

# Logement : 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

## 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.

## Sommaire

<b>Résumé</b>	<b>4</b>
<b>1. La demande potentielle en logements neufs au niveau national</b>	<b>6</b>
1.1. La méthode	6
1.2. La pertinence de la méthode d'évaluation	12
1.3. Pertinence des hypothèse portant sur la population et sur le parc de logement	13
1.4. De l'utilité de l'exercice	14
<b>2. Les besoins immédiats : une autre approche</b>	<b>17</b>
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
<b>3. Du chiffrage national à des estimations dans les différents territoires</b>	<b>26</b>
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
<b>4. L'obsolescence d'une large fraction du parc existant</b>	<b>34</b>
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
<b>Annexe</b>	<b>42</b>

## 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 intéresse.<sup>1</sup> 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 neufs 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, [Poitiquedulogement.com](http://Poitiquedulogement.com)

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'EPCI<sup>1</sup>.

La réalité des fonctionnements de marché, intégrant la question de mobilité et des choix résidentiels, milite pour le bassin d'emploi<sup>2</sup>. 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 PLH<sup>3</sup> 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 vacants<sup>4</sup>. 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. Voire de manière plus complexe encore en s'attaquant à la division des logements en situation de sous-peuplement.

## I. 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.

### I.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

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 : SOeS<sup>1</sup>

	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 (désaffectations nettes) (3)	50	50	50	50
<b>TOTAL (1) + (2) + (3)</b>	<b>348</b>	<b>332</b>	<b>320</b>	<b>330</b>

\* 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 (SOes) N°135, août 2012.

Cet exercice reposait sur des hypothèses fortes :

- un fort flux de renouvellement (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.

## 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
<b>Hypothèses</b>							
Solde migratoire/an en milliers	100	50	100	100	100	100	50
<b>Croissance de l'espérance de vie à la naissance</b>							
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
<b>Demande potentielle /an en milliers</b>							
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
<b>Ecart au scénario A</b>							
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 »<sup>1</sup>. Pour preuve, une

étude de 2006 très commentée mais aussi très décriée de Paris Dauphine<sup>2</sup> 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 2012-2017<sup>3</sup>. Pour d'autres au contraire, la demande potentielle en logements par an pour les années à venir s'élèverait à 388.000<sup>4</sup>.

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 Asterès 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, Publié le 23/06/2022.

## Un besoin de 500 000 logements par an

Source : Insee et Université Paris Dauphine 2006

Milliers de logements/an	INSEE 2001		Dauphine		INSEE 2006	
	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 retenues<sup>1</sup>. A ces chiffres, s'ajoutent les besoins liés aux situations de mal logement »<sup>2</sup>. Une estimation par agrégation des besoins à partir d'un découpage du territoire en sept classes conclut à une estimation autour de 330 000 pour les années 2020 à 2035<sup>3</sup>, avec toutefois un scénario donnant plus de 350 000 (voire près de 400 000 en 2035 !)<sup>4</sup>. 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-Francois Dumont qui évalue dans son scénario moyen les besoins en logements neufs d'ici 2030 à 332 000 logements par an<sup>5</sup>.

---

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 2020 : nul ou important ? sous la direction de G.F. Dumont Décembre 2022, Population & avenir, 21 pages. Sur ces mêmes bases, Sébastien Laye 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 & Avenir<sup>1</sup>

	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		+1 948	+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 particulier<sup>2</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2019 et le 1<sup>er</sup> janvier 2020, le solde migratoire est de 128 000. Ce chiffre reflète grosso modo la tendance observée depuis 2006, INSEE Première N° 1945, Avril 2023.

#### 1.2. 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. A 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). A 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 transparait 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 »<sup>1</sup>. 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<sup>e</sup> Plan, cette question fut largement débattue et traitée, notamment dans un article d'Economie et statistique<sup>2</sup>. 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<sup>e</sup> Plan* par Nicole Seligmann. *Economie et statistique* n° 44 Avril 1973.

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

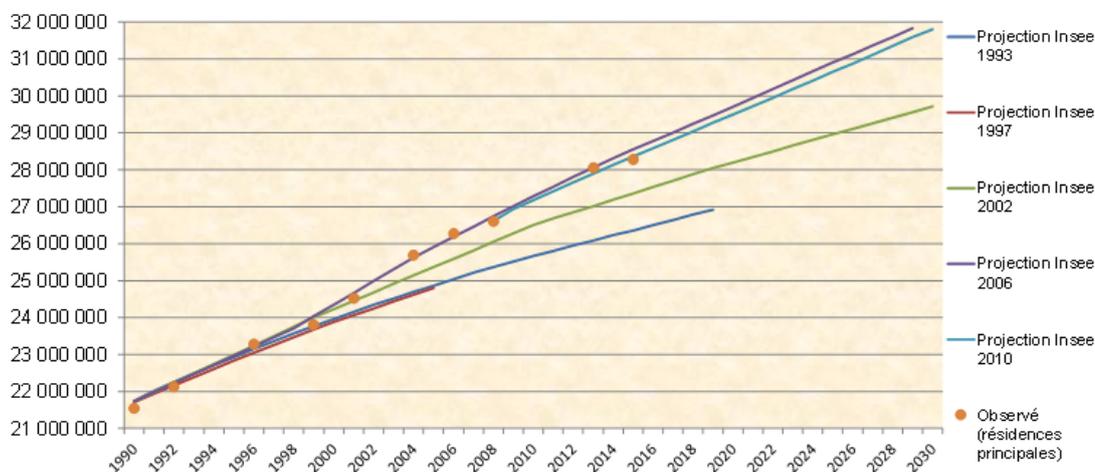
#### a. Les projections du nombre de ménages

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 a longtemps été retenu quand la réalité se situe vraisemblablement un peu au-dessus de 100 000<sup>1</sup>, 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 ménage<sup>2</sup>.

#### 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 1989<sup>3</sup>, 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.

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.

#### 1.4. 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 ».

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 limite »<sup>1</sup>. 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'État 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 brouillard »<sup>2</sup>. 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 (...) »<sup>3</sup>.

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'Ouest<sup>4</sup>. Pour d'autres, « les difficultés de logement d'une part de la population sont souvent attribués à un déficit d'offre. Pour faire face aux besoins de la population, il serait donc indispensable de construire plus »<sup>5</sup>.

