

Rapport n° 015435-01
Octobre 2024

Territorialisation du besoin de création de logements nouveaux et de construction de logements neufs

Thierry BONNET - IGEDD
Stéphan COMBES - IGEDD
Clémentine PESRET – IGEDD
(coordonnatrice)

Avec la contribution de
Luc BEGASSAT - IGEDD
Carole TOQUE - IGEDD

<https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/>



**Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités
passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction
de ce rapport**

Statut de communication	
☐	Préparatoire à une décision administrative
☐	Non communicable
☐	Communicable (données confidentielles occultées)
☒	Communicable

Sommaire

Sommaire.....	3
Résumé.....	5
Liste des recommandations.....	7
Introduction	9
1 Une expression du besoin en logements nécessaire	10
1.1 Des approches similaires pour des estimations différentes ?.....	11
1.1.1 Les différentes briques de besoins	11
1.1.2 L'incertitude concernant la projection du nombre de ménages comme principal facteur d'hétérogénéité des chiffrages	12
1.1.3 Une ambiguïté à lever entre besoins en logements et besoins en constructions neuves.....	14
1.1.4 L'impact des choix normatifs	17
1.1.5 Des études compatibles avec les scénarios de l'ADEME.....	18
1.1.6 Des besoins en logements estimés sans prise en compte des typologies ..	22
1.2 Un besoin de dialogue sur l'estimation des besoins au niveau national	22
1.2.1 Intérêt des acteurs pour que l'Etat affiche un besoin en logements	22
1.2.2 Une vision partagée de l'aménagement du territoire comme préalable à la définition de scénarios partagés de besoins en logement	23
1.3 La nécessité d'une articulation entre national et local	25
1.3.1 La prise en compte du besoin via les PLH	25
1.3.2 Un échelon territorial intermédiaire à conforter	29
1.3.3 La déclinaison / prise en compte des scénarios partagés nationalement ...	30
2 La réponse aux besoins	32
2.1 La construction neuve en extension	32
2.2 Les autres modes de réponse aux besoins	34
2.2.1 La construction neuve en densification de la ville	34
2.2.2 La mobilisation des bâtiments existants	35
2.3 Une production délicate à mesurer et à comparer aux objectifs	42
2.3.1 Au niveau national : une production qui s'écarte du besoin estimé	42
2.3.2 Au niveau local : une production majoritairement en zones tendues, mais non négligeable en zone détendue non couverte par un PLH	47

3 Un foisonnement d'outils et de données, qui méritent d'être mieux organisés et adaptés aux ressources locales.....	50
3.1 Sur l'architecture globale.....	50
3.1.1 Un besoin de coordination et de portage.....	50
3.1.2 Un besoin de vision systémique... ..	52
3.1.3 ... prenant en compte les ressources locales	52
3.2 Sur l'aide à la décision	53
3.2.1 Otel, un outil encore en déploiement, à porter, améliorer et diffuser plus largement	53
3.2.2 Les outils de connaissance sur le potentiel de mobilisation des différents gisements.....	55
3.3 Sur la mise en œuvre et le suivi	56
3.3.1 Sit@del2, un outil reconnu, à fiabiliser dans son ensemble et mieux exploiter pour la connaissance des différents modes de production.....	56
3.3.2 Un suivi des documents d'urbanisme et de la mise en œuvre des PLH à parfaire	58
4 Une dimension GES à clarifier et consolider.....	60
4.1 La place du logement dans la planification écologique : des enjeux éclatés dans plusieurs briques.....	60
4.1.1 La maîtrise foncière.....	60
4.1.2 La réduction des émissions de gaz à effets de serre (GES).....	60
4.2 Un cadre de référence technique à consolider	63
4.2.1 Sur l'impact carbone du secteur du logement	63
4.2.2 Sur l'impact carbone d'une opération donnée	63
4.3 Une diffusion à tous les acteurs à organiser	65
Annexes.....	66

Résumé

La mesure des besoins en construction de logements par l'Etat remonte aux années 1950, dans un contexte de planification de l'effort de reconstruction d'après-guerre. Si les méthodes ont pu évoluer au cours du temps, les acteurs s'accordent sur les principaux facteurs de besoins à chiffrer ou « briques » de besoins :

- les besoins engendrés par l'évolution du nombre de ménages, résultant de la démographie (solde naturel, solde migratoire) et de la composition des ménages (dessalement, vieillissement...) ;
- les besoins induits par la mutation du parc bâti existant : démolitions, restructurations, obsolescence, évolution de la part de résidences secondaires ou occasionnelles ou du parc vacant, transformation de bâtis en logements... ;
- les besoins des ménages mal logés ou hors logement (également appelés « besoins en stock » ou « résorption du mal-logement »).

Au niveau territorial, la couverture aujourd'hui incomplète du territoire par les programmes locaux de l'habitat (PLH), qui s'établit à 66% de la population, et les outils numériques partagés existants ne permettent pas, comme demandé, de construire une vision nationale agrégée à partir des besoins exprimés localement ni de s'assurer de la cohérence des objectifs fixés localement avec les projections nationales de besoins. Il peut notamment être souligné que 31% des autorisations de production de logements sont situées dans des territoires non couverts par un PLH, dont notamment 14% en zone peu ou pas tendue.

Au niveau national, les études existantes sont moins divergentes que leurs répercussions dans la presse ne pourraient laisser à penser. La différence des résultats chiffrés s'explique par plusieurs facteurs. En premier lieu, la « satisfaction » du besoin est par essence normative. Elle suppose de définir les conditions dans lesquelles un ménage est considéré comme « correctement logé » et la durée « convenable » de résorption du stock de mal logement. Ensuite, il s'agit d'établir une projection sur les besoins à venir, qui est tributaire de la mesure de la situation actuelle, de la projection de son évolution tendancielle, mais aussi de la modélisation de possibles inflexions. Les résultats obtenus peuvent être divergents selon les sources de données utilisées, les méthodes de projection ou les convictions de leurs rédacteurs quant à l'importance des évolutions observées ou l'impact potentiel de telle ou telle politique publique. Enfin, la mesure d'un besoin annuel moyen est conditionnée par la durée de projection retenue. Sur cette base, le rapport retient que le besoin *tendanciel* devrait rester relativement important sur la prochaine décennie (de l'ordre de 350 à 450 000 logements par an), et qu'une baisse significative de ce besoin est à prévoir sur la période 2030-2050 en raison de l'inflexion de l'évolution de la population.

Il apparaît surtout nécessaire de partager les sous-jacents aux estimations des besoins en logements sur lesquels s'appuient les politiques publiques de production en réponse à ces besoins. En effet, comme l'ADEME le souligne dans son exercice « Transitions 2050 », on peut choisir de s'écarter du chemin « tendanciel », mais sous réserve de s'assurer du caractère réaliste et supportable du chemin alternatif choisi, et de se donner les moyens et les outils pour le suivre.

La reprise par le service des données et études statistiques (SDES) du ministère du logement d'études approfondies sur le sujet permettra d'objectiver les chiffres et de poser les termes des échanges à venir sur les grands enjeux, en apportant des analyses étayées sur la manière de projeter les différentes briques. La mise en place par le ministère d'un dialogue partenarial renforcé avec les principaux acteurs du logement et les collectivités territoriales sera également nécessaire pour faire émerger des scénarios de référence des besoins en logements. Ce dialogue devra notamment s'appuyer sur la construction d'une vision partagée et renouvelée de l'aménagement du territoire intégrant les enjeux de la lutte contre le changement climatique, de la sobriété foncière, de la souveraineté économique et du plein emploi, tout en répondant aux besoins en logements.

Si la réponse aux besoins de logements peut sembler avant tout locale, ses enjeux impliquent d'établir une vision nationale et de mieux articuler les différents échelons territoriaux autour de visions locales compatibles, fondées sur des hypothèses cohérentes et explicites, en particulier dans un contexte de transition écologique (sobriété foncière et réduction des émissions de GES). La région, échelle de la stratégie d'aménagement du territoire et de la planification écologique, doit dans ce contexte être confortée comme échelon intermédiaire permettant l'articulation entre les différents niveaux de réflexion, de projection et d'action en matière de production de logements.

Concernant la réponse aux besoins en logements, elle peut prendre des formes différentes de la seule construction neuve en extension : construction neuve en densification douce, en surélévation ou en recyclage de friches, mobilisation de logements vacants ou de résidences secondaires, transformation de bâtiments existants... La connaissance de ces gisements alternatifs semble encore trop limitée et les conditions de leur mobilisation insuffisamment maîtrisées pour contribuer efficacement à accompagner la transition écologique. Il s'agira à la fois d'améliorer les données et outils permettant l'exploration de ces gisements et la quantification de leur mobilisation, d'interroger les modèles économiques associés, mais également de partager la connaissance acquise et les retours d'expérience des opérations développées ainsi que d'évaluer les mesures de régulation mises en œuvre. L'expérimentation de nouveaux modes de mobilisation pourrait aussi faire émerger des réponses plus adaptées aux différents contextes locaux.

Le phénomène de la vacance de logements est notamment à approfondir, en distinguant la vacance frictionnelle de la vacance structurelle, tant dans leurs caractérisations et leurs impacts que dans les outils à développer pour les mobiliser.

Plus généralement, les outils et données sont nécessaires à différentes étapes de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques de réponse aux besoins en logements : pour déterminer le besoin, définir, aux échelles nationale et locale, les mesures à mettre en œuvre pour y répondre, mesurer leur avancement et évaluer leur impact au regard des objectifs poursuivis.

La mission s'est livrée à une revue non exhaustive des principaux outils et bases de données existants. S'ils sont nombreux et riches, ils sont également segmentés et mériteraient d'être mieux organisés, au sein d'une architecture globale sous le pilotage et la coordination du ministère du logement, avec un portage au plus haut niveau.

Une priorisation entre les différents outils est un prérequis nécessaire pour faciliter un accompagnement ciblé sur certains d'entre eux. Quelques outils apparaissent stratégiques et semblent à conforter : Otelo, Sit@del2, UrbanSIMUL, ZLV, ainsi qu'un outil de suivi des documents d'urbanisme et d'habitat, à déterminer. Le présent rapport les étudie plus particulièrement et formule des recommandations pour leur amélioration. Cette priorisation doit cependant être le fruit d'un choix de la DGALN associant les acteurs du logement, comme une boîte à outils partagée des politiques du logement.

Enfin, si l'on peut constater un consensus sur la nécessité de s'inscrire dans les enjeux de la transition écologique, le cadre de référence concernant les impacts du secteur en la matière n'est pas stabilisé et un travail est nécessaire pour traduire ces enjeux en objectifs explicites sur le logement et en actions territorialisées.

Il s'agira de développer la connaissance concernant l'émission de gaz à effets de serre (GES) de la production de logements sous ses différentes formes (construction neuve, démolition-reconstruction, réhabilitation...), mais également de clarifier les objectifs assignés au secteur pour accompagner la transition écologique, en particulier en ce qui concerne la Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC). Ceux-ci sont en effet dispersés dans plusieurs briques, et la part attendue du logement n'est pas suffisamment explicitée sur le volet de ses émissions indirectes comptabilisées dans les briques « industrie » et « énergie ». Une fois les enjeux et les objectifs clarifiés, une communication la plus large possible autour de ceux-ci sera nécessaire afin d'accompagner les décideurs locaux dans l'orientation de leurs politiques locales.

Liste des recommandations

Recommandation 1. [PM / ANCT] Relancer à l'initiative de l'Etat la construction d'une vision de l'aménagement du territoire national intégrant les enjeux de la lutte contre le changement climatique, de la sobriété foncière, de la souveraineté économique et du plein emploi, et répondant aux besoins en logement. Animer cette construction avec une gouvernance renouvelée et élargie associant les territoires aux différentes échelles. 24

Recommandation 2. [DGALN] (Re)mettre en place un groupe de travail avec les principaux acteurs du logement (DHUP, Associations d'élus, USH, Action Logement, FAP, FPI, Association des agences d'urbanisme, Association des bureaux d'études) pour partager un cadre de cohérence de l'estimation des besoins en logements (méthode, données et hypothèses, enjeux, contraintes) et construire une réponse équilibrée permettant d'articuler transition écologique et besoins en logements. [SDES/INSEE] Reprendre les publications régulières d'études portées par l'Etat sur les besoins en logements. 24

Recommandation 3. [DGALN] Etendre l'obligation d'élaboration des PLH aux EPCI qui comptent au moins une commune en zone A, ainsi qu'à ceux comprenant une ou plusieurs communes soumises à la loi SRU. Renforcer le cadre de contraintes liées à l'élaboration d'un PLH, tant sur les délais que sur le contenu. Clarifier le cadre applicable aux PLUi-H dans leur dimension habitat (bilans annuels, passage en CRHH,...) 28

Recommandation 4. [PM / MTECT] Territorialiser le besoin national à l'échelle régionale (besoin encadré par une fourchette). Identifier un chef de file par région responsable d'assurer la territorialisation infrarégionale et la cohérence d'ensemble de la réponse aux besoins sur son territoire, en lien avec les SRADDET, l'exercice de planification écologique engagé dans les COP régionales et les documents de planification infrarégionaux (PDH / PLH / SCOT / PLU(i)). 30

Recommandation 5. [DHUP / ANAH / DGFIP] Approfondir et partager la caractérisation du phénomène de la vacance structurelle, évaluer les expériences de traitement (dans le cadre du plan de lutte contre la vacance ou d'expérimentations locales) et les mesures fiscales. Mettre en place une animation nationale permanente regroupant DGALN, ANAH, ANRU, BdT, UNPI, USH, AMF, AMRF, Fédération des EPF, Fédération des agences d'urbanisme, DGT, ADCF, APVF, fédération des CCI, industriels... Développer la connaissance du phénomène de la vacance courte et envisager sa prise en compte dans les outils. 37

Recommandation 6. [DHUP / ANAH] Expérimenter sur quelques territoires les conditions et moyens nécessaires pour mieux articuler les politiques de redéveloppement de l'emploi et du logement. Interroger les modèles économiques de mobilisation du parc vacant de longue durée dans ces territoires, notamment ceux en déprise, et adapter en conséquence les modes de soutien financier public. 38

Recommandation 7. [DHUP / ANAH / DGFIP] Etudier la mise en place de mesures financières et / ou fiscales favorisant l'occupation par les ménages vieillissants de logements plus petits en centre ancien et la libération de grands logements pour les familles. Elargir l'accès, sous condition, à MaPrimAdapt à de telles opérations..... 41

Recommandation 8. [DHUP] Mutualiser la connaissance, partager les développements à venir, les études de potentiel, les projets réalisés mais aussi les difficultés rencontrées (réglementaires, fiscales, techniques, modèle économique) pour améliorer le taux de transformation du potentiel en logements réalisés sur les différents gisements, notamment la densification des zones pavillonnaires, la surélévation et la transformation de bâtiments non résidentiels vacants..... 41

Recommandation 9. [DHUP / DGFIP] Evaluer les effets réels de l'application des différentes mesures et de tout autre dispositif expérimenté localement pour les adapter au plus près des réalités locales et des objectifs visés sur la résorption de la vacance, la maîtrise du nombre de résidences secondaires et locations meublées de courte durée, la densification des zones pavillonnaires, la surélévation et la transformation de bâtiments non résidentiels en logement.	41
Recommandation 10. [DGALN] Porter au plus haut niveau de la DGALN/DHUP la coordination des outils logement et aménagement/urbanisme. Nommer un directeur des systèmes d'informations de l'habitat rattaché au DHUP et lui donner les moyens et la légitimité pour en assurer le pilotage (ETP et gouvernance).....	51
Recommandation 11. [DGALN] Prioriser, sous la responsabilité du directeur des SI Habitat et en concertation avec l'ensemble des acteurs partie prenante du logement, un nombre restreint d'outils, s'intégrant dans une architecture globale à clarifier, pour faciliter leur appropriation, leur maintien et leur développement. Renforcer la communication et la formation autour de ces outils.	52
Recommandation 12. [DGALN] Consolider et conforter Otelio (évolutions, maintien et actualisation régulière) et l'affirmer (y compris en interne Etat) comme outil de référence pour l'estimation des besoins en logements à toutes les échelles. Expliciter un scénario de référence correspondant à la poursuite des tendances actuelles. Elaborer, en lien avec le groupe de travail préconisé dans la Recommandation 2, un nombre limité de scénarios prospectifs partagés et les jeux de paramètres correspondants, intégrant les typologies de territoires, ainsi que des recommandations pour les utilisateurs sur le paramétrage de l'évolution du taux de vacance et du taux de résidences secondaires permettant d'assurer une cohérence globale.	55
Recommandation 13. [DHUP / SDES] Travailler à l'amélioration du remplissage de Sit@del2 (clarifier les consignes et développer des incitations au remplissage) pour être en capacité de mieux suivre la production dans toutes ses dimensions (y compris transformation de bâtis existants, restructuration, ...).	57
Recommandation 14. [DGALN] S'assurer que la refonte en cours des outils de suivi et pilotage des documents d'urbanisme garantisse une capacité de suivi des PLH et de coordination entre les SCOT/PLU(i) et les PLH. Améliorer et pérenniser les fonctionnalités permises par ces outils. Développer un volet de suivi opérationnel de la mise en œuvre des PLH, et étudier la pertinence d'un module d'interaction avec le CRHH. Animer le suivi des PLH plus fermement.	59
Recommandation 15. [SGPE] Affiner la connaissance de l'empreinte écologique du logement. Préciser le périmètre à retenir et fixer les efforts attendus pour chaque composante du secteur du logement dans les objectifs de la stratégie nationale bas-carbone (dont notamment les émissions indirectes). Renforcer la communication et l'accompagnement des acteurs pour qu'ils s'inscrivent dans cette trajectoire, en s'appuyant notamment sur les COP régionales et l'ADEME. Capitaliser les retours d'expérience sur l'analyse comparée entre construction et réhabilitation (opérations déjà réalisées ou projets en cours ou annoncés).	65

Introduction

Par lettre du 30 novembre 2023 (cf. annexe 1), le Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et le Ministre délégué auprès du Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires chargé du logement, ont demandé à l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), de diligenter une mission pour contribuer à la territorialisation du besoin de création de logements nouveaux et de logements neufs dans le contexte de la planification écologique.

Le logement est au cœur des préoccupations des Français et notamment des plus modestes et des plus fragiles. Il conditionne les modes d'habitat, le parcours résidentiel, l'aménagement, le cadre de vie, tout en étant à la croisée de politiques publiques de premier ordre : la santé, l'environnement et le travail.

La conjoncture est défavorable et les différents acteurs du secteur s'accordent sur le constat du manque de logements et d'une situation caractérisée par une baisse de la construction de logements neufs depuis plusieurs années, une chute de la demande à l'achat, des difficultés de financement des ménages, et une tendance inflationniste sur les prix des matériaux de construction.

L'estimation du besoin en logements et sa territorialisation sont tributaires des modalités retenues pour les définir et pour y répondre. De nombreuses études ont été publiées, avec des résultats variant à première vue du simple au double, alors même que le besoin en logements est un entrant structurant des politiques publiques et des choix et leviers à prioriser aux différentes échelles territoriales.

L'offre de logement doit également s'inscrire dans la planification écologique visant la sobriété foncière et la neutralité carbone pour 2050, induisant un effort important de réduction pour le secteur en termes de consommation d'espaces et d'émissions de gaz à effet de serre (GES). Le secteur est en effet très attendu pour accompagner ces enjeux écologiques.

La mesure du besoin en logements nécessite de prendre en compte les évolutions à venir (composition des ménages, évolution démographique, mobilité, nouvelle demande sociétale, géographie de l'emploi) quand celle du besoin en constructions neuves doit y ajouter la mobilisation, à définir, d'autres gisements (mobilisation de la vacance, transformation de bâtiments, densification douce...).

La territorialisation du besoin doit pour sa part s'inscrire dans et en cohérence avec les procédures de planification en matière d'aménagement, d'urbanisme et d'habitat. En effet, chaque territoire n'obéit pas aux mêmes contraintes d'aménagement et ne présente pas des besoins identiques.

Le traitement et le suivi de ces enjeux, besoin en logements, territorialisation, production, baisse des GES, nécessitent par ailleurs des outils robustes, coordonnés et adaptés à leurs différentes échelles d'application.

Ces différents aspects ont conduit la mission à réaliser un travail d'exploitation et de croisement des outils et données disponibles, des entretiens avec une pluralité d'acteurs du logement, une enquête auprès des DDT(M) et des DREAL (cf. annexe 3) et à procéder à des études de cas visant à représenter les territoires dans leur diversité : la région Bretagne avec un focus sur la métropole de Rennes et la communauté d'agglomération du pays de Saint-Malo, la métropole du Grand Lyon, le département de la Creuse avec un focus sur Guéret et la communauté de communes du pays Sostranien. Ces études de cas ont également été complétées d'un zoom sur la région Ile-de-France (cf. annexe 4).

1 Une expression du besoin en logements nécessaire

La mesure des besoins en construction de logements par l'Etat remonte aux années 1950, dans un contexte de planification de l'effort de reconstruction d'après-guerre.

Bien que les méthodes aient pu évoluer au cours du temps, les chiffrages cherchent ensuite principalement à estimer les « besoins en logements » au sens du nombre de logements neufs à construire pour répondre aux besoins de la population, essentiellement via des projections démographiques visant à anticiper l'évolution à venir de la population, en nombre et en structure, et à en déduire l'évolution nécessaire du parc de logements.

Au début des années 2000, revient plus explicitement la question de la prise en compte d'un déficit d'offre à résorber ou « besoin en stock », dans un contexte de « crise du logement » toujours d'actualité aujourd'hui.

Puis, au cours de la dernière décennie, l'enjeu de la transition écologique et du bilan carbone associé au secteur de la construction émerge comme une nouvelle dimension à prendre en compte dans l'analyse. Les acteurs de la lutte contre le changement climatique viennent réinterroger les objectifs de production neuve et invitent en particulier à inverser le paradigme : il ne s'agit plus pour eux de s'interroger sur « combien produire pour répondre aux besoins ? » mais sur « comment mieux répondre aux besoins dans un contexte de production contrainte au regard des enjeux environnementaux ? ».

Dans ce contexte, et alors qu'on observe une chute quasi-continue depuis fin 2017 de la production, les acteurs du logement ont alerté, notamment à l'occasion du Conseil National de la Refondation (CNR) Logement lancé en 2023, sur le blocage de la chaîne du parcours résidentiel et la pénurie grandissante de logements accessibles. Plusieurs d'entre eux (dont notamment l'UNAM, l'USH et la FPI¹) ont commandé des études qui font apparaître un besoin important de production.

Le logement est le premier poste de dépense des ménages. Il représente en 2022 26,7 % de la dépense de consommation finale des ménages, loin devant l'alimentation ou les transports (respectivement 17,3 % et 13,8 %)².

La réponse aux besoins en logements comme la transition écologique sont deux politiques publiques majeures en interaction avec l'aménagement du territoire, les enjeux de réduction de consommation foncière, de pouvoir d'achat des ménages, de rénovation énergétique, d'adaptation au vieillissement et de dignité humaine. Leur mise en œuvre efficace nécessite la définition d'une vision stratégique d'ensemble et d'une planification territorialisée permettant de les articuler.

