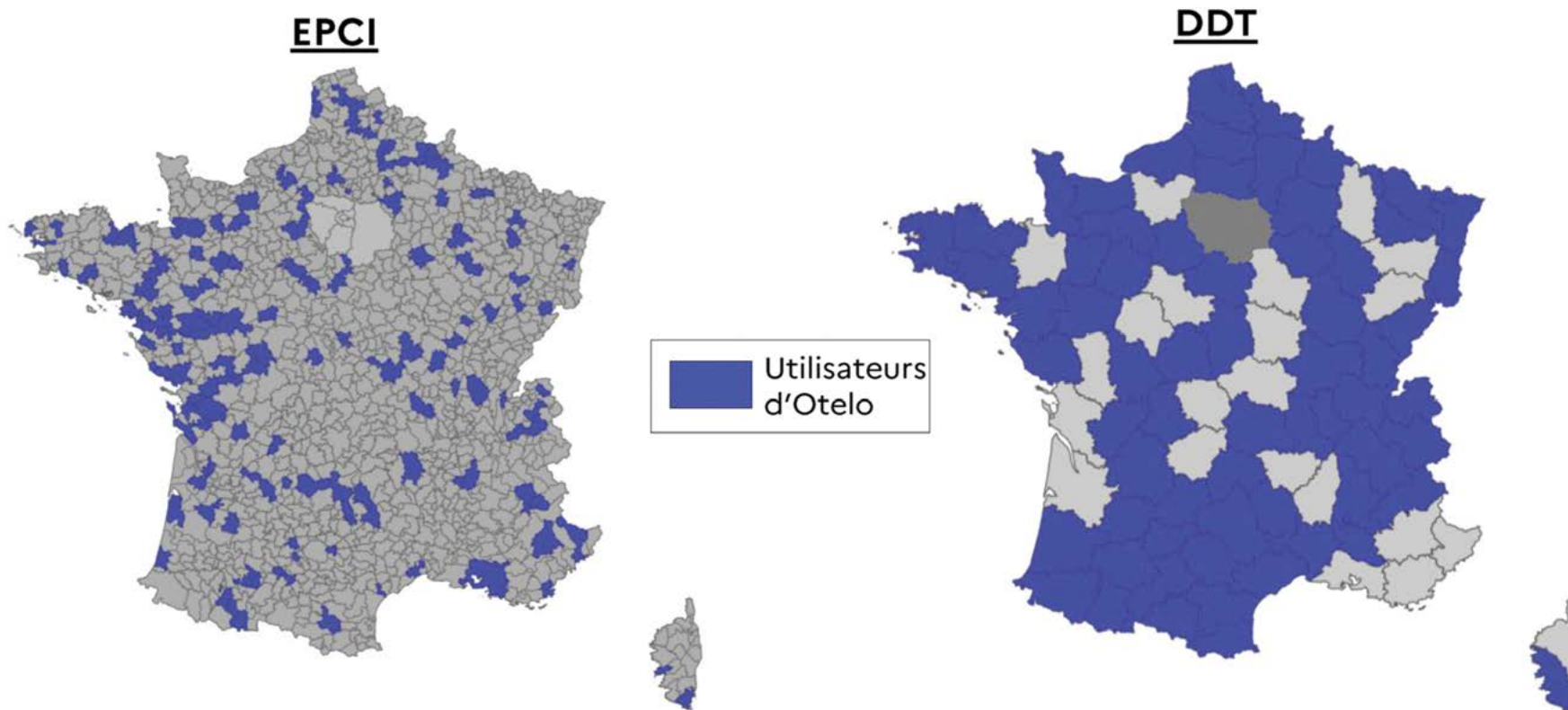
UN AFFLUX RÉGULIER DE NOUVEAUX UTILISATEURS

Structure	Nombre de structures inscrites sur Otelo	Total en France Métropolitaine
Agence d'urbanisme	31	52
Autre (institutions)	15	--
Bailleur social	8	526
Bureau d'études	11	--
EPCI	180	1240
<i>Syndicat Mixte</i>	18	
<i>Communes</i>	41	
DDT	68	88
Département	13	96
DREAL	11	12
Établissement Public Foncier	3	35
Région	6	13
Total	405	



UN OUTIL DÉPLOYÉ SUR LA FRANCE MÉTROPOLITAINE

Situation au 1^{er} septembre 2023



Un outil déployé sur la France métropolitaine

Plusieurs ressources sont disponibles sur le site :

- Le replay des webinaires
- Des vidéos d'aide à la prise en main
- Un guide d'accompagnement
- Une foire aux questions

Et un espace communautaire sur la plateforme rencontre-des-territoires !

Objectif : un outil ouvert et facilement appropriable au service du dialogue territorial.

Et pour bien débuter avec Otelo...



Des webinaires

Participez aux webinaires de découverte et aux sessions Questions/Réponses, ou revisionnez-les.



Une vidéo de démonstration

Découvrez les principales fonctionnalités d'Otelo en une vidéo de quelques minutes



Un guide d'accompagnement

Plongez-vous au coeur de la méthodologie pour définir finement le besoin associé à votre territoire.



Une foire aux questions

Consultez les réponses aux questionnements les plus courants des utilisateurs.

L'APPLICATION D'OTELO

Méthodologie & démonstration de l'utilisation de l'outil

Précautions d'interprétation :

- Le paramétrage par défaut est identique sur tous les territoires : il a toutes les chances de ne pas être adapté aux spécificités territoriales.
- Il y a une vocation à avoir plusieurs évaluations du besoin en logements sur le territoire, tous légitimes.

Exemples de cas d'usage :

- Dans le cadre d'un PLH, une collectivité souhaite élaborer des scénarios lui permettant d'estimer le besoin en logements neufs dans son territoire.
- Une DDT souhaite étudier les conditions qui rendraient possible une réduction par deux du nombre de logements neufs sur les dix prochaines années dans son département.
- Une région souhaite territorialiser le volet Habitat Logement des objectifs de réduction de l'artificialisation.
- Dans le cadre d'un SCOT, une collectivité s'interroge sur la stratégie de relocalisation des logements face au recul du trait de côte.

LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTIONS D'OTELO

Élargir le déploiement de l'outil Otelo qui n'est pas encore déployé sur l'ensemble du territoire français :

- **La Réunion** : adaptation de la méthodologie et travail conjoint avec la DEAL et la DR Insee.
- **Martinique** : mise en place d'un groupe de travail.
- **Île-de-France**.

Une approche « centrée usager », mettant en évidence quatre enjeux principaux :

- Améliorer la prise en compte du besoin en stock.
- Former les utilisateurs.
- Intégrer les données les plus récentes en adaptant la méthodologie.
- Répondre à de nouveaux besoins des utilisateurs.

Quelques pistes d'évolution concrètes :

- Permettre l'import de scénarios démographiques par les utilisateurs.
- Intégrer des indicateurs d'aide au paramétrage.
- Déployer une offre de formation.



Site Internet : <https://otelo.developpement-durable.gouv.fr/>

Contact : otelo@developpement-durable.gouv.fr

Union Nationale
des Aménageurs



ESPI

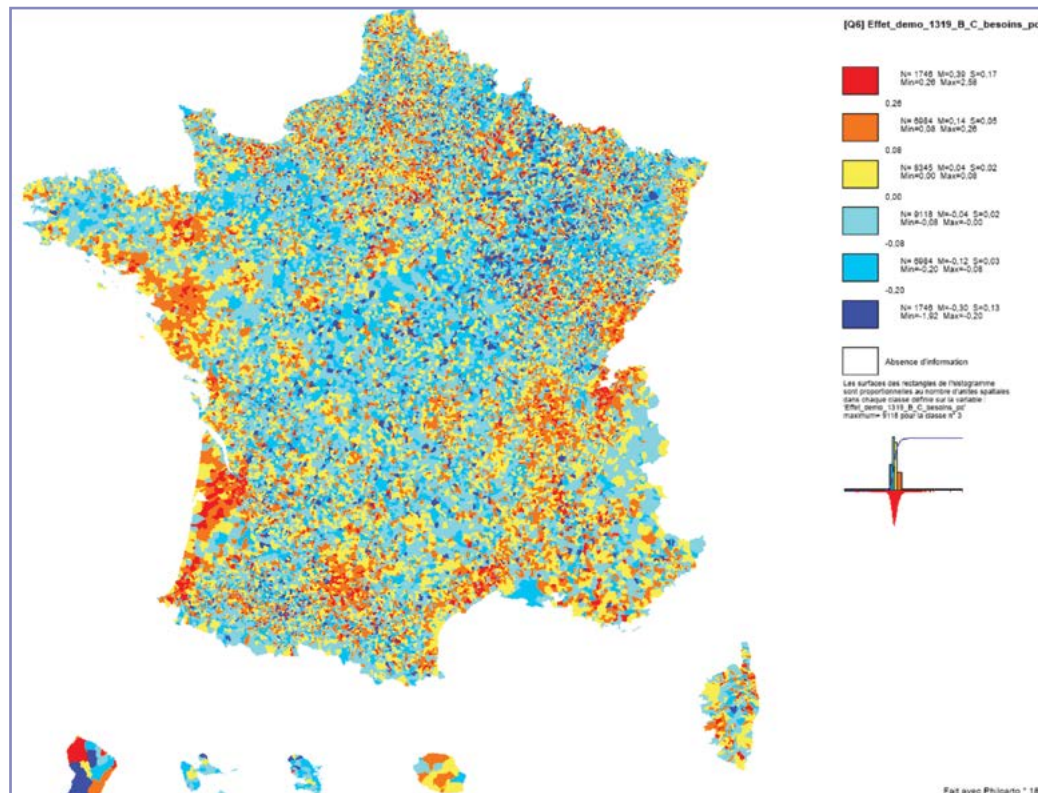
LABORATOIRE
RESEARCH
IN REAL ESTATE

Analyse des besoins en logements en France à l'horizon 2030 : synthèse des résultats

UNE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE ATTÉNUÉE...

- L'effet démographique mesure le besoin en logements résultant exclusivement de l'évolution du nombre de ménages entre 2019 et 2030
- 2 scénarios de projection sont construits :
 - Scénario A : Prolongement de tendance à partir de la période 2008 / 2019
 - Scénario B : Prolongement de tendance à partir de la période 2013 / 2019

	Scénario A	Scénario B
Projection population en 2030	68 685 352	68 190 128
Effet démographique	+ 813 311	+ 578 166
Effet démographique / an	+ 73 937	+ 52 561

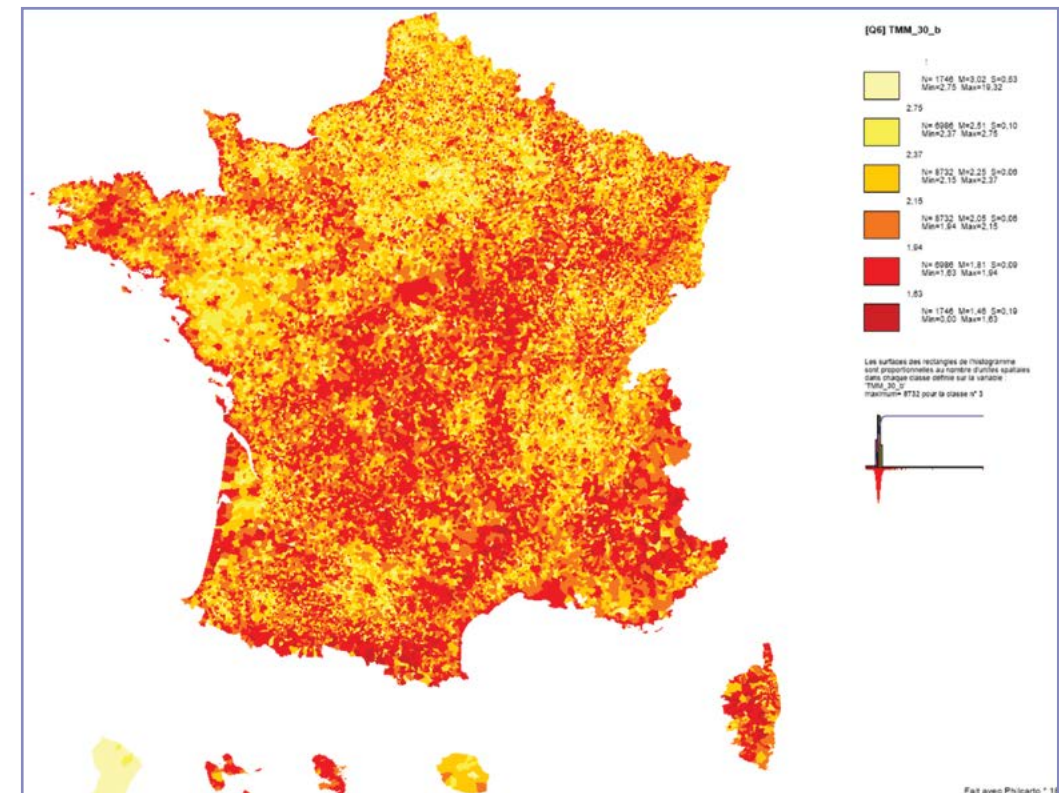
BESOINS DE LOGEMENTS LIÉS À L'EFFET DÉMOGRAPHIQUE SUR LA PÉRIODE 2019-2030
SELON LE SCÉNARIO B (EN % DU PARC DE LOGEMENTS DE 2019)

... MAIS UN EFFET STRUCTUREL DE PLUS EN PLUS FORT

- Des besoins en logement dus à l'évolution des différents modes de vie tels que la multiplication des familles monoparentales, la diminution du nombre moyen d'enfants par femme, etc.
- Un desserrement fort au sein des espaces ruraux centraux et des littoraux (vieillessement), mais aussi des grandes métropoles (forte présence de jeunes étudiants, taux important de divorces)
- Un phénomène moins marqué au sein des couronnes périurbaines où résident les familles avec enfants

	Scénario A	Scénario B
Projection de la taille moyenne des ménages en 2030	2.086469	2.078511
Desserrement	+ 1,466,230	+ 1,589,150
Desserrement / an	+ 133,294	+ 144,468

PROJECTION DE LA TAILLE MOYENNE DES MÉNAGES EN 2030 SELON LE SCÉNARIO B

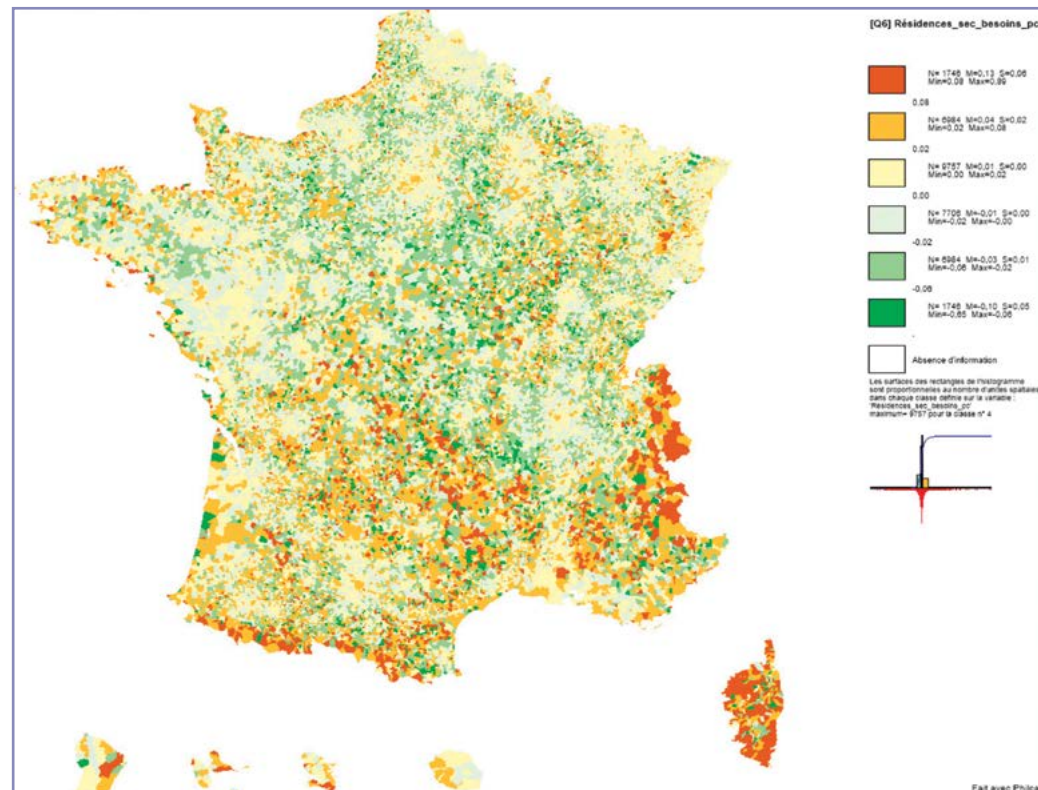


DES BESOINS TOUJOURS CONCENTRÉS DANS LE SUD

- Tout comme les logements vacants, les résidences secondaires peuvent être transformées en résidences principales et inversement. Ainsi, la variation impacte les besoins en logements. Cette mesure permet d'évaluer la production nécessaire afin d'assurer la fluidité du marché immobilier
- Concentration dans le sud : Corse, chaîne des Pyrénées, Alpes et Massif central.

Projection du parc des résidences secondaires et occasionnelles en 2030	3,961,642
Parc des résidences secondaires et occasionnelles en 2019	3,544,091
Variation des résidences secondaires et occasionnelles	+ 417,551
Variation des résidences secondaires et occasionnelles / an	+ 37,959

BESOINS DE LOGEMENTS LIÉS À LA VARIATION DES RÉSIDENCES SECONDAIRES SUR LA PÉRIODE 2019-2030 (EN % DU PARC DE LOGEMENTS DE 2019)

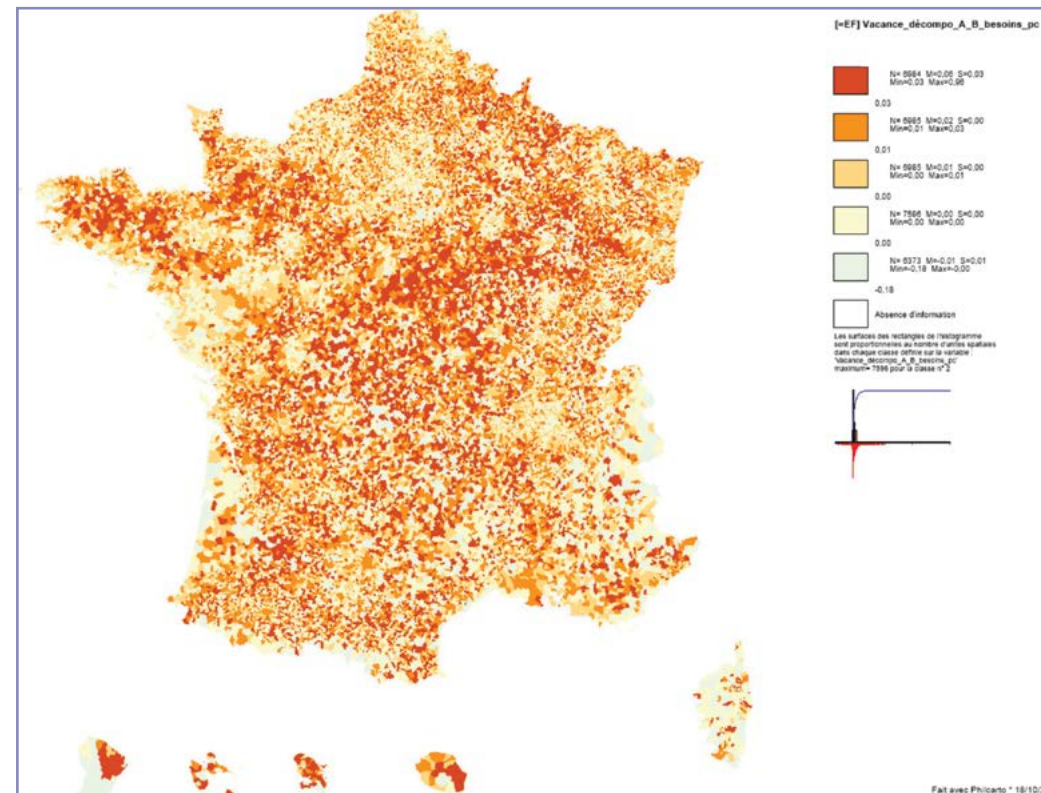


TOUTE VACANCE N'EST PAS DISPONIBLE

- 2 types de vacance :
 - Vacance rotationnelle (vacance de courte durée)
 - Vacance structurelle (logements inaptes à la demande)
- Hypothèse : stabilité de la vacance rotationnelle
- 4 scénarios :
 - Scénario A - Croissance démographique à partir de la période 2008/2019
Avec la décomposition de la vacance
 - Scénario B - Croissance démographique à partir de la période 2013/2019
Avec la décomposition de la vacance
 - Scénario C - Croissance démographique à partir de la période 2013/2019
Sans la décomposition de la vacance
 - Scénario D - Croissance démographique à partir de période 2008/2019
Sans la décomposition de la vacance

	Scénario A & B	Scénario C & D
Variation des logements vacants	+ 406,198	+ 817,666
Variation des logements vacants / an	+ 36,927	+ 74,333

BESOINS LIÉS À LA VARIATION DES LOGEMENTS VACANTS SUR LA PÉRIODE 2019- 2030 SELON LE SCÉNARIO B (EN % DU PARC DE LOGEMENTS DE 2019)



3 PARAMÈTRES SUPPLÉMENTAIRES SOUVENT OUBLIÉS DANS LES MODÉLISATIONS DU BESOIN EN LOGEMENTS

RENOUVELLEMENT NATUREL DU PARC

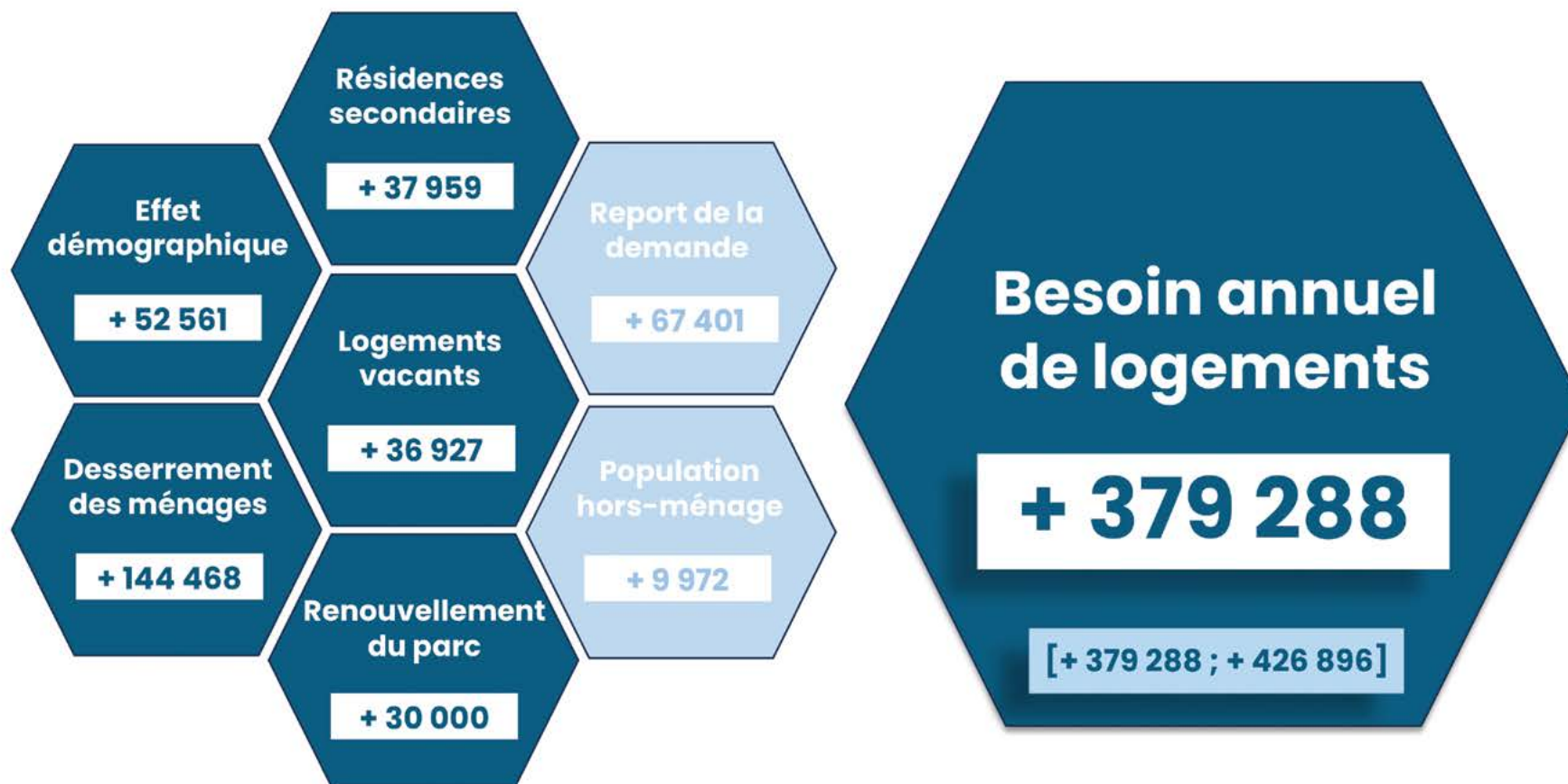
- Le renouvellement « naturel » du parc des logements peut se traduire par la disparition d'une partie du parc existant (démolitions), par la suppression de logements par réunion de lots ou encore du fait d'un changement d'usage du bâti (ex : transformation de locaux en bureaux)
- Ce besoin est estimé, en moyenne nationale et hors opérations spécifiques de démolition de l'ANRU, désormais achevées, à environ **30 000 par an**