1. Note Roneotypée – 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 Coloos, pages 24 et suivantes in Besoins et qualité des logements. PUCA. Collection Recherche n° 53, 1994.

4. Thèse défendue respectivement par Didier Cornuel 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

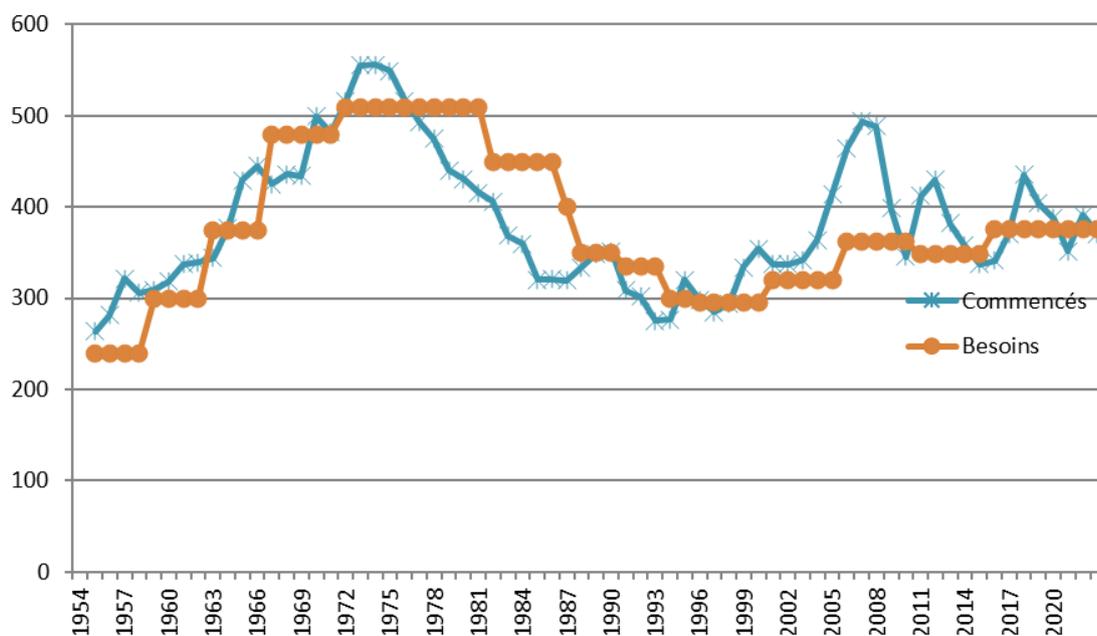
Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

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 édifés 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 ». Nous reviendrons sur ces questions en partie quatre de la présente note.

### Comparaison besoins et constructions neuves

Source : Taffin Ibid, jusqu'en 2012, 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.

## 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 satisfaits<sup>1</sup>. 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 »<sup>2</sup>. 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 ou 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<sup>ème</sup> et dernier rapport disponible sur le mal logement de 2023<sup>3</sup> 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 2.1). 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 millions<sup>4</sup>.

1. Le précurseur en la matière fut Michel Mouillart qui a produit, sur ce sujet comme sur bien d'autres, une littérature abondante et essentielle. Voir notamment *Besoins en logement et interventions publiques*. Acmil 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 Coloos 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 2013 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
<b>Personnes privées de logement personnel</b>		
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
<b>TOTAL</b>		<b>1 098 000</b>
<b>Personnes vivant dans des conditions très difficiles</b>		
dont privation de confort	939 000	2 090 000
dont surpeuplement accentué	218 000	934 000
<b>Total sans double compte</b>	<b>1 123 000</b>	<b>2 819 000</b>
« Gens du voyage » subissant de mauvaises conditions d'habitat		208 000
Résidents de foyers de travailleurs migrants non traités		23 000
<b>Total des personnes mal logées (sans double compte)</b>		<b>4 148 000</b>

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
<b>Total des personnes en situation de fragilité (sans double compte)</b>	<b>4 952 000</b>	<b>12 138 000</b>

Avec de tels les 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) »<sup>1</sup>. Dit autrement, les estimations des besoins en stock souffrent d'une certaine subjectivité<sup>2</sup>, 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 ambivalente 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.

#### 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-France<sup>1</sup>.

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 m<sup>2</sup> pour la personne de référence, 12 m<sup>2</sup> pour chacune des autres personnes de 14 ans ou plus et 9 m<sup>2</sup> 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 mois<sup>2</sup>.

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 Coloos, 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.*

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'Île-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 logement<sup>1</sup>. 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 2.1), nombre de ménages fragilisés par rapport au logement diminué des personnes en situation de surpeuplement modéré (tableau 2.2).

## 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 surpeuplé »<sup>1</sup>. 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 a 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-France<sup>2</sup>, 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.

le champ du choix politique, c'est-à-dire du normatif. »<sup>1</sup> 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 hypothèse<sup>2</sup>, 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 hébergement<sup>3</sup>

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. Coloos, *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 Coloos, 2IES, Les Ozalids d'Humensis, Paris 2021.

## Demande potentielle et besoins immédiats

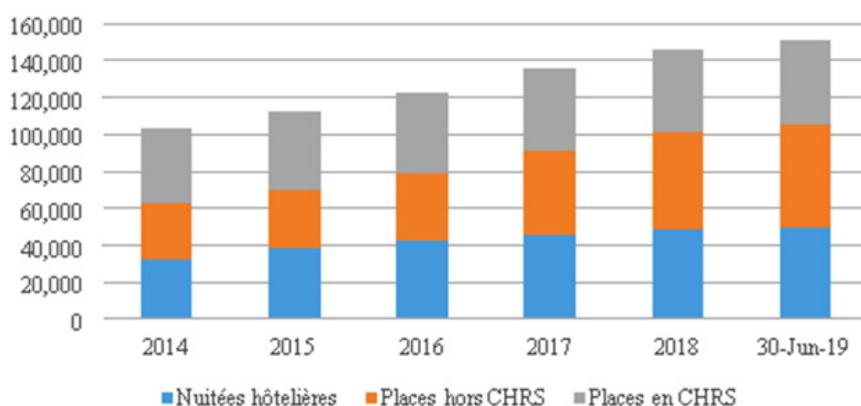
Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

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 budgétaires<sup>1</sup>



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 2020<sup>2</sup>.