Or, la multitude d'études produites dans un court laps de temps, par les acteurs de la lutte contre le changement climatique d'un côté et par les acteurs du logement de l'autre, et l'absence de prise de position officielle du ministère du logement sur l'estimation du besoin depuis 2012, ont eu tendance à brouiller le sujet, le manque de logements étant reconnu par tous mais dans des proportions qui apparaissent diverses.

¹ « Analyse des besoins en logements en France à l'horizon 2030 - Méthode et résultats », ESPI pour l'UNAM, Novembre 2023.

« Quels besoins en logements sociaux à l'horizon 2040 ? », étude HTC pour l'USH présentée au 83^e Congrès HLM, Octobre 2023, et contenant un volet sur l'estimation des besoins en logements globaux.

« Etude sur le besoin de logements neufs en France », Anaëlle BEDO et Jean-Baptiste Rochet, ESCP Junior Conseil pour la FPI, mai 2023.

² Source : INSEE, France - portrait social - Édition 2023, publiée le 23/11/2023.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/7666885?sommaire=7666953>

Une objectivation des données disponibles pour mesurer les besoins, ainsi qu'une clarification des partis pris et impacts des choix de paramétrages des différentes estimations, apparaissent nécessaires pour bien identifier les enjeux et contraintes à prendre en compte dans la recherche d'une réponse équilibrée.

1.1 Des approches similaires pour des estimations différentes ?³

1.1.1 Les différentes briques de besoins

Le « besoin en logements » est le résultat de l'assemblage de différentes « briques » comprenant :

- les besoins engendrés par l'évolution démographique, ou plus précisément l'évolution du nombre de ménages, résultant de l'évolution de la population (solde naturel, solde migratoire) et de celle de la composition des ménages (dessalement, vieillissement...) ;
- les besoins induits par la mutation du parc bâti existant : entrées ou sorties dans le parc de résidences principales, dont l'évolution du nombre ou de la part de résidences secondaires ou occasionnelles, les démolitions ou restructurations (fusion, séparation, transformation de parc bâti en logement...), la sortie pour obsolescence (y compris, de façon plus ou moins explicite, les logements neutralisés du fait de leur DPE), et donc notamment l'évolution de la vacance des logements ;
- les besoins nécessaires à la résorption du stock de « demande non satisfaite », correspondant aux besoins des ménages déjà présents sur le territoire aujourd'hui mais mal logés ou hors logement.

Malgré l'apparente divergence des études récentes⁴, la plupart des acteurs s'accordent sur ces principaux facteurs de besoins à chiffrer, bien qu'ils les regroupent de différentes manières et sous différents vocables (« flux + stock » ou « point mort + évolution démographique + mal-logement »).

La divergence des résultats chiffrés provient de plusieurs causes :

- d'abord, la « satisfaction » du besoin est par essence normative : elle suppose notamment de définir les conditions dans lesquelles un ménage est considéré comme « correctement logé » et de définir une durée « convenable » pour résorber le stock de mal-logement ;
- ensuite, il s'agit d'établir une projection sur les besoins à venir, ce qui implique :
 - d'une part, de mesurer la situation actuelle et son évolution tendancielle, ce qui, même une fois le périmètre établi, peut être sujet à débat selon les sources de données utilisées et les méthodes de projection de tendance ;
 - d'autre part, de faire des hypothèses concernant l'évolution des facteurs dimensionnant le besoin (population, structure des ménages, vacance, résidences secondaires...), y compris en modélisant de possibles inflexions de tendance, subies (évolutions de

³ Pour des analyses détaillées sur l'étude des besoins en logement au niveau national et son évolution historique, voir notamment :

« Analyse des besoins en logement, Synthèse des travaux du groupe de travail du Conseil National de l'Habitat (CNH) » et ses annexes, CNH, Octobre 2023

« Logement : Demande potentielle et besoins immédiats, Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments », Bernard Coloos, Plénière du 83ème congrès HLM, Octobre 2023

« 70 ans de chiffrages des besoins en logements », Alexandre Coulondre, Claire Juillard & Milena Larue, Rapport de recherche pour l'USH et le PUCA, Septembre 2024

⁴ Les chiffrages vont de 302 000 à 518 000 logements à produire par an pour ce qui concerne le besoin des dix prochaines années, et peuvent être sensiblement inférieurs pour les études projetant le besoin jusqu'à 2050.

société) ou souhaitées (mise en œuvre de politiques publiques correctives) ;

- enfin, dès lors que l'on cherche à mesurer un besoin moyen par an et compte tenu de l'inflexion projetée de l'évolution de la population française⁵, la durée de projection a un impact majeur, un calcul identique pouvant donner des résultats très différents selon qu'il se place à un horizon relativement court (par exemple 2030 ou 2035) ou plus long.

Les estimations reflètent ainsi par construction les convictions de leurs rédacteurs quant à l'importance des évolutions observées ou l'impact potentiel de telle ou telle politique publique, via les choix d'hypothèses ou de paramétrages, notamment pour les facteurs sur lesquels il y a une forte incertitude. Nombre d'entre eux établissent d'ailleurs plusieurs scénarios, insistant sur la complexité de l'exercice et l'incertitude sur les tendances à venir.

1.1.2 L'incertitude concernant la projection du nombre de ménages comme principal facteur d'hétérogénéité des chiffrages

Ainsi, **la projection du nombre de ménages apparaît comme la principale source d'hétérogénéité des résultats** : les méthodes de projection sont plus ou moins fines, et les années de référence, périodes et durées d'observation, hypothèses⁶ et sources de données utilisées sont disparates, aboutissant à des besoins de logements s'échelonnant entre +156 000 et +249 000 ménages par an pour les 10 prochaines années, soit un écart de +60%.

Pourtant, cette brique est la plus déterminante : elle représente selon les études de 41 à 67% du besoin en logements des 10 prochaines années.

Depuis, le Service des données et études statistiques (SDES) du MTECT a publié une étude approfondie, réalisée en partenariat avec l'INSEE, sur le passage des projections de population Omphale à des projections en nombre de ménages à horizon 2050⁷, en s'appuyant sur les projections de l'INSEE en termes de vieillissement de la population et de fécondité, ainsi que des scénarios de projection de desserrement des ménages. Cette étude permet de tirer quelques enseignements importants :

- Malgré le ralentissement de la croissance démographique, le nombre de ménages devrait continuer de croître fortement à horizon 2030 : **de +184 000 à +246 000 ménages par an selon le scénario de population retenu, et +215 000 dans le scénario central** ;
- Avec un écart de 30% entre les bornes haute et basse, cette étude confirme le caractère relativement incertain du besoin lié à l'évolution du nombre de ménages. Toutefois, elle montre également que l'accroissement du nombre de ménages à attendre d'ici 2030 reste

⁵ Les projections démographiques établies par l'INSEE en 2021 passent ainsi de +116 000 habitants par an sur 2021-2035 à +34 000 sur 2035-2044, puis -45 000 par an sur 2044-2070 (Source : Insee Première n° 1881, Novembre 2021).

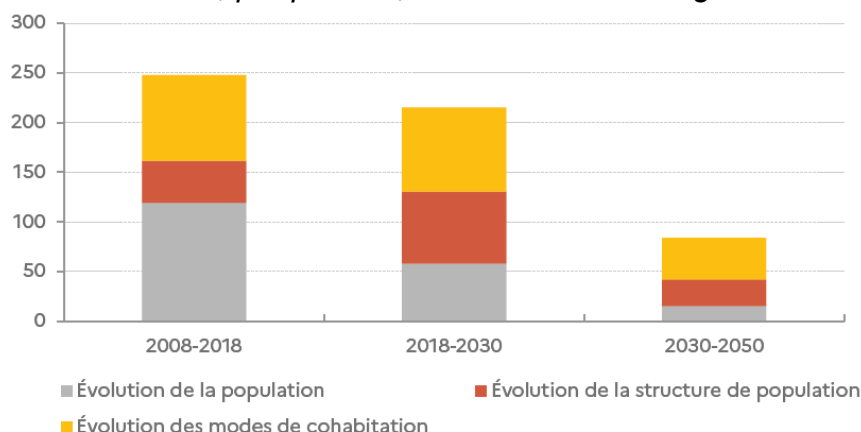
⁶ Quand bien même un acteur indique appuyer ses calculs sur les projections de population publiées par l'INSEE (Omphale 2021), ou a minima contrôler ses résultats selon cette référence, il peut subsister une grande variabilité des résultats, liée à l'incertitude de la projection de la population elle-même : Omphale propose 30 scénarios différents, dont trois scénarios principaux (« central », « population haute », « population basse ») et divers autres scénarios, par exemple sur les hypothèses migratoires, dont les résultats divergent. Il convient ensuite de formuler des hypothèses d'évolution de la structure des ménages. Sur ce point, à l'époque d'élaboration des différentes études, aucune référence n'avait été publiée par l'INSEE ou le SDES, et les acteurs se sont appuyés sur diverses méthodes, plus ou moins étayées, pour effectuer ce calcul.

⁷ « Projections du nombre de ménages à horizon 2030 et 2050, Analyse des modes de cohabitation et de leurs évolutions », Document de travail, Béatrice BOUTCHENIK et Guillaume RATEAU (SDES), Décembre 2023.

important⁸ ;

- Cet accroissement serait porté principalement par l'évolution des modes de cohabitation (39 % soit +85 000 ménages annuels) et l'évolution de la structure de la population par âge et sexe (34%), contre seulement 27% pour l'accroissement de la population (cf. Figure 1) ;
- Elle confirme enfin que **le poids du nombre de ménages dans les besoins en logements devrait baisser fortement sur les périodes ultérieures (2030-2050)**. L'incertitude est toutefois encore plus forte sur cette période.

Figure 1 : Décomposition de l'accroissement annuel du nombre de ménages selon le scénario central, par période, en milliers de ménages / an



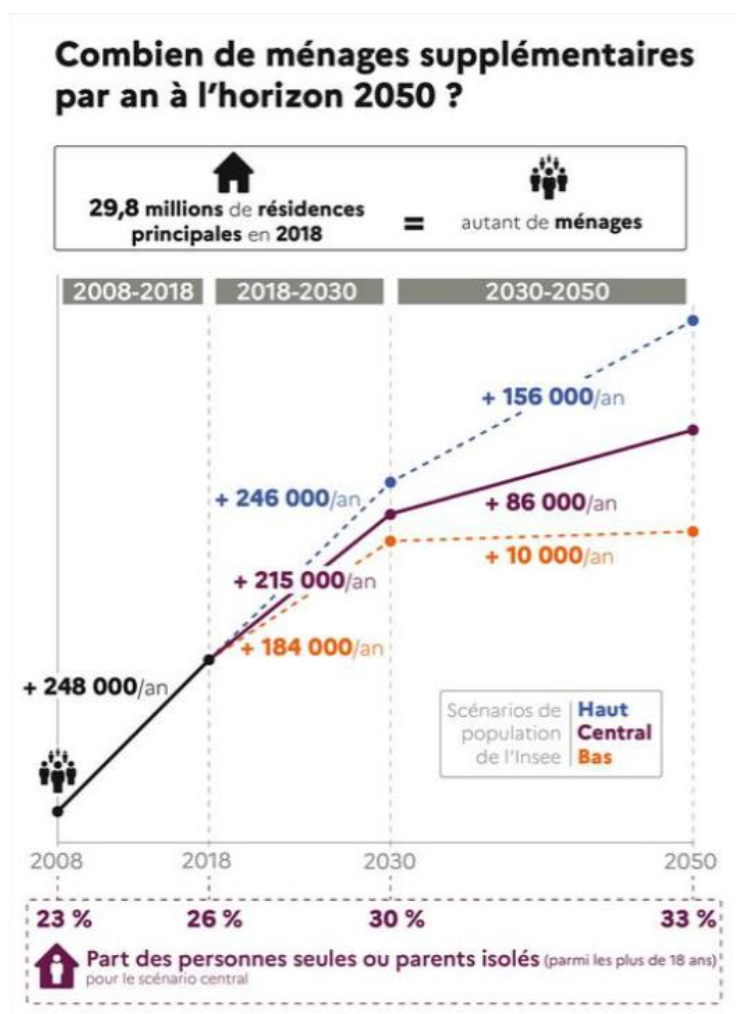
Note de lecture : entre 2018 et 2030, l'évolution générale de la population contribuerait en moyenne à 58 000 ménages supplémentaires par an, à structure de population et modes de cohabitation inchangés. Cette contribution était de 119 000 ménages supplémentaires par an en moyenne entre 2008 et 2018.

Champ : France entière hors Mayotte (2008-2018), France entière y compris Mayotte (2018-2030 et 2030-2050).

Source : recensement de la population, Insee. Calculs SDES-Insee. « Projections du nombre de ménages à horizon 2030 et 2050, Document de travail », SDES, Décembre 2023.

⁸ Et notamment plus important que les estimations présentées dans les scénarios DHUP évoqués par la note de commande, le scénario haut de la DHUP formulant une hypothèse inférieure à l'estimation du scénarios bas du SDES. L'incertitude sur ce volet et l'attente du travail d'approfondissement de la projection des ménages par le SDES a d'ailleurs semble-t-il été la principale raison de la non publication de l'étude DHUP.

Figure 2 : projections du nombre de ménages d'ici 2050



Source : SDES-Insee. Présentation de l'étude précitée, Décembre 2023.

1.1.3 Une ambiguïté à lever entre besoins en logements et besoins en constructions neuves

Le second volet d'estimation des besoins en logements traite des besoins liés à l'évolution du parc existant. Il suppose de faire des hypothèses sur les besoins (ou le potentiel) liés à :

- la restructuration du parc de logements existant (fusion, séparation, démolition) ;
- l'évolution de la vacance, l'obsolescence du parc ;
- l'évolution du nombre ou du taux de résidences secondaires et occasionnelles ;
- l'effet de vases communicants entre le logement et les autres usages de bâtis (transformation de bureaux ou locaux en logements, changements d'usage entre logements et meublés de tourisme, etc.).

Sur le premier point, les estimations varient peu, toutes très proches de 30 000 logements à produire par an, avec relativement peu de développements sur les sous-jacents. Dans un contexte d'intensification de l'effort de renouvellement de la ville sur la ville, il sera utile d'expertiser ce volet plus avant.

Les deux points suivants sont les plus développés dans les études et font l'objet d'une attention particulière ces dernières années. La prise en compte d'un « besoin » lié à l'évolution du parc vacant ou des résidences secondaires est parfois mal comprise, certains s'étonnant que la puissance publique puisse afficher un « développement » de ces parcs. En réalité, il ne s'agit pas de produire des logements vacants ou des résidences secondaires pour répondre à un « besoin », mais de tenir compte, pour mesurer le besoin de nouveaux logements, de l'évolution prévisible de ces parcs, dont découle la proportion du parc réellement disponible pour loger les ménages.

Une difficulté pour l'estimation de ces briques réside dans le fait qu'elles relèvent à la fois du besoin et de la solution :

- d'un côté, tout accroissement du parc global s'accompagne naturellement d'un accroissement du parc vacant et du parc de résidences secondaires ;
- de l'autre, le stock de parc vacant et de résidences secondaires apparaît comme une des solutions pour « produire » du logement sans recourir à la construction neuve, par le biais de politiques volontaristes de remise sur le marché de logements vacants ou de limitation du nombre de résidences secondaires.

Une première méthode consiste à projeter le besoin lié à l'évolution de ces deux types de parcs sur la base des tendances passées (modulées le cas échéant pour tenir compte de l'évolution du contexte, comme par exemple les restrictions sur la location des logements de DPE E, F, G), et considérer que la mobilisation de ces parcs relève d'un autre exercice : celui des moyens à développer pour répondre aux besoins (aux côtés d'autres moyens, comme la transformation de bureaux en logements ou la construction neuve).

Une seconde méthode consiste à intégrer directement dans le calcul de besoins l'impact d'une politique volontariste de mobilisation, en projetant une inflexion à la baisse des taux ou tendances observées, conduisant à un moindre besoin total.

Les études ne sont pas toujours explicites quant au choix opéré entre ces deux options, et proposent ainsi des chiffrages de besoins dont il n'est pas toujours clair s'ils mesurent les « besoins en logements » (avant mobilisation du bâti existant) ou les « besoins en constructions neuves » (nets de la mobilisation du bâti existant).

De fait, compte tenu à la fois de la complexité de la vacance (distinction vacance frictionnelle / structurelle, imbrication avec les politiques d'aménagement du territoire et d'emploi...), du manque de recul sur les politiques de mobilisation ou encore sur le nombre de logements qui pourraient sortir du parc du fait de leur DPE, il est délicat de « prolonger les tendances passées » en matière de parc vacant ou de modéliser l'impact potentiel des politiques de mobilisation du parc vacant⁹.

En outre, on peut souligner la très forte sensibilité des calculs de projection à la méthode (en valeur absolue ou en part dans le parc, en projection linéaire ou en accélération), mais aussi à la période d'observation utilisée pour construire la tendance, en particulier pour ce qui concerne le parc vacant. Ainsi, alors qu'une hypothèse d'évolution du poids du parc vacant de +0,2% entre 2020 et 2030 apparaît comme une forte inflexion à la baisse (division par 5 de la tendance) pour celui qui prend la période 2010-2020 comme référence, elle représentera à l'inverse une reprise de la vacance pour celui qui se réfère à la tendance 2017-2023 (cf. le Tableau 1, ainsi que les Figure 8 et 9 page 36). Une même hypothèse peut donc être considérée comme « tendancielle » pour certains et reflétant une politique volontariste pour d'autres.

⁹ Voir l'annexe 7 pour une analyse du lien entre parc vacant et besoins en logements.

Tableau 1 : Impact de la période d'observation sur les variations annuelles des parcs de logements vacants et de résidences secondaires

	Résidences principales	Logements vacants	% logements vacants dans le parc total	Résidences secondaires	% résidences secondaires
Variation annuelle 2010 – 2020	+240 800/an	+59 500/an	+0,10%/an	42 400	+0,03%/an
Variation annuelle 2013 – 2023	+243 400/an	+39 600/an	+0,04%/an	44 100	+0,04%/an
Variation annuelle 2017 – 2023	+250 833/an	+23 333/an	-0.005%/an	36 667	+0,02%/an

Source : Série Estimations annuelles du parc de logements (EAPL), INSEE, données 2023 – traitement IGEDD

Enfin, on peut noter que l'estimation de la DHUP est la seule qui s'intéresse à l'effet de vases communicants entre le logement et les autres usages de bâtis, ce sujet étant à la fois très récent et avec un potentiel de mobilisation restant à expertiser. De même, aucune étude ne formule d'hypothèse explicite sur une éventuelle accélération ou décélération des sorties de parc du logement du fait du développement des plateformes de location saisonnière ou de leur régulation. Une étude projetée quant à elle une accélération très forte de la hausse du taux de résidences secondaires observée ces dernières années ; ses rédacteurs ont indiqué à la mission que cette hypothèse « pessimiste » permettrait de compenser le fait que les calculs ne tiennent pas compte, faute de données disponibles, des besoins qui seront générés par « l'effet Air BnB ».

Ainsi, même lorsqu'elles formulent des hypothèses quant à la mobilisation du parc vacant ou des résidences secondaires, les études se situent principalement dans un entre-deux : ni réellement le « besoin en logements » brut, ni strictement le « besoin en constructions neuves ». Afin d'éviter un risque de double-compte, il conviendra de bien avoir en tête, au moment où l'on se penchera sur les moyens d'y répondre, le périmètre pris comme référence pour le calcul du besoin. De la même manière, lorsque l'on voudra comparer ce besoin estimé au nombre de logements produits sur une période donnée, il conviendra de tenir compte de la probable différence de périmètre, l'estimation de la production reposant généralement sur les permis de construire, qui comptent principalement la construction neuve et une partie de la mobilisation du parc existant, mais pas la totalité (cf. 3.3.1).

Nonobstant l'incertitude de ces chiffrages, on pourra retenir que les besoins liés à l'évolution du parc, dans une hypothèse de poursuite des tendances actuelles, semblent se situer entre 110 000 et 125 000 logements, soit environ 30% du besoin total (cf. 1.1.5), et que la prise en compte dans les chiffrages de l'impact des politiques de mobilisation de l'existant, en particulier la lutte contre la vacance, n'est pas explicite, avec un potentiel de mobilisation complémentaire qui reste à expertiser.

1.1.4 L'impact des choix normatifs

La dernière brique, qui consiste à estimer le besoin lié au « besoin non satisfait » ou « stock de mal-logement à résorber » est difficile à appréhender et son chiffrage présente une grande sensibilité à plusieurs paramètres et données à la fois difficiles à mesurer et en parties normatifs.

Tout d'abord, il convient de définir le périmètre du mal-logement à intégrer dans le calcul des besoins, et donc :

- d'une part, s'accorder sur les situations dans lesquelles un ménage est considéré comme « non correctement logé », dont la définition est par essence normative et reflète les convictions sociologiques ou politiques de l'auteur, mais interagit également avec le calcul des autres briques. Par exemple, dans quelle mesure doit-on prendre en compte les enfants non-étudiants de plus de 25 ans habitant encore chez leurs parents, qui pourraient souhaiter décohabiter mais ne le font pas notamment au regard du coût du logement ? Et quelle articulation de cette prise en compte avec les projections de desserrement des ménages effectuées dans la brique « démographie » ?
- d'autre part, parmi les situations de « mal-logement », s'accorder sur celles qui nécessitent la production de nouveaux logements pour être traitées. Si tous retiennent dans cette brique les ménages hors logement, hébergés chez un tiers ou en habitation de fortune, la prise en compte des ménages disposant d'un logement inadéquat (inadéquation physique ou financière, privation de confort ou de qualité énergétique...) est plus délicate.

En effet, si un ménage en inadéquation financière a besoin d'accéder à un nouveau logement plus abordable, il libérera en contrepartie son logement pour un autre ménage, laissant le solde net du besoin à zéro lorsque l'analyse se concentre uniquement sur le besoin en nombre de logements.

De même, une partie des ménages en inadéquation physique pourront, en déménageant dans plus grand, libérer leur logement. Pour une autre partie, ils y resteront et la résolution du problème se fera via le desserrement du ménage. Il faudra donc faire une hypothèse sur le potentiel de réallocation d'une partie des logements des ménages concernés¹⁰.

Quant aux ménages résidant dans des logements de mauvaise qualité, une partie d'entre eux pourraient plutôt relever des politiques d'amélioration de l'habitat que des politiques de production de logement. En outre, il convient de s'assurer de ne pas les compter deux fois si l'on prend en compte dans les briques précédentes la nécessité de remplacer une partie des passoires thermiques sortant du parc.

Une fois le périmètre établi, mesurer le nombre de ménages concernés par ces situations s'avère délicat. En dépit des travaux effectués par la Fondation Abbé Pierre, les sources de données sur ces sujets sont incomplètes et diverses, et leur prise en compte nécessite d'effectuer un certain nombre de retraitements (plusieurs sources comptent en nombre de personnes et non ménages, certains ménages cumulent plusieurs situations et il faut donc retraiter des doubles-comptes, etc.).

Enfin, il reste à définir la durée projetée de résorption de ce mal-logement, paramètre par essence normatif et dont l'impact sur le chiffrage du besoin annuel est important.