POPULATION VIVANT EN COMMUNAUTÉ

- 1 606 189 personnes vivaient en communauté en 2019 : Ehpad, internat, cité universitaire...
- Le besoin spécifique lié à la variation de cette partie de la population est estimé à 109 688 places en communauté entre 2019 et 2030, soit **9 972 par an**
- Ce besoin découle principalement de l'évolution des résidents en EHPAD, ce qui reflète clairement le vieillissement de la population française

RÉSORPTION DU MAL LOGEMENT

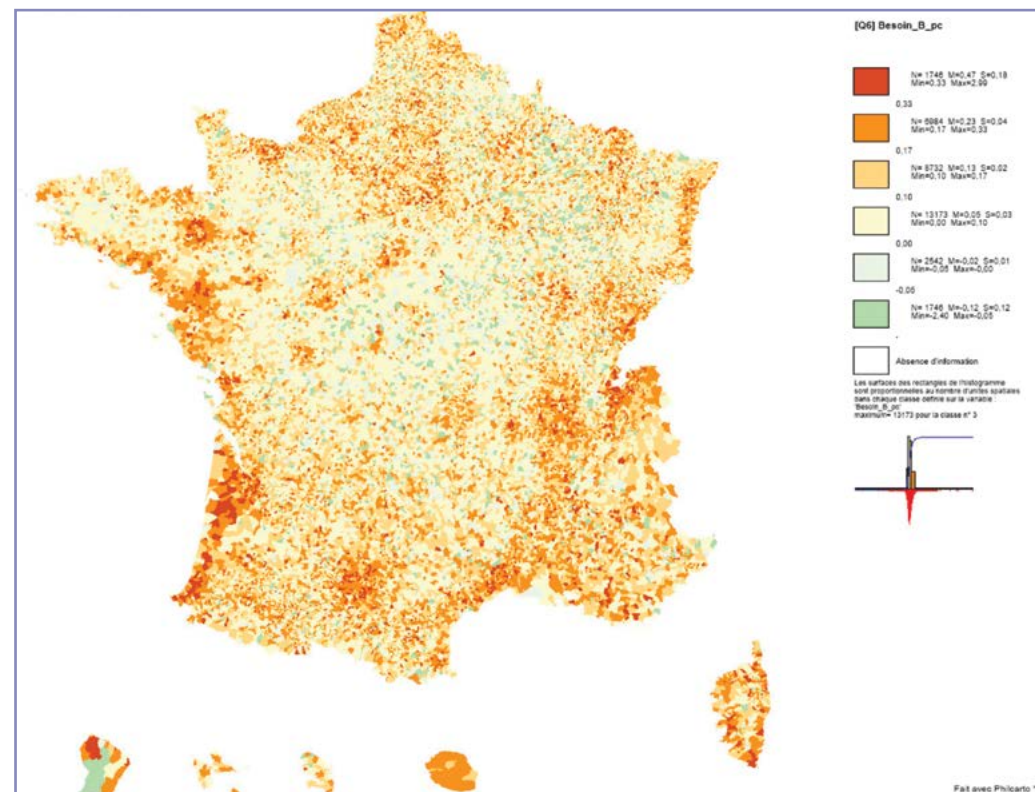
- 687 030 ménages privés de logement personnel estimés en 2019 : personnes sans domicile, résidents en hôtel, habitations de fortune et en hébergement contraint chez des tiers
- Les besoins non satisfaits à résorber liés à ces ménages sont estimés en moyenne à 741 412 logements entre 2019 et 2030, **soit 67 401 par an**



DES BESOINS TERRITORIALISÉS

- Il existe une forte concentration autour des grandes métropoles comme Lyon, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Rennes, etc. Cela reflète le **desserrement des ménages** que connaissent ces grandes villes
- Par ailleurs, les besoins seront également concentrés dans les agglomérations moyennes ainsi que les littoraux, en particulier à l'ouest et au sud-est, en raison de la **croissance de la population** au sein de ces zones
- Pour d'autres régions telle que la Corse, mais aussi la vallée du Rhône, le besoin est principalement induit par l'évolution des **résidences secondaires**
- Ainsi, ces dynamiques territoriales soulignent la nécessité d'adapter l'offre immobilière pour répondre à ces différents types de besoins, qui varient en fonction des localisations.

BESOINS SUR LA PÉRIODE 2019-2030 SELON LE SCÉNARIO B (EN % DU PARC DE LOGEMENTS DE 2019)



TOUTE VACANCE N'EST PAS DISPONIBLE

• Une restructuration des besoins

Autrefois principalement induit par la croissance démographique, environ 40 % de la demande résulte actuellement de la réduction de la taille des ménages. Face à la « crise du logement », une solution pourrait être de mettre l'accent sur l'étude des nouveaux modes de vie des français.

• Une pénurie de logements ?

Au regard du rythme de construction des dernières années qui est relativement proche du besoin identifié, le scénario principal (B) suggère que la « crise du logement » réside davantage dans le manque d'adéquation entre l'offre et la demande, en particulier en ce qui concerne la localisation et le type / coût des logements, plutôt que dans un déficit quantitatif.

• Scénario A 3 Croissance démographique à partir de la période 2008/2019 - Avec la décomposition de la vacance

• Scénario B - Croissance démographique à partir de la période 2013/2019 - Avec la décomposition de la vacance

• Scénario C - Croissance démographique à partir de la période 2013/2019 - Sans la décomposition de la vacance

• Scénario D - Croissance démographique à partir de période 2008/2019 - Sans la décomposition de la vacance

	Scénario A	Scénario B	Scénario C	Scénario D
Effet démographique	+ 73,937	+ 52,561	+ 52,561	+ 73,937
Desserrement des ménages	+ 133,294	+ 144,468	+ 144,468	+ 133,294
Variation des résidences secondaires	+ 37,959			
Variation des logements vacants	+ 36,927	+ 36,927	+ 74,333	+ 74,333
Renouvellement	+ 30,000			
Point mort	+ 238,180	+ 249,354	+ 286,760	+ 275,586
Demande potentielle	+ 312,117	+ 301,915	+ 339,321	+ 349,523
Report de la demande	+ 67,401			
Evolution de la population hors-ménage	+ 9,972			
Besoin annuel total de logements	+ 389,490	+ 379,288	+ 416,694	+ 426,896

www.groupe-espi.fr



<https://unam-territoires.fr/>



Demande potentielle et besoins immédiats

Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

BERNARD COLOOS - PLÉNIÈRE DU 83^E CONGRÈS HLM - MARDI 3 OCTOBRE 2023



Demande potentielle et besoins immédiats

Les implications méthodologiques
et les nécessaires compléments

Plénière du mardi 3 octobre 2023 • 11h00 > 12h30
Quels besoins de logements en France ?

Bernard COLOOS

83e Congrès Hlm de l'Union sociale pour l'habitat • Nantes •
Toutes nos énergies pour le logement



Demande potentielle et besoins immédiats Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

Biographie de Bernard COLOOS

Après divers postes dans la Banque et l'Administration, il a été Directeur aux Affaires économiques, financières et internationales, puis Délégué général adjoint à la Fédération Française du Bâtiment de 1996 à 2020. Il est depuis consultant pour les sujets touchant le logement.

Il est l'auteur de divers ouvrages, dont deux récents avec Jean BOSVIEUX : « *Le logement et l'État-providence* », en 2020 ; « *Logement social : les enjeux du modèle français* » en 2021.

Préambule

Les politiques du logement ont pour principal objet de permettre à la population de se loger dans des conditions de confort satisfaisantes et au prix d'un effort financier compatible avec ses moyens. Une étape essentielle consiste donc à estimer les besoins, présents et à venir, en la matière.

La notion de besoin en logement a un caractère très fort, quasi-universel. Ceci s'explique par le fait que sans logement, il est quasi impossible de rester propre, de vivre des relations sociales normales, de fonder une famille, de se soigner, ... Il importe donc, d'abord de bien s'entendre sur ce que l'on entend par besoins, ensuite savoir comment les évaluer, et enfin choisir à quel niveau géographique le faire.

Doit-on fixer le nombre global de logements nécessaires au plan national à un horizon donné ou est-il plus pertinent de procéder à des évaluations par bassin d'habitat ?

La façon dont se pose la question a évolué pour tenir compte de l'amélioration globale des conditions de logement mais aussi de la différenciation accrue entre les territoires.

C'est à ces questions et aux différentes méthodes utilisées pour y répondre qu'est consacré ce document.



Demande potentielle et besoins immédiats Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

Sommaire

Résumé	4
1. La demande potentielle en logements neufs au niveau national	6
1.1. La méthode	6
1.2. La pertinence de la méthode d'évaluation	12
1.3. Pertinence des hypothèses portant sur la population et sur le parc de logement	13
1.4. De l'utilité de l'exercice	14
2. Les besoins immédiats : une autre approche	17
2.1. Les chiffres du mal logement	17
2.2. De la nécessité d'un rattrapage	20
2.3. De la non prise en compte du mal logement	21
2.4. Logement versus hébergement ?	23
3. Du chiffrage national à des estimations dans les différents territoires	26
3.1. Un outil de référence : OTELO	26
3.2. De l'intérêt de l'outil	28
3.3. À l'échelon local, plus de volatilité d'où une nécessaire adaptation permanente	31
3.4. Un outil préalable à une décentralisation réussie	32
4. L'obsolescence d'une large fraction du parc existant	34
4.1. Le ZAN : une nouvelle configuration de l'arbitrage neuf / réhabilitation / démolition reconstruction	35
4.2. L'obsolescence du parc	36
4.3. Détruire et reconstruire : une solution opérationnelle ?	40
4.4. Et les besoins dans ces conditions ?	41
Annexe	42



Demande potentielle et besoins immédiats Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

Résumé

Parce qu'elle est sujet à de nombreuses polémiques, marquées par des antagonismes forts et des thèses contradictoires sur le manque ou le trop plein de logements en France, la notion de besoins mérite que l'on s'y intéresse¹. La demande potentielle de logements neufs, voire des besoins, à une indéfinissable utilité. La notion de besoin, qui appelle des précisions, a d'ailleurs un caractère très fort, quasi-universel, encore faut-il que sa définition et les hypothèses qui fondent l'exercice correspondent à la problématique du moment et fassent l'objet d'une réelle concertation.

La première série d'interrogations relève du champ de la méthode. Doit-on ou non intégrer dans l'évaluation des besoins à venir simplement les flux à venir ou bien faut-il intégrer dans cette évaluation la correction des situations d'exclusion ou de mal logement ? L'INSEE à travers l'évaluation de la demande potentielle de logements neufs (notion qui a été substituée à celle de besoin) s'intéresse aux seuls flux de construction neuve nécessaires pour que, compte tenu de l'évolution de la démographie etc., la situation dans 10, 20, ou 30 ans soit, toutes choses égales par ailleurs, identique à celle qui prévaut aujourd'hui, y compris s'agissant de la proportion de ménages sans-abri. Reconnues comme valeur étalon, les estimations de l'INSEE font surtout l'objet de critiques relatives aux hypothèses retenues pour évaluer les différentes composantes de la demande potentielle. On peut citer sans souci d'exhaustivité la détermination du solde migratoire ou le niveau de la désaffectation nette. Pour l'heure, une demande potentielle de l'ordre de 330 000/an (+/- 20 000) fait l'objet d'un relatif consensus dès lors que les hypothèses retenues, en particulier pour le solde migratoire, s'avèrent en phase avec l'observation des flux réels.

A l'inverse, la prise en compte du rattrapage du mal logement (apprécié en stock), option retenue notamment par la FAP dans son rapport annuel, conduit à augmenter de manière considérable l'évaluation des besoins (en d'autres termes, l'évaluation

du rattrapage s'ajoute à l'évaluation de la demande potentielle). L'importance de l'ajout découle d'une part du choix de la durée de la période de rattrapage, d'autre part de la norme retenue pour définir ce qu'est le mal logement (pris ici en son sens large, i.e. en incluant les exclus du logement). Un rattrapage sur 10 ans plutôt que sur 20 ans équivaut à multiplier par deux le delta de besoins. Les controverses relatives au choix de la norme s'avèrent quant à elles inépuisables, mais surtout aussi lourdes de conséquences sur les évaluations. Les ménages ayant un taux d'effort élevé ou les ménages en situation de surpeuplement accentué et/ou modéré doivent-ils ou non être considérés en situation de besoin ? Pour être complet, il convient d'ajouter que certains exercices d'évaluation des besoins retiennent des hypothèses différentes de celles retenues par l'INSEE pour une même période, pour la partie correspondant à l'évaluation de la demande potentielle !

L'existence de ces deux approches, trop souvent confondues, qui débouchent sur des évaluations nettement différenciées, entretient un flou préjudiciable largement utilisé par les nombreux détracteurs de la notion même de besoins en logements. C'est pourquoi on ne peut que regretter l'absence d'exercices réguliers partagés d'évaluation à minima de la demande potentielle, appuyés sur une concertation large pour dégager des hypothèses faisant consensus. L'évaluation de la demande potentielle de logements retrouverait alors toute son utilité comme indicateur parmi d'autres pour définir une politique du logement en phase avec la réalité.

La deuxième interrogation porte sur la pertinence du champ géographique de l'évaluation. Classiquement, depuis l'après seconde guerre mondiale, l'exercice s'effectuait au plan national. Depuis 20 ou 30 ans, les évolutions différenciées, tant au plan économique que démographique, entre les territoires, conduisent à remettre en cause ce type d'approche. Nombre de travaux et articles parlent de la France du trop-plein et de la France du vide, approche à l'évidence schématique mais non dénuée

1. Sur tous les sujets traités dans le présent papier, voir Jean-Claude Driant « Les besoins de construction de logements neufs. Méthodes et controverses » 6 juin 2023, Politiquedulogement.com



Demande potentielle et besoins immédiats Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

de fondement. La question ne serait donc plus tant de savoir combien de logements construire au plan national que de chercher où les construire ? Ce constat largement partagé a conduit l'État à créer un outil, qui se veut une méthode nationale de référence d'évaluation territorialisée des besoins. Ce dernier, dénommé OTELO, combine à la fois une approche en flux et une approche en stock. Il s'agit à l'évidence d'un acquis positif même si toutes les interrogations relatives aux hypothèses se retrouvent à l'identique de celles déjà mentionnées. S'y ajoute la question du champ géographique pertinent pour procéder à cet exercice. Le lien avec les politiques du logement prêche pour le choix de l'EPCI¹.

La réalité des fonctionnements de marché, intégrant la question de mobilité et des choix résidentiels, milite pour le bassin d'emploi². L'objectivité oblige à dire que ces questions de méthode ne troublent guère les esprits puisque l'évaluation des besoins n'engage en rien les décisions ou les décideurs politiques en la matière. L'obligation d'inclure dans les PLH³ une évaluation des besoins en logements reste sans portée réelle, ni opérationnelle. Les lois et règlements ne fixent d'ailleurs aucune obligation en matière de méthode, seuls la facilité et le poids des habitudes conduisent à opter de plus en plus souvent pour l'outil OTELO. Pourtant, dans l'hypothèse d'une vraie décentralisation de la politique du logement, option de plus en plus souvent caressée par les pouvoirs politiques, une évaluation territorialisée des besoins, sur la base d'une méthode unique au plan national, apparaît comme la première étape indispensable à la définition des objectifs et des moyens associés adaptés à la mise en œuvre d'une politique responsable.

La troisième interrogation renvoie au caractère ou non substituable, en totalité ou plus vraisemblablement pour partie, entre logements neufs et logements vacants⁴. Le développement de ces derniers, assimilé à un immense gâchis, apparaît tout à la fois la conséquence d'une offre neuve débridée et par là-même trop abondante, mais aussi comme une alternative possible, voire

souhaitable, à la construction. L'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 ne fait que renforcer cette idée qu'une utilisation plus optimale du parc existant permettrait tout à la fois de construire moins et de diminuer le rythme d'artificialisation des sols naturels. Limpide sur le papier, la pertinence de tels raisonnements se heurte aux faits. Les facteurs d'obsolescence d'une partie du parc découlent en premier chef de la localisation. Les logements vacants de « Partenia » ne seront jamais une alternative réaliste pour les demandeurs de logement en Île-de-France ou dans les grandes métropoles. Les préoccupations liées au changement climatique et au vieillissement de la population d'une part, les préférences et les attentes des ménages d'autre part vont dans le futur encore plus que présentement contribuer à l'obsolescence physique et/ou d'usage accélérée d'une grande fraction du parc. L'analyse des coûts et des contraintes diverses font que dans bien des cas l'option économique conduit à privilégier la démolition-reconstruction. Le maintien d'un haut niveau de construction neuve, alors même qu'il existe un parc vacant important et croissant, ne saurait donc s'assimiler à une situation de gâchis intolérable. Certes une partie des logements vacants peut être recyclable mais elle est, sans être nulle, quantitativement marginale (de l'ordre de 100 000 logements). Les volumes futurs en construction neuve (y compris les restructurations lourdes) resteront donc une constante durable du paysage immobilier français pour les décennies à venir. D'autant que la polarisation des revenus et la concentration des plus pauvres dans les métropoles imposent qu'une large fraction de ces besoins soit réalisée en secteur locatif social.

Seule l'entrée dans un contexte de forte décroissance démographique paraît en mesure de changer cette donne. Mais là encore des travaux approfondis sont à même de quantifier cette dimension des besoins.

1. Établissements publics de coopération intercommunale.

2. Voir infra à ce sujet remarque importante.

3. Programme local de l'habitat.

4. Voir de manière plus complexe encore en s'attaquant à la division des logements en situation de sous-peuplement.



Plénière du mardi 3 octobre 2023 • 11h00 > 12h30
Quels besoins de logements en France ?

Page 5



Demande potentielle et besoins immédiats Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

1. La demande potentielle de logements neufs au niveau national

Pour estimer le nombre de logements neufs qu'il faudrait construire au niveau national, l'INSEE a substitué, à la notion de besoin, celle de demande potentielle, définie comme le nombre de logements nécessaires pour maintenir, dans les prochaines années, une situation équivalente à celle qui prévalait dans le passé récent. Cette première partie s'attache à décrire la méthode de calcul utilisée, à s'interroger sur la pertinence de cette dernière mais aussi sur les limites de la notion elle-même. D'ores et déjà, il convient de noter que la notion de besoin a gardé une forte attractivité puisqu'elle fait référence, de façon normative, à ce qui est indispensable à une personne, dans une société donnée, pour mener une vie sociale normale. C'est ce qui explique, nous le verrons, en partie deux, que l'on continue à faire référence aux besoins en logement.

1.1. La méthode

De façon pratique, la méthode suivie procède à trois estimations, la demande potentielle résultant de leur addition.

1. Evaluation du nombre de nouveaux ménages et par là-même du nombre de résidences principales nécessaires pour les loger.
2. Détermination du volume de construction nécessaire pour satisfaire la demande de résidences secondaires et assurer une bonne fluidité du marché (compte tenu du taux incompressible de logements vacants).
3. Estimation du volume de construction souhaitable pour renouveler le parc vétuste et inconfortable.

L'évolution du nombre de ménages résulte à la fois de facteurs démographiques (variation de la population, modification de sa répartition par sexe et âge...) et socio-démographiques comme les comportements de décohabitation :

- les projections de population s'appuient sur trois hypothèses : la descendance finale ou le taux de fécondité, dont dépend à long terme le nombre de ménages ; la mortalité, qui fait l'objet d'une projection

tendancielle, et le solde migratoire, lequel s'avère plus délicat à estimer et à intégrer dans les scénarios ;

- l'évolution des comportements en matière de décohabitation, lequel est également difficile à prévoir.

L'effet démographique « pur » mesure le nombre de nouveaux ménages qui résulte de l'augmentation de la population. Le nombre des décohabitations est celui des ménages supplémentaires, créés en raison de l'augmentation du taux de personnes qui, au sein d'un groupe, créent un ménage indépendant, constitué d'un célibataire ou de plusieurs personnes (une famille). Or, ce taux peut se modifier à moyen terme puisque les jeunes quittent plus ou moins tôt le domicile parental, les femmes ayant acquis une grande indépendance économique vivent moins souvent en couple et les personnes âgées continuent à occuper un logement ordinaire et ne sont plus hébergées par leurs enfants.

Au cours du temps, divers facteurs influent sur l'évolution du parc : destruction pure et simple des logements, rattachement à un autre logement (fusion) ou éclatement d'un grand logement en plusieurs unités d'habitation, transformation d'un local professionnel en logement et inversement. Ces mouvements se soldent globalement par une diminution du parc, la désaffectation nette. L'estimation des besoins de renouvellement « souhaitables » se fonde, soit sur l'observation qui a pu en être faite sur les trente dernières années (30 000), soit sur une option plus volontariste avec la poursuite de l'effort de renouvellement urbain (50 000 /an). Pour connaître la désaffectation nette des résidences principales, il faut répartir le solde global entre résidences principales, secondaires et logements vacants, en tenant compte en théorie des échanges intervenant entre ces trois catégories. En la matière, l'INSEE se contente d'estimations forfaitaires, sans que les calculs et hypothèses soient explicités.

Les estimations du parc des résidences secondaires et des logements vacants se

Demande potentielle et besoins immédiats Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

déduisent de façon mécanique : soit par le choix d'un taux de détention de résidences secondaires constant par rapport à celui observé à la date de l'exercice et d'un taux de logements vacants jugés nécessaires, soit égal au taux observé à la date de l'exercice, soit fixé à 7,5 % du parc, sans qu'aucun de ces taux ne soit fondé sur une réflexion théorique ou économétrique relative à la fluidité du marché.

C'est sur ces bases que les services du Ministère du logement estimaient en 2012 la demande potentielle en logements neufs et ses différentes composantes.

Variation annuelle moyenne du nombre de logements et demande potentielle

Source : SDeS¹

	2010-2014	2015-2019	2020-2024	2025-2029
Variation annuelle du nombre de ménages ^{*(1)}	248	235	225	233
Variation annuelle du nombre d'autres logements (2)	50	47	45	47
Ensemble (1) + (2)	298	282	270	280
Renouvellement nettes (3)	50	50	50	50
TOTAL (1) + (2) + (3)	348	332	320	330

* Dont solde migratoire 100 000

¹ Le point sur - la demande potentielle de logements à l'Horizon 2030 : une estimation par la croissance attendue du nombre de ménages - par Alain Jacquot, Commissariat général du développement durable ; Service de l'observation et de statistiques (SDeS) N°135, août 2012.

Cet exercice reposait sur des hypothèses fortes :

- unfortfluxderenouvellement(démolition-reconstruction) ; un solde migratoire à 100 000, jugé trop bas par certains alors même que l'autre hypothèse testée était de 50 000 ;
- la poursuite de la réduction de la taille des ménages, avec un rythme de la décohabitation toujours difficile à apprécier.

Compte tenu des incertitudes, divers scénarios ont dès lors été établis par A. Jacquot, qui conduisent à des résultats sensiblement différents, à la hausse comme à la baisse, sur l'anticipation du volume de la demande potentielle. Le tableau page 8 souligne les écarts associés.



Plénière du mardi 3 octobre 2023 • 11h00 > 12h30
Quels besoins de logements en France ?

Page 7

Page 6



Demande potentielle et besoins immédiats
 Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

Demande potentielle de logements
 Source : Soes Ibid

Scénarios	A	B	C	D	E	F	G
Hypothèses							
Solde migratoire/an en milliers	100	50	100	100	100	100	50
Croissance de l'espérance de vie à la naissance							
Hommes	0.17	0.17	0.22	0.11	0.17	0.17	0.17
Femmes	0.13	0.13	0.18	0.08	0.13	0.13	0.13
Renouvellement urbain	-50	-50	-50	-50	-30	-50	-30
Evolution de la proportion de logements vacants	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
Demande potentielle /an en milliers							
2010-2014	348	333	362	335	328	391	313
2015-2019	332	303	346	313	312	335	283
2020-2024	320	293	349	303	300	322	273
2025-2029	330	297	354	299	310	332	277
Ecart au scénario A							
2010-2014	0	-15	14	-13	-20	43	-35
2015-2019	0	-29	14	-19	-20	3	-49
2020-2024	0	-27	29	-17	-20	2	-47
2025-2029	0	-33	24	-31	-20	2	-53



Demande potentielle et besoins immédiats
 Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

Comme le souligne A. Jacquot : « (...) suivant les scénarios retenus, la demande potentielle est en général comprise entre 300 000 et 350 000 logements à construire par an. (...) Elle ne dépasse significativement le seuil des 350 000 qu'en supposant une remontée de la proportion de logements vacants (scénario F), sans toutefois excéder 400 000. Les chiffres doivent toutefois être utilisés avec prudence. Il ne s'agit pas de prévisions et de projection. Elles sont basées sur des hypothèses sur lesquelles l'incertitude reste importante, les divers scénarios inscrivent les chiffres dans une fourchette assez large »¹. Pour preuve, une étude de 2006 très commentée mais aussi très décriée de Paris Dauphine² concluait, en rupture avec l'exercice de projections de 2001 de l'INSEE, à une demande potentielle de 500 000 logements par an sur la période 2005-2010 (tableau 13), chiffre propre à frapper les esprits et appelé à un grand avenir. Il fut repris par le président de la République, François Hollande comme un objectif annuel de son quinquennat 2012-2017³. Pour d'autres au contraire, la demande potentielle en logements par an pour les années à venir s'élèverait à 388.000⁴.

1. Alain Jacquot SOeS Ibid.
 2. La demande de logement face aux bouleversements de la société. Etude Université Paris Dauphine Novembre 2006, étude mandatée par le Crédit Foncier.
 3. On retrouve ce même chiffre de 500 000 dans une étude de 2023 de la Fédération des promoteurs immobiliers.
 4. Etude commandée au cabinet Asteris par le numéro un de la gestion de copropriété français, le groupe Emeria (ex-Foncia). Immobilier : la France n'est pas en manque de logements selon une étude Rédaction Mieux Vivre, Publiée le 23/06/2022.