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 2020<sup>1</sup>. 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)<sup>2</sup>. 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 Bosvieux du 02/02/2021 Politiquedulogement.com.

2. Les personnes accueillies dans le dispositif hivernal en Île-de-France, lettre des études, décembre 2019, DR IHL Île-de-France.

### 3. Du chiffrage 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 »<sup>1</sup>.

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 »<sup>2</sup>.

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 »<sup>3</sup>.

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 du 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 mort<sup>4</sup>, plus récemment le CEREMA a développé un outil d'évaluation des besoins, nommé Outil pour la territorialisation de la production de logements (OTELO)<sup>5</sup>. Ce dernier, accessible aux collectivités, acteurs publics et services de l'Etat, 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 13, Pages 1 à 28.

2. Gilbert Emont, 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. L Clérima « Huit informations à retenir sur le logement en France » février 2017 cité, page 14 in Jean Bosvieux Ibid.

4. Aucame. 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.

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 impactera 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'une 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 inadaptés.

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 »<sup>1</sup>.

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 territoire<sup>1</sup>. L'échelle d'étude la plus fine est celle de l'EPCI, toutefois, l'échelle la plus pertinente est celle du bassin d'habitat.<sup>2</sup> 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'emploi<sup>3</sup>. 293 333 logements neufs entre 2015 et 2035<sup>4</sup> 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-France<sup>5</sup>

Source : Insee Analyse N° 104, Op. Clt

Zone d'emploi	Nombre de logements à produire	Contribution de l'évolution de la population	Contribution du vieillissement de la population	Contribution de l'évolution modes de cohabitation	de des de	Contribution du renouvellement du parc	Contribution de l'évolution logements vacants	Contribution de l'évolution 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	300	-0,5	0,6	0,1		0,0	0,0	0,0	0,09
Soissons	2 100	-1,5	2,7	0,2		0,0	0,1	0,1	1,54
Dunkerque	2 700	-0,9	1,1	0,1		0,1	0,0	0,0	0,46
Boulogne-sur-Mer	4 300	-1,6	2,8	0,2		0,2	0,1	0,2	1,96
Maubeuge	4 800	-1,4	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	0,5	2,43
Berck - Montreuil	3 700	-1,2	2,4	0,2		-0,1	0,2	0,7	2,29
Lens - Hénin	8 900	-0,9	3,0	0,4		0,9	0,2	0,0	3,63
La Vallée de la Bresle - Vimieu	1 600	-0,4	1,7	0,0		0,2	0,1	0,3	1,92
Péronne	1 800	-1,1	3,9	0,1		0,7	0,3	0,2	4,10
Cambrai	6 800	-1,1	5,5	0,4		-0,2	0,6	0,1	5,31
Laon	3 800	-0,4	5,4	0,6		0,3	0,6	0,3	6,80
Douai	9 900	0,2	6,3	0,8		0,8	0,7	0,1	8,90
Compiègne	8 700	1,4	5,6	1,0		-0,1	0,6	0,3	8,92
<b>RÉGION</b>	<b>292 900</b>	<b>2,5</b>	<b>5,4</b>	<b>0,9</b>		<b>0,2</b>	<b>0,8</b>	<b>0,3</b>	<b>10,15</b>
Valenciennes	18 300	2,2	6,0	1,0		0,7	1,0	0,1	11,15
Béthune - Bruay	15 100	2,4	6,5	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
La Flandre - Lys	7 300	5,4	6,3	0,6		0,1	0,8	0,2	13,47
Château-Thierry	6 000	5,4	8,1	0,7		-0,6	1,8	1,1	16,51
Amiens	24 900	5,8	4,0	1,3		-0,2	1,2	0,4	12,44
Arras	15 700	6,6	4,5	0,9		0,4	1,0	0,4	13,86
Beauvais	17 100	6,7	5,4	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	55 300	7,4	3,3	1,7		-0,3	1,2	0,2	13,52
Roissy - Sud Picardie	27 900	7,2	6,5	1,0		-0,4	1,0	0,1	15,39

Source : Insee Analyse N° 104, Op. Clt.

1. OTELO, Ibid.
2. Apprécié ici uniquement comme une agrégation 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% lié à l'évolution de la décohabitation ; 10.9% lié 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'OCDE<sup>1</sup>, la bipolarisation des revenus salariaux s'accroît, tendance que peine de plus en plus à compenser un système de transferts redistributifs généreux : « en 2018, après redistribution, les inégalités sont légèrement supérieures à leur niveau de 2008 »<sup>2</sup>. 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, habitations 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 étude<sup>3</sup>, 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 apparaît 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
<b>Nombre pour 1000 habitants</b>	<b>4.2</b>	<b>1.8</b>	<b>0.9</b>	<b>4.8</b>
<b>Nombre total de logements</b>	<b>1100</b>	<b>185</b>	<b>55</b>	<b>1850</b>
<b>Total logements en %</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Dont Besoins en stock</b>	<b>33%</b>	<b>12%</b>	<b>19%</b>	<b>17%</b>
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%	–
<b>Dont Besoins en Flux</b>	<b>67%</b>	<b>88%</b>	<b>81%</b>	<b>83%</b>
Dont Evolution de nombre de RP	51%	73%	63%	81%
Dont Besoins en renouvellement	14%	17%	38%	-6%
Dont Évolution du nombre de Vacants	–	-5%	-19%	7%
Dont Évolution 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.<sup>1</sup> 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 croit. 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.

<sup>1</sup> 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

### 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 pourra 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 territoires »<sup>1</sup>. De même, les conflits d'usage du logement entre domicile principal, résidence secondaire et investissement de 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 touristique<sup>2</sup>. 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 aggravent 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 Vorms et Claude Taffin. Terra Nova, Avril 2023.

20.000<sup>1</sup>. 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 »<sup>2</sup>.

#### 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 de situations.

Certes, les EPCI<sup>3</sup> doivent d'ores et déjà adopter des programmes locaux de l'habitat<sup>4</sup>, 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 territorialisé.

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 PLU<sup>5</sup> 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 le 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 SRHH 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.