L'impact de ces choix normatifs peut se compenser d'une étude à l'autre dans le calcul du besoin annuel, un acteur qui estime un stock de mal-logement important ayant souvent tendance à choisir une durée longue pour le résorber. Toutefois la fourchette d'estimations reste très large, allant de

¹⁰ Dans cette hypothèse, on pourra également s'interroger sur l'éventuel double-compte de ces ménages en suroccupation avec la prise en compte dans la brique démographique d'une hypothèse de desserrement des ménages. C'est probablement le cas des études intégrant dans leur estimation du besoin en stock l'objectif de traiter la totalité des cas de cohabitation subie, qui représentent alors un poids important du besoin en stock estimé.

46 000 à 122 000 logements à produire par an. En excluant ces deux extrêmes (durée de résorption supérieure à 20 ans pour le premier et surestimation manifeste du stock pour le second), **on peut raisonnablement estimer que le besoin se situe dans une fourchette de 55 à 70 000 logements à produire par an, en plus du besoin « en flux » estimé, pour résorber le stock de mal-logement sur environ 17 ans, soit de l'ordre de 15% du besoin total (cf. 1.1.5).**

1.1.5 Des études compatibles avec les scénarios de l'ADEME

Les développements précédents montrent la difficulté d'évaluer au logement près le besoin de production de logements des Français et invite à travailler en fourchette. On retiendra en synthèse les fourchettes de besoins suivantes, en milliers de logements, tout en insistant sur la sensibilité des hypothèses sous-jacentes à ces chiffrages :

- besoin lié à la démographie : [186-256], avec un scénario standard à 215 ;
- besoin lié à l'évolution du parc : [110-125] ;
- besoin lié au mal-logement : [55-70].

Soit un besoin tendanciel annuel total situé entre 350 et 450 000 logements à produire, d'ici 2030, dont 55% portés par l'évolution du nombre de ménages.

S'il est encore plus délicat de chiffrer les besoins 2030-2050, on peut toutefois relever que le besoin lié à l'évolution du nombre de ménages devrait baisser nettement. Le besoin total sera donc vraisemblablement inférieur, et porté principalement par l'évolution du parc. Le besoin en stock dépendra quant à lui de la production qui aura été constatée sur la période précédente et de sa capacité à résorber le mal-logement.

Par ailleurs, cette estimation peut être considérée comme principalement « tendancielle », sans supposer de rupture forte à l'avenir. La réponse à ces besoins n'implique donc pas nécessairement de « construire » autant de logements (une partie de la réponse peut être le renforcement des politiques de mobilisation des logements ou locaux vacants et des résidences secondaires...), ni même encore de les « produire » (l'intensification de la cohabitation intergénérationnelle peut par exemple réduire le besoin en nombre de résidences principales). De même, la construction neuve n'implique pas nécessairement une artificialisation mais peut s'appuyer sur des politiques de densification ou de surélévation d'immeubles existants.

Etudier les diverses réponses possibles est précisément l'objet des exercices portés par les acteurs de l'environnement, et notamment de l'exercice « Transition(s) 2050 » de l'ADEME, qui a présenté 4 scénarios représentant divers « chemins » pour atteindre la neutralité carbone en 2050, visant à documenter les leviers à actionner et évolutions à opérer sur les modes de production et de consommation des principaux secteurs émetteurs de carbone (cf. Tableau 2).

Pour chacun de ces scénarios, l'ADEME chiffre l'impact en matière de construction de logements neufs. Elle ne cherche pas à mesurer combien de logements il faudrait construire pour répondre au besoin tel qu'il s'exprimerait « probablement » dans le futur, mais invite à inverser le raisonnement (« Quel développement maximal de l'offre est-il compatible avec les objectifs environnementaux français ? ») et à s'interroger sur les ruptures nécessaires pour respecter les engagements climatiques de la France (« Comment ajuster la demande à une offre plus contrainte ? », « Quels changements de comportements sociétaux sont nécessaires pour cet ajustement ? », « Quelles formes d'organisation sociale et territoriale sont-elles compatibles / souhaitables ? », « Quels changements mettre en œuvre dès maintenant en matière d'aménagement du territoire ? »).

Afin de comparer ces scénarios avec les études précédentes, il convient tout d'abord de se positionner sur la même période de temps, puisque, comme indiqué plus haut, l'évolution attendue du nombre de ménages est très différente entre la période 2020-2030 et la période 2030-2050.

S'il est très délicat de prolonger les tendances sur d'aussi longues périodes, la mission a toutefois fait un calcul approximatif sur la base des développements précédents pour obtenir un ordre de grandeur sur une période comparable à celle des scénarios ADEME.

Ce calcul aboutit à un besoin de croissance du parc total de l'ordre de 280 000 logements en moyenne par an sur la période 2023-2050, soit un résultat très proche du scénario « tendanciel » de l'ADEME (282 000 logements par an entre 2015 et 2050), que l'ADEME présente comme poursuivant les tendances passées sur les logements vacants ou les résidences secondaires et tenant compte du ralentissement de la croissance démographique et du desserrement des ménages lié au vieillissement. Ainsi, quand bien même l'ADEME a pu prendre des hypothèses légèrement différentes (cf. Tableau 3 ci-après), ses conclusions sont cohérentes avec le chiffrage approximatif effectué ci-dessus, et notamment avec les résultats du scénario central de projection de ménages publié par le SDES en décembre dernier.

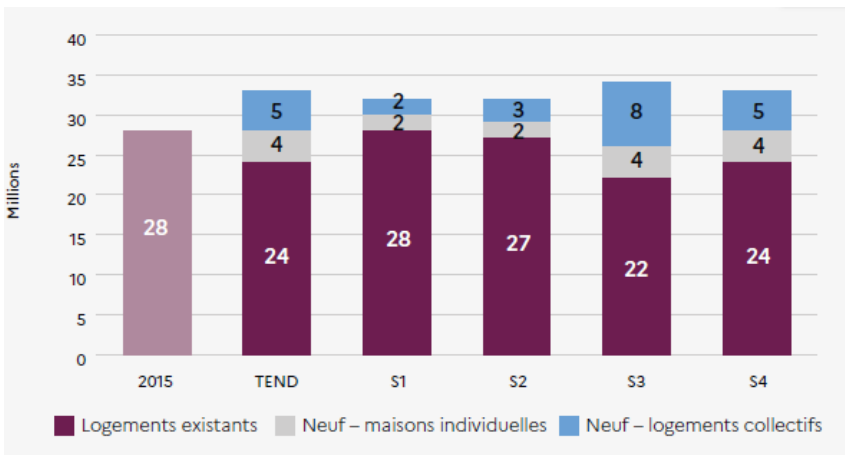
Toutefois, l'ADEME souligne que le scénario « tendanciel » n'est pas réellement un « scénario » en ce qu'il n'est pas compatible avec la neutralité carbone en 2050. Le scénario S4 (dont le « récit » est identique, pour son volet logement, à celui du scénario « tendanciel ») le sera, quant à lui, mais uniquement sous l'hypothèse du développement de solutions massives de captage du CO2 que cette poursuite de tendance sur la consommation viendrait corriger (« pari réparateur »).

Tableau 2 : La philosophie globale des scénarios Transition(s) 2050

S1 Génération Frugale	S2 Coopérations territoriales	S3 Technologies vertes	S4 Pari réparateur
• Frugalité contrainte • Villes moyennes et zones rurales • Low-tech • Rénovation massive • Nouveaux indicateurs de prospérité • Localisme • Moins de viande	• Modes de vie soutenables • Économie du partage • Gouvernance ouverte • Mobilité maîtrisée • Fiscalité environnementale • Coopérations entre territoires • Réindustrialisation ciblée	• Technologies de décarbonation • Biomasse exploitée • Hydrogène • Consumérisme vert • Régulation minimale • Métropoles • Déconstruction/reconstruction	• Consommation de masse • Étalement urbain • Technologies incertaines • Économie mondialisée • Intelligence artificielle • Captage du CO2 dans l'air • Agriculture intensive

Source : ADEME, Transition(s) 2050 - « Quatre scénarios pour atteindre la neutralité carbone ».

Figure 3 : Parc de résidences principales en 2050 dans les scénarios ADEME



Source : ADEME, « Transition 2050 ».

Tableau 3 : Récit, paramètres et dimensions clés des scénarios « Transition 2050 » sur le volume de construction neuve

	Situation en 2015	Tendancier 2050	S1 2050	S2 2050	S3 2050	S4 2050
Nombre de logements construits en moyenne par an entre 2015 et 2050 (log/an)	360 000	282 000	111 000	150 000	348 000	282 000
Besoin de logements et stratégie de réponse au besoin.		Le besoin en logements baisse, du fait du ralentissement de la croissance démographique. C'est la décohabitation liée au vieillissement qui est le facteur majeur de demande. On répond à ce besoin par la construction neuve et par la résorption de la vacance en zone tendue.	Le besoin en logement baisse, du fait à la fois du ralentissement de la croissance démographique et de pratiques de cohabitation des personnes âgées. Les besoins créés par l'augmentation de la population sont absorbés principalement par optimisation du parc de bâtiments existants (transformation de résidences secondaires en principales, résorption de la vacance). Les résidences secondaires sont mutualisées.	Le besoin en logements baisse, du fait à la fois du ralentissement de la croissance démographique et de pratiques de cohabitation des personnes âgées. Les besoins créés par l'augmentation de la population sont absorbés principalement par optimisation du parc de bâtiments existants (transformation de résidences secondaires en principales, résorption de la vacance). Les résidences secondaires sont mutualisées.	Le besoin en logements baisse, du fait du ralentissement de la croissance démographique. C'est la décohabitation liée au vieillissement qui est le facteur majeur de demande. On répond à ce besoin par la construction neuve, dans une optique de « Nouvel esprit haussmannien », i.e. la déconstruction-reconstruction des bâtiments obsolètes (pour des raisons techniques, sociales, géographiques...).	Le besoin en logements baisse, du fait du ralentissement de la croissance démographique. C'est la décohabitation liée au vieillissement qui est le facteur majeur de demande. On répond à ce besoin par la construction neuve et par la résorption de la vacance en zone tendue.
RÉSIDENTIEL – nombre de personnes par logement en 2050 [hab./logement]	2,23	2,02	2,12	2,12	2,02	2,02
RÉSIDENTIEL – taux de résidences secondaires en 2050	9,5%	9,1 %	2,5 %	5 %	9,1 %	9,1 %
RESIDENTIEL – Taux de vacance global	8%	8%	6 %	6 %	8 %	8 %

Source : Quelle méthodologie pour le calcul des logements neufs dans les scénarios Transition(s) 2050 de l'ADEME ?, article publié sur www.politiquedulogement.com, Albane Gaspard, ADEME, juillet 2023.

Le scénario S3 prévoit quant à lui un nombre de logements construits supérieur au scénario tendanciel, en poursuivant sur le long terme les niveaux de construction passés plutôt que de le réduire du fait du ralentissement de la croissance des ménages. Il fait en effet l'hypothèse, en lien avec la métropolisation, d'une accélération du nombre de démolitions, d'une intensification des constructions denses de type Haussmannien et d'une réduction forte de la part des maisons individuelles dans les logements construits (25% au lieu de 45%), qui permet par ailleurs la réduction du coût carbone à l'usage des logements. Il suppose également une faible croissance des bureaux et commerces, qui compense le rythme important de construction de logements.

Les scénarios S1 et S2, présentés comme des scénarios de « sobriété immobilière », projettent à l'inverse une réduction drastique de la construction neuve par rapport aux tendances passées, dans des proportions nettement supérieures au scénario tendanciel. Ils réinterrogent les aspects normatifs du « besoin » en logement définis plus haut (desserrement des ménages par exemple) aussi bien que la poursuite des tendances passées (métropolisation, logements vacants, résidences secondaires...) et invitent à mobiliser beaucoup plus fortement le « déjà-là », notamment les logements vacants et les résidences secondaires (transformation de résidences secondaires en principales, résorption de la vacance, mutualisation des résidences secondaires).

Le scénario S1 suppose ainsi une réduction drastique du parc de résidences secondaires par rapport au scénario tendanciel : au lieu de passer de 3,64 millions de résidences secondaires en 2023 à un peu plus de 4 millions en 2050, il s'agirait de réduire ce parc à moins de 1 million de logements, ce qui impose, tout en luttant contre l'apparition de nouvelles résidences secondaires, de transformer en résidences principales 100 000 résidences secondaires par an pendant les 27 prochaines années. Le scénario S2 suppose quant à lui de réduire le parc de 60 000 unités par an pour atteindre 2 millions de résidences secondaires d'ici 2050.

Ces volumes sont à mettre en regard de la répartition des résidences secondaires dans classes de communes par grille de densité en 7 niveaux présentée dans le Tableau 4.

Tableau 4 : Répartition du parc de résidences secondaires par typologie de communes

Communes par grille de densité en 7 niveaux	Nb de résidences secondaires (RP INSEE 2020)	Répartition du parc	Répartition cumulée du parc
1 - Grands centres urbains	646185	18%	18%
2 - Centres urbains intermédiaires	330576	9%	27%
3 - Petites villes	375193	10%	38%
4 - Ceintures urbaines	230319	6%	44%
5 - Bourgs ruraux	643081	18%	62%
6 - Rural à habitat dispersé	1031059	29%	91%
7 - Rural à habitat très dispersé	324902	9%	100%
Total général	3581315	100%	

Source : ANCT, Observatoire des Territoires. Traitement : Mission.

Ces scénarios mobilisent dans une moindre proportion le parc vacant, considérant qu'un certain taux de vacance est nécessaire au fonctionnement du marché. Ils retiennent un taux cible de 6% contre 8% aujourd'hui. Ceci suppose tout de même de réduire le parc vacant de 575 000 et 512 000 logements respectivement, contre une augmentation de 591 000 dans le scénario tendanciel, soit un besoin de remise sur le marché (naturelle ou provoquée) de plus de 40 000 logements par an pour compenser l'apparition naturelle de nouveaux logements vacants.

Ces scénarios soulèvent donc des défis majeurs en termes d'aménagement du territoire et imposent de modifier en profondeur l'organisation sociale et territoriale et les modes de vie des Français, ce qui pose la question du caractère réaliste et/ou supportable des objectifs cibles et de leurs effets autres qu'environnementaux, ainsi que des outils à mettre en œuvre pour tenter de les atteindre. L'ADEME précise à cet égard que l'exercice conduit vise seulement à poser sur la table des options possibles pour atteindre l'objectif de neutralité carbone à 2050, afin d'alimenter la réflexion, mais laisse ouverte la question du choix politique à faire entre ces scénarios, et de la coordination des acteurs autour de celui qui sera retenu.

1.1.6 Des besoins en logements estimés sans prise en compte des typologies

La connaissance des gisements potentiels existants en termes de logements mais également les possibilités et les opportunités foncières mobilisables pour répondre à une demande territorialisée de logements suppose de disposer d'outils pour cibler au mieux la réponse au besoin et son adéquation à la spécificité des territoires.

A ce jour aucune étude ne va plus loin que l'estimation en nombre de logements. Il en résulte des estimations qui n'intègrent pas l'adéquation de l'offre, en référence au parc existant ou à une production de logements neufs, en termes de typologie (surface et nombre de pièces), d'adéquation financière (LLS, LLI, logements locatifs libres, accession, ...) ou de répartition géographique, exception faite de la prise en compte d'une partie du parc vacant, qui pourrait être dans cette hypothèse à considérer comme partiellement liée à l'inadéquation de l'offre.

Ces aspects sont importants à prendre en compte pour apporter une réponse adaptée aux besoins et répondre de manière pertinente à la demande, mais aussi pour répondre aux objectifs assignés au secteur du logement dans le cadre de la planification écologique (cf. partie 4 et annexe 6).

Concernant le logement, comme illustré par la contribution de l'ADEME pour atteindre la neutralité carbone en 2050, l'enjeu n'est pas tant le nombre de logements produits que leur surface, leur localisation, leur état (qualité, rénovation) et leur usage. Outre la poursuite du travail sur la territorialisation du besoin, il serait donc très utile d'approfondir la question de ce besoin en fonction des typologies pour mieux orienter les politiques publiques et la production.

Les travaux du SDES sur les projections de ménages, qui analysent de façon détaillée l'effet des modes de cohabitation et l'évolution par âge et sexe de la structure de la population, peuvent être un complément utile pour mieux caractériser le besoin et calibrer en conséquence l'offre.

1.2 Un besoin de dialogue sur l'estimation des besoins au niveau national

1.2.1 Intérêt des acteurs pour que l'Etat affiche un besoin en logements

Les estimations nationales présentées ci-dessus ont un sens pour projeter et dimensionner les politiques publiques du logement, et les scénarios élaborés par l'ADEME montrent un besoin de coordination des acteurs autour d'une vision cible, pour lequel l'Etat a un rôle à jouer (cf. Recommandation 2).

Après la publication en décembre 2023 par le SDES de son étude sur la projection du nombre de ménages, une étude permettant d'approfondir la question de l'estimation du besoin en logements est annoncée, et très attendue des acteurs. Le SDES a indiqué que cette étude, contrairement aux précédents chiffrages publiés jusqu'à 2012, serait présentée sous forme d'une analyse des principaux enjeux du chiffrage des différentes briques, avec différents scénarios. Elle s'appuiera

sur une déclinaison territoriale des projections de ménages¹¹, ce qui devrait permettre de préciser le potentiel de mobilisation du parc vacant selon divers scénarios d'aménagement du territoire.

Il s'agira ensuite de faire émerger politiquement une vision cible, en creusant la question du caractère réaliste et/ou supportable de chaque scénario, des objectifs cibles et de leurs effets autres qu'environnementaux sur les populations et les territoires. Il conviendra enfin de coordonner les différentes parties prenantes dans l'établissement de visions locales compatibles, fondées sur des hypothèses cohérentes et explicites.

1.2.2 Une vision partagée de l'aménagement du territoire comme préalable à la définition de scénarios partagés de besoins en logement

La Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) a défini en octobre 2006 l'aménagement du territoire comme « La méthode employée par le secteur public pour influencer la répartition des personnes et des activités dans des espaces à diverses échelles, ainsi que l'emplacement des diverses infrastructures et des zones naturelles et de loisirs. Les activités d'aménagement du territoire sont réalisées à différents niveaux administratifs et gouvernementaux (niveau local, régional ou national), [...]»¹².

L'aménagement du territoire est ainsi « l'ensemble d'actions concertées visant à disposer avec ordre dans l'espace les habitants, les activités, les équipements et les moyens de communication »¹³. Le développement du territoire conjugue donc à différentes échelles et dans une relation systémique développement économique (et développement de l'emploi), habitat, transports et équipements (éducation, santé, culture, sport, loisirs...).

Le logement, comme dimension de ce système, ne peut être dissocié pour l'évaluation de ses besoins des autres dimensions de l'aménagement.

Les SCOT constituent à l'échelle du bloc local (intercommunalités) un cadre de réflexion stratégique et de projection articulant ces différentes dimensions.

Les SRADDET¹⁴ jouent également ce rôle à l'échelle régionale.

A l'heure des grands défis que sont la lutte contre le changement climatique, la reconquête d'une souveraineté industrielle et économique et des nombreuses transitions en cours (écologique, énergétique, agricole, ...), il apparaît nécessaire à la mission de projeter la dimension systémique de l'aménagement du territoire à l'échelle nationale et de relancer la planification de l'aménagement du territoire à cette échelle en lien avec la réindustrialisation, le lien emploi-logement et la planification écologique.

Si l'Etat a piloté ces dernières décennies l'aménagement du territoire avec la DATAR, la DIACT puis le CGET, les réformes territoriales ont depuis largement investi les collectivités territoriales comme parties prenantes majeures de ces questions à l'échelle de leur territoire. L'Etat doit pour autant rester acteur de la vision à l'échelle nationale.

¹¹ A noter que cette déclinaison territoriale des travaux du SDES sur les scénarios de projections de ménages a été intégrée à l'outil Otelo (cf. partie 3.2.1), ce qui permet d'ores-et-déjà aux collectivités de mettre à jour leurs estimations locales.

¹² Glossaire du développement territorial, Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT), Territoire et paysage, n°2, 27 octobre 2006. Consultable sur <https://side.developpement-durable.gouv.fr/CENT/doc/SYRACUSE/270587/glossaire-du-developpement-territorial>

¹³ Citation Pierre Merlin dans Renforcer les formations à l'Urbanisme et l'Aménagement, de Jean Frébault et Bernard Pouyet, janvier 2006 (page 24)

¹⁴ 11 SRADDET en France métropolitaine complétés par le SDRIF en Ile-de-France et le PADDUC en Corse

Recommandation 1. [PM / ANCT] Relancer à l'initiative de l'Etat la construction d'une vision de l'aménagement du territoire national intégrant les enjeux de la lutte contre le changement climatique, de la sobriété foncière, de la souveraineté économique et du plein emploi, et répondant aux besoins en logement. Animer cette construction avec une gouvernance renouvelée et élargie associant les territoires aux différentes échelles.

Au regard de l'analyse précédente (cf. 1.1), qui a mis en lumière l'impact des paramètres entrants et des choix normatifs sur les résultats obtenus, il apparaît ainsi nécessaire de (re)mettre¹⁵ en place les conditions d'un travail partenarial piloté par le ministère du logement avec les acteurs du logement afin de réduire la confusion entraînée par la multitude de publications sur le sujet et travailler à rendre l'approche plus consensuelle en amont des différents travaux d'estimation des besoins en logements. Il s'agit notamment de :

- Echanger sur les valeurs des différents paramètres, sur leur sens en termes de politique publique, sur l'impact de leur variation ;
- Définir un scénario dit de référence correspondant à la projection des tendances observées après échanges et accord sur la période d'observation à considérer ;
- Définir un nombre limité de scénarios prospectifs basés sur la mobilisation de leviers de politiques publiques ;
- Etablir une fourchette de besoins en logements partagés en clarifiant les hypothèses, les enjeux de politiques publiques et la part que la construction neuve représente pour satisfaire ces besoins.

Recommandation 2. [DGALN] (Re)mettre en place un groupe de travail avec les principaux acteurs du logement (DHUP, Associations d'élus, USH, Action Logement, FAP, FPI, Association des agences d'urbanisme, Association des bureaux d'études) pour partager un cadre de cohérence de l'estimation des besoins en logements (méthode, données et hypothèses, enjeux, contraintes) et construire une réponse équilibrée permettant d'articuler transition écologique et besoins en logements. [SDES/INSEE] Reprendre les publications régulières d'études portées par l'Etat sur les besoins en logements.

Les taux de logements vacants et de résidences secondaires ont un impact important sur la détermination des besoins en logements eu égard à leurs poids parmi l'ensemble des logements (respectivement 8,1% et 9,8% en 2021¹⁶), mais aussi de par leur répartition non uniforme sur le territoire. Si le calage de la valeur de ces taux dans les scénarios proposés peut être fait à dire d'expert par les acteurs du groupe de travail, il n'en sera que facilité et sa pertinence confortée par l'éclairage des perspectives d'aménagement du territoire préconisées dans la recommandation 1.

Le groupe de travail devra également en particulier expliciter la temporalité choisie pour ses divers travaux d'estimation des besoins, compte tenu de son impact important dans le chiffrage du besoin annuel, et proposer des scénarios adaptés à chaque période de temps. Les besoins en logements vont en effet nettement diminuer d'une décennie à l'autre. Il est donc nécessaire d'anticiper l'évolution des besoins à moyen et long terme et à la fois soutenir la production actuellement en réponse aux besoins actuels mais également de préparer la filière à une baisse de ces besoins à plus long terme et d'anticiper sa réorientation vers la rénovation.