Un besoin de 500 000 logements par an
 Source : Insee et Université Paris Dauphine 2006

	INSEE 2001		Dauphine		INSEE 2006	
Milliers de logements/an	2005 2010	2010 2020	2005 2010	2010 2020	2005 2010	2010 2020
Résidences principales	216	171	343	314	270/288	233/256
Dont démographie / pyramide des âges	158	129	158	129	148	111
Migrations	20	20	75*	75*	40	40
Effets sociologiques	38	22	110	110	82/100	82/106
Résidences secondaires et occasionnelles	29	26	65	65		
Logements vacants	20	18	45	45		
Destructions	30	30	45	45		
Besoin global	295	245	498	469		

* dont 45 au titre de l'immigration traditionnelle et 30 au titre des nouvelles migrations (étudiants, européens du nord).





Demande potentielle et besoins immédiats Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

Dans un tel contexte, il est regrettable que depuis cet exercice réalisé en 2012, ni l'INSEE ni le Ministère n'aient publié une actualisation officielle des projections. C'est d'autant plus incompréhensible que les données nécessaires pour mener à bien ce travail existent. Pour preuve, dans le Tome 1 du rapport Rebsamen, on peut lire les éléments suivants : « Les projections démographiques communiquées par le service statistique du ministère du logement montrent une augmentation du nombre de ménages dans toutes les régions, et ainsi un besoin de logements compris entre + 2,7 et + 3,9 millions sur la période 2017-2030, soit une augmentation annuelle moyenne située entre + 210 000 et + 325 000 logements selon les

hypothèses retenues¹. A ces chiffres, s'ajoutent les besoins liés aux situations de mal logement². Une estimation par agrégation des besoins à partir d'un découpage du territoire en sept classes conduit à une estimation autour de 330 000 pour les années 2020 à 2035³, avec toutefois un scénario donnant plus de 350 000 (voire près de 400 000 en 2035 !)⁴. Ces chiffres confirment grosso modo ceux de l'exercice mené par Alain Jacquot en 2012. Il en va de même de l'exercice d'évaluation réalisé récemment sous la direction du recteur Gérard-François Dumont qui évalue dans son scénario moyen les besoins en logements neufs d'ici 2030 à 332 000 logements par an⁵.

¹ Note tirée du rapport Rebsamen : « Il convient toutefois de rappeler que les scénarios présentés dans ces projections (scénario central, scénario haut, scénario bas) sont des possibilités plutôt que des prévisions. On a pu observer a posteriori que le réalisé était proche du scénario haut, pour les projections réalisées avant 2006, alors qu'il est proche du scénario central pour les projections plus récentes ».

² Commission pour la relance durable de la construction de logements Tome 1 – Diagnostic et mesures phares, Publié le 22/09/2021.

³ Avec de fortes baisses en 2025 et après 2035.

⁴ Pages 12 et suivantes de Besoins en logements neufs. Ecole des Ponts, Juin 2021. Th. Blanchet, Th. Ikuno, X. Lu, S. Rybaltchenko, G. Zaidan, Sous la supervision de R. Babut 26 pages.

⁵ Le besoin de logements en France métropolitaine à l'horizon 2030 : nul ou important ? sous la direction de G.F. Dumont, Décembre 2022, Population & avenir, 21 pages. Sur ces mêmes bases, Sébastien Lape y ajoute 50 000/an au titre du rattrapage, Cf. in Construire « plus » et « mieux » de logements en France : c'est possible, Institut Thomas More, 27 Mars 2023.

Demande potentielle et besoins immédiats Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

Synthèse des résultats de population et de logements actuels et projetés en France métropolitaine (effectifs en milliers)

Source : Population & Avenir¹

	Recensement 2019 (Insee)	Scénario « bas » 2030	Scénario « moyen » 2030
Population (en milliers)	65 097	66 302	66 302
% de résidences principales	82 %	82 %	80 %
Taille moyenne des ménages	2,18	2,10	2,08 %
% de la population des ménages dans le total de la population	98 %	98 %	98 %
Logements (en milliers)	35 581	37 529	38 687
Besoin total de logements pour la période 2019-2030		+1948	+3 106
Besoin annuel moyen de nouveaux logements		+177	+282
Destructions, fusions, etc. annuelles		+50	+50
Besoin annuel moyen de nouveaux logements		+227	+332

Compte tenu de ces éléments plutôt convergents, il est dommageable, pour la clarté des débats, que l'exercice d'évaluation présenté et discuté dans le cadre des travaux de la commission des comptes du logement n'ait jamais été validé et a fortiori publié. Dans ce contexte de grand vide, le débat ne peut que se poursuivre tant sur l'utilité des projections de « besoins » en logement que sur leur existence même. On retiendra toutefois que le scénario bas, « évoqué » dans le rapport Rebsamen (cf. supra) cumule, de façon « introuvable », un solde migratoire de 20 000/an, une baisse de la fécondité et une réduction de l'espérance de vie !

En définitive, à méthode constante, et selon des hypothèses plus vraisemblables, un solde migratoire a minima de 100 000 en particulier² et une poursuite de la progression de l'espérance de vie, on peut retenir que les besoins en logement se situent dans une fourchette de 300 000 à 350 000 pour les années à venir, hors tout rattrapage des situations de mal logement et avec une forte marge d'incertitude. Reste alors la question essentielle des hypothèses portant sur l'avenir du parc existant (évolution de la vacance, démolition, etc.), sur laquelle nous reviendrons au point 4 de la présente note.

¹ Ibid.

² Entre le 1^{er} janvier 2019 et le 1^{er} janvier 2020, le solde migratoire est de 128 000. Ce chiffre reflète grosso modo la tendance observée depuis 2006, INSEE Première N° 1945, Avril 2021.



Demande potentielle et besoins immédiats

Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

12. La pertinence de la méthode d'évaluation

L'exercice consiste à estimer le nombre de logements neufs à construire pour assurer l'adéquation quantitative du parc à la demande potentielle, laquelle est évaluée en prolongeant des tendances passées. À l'appui de ce jugement, remarquons que l'exercice ne prend pas en compte le rattrapage des besoins non satisfaits à la date où il est réalisé. Cela s'est fait, à notre connaissance, une seule fois officiellement lors d'une conférence de presse du ministre du logement le 16 février 1995. Sous certaines hypothèses, notamment des prévisions INSEE d'évolution du nombre de ménages, l'exercice concluait : « Un rythme de 300 000 logements mis sur le marché chaque année ne permet de commencer à rattraper le retard qu'à partir de 2005-2010 dans l'hypothèse la plus favorable ».

Même si une telle présentation s'avère tout à la fois pédagogique et réductrice, il reste que dans l'estimation de la demande potentielle, l'existence d'une certaine proportion, d'ailleurs inconnue, de personnes sans abri, est considérée comme normale et destinée à se prolonger dans l'avenir. De même, la population logée en foyers de travailleurs ou en centres d'hébergement, laquelle est quantitativement importante, n'est pas considérée comme ayant des besoins en logements (cf. infra). À l'inverse, la demande en résidences secondaires constitue un élément du calcul, alors qu'à l'évidence, il ne s'agit pas là d'un besoin de la même nature que pour les résidences principales.

Cette confusion entre besoins et demande transparaît dans les termes employés : « Le flux annuel de logements neufs supplémentaires dont il serait souhaitable de voir s'enrichir le parc est, en fait, la somme algébrique de deux

flux : un flux de demande et un flux de besoin de renouvellement »¹. De fait, il ne s'agit pas d'évaluer des besoins, mais de prolonger une évolution passée.

Autre critique majeure, l'exercice d'évaluation des besoins concerne la France entière et leur déclinaison régionale est ignorée ou appréciée de façon sommaire. Un tel jugement, fondé, n'est pas nouveau. Au cours des travaux préparatoires du VI^e Plan, cette question fut largement débattue et traitée, notamment dans un article d'Economie et statistique². L'article avançait deux raisons majeures qui militent pour une évaluation régionale :

- la programmation régionale des aides à la construction, sujet toujours d'actualité ;
- la prise en compte des conséquences des migrations intérieures de population, ce qui nécessite une analyse assez fine, par zone de marché.

Depuis, ce souci de disposer d'évaluations infranationales s'est encore accentué. Nous reviendrons longuement sur cet aspect en partie 3.

En résumé, l'approche INSEE n'est pas une évaluation des besoins futurs. Il s'agit d'une estimation de la demande de logements, qui a eu sa pleine utilité dans une période de fortes mutations démographiques et de croissance économique continue, alors que le parc de logements français était âgé et dépourvu, dans sa grande majorité, des éléments de confort modernes. Elle apparaît aujourd'hui sur certains aspects trop frustes mais pour autant garde son utilité, à condition que les hypothèses qui fondent l'exercice soient pertinentes.

1. Economie et Statistique n°225. Page 29 : encadré sur le calcul des besoins en logements neufs.
2. Les besoins régionaux en logements au cours du VI^e Plan par Nicole Selligmann. Economie et statistique n° 44 Avril 1973.

Demande potentielle et besoins immédiats

Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

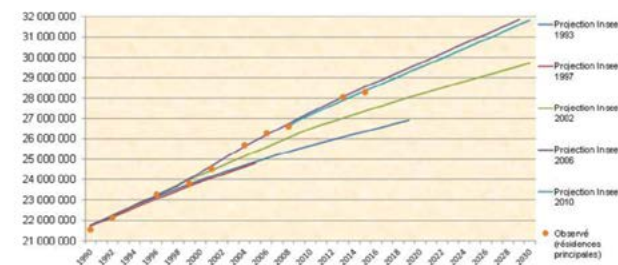
13. Pertinence des hypothèses portant sur la population et sur le parc de logements

a. Les projections du nombre de ménages
Le graphique ci-dessous illustre, après bien d'autres analyses, la difficulté de l'exercice. Il n'est pas question ici d'incriminer tel ou tel organisme ou institut, voire pire encore, telle ou telle personne. L'enjeu est ailleurs. Une « régulation » des marchés ne peut

être opérante qu'avec, d'une part, une juste évaluation du solde migratoire, alors que le chiffre de 50 000 à longtemps été retenu quand la réalité se situe vraisemblablement un peu au-dessus de 100 000¹, et d'autre part, une sous-estimation chronique de la décohabitation en général.

Comparaison Prévisions du nombre de ménages et évolutions réelles

Source : INSEE, recensements de la population et enquêtes logement



Durant une longue période, l'INSEE a dû revoir à la hausse ses estimations. Ainsi, en 1993, l'INSEE escomptait 24,5 millions de ménages pour 2005, soit 1,2 million de moins que ce que fut la réalité !

Révisant déjà de façon notable ses prévisions démographiques sur la base des données du recensement de 1999, l'INSEE escomptait en 2001, 25,2 millions de ménages à fin 2005. Quatre années plus tard, la réalité dépassait cette dernière prévision de 500 000 ménages. La situation semble s'être améliorée mais toute erreur en la matière est lourde de conséquences. Ainsi, à l'inverse, selon Alain Jacquot, il semble que la projection 2006 (scénario bas) ait légèrement surestimé

la proportion de personnes seules chez les hommes et sous-estimé la proportion de familles monoparentales, ce qui s'est traduit au final sur les années 2006 à 2008 par une surestimation de la baisse du nombre de personnes par ménage².

b. Les autres composantes de la demande
L'évaluation des trois autres composantes repose, elle aussi, sur des hypothèses. Ainsi, dans l'évaluation des besoins réalisée en 1989³, le besoin futur de renouvellement et la proportion de logements vacants dans l'ensemble du parc sont fixés à leur niveau des années précédentes ; la demande en résidences secondaires est supposée proportionnelle au nombre de ménages.

1. Voir à ce sujet note 15 supra. Batch et alii dans l'Observateur de l'immobilier retiennent 120 000 /an.. La réouverture des frontières et la montée des crises (guerre en Ukraine, etc.) devraient pousser à la hausse probablement ce chiffre.
2. SoEs Ibid.
3. INSEE Première n°33 et Economie et statistique n°225.



Demande potentielle et besoins immédiats Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

Les évolutions constatées du volume de la construction neuve et du renouvellement reflètent pourtant l'équilibre entre la demande et l'offre de logements, tel qu'il s'est établi aux conditions démographiques, sociologiques, économiques et politiques de la période observée. Cet équilibre dépend en effet non seulement de l'évolution de la population et de la tendance à la décohabitation, mais aussi, du prix des logements, du revenu des ménages, de l'effort budgétaire de l'Etat en faveur du logement. Ainsi, la tendance à la décohabitation peut-elle d'autant mieux s'exprimer que l'augmentation des revenus est rapide ; l'arbitrage entre construction neuve et amélioration des logements existants dépend dans une large mesure de la capacité de financement des ménages.

La prolongation dans l'avenir des tendances passées s'appuie donc nécessairement, non seulement sur des hypothèses démographiques et sociologiques, mais également sur une hypothèse économique implicite, laquelle suppose notamment une évolution des revenus identique à celle observée sur le passé récent. Un tel choix suscite de sérieuses réserves.

b 1. Puisque le but de l'exercice est d'évaluer le niveau probable, et non souhaitable, de la construction neuve, les hypothèses économiques et politiques sur lesquelles se fonde le calcul devraient être explicitées et justifiées.

b 2. Par ailleurs, le renouvellement du parc ne devrait pas être considéré comme une variable exogène, car il est pour partie lié à

celui de la construction neuve : plus l'offre de logements neufs est élevée en regard de la demande, plus il est facile de désaffecter ou de détruire des logements anciens. Le raisonnement qui a longtemps prévalu selon lequel la forte diminution du renouvellement constatée, s'expliquant par une amélioration considérable du parc, devrait se prolonger dans les années à venir du fait de la faiblesse du besoin de renouvellement, peut très facilement se retourner. On peut en effet tout aussi bien soutenir que le faible niveau du renouvellement s'explique par le niveau insuffisant de la construction neuve au cours de la période : on conclut alors à un retard de renouvellement, donc à un rattrapage nécessaire. Le fait de fixer le niveau du renouvellement pour en déduire celui de la construction neuve est donc tout à fait discutable : on pourrait tout aussi bien faire l'inverse. Dans le même ordre d'idées, la création de l'ANRU et la politique de renouvellement urbain démontrent qu'une partie du parc existant n'est plus susceptible, même au prix de travaux d'amélioration réhabilitation, de fournir un service de logement décent. Cette évaluation d'une partie du parc appelée à disparaître ne peut que se fonder sur des observations qualitatives et par comparaison à une norme sociale prenant en compte l'environnement, les actes d'incivilité, la concentration des plus pauvres, les difficultés de gestion, etc.

b 3. Le caractère arbitraire des hypothèses retenues pour la demande de résidences secondaires et le pourcentage de logements vacants est également critiquable.

14. De l'utilité de l'exercice

Dès 1992, la Direction de la prévision du ministère de l'Economie et des Finances exposait par le détail la perte de sens de la notion de besoin : « L'approche en termes de besoins n'a de sens que dans le cadre d'une économie planifiée dont le taux de croissance et les autres déterminants de la demande sont figés. Elle est dangereuse dans le cadre français car elle exclut tout mécanisme régulateur : en effet, si la croissance des

revenus devient inférieure à l'hypothèse sous-jacente aux calculs de l'INSEE, la réalisation des « besoins » nécessite des subventions des pouvoirs publics, donc une baisse des prix apparents des logements afin que la demande ex-post coïncide avec les « besoins » précalculés. La surconsommation de logement qui en résulterait s'intègre peu à peu dans les nouveaux calculs de « besoins ».



Demande potentielle et besoins immédiats Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

Ce bouclage à la hausse est sans fin et amène très vite à confondre une demande en logements qui dépend de leur prix avec un désir en logements neufs qui n'en dépend plus et peut être pratiquement sans limite¹. La note mentionnait également que l'absence de répartition régionale de ces « besoins » peut faire apparaître des tensions alors même que le total des « besoins » aurait été comblé.

Ce document fort intéressant, fort de remarques techniques parfaitement pertinentes, combat surtout l'idée d'un usage de la notion de besoins comme ardente obligation de réaliser chaque année un volume de construction équivalent aux besoins estimés, en d'autres termes l'exigence de compenser les défaillances du marché par le développement d'une offre aidée. Sans doute la dimension politique de l'enjeu prête à confusion et fut le principal critère, sinon le seul, d'évaluation de l'efficacité des politiques du logement.

Néanmoins, on ne peut nier que l'estimation de la demande potentielle de logements neufs a une grande utilité. « Non pour des raisons en quelque sorte esthétiques, pour le plaisir de savoir, mais parce qu'il est impossible dans ces conditions d'avoir une politique du logement efficace (...) Depuis, cette ligne bleue des 500.000 logements, jamais atteinte, tient lieu d'objectif mythique. Rares, très rares sont ceux qui osent le discuter. (...) Il reste que la méconnaissance de notre pays quant à ses besoins est proprement surréaliste. Comment bâtir une feuille de route politique sans cela ? Comment les acteurs privés et publics peuvent-ils ajuster leur stratégie sans cette donnée ? Quand l'Etat se décidera-t-il à mesurer les besoins pour en préparer les réponses ? (...) Et puis sans visibilité réelle sur les besoins, impossible de tracer une feuille de route durable pour le logement.

Ce n'est pas un hasard si les règles du jeu de l'immobilier changent tant : on légifère dans le brouillard². La notion de besoin a d'ailleurs un caractère très fort, quasi-universel, encore faut-il que sa définition corresponde à la problématique du moment. Construire plus, dans un contexte de démographie croissante et de desserrement de marché, se révèle bien indispensable. Cependant sur le long terme, les comparaisons des besoins et des réalisations ne fait pas apparaître un décrochage durable dans un sens ou dans l'autre (graphique 12). Ce résultat ne doit pas surprendre. Il exprime simplement globalement que les travaux d'évaluation se sont faits sur la base d'hypothèses au final globalement réalistes et que les évolutions constatées du volume de la construction neuve, et accessoirement du renouvellement du parc, reflète bien l'équilibre entre la demande et l'offre de logements tels qu'il s'est établi aux conditions démographiques, sociologiques, économiques et politiques tout au long des périodes observées : « (...) le but de l'exercice (sous-entendu de l'évaluation de la demande potentielle) est d'évaluer le niveau probable, et non souhaitable, de la construction neuve (...) »³.

A l'évidence, le débat sur l'opportunité/utilité de l'exercice n'est pas près de s'arrêter. Pour certains, la situation actuelle serait plutôt celle d'un excès de construction, qu'attesterait une progression du nombre des logements vacants et le fait que le stock de logements rapportés à la population est parmi le plus élevé des pays d'Europe de l'Ouest⁴. Pour d'autres, « les difficultés de logement d'une part de la population sont souvent attribuées à un déficit d'offre. Pour faire face aux besoins de la population, il serait donc indispensable de construire plus »⁵.

1. Note Ronetypée – du 10 juillet 1992 – Ministère de l'Economie et des Finances – Direction de la prévision. 8 pages. Il s'agit bien en l'occurrence de critique sur l'exercice de demande potentielle.
2. Tribune libre de Henry Buzy-Cazaux, De combien de nouveaux logements a-t-on réellement besoin chaque année ?, Capital, publiée le 01/02/2021.
3. Jean Bosvieux et B. Colloas, pages 24 et suivantes in Besoins et qualité des logements. PUCA. Collection Recherche n° 53, 1994.
4. These défendue respectivement par Didier Curnel et Alain Jacquot, voir faut-il construire plus de logements ? Jean Bosvieux, pages 9 et suivantes, « le niveau actuel de la construction est suffisant, in 15 questions de politique du logement ; Politiquedulogement.com2020.
5. Jean Bosvieux, Ibid.



Demande potentielle et besoins immédiats

Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

A l'évidence, ce courant, largement relayé par la presse, est celui défendu par les organisations professionnelles du secteur du logement. Pour apprécier la réalité d'un déficit, il faut revenir sur la question du rattrapage des besoins non satisfaits, sujet de polémiques sans fin également mais surtout d'une grande complexité technique. Pour autant, l'existence fortement médiatisée d'un volant de personnes non logées ou mal logées doit faire l'objet d'une appréciation distincte au sein de l'évaluation globale des besoins. Tous les problèmes ne peuvent pas en effet se résoudre par un simple accroissement du volume de la construction.

« Construire est (...) une condition nécessaire pour répondre à la demande, mais ce n'est pas une condition suffisante. Encore faut-il que les nouveaux logements soient édifiés là où ils sont nécessaires (...) dans les zones où la demande est la plus pressante, mais elle ne pourra résoudre par le seul jeu du marché le problème de l'accès au logement des ménages pauvres et, plus largement, de tous ceux auxquels le niveau de loyer interdit l'accès aux logements du parc privé répondant aux normes actuelles de confort et d'occupation »¹. Nous reviendrons sur ces questions en partie quatre de la présente note.

Comparaison besoins et constructions neuves

Source : Taffin Ibid, jusqu'en 1912, compléments de l'auteur pour les années ultérieures pour les mises en chantier. Reprise pour les besoins du travail « provisoire » déjà cité du SOeS, moyenne 2014 – 2020. On aurait pu tout aussi bien prendre le même chiffre que pour les années antérieures.



1. Jean Bosvieux, Ibid.

Demande potentielle et besoins immédiats

Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

2. Les besoins immédiats : une autre approche

Evaluer le nombre de logements à construire afin que les ménages français, à l'horizon de 5, 10 ou 15 ans, aient tous des conditions de logement « décentes », en se fondant sur la prolongation des tendances passées, impose de prendre en compte le rattrapage des besoins non satisfaits¹. Cela suppose de déterminer, ce qui est loin d'être simple, l'effectif des populations qui ne disposent pas d'un logement décent. Il faut pour ce faire définir ce qu'est un tel logement et comparer la réalité des conditions de logement à cette norme de « décence »². Tous les ménages déjà logés dans des conditions qui ne respectent pas cette norme, au même titre que ceux qui n'ont pas de logement, sont alors supposés être en situation de besoin. La réponse peut être beaucoup plus nuancée et reposer sur l'hypothèse que le stock des besoins non satisfaits se limite de facto ou presque à ceux qui sont aujourd'hui exclus du logement, le traitement à apporter à ceux qui sont en hébergement « contraint » chez des tiers faisant l'objet d'une question annexe. Entre les deux options, les grandeurs diffèrent du tout au tout. Avant de regarder par le détail les deux approches, il convient de tenter de caractériser et de fixer les volumes associés aux différentes populations concernées.

2.1. Les chiffres du mal logement

La permanence du stock du mal logement en France est le thème central du rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre (FAP). Elle s'appuie pour ce faire sur les meilleures sources disponibles, définit clairement les sous-populations concernées et élimine les doubles comptes dans la mesure du possible.

Le 28^{ème} et dernier rapport disponible sur le mal logement de 2023³ dresse ainsi l'inventaire des personnes non logées, sans domicile, ou privées d'un logement personnel, y compris en cas de cohabitation contrainte, soit 1,1 million de personnes. (Cf. tableau 21). Le même rapport donne un nombre encore plus élevé, près de trois millions de personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles. Le total des personnes non ou très mal logées représente donc au total 4,1 millions de personnes. A noter que le rapport de la même Fondation Abbé Pierre de février 2011 évaluait, sur des bases peu ou prou identiques, la population des personnes mal logées à 3,65 millions⁴.

1. Le précurseur en la matière fut Michel Mouliart qui a produit, sur ce sujet comme sur bien d'autres, une littérature abondante et essentielle. Voir notamment *Besoins en logement et interventions publiques*. Acté 183 pages 1999. Des besoins durablement élevés de construction. Constructif, N° 18, Novembre 2007. Il est le premier à avoir parlé d'un « nécessaire rattrapage » dû à une insuffisance de production dans les années 90, qui a conduit à une détérioration des conditions de logement.

2. *Besoins et qualité des logements* page 23 par B Colas et Jean Bosvieux Recherche n° 53 ; 1994. PUCA.

3. Février 2023. Paris Janvier 2023, 295 pages plus annexes.

4. Le rapport de 2011 évaluait le nombre de personnes en situation de fragilité à 5,5 millions. Le chiffre peut étonner au regard de celui de 2013 de 12,138 millions de personnes fragilisées qui, aux dires des mêmes auteurs, « dessine un halo beaucoup plus large, aux contours parfois flous, de personnes affectées par la crise du logement, à un titre ou un autre » (page 301). Ceci s'explique par le choix de la FAP d'intégrer en 2011 3,56 millions de personnes modestes ayant eu froid pour des raisons liées à la précarité énergétique et 5,73 millions de personnes en situation d'effort financier excessif.



Demande potentielle et besoins immédiats Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

Total des personnes mal logées

Source : Rapport de la FAP, Op. Cit. Page 299

	Ménages	Personnes
Personnes privées de logement personnel		
dont personnes sans domicile		330 000
dont résidences principales en chambre d'hôtel	21 000	25 000
dont habitations de fortune		100 000
dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers		643 000
TOTAL		1 098 000
Personnes vivant dans des conditions très difficiles		
dont privation de confort	939 000	2 090 000
dont surpeuplement accentué	218 000	934 000
Total sans double compte	1 123 000	2 819 000
« Gens du voyage » subissant de mauvaises conditions d'habitat		208 000
Résidents de foyers de travailleurs migrants non traités		23 000
Total des personnes mal logées (sans double compte)		4 148 000

Le même rapport va plus loin en estimant à 12,1 millions le nombre de personnes fragilisées par rapport au logement (soit 4 952 000 ménages). Cette population regroupe les personnes vivant dans des copropriétés en

difficulté, en impayés de loyers ou de charges, en situation de surpeuplement modéré, ayant eu froid pour des raisons liées à la précarité et enfin supportant un effort financier excessif.