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 PLU<sup>1</sup> »<sup>2</sup>.

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'autre<sup>3</sup> ;
- 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 PLUI<sup>4</sup> 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'État et de la Région, il serait procédé à une répartition des effectifs cibles entre les différents EPCI hors métropole et pour l'ensemble des EPT<sup>5</sup> 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. Cofhuat, Groupe de travail sur les freins à la construction neuve de logements, Avril 2023.

3. Une étude récente, en se basant sur la méthode OTELO, 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.

#### 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'Europe<sup>1</sup>, 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 »<sup>2</sup>. Dans le scénario 2, dit Coopération territoriale,

la construction neuve est militée à 150 000 logements par an<sup>3</sup>.

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 pavillon-jardin-voiture »<sup>4</sup>. 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 ruraux<sup>5</sup> 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 Cornuel.

2. Scénario Génération frugale, Synthèse transition écologique 44 pages, in <https://www.ademe.fr/les-futurs-en-transition>.

3. Ademe, Ibib.

4. Le gouvernement enlue dans la bétonisation des sols par Benoît Floc'h Le Monde du 19 mai 2023, page 10, voir également, Procès de la maison individuelle : comparution à délai différé, 23 janvier 2022 Bernard Coloos et Bernard Vorms, 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 devoir 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 sensiblerie dont notre société a trop longtemps fait preuve à l'égard de toute situation ne doit pas être le prétexte de l'immobilisme. 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.

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 m<sup>2</sup> 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 résidentiel<sup>1</sup>, les logements, toutes catégories confondues, représentant 68% du total des nouvelles terres artificialisées<sup>2</sup>. 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 logements 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-même<sup>3</sup>. 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 de sols : quel avenir pour les maisons individuelles ? La Fabrique de la Cité*, 2023.

3. « Réindustrialiser, la mère des batailles », Interview d'E. Macron le 11/02/2023 *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 dilatées 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 déport 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.

Il est difficile au regard des sources d'en dire plus.

Ces ordres de grandeur considérables traduisent un constat qui peine à émerger, à savoir que l'obsolescence d'une large fraction du parc alimente la vacance, simple antichambre d'une disparition programmée. Les facteurs d'obsolescence définitive ou « dissuasive » pour les consommateurs sont en effet multiples et se conjuguent.

Le premier est d'évidence la localisation qui conduit à mettre hors marché nombre de biens. Le cas des logements vacants durablement sur les marchés peu attractifs en est une parfaite illustration. On parle alors de vacance structurelle. Ce type de situation s'observe massivement dans les zones en déprise démographique<sup>1</sup>. Le classement des différents EPCI en quatre classes fait apparaître la réalité des situations de déprise, leur concentration géographique, et leur poids réel dans le pays.

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

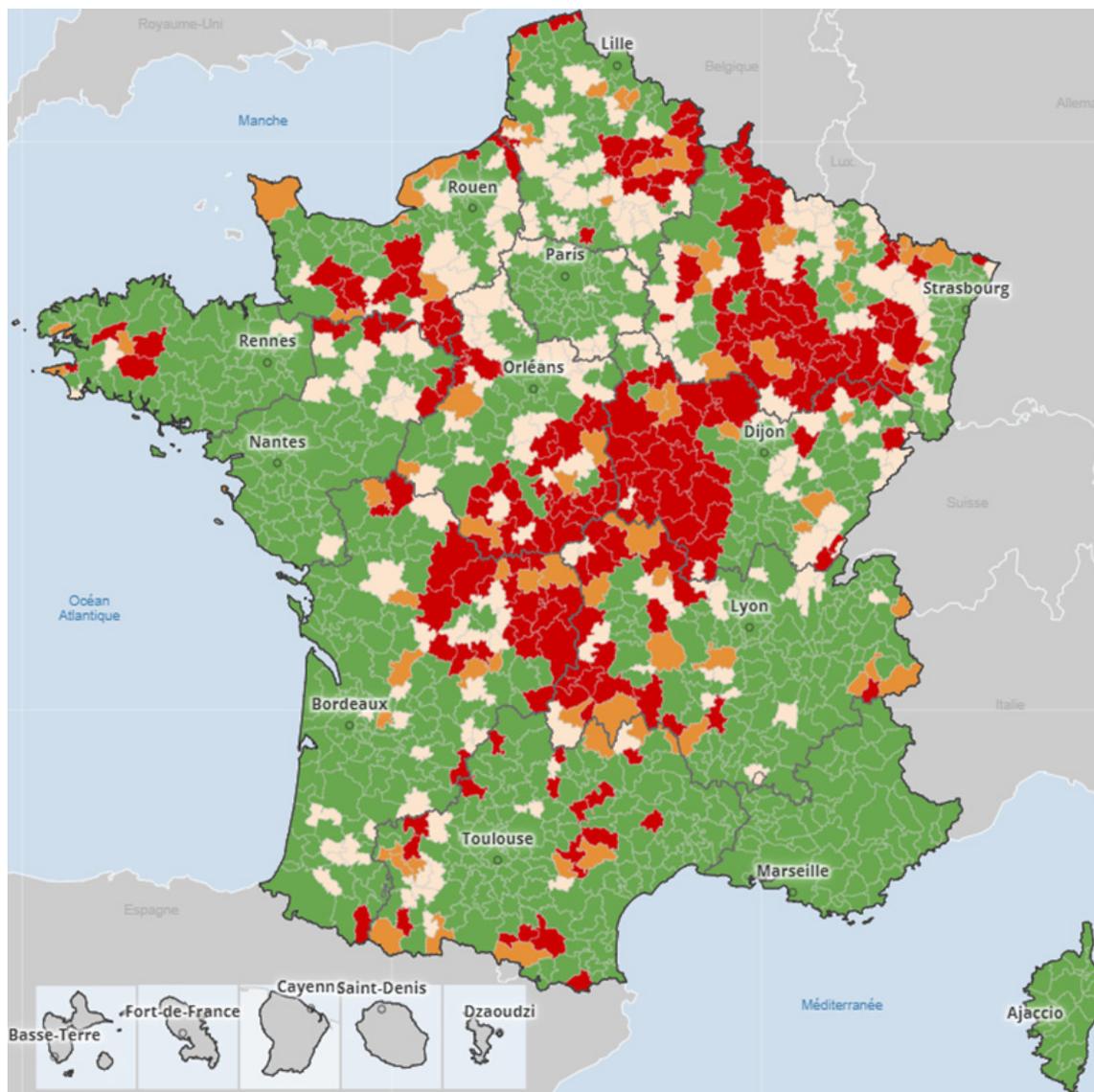
	Sorties	Entrées
<b>Total Vacants 2007</b>	<b>2678</b>	
Propriétaires occupants	491	733
HLM SEM	167	255
Locatif privé	698	921
Autres	56	132
Résidences secondaires	219	178
Disparitions	388	-
Nouveaux logements	-	445
Toujours vacants	657	
<b>Total vacants 2017</b>		<b>3320</b>