¹⁵ Un groupe de travail avait été mis en place en 2015, à l'origine de la création de l'outil Otelo (cf. 3.2.1).

¹⁶ Source : Estimations annuelles du parc de logements (EAPL), INSEE, données 2023.

1.3 La nécessité d'une articulation entre national et local

1.3.1 La prise en compte du besoin via les PLH

1.3.1.1 Des documents ne couvrant que les deux tiers du territoire

Au 31 décembre 2023, plus de 80% de la population française était concernée par une procédure de PLH et la quasi-totalité des 372 EPCI ayant l'obligation d'élaborer un PLH¹⁷ avaient a minima engagé une procédure. En outre, près de 200 communautés de communes (CC) avaient engagé une procédure volontaire¹⁸.

Par ailleurs, concernant l'Île-de-France, le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) a été renouvelé en mai 2024 pour la période 2024-2030. Il fixe des objectifs de production à l'échelle des EPCI, tant sur la Métropole du Grand Paris (MGP) que sur les départements de grande couronne.

C'est ainsi près de 69%¹⁹ de la population française qui vit dans un EPCI disposant d'un objectif de production de logements (couvert soit par le SRHH, soit par un PLH approuvé ou en phase d'adoption).

De plus, une soixantaine de départements sont engagés dans une procédure de Plan Départemental de l'Habitat (PDH), dont 27 disposent d'un plan exécutoire, ce qui permet de doter d'un document de planification des politiques de l'habitat une part importante des communautés de communes n'ayant pas d'obligation d'élaborer un PLH. Toutefois, les PDH n'ont pas d'obligation de fixer des objectifs quantitatifs de production de logements.

La couverture géographique du territoire par les PLH et PDH est présentée sur la Figure 4 ci-après.

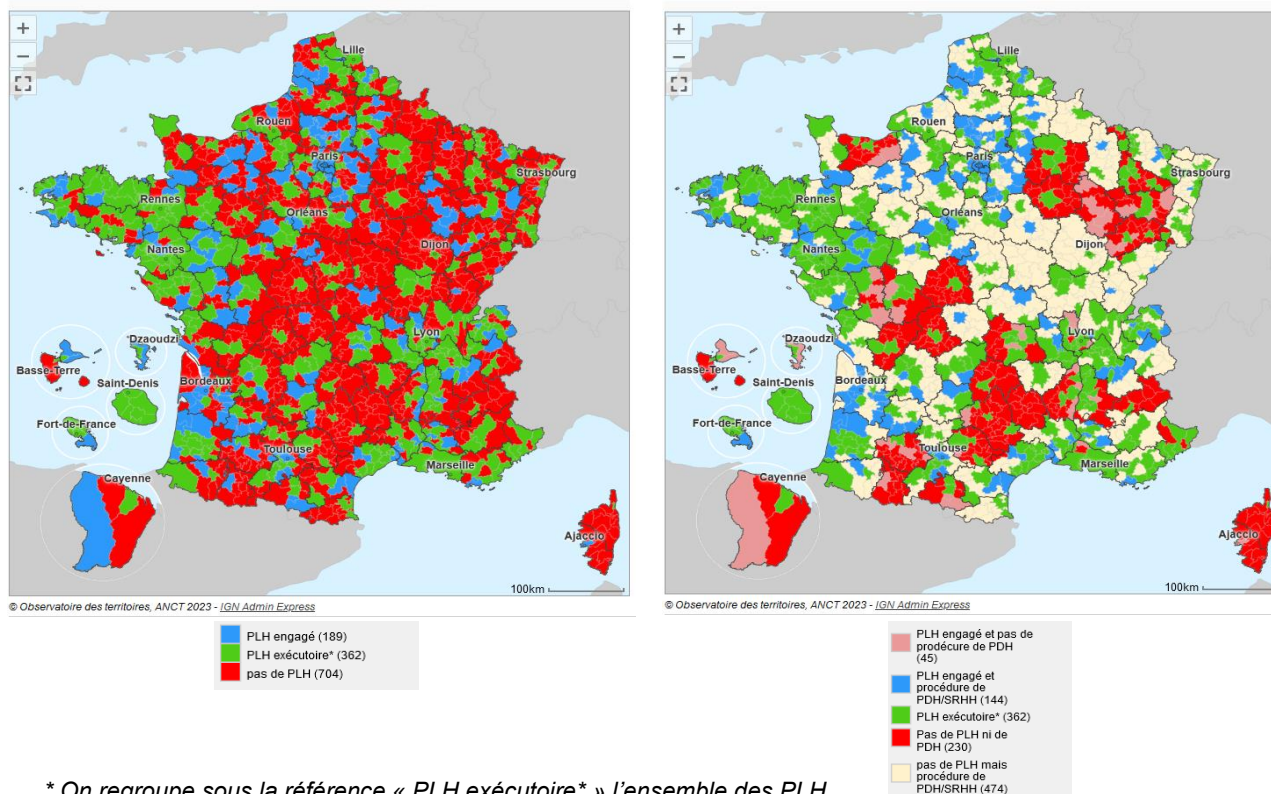
On peut souligner l'amélioration globale de la qualité des PLH grâce à la structuration des SCoT et les retours d'expérience sur les premiers PLH, qui conduisent désormais les collectivités à proposer des objectifs cohérents avec les tendances statistiques et à élaborer des PLH plus complets. On notera toutefois qu'on passe de 80% de la population « concernée par une procédure » à « 69% couvert par le SRHH ou par un PLH approuvé ou en phase d'adoption », ce qui illustre les délais nécessaires à l'élaboration et à l'adoption des PLH, mais également la difficulté à faire aboutir les procédures. Ainsi, certaines procédures prescrites depuis près de (voire plus de) dix ans n'ont toujours pas abouti, y compris parfois des PLH obligatoires, ce qui invite à préconiser la mise en place de règles plus coercitives pour les territoires concernés (cf. Recommandation 3 ci-dessous).

¹⁷ Articles L. 302-1 à L. 302-4-1 du CCH. L'élaboration d'un PLH est obligatoire pour les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

¹⁸ Source : DHUP, export SuDocUH du 02 février 2024. Calculs de la mission.

¹⁹ Cf. Annexe 5 – 2.1.1

Figure 4 : territoires couverts par un PLH (à gauche) et territoires couverts par un PLH ou un PDH (à droite)



* On regroupe sous la référence « PLH exécutoire* » l'ensemble des PLH exécutoires, approuvés et en phase d'adoption.

Source : DHUP, export SuDocUH du 02 février 2024. Traitement : Mission, outil Geoclip ANCT.

1.3.1.2 Des territoires tendus non couverts

Au-delà de l'analyse de la couverture du territoire, la mission a souhaité comparer la carte des EPCI non couverts par un PLH avec celle des territoires « en tension » en matière de logement.

Les zonages de tension étant tous établis à la commune et non à l'EPCI, il n'était pas possible de faire cette comparaison directement. Le pôle « données » de l'IGEDD a donc extrapolé pour la mission un zonage de type « ABC » par EPCI en s'appuyant sur le zonage ABC²⁰ par commune et en regroupant les EPCI en 4 classes homogènes, à l'aide de la méthode par nuées dynamiques symboliques²¹.

Cette méthode conduit à classer 68 EPCI en zone « majoritairement A/Abis », 175 EPCI en zone « majoritairement B1 », 166 EPCI en zone « majoritairement B2 », 846 EPCI en zone « majoritairement C » (cf. carte en annexe 5).

²⁰ Il est précisé ici que ce travail, et donc les analyses qui en découlent dans le présent rapport, repose sur le zonage arrêté en octobre 2023. Il ne tient donc pas compte du reclassement de 865 communes effectué en juillet 2024 (688 communes précédemment classées en zone B2 ou C ont en particulier été reclassées en zones A ou B1).

²¹ Cf. « Data science par analyse des données symboliques » chez Technip de Afonso, Diday et Toque (2018).

La comparaison avec les données relatives aux PLH²² fait ressortir que le taux de couverture est plus important dans les territoires les plus tendus, et particulièrement faible pour les territoires « majoritairement C » (26% de couverture contre 66% en moyenne), qui sont également les moins concernés par l'obligation d'élaborer un PLH.

La grande majorité des 34% de ménages non couverts par un PLH réside ainsi dans un EPCI « majoritairement C » (20% des ménages).

Tableau 5 : part des ménages couverts par un PLH exécutoire, par zones de tension

EPCI hors IDF	Nombre de ménages total	Poids dans le nombre de ménages total	Nombre de ménages couverts par un PLH exécutoire* / SRHH	Proportion de ménages couverts par un PLH exécutoire* / SRHH	Poids des territoires non couverts dans la population totale	Poids dans le nombre de ménages couverts par un PLH exécutoire* / SRHH
SRHH en IDF	5 294 942	18%	5 294 942	100%	0%	26%
A majoritairement	4 438 803	15%	3 525 464	79%	3%	18%
B1 majoritairement	7 815 125	26%	6 143 709	79%	6%	31%
B2 majoritairement	4 447 256	15%	2 915 264	66%	5%	15%
C majoritairement	8 223 422	27%	2 166 685	26%	20%	11%
Total	30 219 548	100%	20 046 064	66%	34%	100%

Sources : SuDocUH, INSEE. Calculs : Mission.

On regroupe sous la référence « PLH exécutoire* » l'ensemble des PLH exécutoires, approuvés et en phase d'adoption pour lesquels le nombre de logements programmés par le PLH est renseigné dans SuDocUH.

Toutefois, la couverture des territoires tendus n'est pas totale : seulement 4 ménages sur 5 habitant dans un EPCI classé comme « majoritairement A/Abis » est couvert par un PLH exécutoire, approuvé ou en phase d'adoption. Et il en est de même pour les EPCI classés comme « majoritairement B1 ».

En outre, six EPCI classés comme « majoritairement A/Abis » sur les 68 n'ont pas de procédure en cours ou un PLH abandonné (1 EPCI). Ils représentent une population de 190 500 personnes (87 300 ménages). **Quatre d'entre eux (CC) ne figurent pas dans la liste des EPCI ayant l'obligation d'élaborer un PLH, quand bien même la majorité de leurs communes sont classées en zone A/Abis.** Certains services déconcentrés ont également soulevé l'incohérence de ne pas imposer l'élaboration d'un PLH à tous les territoires concernés par la loi SRU. Il est proposé dans la recommandation ci-dessous de renforcer les obligations d'élaboration des PLH pour ces territoires à enjeux.

Les remarques formulées par les services déconcentrés (cf. annexe 3) montrent par ailleurs un besoin de clarifier le cadre réglementaire applicable au volet habitat des PLUi-H. En effet, certains semblent penser qu'un PLUi-H est soumis aux seules contraintes réglementaires du PLUi, fixées dans le code de l'urbanisme, et non à celles du PLH, fixées dans le code de la construction et de l'habitation. Or, dès lors que le PLUiH « vaut PLH » et que le PLU doit être compatible avec le PLH, la mission estime à l'inverse que le volet habitat des PLUiH est soumis aux mêmes contraintes réglementaires que le PLH, sauf à introduire une discrimination injustifiée dans l'encadrement des politiques de l'habitat élaborées par les EPCI selon qu'ils les adoptent dans un PLH ou dans un PLUiH. Cela implique en particulier que le volet habitat des PLUiH soit révisé tous les 6 ans, soit soumis au CRHH, en amont de son adoption ainsi qu'à l'occasion de ses bilans triennal et final, et fasse l'objet de bilans annuels.

Il serait utile de confirmer cette interprétation et, selon la conclusion, de la diffuser auprès des services ou de revoir le cadre applicable aux PLUiH pour mettre en cohérence les contraintes réglementaires applicables aux PLH et aux volets habitat des PLUiH.

²² Des retraitements ont été effectués par la mission lorsque des erreurs de saisie ou défauts de remplissage ont pu être détectés, sans toutefois que la mission ait pu vérifier l'ensemble des données.

Recommandation 3. [DGALN] Etendre l'obligation d'élaboration des PLH aux EPCI qui comptent au moins une commune en zone A, ainsi qu'à ceux comprenant une ou plusieurs communes soumises à la loi SRU. Renforcer le cadre de contraintes liées à l'élaboration d'un PLH, tant sur les délais que sur le contenu. Clarifier le cadre applicable aux PLUi-H dans leur dimension habitat (bilans annuels, passage en CRHH,...) .

1.3.1.3 Des objectifs globalement cohérents avec le besoin estimé au niveau national

En exploitant les données renseignées dans SuDocUH et en tenant compte des 70 000 logements par an programmés par le SRHH en Ile-de-France, on obtient un objectif total de production de près de 1 800 000 logements²³, soit 300 000 logements par an pour les PLH/SRHH exécutoires, approuvés ou en cours d'adoption dont les objectifs sont renseignés (couvrant 66% de la population ou encore 66% des ménages).

Ces chiffres correspondent en théorie au nombre de nouvelles résidences principales programmées dans les PLH, en incluant la construction nouvelle (en extension urbaine ou en recyclage foncier) et la mobilisation du bâti existant (logements vacants ou transformation de bureaux notamment)²⁴. Toutefois, il n'est pas certain que la donnée « objectif total » ait toujours été renseignée ainsi. Par exemple, elle peut parfois ne pas intégrer la mobilisation des logements vacants et se restreindre aux seuls « nouveaux logements construits ». Il s'agit donc plutôt d'une estimation a minima.

Par ailleurs, les données issues de l'outil SuDocUH sont à utiliser avec une grande précaution. Enfin, ces PLH sont sur des calendriers différents et donc établis avec des hypothèses et dans des contextes différents. Sommer une moyenne annuelle des besoins issus des différents documents nécessite donc une grande prudence dans l'interprétation des résultats.

Une pure règle de trois donnerait une cible totale de l'ordre de 450 000 logements à produire. Toutefois, il s'agit probablement là encore d'un majorant, étant donné que les territoires composant le dernier tiers manquant sont proportionnellement plus ruraux et présentent un besoin moindre en proportion de leur population (cf. La grande majorité des 34% de ménages non couverts par un PLH réside ainsi dans un EPCI « majoritairement C » (20% des ménages).

Tableau 5 ci-dessus). La grande majorité des 34% de ménages non couverts par un PLH réside ainsi dans un EPCI « majoritairement C » (20% des ménages).

La mission a ensuite effectué quelques projections pour tenter d'approcher les besoins des territoires non couverts en fonction du zonage de type « ABC » par EPCI évoqué ci-dessus. Cela pourrait donner un objectif total situé entre 380 et 430 000 logements.

Ces calculs, répétons-le, sont à prendre avec beaucoup de précautions. Ils ne visent pas à fixer un objectif national, mais permettent de conclure que les objectifs aujourd'hui fixés dans les PLH/SRHH ne semblent pas en contradiction avec les ordres de grandeur des besoins en logements nationaux établis dans la partie précédente.

²³ Cf. Annexe 5 – tableau 5.

²⁴ L'outil SuDocUH ne peut pas être utilisé pour connaître la ventilation de cette production projetée entre les différents modes (construction neuve en extension, densification, transformation de bâti existant). Une telle analyse supposerait de se rapporter aux 327 PLH eux-mêmes.

1.3.2 Un échelon territorial intermédiaire à conforter

Au-delà de la couverture des EPCI par les PLH présentée au paragraphe précédent, une grande partie du territoire métropolitain est également couverte par des SCOT, opposables, en révision ou en cours d'élaboration²⁵.

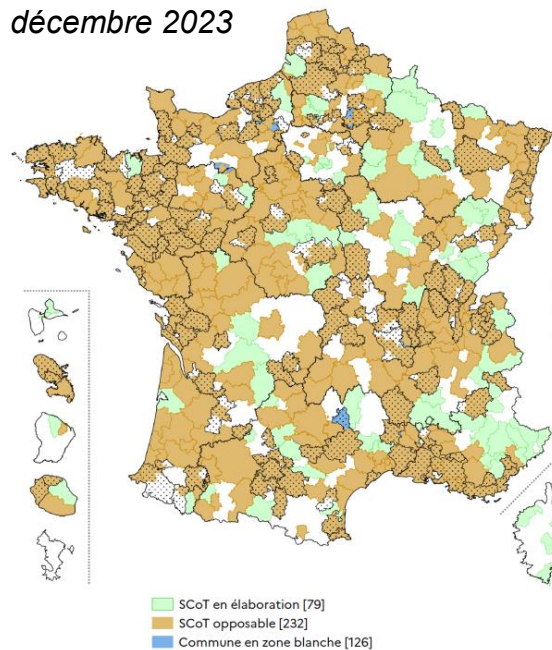
Le SCOT est le document de planification territoriale stratégique qui détermine, à l'échelle d'un ou plusieurs EPCI, l'organisation spatiale et les grandes orientations de développement d'un territoire.

Au sein du SCOT, le document d'orientation et d'objectifs (DOO) détermine les conditions d'application du projet d'aménagement stratégique. Il définit les orientations générales d'organisation de l'espace, de coordination des politiques publiques et de valorisation des territoires²⁶.

Le DOO définit notamment les objectifs et les principes de la politique de l'habitat participant à l'évolution et à l'optimisation de l'usage des espaces urbains et ruraux, en cohérence avec les perspectives démographiques et économiques du territoire, en privilégiant le renouvellement urbain.

Il fixe ainsi les objectifs d'offre de nouveaux logements, répartis, le cas échéant, entre les établissements publics de coopération intercommunale ou par secteur géographique²⁷.

Figure 5 : Couverture communale des schémas de cohérence territoriale au 31 décembre 2023



Source : DGALN, données SuDocUH collectées auprès des DDT(M) / DEAL / DRIAT
Cartographie : DGALN/ICAPP/NUM

L'échelon territorial du bloc local est ainsi doté d'outils de programmation du logement (PLH) et de planification stratégique (SCOT), largement mis en œuvre sur le territoire national et qui permettent aux acteurs locaux de définir des objectifs de production de logements et de piloter leur mise en œuvre en lien avec l'aménagement de leur territoire.

A l'échelle régionale, le SRADDET²⁸ a renforcé la place de l'institution régionale, invitée à formuler une vision politique de ses priorités en matière d'aménagement du territoire.

Le SRADDET fixe les objectifs de moyen et long termes en lien avec plusieurs thématiques : équilibre et égalité des territoires, implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, désenclavement des territoires ruraux, habitat, gestion économe de l'espace, intermodalité et développement des transports, maîtrise et valorisation de l'énergie, lutte contre le changement climatique, pollution de l'air, protection et restauration de la biodiversité, prévention et gestion des déchets²⁹.

²⁵ Source : data.gouv.fr – Etat d'avancement des SCOT

²⁶ Art. L 141-4 du Code de l'Urbanisme

²⁷ Art. L 141-7 du Code de l'Urbanisme

²⁸ SDRIF en Ile-de-France et PADDUC Corse, régies par des dispositions spécifiques.

²⁹ Voir articles L 4251-1 à 11 du CGCT

Si le SRADDET permet ainsi notamment l'intégration des enjeux de l'habitat dans l'aménagement du territoire régional, le code général des collectivités territoriales (CGCT) précise uniquement que le rapport doit inclure des objectifs en matière d'habitat, sans en définir le niveau de précision ni demander une déclinaison infrarégionale et n'impose pas d'inclure des règles générales dédiées à l'habitat.

Sur les 11 SRADDET de France métropolitaine, 4 seulement précisent des objectifs quantitatifs de production de logements (Hauts-de-France, PACA, Bretagne et Pays de Loire). L'Ile-de-France est quant à elle dotée d'un schéma directeur spécifique, le SDRIF, dont l'objectif de production de 70 000 logements est fixé par la loi³⁰, et d'un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) qui territorialise cet objectif (cf. annexe 4).

Il n'existe ainsi à ce jour aucun lien organisé entre des estimations nationales de besoins en logements et les estimations locales établies dans les SCOT et les PLH :

- Pas d'objectifs quantitatifs à l'échelle régionale définis au niveau national (hormis pour la région Ile-de-France) ;
- Pas d'obligation de fixer des objectifs quantitatifs de besoins en logements au niveau régional dans les SRADDET ;
- Pas d'obligation de déclinaison à l'échelle infrarégionale des objectifs régionaux.

La région est pourtant l'échelle de la stratégie d'aménagement du territoire. C'est à cette échelle que sont élaborés le SRADDET ou encore le SRDEII (Schéma Régional de Développement Economique d'Innovation et d'Internationalisation) et qu'est territorialisée la planification écologique. La région pourrait ou devrait également être l'échelle de la déclinaison et de la coordination des besoins en logements.

Recommandation 4. [PM / MTECT] Territorialiser le besoin national à l'échelle régionale (besoin encadré par une fourchette). Identifier un chef de file par région responsable d'assurer la territorialisation infrarégionale et la cohérence d'ensemble de la réponse aux besoins sur son territoire, en lien avec les SRADDET, l'exercice de planification écologique engagé dans les COP régionales et les documents de planification infrarégionaux (PDH / PLH / SCOT / PLU(i)).

1.3.3 La déclinaison / prise en compte des scénarios partagés nationalement

En complément de l'analyse et des propositions précédentes :

- Définition de scénarios partagés de besoins en logements par un groupe de travail national ;
- Etablir une fourchette de besoins en logements partagés ;
- Renforcer le rôle du niveau régional comme articulation entre les niveaux national et local,

il apparaît à la mission que les scénarios partagés et leurs paramétrages sous-jacents doivent agir comme des fils rouges de la déclinaison des besoins en logements à chaque échelle du territoire.

³⁰ Article 1^{er} de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

La cohérence des estimations des besoins en logements d'un niveau territorial à l'autre nécessite la prise en compte aux différents niveaux de projection des objectifs des scénarios supra (évolution des taux de logements vacants, de résidences secondaires, de renouvellement, durée de résorption du mal-logement...).

La méthodologie et l'outil OTELO (Outil d'estimation territorialisée des besoins en logements) en cours de déploiement (cf. 3.2.1) pourraient être le vecteur concret de ce « référentiel commun ».

C'est par exemple ce que promeut la région PACA³¹ :

Les PLH identifient les besoins en logements à l'échelle intercommunale et prévoient en conséquence une production adaptée à chaque segment du marché de l'habitat, afin d'accompagner par l'offre les parcours résidentiels.

Pour cela, le SRADDET promeut l'utilisation d'une méthode partagée d'estimation des besoins, permettant d'harmoniser, consolider et comparer les données des PLH à l'échelle régionale : OTELO (Outil pour la territorialisation de l'estimation des besoins de production en Logements).

ou encore la région Hauts de France³² :

Le développement de l'habitat devra également être réfléchi en lien avec l'outil national de territorialisation des besoins en logement (OTELO) élaboré par l'Etat, à partir :

- des besoins en stock de logements non satisfaits (sans-abris, sur-occupation, ...) ;*
- des besoins liés à l'évolution démographique ;*
- de l'évolution du parc (résidences secondaires, renouvellement du parc, logements vacants, ...) ;*

L'intérêt de cette démarche est de proposer aux territoires une méthode commune et de faciliter le partage de données.