Demande potentielle et besoins immédiats Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

12.1 millions de personnes fragilisées par rapport au logement

Source : Rapport de la FAP, Op.Cit. Page 300

	Ménages	Personnes
Propriétaires occupant un logement dans une copropriété en difficulté	518 000	1 123 000
Locataires en impayés de loyers ou de charges	493 000	1 210 000
Personnes modestes en situation de surpeuplement modéré	1 055 000	4 299 000
Personnes modestes ayant eu froid pour des raisons liées à la précarité énergétique	1 443 000	3 588 000
Personnes en situation d'effort financier excessif	2 713 000	5 732 000
Total des personnes en situation de fragilité (sans double compte)	4 952 000	12 138 000

Avec de tels chiffres sur les « besoins instantanés de logement », on change à l'évidence de dimension. Outre la question de la détermination du nombre d'années nécessaires pour résorber ce déficit, le problème que pose cette évaluation n'est pas tant la difficulté à mesurer un certain nombre de situations ni l'hétérogénéité des sources, que certains critères utilisés qui « peuvent être objectifs mais normatifs (inconfort, surpeuplement) ou subjectifs (hébergement

contraint ou résigné) »¹. Dit autrement, les estimations des besoins en stock souffrent d'une certaine subjectivité², liée à la difficulté de définir, en termes de confort, d'occupation, de taux d'effort et de cohabitation subie ou non, ce que sont des conditions « satisfaisantes » de logement.

Il y a en effet, si l'on schématise, deux visions qui s'opposent quant à l'appréciation du déficit.

1. Claude Taffin, *Les Besoins en logement : Une notion ambiguë à la mesure délicate*. Constructif n°32, juin 2012.
2. *Besoins en logements neufs*. Ecole des Ponts. Juin 2021. Th. Blanchet, Th. Ikuno, X. Lu, S. Rybaltchenko, G. Zaidan, Sous la supervision de R. Babut 26 pages.





Demande potentielle et besoins immédiats

Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

2.2. De la nécessité d'un rattrapage

Pour ceux qui estiment nécessaire d'intégrer dans l'évaluation le rattrapage des besoins non satisfaits, il importe de définir une norme sociale des conditions minimales de logement. Il s'agit de donner un contenu précis à la notion de « logement décent », de façon à pouvoir, par comparaison avec les conditions de logement observées, évaluer le nombre de ménages en situation de besoin. Les ménages dont les conditions de logement ne satisfont pas à cette norme sont ipso facto en situation de besoin, même si, individuellement, certains d'entre eux peuvent s'en contenter. Une telle évaluation des besoins non satisfaits a été tentée en Ile-de-France¹.

A cette occasion, la norme retenue se composait de trois éléments :

- le confort : le logement doit posséder à la fois une salle d'eau, un W-C intérieur, un système de chauffage, quel qu'il soit, et une installation de cuisine ;
- l'adéquation physique : le logement ne doit pas être en situation de surpeuplement accentué (selon la définition INSEE) ; en outre, sa surface doit être au moins égale à un minimum fixé en fonction de la composition du ménage : 18 m² pour la personne de référence, 12 m² pour chacune des autres personnes de 14 ans ou plus et 9 m² pour chaque enfant de moins de 14 ans ;
- l'adéquation financière : le taux d'effort net du ménage doit être inférieur à 35 % et son revenu résiduel par unité de consommation, une fois déduite la dépense de logement, doit être au moins égal à un montant minimum. Toutefois, conscient du fait que la fixation d'un tel plancher comporte forcément une part d'arbitraire, le comité de pilotage avait retenu deux variantes, fixées respectivement à 1 800 et 3 000 francs par mois².

Par ailleurs, pour tenir compte des besoins de

décohabitation des jeunes adultes, étaient considérés comme en situation de besoin, parmi les individus hébergés par leurs parents, les femmes de 22 ans et plus et les hommes de 24 ans et plus ; s'y ajoutait un certain pourcentage d'individus plus jeunes, mais ayant au moins 18 ans, dont le désir de décohabiter a été déterminé par micro-simulation sur la base des réponses à une enquête établie sur le modèle d'une enquête réalisée aux Pays-Bas.

L'étude a ensuite procédé en deux étapes pour estimer les besoins non satisfaits :

1. Simulation de la décohabitation, attribution d'un revenu aux décohabitants et formation de ménages de décohabitants : ce groupe de nouveaux ménages constitue une première composante des besoins, puisqu'ils ne disposent pas de logements indépendants.
2. Modification en conséquence de la composition et du revenu des ménages préexistants, et comparaison à la norme. Parmi eux, ceux dont les conditions de logement ne satisfont pas à la norme constituent la seconde composante des besoins.

L'évaluation des besoins non satisfaits rendait compte des conditions de logement observées, mais elle ne répondait pas à la question : « Combien de logements supplémentaires seraient nécessaires pour satisfaire ces besoins ? ». Il fallait pour cela pouvoir distinguer, parmi les logements qui ne satisfont pas à la norme de confort, ceux qui pourraient être recyclés après travaux et ceux qui devraient être remplacés. Or les outils d'observation disponibles ne le permettaient pas. L'étude a néanmoins cherché à fournir un élément de réponse à cette question en évaluant les besoins après une réaffectation « optimale » aux ménages en situation de besoin des logements inadéquats mais respectant les critères de confort.

La comparaison à la norme après

¹ Jean Bosvieux, Bernard Celoos, Michel Mouillart, Claude Taffin, Méthode d'évaluation des besoins en logement en Ile-de-France, Division de l'habitat groupes d'études et stratégies du logement, 2000.
² Estimation fin des années 90.

Demande potentielle et besoins immédiats

Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

décohabitation conduisait à un effectif total de 1 385 000 ménages en situation de besoin, dont :

- 327 000 ménages de décohabitants.
- 1 058 000 ménages « constitués », c'est-à-dire des ménages existants dont on avait extrait les décohabitants : ils représentaient près du quart (24 %) de l'ensemble des ménages franciliens.

L'exercice de réaffectation, qui aboutit à l'estimation de « besoins résiduels » la plus faible consistait à réaffecter en priorité les logements les plus petits et les moins chers aux ménages de la plus grande taille possible et au revenu le plus faible possible, tout en respectant les critères d'adéquation physique et financière définis plus haut.

Les besoins résiduels étaient ainsi estimés, sans critère de spatialisation, à 632 000, soit moins de la moitié des 1 385 000 ménages dont le besoin de logement n'était pas satisfait. Les ménages de décohabitants étaient très peu nombreux (69 000), ce qui s'explique par la priorité donnée par l'algorithme aux ménages de petite taille. En intégrant une contrainte de spatialisation (la réaffectation ne peut se faire qu'à l'intérieur d'une même zone), on aboutissait évidemment à un volume de besoins résiduels sensiblement plus élevé (804 000).

Ces résultats, à utiliser avec prudence, montrent que le cloisonnement des marchés, les conditions réelles d'accès, les critères de « sélection » implicites ou explicites des candidats, le phénomène de l'exclusion, se révèlent des facteurs tout aussi importants pour la fixation du niveau des besoins que le revenu ou le taux d'effort. Ce constat est renforcé lorsque l'on prend en compte le critère de la localisation. En d'autres termes, pour une « norme donnée » (au sens d'un corpus de règles), les besoins instantanés traduisent tout autant la réalité des conditions de marché que le manque de logements de qualité ou adaptés à la population. Faute d'accès aux résultats de la dernière

enquête logement, il n'est pas possible d'actualiser ces chiffres, ni pour l'Ile-de-France, ni au plan national. On remarquera toutefois que les critères retenus par la FAP et l'étude citée sont proches. Ainsi le taux d'effort pour apprécier un effort financier excessif est dans les deux cas de 35%. La principale différence porte sur le surpeuplement modéré. Ecarter ce critère conduit à exclure 4,299 millions de personnes, soit 1,055 million de ménages. Sur cette base, en reprenant la même proportion entre besoins instantanés globaux et résiduels (de l'ordre de 50%, proportion qui ne s'applique pas évidemment aux personnes ou ménages privés de logement personnel), on aboutit à un besoin compris entre 3 et 3,5 millions de logement¹. Soit quelques dix années de construction au rythme actuel.

2.3. De la non prise en compte du mal logement

Aux yeux de ceux qui jugent que toutes les conditions de logement effectives doivent être « acceptées », le « mal logement » n'a pas à être pris en compte dans l'évaluation des besoins, si tant est que l'exercice soit pertinent. Les ménages accèdent au marché selon leurs possibilités financières et l'offre est censée répondre à la demande solvable. Dès lors, pour évaluer le déficit ou le manque physique « réel » de logements, il faut comme l'indique Claude Taffin « Éliminons d'emblée les 5,15 millions de personnes « fragilisées » par la crise : pour 2 millions d'entre elles, le problème est financier. Ce n'est pas une augmentation de l'offre de logement qui le résoudra ; pour 3,2 millions en surpeuplement modéré, il s'agit d'un problème qualitatif (la taille du logement) qui n'appelle pas à une solution quantitative ; le problème est bien souvent purement financier, et peut correspondre à un simple choix de vie, celui d'une localisation centrale au détriment de l'espace ; signalons enfin que la norme de peuplement usuelle (qui semble utilisée ici) est exprimée en nombre de pièces et non

¹ Soit grosso modo 1 million correspondant aux personnes privées de logement personnel et aux gens du voyage sur la base discutable 1,2 personne = 1 ménage (mais faute de mieux, cf. tableau 2.1), augmenté en nombre de ménages de (1,123 + (4,952-1,055)) * 0,5 = 2,51 ; chiffres qui correspondent respectivement aux nombres de ménages vivant dans des conditions très difficiles (tableau 2.3), nombre de ménages fragilisés par rapport au logement diminué des personnes en situation de surpeuplement modéré (tableau 2.2).



Plénière du mardi 3 octobre 2023 • 11h00 > 12h30
Quels besoins de logements en France ?

Page 21



Demande potentielle et besoins immédiats Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

en mètres carrés et qu'elle considère tout logement d'une seule pièce comme surpeuplé¹. Le même auteur sur la base du rapport de 2011 notait s'agissant de personnes mal logées : « La location meublée nous semble devoir être exclue : le bail annuel sans garantie de renouvellement est des plus courants à l'étranger (en Angleterre, la plupart des baux sont signés pour 6 mois) ; il s'agit à la rigueur d'un problème de nature réglementaire, sans lien avec un déficit d'offre. L'absence de confort et le surpeuplement accentué renvoient à des questions de coût et de qualité (cf. ci-dessus), à l'exception des occupants des logements insalubres ou menacés de ruine (l'INSEE dénombre 272 000 logements). Les gens du voyage constituent un cas spécifique ; le déficit d'aires d'accueil n'est pas un déficit de logements.

Le déficit quantitatif de l'offre correspond donc :

- Aux 272 000 logements insalubres ou menaçant ruine (ci-dessus) ;
- Aux 274 000 personnes privées de domicile, personnes hors hébergement contraint (ci-dessus) ;
- A tout ou partie des 411 000 personnes en hébergement contraint et des 241 000 en hébergement résigné. Concernant l'hébergement contraint, l'INSEE ne retient que les 79 000 personnes âgées de 17 à 59 ans qui résident chez des ménages avec qui elles n'ont pas de lien de parenté direct (oncle ou tante par exemple), ce qui est déjà discutable. La Fondation Abbé Pierre y ajoute divers cas de cohabitation familiale, contrainte ou résignée, dictés par des conditions financières.

Faut-il inclure ces sous-populations ? L'appréciation de la capacité à occuper un logement autonome est subjective : sous quelles contraintes se place-t-on ? Accepterait-on l'éloignement, la colocation, etc. ?

On peut faire appel à des comparaisons statistiques, hélas trop peu détaillées. Il en ressort néanmoins que l'âge moyen de décohabitation est en France, parmi les plus bas en Europe, et notamment inférieur à celui de l'Allemagne où le marché du logement est pourtant globalement moins tendu et les loyers moins élevés.

On peut procéder par voie d'enquête auprès d'un échantillon de personnes concernées. On peut enfin tenter une approche normative. Lors d'une évaluation expérimentale des besoins en Ile-de-France, il avait été retenu une méthode composite tenant compte à la fois de l'âge et des désirs exprimés par les réponses à une enquête. Etaient considérés en situation de besoin, d'une part la totalité des femmes de 22 ans et plus et des hommes de 24 ans et plus, d'autre part une certaine proportion d'individus plus jeunes, mais d'au moins 18 ans, dont le désir de décohabiter avait été déterminé par micro-simulation sur la base des résultats de l'enquête. Il faut toutefois signaler que le champ était limité aux individus hébergés par leurs parents.

Devant la difficulté de conclure, on s'en tiendra aux 79 000 personnes du « noyau dur » défini par l'INSEE. Ce choix peut sembler « minima » ; relevons toutefois qu'il inclut abusivement des jeunes (17 ans) hébergés par un membre de la famille hors ligne directe.

Pour estimer le déficit purement quantitatif, on ajoutera donc aux logements insalubres ceux que seraient susceptibles d'occuper 353 000 personnes (274 000 + 79 000). Combien de ménages formeraient-elles ? Des ménages de petite taille, à n'en pas douter. En adoptant le ratio de 1,4 tiré de l'étude sur l'Ile-de-France², on obtient 252 000 ménages. Le déficit de l'offre est ainsi estimé à 522 000 logements. La question peut aussi être posée si une partie de ces personnes ne relève pas de l'hébergement (en résidences sociales, foyers de travailleurs ou pour personnes âgées). On revient ici dans

¹ Claude Taffin, *Les Besoins*, 2012, Note préparatoire à l'article constructif Op. Cit. in *Constructif* N° 32
² Il s'agit de l'étude déjà citée.



Demande potentielle et besoins immédiats Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

le champ du choix politique, c'est-à-dire du normatif. »¹ L'ordre de grandeur, compte tenu des évolutions constatées, reste d'actualité.

En conclusion, si l'on juge nécessaire de satisfaire les besoins existants, résorber le déficit constitue un défi de facto inaccessible sauf à doubler les volumes de construction pendant au moins 10 ans. Si à l'inverse, on adopte la vision minimaliste, l'objectif peut être atteint dans un délai raisonnable en maintenant l'effort actuel de construction, lequel sans cela pourrait être réduit du fait de la baisse attendue de la demande nouvelle à moyen terme.

On retiendra que dans la première hypothèse², la prise en compte du mal logement doit s'inscrire dans une approche normative. A partir d'indicateurs, en comparant les conditions réelles de logement de la population aux critères retenus, il est alors possible de déterminer des besoins localisés en logement tenant compte de la capacité financière des ménages à accéder à un logement répondant aux normes. Ces analyses supposent néanmoins un appareil statistique de qualité. Avec cette méthode, on répond à un nombre de critiques exposées précédemment.

- On évalue de fait les besoins non satisfaits en jugeant les situations observées au regard de la norme de façon à quantifier l'effort de rattrapage nécessaire.
- Cette évaluation doit évidemment faire la différence entre les logements qui, moyennant des travaux, peuvent être jugés aptes et ceux dont l'état justifie le remplacement.
- L'expression des besoins doit également tenir compte de la capacité des ménages à accéder à un logement répondant aux normes. Ceci suppose la définition d'une norme de taux d'effort maximum ou de revenu mensuel minimum.
- L'approche des besoins ne doit pas se limiter aux ménages et incorporer les

« hors ménages », à savoir les hébergés en foyers, les « sans-abri ». Il faut en particulier évaluer les besoins en décohabitation en tenant compte des souhaits des uns et des autres – ou retour à la décohabitation (i.e. cohabitation forcée).

- Enfin, ce type d'approche doit articuler vision globale et vision localisée.

La principale critique tient au caractère nécessairement normatif de l'exercice. Seul un consensus fort sur les critères et les valeurs qui sous-tendent la norme donne un sens aux évaluations. Or, il est parfois difficile sur des sujets techniques (comme le surpeuplement, le taux d'effort, le confort) de dégager l'unanimité, en particulier au sein d'un groupe d'experts ou supposés tels.

2.4. Logement versus hébergement³

Comme indiqué plus haut, il convient de s'interroger, outre les éléments déjà mentionnés, sur la pertinence du tout logement pour répondre à tous les besoins. Pour faire face aux situations d'exclusion du logement, deux voies ou modes d'intervention existent en pratique.

Le premier correspond au modèle de l'hébergement marqué par l'urgence, qui exige de parer au plus pressé, en particulier lors des grandes vagues de froid ou par le souci de réadaptation, de longue durée, car la sortie de précarité suppose un parcours en plusieurs étapes.

Le second vise à permettre au plus grand nombre d'accéder directement à un logement indépendant, si possible au sein du parc social. Force est de constater que l'ampleur croissante des problèmes et la diversification des besoins conduisent dans les faits à privilégier l'hébergement, souvent temporaire, et à réduire le niveau des prestations par souci d'en limiter les coûts.

¹ Claude Taffin, *Les Besoins*, 2012, Note préparatoire à l'article constructif Op. Cit. in *Constructif* N° 32
² J. Bosvieux et B. Colao, *Besoins et qualité des logements*. PUCA. Collection Recherche n° 53, 1994.
³ Cette partie reprend nombre d'éléments des pages 217 et suivantes de *Logement social : les enjeux du modèle français*, Jean Bosvieux et B. Colao, 2015, Les Cahiers d'Humensis, Paris 2021.



Demande potentielle et besoins immédiats

Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

L'engorgement des centres d'hébergement, malgré un élargissement et une diversification spectaculaire de l'offre pour répondre au développement du chômage et à la multiplication des nouvelles formes de pauvreté et de handicap social, demeure une réalité. Des moyens supplémentaires sont pourtant dégagés chaque année par l'État,

mais ils restent inévitablement insuffisants. Les effectifs de la figure 21 correspondent aux structures dites généralistes et à une large fraction de l'offre de logements accompagnés (les résidences sociales, pensions de famille et intermédiation locative), soit le champ du programme 177 (hébergement d'urgence).

Evolution des capacités d'hébergement depuis 2014

Source : documents budgétaires¹



Le coût croissant de ce programme s'explique aussi et surtout par l'inconditionnalité de l'accueil qui conduit à héberger les personnes ne pouvant l'être dans les structures spécialisées. Ainsi en juin 2019, 9 168 demandeurs d'asile accueillis étaient hébergés dans le dispositif de l'hébergement d'urgence commun. Le coût du volet hébergement des demandeurs d'asile est lui aussi en forte progression : il a doublé entre 2015 et 2020². Pour tenter de sortir de cette impasse, le gouvernement a mis en œuvre une politique

qui privilégie l'accès direct à un logement plutôt que l'approche graduelle classique qui allait vers le logement ordinaire en passant d'abord par l'hébergement d'urgence, celui-ci aidant à la réinsertion, puis par le logement adapté. Ce parcours est de fait long et difficile, il s'interrompt souvent bien avant l'accès à un logement adapté. D'abord expérimentale, inspirée par des expériences étrangères, la démarche a été érigée en politique par le plan logement d'abord, annoncé en septembre 2017 par le président de la République. Le rôle des

¹ Rapport au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi, après engagement de la procédure accélérée de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019 (n° 2899), par M. Laurent Saint-Martin, député, rapporteur général, Annexe n° 8, cohésion des territoires : logement et hébergement d'urgence, Rapporteur spécial : M. François Jolivet, député, 27 mai 2020, Assemblée Nationale.
² Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2021 (n° 3360) par M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, député, Annexe n° 28 : immigration, asile et intégration, rapporteurs spéciaux : Mme Stella Dupont et M. Jean-Noël Barrot, députés, Assemblée nationale 8 octobre 2020.

Demande potentielle et besoins immédiats

Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

organismes Hlm dans la mise en œuvre de cette politique s'avère central. On doit toutefois s'interroger quant à la réalité d'un accueil de tous dans le parc social dans le cadre du logement d'abord, préconisé par la Cour des comptes dans un référé du 20 octobre 2020¹. La difficulté, outre la question délicate de l'accompagnement social de personnes en grandes difficultés, réside principalement dans le statut juridique de nombre des personnes concernées. Les demandeurs de droit d'asile, les déboutés de ce même droit et tous les ménages en situation irrégulière, n'étant pas éligibles au logement social, ne relèvent que de l'hébergement. Or la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du

logement (DRIHL) constatait en 2019, par le biais de l'enquête « une nuit donnée » dans les structures de renfort hivernales, qu'en Île-de-France « depuis 2015, la part du public accueilli étranger non ressortissant de l'Union européenne augmente régulièrement : plus 25 points en quatre ans (53,4 % 2015, 78,4 en 2019)². Cette dimension du problème ne compte pas pour rien dans la saturation des capacités d'hébergement. Cette dimension essentielle est pourtant souvent passée sous silence dans les calculs de besoins en logement liés au déficit de l'offre, alors même que chacun le reconnaît, seul l'accueil en secteur social offre une réponse adaptée.

¹ La politique en faveur du « logement d'abord », Référé de la Cour des comptes du 20 Octobre 2020. Voir également article de Jean Bovieux du 02/02/2021 Politiquedulogement.com.
² Les personnes accueillies dans le dispositif hivernal en Île-de-France, lettre des études, décembre 2019, DRIHL Île-de-France.



Demande potentielle et besoins immédiats Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

3. Du chiffre national à des estimations dans les différents territoires

Peut-on fonder l'évaluation de la demande potentielle de logements neufs sur une prolongation des tendances passées ? Tout dépend de l'échelle géographique à laquelle est conduit l'exercice. Si au niveau de la France entière, ou à une échelle suffisamment large, cet exercice donne des résultats relativement robustes, il en va tout autrement à une échelle géographique plus fine, infra-départementale, voire infra-communale. La relative inertie qui caractérise la demande au plan national ne vaut pas dès lors que l'on envisage des territoires dont l'attractivité évolue à un rythme différent de celui de la France entière. La demande potentielle résultera alors du rapprochement entre l'offre nouvelle et la dynamique démographique, dynamique démographique qui est en partie contrainte par l'offre nouvelle. De surcroît, « la capacité d'un territoire à répondre à la demande de logements aura des conséquences sur l'attractivité résidentielle des territoires voisins. Il ne faut cependant pas opposer ces deux échelles géographiques, nationale et locale, mais les associer pour mieux anticiper la localisation fine des besoins futurs »¹.

Cet enrichissement réciproque des études nationales et locales sur les besoins conduit obligatoirement à nuancer les discours sur l'insuffisance de l'offre, le nécessaire renforcement des aides à la construction et l'exigence de construire plus pour y remédier. En effet, si certaines régions, comme l'Île-de-France rencontrent des besoins importants, d'autres régions ou parties de région ont une offre excédentaire qui se chiffre en milliers de logements. On comprend dès lors pourquoi depuis de nombreuses années, tous les PLH doivent comprendre un diagnostic des besoins et prévoir les moyens à mettre en œuvre pour y répondre. Le fait que les dynamiques entre territoires se révèlent de

plus en plus contrastées conduit à mettre en évidence « l'illusion constituée par le recours à ces moyennes nationales si l'on veut comprendre les enjeux des questions de logement en France : « une réponse globale potentiellement satisfaisante en moyenne ne peut évidemment faire l'affaire quand elle manque là où la demande s'exprime : la fongibilité de l'offre face à la demande, ou autrement dit, la réaffectation en zones tendues de logements disponibles générés abondamment dans les zones en déclin est une compensation impossible »².

L'enjeu actuel est bien alors de compléter et/ou dépasser l'approche nationale par des analyses territoriales, pour centrer l'effort de construction là où la pénurie se manifeste, notamment par des prix excessivement élevés. Pour certains, en effet « On construit assez de logements en France... mais pas au bon endroit »³. Pendant longtemps, appréhender les besoins en logements neufs au niveau local représentait un exercice complexe. Or des progrès sensibles ont été faits tant du point de vue des méthodes que de leur mise en œuvre. Reste une interrogation : à quelles conditions l'évaluation des besoins peut-elle servir de guide à la mise en œuvre d'une politique de logement efficace ? Nous verrons plus loin, (cf. partie 4) qu'au regard de l'évaluation des besoins, dans nombre de territoires, l'enjeu du devenir du parc existant l'emporte sur les évolutions démographiques.

3.1. Un outil de référence : OTELO
Longtemps la méthode utilisée fut celle du point mort⁴, plus récemment le CEREMA a développé un outil d'évaluation des besoins, nommé Outil pour la territorialisation de la production de logements (OTELO)⁵. Ce dernier, accessible aux collectivités, acteurs publics et services de l'État, permet aussi de tester

1. Les besoins en logement et leur géographie. Comment les mesurer ? Quelle prospective ? Par Gérard François Dumont in Les analyses de population et avenir 2019/9 numéro 11, Pages 1 à 28.

2. Gilbert Émont, avec la collaboration de Nathalie Droulez Logement, pronostic vital engagé, Economica (2012) cité dans comment mieux répondre aux besoins en logements dans les territoires ? Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par Mme Isabelle Roudil, rapporteuse Mars 2017.

3. I. Clérémia « Huit informations à retenir sur le logement en France » février 2017 cité, page 14 in Jean-Benoît Vivier Ibid.

4. Autrement, Le « point mort » : une méthode d'évaluation quantitative des besoins logement. Qu'en savons-nous ? Numéro 51, Mars 2013.

5. CEREMA DHUP, Territorialisation de la production de logements – guide méthodologique pour l'estimation des besoins en logements. 2017.



Demande potentielle et besoins immédiats Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

différents scénarios de politiques publiques. Il distingue les besoins en stock (situation un moment donné ou besoins instantanés pour reprendre notre terminologie), des besoins en flux (ou demande potentielle de logements neufs). De manière plus détaillée, l'article de présentation de l'outil précise successivement les deux approches :

« Une évaluation du besoin à venir, à un horizon à définir entre aujourd'hui et 2050

L'évaluation du besoin en logement est un exercice de prospective sur les devenir possibles des territoires.

Pour accompagner cet exercice par nature difficile, OTELO met à disposition des acteurs six scénarios de projection du nombre de ménages. Ils sont construits à partir des scénarios démographiques produits par l'INSEE, à travers son outil OMPHALE.

Cet outil de l'INSEE permet d'obtenir des projections de population jusqu'en 2050 à partir de scénarios qui reposent sur différentes hypothèses de natalité, de mortalité et de migration. Ces projections de population sont ensuite transformées en projections de nombre de ménages à l'aide d'une méthode conçue en partenariat par la DGALN, l'Insee et le SDES, et qui repose sur des hypothèses en matière de cohabitation des ménages.