## EPCI métropolitain, géographie 2022

Source : FFB d'après Insee

Cat.	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	
	Populat <sup>e</sup>	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			1 232	100%	65,1	11,2%	26,1	14,6%	35,6	24,0%	2,9	46,6%

### EPCI métropolitain, géographie 2022



**Entre 1999 et 2019, EPCI ayant...**

- gagné des habitants et des emplois
- gagné des habitants et perdu des emplois
- perdu des habitants et gagné des emplois
- perdu des habitants et des emplois

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 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 »<sup>1</sup>.

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 »<sup>2</sup>. C'est d'ailleurs ce qui a conduit les responsables de la politique du logement à initier les programmes d'une part Action coeur 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'usage<sup>3</sup> 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 2020), 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 ?", *Télos*, 13 février 2022 (avec Sacha Czertok & Jules Peter-Jan), <https://www.telos-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.

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'habiter<sup>1</sup>. 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. À défaut, on se contentera de noter que mettre ou remettre à niveau un bien existant exige de lourds travaux. Mais a 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.

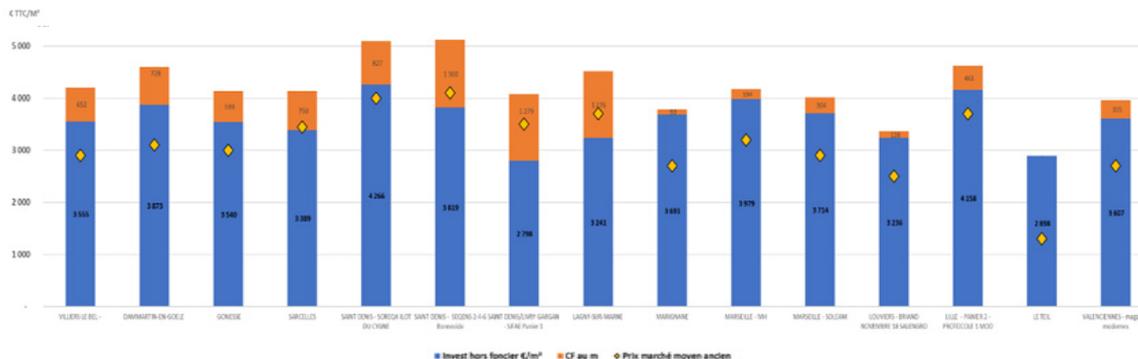
L'arbitrage économique entre neuf/travaux sur existant conduit à privilégier sur de nombreux sites la première option.

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 démolé 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 expresses<sup>2</sup>. 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 loge 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 Izambard, 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.

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



#### 4.4. Et les besoins dans ces conditions ?

Des éléments qui précèdent, il ressort que le maintien d'un haut niveau de construction neuve alors même qu'il existe un parc vacant important et croissant ne saurait 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<sup>1</sup>. Les volumes futurs en construction neuve (y compris les restructurations lourdes) seront donc bien portés par deux courants majeurs.

Une offre nouvelle supplémentaire en zones tendues s'impose pour répondre aux besoins des ménages, portés par une double dimension démographique et sociologique. Ce n'est qu'à partir des années 2060- 2070 que notre pays entrera, après bien d'autres, dans la phase de décroissance démographique (compte non tenu de de l'incertitude sur le solde migratoire). La perspective immédiate est celle d'un peuplement croissant, avec des millions d'habitants supplémentaires qui continueront à s'agglutiner majoritairement dans la France déjà « pleine ». Comme par le

passé, les questions de l'offre foncière et de la nature des biens à construire resteront les deux préoccupations majeures. Si elles sont suivies d'effet, les préoccupations liées au ZAN amèneront inévitablement un développement de la démolition /reconstruction de logements et de locaux sur les secteurs considérés. À défaut, soit les besoins nouveaux resteront insatisfaits, soit l'artificialisation de nouvelles terres naturelles se poursuivra.

Ailleurs, la logique et le bon sens voudraient que là aussi les opérations de démolition/reconstruction se développent en lieu et place de l'urbanisation de nouvelles terres naturelles. Faute de quoi, la coexistence d'un parc vacant de plus en plus conséquent et de construction neuve en individuel aux marges des villages et des bourgs urbains hors zone tendue ne pourra que s'accroître. Une application stricte dans ces secteurs de l'objectif du ZAN et un développement massif de la construction neuve seraient les signes d'un renouveau bienvenu de l'offre de logements.

1. Fin 2016, Emmanuelle Cosse, alors ministre du Logement, avait estimé à 103.000 le nombre de logements réellement vacants en France sur un total de 3 millions ; en se basant semble-t-il sur Evaluation de politique publique – Mobilisation des logements et des bureaux vacants par Alain Weber, Jean-Louis Hélyary, Paul Sauveplane, Anne Boquet, rapport du CGEDD et de l'IGF janvier 2016.