³¹ Objectif 59 du SRADDET de la région PACA approuvé par arrêté préfectoral le 15 octobre 2019

³² Objectif 23 du SRADDET de la région Hauts-de-France approuvé par arrêté préfectoral le 4 août 2024

2 La réponse aux besoins

Dans un cadre de planification écologique, il convient de s'intéresser non seulement au nombre de logements nécessaires pour répondre au besoin mais également à la manière de les produire, avec des impacts très différenciés d'une part sur l'artificialisation des sols et d'autre part sur le coût carbone associé à la production du logement lui-même.

Alors que la production de logements se fait encore aujourd'hui principalement par construction neuve en artificialisation des sols et que l'habitat est responsable de 65% de la consommation d'espaces en France, les autres gisements de production, anciens ou plus émergents, apparaissent comme autant de solutions à rebours de la ville « facile » qu'il convient de soutenir : recyclage des friches, densification pavillonnaire, surélévation, transformation de bâtiments non résidentiels en logements.

La production de résidences principales peut également être soutenue par une plus grande mobilisation des logements vacants et une plus grande maîtrise (en flux et / ou en stock) des résidences secondaires et des locations touristiques.

2.1 La construction neuve en extension

Selon le SDES/CGDD, entre 2005 et 2013, 59 % des nouvelles constructions sont situées dans des espaces non artificialisés en 2005 et 57 % des surfaces consacrées au bâti sont prises sur des sols agricoles, forestiers ou naturels³³.

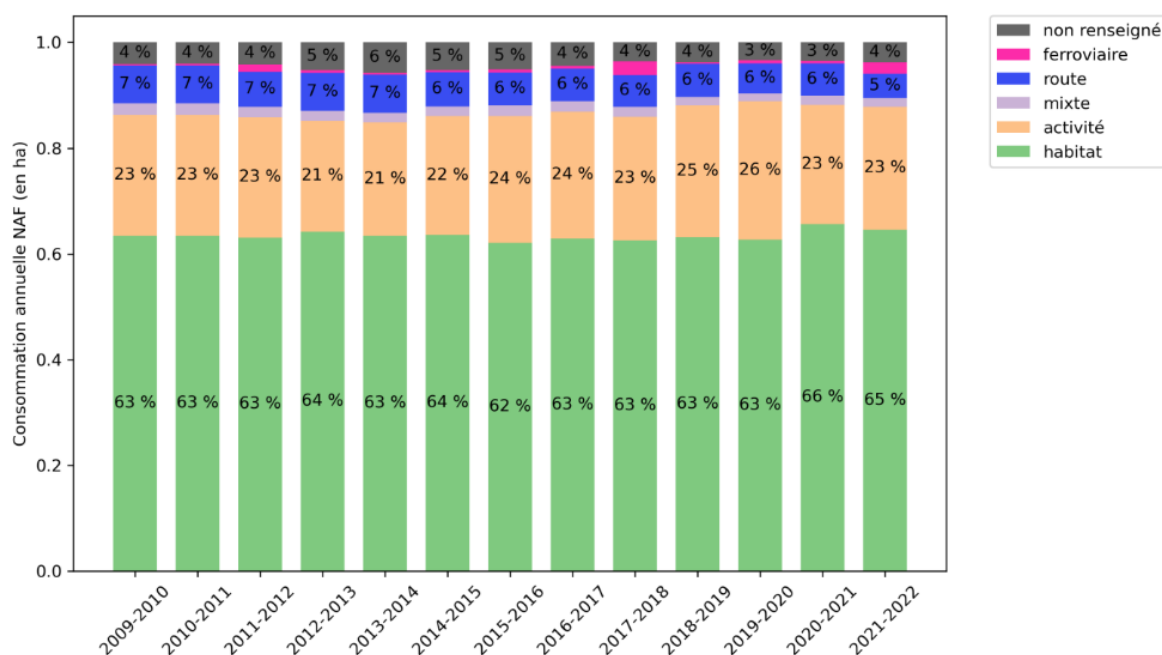
Ce même rapport précise que l'habitation est le principal motif de consommation d'espaces par le bâti entre 2005 et 2013. Plus des deux tiers des surfaces consommées par le bâti entre 2005 et 2013 sont dues à un permis de construire à usage d'habitation. La construction de logements neufs est le principal motif de consommation d'espace, et ce, quelle que soit la localisation des permis de construire (lotissement, continuité de bâti, mitage).

Dans un rapport d'étude de septembre 2023³⁴, le CEREMA met en avant la part largement majoritaire de l'habitat dans la consommation d'espaces en France (65% depuis 2009), tout en soulignant la baisse importante des surfaces artificialisées entre 2009 et 2022.

³³ Insee Références, édition 2017 - Dossier - Caractérisation des espaces consommés par le bâti en France métropolitaine entre 2005 et 2013.

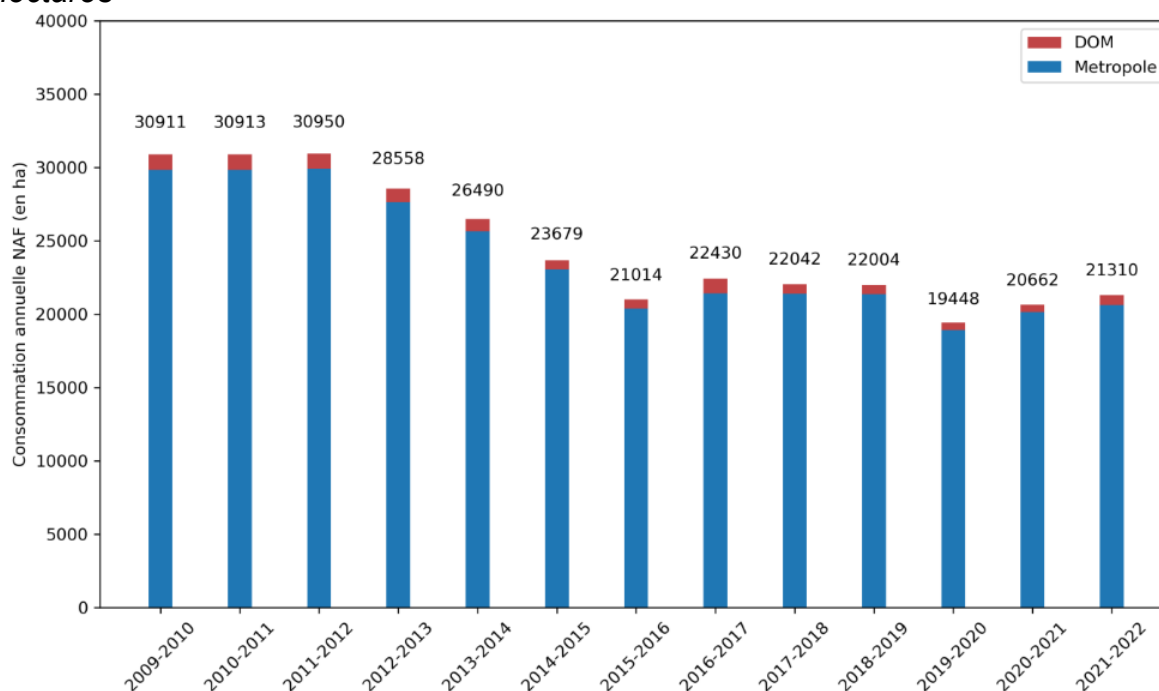
³⁴ « Analyse de la consommation d'espaces - Période du 1er janvier 2009 au 1er janvier 2022 », CEREMA, Septembre 2023 - https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/inline-files/rapport_V4_2009-2022.pdf

Figure 6 : Pourcentages de consommation d'espaces 2009-2022 par destination



Source : CEREMA, « Analyse de la consommation d'espaces - Période du 1er janvier 2009 au 1er janvier 2022 », septembre 2023. Périmètre : France entière.

Figure 7 : Consommation annuelle d'espaces naturels, agricoles et forestiers, en hectares



Source : CEREMA, « Analyse de la consommation d'espaces - Période du 1er janvier 2009 au 1er janvier 2022 », septembre 2023. Périmètre : France entière.

2.2 Les autres modes de réponse aux besoins³⁵

2.2.1 La construction neuve en densification de la ville

En corollaire des 57 % des surfaces consacrées au bâti prises sur des sols agricoles, forestiers ou naturels entre 2005 et 2013³⁶, ce sont donc 43% des surfaces consacrées au bâti qui le sont en renouvellement urbain sur cette période.

Cette densification de la ville sur la ville peut prendre plusieurs formes : recyclage des friches, densification pavillonnaire, surélévation.

Le recyclage des friches est porté par les pouvoirs publics depuis plusieurs années : analyses foncières dans les SCOT, les PLU et les PLH, mobilisation des EPF, fonds friches puis fonds vert...

La densification pavillonnaire et la surélévation de bâtiment bénéficient d'un regain d'intérêt récent, porté par la notion de densification douce, mais les gisements qu'ils représentent et les conditions de leur mobilisation restent largement à préciser.

2.2.1.1 La densification pavillonnaire

La densification des quartiers d'habitat pavillonnaire apparaît comme une solution conciliant la maîtrise de l'étalement urbain et l'attrait des français pour la maison individuelle. En effet, les zones pavillonnaires, notamment celles des années 1970-1980, révèlent des potentialités de densification : petits collectifs par démolition-reconstruction ou maisons individuelles en fond de parcelle (densification dite douce et diffuse).

Ce gisement, important sur le papier (il y a 20,8 millions de logements individuels en 2023³⁷ dont près de la moitié disposent d'un jardin d'une surface d'au moins 600 m²), bute sur deux difficultés importantes :

- La réticence à la densification, que ce soit celle des élus qui « l'organisent » parfois dans leur PLU, ou celle « de ceux déjà là » hostiles aux changements de leur cadre de vie ;
- La complexité du montage de ces petites opérations pour les propriétaires des zones pavillonnaires.

Le développement de ce gisement nécessite sans doute des mesures de facilitation ou d'incitation pour les élus locaux³⁸, de nouveaux prestataires pour accompagner les collectivités et faire de la médiation entre les voisins ainsi que des « aménageurs du petit » et des « micro-promoteurs » pour accompagner les projets.

2.2.1.2 La surélévation

La surélévation contribue au ZAN, en évitant l'artificialisation des sols, tout en permettant la création de nouveaux mètres carrés au plus près des aménités de la ville (proximité des transports, des commerces, des équipements).

Si le parc des bailleurs sociaux apparaît bien se prêter à la surélévation, notamment par son

³⁵ Cf. annexe 6 pour une présentation plus détaillée des principaux gisements.

³⁶ Insee Références, édition 2017 cité précédemment

³⁷ Source INSEE

³⁸ C'est l'une des mesures du projet de loi sur le logement abordable, présenté vendredi 3 mai 2024 en conseil des ministres, qui devait être examiné par le Sénat à partir de la mi-juin puis par l'Assemblée Nationale au second semestre 2024

caractère mono-propiétaire, et favorise la mixité des produits (LLI, PLS, ...) et des typologies (petites typologies notamment) à l'échelle du bâtiment, la surélévation peut également être une opportunité pour les copropriétés privées en amenant, par la création de charge foncière, une contribution financière à des travaux de rénovation ou d'isolation thermique et en réduisant les charges de copropriété réparties sur plus de ménages.

Des bailleurs sociaux et plusieurs grandes villes ou métropoles ont engagé ou annoncent l'engagement prochain d'études pour déterminer le potentiel de surélévation de leur parc ou de leur territoire : Eurométropole de Strasbourg, Métropole de Lyon, Nice, Métropole de Rennes, Bordeaux, Montpellier³⁹, etc.

Aujourd'hui relativement limitée, la surélévation intéresse de nombreux acteurs pour la production de nouveaux logements et pourrait se développer. Toutefois, il n'existe actuellement aucun suivi de sa production et le gisement potentiel de production de logements qu'elle représente, en copropriétés privées ou en logement social, reste à déterminer plus finement.

La part de ce gisement susceptible d'aboutir à des projets concrets semble également largement limitée par la complexité de tels projets (en termes techniques, réglementaires, financiers, de gouvernance et de taille limitée des opérations).

Il apparaît utile pour l'ensemble des acteurs de pouvoir mutualiser la connaissance, partager les développements à venir, les études de potentiel, les projets réalisés mais aussi les difficultés rencontrées pour améliorer le taux de transformation du potentiel en logements réalisés.

Voir recommandations 8 et 9 plus bas.

2.2.2 La mobilisation des bâtiments existants

En complément de la densification douce, la production de résidences principales peut également être soutenue par la transformation de bâtiments non résidentiels en logements, une plus grande mobilisation des logements vacants et une plus grande maîtrise (en flux et / ou en stock) des résidences secondaires et des locations touristiques.

2.2.2.1 La transformation des locaux en logements

Portée à la fois par le développement du télétravail (le taux d'occupation des bureaux a diminué de 5,4% en deux ans entre 2021 et 2022⁴⁰) et par l'objectif de « Zéro artificialisation nette », la transformation de bâti non résidentiel en logements bénéficie d'un contexte favorable à son essor. Si les bâtiments de toute nature sont potentiellement concernés – surfaces de bureaux, locaux commerciaux, de stockage, industriels et agricoles, bâtiments publics, parking aériens – par l'ampleur des surfaces qu'ils représentent, les bureaux constituent un enjeu particulier.

Si le gisement identifié en Ile-de-France semble important (près de 5 000 000 de m² de bureaux⁴¹ seraient vacants, représentant potentiellement 70 000 logements), les perspectives sont plus incertaines en province et circonscrites aux grandes métropoles, même si les acteurs locaux indiquent que le gisement reste à expertiser. La politique de l'Etat de réduction de ses surfaces tertiaires occupées pourrait alimenter ces grandes métropoles de province d'un gisement complémentaire.

³⁹ Sources multiples : entretien Métropole de Lyon et de Rennes, articles de presse, site internet UpFactor, société spécialisée sur ce marché

⁴⁰ Source : Bulletin de la Banque de France 244/3 - JANVIER-FÉVRIER 2023

⁴¹ Source : Immostat.com : « L'offre immédiate de bureaux en Ile-de-France au 31 mars 2024 s'établit à 4 902 000 m², en hausse de 11 % par rapport à son niveau il y a un an. » et Rapport Yché du 24 juin 2024

Cependant, ces opérations de transformations restent complexes techniquement, fiscalement et réglementairement, et économiquement incertaines.

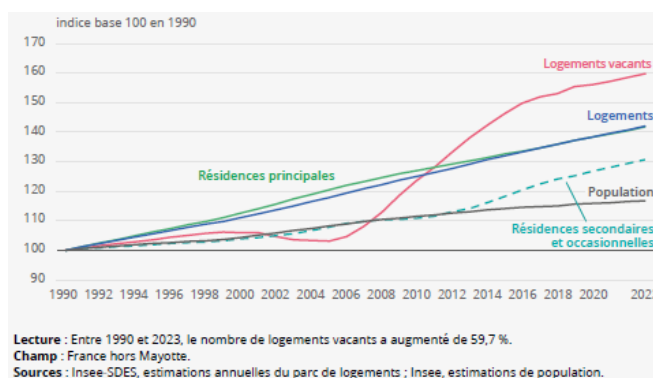
Si les gisements de bâtiments non résidentiels vacants, et notamment celui issu du marché tertiaire, invitent à envisager leur mobilisation pour le logement, des freins, réglementaires, fiscaux⁴², restent à lever et les modèles économiques à consolider pour les transformer en projets concrets.

2.2.2.2 La mobilisation des logements vacants

La vacance des logements est un phénomène protéiforme dans ses causes, sa géographie et ses caractéristiques techniques (typologie, état des logements...).

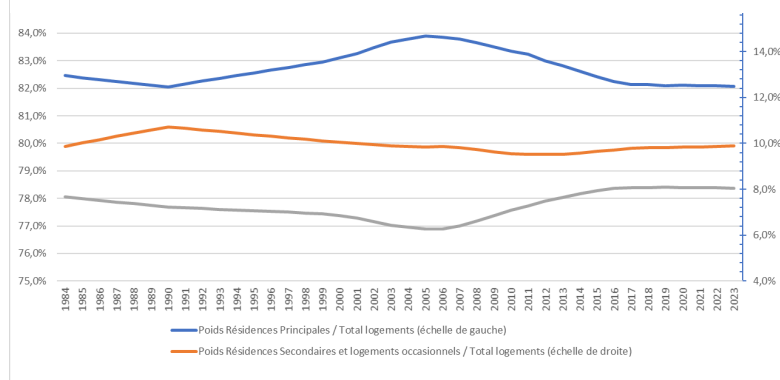
Figure 8 : Evolution des types de parc et de la population

En 2023, le nombre de logements vacants atteint 3,1 millions, soit 8,2 % du parc total de logements en France hors Mayotte, en augmentation de 60 % depuis 1990 (alors, 1,9 million et 7,2 % du parc).



Source : Insee Première • n° 1979 • janvier 2024

Figure 9 : Evolution du poids relatif des types de parc



Source : Insee-SDES, estimations annuelles du parc de logements données septembre 2023 – France hors Mayotte – traitement IGEDD

Après avoir beaucoup augmenté depuis 2005, sa proportion dans le parc total de logements se stabilise depuis 2017.

La vacance d'un logement est principalement de deux natures. La vacance dite « frictionnelle » correspond à la période durant laquelle un bien reste en vente ou disponible à la location. Bien que

⁴² C'est l'objet du projet de loi dit « Daubié » visant à faciliter la transformation de tous types de bâtiments ayant une destination autre qu'habitation en habitations adoptée à l'unanimité à l'Assemblée Nationale le 7 mars 2024 et voté par le Sénat le 23 mai après modification

sa durée puisse être variable, elle est par nature temporaire et nécessaire au fonctionnement du marché immobilier. La vacance « structurelle », souvent plus longue, reflète généralement des difficultés dont les facteurs peuvent être multiples : déprise démographique, inadéquation entre l'offre et la demande (problème de localisation, nature et taille des logements, proximité des aménités), ancienneté voire insalubrité éventuelle du logement, statut de propriété, litiges entre locataires et propriétaires, problèmes de succession, etc.⁴³

Seule la durée est retenue aujourd'hui comme indicateur pour distinguer ces deux natures de vacance, indépendamment d'autres considérants, notamment d'habitabilité ou de décence des logements. La vacance est considérée comme structurelle à partir de 1 an (DG Trésor par exemple) ou de 2 ans (MTECT/ZLV par exemple). Une vacance inférieure à cette durée est alors considérée comme frictionnelle.

La vacance frictionnelle est assez peu documentée, à commencer par l'indication d'un « bon taux » de vacance frictionnelle éventuellement à définir selon la tension du territoire considéré. Elle ne l'est pas plus sur le phénomène de périodes successives de vacance courte liées à l'état dégradé voire indécemment d'un logement mais situé en zone tendue.

La vacance de longue durée fait l'objet de plusieurs travaux (INSEE, DG Trésor, DHUP/ZLV, IGEDD) mettant tous en avant un phénomène à plusieurs dimensions – géographique et technique notamment – et les enjeux potentiels de ce gisement.

Une action de lutte contre la vacance de longue durée, en coordination avec les programmes d'adaptation au vieillissement et de rénovation énergétique des logements, pourrait ainsi permettre de mobiliser de nombreux logements, y compris en zone tendue (cf. 2.2.2.4).

Ces opérations complexes (périmètre fragmenté, propriété morcelée, difficulté à acquérir le foncier, coûts de recyclage urbain...) nécessitent des interventions publiques fortes et adaptées dans la mobilisation des outils et des dispositifs déjà existants⁴⁴ et des moyens financiers et opérationnels renforcés.

Recommandation 5. [DHUP / ANAH / DGFiP] Approfondir et partager la caractérisation du phénomène de la vacance structurelle, évaluer les expériences de traitement (dans le cadre du plan de lutte contre la vacance ou d'expérimentations locales) et les mesures fiscales. Mettre en place une animation nationale permanente regroupant DGALN, ANAH, ANRU, BdT, UNPI, USH, AMF, AMRF, Fédération des EPF, Fédération des agences d'urbanisme, DGT, ADCF, APVF, fédération des CCI, industriels... Développer la connaissance du phénomène de la vacance courte et envisager sa prise en compte dans les outils.

Cette complexité semble plus marquée dans les zones détendues : les valeurs de marché des logements vacants (valeur patrimoniale et valeur locative) y sont en effet relativement faibles et limitent, bien plus qu'en zone tendue, l'intérêt économique d'opérations de réhabilitation / transformation, d'autant plus que les biens sont souvent dégradés.

Le principe des aides de l'Etat basées sur un taux (aide de l'ANAH à un propriétaire bailleur par exemple) dépendant des ressources d'un ménage (MaPrimRénov par exemple) ou un forfait (sortie de vacance en milieu rural par exemple) ne prend pas en compte le bilan de l'opération dans son contexte de marché. Le reste à financer, proportionnel au coût des travaux, peut ainsi être dissuasif au regard de la valeur du bien sur le marché locatif (pour un propriétaire bailleur) et/ou sur le

⁴³ Voir INSEE Première n°1979 – janvier 2024

⁴⁴ Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH RU), Procédure intégrée pour le logement (PIL), Bail réel solidaire (BRS), Grande Opération d'Urbanisme (GOU), Opération d'Intérêt National (OIN)...

marché immobilier (pour un propriétaire bailleur ou un propriétaire occupant).

Pourtant certaines de ces zones connaissent (et pourraient connaître) un regain de dynamique économique par le développement ou l'installation d'entreprises, soutenu par les politiques nationales de réindustrialisation (Territoires d'industrie, territoires clés en main...). A l'attractivité relative de ces territoires, généralement peu dotés en transports collectifs efficaces, s'ajoute alors la difficulté du logement pour les cadres, les employés et les apprentis.

L'expérimentation d'autres modes de financement pourrait permettre de trouver des réponses plus adaptées à ces contextes locaux.

Recommandation 6. [DHUP / ANAH] Expérimenter sur quelques territoires les conditions et moyens nécessaires pour mieux articuler les politiques de redéveloppement de l'emploi et du logement. Interroger les modèles économiques de mobilisation du parc vacant de longue durée dans ces territoires, notamment ceux en déprise, et adapter en conséquence les modes de soutien financier public.

Il semble également indispensable de reconsidérer les échelles de réflexion pour répondre aux besoins en logements et de dépasser les limites administratives pour trouver des réponses dans un cadre foncier et réglementaire plus contraint avec le déploiement du ZAN. Cet enjeu d'aménagement du territoire est trop peu posé dans les débats autour de la crise du logement alors qu'il est central pour anticiper les dynamiques à venir, et ce même s'il nécessitera une réflexion coordonnée avec le développement des mobilités pour renforcer l'inter-connexion des territoires⁴⁵.

En effet, la géographie de répartition de la vacance de longue durée, inverse de celle des territoires en tension sur le logement, ne permet d'envisager une mobilisation conséquente de cette vacance qu'à condition d'inverser la dynamique migratoire de métropolisation de ces dernières décennies, ou à tout le moins de l'infléchir. La nécessaire mise en perspective du logement dans la systémique logement – emploi – mobilité – aménités complémentaires plaide pour une relance d'une vision nationale de l'aménagement du territoire partagée et concertée avec les parties prenantes au premier rang desquelles figurent les Régions. Voir paragraphe 1.2.3 et Recommandation 1.