Toutefois, le besoin en logement de demain ne dépend pas que de l'évolution de la demande, il dépend aussi de l'évolution de l'offre, c'est-à-dire des dynamiques qui vont affecter dans le même temps le parc de logements.

Par exemple, l'évolution du parc de logements vacants impacterait fortement le volume de logements à construire dans les prochaines années. Si la vacance du parc de logements régresse, le nombre de logements neufs nécessaires pour répondre à la demande sera moindre.

De la même manière, l'évolution du taux de résidences secondaires, l'importance des démolitions ou encore les mutations au sein du parc existant (transformation de logements en bureaux ou inversement, division de logements...) impactent le

besoin en logement futur. Pour toutes ces hypothèses (ou paramètres), relatives à l'évolution de l'offre, c'est l'utilisateur qui définit les dynamiques à venir qu'il juge les plus vraisemblables ou souhaitables.

La rencontre entre cette projection du nombre de ménages qui seront accueillis demain et ces hypothèses sur les évolutions à venir du parc de logements aboutit à ce qu'on appelle dans OTELO le besoin « en flux », le besoin futur.

Et une prise en compte du besoin en logement actuel

L'un des spécificités d'OTELO, c'est aussi d'intégrer les besoins existants (appelés « besoins en stock ») qui constituent l'autre volet des besoins en logements. Ce sont les besoins qui résultent de situations actuelles de non-logement, ou de mal logement. On les appelle « en stock » parce que ce sont des ménages qui habitent déjà sur le territoire, mais dans des logements inadéquats.

Dans OTELO, on définit plusieurs catégories de ménages en situation de mal logement :

- Les ménages vivant « hors logement », les personnes sans domicile fixe, et ceux qui sont hébergés
- Des situations de suroccupation du logement
- Les logements de mauvaise qualité, insalubres
- Les situations d'inadéquation financière, c'est-à-dire les ménages qui paient trop cher.

Pour chacune de ces composantes, OTELO met à disposition des données territorialisées pour quantifier ces situations de mal-logement actuelles. C'est un travail important, qui a nécessité de recouper 13 bases de données différentes, issues de sources diverses. Ces informations sont recoupées pour éviter les doublons (des ménages peuvent subir plusieurs situations de mal logement, elles n'auront néanmoins besoin que d'un nouveau logement adapté à leurs besoins) mais aussi tenter de résorber le besoin en logement calculé en s'appuyant sur le parc existant »¹.

1. OTELO, un outil en ligne pour identifier le besoin en logement d'aujourd'hui et demain, CEREMA, 17 février 2023. Une extension aux DOM est en projet.



Demande potentielle et besoins immédiats
Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

3.2. De l'intérêt de l'outil

Cet outil a déjà permis à environ 250 utilisateurs dont 170 collectivités de réaliser une analyse prospective du besoin de logements sur leur territoire¹. L'échelle d'étude la plus fine est celle de l'EPCI, toutefois, l'échelle la plus pertinente est celle du bassin d'habitat². Bien évidemment, la question des hypothèses (flux) et/ou normes à retenir (stock) constitue la principale difficulté de l'exercice. Cela nécessite une large phase de concertation entre les acteurs. A l'inverse, le principal intérêt réside dans le fait de quantifier et hiérarchiser les besoins en fonction des différentes situations dans les territoires en prenant appui sur un jeu cohérent d'hypothèses et/ou de normes.

Pour illustrer l'intérêt du modèle OTELO, on peut citer deux études réalisées dans les Hauts-de-France. La première estime les besoins à l'horizon 2035 pour l'ensemble de la région et leur répartition par zone d'emploi³. 293 333 logements neufs entre 2015 et 2035⁴ sont nécessaires pour répondre aux besoins futurs liés à la croissance du nombre de ménages et à l'évolution du parc auxquels s'ajoutent 133 000 ménages en situation de non-logement et de mal logement. On retrouve bien ici cumulées les deux notions flux et stock (au sens de rattrapage). Seuls toutefois les besoins futurs (flux) sont territorialisés, i.e. évalués par zones d'emploi, avec des situations très différenciées (cf. tableau).

Besoins futurs en logement 2015-2035, en nombre et rapportés au parc de logements en 2015. Champ : les Hauts-de-France⁵
Source : Insee Analyse N° 104, Op. Cit

Zone d'emploi	Nombre de logements à produire	Contribution de l'évolution de la population	Contribution du vieillissement de la population	Contribution de la déshabitation	Contribution du renouvellement du parc	Contribution de l'évolution des logements vacants	Contribution de l'évolution des résidences secondaires	Total en % du parc
La Thiérache	-800	-1,6	0,6	0,2	0,0	-0,1	-0,1	-1,09
Saint-Quentin	-200	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00
Tergnier	380	-0,3	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,39
Solennes	2 100	-1,5	2,7	0,2	0,0	0,1	0,1	1,54
Dunkesque	2 700	-0,9	1,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,46
Boulogne-sur-Mer	4 800	-1,6	2,8	0,2	0,2	0,1	0,2	1,56
Mauldeigne	4 800	-1,6	2,2	0,3	0,4	0,1	0,0	1,72
Abbeville	2 100	-1,2	2,9	0,2	-0,1	0,2	0,3	2,43
Bercy - Montreuil	3 700	-1,2	2,4	0,2	0,1	0,2	0,7	2,29
Lens - Maizi	8 800	-0,9	3,0	0,4	0,9	0,2	0,0	3,63
La Vallée de la Breche - Vimeu	1 600	-0,4	1,7	0,0	0,2	0,1	0,3	1,92
Péronne	1 800	-1,1	1,9	0,1	0,7	0,3	0,2	4,10
Combrail	6 800	-1,1	1,5	0,4	-0,2	0,6	0,1	5,31
Laon	3 800	-0,4	1,4	0,6	0,3	0,6	0,3	6,80
Douai	9 900	0,2	1,3	0,8	0,8	0,7	0,1	8,90
Compiègne	8 700	1,4	1,6	1,0	-0,1	0,6	0,3	8,92
RÉGION	293 300	2,5	1,4	0,9	0,2	0,8	0,3	10,15
Valenciennes	18 300	2,2	4,0	1,0	0,7	1,0	0,1	11,15
Béthune - Bruay	11 100	2,4	4,5	0,6	0,8	0,9	0,1	11,29
Saint-Omer	5 900	2,7	6,4	0,7	-0,2	0,8	0,3	10,61
Calais	10 600	2,8	7,9	0,7	1,1	1,1	0,4	13,93
Le Havre - Lis	7 300	1,4	6,1	0,6	0,1	0,8	0,2	10,47
Château-Thierry	6 000	1,4	8,1	0,7	-0,6	1,8	1,1	16,51
Amiens	24 900	1,8	4,0	1,3	-0,2	1,2	0,4	12,44
Arras	15 700	1,6	4,5	0,9	0,4	1,0	0,4	13,86
Reims	17 100	0,7	1,4	0,8	0,0	1,2	0,6	14,74
Roubaix - Tourcoing	28 300	7,6	4,6	1,1	-0,2	1,2	0,2	14,60
Lille	65 300	7,4	1,1	1,7	-0,3	1,2	0,3	18,52
Reims - Sud Picardie	27 500	1,2	6,5	1,0	-0,4	1,0	0,1	15,89

Source : Insee Analyse N° 104, Op. Cit.
1. OTELO, Ibid.
2. Apprécié ici uniquement comme une aggrégation d'EPCI, ce qui ne correspond à la définition INSEE.
3. D'ici 2035, un besoin de 426 000 logements supplémentaires dont deux-tiers liés à l'augmentation du nombre de ménages. Insee Analyses, N°104, novembre 2019.
4. Dont 53,4 % liés au vieillissement, 24,3% liés à la croissance de la population, 9,2% liés à l'évolution de la décohabitation ; 10,9% liés à l'évolution des statuts d'occupation (Vacant, RS) et 2,2% au renouvellement du parc.
5. INSEE Analyse N°104, Op. Cit.



Demande potentielle et besoins immédiats
Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

Fort logiquement, les grandes agglomérations concentrent les populations et les besoins. Dans nombre de bassins au contraire, les besoins restent très modestes, voire négatifs. On retiendra que les écarts sont très conséquents, attestant par-là du caractère nécessairement réducteur des estimations de la demande potentielle en logements neufs sur de larges portions du territoire et a fortiori au plan national. D'ailleurs, il n'est pas seulement utile de savoir combien construire, mais aussi de savoir où les construire et quel type de logements construire. En effet, en France, même si la tendance est moins marquée que dans les autres pays de l'OCDE¹, la bipolarisation des revenus salariaux s'accroît, tendance que peine de plus en plus à compenser un système de transferts redistributifs généraux : « en 2018, après redistribution, les inégalités sont légèrement supérieures à leur niveau de 2008 »². Les chômeurs, les jeunes adultes et les familles monoparentales sont beaucoup plus exposés à la pauvreté. L'INSEE, dans son rapport sur les revenus déjà cité, indique qu'en prenant en compte des populations habituellement non comptabilisées (communautés, sans abri, habitants mobiles, étudiants non cohabitants), environ 10 millions de personnes seraient sous le seuil de pauvreté en France métropolitaine (...). Les inégalités de niveau de vie et la pauvreté sont beaucoup plus élevées en Île-de-France (notamment à Paris) et dans les DOM, et plus généralement dans les communes denses, notamment les communes centres ». C'est donc là où les prix

de l'immobilier et les loyers sont les plus élevés que se concentrent les populations pauvres en croissance. L'exercice d'estimation des besoins, en particulier sur tel ou tel territoire, ne saurait ignorer une telle situation et ne pas tenter non seulement de répondre à la question du combien mais aussi du quoi ? Tous les logements ne se valent pas et à l'évidence le besoin spécifique de logements sociaux Hlm constitue une donnée incontournable.

Une seconde étude³, moins ambitieuse au plan géographique puisque limitée à quatre territoires des Hauts-de-France, confirme l'intérêt de la démarche pour mettre en évidence les différences de situation tout en cherchant à les dépasser, puisqu'elle ambitionne pour ces quatre zones d'évaluer les besoins globaux en additionnant à la fois les besoins en flux et en stock. Cela suppose évidemment de se mettre d'accord sur une norme comme on l'a indiqué précédemment. La voie de la concertation s'impose donc, mais là encore se pose la question de la cohérence des choix si l'on veut pouvoir comparer et agréger ces résultats, non seulement au sein d'une région mais entre régions. Notons à ce titre et au passage que les besoins instantanés (stock) sont censés, dans l'exercice considéré, être rattrapés sur 20 ans alors que les flux sont estimés pour les six années à venir. On peut facilement imaginer que ce choix d'une durée de 20 ans pour rattraper les besoins instantanés apparait à certains comme utopique voire dénué de sens et à d'autres comme beaucoup trop long.

1. Voir INSEE référence, Revenus et Patrimoine, Edition 2021. Ce rapport indique en introduction que « Les inégalités de niveau de vie, le taux de pauvreté et l'intensité de la pauvreté sont relativement faibles en France par rapport à la majorité des pays de l'OCDE ».
2. INSEE Idem.
3. Comprendre et expérimenter l'outil de territorialisation des besoins en logement. Novembre 2021. URHLM, DREAL, Action Logement. Construction d'une méthodologie d'analyse des besoins territoriaux en logements fondée sur la coproduction avec les acteurs, sur quelques bassins d'emplois des Hauts-de-France.





Demande potentielle et besoins immédiats

Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

Besoins totaux en production de logements pour 1000 habitants (en moyenne annuelle)

Zone d'emploi	Dunkerque	Laon	Thiérache	Sud Picardie
Nombre pour 1000 habitants	4.2	1.8	0.9	4.8
Nombre total de logements	1100	185	55	1850
Total logements en %	100	100	100	100
Dont Besoins en stock	33%	12%	19%	17%
Dont Hors logement				6%
Dont Hébergés	13%	8%	8%	5%
Dont Inadéquation financière	2%	—	—	2%
Dont Mauvaise qualité	—	1%	2%	—
Dont Inadéquation physique	—	—	—	—
Dont Parc Social	—	—	2%	—
Dont Besoins en Flux	67%	88%	81%	83%
Dont Evolution de nombre de RP	51%	73%	63%	81%
Dont Besoins en renouvellement	14%	17%	38%	-6%
Dont Evolution du nombre de Vacants	—	-5%	-19%	7%
Dont Evolution du Nombre de résidences secondaires	2%	3%	-2%	2%

De ces exemples, on retiendra que tant les outils de connaissances que les méthodes et les sources existent et permettent de calculer à des échelons infranationaux et infrarégionaux des besoins en logement.¹ La principale interrogation quant à la pertinence de ce type d'exercice réside dans l'existence ou non d'effets de frange liés à la mobilité

entre zones, du fait des écarts de prix, de la disponibilité du foncier, etc. Plus le découpage est fin, plus ce risque croît. Le niveau bassin d'emplois paraît dès lors beaucoup plus pertinent que celui de l'EPCI, niveau pourtant où se définissent et/ou sont censés se définir les objectifs des politiques du logement et leur mise en œuvre.

¹ Qui ne sont pas aditifs au plan national, sauf à fixer un paramétrage identique sur l'ensemble du territoire, ce qui équivaut à nier les spécificités locales



Demande potentielle et besoins immédiats

Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

3.3. A l'échelon local, plus de volatilité d'où une nécessaire adaptation permanente

Quelle que soit la qualité d'un exercice de prévision, sa fragilité peut résulter de la survenance d'une rupture ou d'un choc au niveau local. Or c'est précisément à ce niveau que ces phénomènes sont les plus fréquents. Les exemples de Toyota à Valenciennes ou les 76 nouvelles usines ou extensions en 2022 dans le cadre du projet « réindustrialiser la France », ou a contrario l'effondrement de Moulinex à Alençon, Saint-Lô ou Bayeux attestent de bouleversements possibles d'un marché du logement du jour au lendemain. Mais ce type de choc ne se limite pas aux soubresauts de l'emploi industriel. Partout en France, le moteur principal reste les services. D'autres facteurs peuvent, sur tel ou tel territoire, modifier l'évaluation des besoins.

En premier lieu, les effets des politiques publiques. La volonté par exemple de mieux répartir les demandeurs d'asile entre les différentes régions pour ou non venir contrarier la tendance prédominante à la concentration de ces populations dans les villes les plus peuplées et les plus chères. De même, dans le temps, la modification de l'âge de départ à la retraite pourrait jouer sur la propension des retraités à migrer alors même que dans le passé leurs migrations ont été un facteur essentiel de l'apparition de tensions sur certains territoires. Il faut aussi considérer les changements climatiques et le réchauffement majeur annoncé par le Giec pour certains territoires comme la grande plaine de l'Aquitaine ou Arcachon.

Des années 1980 aux années 2010, la France a connu un héliotropisme positif, la vie semble plus agréable dans le sud, et le climat plus ensoleillé qu'en Bretagne ou en Normandie. Mais demain, avec le déploiement des changements climatiques, des épisodes caniculaires qui se multiplieraient dans le sud de la France pourraient changer les préférences résidentielles actuelles. Une

migration vers des régions septentrionales n'est pas à exclure laissant la place à un héliotropisme négatif qui modifierait les besoins en logements de ces territoires¹. De même, les conflits d'usage du logement entre domicile principal, résidence secondaire et investissement non-résidents (par exemple des résidents étrangers qui acquièrent de l'immobilier en France) se développent dans les grandes villes les plus attractives mais aussi dans les secteurs d'attrait touristique². Ces nouveaux venus modifient localement des équilibres déjà fragiles entre offre et demande de logements.

Ainsi, des territoires littoraux comme le Pays Basque, le Grand Ouest ou des stations de montagne connaissent une aggravation de la pénurie de logement, qu'il s'agisse du parc locatif privé accessible notamment aux jeunes actifs ou aux jeunes ménages en voie d'installation, ou du parc en accession à la propriété du fait du développement des locations meublées réservées au tourisme et de l'achat de résidences secondaires. Ce type de tensions locales touche désormais des territoires qui ne se considéraient pas concernés jusqu'à présent, ou qui pensaient ne l'être que marginalement, et dont les politiques de logement se trouvent débordées par la relative accélération du phénomène. Ces pressions accrues sur le parc, principalement sur les prix et les loyers des logements, sont souvent très mal vécues par les habitants. De même dans les zones tendues des grandes villes et bien qu'elle soit de plus en plus encadrée, la location en meublé touristique pour de courtes durées via des plates-formes en ligne séduit nombre de bailleurs privés mais aggrave les tensions sur des marchés immobiliers déjà déséquilibrés.

C'est le cas à Paris, où, selon le ministère du Logement, le nombre de logements détournés du parc locatif traditionnel par une mise en location irrégulière sur Airbnb y est proche de

¹ Gérard François Dumont Ibid.

² Logement : priorité aux résidents permanents ? Par Louise Cormier, Bernard Voims et Claude Taffin. Terra Nova, Avril 2023.



Demande potentielle et besoins immédiats

Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

20.000¹. Et cet assèchement se traduit par une envolée des prix à la location. Il y a également l'impact des politiques d'urbanisme et des choix en matière de gouvernance. Les évolutions très contrastées entre Nîmes et Montpellier illustrent de manière presque caricaturale le fait que la géographie ne fait pas tout.

En réalité, compte tenu des différentes ruptures possibles, « la géographie future des besoins en logements est donc loin d'être écrite »².

3.4. Un outil préalable à une décentralisation réussie

La situation en matière de logement varie grandement, nous venons de l'illustrer, entre les territoires. Concrètement, dans toutes les grandes agglomérations et dans les zones touristiques, les plus pauvres et les travailleurs-clés modestes ont de plus en plus de difficultés pour se loger, du fait du renchérissement des prix, et ce bien que les bailleurs développent leur parc. Dans d'autres zones, en déclin démographique et économique, c'est la croissance des logements vacants, notamment dans les centres-villes qui constitue un enjeu, mais d'un autre ordre. Face à cette diversité des situations, la question se pose de savoir si décentraliser la responsabilité de la politique du logement permettrait ou non d'apporter des solutions mieux adaptées ? Aujourd'hui, la compétence logement est dite partagée, c'est-à-dire qu'elle reste pour l'essentiel une prérogative de l'Etat et que celui-ci ne dispose pas des outils adaptés à cette diversité des situations.

Certes, les EPCI³ doivent d'ores et déjà adopter des programmes locaux de l'habitat⁴, structurés en trois parties :

- un diagnostic qui, à partir d'une analyse

des marchés locaux de l'habitat et du foncier et de l'évaluation des besoins, définit des objectifs notamment à la lumière du bilan des PLH antérieurs ;

- les orientations stratégiques qui doivent structurer la politique de l'habitat ;
- un programme d'actions territorialisées.

En théorie, le PLH est donc le document de référence qui doit guider l'action puisqu'à partir d'une évaluation des besoins en logements, il doit détailler la manière d'y faire face, notamment par la construction de nouveaux logements. Il a également l'obligation de répartir les logements neufs à réaliser entre les communes de l'EPCI en précisant notamment les objectifs de chacune d'entre elles en matière de logement social.

Toutefois, des intentions à la réalisation il y a un pas qui peut être difficile à franchir. Car le PLU⁵ et le PLH sont des outils communautaires, alors que ce sont les maires qui octroient (ou refusent) les permis de construire et qui doivent négocier avec les habitants pour faire accepter les projets de construction. Cela suppose que la politique définie dans le PLH emporte l'adhésion, et même l'engagement de chacun d'entre eux. Or ce n'est pas toujours le cas.

En résumé, les PLH intercommunaux fixent des besoins et un niveau de construction à atteindre pour les satisfaire. Mais trop souvent, pour ne pas dire toujours, il s'agit d'un simple affichage, une déclaration d'intention qui ne s'impose pas dans la pratique, ni aux PLU, ni aux maires qui accordent les permis de construire. Le PLH reste un outil essentiellement technocratique : « en particulier, en ce qui concerne le logement des plus pauvres, il appartient de fait aux organismes de logement social de définir localement les

1. <https://www.lesechos.fr/patrimoine/immobilier/airbnb-les-nouvelles-regles-du-jeu-pour-louer-1156227>

2. Gérard François Dumont Ibid.

3. Dans la métropole du Grand Paris (MGP), un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) tient lieu de PLH intercommunal à l'échelle des 131 communes concernées. Concernant la MGP, bien des interrogations subsistent, notamment quant à la déclinaison communale des objectifs territorialisés définis par le SRH et à la possibilité, liée à l'existence d'un PLH, d'obtenir la délégation des crédits d'aide à la pierre.

4. Cette partie reprend des éléments d'une note intitulée « Les obstacles à la densification par la construction », de Jean Bosvieux et Bernard Coloos, étude commandée par la Fédération des ESH, mars 2022.

5. Plan local d'urbanisme.



Demande potentielle et besoins immédiats

Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

besoins. De plus, même lorsque l'Etat annonce des objectifs globaux à atteindre en matière de nouveaux logements notamment sociaux à construire dans le cadre des « conventions d'utilité sociale » (CUS), il ne s'appuie pas sur la consolidation des objectifs prévus par les programmes locaux de l'habitat, qui, par ailleurs, ne sont pas nécessairement pris en compte par le PLU¹.

Face à de telles pratiques, la décentralisation des politiques du logement se heurte donc à deux obstacles majeurs :

- l'absence d'évaluation des besoins de qualité selon une méthode unique et validée par l'Etat à partir des données recueillies par les observatoires locaux en distinguant ou non différentes catégories (accession ou location, social ou privé, collectif ou individuel), afin que les évaluations soient comparables d'un territoire à l'autre² ;
- l'assurance que ces besoins en logement soient bien pris en compte dans les PLU, ce qui suppose que les maires et les élus des EPCI se donnent les moyens d'y parvenir. Comme pour la mixité sociale dans les programmes, cela implique que pour chaque territoire soient fixés des objectifs à réaliser.

Que faudrait-il faire pour y parvenir ? Le PLU⁴ devrait comprendre une évaluation des besoins établie sur la base d'une méthode validée par l'Etat et commune à tous les EPCI ; un objectif chiffré de construction, au regard des besoins, serait fixé. Cet objectif, une fois validé, deviendrait un engagement contractualisé entre l'Etat et l'EPCI ; le même contrat confie à l'EPCI la compétence de répartir, commune par commune, cet engagement quantitatif qui, s'il n'est pas satisfait, entraînerait pour la commune des pénalités, et éventuellement une aide

financière s'il est atteint et plus encore dépassé. Il s'agirait donc bien d'introduire ce qui se rapproche d'une obligation de faire, qui aurait deux vertus : influencer sur les comportements ; fournir aux maires un « pare-feu » pour justifier auprès de leurs électeurs leur action en faveur de la construction.

Au regard de ces propositions, l'Île-de-France pose un cas particulier compte tenu de son organisation spécifique. La solution proposée pourrait être, pour cette dernière, de reprendre l'objectif du schéma régional qui évalue et fixe les besoins en logements en distinguant les différents types d'offres (logements ordinaires, logements sociaux, résidences jeunes, etc.). En complément, sous la responsabilité de l'Etat et de la Région, il serait procédé à une répartition des effectifs cibles entre les différents EPCI hors métropole et pour l'ensemble des EPT³ composant la MGP. Il incomberait à la MGP de répartir, dans un second temps, l'objectif qui lui est assigné entre les différents EPT qui la composent. Comme pour les communes des EPCI dans les autres régions, ces objectifs s'imposeraient aux communes membres des EPCI/EPT, à charge pour ces derniers de répartir entre les communes les obligations.

Doter les EPCI d'un tel PLH et d'une telle responsabilité suppose de s'appuyer partout sur un dispositif d'observation, mais aussi sur une solide capacité d'analyse. Cette question est un autre point sur lequel achoppe la mise en place d'une véritable décentralisation des politiques de l'habitat.

1. Plan local d'urbanisme.

2. Cnfruat, Groupe de travail sur les freins à la construction neuve de logements, Avril 2023.

3. Une étude récente, en se basant sur la méthode OTELQ, tout en la simplifiant autant que faire se peut, s'est efforcée, en s'inspirant de la méthode INSEE, d'évaluer la demande potentielle correspondant au flux de constructions nécessaires, indépendamment du stock de personnes initialement mal-logées. Elle débouche sur une estimation nationale, mais ce résultat est obtenu par agrégation de besoins territoriaux. Th. Blanchet et Alii, école des ponts, Ibid page neuf.

4. Plan local d'urbanisme intercommunal.

5. Établissement public territorial.





Demande potentielle et besoins immédiats Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

4. L'obsolescence d'une large fraction du parc existant

La croissance continue du parc de logements vacants (plus de 3 millions de logements), un ratio nombre de logement par habitant parmi les plus élevés d'Europe¹, alimentent depuis de nombreuses années un discours et des mesures visant à favoriser la réhabilitation avec remise aux normes et la remise sur le marché immobilier des logements inoccupés plutôt que la construction de logements neufs, en particulier de maisons individuelles.

C'est l'orientation retenue par l'ADEME dans l'un de ses scénarios neutralité carbone à l'horizon 2050 : « Le parc de bâtiments est massivement mobilisé et rénové. Le parc de logements existant est mieux utilisé : 2,1 personnes par logement contre 2 dans le tendanciel, les résidences secondaires passent de 9% à 2,5% du parc. Cela permet de réduire drastiquement le nombre de constructions neuves, donc la consommation de matériaux de construction, ce qui engendre une réduction des émissions de GES de l'industrie liées à l'activité bâtiment (ex : ciment). Les grandes villes sont délaissées au profit des villes moyennes et des zones rurales. La rénovation énergétique est d'une ampleur inégalée par la proportion du parc concerné (80 % des logements rénovés à un niveau Bâtiment Basse Consommation (BBC) ou plus, 80% des surfaces tertiaires suivent la trajectoire prévue par le décret tertiaire du 23 juillet 2019). Le chauffage au bois se développe, le recours au gaz réseau diminue fortement. L'utilisation de matériaux biosourcés croît ». Dans le scénario 2, dit Coopération territoriale,

la construction neuve est militée à 150 000 logements par an².