#### Annexe

##### Une France jamais autant peuplée, comment l'habiter<sup>1</sup> ?

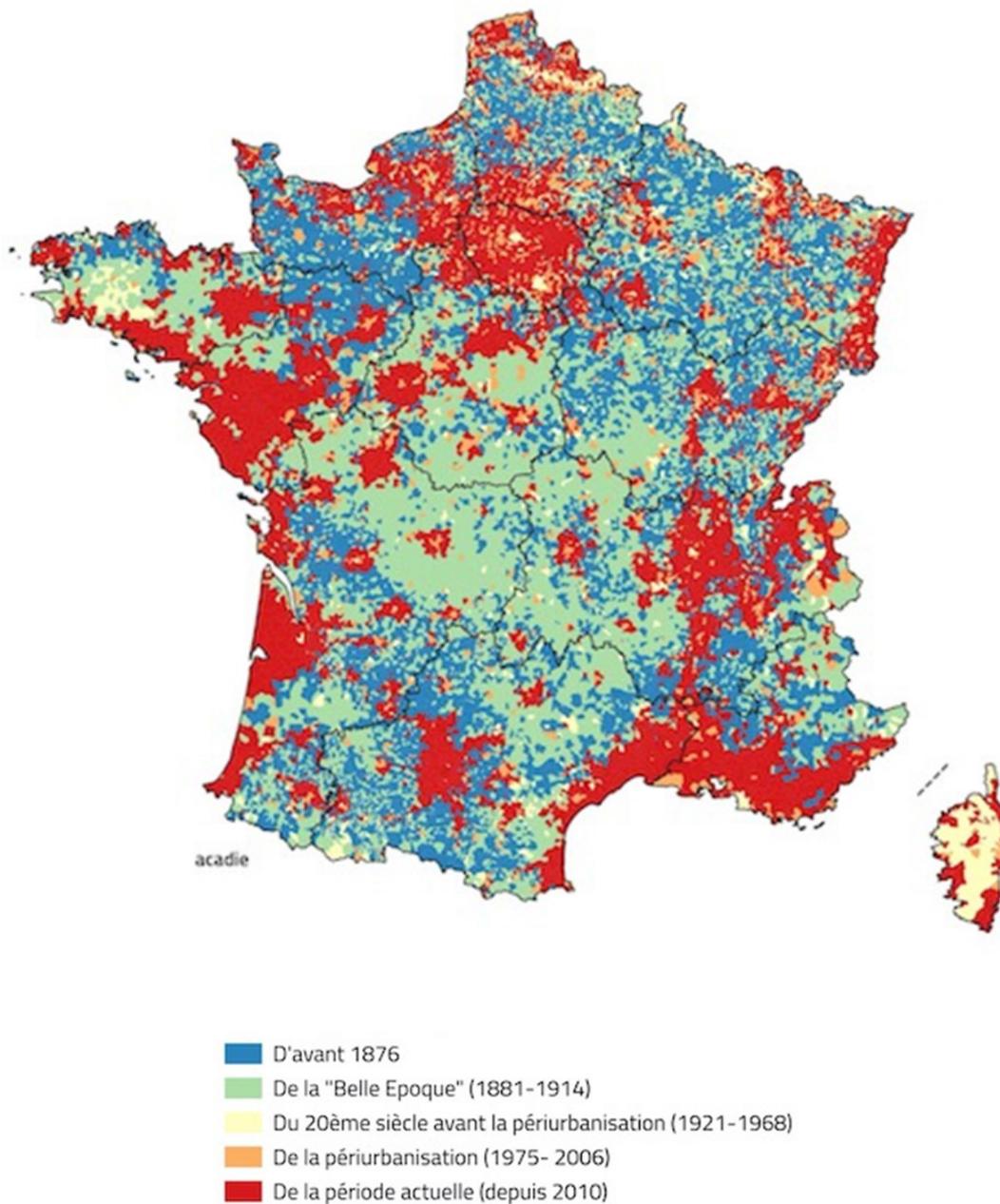
Tous les cinq ans, l'INSEE propose une projection démographique à long terme. La dernière en date rabote singulièrement la perspective de la précédente : en 2016, l'INSEE projetait 76,5 millions d'habitants en 2070 ; en 2021, il n'est plus question que de 69 millions. L'hypothèse retenue sur la fécondité 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.telos-eu.com/fr/societe/une-france-jamais-autant-peuplee-comment-lhabiter.html>

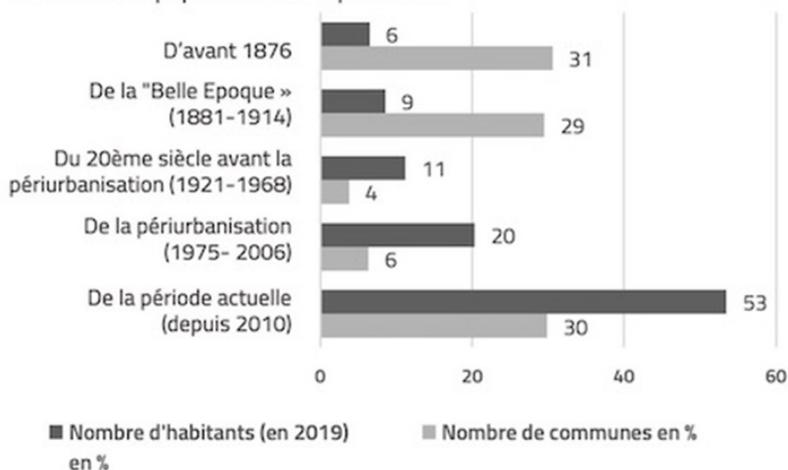
### Carte 1 • De quand date le maximum démographique de la commune ?