2.2.2.3 La régulation des résidences secondaires et des locations meublées de courte durée

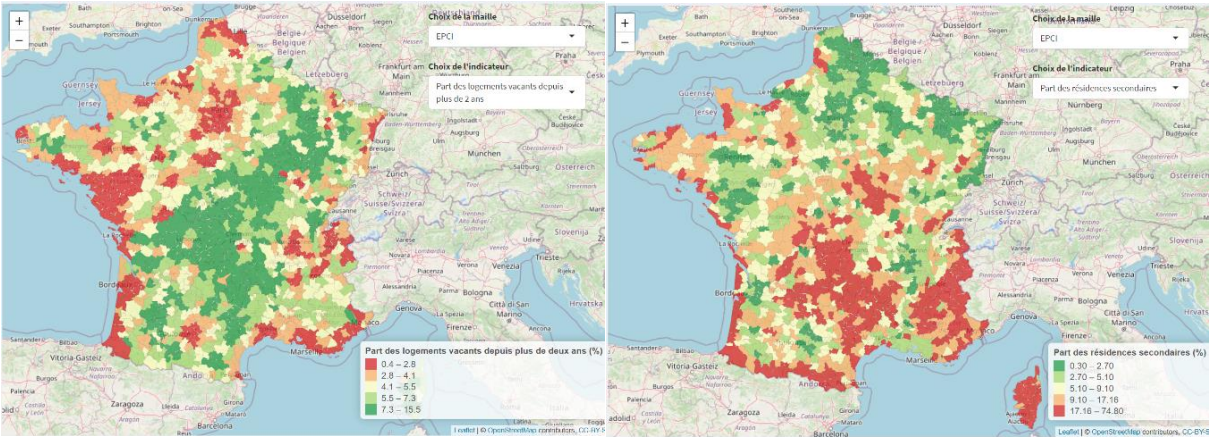
En période de forte tension sur le logement et de panne de la production, les résidences secondaires (RS) et les locations meublées de courte durée (aussi appelées meublés de tourisme), sont montrées du doigt par les élus et les populations en ce qu'elles soustraient des logements permanents du parc de logements.

Si le poids des résidences secondaires est relativement constant dans le total des logements au plan national (France métropolitaine), oscillant autour de 10%, il existe des variations territoriales à mettre en regard du contexte local de tension sur le logement.

Ainsi, si ce phénomène est particulièrement prégnant dans les zones touristiques tendues, il est à nuancer dans les zones à faible tension sur le logement et à fort taux de vacance, où les RS notamment constituent une alternative à la vacance et à l'abandon du patrimoine bâti.

⁴⁵ Voir par exemple, [*Aménager le territoire pour répondre à la crise du logement*](#), SCET, Citadia, Ville en œuvre, Octobre 2023

Figures 10 et 10 : Part des logements vacants depuis plus de 2 ans et des résidences secondaires, par EPCI



Source : pôle sciences des données de l'IGF – rapport de la mission IGA-IGEDD-IGF relative à l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques

Les zones de tension, avec à la fois un faible taux de vacance et une proportion élevée de RS qui conduit à une concurrence de ces dernières sur les résidences principales (en rouge sur les deux cartes – à gauche, la part des logements vacants depuis plus de 2 ans et à droite, celle des résidences secondaires), sont concentrées sur la côte Atlantique, une partie de la côte méditerranéenne et le nord de l'arc alpin (Savoie et Haute-Savoie).

Modestes en poids relatif, les résidences secondaires représentent un volume important de logements dans les grandes métropoles (196 000 dans la Métropole du Grand Paris, 16 000 dans celle de Lyon, 11 000 dans celles de Toulouse et Bordeaux).

Ces territoires, zones touristiques littorales et alpines et villes touristiques, connaissent également la pression des locations meublées de courte durée.

Tableau 6 : Nombre d'annonces actives recensées sur Airbnb, en nombre de logements entiers

Collectivités	Nbr. d'annonces logt entiers (2024)	Nbr. de logt (2020)	Nbr. de résidences principales (2020)	Nbr. de résidences secondaires et logt occasionnels (2020)	Nbr de logt vacants (2020)	Nbr de logt locatifs privés (2020)	Nbr. d'annonces / Nbr de logt locatifs privés
Bordeaux Métropole	9 054	445 171	405 841	14 101	25 229	153 142	5,9 %
Ville de Paris	64 699	1 393 800	1 131 610	134 211	127 980	497 493	13,0 %
Commune de Lyon	8 058	311 619	270 044	16 321	25 254	130 375	6,1 %
Commune de Lille	2 813*	141 987	124 167	4 962	12 859	60 606	4,6 %
Communauté d'agglomération du Pays Basque	11 620	209 841	155 187	42 971	11 684	43 854	26,5 %

* : nbr de logements proposés au moins une nuit à l'année sur le site Airbnb (données Liwango)

Source : « Les locations meublées de courts séjours et les plateformes – les termes du débat (1) et (2) » publié en mars et avril 2024 sur le site politiquedulogement.com par Sylvain GUERRINI et Géraldine GEOFFROY. Sources citées par les auteurs : RP 2020 Insee, InsideAirbnb, « Chiffres clés 2022 » de l'Observatoire Métropolitain du Tourisme et de la Métropole Européenne de Lille. Site Airbnb consulté le 14/03/2024.

La régulation permise par la réglementation actuelle⁴⁶ semble produire des effets sur les territoires qui mobilisent les moyens nécessaires, à l'exemple de Paris, Bordeaux ou Nice. D'autres territoires se sont mobilisés en mettant en place des dispositions innovantes comme Saint-Malo ou la Communauté d'agglomération du Pays Basque autour de Biarritz.

Un des enjeux de la régulation des résidences secondaires et des locations meublées de courte durée, notamment avec l'objectif de réduire la pression sur les résidences principales et d'en privilégier l'usage au bénéfice des ménages permanents, semble être la mobilisation renforcée et efficiente de la boîte à outils des mesures réglementaires existantes (complétées de celles du projet de loi dit Lemeur⁴⁷).

Un autre enjeu est d'approfondir l'évaluation des effets réels de l'application locale de ces mesures et de tout autre dispositif expérimenté localement pour les adapter au plus près des réalités locales et des enjeux de maîtrise (voir recommandation 9 plus bas).

2.2.2.4 La réduction de la sous-occupation et l'accompagnement au vieillissement

Le vieillissement continu de la population et la baisse de la taille des ménages s'accompagne d'une augmentation de la « sous-occupation » des logements ; les parents (seul ou en couple) continuent d'occuper le logement familial après le départ des enfants.

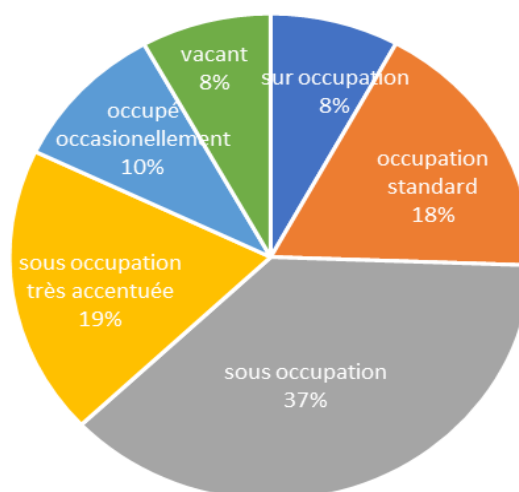
Ce sont ainsi 56% des logements qui sont sous-occupés selon des données INSEE du recensement.

Parallèlement les politiques publiques favorisent le maintien à domicile des personnes vieillissantes avec des dispositifs financiers comme MaPrimAdapt, sans nécessairement porter un regard sur le taux d'occupation du logement ni sa distance aux aménités nécessaires à cette population.

Le renforcement de la coordination de cette politique publique avec celles de la lutte contre la vacance et de la redynamisation des centres anciens, renforcement au niveau national mais surtout local, pourrait permettre de proposer aux personnes vieillissantes des logements plus petits et plus proches des services de proximité et de libérer des logements plus grands adaptés à des familles.

Si une telle démarche doit avant tout être le fruit d'un portage et d'une animation locale, prenant en compte les besoins et les spécificités locales, elle peut être soutenue par des mesures nationales, notamment financières, voire fiscales. Par exemple, le dispositif MaPrimAdapt, aujourd'hui accessible uniquement aux ménages voulant adapter le logement qu'ils occupent, pourrait être ouvert, sous condition, à des opérations sur des logements vacants en centre ancien.

Figure 11 : Occupation des logements



Source : ADEME, CSTB – Séminaire logement, Septembre 2023, Données Insee

⁴⁶ Principalement Loi ALUR de 2014 et Loi Engagement et Proximité de 2019

⁴⁷ Proposition de loi visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale en décembre 2023, adoptée par la Sénat le 21 mai 2024 avec modifications

Les développements de l'ensemble de la partie amènent la mission à formuler les trois recommandations suivantes.

Recommandation 7. [DHUP / ANAH / DGFIP] Etudier la mise en place de mesures financières et / ou fiscales favorisant l'occupation par les ménages vieillissants de logements plus petits en centre ancien et la libération de grands logements pour les familles. Elargir l'accès, sous condition, à MaPrimAdapt à de telles opérations.

Recommandation 8. [DHUP] Mutualiser la connaissance, partager les développements à venir, les études de potentiel, les projets réalisés mais aussi les difficultés rencontrées (réglementaires, fiscales, techniques, modèle économique) pour améliorer le taux de transformation du potentiel en logements réalisés sur les différents gisements, notamment la densification des zones pavillonnaires, la surélévation et la transformation de bâtiments non résidentiels vacants.

Recommandation 9. [DHUP / DGFIP] Evaluer les effets réels de l'application des différentes mesures et de tout autre dispositif expérimenté localement pour les adapter au plus près des réalités locales et des objectifs visés sur la résorption de la vacance, la maîtrise du nombre de résidences secondaires et locations meublées de courte durée, la densification des zones pavillonnaires, la surélévation et la transformation de bâtiments non résidentiels en logement.

2.3 Une production délicate à mesurer et à comparer aux objectifs

2.3.1 Au niveau national : une production qui s'écarte du besoin estimé

2.3.1.1 La production globale annuelle

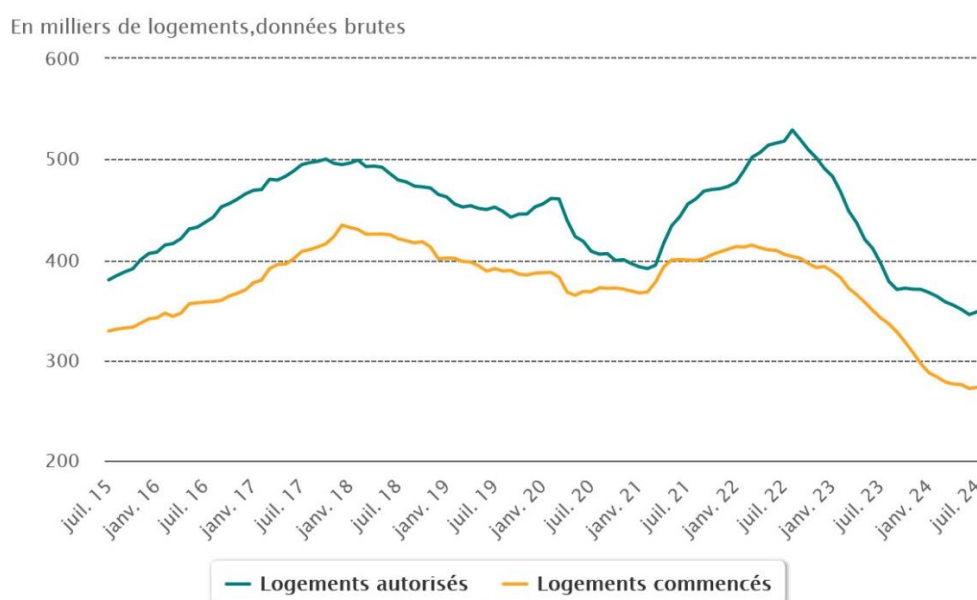
Selon Sit@del2

D'après la dernière publication Statinfo du SDES restituant le suivi effectué via Sit@del2⁴⁸, les autorisations de logements neufs augmentent en juillet 2024 et s'établissent à 30 000 (+ 7,1 % par rapport à juin 2024). Le nombre de logements autorisés se situe toutefois encore 22 % en dessous de son niveau moyen des 12 mois précédant le premier confinement, en données corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrables (CVS-CJO). Sur une année, d'août 2023 à juillet 2024, 348 200 logements ont été autorisés à la construction, soit 12,1% (47 900) de moins que lors des 12 mois précédents et 25 % de moins qu'au cours des 12 mois précédant la crise sanitaire (mars 2019 à février 2020).

Concernant les mises en chantier, on observe également une augmentation en juillet 2024 (24 000 logements auraient été mis en chantier, soit 2 600 de plus qu'en juin 2024, + 12,2 %). Mais là encore, le nombre de logements commencés en juillet 2024 serait inférieur de 25 % à sa moyenne des 12 mois précédant la crise sanitaire. **Au cours des 12 derniers mois, le SDES estime que 272 900 logements ont été mis en chantier**, soit 20,2% (81 200) de moins qu'entre août 2022 et juillet 2023, et 30 % de moins qu'au cours des 12 mois précédant la crise sanitaire (mars 2019 à février 2020).

Les courbes publiées par le SDES en valeurs cumulées sur douze mois (cf. Figure 12), montrent un taux de chute d'environ 15% entre les logements autorisés et commencés, avec un léger décalage de la courbe dans le temps, jusqu'à début 2020. Puis les courbes semblent se décorrélérer.

Figure 12 : Nombre de logements autorisés et commencés, cumulés sur douze mois

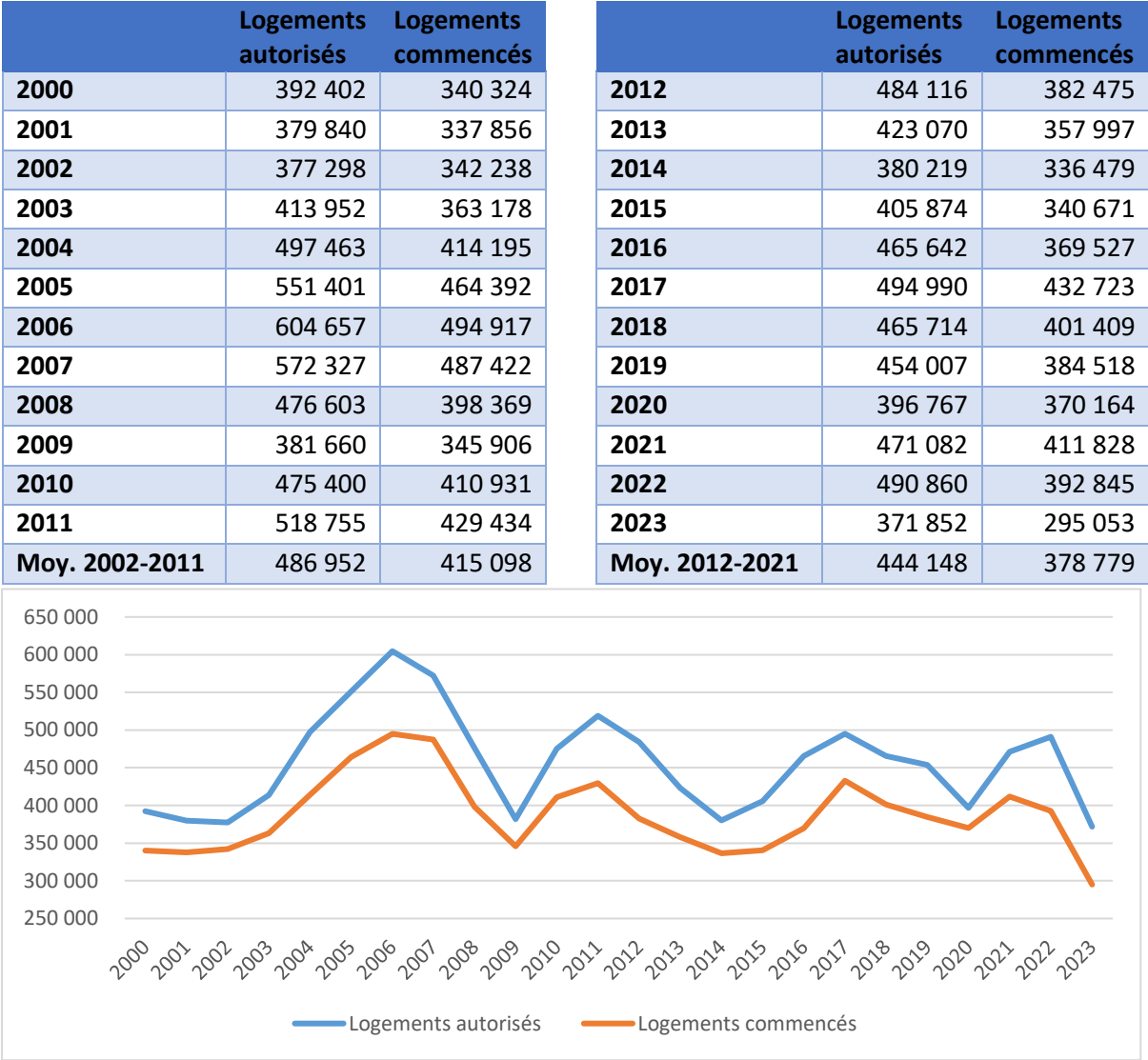


Source : SDES, Sit@del2, STAT INFO n°664 - Août 2024, estimations à fin juillet 2024

⁴⁸ Cf. annexes 2 et 5.

Si l'on s'intéresse cette fois aux données publiées sur période longue, sans lissage, on constate que le nombre de logements autorisés et commencés sur une année donnée a pu connaître des variations importantes. On pourra noter le caractère très cyclique de la courbe de production.

Figure 13 : nombre de nouveaux logements autorisés et commencés par an d'après Sit@del (non lissés sur 12 mois glissants)



Source : SDES, Sit@del2, Données mensuelles nationales – Logements mises à jour au 02/09/2024, en CVS-CJO estimées en date réelle, tous logements. Traitement Mission.

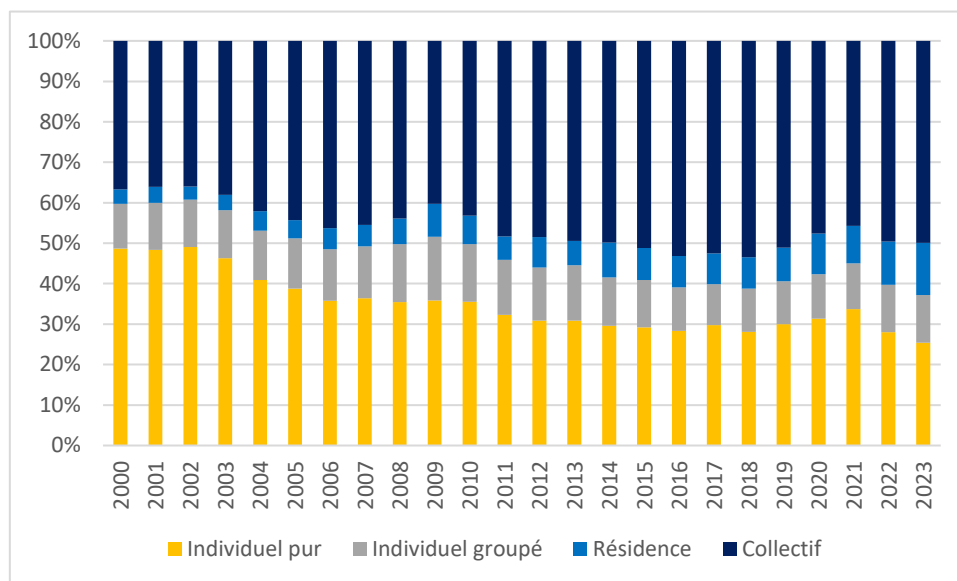
Les données recensées dans Sit@del ne correspondent pas tout à fait à la production nouvelle, dès lors qu'une petite partie des logements commencés n'ira pas au bout, et que Sit@del2 peut surestimer le nombre de nouveaux logements issus d'une transformation (cf. infra). Elles peuvent toutefois être considérées comme un bon *proxi* pour l'approcher.

Sur la décennie 2002-2011, la moyenne des logements autorisés est de près de 487 000 par an pour 415 000 logements commencés. Sur la décennie 2012-2021, cette moyenne est de 444 000 logements autorisés et 379 000 commencés, soit une production correspondant en ordre de grandeur à la fourchette basse du besoin estimé en première partie.

Si l'année 2022 semble s'inscrire dans la poursuite de la tendance passée, celle de 2023 enregistre une baisse importante, et correspond aux points les plus bas rencontrés sur l'ensemble de la période, avec en particulier un décrochage des ouvertures de chantiers. Même si ces données sont encore incertaines et peuvent être révisées, la tendance à la baisse est confirmée par les publications successives de l'année 2024.

Les séries nationales de Sit@del publiées par le SDES permettent par ailleurs de constater une baisse progressive de la part des logements individuels (pur ou groupé) dans les autorisations, au profit des logements collectifs ou en résidence. Les logements individuels représentent toutefois encore plus de 35% du nombre total de logements autorisés.

Figure 14 : évolution de la part des logements individuels et collectifs parmi les autorisations délivrées



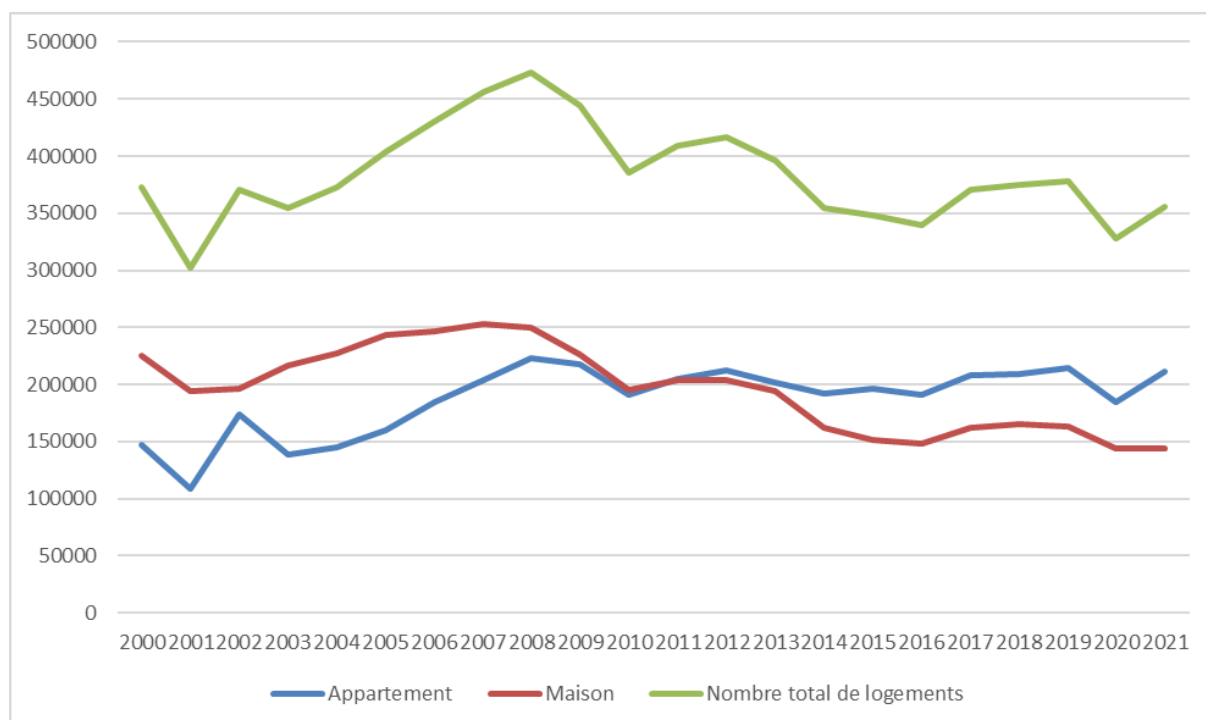
Source : SDES, Sit@del2, Données mensuelles nationales – Logements mises à jour au 31/05/2024, en CVS-CJO estimées en date réelle. Traitement Mission.