Une meilleure utilisation du parc serait donc la voie à privilégier pour répondre en grande partie aux besoins de logements des Français. Une telle orientation a trouvé une nouvelle jeunesse avec l'objectif de Zéro artificialisation nette. Certes il n'est pas question d'arrêter de construire mais de limiter la « bétonisation » des terres agricoles en mobilisant les friches, les logements vacants, en remplissant les dents creuses, en densifiant à tout va. Dans la foulée, la loi de 2021, trois décrets pris par la ministre du logement du gouvernement Castex, Emmanuelle Wargon, ont suscité de nombreuses réactions négatives, notamment chez les élus des zones rurales et des villes moyennes. Ils y ont vu « rien de moins que la remise en cause explosive du mode de vie pavillonnaire-jardin-voiture ». Il n'est pas question ici de reprendre les termes du débat mais de s'interroger, sous le prisme des seuls besoins, sur les obstacles majeurs à un recyclage forcé du parc existant, notamment si l'objectif consiste à rééquilibrer le peuplement au sein du territoire, en remettant sur le marché des logements et/ou des locaux inoccupés en zone rurale.

De fait, la tentation est grande de répondre aux besoins à venir par la dispersion dans les espaces ruraux³ et résoudre ainsi de conserve deux problèmes majeurs : la pression sociale sur le logement dans les métropoles, la désertification de larges fractions du territoire.

1. Soit 540, contre 500 pour l'Allemagne, 419 pour les Pays-Bas et 433 pour le Royaume-Uni. Source OCDE. Voir à ce sujet notamment les analyses de Didier Cornuet.
2. Scénario Transition écologique 44 pages, en <https://www.ademe.fr/fr/es-futurs-en-transition>.
3. Ademe, *Ibid.*
4. Le gouvernement enclavé dans la bétonisation des sols par Benoît Flac'h Le Monde du 19 mai 2021, page 10, voir également, Procès de la maison individuelle : comparaison à délai différé, 23 janvier 2022 Bernard Colas et Bernard Varms, [Politiquedulogement.com](https://politiquedulogement.com).
5. Il y a plus de 15 ans, Jean Perrin de l'UNPI se singularisait, avec un esprit certain de bravade, en préconisant la localisation des ménages pauvres en fonction du parc. « L'évolution des mentalités que nous appelons de nos vœux doit aussi se traduire en termes d'occupation des logements sociaux. Les entreprises exigent la mobilité de leurs salariés, mais rien n'est imposé au locataire d'un logement social. Pourtant, dans certains cas, pour des populations qui vivent exclusivement des minima sociaux, il faudrait réfléchir à un droit de mobilité. Si des logements sont disponibles ailleurs, notamment dans des villes où le marché locatif est peu tendu, pourquoi ne pas prévoir de proposer ces logements, même à des personnes résidant actuellement en Île-de-France ? La mise en place d'une telle mobilité pourrait être facteur de mixité sociale. La sensibilité dont notre société a trop longtemps fait preuve à l'égard de toute situation ne doit pas être le prétexte de l'immobilité. En quoi est-il choquant de demander à une personne habitant un logement devenu trop grand de déménager pour occuper un appartement plus petit ? Notre attitude à l'égard de la pauvreté doit évoluer. Je veux que les pauvres deviennent riches pour que la société n'ait plus à les accompagner alors que d'autres préfèrent les assister. Est-ce pour maintenir leur fonds de commerce ? ». Le livre blanc de la copropriété immobilière – septembre 2007.
P10. Crise du logement : la résoudre en 15 ans.



Demande potentielle et besoins immédiats Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

Or, à l'évidence, tous les biens existants ne sont pas substituables aux logements neufs.

4.1. Le ZAN : une nouvelle configuration de l'arbitrage neuf/ réhabilitation/ démolition reconstruction

Un mixte efficace, entre contrainte économique et préférence individuelle, a longtemps conduit les consommateurs à opter pour la maison individuelle neuve. Souvent moins chère que l'ancien réhabilité et offrant un niveau de prestation en adéquation avec les attentes des ménages (garage, jardin, confort thermique, etc.).

L'individuel neuf a ainsi largement contribué à l'expansion urbaine, voire dans certains cas au mitage. Il convient de rappeler également que les coûts de construction augmentent avec la densité : un m² coûte deux fois plus cher en collectif haut que dans l'individuel de plain-pied. On comprend alors pourquoi, selon l'Insee, le logement individuel représente 90% des terres nouvelles artificialisées à usage résidentiel¹. Les logements, toutes catégories confondues, représentant 68% du total des nouvelles terres artificialisées². La loi Climat et résilience de 2021, qui fixe l'objectif d'une division par deux d'ici 2030 du rythme d'artificialisation par rapport à la période de référence 2011-2021, et se propose à horizon 2050, d'atteindre une artificialisation nette nulle, va indéniablement petit à petit bouleverser ce paysage. Ceci suppose que s'opère un vaste mouvement de bascule de la maison individuelle neuve d'une part vers la rénovation, notamment énergétique, de l'existant, d'autre part vers des formes d'habitat collectif. Les ménages qui persisteront dans leur préférence pour la maison individuelle, devront à l'avenir à minima accepter des surfaces de parcelle beaucoup plus petites, inscrire leur projet dans le mouvement de densification des terrains déjà urbanisés (par division de parcelle notamment), mais aussi assurément, si

l'objectif de zéro artificialisation nette est tenu, se tourner beaucoup plus fréquemment vers des opérations de renouvellement urbain. Ce constat s'applique à certaines fractions du tissu des logement collectifs appelées à se renouveler et à se densifier sur du foncier déjà bâti, afin de répondre aux besoins croissants et/ou nouveaux. Ce modèle de croissance à partir des tissus déjà bâtis suppose à minima que les Plans Locaux d'Urbanisme deviennent un levier d'actions positif, ce qui est loin d'être le cas, comme le reconnaît le président de la République lui-même³. Sous la pression de leurs électeurs et des riverains, et pas seulement en secteurs tendus, les maires se trouvent contraints d'intégrer dans leur décision d'accorder ou de refuser un permis de construire le refus de la densité. De fait, la demande des populations ne va pas du tout dans le sens d'une densification, quand il ne s'agit pas d'opposition à toute nouvelle construction de la part des habitants. De même, le renforcement des contraintes réglementaires, notamment en matière de protection du patrimoine des risques de pollution, entraîne des hausses de délais et de coûts et constitue des freins supplémentaires au renouvellement urbain.

Seule pourtant la combinaison de tous ces facteurs permettra de concilier préservation des sols et satisfaction des besoins. Avec la mise en œuvre du ZAN, la démolition/reconstruction et/ou la restructuration lourde de maisons ou d'immeubles (composés de logements et/ou de locaux non résidentiels), puisqu'elles offrent des avantages économiques et pratiques indéniables, sont appelées à se développer, alimentant par la même les volumes de construction. En effet, les sorties nettes-nettes du parc (démolition, solde des désaffectations-réaffectations, fusions-éclatements), estimées par l'INSEE entre 30 000 et 50 000 par an selon les scénarios, constituent une composante des besoins.

1. Colin Albizzati, Mathilde Poulhes, Joyce Sultan Parraud, Caractéristiques des espaces consommés par le bâti en France métropolitaine entre 2005 et 2013 ; Insee Décembre 2017.
2. Martin Bocquet Les déterminants de la consommation d'espace, 2009-2019, CEREMA, 2020, cité in Artificialisation des sols : quel avenir pour les maisons individuelles ? La Fabrique de la Cité, 2023.
3. « Réindustrialiser, la mère des batailles », interview d'E. Macron le 13/02/2023 Challenges. La citation est : « logement, déplacements, garde des enfants, des difficultés qui s'accroissent avec le coût de la vie. C'est un des freins au retour à l'emploi ; on a une crise multifactorielle du logement, notamment une hausse des taux et moins d'accès au crédit. Vous avez aussi des mères diluées de grandes métropoles, qui ne veulent plus construire ».



Demande potentielle et besoins immédiats
Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

Il est toutefois difficile, pour ne pas dire hasardeux, de faire des projections en la matière. Ce type de solution ne saurait être cependant une réponse universelle pour tous les besoins et partout, et cela pour de multiples raisons (physique, localisation, juridique, etc.) qu'il nous faut examiner par le détail. Autrement dit, la contrainte légale de sobriété foncière pourrait certes libérer un potentiel de croissance et de développement au sein de certains territoires, mais il est en grande partie illusoire de penser que cela puisse ouvrir des opportunités nouvelles entre différents types de territoires dans une perspective régionale ou nationale de départ des besoins vers de nouveaux territoires.

4.2. L'obsolescence du parc

L'étude des entrées et sorties du parc vacant entre 2007 et 2017 fait apparaître une vacance structurelle considérable et des disparitions non moins conséquentes (Cf. tableau). 657 000 logements sont vacants aux deux dates, soit un logement vacant sur quatre de 2007. Certes, une part d'entre eux peuvent avoir été occupés dans l'intervalle compris entre ces deux dates, mais on peut surtout faire l'hypothèse, plus probable, que ces logements sont structurellement vacants car ils sont dans une très grande proportion « hors marché ». Ils sont donc appelés à disparaître. Durant la même période, 388 000 logements ont d'ailleurs purement et simplement disparus, soit par démolition, soit par transformation-fusion.

1. Mazamet en est un exemple, avec un pic de population en 1962 (17251) et une population de 9 953 en 2020, soit un chiffre proche de celui de l'année 1846 ! Montceau-les-Mines a connu un destin proche : pic en 1962 avec 29364 habitants et 17 239 en 2020. On trouve également nombre de zones rurales, non touristiques.



Demande potentielle et besoins immédiats
Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

Logements vacants : flux des entrées et sorties entre 2007 et 2017
Source : Cerema, exploitation de Filocom

	Sorties	Entrées
Total Vacants 2007	2678	
Propriétaires occupants	491	733
HLM SEM	167	255
Locatif privé	698	921
Autres	56	132
Résidences secondaires	219	178
Disparitions	388	-
Nouveaux logements	-	445
Toujours vacants	657	
Total vacants 2017		3320

EPCI métropolitain, géographie 2022
Source : FFB d'après Insee

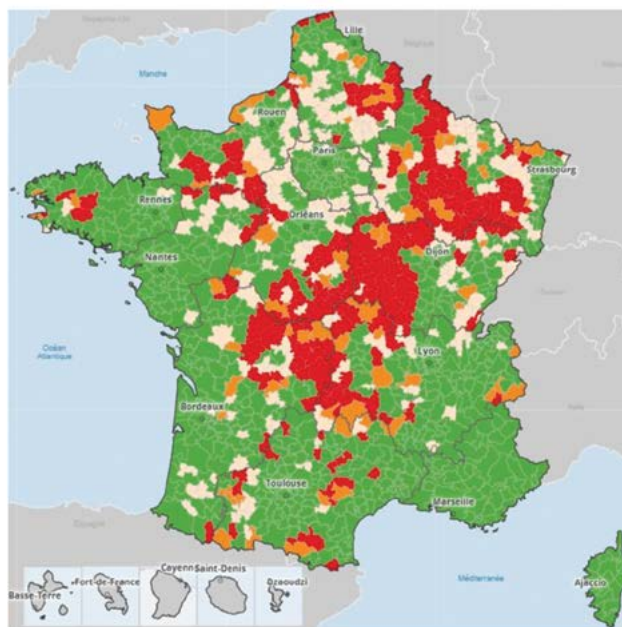
Evolution 1999-2019			Nombre d'EPCI		Nombre d'habitants en 2019		Nombre d'emplois en 2019		Nombre de logements en 2019		Nombre de logements vacants en 2019	
Cat.	Popul ¹	Emploi			M	Evolution 1999-2019	M	Evolution 1999-2019	M	Evolution 1999-2019	M	Evolution 1999-2019
1	+	+	754	61,2%	51,8	14,9%	21,5	19,4%	28,0	26,4%	2,1	38,7%
2	+	-	198	16,1%	4,9	7,1%	1,4	-6,3%	2,5	20,9%	0,2	79,3%
3	-	+	76	6,2%	3,8	-2,8%	1,6	5,5%	2,2	15,7%	0,2	65,0%
4	-	-	204	16,6%	4,7	-6,7%	1,7	-8,9%	2,8	11,7%	0,3	73,2%
Ensemble			1232	100%	65,1	11,2%	26,1	14,6%	35,6	24,0%	2,9	46,6%





Demande potentielle et besoins immédiats Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

EPCI métropolitain, géographie 2022



Demande potentielle et besoins immédiats Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

L'article repris en annexe 1 souligne de la même façon la profondeur de ces disparités dans les évolutions démographiques de long terme avec l'existence d'une France pleine et d'une France vide. Les auteurs soulignent la vacuité des discours sur la mobilisation de ce parc délaissé pour répondre aux nouveaux besoins des Français : « (...) la politique, c'est aussi assumer les situations concrètes qui font une société, pour les améliorer et les réguler : celle des aires urbaines jamais autant peuplées d'une part, comme celles des confins jamais autant désertés d'autre part. Pas en y répondant par des transferts, volontaires ou contraints, de population des uns vers les autres. Mais bien en travaillant à la qualité de vie dans les aires urbaines toujours plus peuplées, comme dans ceux des confins ruraux qui le sont actuellement toujours moins, les uns et les autres sur fond de bouleversement climatique et écologique sans précédent.

Dans les cinquante prochaines années, le peuplement de la France va connaître, plus que jamais, des pleins toujours plus pleins en même temps que des vides durablement vides, la pression et le déclin, la densification et la décroissance. Il ne s'agira plus de jouer une situation ou une catégorie de territoires contre l'autre, de réclamer des compensations et de la compassion, ou d'invoquer l'improbable équilibre territorial ».

Le deuxième, souvent corrélé avec le premier même si le phénomène touche l'ensemble du parc, est lié aux caractéristiques intrinsèques des biens (morphologie, etc.). Certes, on peut le regretter mais lorsqu'ils ont le choix (le plus souvent, ce n'est pas le cas dans les grandes métropoles), les ménages « préfèrent » un grand logement à un petit, exigent la présence d'un ascenseur si le logement est à l'étage, la possibilité de garer leur voiture à proximité, etc. Or, nombre de logements en centre-ville ou au centre des

bourgs n'offrent pas un minimum d'agrément et ne trouvent plus preneur. Un rapport du CESE résume ces constats : « y compris dans les territoires où il existe de la vacance, les logements existants disponibles, parfois « vieillots », ne correspondent pas toujours aux nouvelles orientations de la demande (cuisine américaine, isolation, etc.) et, en partie de ce fait, ne trouvent pas forcément preneurs, contribuant là aussi à la viscosité du marché ». C'est d'ailleurs ce qui a conduit les responsables de la politique du logement à initier les programmes d'une part Action cœur de ville (ACV), dans 234 villes moyennes, lesquelles ne sont pas toutes en déprise démographique mais sont toutes touchées dans leur fonction de centralité et d'autre part Petites villes de demain qui concernent plus de 1600 communes. Il est à noter que, pour nombre de logements, la question n'est plus celle de l'absence d'éléments de confort et/ou de retard d'entretien comme dans les années 70 et suivantes auquel répondait le modèle de l'ANAH. Il s'agit d'une obsolescence en termes d'usage¹ qui apparaît lorsqu'un bien ne répond plus aux attentes des consommateurs acquéreurs ou locataires potentiels. Appréciation, une fois encore, qui diffère selon les territoires. Cette obsolescence d'usage frappe les immeubles collectifs mais aussi le parc de maisons individuelles, par exemple dans le cas d'absence de chambre au rez-de-chaussée. Pallier cette obsolescence conduit à engager des restructurations lourdes pour de très petits logements, à installer des ascenseurs, etc. Tous ces travaux s'avèrent très coûteux. A l'avenir, le vieillissement accéléré de la population (plus du tiers de la population sera âgée en 2050 de plus de 60 ans contre une personne sur cinq en 2023), ne fera qu'accroître les phénomènes d'obsolescence croissante d'une partie du parc existant. C'est une dimension essentielle des besoins futurs que l'on peine à quantifier.

1. 2022. "Une France jamais autant peuplée : comment l'habiter ?". Téléos, 13 février 2022 (avec Sacha Czertok & Jules Peter-Jan). <https://www.teleos.eu.com/fr/societe/une-france-jamais-autant-peuplee-comment-lhabiter.html>.
2. Rapport CESE sur les besoins. Op. Cit. Page 178.
3. L'obsolescence des usages se développe et varie aussi avec le temps. Autrefois un appartement éloigné des moyens de transport à Paris trouvait plus difficilement preneur, actuellement les choses bougent avec le télétravail.



Demande potentielle et besoins immédiats
Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

Ce portrait de l'obsolescence qui frappe une fraction croissante du parc existant serait incomplet sans la mention de l'obsolescence d'ordre culturel qui frappe les grands ensembles, signe d'une disqualification définitive, archétype de l'habitat des relégués, de ceux qui n'ont pas d'autres choix que de vivre "là", où plus personne n'a envie d'habiter¹. A l'évidence, la rénovation urbaine a encore de beaux jours quantitatifs devant elle, les politiques de réhabilitation se révélant totalement inopérantes ou presque à modifier l'image de ces quartiers.

4.3. Détruire et reconstruire : une solution opérationnelle ?
Dans de nombreuses situations, la destruction/reconstruction s'impose comme la solution à privilégier. De fait, compte tenu de l'état et des caractéristiques du bâti existant, la réhabilitation-restructuration se révèle comme une option économiquement peu judicieuse. Il faudrait des études à l'évidence détaillées pour traiter sérieusement cette question. A défaut, on se contentera de noter que mettre ou remettre à niveau un bien existant exige de lourds travaux. Mais à contrario, des prix immobiliers faibles, voire à la baisse, constituent un frein souvent rédhibitoire à la remise à niveau technique et morphologique des logements, surtout si on prend en compte les coûts de remise à niveau énergétique. Le tableau 4.3 illustre l'existence de situations de non-retour sur investissement plus ou moins marquées.

L'arbitrage économique entre neuf/travaux sur existant conduit à privilégier sur de nombreux sites la première option. Encore faut-il que les lois et règlements le permettent. La loi a, depuis la loi SRU de décembre 2000, facilité la reconstruction à l'identique. Ces dispositions ont été complétées par les lois Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 et celle du 12 mai 2009 dite de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures. Désormais « la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de 10 ans, est autorisée nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, sauf si la carte communale ou le plan local d'urbanisme dispose autrement, dès lors qu'il a été régulièrement édifié ». La reconnaissance pratique de ce droit acquis se heurte toutefois d'une part à l'exigence que le bâtiment à reconstruire doit être en tout point similaire à l'immeuble détruit, ce qui n'exclut pas le réaménagement des espaces intérieurs sans création de surface supplémentaire, d'autre part de certaines dispositions de la carte communale ou du plan local d'urbanisme qui peuvent interdire purement et simplement l'exercice de ce droit ou encore l'encadrer par des prescriptions expresses². On retrouve ici la question, comme pour les prescriptions en matière de densité ou bien d'autres aspects, des pouvoirs du maire. Là encore il serait intéressant d'avoir une appréciation plus détaillée des pratiques réelles en la matière, y compris des acteurs chargés de la préservation du patrimoine.

1. L'obsolescence culturelle des grands ensembles obère leur possible « réhabilitation » par Frédéric Winter Novembre 2022, *Politique du logement.com*. L'auteur précise : « Ces grands ensembles ne souffrent pas tant d'une obsolescence de leur logement, de leur qualité technique, ni mauvaise politique de peuplement qu'il suffirait d'inverser. Ils pâtissent de cette obsolescence culturelle, que manifestent une représentation collective déclassée, une perte absolue d'attractivité dont il a résulté un écrémage social. Les populations qui en avaient les ressources quittant ces lieux au profit d'autres populations qui ne peuvent que se résoudre à venir habiter là. Cette architecture conserve une valeur d'usage en ce qu'elle base utilement des gens, bien sûr. Mais sa valeur symbolique quant à elle, désigne, connote négativement et indique à ses habitants leur place sociale. Ils vivent là, renvoyés dans la hiérarchie territoriale à la fraction de l'espace urbain la plus déconsidérée, où nul ne reconnaît plus de réelle valeur d'habiter. Cette forme urbaine est devenue l'archétype de l'exclusion territoriale ».

2. Extension du droit de reconstruire « à l'identique », Arnaud Lombard, 23 octobre 2009, *Le Monde*. L'auteur de l'article note que la jurisprudence a reconnu le droit au maire de refuser le permis de construire en cas de risque certain et prévisible de nature à mettre gravement en danger la sécurité et indique « légitime ou non, le recours à cet article se présente comme une séance de rattrapage pour le maire qui n'a rien prévu dans le PLU (et sans contrôle de l'assemblée délibérante) et donc, comme le plus dans le tempérament le plus radical au droit de reconstruire à l'identique dans la mesure et laisse un pouvoir d'appréciation considérable à l'autorité administrative, soit en d'autres termes, une certaine subjectivité qui est rarement signe de paix contentieuse ».

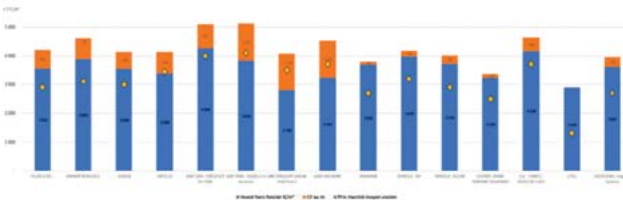


Plénière du mardi 3 octobre 2023 • 11h00 > 12h30
Quels besoins de logements en France ?

Demande potentielle et besoins immédiats
Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments



Coûts de production : part des coûts techniques et part de charge foncière / valorisation moyenne marché



Demande potentielle et besoins immédiats Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

Annexe

Une France jamais autant peuplée, comment l'habiter ?

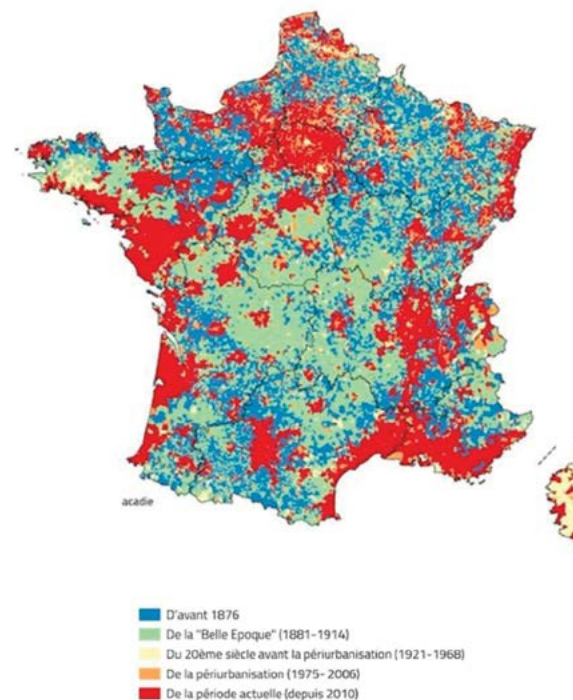
Tous les cinq ans, l'INSEE propose une projection démographique à long terme. La dernière en date rabote singulièrement la perspective de la précédente : en 2016, l'INSEE projetait 76,5 millions d'habitants en 2070 ; en 2021, il n'est plus question que de 69 millions. L'hypothèse retenue sur la fécondité est passée entre temps de 1,95 à 1,8 enfant par femme. Il y a débat sur la fiabilité à long terme de l'indice conjoncturel de fécondité, qu'on peut certes mesurer chaque année mais d'où résultent des écarts précisément conjoncturels d'une année sur l'autre ; quant à l'indicateur de descendance finale, qui est la mesure réelle du nombre d'enfants qu'aura eu en moyenne une femme dans sa vie, il implique 45 ans de recul. Quoi qu'il en soit, d'ici une génération, un peu plus ou un peu moins, la France abordera à son tour, et bien après la plupart de ses voisins européens, les rives de

la décroissance démographique. Le paradoxe est que le pays doit d'ores et déjà se projeter à la fois dans la perspective d'un peuplement sans précédent, avec deux à neuf millions d'habitants supplémentaires par rapport aux 67,5 actuels, et dans celle de l'entrée dans la décroissance : la courbe va atteindre son apogée, puis commencer sa descente. Voici deux cartes qui mettent en géographie ce paradoxe. Elles sont construites sur la base de l'historique des populations communales 1876-2019 de l'INSEE, qui commence alors que la France comptait 38,8 millions d'habitants. À partir des 23 recensements de 1876 à nos jours, regroupés ici en cinq étapes chronologiques cohérentes, on répond à deux questions simples : durant les 143 dernières années, de quelle époque date le maximum démographique de chaque commune (carte 1), de quelle époque date son minimum (carte 2) ? Car en effet, durant ces 143 ans, la croissance démographique du pays n'a été ni uniforme, ni régulière.

1. 2022. "Une France jamais autant peuplée: comment l'habiter?", Télés, 13 février 2022 (avec Sacha Czertok & Jules Peter-Jan). <https://www.teles-eu.com/fr/societe/une-france-jamais-autant-peuplee-comment-habiter.html>

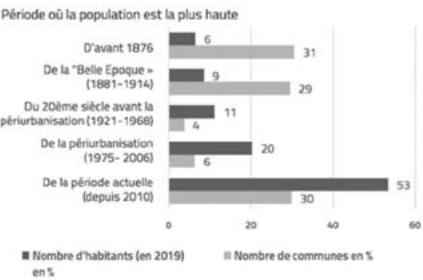
Demande potentielle et besoins immédiats Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

Carte 1 • De quand date le maximum démographique de la commune ?