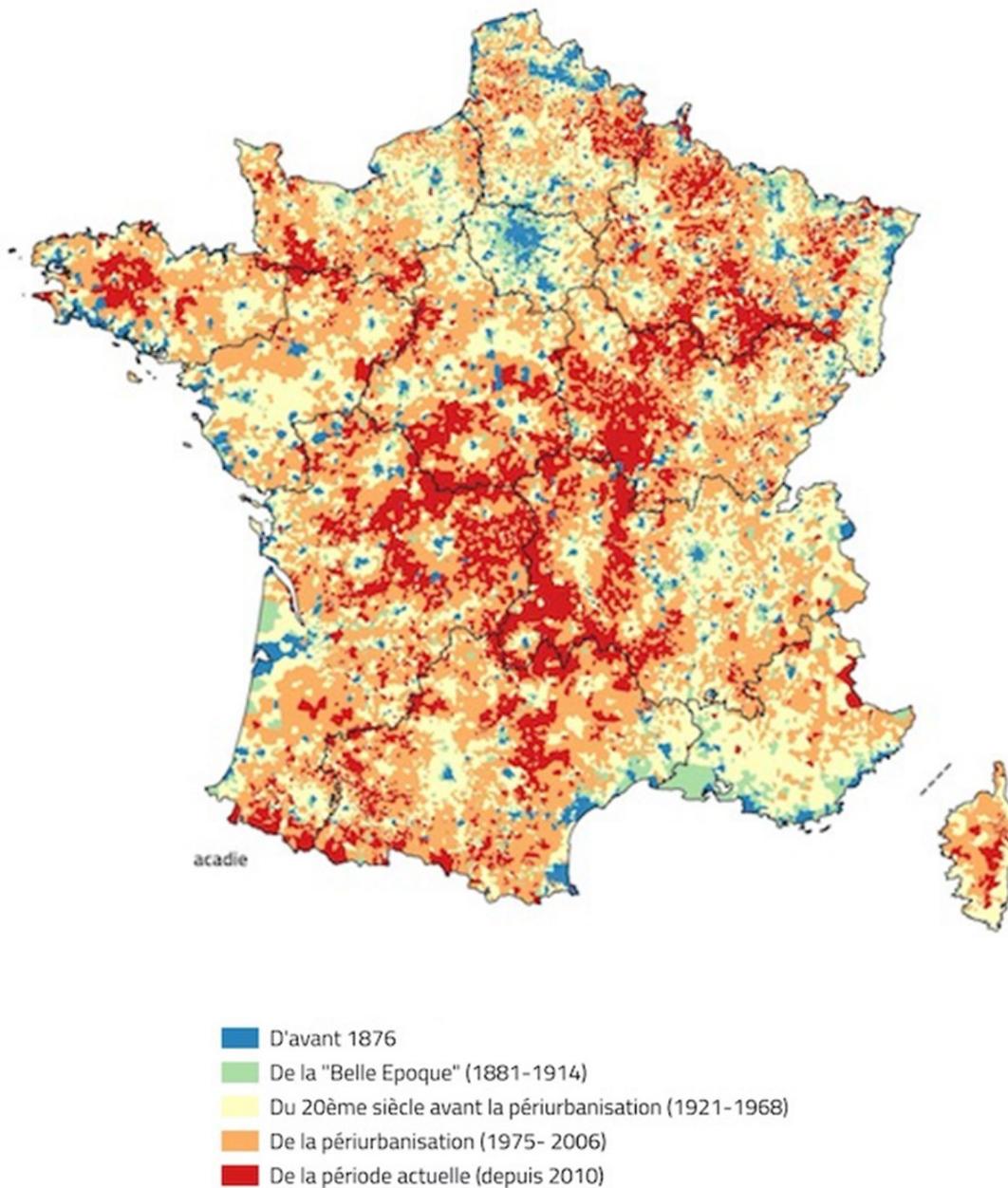
## Demande potentielle et besoins immédiats

Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

Période où la population est la plus haute



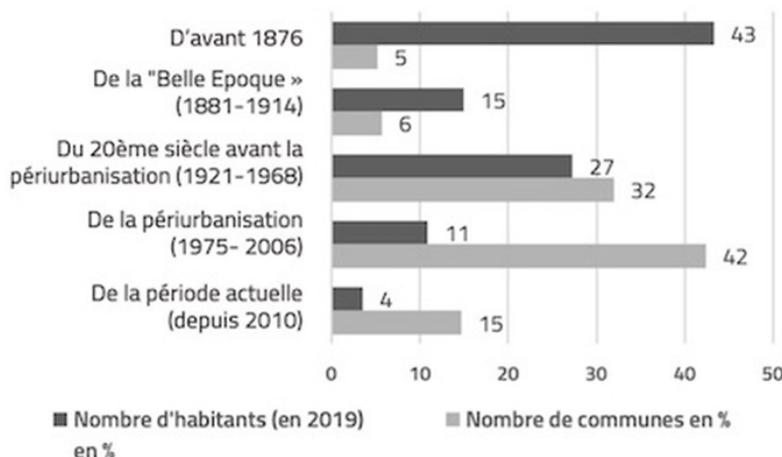
### Carte 2 • De quand date le minimum démographique de la commune ?



## Demande potentielle et besoins immédiats

Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

Période où la population est la plus basse



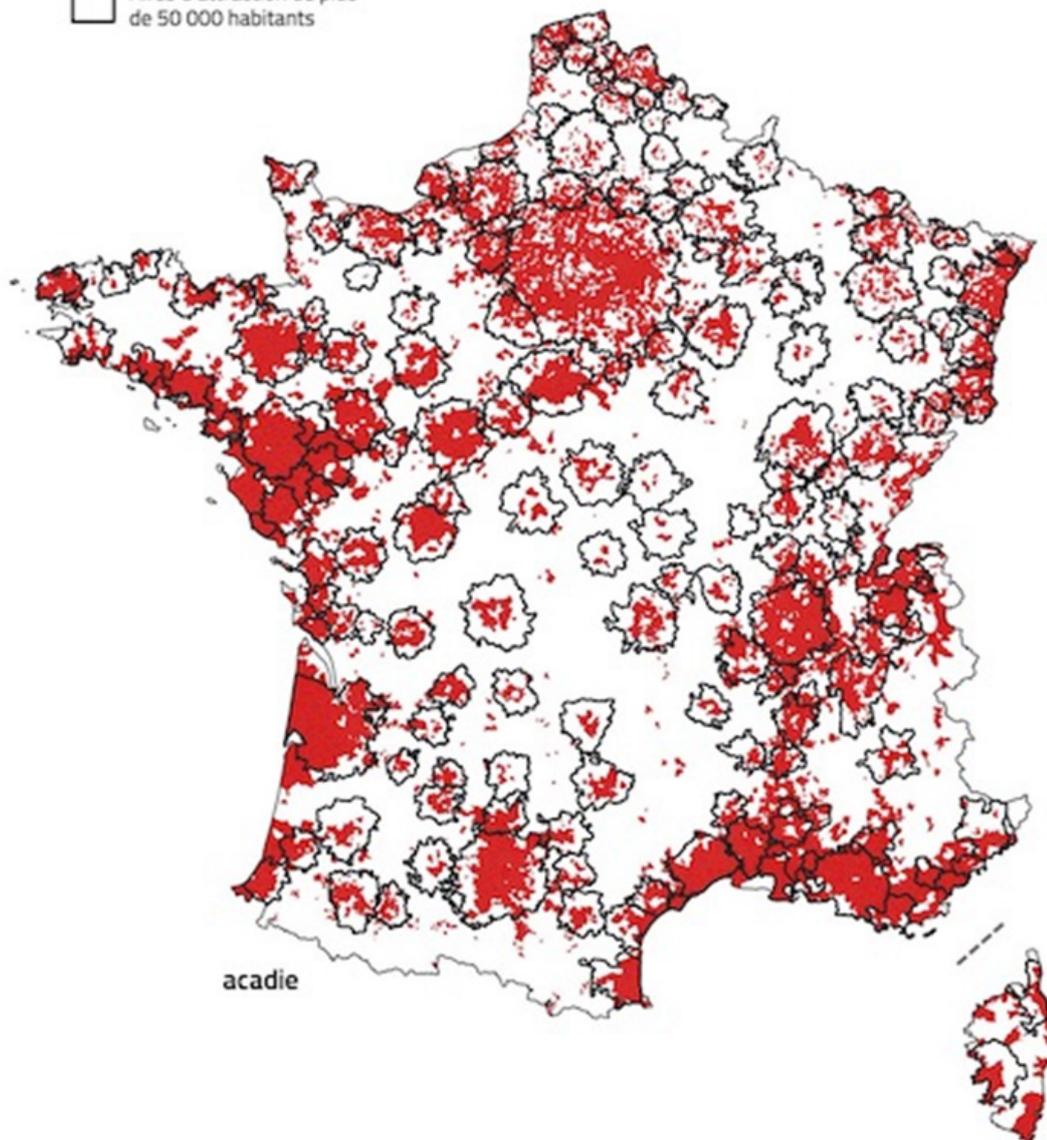
Les maxima très lointains, atteints avant la terrible saignée de 14-18, concernent encore trois communes sur cinq, où vivent aujourd'hui 15 % de la population, en bleu et vert sur la carte 1. On n'y a toujours pas retrouvé la vitalité démographique d'avant l'exode rural. Les maxima atteints entre l'après-première-guerre 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.