Selon Fidéli

Une autre manière d'étudier l'évolution de la construction de logements neufs est d'utiliser la base de données fiscale Fideli, qui recense le parc de logements avec leur année de construction. Celle-ci est la seule qui permette d'approcher la question des mises en services de logements, mais sa mise à jour est moins régulière et présente un décalage dans le temps.

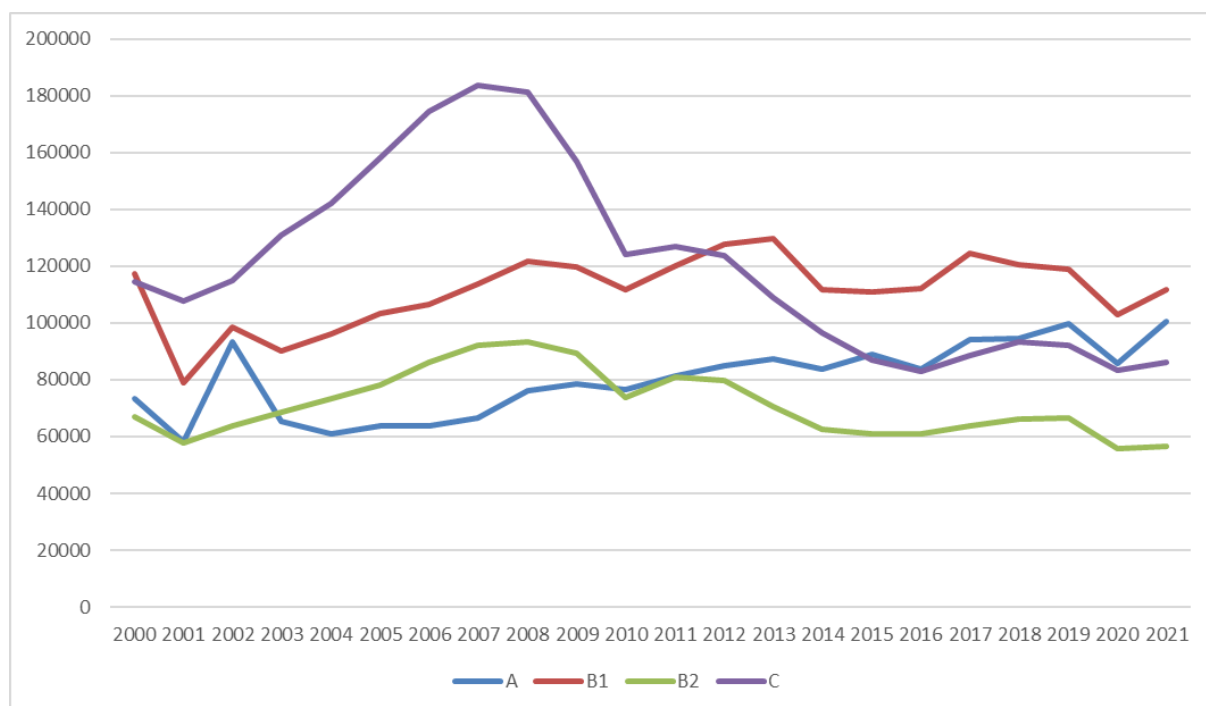
Après une période de croissance quasi régulière (+ 4 % en moyenne par an entre 2002 et 2008), le nombre de logements construits baisse depuis 2008, pour s'établir à 355 000 en 2021 (120 000 unités de moins par rapport à 2008). Cette baisse est principalement tirée par le recul de la construction de maisons individuelles (le nombre d'appartements construits baisse de -0,4% en moyenne par an entre 2008 et 2021, contre - 3,3 % pour les maisons), et principalement située en zones détendues. Après avoir contribué à près 80 % à la hausse des logements construits entre 2003 et 2007, la construction de logements dans les zones B2 et C chute en effet de près de 50% entre 2007 et 2021, tandis que le nombre de logements construits en zone A / A bis progresse de 51 % et celui en zone B1 demeure quasi constant. La part des maisons dans la construction de logements passe quant à elle de 61 % en 2000 à 40 % en 2021.

Figure 15 : Parc de logements en fonction de la date de construction et de la nature du logement



Source : SDES, données Fidéli 2023. Périmètre : métropole et DROM

Figure 16 : Parc de logements en fonction de la date de construction, par zone ABC



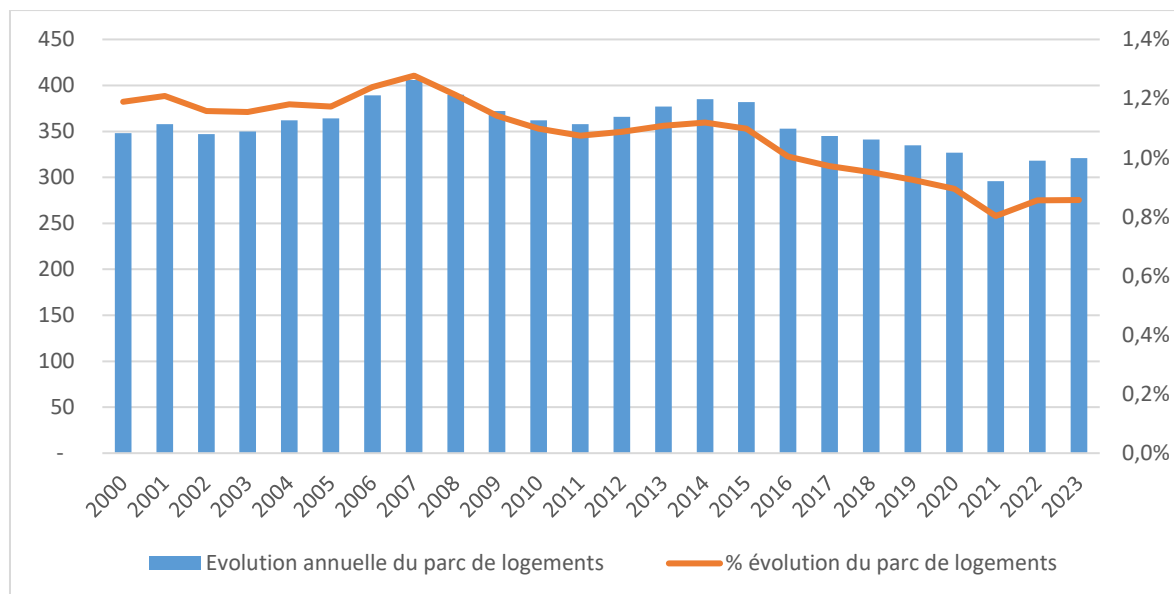
Source : SDES, données Fidéli 2023, zonage ABC 2023. Périmètre : métropole et DROM

Selon la série Estimations annuelles du parc de logements (EAPL) de l'INSEE

Enfin, on peut encore approcher l'évolution du parc de logements via l'estimation statistique EAPL. Toutefois, EAPL n'est pas comparable à l'estimation des besoins, dès lors qu'elle ne mesure pas la production brute, mais l'évolution du parc, nette des disparitions de logements (via des démolitions, fusions, changements d'affectation). La moyenne 2012-2021 s'établit dans ce cas à 351 000 (cf. Figure 17). Par ailleurs, EAPL ne porte que sur les logements ordinaires, là où Sit@del inclut les logements en résidences.

Contrairement à Sit@del, EAPL n'enregistre pas de chute de l'évolution du parc en 2023. En effet, les logements autorisés ou commencés en 2023 n'y apparaissent pas encore.

Figure 17 : évolution annuelle du parc de logements d'après EAPL



Source : INSEE / EAPL, septembre 2023. France hors Mayotte. Traitement Mission.

2.3.1.2 La mobilisation du bâti existant

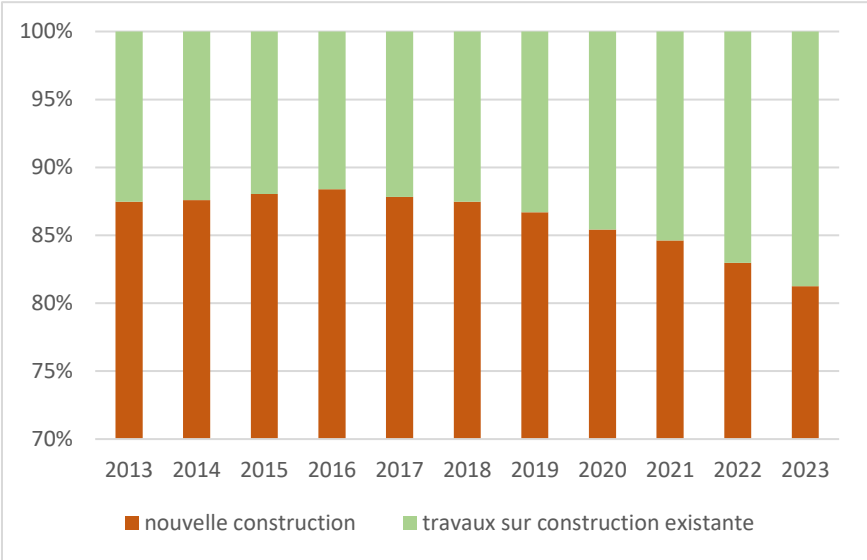
Le SDES ne publie pas d'indicateurs ou de séries sur le nombre de logements issus de nouvelles constructions ou de travaux sur une construction existante.

En revanche, la base de données Sit@del2, qui comporte plusieurs variables portant sur la nature du projet, est disponible en téléchargement et permet des exploitations complémentaires. Cela suppose toutefois d'avoir en tête que les données sont brutes et non redressées, et ne sont donc pas complètes (cf. annexe 5).

La première variable d'intérêt permet de distinguer les logements issus respectivement d'une nouvelle construction ou de travaux sur une construction existante. D'autres variables permettent en théorie de distinguer également parmi ces derniers le type de transformation de bâti correspondant (changement de destination de locaux en logements ou inversement, restructuration de logements avec scission ou regroupement...). Toutefois, la donnée est de mauvaise qualité avec des taux de valeurs manquantes importants. Par ailleurs, lorsqu'un permis correspond à une restructuration, le nombre de logements « nouveaux » pris en compte correspond au nombre de logements total prévu sur l'opération à l'issue des travaux, sans déduction des logements existants avant les travaux, ce qui ne permet pas de restituer de façon fiable l'augmentation du nombre de logements. Seule la première donnée sera donc restituée ici, en pourcentage et non en valeur absolue.

On constate qu’après une légère baisse la proportion de logements issus de la transformation de bâti existant augmente progressivement depuis 2016, passant de 11,6 à 18,7% dans le total. Cette évolution est due à la fois à la baisse du nombre de logements issus de construction nouvelle et à la hausse de ceux issus de travaux sur construction existante.

Figure 18 : proportion de logements issus de nouvelles constructions ou de travaux sur constructions existantes



Source : Sit@del2, extraction IGEDD/ESPD janvier 2024, champ « Nature_Projet-Complété, traitement Mission.

On rappellera que les données Sit@del ne correspondent toutefois pas à la totalité de la « production » de logement issue de la mobilisation de parc existant. En effet, Sit@del ne rend compte que des logements issus de la délivrance d'un permis d'urbanisme.

2.3.2 Au niveau local : une production majoritairement en zones tendues, mais non négligeable en zone détendue non couverte par un PLH

La mission a croisé les données de Sit@del et de SuDocUH afin d’observer la répartition de la production de logements entre territoires couverts par un PLH/SRHH et territoires non couverts, en regroupant toujours les EPCI par classes de tension.

Tableau 7 : poids des territoires couverts / non couverts par un PLH exécutoire ou le SRHH en nombre de ménages et en autorisations, par classe

	Poids de la zone en nombre de ménages	Poids de la zone dans le nombre de logements autorisés 2018/2023	Taux de couverture de la zone	Taux par zone de logts autorisés 2018-2023 dans des territoires couverts	Poids des territoires couverts dans la population totale	Poids des territoires non couverts dans la population totale	Poids des territoires couverts dans le nombre total de logts autorisés 2018/2023	Poids des territoires non couverts dans le nombre total de logts autorisés 2018/2023
SRHH en IDF	18%	17%	100%	100%	18%	0%	17%	0%
A majoritairement	15%	18%	79%	77%	12%	3%	14%	4%
B1 majoritairement	26%	31%	79%	76%	20%	6%	24%	7%
B2 majoritairement	15%	13%	66%	62%	10%	5%	8%	5%
C majoritairement	27%	21%	26%	31%	7%	20%	7%	14%
Total EPCI couverts	100%	100%	66%	69%	66%	34%	69%	31%

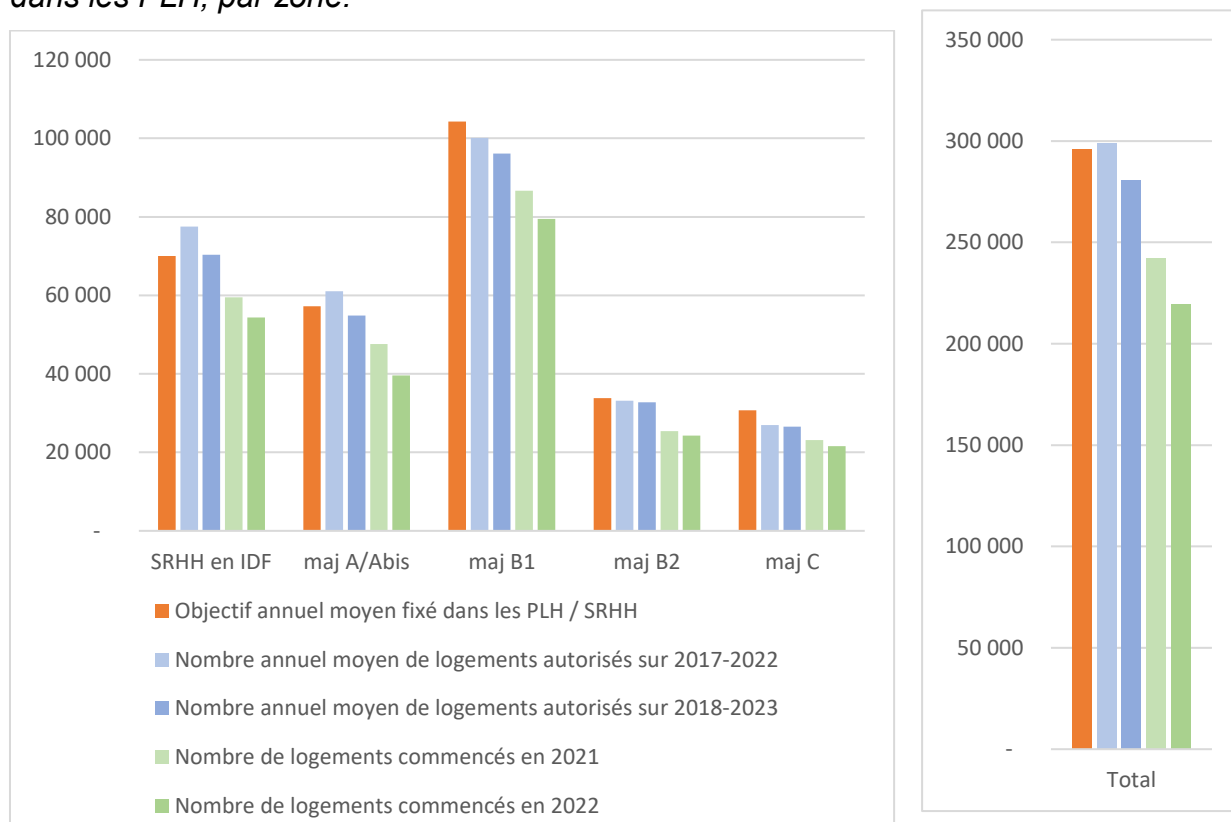
Sources : SuDocUH, Sit@del2. Calculs : Mission.

« Territoires couverts » = ECPI couverts par le SRHH ou par un PLH exécutoire, approuvé ou en phase d’adoption pour lequel le nombre de logements programmé est renseigné dans SuDocUH (66% des ménages français).

On constate que les territoires couverts par un PLH exécutoire, approuvé ou en phase d'adoption sont à l'origine de 69% des autorisations de création de logements sur la période 2018-2023, soit un peu plus que leur poids dans la population puisqu'ils couvrent 66% des ménages. Mais c'est donc 31% de la production qui est approuvée dans des territoires ne disposant pas d'un document planifiant la politique du logement, dont en particulier 14% dans des territoires composés de communes « majoritairement C ». Ces derniers produisent un peu moins de logements relativement à leur population (20% des ménages), mais cela reste toutefois une part importante de la production globale, qu'il serait intéressant de suivre plus spécifiquement.

Le croisement entre Sit@del et SuDocUH permet également de comparer la donnée approchant la production avec les objectifs fixés dans les PLH. Cette comparaison ne peut par construction être faite que pour les territoires pour lesquels un objectif est fixé dans le PLH ou le SRHH. Par ailleurs, l'hétérogénéité des objectifs liée à la durée et période d'élaboration des PLH, ajoutée aux défauts de fiabilité de Sit@del, invitent à prendre ces comparaisons avec de grandes précautions. Pour ces raisons, elles ne sont restituées ci-dessous que par grandes catégories de territoires et non à l'EPCI ou au département.

Figure 19 : nombre de logements autorisés et commencés rapportés aux objectifs fixés dans les PLH, par zone.



Sources : SuDocUH, Sit@del2. Calculs : Mission.

Périmètre : EPCI couverts par le SRHH ou par un PLH exécutoire, approuvé ou en phase d'adoption pour lequel le nombre de logements programmé est renseigné dans SuDocUH (66% des ménages français).

On constate que le nombre de logements autorisés sur la période 2017-2022 avoisine l'objectif de production dans toutes les zones. On relèvera que la zone « majoritairement C » est la plus en deçà de son objectif (88%). Le ratio baisse partout pour 2018-2023, et en particulier en Ile-de-France et pour la zone « majoritairement A ». Le rapport entre logements commencés 2021 ou 2022 et objectif de production annuel se situe quant à lui plutôt autour de 70 à 80%.

La mission a par ailleurs tenté d'extrapoler les objectifs des territoires non couverts en supposant des objectifs similaires à ceux des EPCI d'une même classe de tension au pro-rata de leur nombre de ménages afin de les comparer aux nombres de logements relevés dans Sit@del2. Ce calcul donne des ratios similaires aux résultats ci-dessus en nombre de logements autorisés et commencés totaux par rapport à l'objectif extrapolé pour chaque classe d'EPCI, à l'exception de ceux classés en zone « majoritairement C », pour lesquels l'extrapolation s'écarte plus fortement de la production observée tant en nombre de logements commencés qu'en nombre de logements autorisés.

De fait, contrairement aux trois premières classes d'EPCI (pour lesquels l'extrapolation consiste à estimer l'objectif total en s'appuyant sur un objectif connu à 70 ou 80%), extrapoler les objectifs de la classe « majoritairement C » selon cette méthode ne peut donner un résultat réaliste étant donné son très faible taux de couverture par des PLH exécutoires (26%). Ce résultat permet simplement de relever que dans cette classe d'EPCI « majoritairement C » il semble que ce sont plutôt les territoires les moins ruraux qui soient dotés d'un PLH, et en tout cas ceux qui produisent le plus de logements proportionnellement à leur population. Ainsi, ils couvrent 26% des ménages de la classe mais comptent pour 31% des logements qui y ont été autorisés entre 2018 et 2023 (cf. Tableau 7).

Enfin, compte tenu des développements de la partie 1, la mission n'estime pas pertinent à ce stade de comparer les données territorialisées de Sit@del ou les objectifs des documents de planification recensés dans SuDocUH avec une évaluation des besoins qui serait issue de l'outil Otelo. En effet, le paramétrage « standard » implémenté aujourd'hui dans l'outil n'est pas représentatif territoire par territoire et nécessite une adaptation au cas par cas. Une comparaison des résultats d'Otelo avec les objectifs ou les productions observées ne pourra être faite qu'après le travail préconisé en partie 1 d'élaboration de scénarios signifiants, dont par exemple un scénario de référence « tendanciel ».

3 Un foisonnement d'outils et de données, qui méritent d'être mieux organisés et adaptés aux ressources locales

Les outils et données sont nécessaires à différentes étapes de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques de logement : pour déterminer le besoin et définir les mesures à mettre en œuvre pour y répondre, à l'échelle nationale mais également à l'échelon local pour adapter au plus près des territoires la production de logements, pour en caractériser l'état des lieux (nombre, occupation, vacance, performance énergétique, habitat dégradé), pour mesurer l'avancement de la mise en œuvre et évaluer l'impact des mesures décidées par rapport aux objectifs poursuivis.

La réponse aux difficultés d'accès au logement, principalement en zones tendues, l'articulation avec la réduction de l'artificialisation des terres et l'accompagnement de la trajectoire visant la neutralité carbone à 2050 rendent nécessaire une évaluation des besoins en logements la plus fine et réaliste possible, ainsi qu'une exploration des différents potentiels de production de logements (construction neuve mais aussi mobilisation du parc de logements vacants, densification douce, transformation...).

Le rapprochement à rechercher entre les différents acteurs concernés sur le besoin est un enjeu important. Il conditionne pour partie l'élaboration des politiques de planification et d'aménagement territoriaux que l'on retrouve dans les (PLU-i), les SCoT, les PLH et les PLUi-H.

Une gouvernance territoriale est à mettre en place, qui passe par des échanges de données entre les différents acteurs et une pratique commune des outils pour tendre vers une interprétation partagée entre les services de l'État, les collectivités, les opérateurs publics fonciers.

Cette nécessité sera d'autant plus prégnante avec la mise en œuvre du zéro artificialisation nette (ZAN), qui suppose d'élaborer une réelle stratégie foncière, mais aussi et plus généralement dans le cadre de l'accompagnement de la planification écologique où le secteur du bâtiment est attendu et où des objectifs importants de réduction de son impact environnemental ont été fixés.

Disposer d'un outil unique de type « presse bouton » qui permettrait d'évaluer le besoin en logements au niveau national tout en répondant au plus près à la demande et au besoin de chaque territoire est illusoire. En effet, l'évaluation du besoin en logements nécessite, quelle qu'en soit l'échelle, la conjugaison de projections sur les différentes briques qui composent ce besoin : démographie, natalité, immigration, taille des ménages, vacance, logements (autres que les résidences principales), mal-logement, évolutions du parc. Ces projections peuvent être éclairées de l'analyse des tendances passées, faire l'objet d'hypothèses fonction d'orientations politiques, mais doivent également prendre en compte les éléments de contexte.