Demande potentielle et besoins immédiats
Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

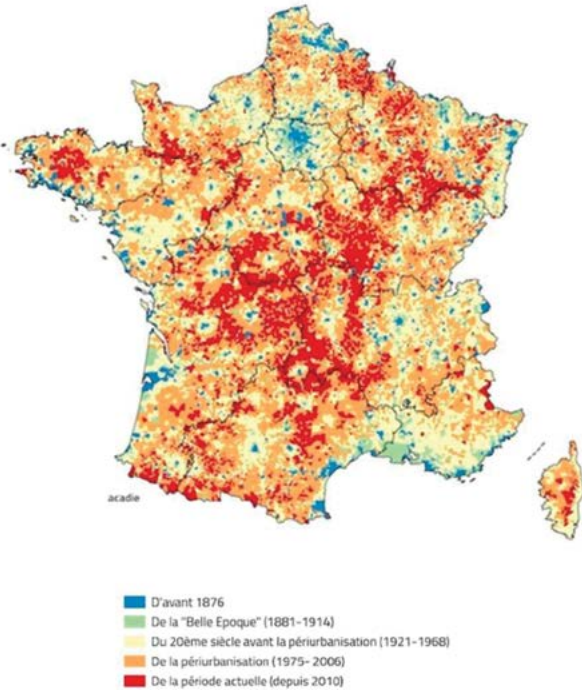


Plénière du mardi 3 octobre 2023 • 11h00 > 12h30
Quels besoins de logements en France ?



Demande potentielle et besoins immédiats
Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

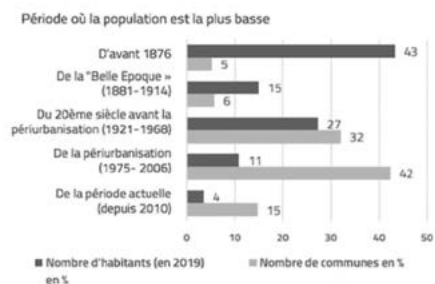
Carte 2 • De quand date le minimum démographique de la commune ?



Plénière du mardi 3 octobre 2023 • 11h00 > 12h30
Quels besoins de logements en France ?



Demande potentielle et besoins immédiats Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

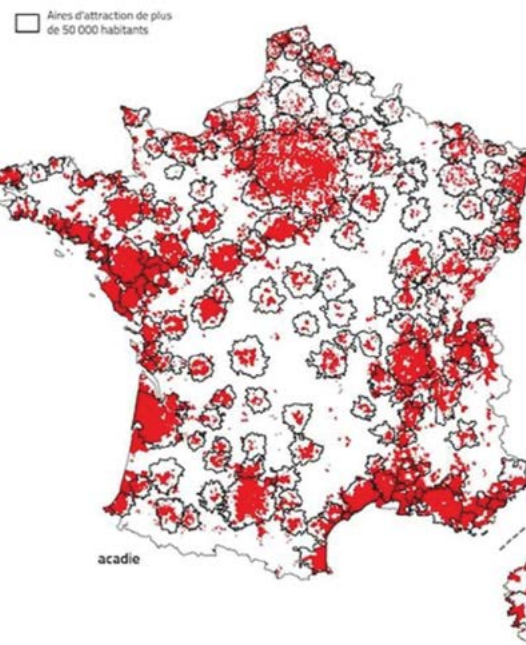


Les maxima très lointains, atteints avant la terrible saignée de 14-18, concernent encore trois communes sur cinq, où vivent aujourd'hui 15 % de la population, en bleu et vert sur la carte 1. On n'y a toujours pas retrouvé la vitalité démographique d'avant l'exode rural. Les maxima atteints entre l'après-première-guerre mondiale et le début de la périurbanisation, en jaune sur la carte 1, présentent des causes très variées : exode rural tardif (Bretagne intérieure, Corse) ; prospérité industrielle perdue des bassins miniers (Nord, Lorraine, Massif central) et de quelques vallées alpines ; grandes villes qui se dédensifient très tôt (Paris, Lyon, Bordeaux, Saint-Etienne), avant que le phénomène de report urbain ne se généralise (en orange sur la carte 1). Enfin, 30% des communes regroupant 53% de la population totale connaissent actuellement leur maximum démographique (en rouge sur la carte 1). À l'inverse, les minima d'antan sont évidemment citadins, mais aussi littoraux, ce qui signifie la mise en tourisme précoce de la

plupart des côtes françaises (en bleu et vert sur la carte 2). Trois-quarts des communes ont connu le creux de leur peuplement entre 1921 et 2006 (en jaune et orange sur la carte 2). 15% sont encore dans ce cas, regroupant 4% de la population totale (en rouge sur la carte 2). Pour aller à l'essentiel, quelle France est plus pleine que jamais (carte 3), et laquelle est plus vide que jamais (carte 4) ? L'expérience vécue localement du « jamais autant peuplé » ou du « jamais si peu peuplé » est essentielle dans ce que chacun peut considérer, à hauteur de son quotidien, comme étant la qualité de son cadre de vie.

Demande potentielle et besoins immédiats Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

Carte 3 • Quelles sont les communes dont la population n'a jamais été aussi haute depuis 1976 ?



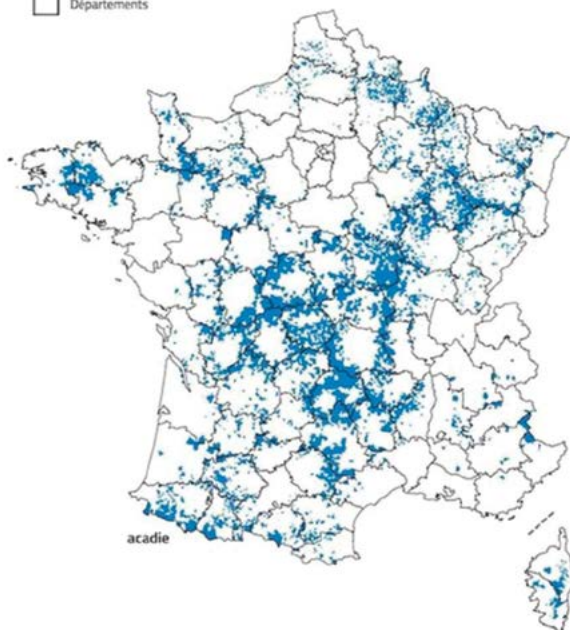


Demande potentielle et besoins immédiats

Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

Carte 4 • Quelles sont les communes dont la population n'a jamais été aussi basse depuis 1976 ?

☐ Départements



Demande potentielle et besoins immédiats

Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

La France qui n'a jamais été autant peuplée et qui continue de se « remplir », c'est la France des aires urbaines (carte 3). Non pas la France des villes et des agglomérations (beaucoup d'entre elles décroissent depuis les années 1970, parfois bien plus tôt pour les plus grandes), mais celle des régions urbaines qui se sont structurées autour d'elles et sont faites de vastes campagnes plus ou moins périurbanisées à l'échelle de départements (Gironde, Loire-Atlantique, Vendée, Loiret, Ile-et-Vilaïne, Haute-Savoie, Bas-Rhin, Bouches-du-Rhône, Hérault, Var, etc., et bien sûr départements de l'Île-de-France). C'est là qu'il faut produire des solutions durables pour continuer à bien vivre plus nombreux que jamais.

Bien que certains médias frissonnent à l'idée d'un improbable « exode urbain » et même si on connaît par ailleurs des aires urbaines déjà en décroissance (la carte les laisse deviner, comme au centre de la France les aires de Châteauroux, Bourges, Nevers, Moulins et Montluçon), la correspondance entre maxima démographiques et aires urbaines est nette : l'urbanisation n'est pas terminée et le pays continue de se peupler en priorité par ces régions urbaines, intégrant des villes de toute taille ainsi que des communes dites rurales, lesquelles basculeront alors, sur la carte 1, du bleu ou du vert (maximum démographique d'avant 1914) au rouge (maximum démographique actuel).

La France qui n'a jamais été aussi peu peuplée et qui continue de se « vider », c'est celle des confins aux frontières d'environ un tiers des départements : confins de la plupart de ceux du Massif Central, huit départements du quart nord-est (Vosges, Haute-Saône, Haute-Marne, Côte-d'Or, Aube, Yonne, Meuse, Ardennes), confins de huit autres dans l'ouest, avec la Bretagne intérieure, le contact de La Manche, l'Orne et la Mayenne,

et entre Sarthe et Loir-et-Cher, et quelques-unes des hautes vallées pyrénéennes (carte 4). Non pas l'ensemble des départements cités, mais spectaculairement la « résille » que dessinent leurs frontières, là où l'effet chef-lieu des préfectures semble faiblir.

Plutôt que de continuer à parler ici de « diagonale du vide », il est bien plus légitime de relever cet effet de confins, qui se lit aussi bien d'est en ouest, du Ballon d'Alsace aux Monts d'Arrée, que du nord au sud, du Barrois à la Montagne Noire, et qui interpelle l'affaiblissement du rôle structurant de certaines villes moyennes préfectures. Cependant, dans le Cantal, la Creuse, la Nièvre, les minima démographiques ne sont déjà plus cantonnés aux confins et concernent la majorité des communes.

La première réaction qui vient à l'esprit à la lecture de ces deux géographies pourrait être la suivante : pourquoi ne pas cesser de concentrer la population et les emplois dans la France qui n'a jamais été si peuplée, et se tourner vers celle qui ne l'a jamais été aussi peu, pour accueillir notamment les éventuels 2 à 9 millions d'habitants supplémentaires des cinquante prochaines années ? C'est d'ailleurs bien ce qui se passe déjà en partie avec des trajectoires résidentielles en faveur de beaucoup de campagnes, et ce pourquoi la catégorie des communes qui n'ont jamais été aussi peuplées ne cesse de grandir en nombre en grande périphérie des villes : on a appelé ce phénomène la métropolisation, au risque de mal faire comprendre la diversité des situations concrètes qu'il recouvre. Plus loin des villes encore, une petite fraction de la société urbaine est conduite aussi à faire le choix de la désurbanisation, en recherchant ces fameux confins dépeuplés, avec les inconvénients mais aussi les avantages qui les caractérisent.





Demande potentielle et besoins immédiats Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

Cependant, le peuplement d'un vieux pays comme la France n'est pas un jeu de plateau sur lequel on pourrait commander ou susciter les trajectoires des ménages et des entreprises comme des pions, pour viser un équilibre qui n'a jamais existé. Si « l'éthique, c'est être à la hauteur de ce qui nous arrive » (Gilles Deleuze), la politique, c'est aussi assumer les situations concrètes qui font une société, pour les améliorer et les réguler : celle des aires urbaines jamais autant peuplées d'une part, comme celles des confins jamais autant désertés d'autre part. Pas en y répondant par des transferts, volontaires ou contraints, de population des unes vers les autres. Mais bien en travaillant à la qualité de vie dans les aires urbaines toujours plus peuplées, comme dans ceux des confins ruraux qui le sont actuellement toujours moins, les unes et les autres sur fond de bouleversement climatique et écologique sans précédent.

Dans les cinquante prochaines années, le peuplement de la France va connaître, plus que jamais, des pleins toujours plus pleins en même temps que des vides durablement vides, la pression et le déclin, la densification et la décroissance. Il ne s'agira plus de jouer une situation ou une catégorie de territoires contre l'autre, de réclamer des compensations et de la compassion, ou d'invoquer l'improbable équilibre territorial. Il s'agira, il s'agit déjà, de conduire des politiques différenciées, complémentaires, systémiques et à des échelles amples (celles des aires, des confins, et d'autres assemblages encore), les seules en mesure de répondre aux besoins d'un pays à la fois plus peuplé que jamais et qui amorce déjà son déclin démographique.

Plénière du mardi 3 octobre 2023 • 11h00 > 12h30
Quels besoins de logements en France ?

Page 50



Rédaction : **Bernard Coloos**
Design : **Direction de la communication de l'USH**

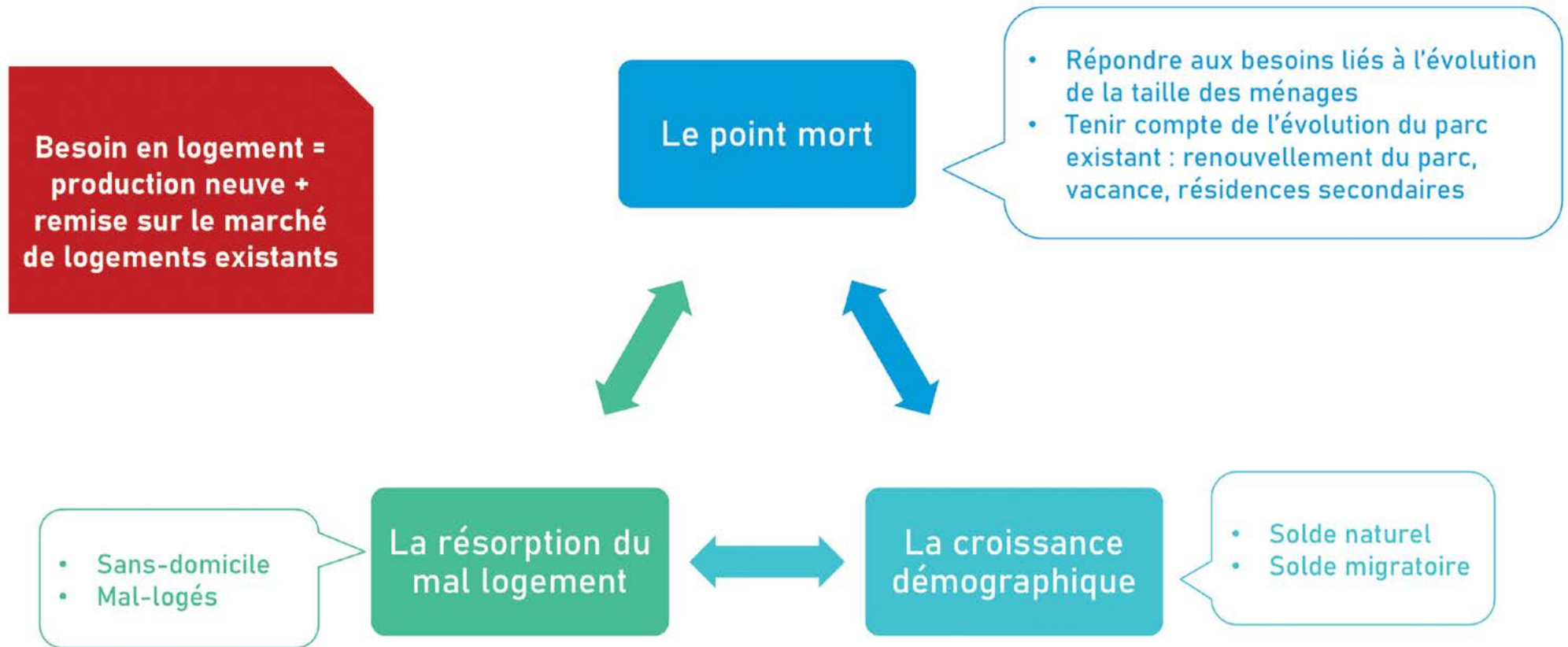




Quels besoins en logements sociaux à l'horizon 2040 ?

3 OCTOBRE 2023

LES DIFFÉRENTES COMPOSANTES DU BESOIN EN LOGEMENT



LES GRANDES TENDANCES À PRENDRE EN COMPTE

L'érosion du solde naturel

En 10 ans, il a été divisé par 4 passant de 251 000 (2012) à 56 000 (2022)

L'évolution de la taille des ménages

Séparations, vieillissement de la population

La baisse de l'espérance de vie

L'espérance de vie en 2022 reste inférieure de 0,4 an à celle de 2019

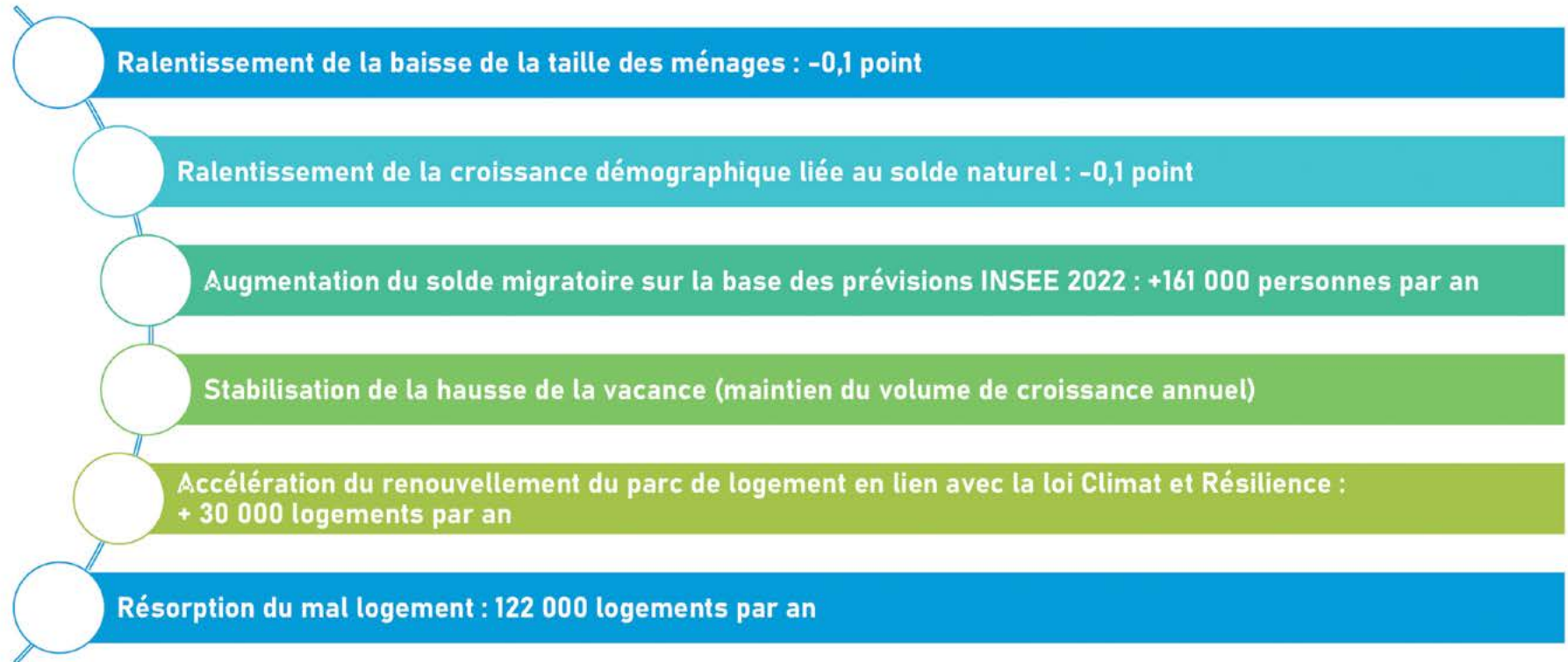
La reprise des flux migratoires

+ 161 000 personnes estimées par l'INSEE en 2022

L'interdiction de louer les passoires thermiques

1,6 million de logements locatifs privés d'étiquette F ou G

NOS HYPOTHÈSES POUR CONSTRUIRE LE SCENARIO CIBLE



ZOOM SUR LE MODE DE PRISE EN COMPTE DU MAL LOGEMENT

Le rapport 2023 de la Fondation Abbé Pierre recense

**1 million personnes
privées de logement**

**Hypothèse : taille
moyenne des ménages à
1,19 (moyenne des
personnes hébergées)**

**3,4 millions personnes
vivant dans des
conditions de logement
très difficile ou en
situation de fragilité**

**Hypothèse : 25%
correspondent à des
besoins supplémentaires
en logement, taille
moyenne des ménages à
2,17 (moyenne nationale)**

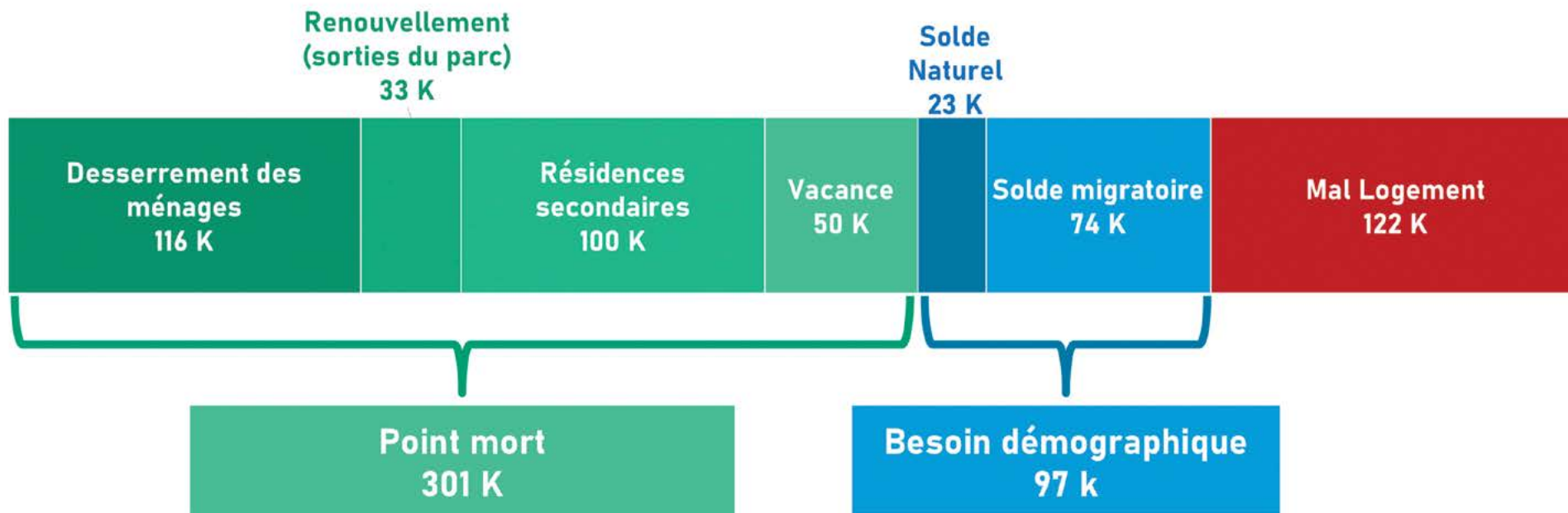
**Besoin en logements =
2 500 K**

**147 K logements / an à
horizon 2040**

**– 25 500 attributions dans
le parc social existant**

**→ 122 K logements à
produire par an**

NOTRE ESTIMATION DES BESOINS EN LOGEMENT : SCENARIO CIBLE



Besoin global = 519 K logements / an entre 2024 et 2040

Point de comparaison : 430 000 logements neufs autorisés en moyenne par an entre 2017 et 2022

Les grandes étapes du calcul des besoins

Mesure
de l'indice
de tension

01

Calcul de l'indice composite en base 100 par EPCI.

Indice global de tension

Indice de mobilité

Indice de pression de
la demande de LLS

Indice de loyers

Calcul de
la part de
LLS à
produire
par EPCI

02

Calcul de la production nécessaire de logement social.

Besoins en logements / an

x

Proportion actuelle de LLS

x

Modulation à la hausse ou à la
baisse selon l'indice de pression

=

Besoins de logement social / an

Compilation
des
objectifs à
l'échelle
nationale

03

Compilation des besoins locaux pour
obtenir un objectif national

**UN OBJECTIF CIBLE QUI NÉCESSITE D'ACCÉLÉRER FORTEMENT
LE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE LOCATIVE SOCIALE**

**198 000 logements
sociaux par an entre 2024
et 2040 (accroissement net)**

*Soit 38% du besoin global en
logements*

Une hausse significative du
développement de l'offre locative
sociale attendue

Pour rappel

- *104 562 logements financés en 2021*
- *125 000 logements programmés en 2022*



Nous contacter

Emma ZILLI

Directrice Collectivités locales

emma.zilli@habitat-territoires.com

07 78 66 07 10

HTC

contact@habitat-territoires.com

**La population de la France dans 50 ans :
le bond en arrière ?**

Février 2022

**Combien faudrait-il construire
de logements en France ?**

Mars 2022

Un besoin de logements durablement élevé

Avril 2022

Michel MOUILLART

Extraits d'articles parus en 2022 dans Immoweb

La population de la France dans 50 ans : le bond en arrière ?

Michel MOUILLART

Février 2022

UN AVENIR DÉMOGRAPHIQUE PEU RADIEUX

Comme cela est habituel dans ce genre d'exercice, l'INSEE propose trois scénarios principaux se distinguant entre eux par des hypothèses sur la fécondité, sur l'espérance de vie à la naissance et sur le solde migratoire avec l'extérieur. Volontairement, ces hypothèses sont contrastées, permettant autour d'une hypothèse centrale de distinguer deux variantes, une « basse » et une « haute ». Les auteurs présentent donc la sensibilité du résultat à l'horizon 2070 autour de l'hypothèse centrale, en relâchant successivement chacune des grandes hypothèses ceteris paribus :

- si l'indicateur conjoncturel de fécondité passait de 1.80 à 2.00, le nombre d'habitants serait accru de 4.1 millions en 2070 par rapport à l'hypothèse centrale. Mais s'il diminuait de 1.80 à 1.60, la population serait plus faible de 4.0 millions d'unités ;

- si le solde migratoire s'établissait à 120 000 unités au lieu des 70 000 unités retenues suivant l'hypothèse centrale, il y aurait 4.1 millions d'habitants de plus en 2070. Et respectivement 4.0 millions de moins, pour un solde migratoire de seulement 20 000 unités ;
- pour une espérance de vie à la naissance de trois années supérieures (respectivement inférieures), la population compterait 2.4 millions d'habitants en plus en 2070 (respectivement, 2.4 millions en moins).