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

□ Aires d'attraction de plus de 50 000 habitants

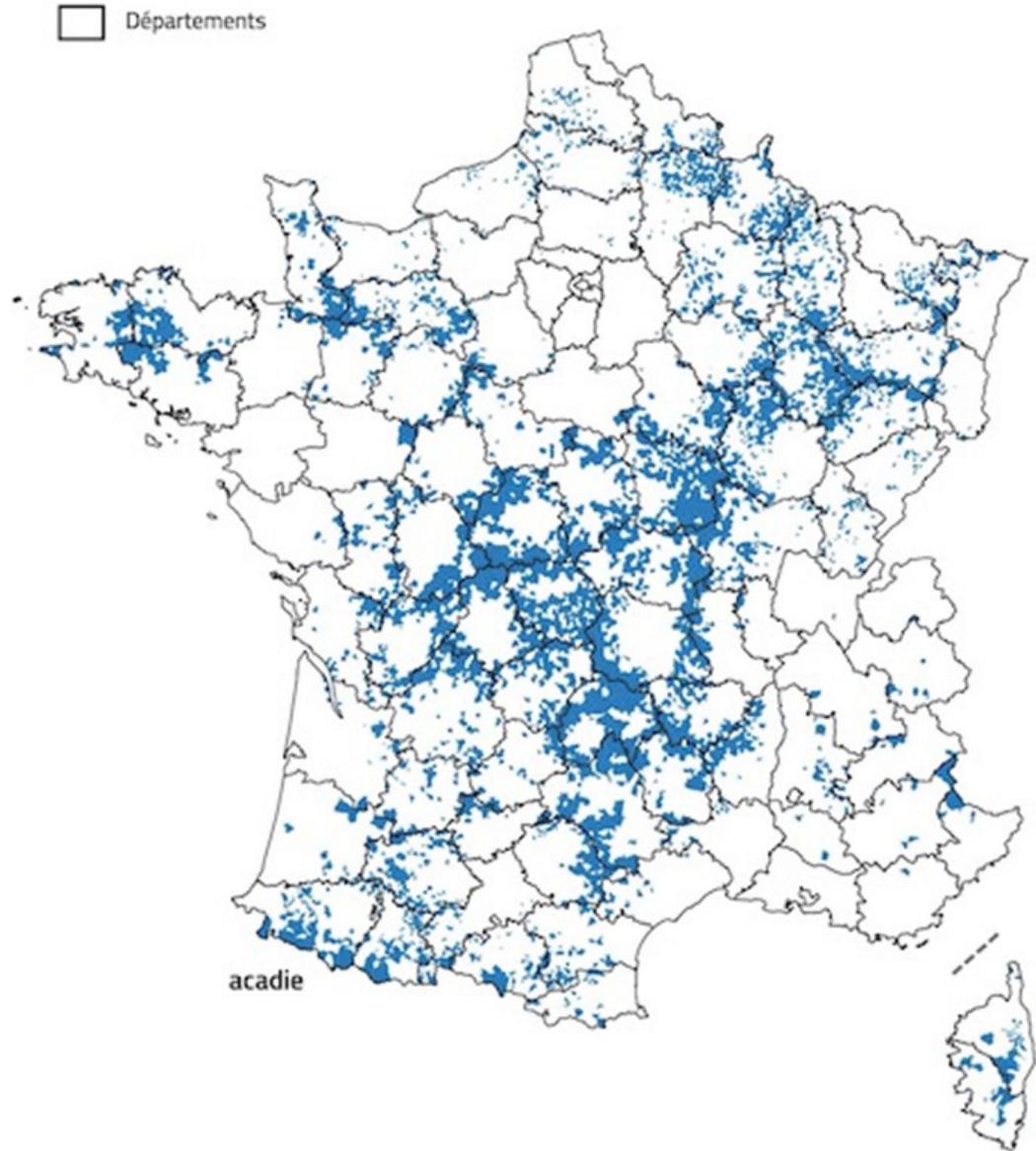


Plénière du mardi 3 octobre 2023 • 11h00 > 12h30  
Quels besoins de logements en France ?

## Demande potentielle et besoins immédiats

Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments

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



# 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-Vilaine, 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.





Les Hlm, l'habitat en Mouvement