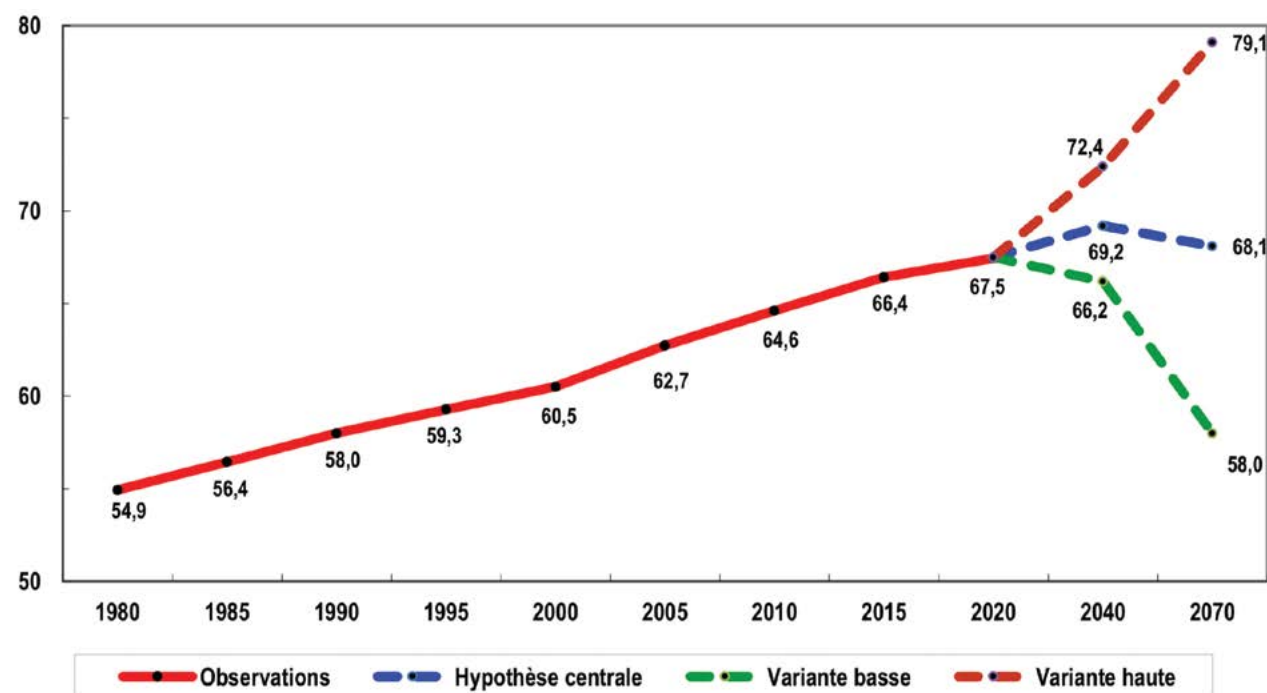
Principales hypothèses : INSEE/2021/		Hypothèse centrale	Variante basse	Variante haute
Fécondité	Indice conjoncturel de fécondité	1.80 à partir de 2022	1.60 à partir de 2030	2.00 à partir de 2030
	Age moyen à la maternité	33 ans à partir de 2052		
Naissances	Nombre de naissances	727 000 en 2040 660 000 en 2070	non disponible	non disponible
Espérance de vie	Espérance de vie à la naissance des femmes	90 ans en 2070	83.5 ans en 2070	93.5 ans en 2070
	Espérance de vie à la naissance des hommes	87.5 ans en 2070	84 ans en 2070	91 ans en 2070
Migration	Valeur du solde migratoire	+ 70 000 sur toute la période	+ 20 000 par an à partir de 2020	+ 120 000 par an à partir de 2020

ANNEXE N°8 - La population de la France dans 50 ans : le bond en arrière ?

La variante basse présentée intègre évidemment toutes les évolutions les plus défavorables pour la population : la taille de cette dernière reculerait d'ailleurs de 1.3 million d'ici 2040, avant de s'effondrer à l'horizon 2070 (- 8.2 millions depuis 2040) pour revenir à son niveau de 1990 : soit, au total un choc plus important que celui des deux Guerres mondiales réunies sur la population française (et même encore loin devant si on rajoutait les

pertes occasionnées par les guerres napoléoniennes, la guerre de 1970, la guerre d'Indochine et celle d'Algérie). Alors que la variante haute table sur le dynamisme de toutes les composantes démographiques de la population et décrit une évolution rapide qui même si elle ralentit à partir de 2040, est tout de même associée à une augmentation de la population de près de 12 millions d'habitants d'ici 2070.

**PROJECTIONS DE LA POPULATION
SELON LES PRINCIPAUX SCÉNARIOS :
FRANCE ENTIÈRE EN MILLIONS D'HABITANTS**
(SOURCE : INSEE/2021/)



Mais suivant le mode de présentation habituel des projections démographiques de l'INSEE, les auteurs détaillent surtout l'hypothèse centrale représentant à peu près la moyenne entre les deux variantes extrêmes. Suivant ce scénario, la progression de la population attendue entre 2020 et 2040 serait alors quatre fois moins importante que celle des années 2000 à 2020 (et trois fois moins importante qu'entre 1980 et 2000) : puis, durant les 30 années suivantes, la croissance de la population ralentirait fortement et conduirait la France un peu au-dessus des 68 millions d'habitants en 2070. Il ne fait guère de doute pour l'INSEE que ce scénario qualifié de central constitue la référence principale, pour l'avenir. D'ailleurs, les auteurs précisent qu'il prend en compte les dernières données disponibles concernant la fécondité et l'espérance de vie et qu'il s'est appuyé sur une consultation permettant de recueillir les avis de 46 experts. Mais que « par rapport à l'exercice de projection précédent, publié en 2016, les évolutions récentes de la fécondité et l'espérance de vie ont conduit à réviser à la baisse les hypothèses, entraînant une diminution assez sensible de la population projetée à l'horizon 2070 ».

LES SURPRISES DE LA CONFRONTATION À LA RÉALITÉ

Car les utilisateurs des scénarios fondent presque toujours leur diagnostic des situations à analyser sur les évolutions démographiques que proposent les hypothèses centrales.

Pourtant, la comparaison entre les scénarios démographiques présentés par l'INSEE au cours des 20 dernières années et les évolutions effectives de la population (métropolitaine) montre que les hypothèses centrales ont « presque toujours » sous-estimé la réalité. Par exemple, si l'écart entre la projection et la réalité est en général de faible ampleur dans les 5 premières années de la projection, il se creuse souvent à l'horizon de 10 années : ainsi l'écart à 10 ans du scénario de 2001 était de 1.7 million d'unités. Et celui de 2006, de déjà 600 000 unités au bout de 5 années.

À long terme, l'écart entre projection et réalisation se creuse fortement : le scénario de 2001 prédisait 61.9 millions de personnes en 2015 pour une population recensée de 64.3

millions d'individus. Et finalement, si presque tous les scénarios paraissent coller à la réalité en 2020, il est peu probable qu'ils aient intégré la survenance de la crise sanitaire : on retiendra plutôt l'idée d'une faiblesse inhabituelle de l'année 2020.

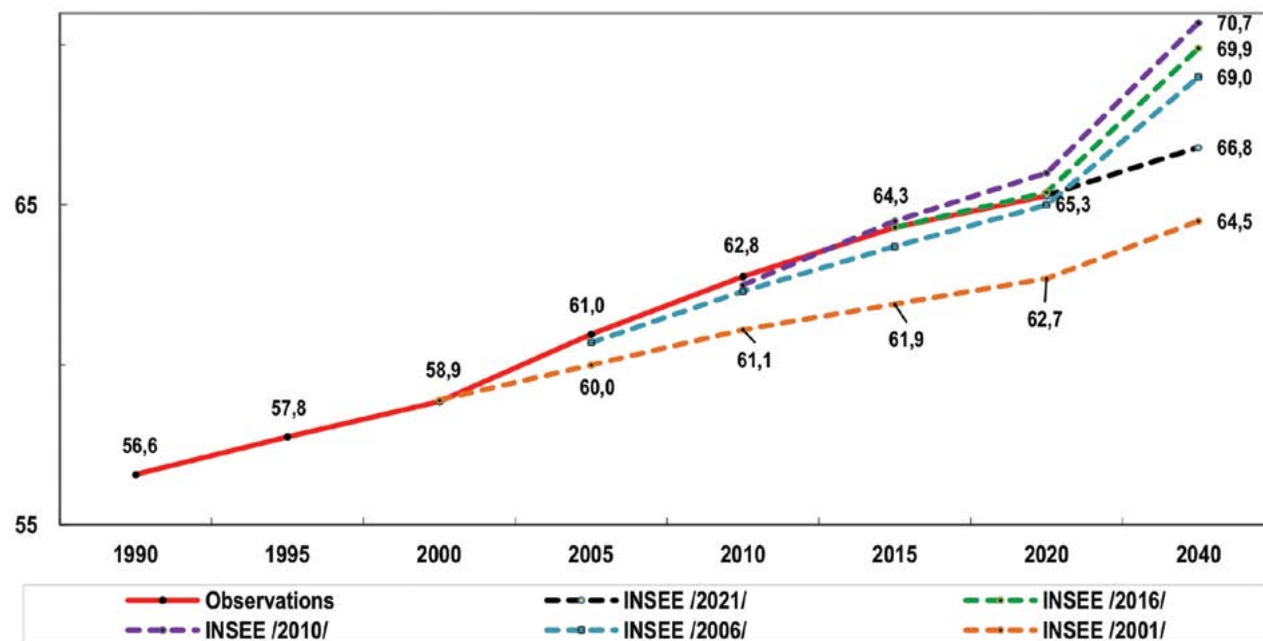
Alors certes, les hypothèses retenues (en matière de migration ou de fécondité, notamment) montrent souvent leurs faiblesses lorsqu'elles sont confrontées à la réalité : ce que les démographes en charge de la préparation des scénarios reconnaissent bien volontiers, en insistant sur la nécessité de présenter plusieurs jeux d'hypothèses. Les conséquences des sous-estimations de la population attendue ne sont pas toujours négligeables : par exemple, lorsqu'elles fondent les exercices de révision des SCoT ou lorsqu'elles alimentent les réflexions des instituts de prévision sur les besoins de construction à moyen terme.

D'ailleurs jusqu'en 2015, le niveau de la population a suivi le chemin d'évolution que suggéraient les variantes hautes : exception faite du scénario de 2001 sous-évaluant largement la réalité (même pour une variante pourtant construite en supposant un fort dynamisme de la population), les variantes hautes des autres scénarios ont assez correctement « anticipé » les évolutions de la population à venir. Et encore une fois, seule la crise sanitaire ouverte en 2020 a rompu cette concordance.

Bien sûr, les hypothèses qui sous-tendent les variantes hautes sont toujours présentées comme l'expression d'une évolution peu probable qui bornerait par le haut le champ du possible. Et pour les tendances des 20 prochaines années, on pourrait comme le suggère l'INSEE retenir l'hypothèse centrale qui à l'horizon 2040 annonce une population totale de 69.2 millions de personnes et une faible croissance démographique (+ 0.12 % par an, en moyenne) : mais l'examen des 4 scénarios présentés depuis 2001 plaide certainement en faveur de la variante haute et d'une population de 72.4 millions d'individus en 2040 (+ 0.35 % par an, en moyenne, contre 0.55 % entre 2000 et 2020). Le choix est tout sauf anodin, compte tenu des conséquences qui seront les siennes pour les décisions publiques devant être prises pour préparer l'avenir.

ANNEXE N°8 - La population de la France dans 50 ans : le bond en arrière ?

**PROJECTIONS DE LA POPULATION :
HYPOTHÈSES CENTRALES DES SCÉNARIOS,
FRANCE MÉTROPOLITAINE
EN MILLIONS D'HABITANTS**



Combien faudrait-il construire de logements en France ?

Michel MOUILLART

Mars 2022

ANNEXE N°8 - Combien faudrait-il construire de logements en France ?

DES SOUS-ESTIMATIONS SYSTÉMATIQUES DU NOMBRE DE MÉNAGES PRÉVU

Systématiquement les projections du nombre de ménages proposés par l'INSEE présentent le même profil hérité des scénarios démographiques présentés : un maintien à (haut) niveau du nombre de ménages créés durant la période en cours, puis un affaiblissement souvent rapide et prononcé dès la période suivante.

Pourtant, la comparaison avec les évolutions constatées a bien montré qu'il n'en était rien : depuis près de trente ans, le nombre de nouveaux ménages créés chaque année

s'est maintenu à un niveau élevé : sauf bien sûr durant les années de dépression profonde de la construction qui ont accompagné la crise économique et financière internationale de 2008-2009, puis entre 2012 et 2014 lorsque les soutiens publics à l'investissement locatif privé et à l'accession à la propriété ont été remis en question par les pouvoirs publics et enfin en 2020 lors du déclenchement de la crise sanitaire et de la mise en œuvre du 1^{er} confinement, puisque dans ces conditions la demande ne pouvait plus se réaliser dans de bonnes conditions et quelle que soit la tendance démographique sous-jacente prévalant alors.

LES PROJECTIONS DU NOMBRE DE MÉNAGES SELON L'INSEE (FRANCE MÉTROPOLITAINE)

Scénarios	Claudie Louvot (1993)	Pascal Bessy (1997)	Alain Jacquot (2002)	Joël Dekneudt, Alain Jacquot et Bénédicte Macrakis (2003)	Alain Jacquot (2007)	Alain Jacquot (2012)	Variation observée du nombre de résidences principales (France métropolitaine)
En milliers de logements	Moyenne annuelle sur 5 ans INSEE (1993)	Moyenne annuelle sur 5 ans INSEE (1997)	Moyenne annuelle sur 5 ans INSEE (2002)	Moyenne annuelle sur 5 ans INSEE (2003)	Moyenne annuelle sur 5 ans SESP (2007)	Moyenne annuelle sur 5 ans CGDD (2012)	Moyenne annuelle sur 5 ans INSEE
1990 à 1994	248						257
1995 à 1999	210	213					262
2000 à 2004	184	189	240	240			330
2005 à 2009	166		216	216	265 à 283		273
2010 à 2014	142			180	241 à 258	235 à 260	225
2015 à 2019	138			162	215 à 249	211 à 246	228
2020 à 2024				157		203 à 249	283
2025 à 2029				146		205 à 253	
2030 à 2034						190 à 247	
2035 à 2039						148 à 214	
Ecart annuel moyen°	-81	-95	-74	-77	10	-11	
1990 à 2021							
Déficit total sur la période de projection	-2 430	-955	-735	-1 920	30	-34	
Déficit total sur les 15 premières années	-1 030	-955	-735	-1 010	148	-170	- 625***

° Ecart annuel moyen entre la projection du nombre de ménages et la réalité "observée" par l'INSEE (France métropolitaine)

°° Variation annuelle moyenne 2020-2021

*** Déficit moyen calculé sur les 6 scénarii de l'INSEE

Par exemple d'après Sit@del2, le niveau de la construction est descendu à 337 000 unités en 2014, année particulièrement impactée par les décisions prises par la ministre du Logement dès 2012 : les mises en chantier se sont alors établies à un niveau inférieur à celui constaté en 2009 (345 800 logements commencés), au plus bas de la crise internationale, rejoignant le niveau d'étiage du tout début des années 2000, lorsque l'objectif affiché par les pouvoirs publics restait « la ligne bleue des 300 000 logements commencés », comme l'évaluation des besoins en logement de l'INSEE le suggérait alors !

Ainsi depuis 1990, la sous-estimation des projections du nombre de ménages par rapport à la réalité a souvent été très marquée. Par exemple, la sous-estimation de la projection de 2003 a été de 77 000 ménages chaque année en moyenne entre 2000 et 2021 : le déficit en logements ainsi « créé » se chiffre alors à 1.92 millions d'unités. Sachant que d'après ce scénario, 157 000 constructions seraient aujourd'hui suffisantes pour loger, chaque année, les nouveaux ménages qui se créent ... pendant qu'en réalité ils sont tout de même 283 000 !

Cette sous-estimation résulte largement du choix qui a été fait durant de nombreuses années de ne retenir que l'hypothèse centrale des projections démographiques afin de rendre compte des perspectives d'évolution de la population sous-tendant les estimations prévisionnelles du nombre de ménages. A partir de 2007 cependant, les projections du nombre de ménages ont proposé une palette de scénarios qui, à l'image de la méthode des scénarios démographiques, présentait une fourchette assez large entre une variante basse et une variante haute : la variante basse décrivant un futur qu'Alfred Sauvy aurait probablement classé dans la catégorie des « catastrophes » mais qui sert à tempérer un « optimisme » de la variante haute qui, cela va de soi, est toujours considérée comme peu probable. Aussi, et comme il en est pour les projections démographiques, le cheminement le plus « raisonnable » (au sens de l'INSEE ou du CGEDD) du nombre de ménages qui est retenu a toujours été celui de la moyenne : ce qui permet évidemment de « tirer » vers le bas les effectifs attendus.

ET SI ON REPARLAIT DE DÉFICIT EN LOGEMENTS !

Quoiqu'il en soit, l'estimation des besoins en construction ne peut se suffire d'une simple projection du nombre de ménages, aussi juste et précise soit-elle. Suivant la méthode présentée par Louis Henry en 1950, puis approfondie par les travaux des Commissions en charge du logement qui ont œuvré à la préparation des Plans français, le niveau des besoins en logement mesure en effet l'effort de construction qui serait nécessaire durant une période donnée afin de répondre à la demande des nouveaux ménages et à la nécessité de renouveler le parc de logements, sans oublier les mises en chantier destinées au secteur des résidences secondaires ou celles qui viennent assurer la fluidité au sein du parc de logements (le fameux parc des logements vacants qui est, à intervalles réguliers, l'objet de toutes les attentions).

Cette approche est essentielle afin de comprendre ce que pourraient être les conséquences d'une insuffisance du niveau de la construction pendant plusieurs années. Un déficit en logements apparaîtrait en effet et viendrait perturber le fonctionnement normal des marchés immobiliers et l'allocation des logements existants dans l'espace géographique et entre les catégories sociales. Ce déficit mesure en effet l'écart cumulé entre le niveau des besoins et celui de la construction neuve : il tient compte de l'impact de l'effort d'amélioration et d'entretien du parc de logements qui en rallonge la durabilité et réduit donc le besoin de renouvellement. Cette notion de déficit a été introduite par Louis Henry dans son article de 1950 : « Si ... la construction annuelle ne comble plus l'augmentation des besoins ... il apparaît une insuffisance quantitative de logements. ... la comparaison du nombre de logements construits au nombre de ceux que l'on aurait dû construire... fournit le retard existant » (page 504). Dans cette période de l'immédiate après Seconde Guerre mondiale durant laquelle ses travaux ont été réalisés, il estimait le niveau du déficit à 3.9 millions de logements.

ANNEXE N°8 - Combien faudrait-il construire de logements en France ?

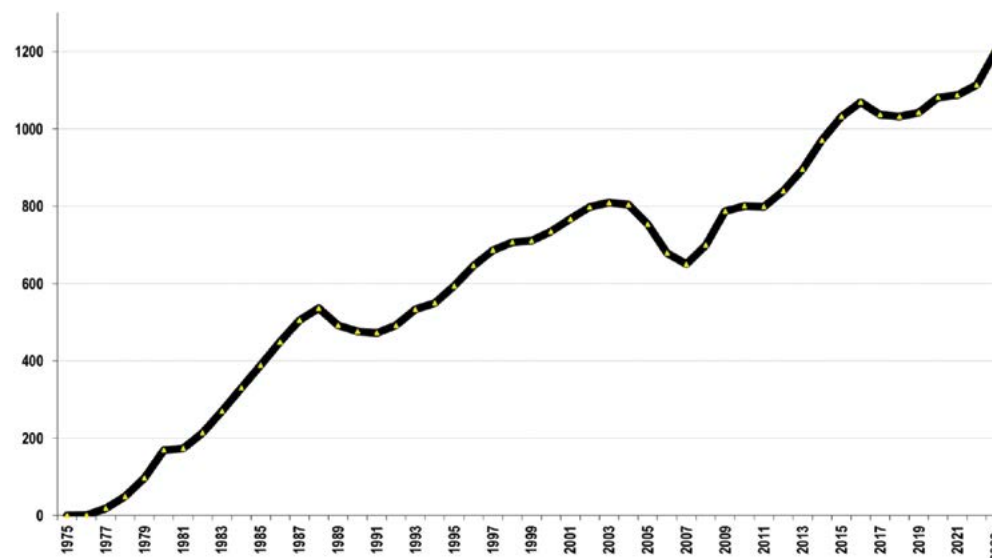
UN DÉFICIT LOURD À PORTER

Suivant l'approche développée par Louis Henry, comme pendant près de 40 ans, le niveau de la construction n'a été que rarement à la hauteur des besoins estimés, le déficit en logements qui en a résulté s'est progressivement renforcé. D'autant qu'avec le choc de la crise des années 2008-2009, puis la remise en cause des soutiens publics de la demande entre 2012 et 2014 et enfin les conséquences de la crise sanitaire de 2020, le niveau de la construction a fortement reculé.

Le déficit qui s'est ainsi créé est maintenant tout, sauf négligeable. Depuis 2015, son niveau dépasse le million d'unités pour atteindre en 2023 près de 1.2 million de logements. Il avait fortement progressé, de l'ordre de 270 000 unités entre 2011 et 2017, en réponse à la chute de la construction constatée durant ces années : une telle progression du déficit n'ayant d'ailleurs été que rarement observée (par exemple, entre 2006 et 2011, il n'avait cru que de 120 000 unités, ayant pourtant eu à subir les conséquences de la crise des années 2008-2009).

**LE DÉFICIT EN LOGEMENTS
EN MILLIERS D'UNITÉS**
(SOURCE : MODÈLE DESPINA)

Et on sait que les conséquences d'un tel déficit, et en progression régulière, sont nombreuses et destructrices pour l'ensemble de l'économie du logement et de la société : dérèglement des mécanismes de formation des prix et des loyers, renforcement des tendances à l'éviction des ménages modestes des espaces urbains centraux, aggravation des difficultés d'accès à un logement, amplification et dégradation des situations d'hébergement forcé, aggravation de la suroccupation des logements, accentuation du mal logement, maintien en service d'un parc énergivore, blocage des créations d'emplois...



Un besoin de logements durablement élevé

Michel MOUILLART

Avril 2022

ANNEXE N°8 - Un besoin de logements durablement élevé

DES ESTIMATIONS DU NIVEAU DES BESOINS CONTRASTÉES

Suivant les hypothèses précédentes, le niveau des besoins a été estimé à partir des projections démographiques de l'INSEE de 2021. L'horizon retenu est celui de l'année 2040 : les multiples incertitudes économiques, financières et internationales actuelles rendent déjà délicate la réalisation d'un tel exercice, mais comme cela a presque toujours été le cas par le passé. En revanche, l'allongement de l'horizon prévisionnel ne paraissait pas très opportun, dans le contexte actuel.

Selon l'hypothèse centrale, il suffirait de construire 270 000 logements, en moyenne chaque année entre 2020 et 2040. Et comme tout suggère que la variante haute des projections démographiques de l'INSEE est probablement plus vraisemblable, il conviendrait plutôt de construire chaque année 425 000 logements ...

Niveaux annuels moyens 2020-2040		Hypothèse centrale	Variante basse	Variante haute
Estimation du niveau des besoins en logement d'après les projections démographiques INSEE/2021/	Solde migratoire	70 000	20 000	120 000
	Nouveaux ménages	161 000	58 000	274 000
	Renouvellement du parc	70 000	50 000	90 000
	Résidences secondaires et logements vacants	Maintien de leur poids relatif dans le parc (17.5 % de 2000 à 2020)		
	Niveau des besoins en logement	270 000	120 000	425 000

Pour les prochaines années, il faudrait en effet soutenir un niveau de construction élevé, pour répondre à la demande des ménages qui continuera à se déployer partout sur le territoire, si les soutiens publics le lui permettent. Mais aussi de mieux tenir compte des flux migratoires et de réellement intégrer les conséquences de la résorption des passoires thermiques, au-delà de dispositifs budgétaires peu ambitieux.

Car la faiblesse du niveau des besoins estimés dans l'hypothèse centrale s'explique avant tout par le choix fait par l'INSEE d'une variante basse particulièrement malthusienne : comme si cette variante basse devait essentiellement jouer le rôle de repoussoir, pour mieux crédibiliser le choix d'une hypothèse centrale et écarter inévitablement toute référence à une variante haute. D'ailleurs, si on reconstruit l'estimation des besoins à partir des projections démographiques de l'INSEE de 2016, on constate que le « choc » démographique encaissé par la variante basse est nettement moindre : donc, le niveau de l'hypothèse centrale s'en trouve largement réhaussé. Alors que le niveau des besoins estimé par la variante haute est comparable.

En retenant la variante haute issue des projections démographiques de 2021 (425 000 logements par an), il conviendrait donc de mettre en chantier 8.5 millions de logements d'ici 2040 (pour un accroissement du parc de résidences principales de 5.5 millions d'unités).

Mais ce faisant, on ne permettrait qu'une lente réduction du déficit actuel en logements né de l'insuffisance de la construction constatée par le passé. Avec toutes les conséquences qu'un tel déficit produit sur le fonctionnement des marchés et l'accès au logement des ménages (les plus) modestes : dérèglement des mécanismes de formation des prix et des loyers, renforcement des tendances à l'éviction des ménages modestes des espaces urbains centraux, aggravation des difficultés d'accès à un logement, amplification et dégradation des situations d'hébergement forcé, aggravation de la suroccupation des logements, accentuation du mal logement, maintien en service d'un parc énergivore, blocage des créations d'emplois, ...

Niveaux annuels moyens 2015-2040		Hypothèse centrale	Variante basse	Variante haute
Estimation du niveau des besoins en logement d'après les projections démographiques INSEE/2016/	Solde migratoire	70 000	20 000	120 000
	Nouveaux ménages	253 000	193 000	314 000
	Renouvellement du parc	70 000	50 000	90 000
	Résidences secondaires et logements vacants	Maintien de leur poids relatif dans le parc (17.5 % en 2015)		
	Niveau des besoins en logement	380 000	285 000	470 000

ANALYSE DES BESOINS EN LOGEMENT

Synthèse des travaux du groupe de travail
du Conseil National de l'Habitat (CNH)

OCTOBRE 2023