Quelle que soit la finesse de l'exercice, les résultats ne peuvent être que des estimations identifiant des ordres de grandeur du besoin et de ses composantes et objectivant le nécessaire dialogue entre les différents acteurs sur la base de diagnostics partagés (dont les services de l'état et les collectivités locales), pour identifier les principaux enjeux et les leviers à mettre en œuvre pour y apporter une réponse.

3.1 Sur l'architecture globale

3.1.1 Un besoin de coordination et de portage

La mission s'est livrée à une revue non exhaustive des principaux « outils » existants (cf. annexe 2). Cette revue fait apparaître qu'ils sont nombreux et segmentés, ce qui ne facilite pas leur diffusion, leur appropriation, leur communication et leur portage auprès des différents acteurs du logement. De surcroît leur statut est également très différent (outils, plateformes, fichiers, bases de données)

et leur pilotage est le fait d'entités diverses sans réelle coordination d'ensemble.

Par ailleurs, des outils internes propres à chaque acteur, des études et diagnostics territoriaux existent sans qu'ils soient interfaçables ou mis en perspective avec les données ou outils nationaux. Les écueils inhérents au développement d'outils complexes (par exemple une redondance avec des outils développés localement ou une mise à jour tardive des données les alimentant) peuvent participer de la réticence de certains acteurs à les utiliser.

Certains relèvent plus des bases de données (fichiers INSEE, fichiers fonciers, LoVAC), d'autres des outils de connaissance, de repérage et de suivi (Sit@del2, SudocUH, ZLV), ou encore de mise en œuvre et d'aide à la décision (Otelo et UrbanSIMUL).

Leur visée peut être statistique, estimative, ou plus opérationnelle, et ce, à des mailles différentes : la commune, l'EPCI, le bassin d'habitat.

L'ergonomie d'utilisation et leur architecture informatique sont disparates. Certaines permettent l'import de données propres aux utilisateurs pour étayer un diagnostic local, comme par exemple UrbanSIMUL, et d'autres permettent d'élaborer des scénarios, mais sans possibilité d'import de données dans la base initiale, c'est le cas d'Otelo. D'autres encore ne permettent que de simples restitutions de données dont la robustesse est conditionnée par leur mise à jour fiabilisée et régulière. Certaines données sont parfois mal ou peu renseignées (comme certains champs de SuDocUH ou Sit@del2).

Certains outils dont le développement existe depuis plusieurs années ont cependant acquis une maturité et une robustesse. C'est le cas d'UrbanSIMUL dont les utilisateurs semblent être satisfaits et qui gagnera à être davantage diffusé et porté. D'autres outils (Otelo, ZLV...) sont encore en cours de développement. Ils semblent techniquement porteurs de sens dans l'aide à l'expression d'un besoin en logements et d'un travail sur la vacance et méritent d'être consolidés.

La mission a pu observer que certains outils, en l'absence d'un pilotage et une coordination entre eux, évoluaient ou étaient pensés sans réflexion globale au regard des données qui les alimentaient, de leur ergonomie, des possibilités d'interfaçage entre eux. Cela est pourtant nécessaire pour identifier :

- De moyens humains suffisants et un pilote explicite
- Une gouvernance adaptée : comité de pilotage, partage de stratégie et d'information (dans les deux sens)
- Traiter explicitement la question de la prise de décisions (exemple de projets Fabrique Numérique qui échappent aux services en charge de la politique concernée à la DHUP)

Enfin une réflexion sur le « marketing » et le portage de certains d'entre eux apparaît nécessaire, pour une meilleure appropriation par les utilisateurs et une bonne connaissance de leur potentiel : cela permettrait d'accroître le nombre de leurs utilisateurs, de tendre vers une pratique partagée d'utilisation et de favoriser leur évolution technique en concertation avec les acteurs du logement.

Forte de ces constats la mission préconise de mettre en place des moyens de coordination du développement des outils du logement relevant de l'Etat, dont la maîtrise d'œuvre est trop éclatée (QV, PH, ICAPP, start up d'Etat, CEREMA, projets parfois développés par des services déconcentrés en direct...) et un renforcement de leur pilotage, à positionner au sein du ministère.

Recommandation 10. [DGALN] Porter au plus haut niveau de la DGALN/DHUP la coordination des outils logement et aménagement/urbanisme. Nommer un directeur des systèmes d'informations de l'habitat rattaché au DHUP et lui donner les moyens et la légitimité pour en assurer le pilotage (ETP et gouvernance).

3.1.2 Un besoin de vision systémique...

Ce pilotage devra s'appuyer sur une vision systémique des outils, visant la mise en place d'une architecture globale des systèmes d'informations, avec une coordination des outils entre eux et une interconnexion de leurs données.

Une priorisation entre les différents outils est un prérequis nécessaire pour faciliter un accompagnement ciblé sur certains d'entre eux. A ce stade, la mission suggère que les outils à prioriser pourraient être *a minima* Otelo, Sit@del2, UrbanSIMUL, ZLV, ainsi qu'un outil de suivi des documents d'urbanisme et d'habitat, à déterminer. Elle considère néanmoins que cette priorisation doit être le fruit d'un choix assumé de la DGALN associant les acteurs du logement, comme une boîte à outils partagée des politiques du logement.

Les outils prioritaires doivent permettre, aux différentes échelles, de :

- partager une vision des enjeux de politique du logement ;
- s'accorder sur un diagnostic des besoins en logements ;
- fixer les objectifs à atteindre ;
- suivre la mise en œuvre pour s'assurer de l'adéquation entre les objectifs et la production.

Une réflexion sur les liens utiles entre les outils pour qu'ils « communiquent » entre eux, ainsi que sur les données utilisées par ces outils, les bases qui les alimentent et les modalités de leur mise à jour, est également nécessaire. Pourrait également être envisagée la possibilité d'un import de données extérieures de manière la plus automatisée possible (interfaçage, interopérabilité), voire d'un export de leurs propres données vers d'autres bases.

Enfin, l'animation et le portage de ces outils pourrait être renforcée, au niveau national et régional.

Au niveau national, il convient d'associer le plus en amont possible les utilisateurs à chaque évolution technique ou réflexion sur l'organisation des outils, en s'assurant qu'un nouvel outil intègre au moins les fonctionnalités permises par celui ou ceux qu'il remplace.

Localement, une communication et un portage à un échelon régional par les services de l'Etat avec un relais des DREAL en lien avec les DDT(M) semble être le niveau de gouvernance indiqué, pour assurer une cohérence avec d'autres documents de planification élaborés à cette échelle (SRADDET, mais aussi COP régionale pour l'accompagnement de la planification écologique...).

Recommandation 11. [DGALN] Prioriser, sous la responsabilité du directeur des SI Habitat et en concertation avec l'ensemble des acteurs partie prenante du logement, un nombre restreint d'outils, s'intégrant dans une architecture globale à clarifier, pour faciliter leur appropriation, leur maintien et leur développement. Renforcer la communication et la formation autour de ces outils.

3.1.3 ... prenant en compte les ressources locales

Les compétences nécessaires à la maîtrise des outils demeurent à construire ou à parfaire. Concernant les collectivités locales, seules celles qui disposent d'une ingénierie solide peuvent s'approprier aisément les outils. Leur accompagnement doit être un des leviers pour à la fois favoriser l'utilisation de ces outils et tendre vers une pratique partagée.

La nécessité de prendre en compte les moyens disponibles et mobilisables au sein des services déconcentrés et des collectivités, les différentes échelles d'usage, de coordination et de

mutualisation est une condition pour garantir le succès de ce pilotage placé au sein de la DGALN.

La diffusion des outils pour être efficace doit prendre en compte la capacité des acteurs locaux à maîtriser et utiliser les différents outils et ne pas poser le principe d'une organisation identique partout (toutes les DDT(M) et tous les EPCI), mais s'adapter aux moyens humains et compétences disponibles sur les divers territoires. Il faut sans doute appliquer un principe de subsidiarité et/ou de mutualisation à la bonne échelle.

Enfin, il ressort de l'enquête auprès des DDT(M) et DREAL initiée par la mission (cf. annexe 3) que si les outils existants sont jugés utiles pour le portage des politiques publiques de l'Etat, ils nécessitent également un investissement régulier d'information et de communication auprès des équipes locales (services déconcentrés de l'Etat et collectivités).

Il convient donc en conséquence de tenir compte des moyens disponibles ou dédiés dans les services pour permettre un accompagnement soutenu sur l'ensemble des territoires.

3.2 Sur l'aide à la décision

3.2.1 *Otelo, un outil encore en déploiement, à porter, améliorer et diffuser plus largement*

Les besoins en logements définis localement, notamment pour l'élaboration des PLH, sont principalement établis par des bureaux d'études pour le compte des collectivités avec la méthode dite du « point mort ». Le point mort est la somme des séquences décrites plus haut correspondant aux logements nécessaires pour maintenir la population constante (l'évolution de la composition des ménages (dessalement), le renouvellement du parc, l'évolution de la vacance du parc, l'évolution du nombre de résidences secondaires). La question de la prise en compte des besoins liés au stock (résorption du mal-logement) est diversement traitée et peu consensuelle. Les besoins du point mort sont ensuite complétés de ceux liés à l'évolution démographique anticipée. Cette méthode est donc proche des méthodes nationales présentées ci-dessus.

Là encore ce sont les hypothèses prises et les sources de données pour définir ces différentes composantes qui structurent le résultat obtenu.

En l'absence d'outil(s) national(aux) s'imposant à tous les acteurs, chaque bureau d'études peut développer son propre outil et la finesse des données d'entrées et des paramètres d'évolution. En termes d'outil au sens premier du terme, un « simple tableur » peut suffire. L'enjeu est en réalité la captation des nombreuses données nécessaires (démographiques, vacance, résidences secondaires, renouvellement du parc, mal-logement, précarité énergétique, ...), à la bonne échelle et les hypothèses d'évolution à l'horizon de temps projeté.

La DGALN a lancé en 2015 un groupe de travail visant à proposer une méthodologie commune d'estimation des besoins en logements dans les territoires et à développer un outil de calcul à mettre à disposition des acteurs locaux, avec l'appui d'un « comité des méthodes » constitué d'experts reconnus en la matière. De ce travail est né l'outil Otelo (« Outil d'estimation territorialisée des besoins en logements »), développé par le CEREMA pour le compte de la DGALN, en partenariat avec l'INSEE et le SDES.

Mobilisant une connaissance quantitative riche, issue du croisement de près de 10 bases de données nationales⁴⁹, et intégrant les principaux scénarios de projection de population de l'INSEE (Omphale), il permet à ses utilisateurs de paramétrer localement un grand nombre d'hypothèses

⁴⁹ Recensement INSEE, Projections INSEE Omphale, bases de données Finess, SNE et CNAF, Données SDES à partir des sources fiscales, Fichiers fonciers, FILOCOM

normatives ou prospectives et a vocation à accompagner l'élaboration des volets habitat des principaux documents d'urbanisme (PLH, SCoT, PLUi, SRADDET, etc.).

En proposant une architecture commune d'estimation et en mettant en regard les résultats numériques avec les hypothèses retenues, cet outil vise à objectiver le dialogue entre les acteurs locaux autour de la question des besoins territorialisés en logements. Il ne garantit pas nécessairement d'aboutir aux mêmes estimations de besoins, mais il permet d'expliquer les écarts et d'échanger sur les enjeux sous-jacents aux différentes hypothèses prises.

Son déploiement reste toutefois encore inégal sur le territoire, autant que son usage. Le déploiement relativement récent (2021) de la version corrigée d'Otelo peut expliquer en partie ce constat. Une enquête effectuée par la mission auprès des DDT(M) et DREAL (cf. annexe 3) ainsi que les échanges qu'elle a eus avec quelques acteurs montrent aussi que plusieurs points sont à travailler pour entraîner une plus grande adhésion des acteurs et un déploiement plus rapide et large de l'outil, par ailleurs au contenu techniquement pertinent.

Celui-ci pourrait en effet être un puissant outil de convergence de la définition des besoins en logements sur le territoire s'il était plus largement adopté par les acteurs et les collectivités locales.

La mission a en effet acquis la conviction qu'Otelo est un bon outil technique d'approche théorique des besoins en logements, dès lors qu'il est utilisé comme un outil de cadrage. Son déploiement et son amélioration méritent d'être poursuivis et soutenus, d'un côté en travaillant sur la notoriété de l'outil, en déconstruisant les idées reçues et en multipliant les offres de formation (y compris en régions), de l'autre en renforçant la concertation autour de son paramétrage et des nouvelles fonctionnalités à développer. Il apparaît également crucial de fiabiliser les données d'entrée et gagner en agilité dans leur mise à jour, notamment démographiques

Alors que la détermination des besoins en logements est un exercice complexe en tant que tel, qui nécessite dans tous les cas une certaine expertise et une bonne connaissance des territoires, la difficulté est de mettre à disposition des équipes un outil qui simplifie autant que possible l'exercice tout en garantissant un résultat de qualité. Il s'agit donc d'améliorer la pédagogie et l'ergonomie de l'outil sans pour autant perdre sa richesse et sa souplesse de paramétrage. L'annexe 5 développe plus en détails les points à travailler. La pédagogie sur les problématiques spécifiques du paramétrage de l'évolution du taux de vacance et du taux de résidences secondaires devra également être renforcée (cf. annexe 7).

Alors que l'outil est de plus en plus « paramétrable », l'Etat doit porter une attention particulière à la cohérence des conclusions qui en sont tirées pour l'élaboration des documents de planification. En effet, puisqu'Otelo est conçu comme un outil d'aide à la décision et non comme un outil permettant d'établir de façon indiscutable une réponse unique à la question du besoin en logements d'un territoire, il doit surtout permettre d'objectiver les devenir possibles du territoire et d'enclencher un échange sur ceux qui sont les plus souhaitables aux yeux des acteurs politiques et les leviers à mobiliser pour les faire advenir. L'affirmation d'Otelo comme outil de référence n'a donc de sens que si elle est accompagnée d'un portage et d'un cadrage politique.

Les travaux à mener pour ajouter dans une prochaine version de l'outil des indicateurs d'aide au paramétrage et des propositions de jeux de paramètres de référence « parlant » au plus grand nombre devront donc être coordonnés avec ceux du groupe travail préconisé dans la Recommandation 2. Que ce soit via le même groupe de travail ou via la mise en place d'un comité de pilotage spécifique pour l'outil, il s'agit de favoriser un partage par les principaux acteurs (DHUP/CEREMA, représentants de collectivités de différentes tailles, représentants de DDT(M) et de DREAL, USH, Action Logement, FAP, FPI, agences d'urbanisme, bureaux d'études...) d'une réflexion sur le paramétrage de l'outil en se penchant sur les messages politiques à porter, et les garde-fous que l'on souhaite poser.

Ce comité de pilotage pourra utilement décider des développements à opérer en priorité sur l'outil. Par exemple, l'intérêt de développer dans l'outil une analyse détaillée par typologie de logements, qui traiterait une question majeure (cf. 1.1.6) mais au risque de complexifier l'outil, doit être discuté.

Tout ceci nécessite de disposer de moyens financiers et humains à la hauteur. A cet égard, on relève que le projet est désormais accompagné par la Fabrique Numérique et lauréat du Fonds d'investissement « Numérique et Données » pour la Planification écologique (FINDPE), ce qui devrait lui permettre de disposer de plus de moyens. Il conviendra toutefois de maintenir une attention particulière à cet égard.

Recommandation 12. [DGALN] Consolider et conforter Otelo (évolutions, maintien et actualisation régulière) et l'affirmer (y compris en interne Etat) comme outil de référence pour l'estimation des besoins en logements à toutes les échelles. Expliciter un scénario de référence correspondant à la poursuite des tendances actuelles. Elaborer, en lien avec le groupe de travail préconisé dans la Recommandation 2, un nombre limité de scénarios prospectifs partagés et les jeux de paramètres correspondants, intégrant les typologies de territoires, ainsi que des recommandations pour les utilisateurs sur le paramétrage de l'évolution du taux de vacance et du taux de résidences secondaires permettant d'assurer une cohérence globale.

3.2.2 Les outils de connaissance sur le potentiel de mobilisation des différents gisements

Trois outils principaux sont apparus intéressants à la mission pour l'évaluation des gisements potentiels de logements et de foncier permettant de réduire le recours à la construction neuve ou en la priorisant sur une localisation spatiale la moins consommatrice d'espaces agricoles, naturels et forestiers (ENAF) possible.

La base de données LoVAC a été créée en 2020 par le Cerema à la demande du Ministère du Logement dans le cadre du plan national de lutte contre les logements vacants et mis à jour chaque année. Elle permet de caractériser finement chaque logement vacant : adresse, ancienneté de la vacance, taxation, taille du logement, année de construction, niveau de confort potentiel, ainsi que des informations sur le propriétaire.

Sur cette base, un l'outil, Zéro Logements Vacants (ZLV), a été développé pour permettre aux collectivités de repérer les biens vacants, de les caractériser, d'identifier leurs propriétaires, de leur proposer des solutions de remise sur le marché (travaux de rénovation, vente) ainsi qu'un accompagnement adapté, et de suivre la mise en œuvre des actions engagées via des fiches par logement et par propriétaire. Dans sa nouvelle version 2024, il permet également de repérer les passoires thermiques du territoire pour agir en prévention de la vacance.

Il ressort de l'enquête auprès des DDT(M) (cf. annexe 3) que ZLV est connu des services et qu'ils l'utilisent pour alimenter le porter-à-connaissance (PAC) et suivre le PLH. C'est un bon outil pour travailler à la résorption de la vacance. Néanmoins plusieurs services et collectivités font état d'un manque de fiabilité des données issues de LOVAC, qu'ils ont remarqué lorsqu'ils ont confronté les restitutions LOVAC à leurs propres enquêtes faites *a posteriori* sur leur territoire.

Un effort de pédagogie est nécessaire pour expliciter ce qu'est la vacance, et expliquer que l'actualisation des données dans LOVAC ne peut être instantanée, ce qui rend ses restitutions parfois caduques, notamment s'agissant de la vacance courte. Malgré ces limites, de nombreux territoires qui l'utilisent en sont satisfaits.

LOVAC - ZLV permet également depuis janvier 2024 une continuité dans les données, que les

territoires peuvent enrichir d'une année sur l'autre. L'outil ZLV autorise en effet désormais la conservation des corrections manuelles issues d'enquêtes terrain lors des changements de millésimes de LOVAC, ce qui était une attente forte des acteurs locaux.

UrbanSIMUL est quant à lui un outil d'analyse et de simulation de l'occupation des sols à l'échelle de l'unité foncière. Il croise de nombreuses sources de données foncières pour les rendre interprétables sous une forme cartographique. Il s'appuie principalement sur les fichiers fonciers⁵⁰ produits par la DGFIP pour le compte de la DGALN, LoVAC pour les logements vacants, Cartofriches pour le recensement de celles-ci et identifier les gisements potentiels et l'évolution du bâti, et les documents d'urbanisme (PLU, PLU-i) numérisés. Les collectivités peuvent également déverser leurs propres données et télécharger des données d'UrbanSIMUL vers leur système d'information géographique (SIG).

Il permet ainsi aux collectivités de repérer le potentiel foncier urbanisable à PLU stable, dont notamment les « dents creuses » en secteur urbain, de visualiser les ventes récentes de terrain sur le marché foncier et d'analyser les ventes d'un segment de marché immobilier. C'est un outil d'analyse et d'aide à la décision intéressant pour élaborer une stratégie foncière, notamment dans le cadre de l'atteinte des objectifs du ZAN.

Enfin, Cartofriches est une application conçue pour recenser les friches (industrielles, minières, commerciales, d'habitat...). Cette application a pour objectif d'apporter une aide aux collectivités et à tout porteur de projet, public ou privé, pour les réutiliser et réduire l'artificialisation des sols. Ses données sont mises à jour trimestriellement. Elle est alimentée par des données nationales qui permettent un recensement des sites potentiellement en friches, mais aussi par la connaissance locale des territoires par le biais des inventaires et observatoires locaux ou d'études territorialisées. C'est en effet en intégrant les données des observatoires locaux et des études de recensement portées par des acteurs de l'aménagement que l'inventaire national pourra être le plus pertinent et mis à jour.

3.3 Sur la mise en œuvre et le suivi

3.3.1 *Sit@del2, un outil reconnu, à fiabiliser dans son ensemble et mieux exploiter pour la connaissance des différents modes de production*

La source des données de Sit@del2⁵¹ (cf. annexe 2) provient des formulaires de permis de construire (PC) traités par les centres instructeurs. Les mouvements relatifs à la vie du permis (dépôts, autorisations, annulations, modificatifs, mises en chantier, achèvements des travaux) sont exploités à des fins statistiques. Les informations déclarées dans les formulaires sont transmises au SDES qui en assure la gestion. Le SDES l'exploite mensuellement et produit des indicateurs portant, en nombre de logements et en surface, sur les autorisations de création de logements, d'une part, et les mises en chantier d'autre part. Les séries d'autorisations de construire visent à refléter l'ensemble des autorisations délivrées à la date réelle de décision des permis.

⁵⁰ Les fichiers fonciers sont une base de données, homogène sur le territoire, contenant des informations sur les parcelles, locaux et propriétaires en France (issus des fichiers Majic de la DGFIP). Ils permettent une observation exhaustive du foncier cadastré (découpage, typologie) avec une description fine du bâti (activités ou logements, surfaces et nombres de pièces, logement social, copropriétés, etc.)

⁵¹ Système d'Information et de Traitement Automatisé des Données Élémentaires sur les Logements et les locaux, créé pour suivre les autorisations d'urbanisme, depuis le dépôt de la demande jusqu'à l'achèvement des travaux.

Sit@del2 est le premier outil évoqué par les acteurs locaux lors des entretiens de la mission. Cet outil présente à la fois l'intérêt d'une saisie directe au plus près des utilisateurs, en premier lieu le pétitionnaire, puis le service instructeur en charge de l'application du droit des sols, mais est tributaire de la robustesse des informations déclarées, de leur finalisation qui intervient souvent après plusieurs mois de décalage, et de la complétude des champs à renseigner dans l'outil tout au long de la vie d'une opération.

Les données saisies dans Sit@del2 sont aujourd'hui incomplètes. Il faut environ quatre mois pour disposer de 90 % des permis autorisés et vingt-quatre mois pour que l'information collectée soit considérée comme exhaustive. Le SDES redresse donc les données afin de publier des séries d'autorisations de construire reflétant l'estimation de l'ensemble des autorisations délivrées à la date réelle de décision des permis. Celles-ci sont disponibles à $m + 28$ jours.

Le SDES précise à cet égard que, si les estimations des autorisations sont solides, celles des logements commencés comportent une part d'incertitude non négligeable et sont donc susceptibles de donner lieu à des révisions significatives.

En effet, les mises en chantier sont sous-déclarées ou sous-collectées (de l'ordre de 15 %) et avec de fortes disparités selon les territoires. Les autorisations sont donc plus pertinentes pour comparer des données entre territoires, en dépit du fait qu'elles sont en début de processus et ne donnent pas d'information sur la concrétisation du projet de logement. Les informations relatives aux autorisations sont transmises par les services instructeurs dans les six mois après le prononcé. Les déclarations de mises en chantier et d'achèvement des travaux sont à l'initiative des pétitionnaires. Leur remontée est plus tardive et intervient généralement dans les dix-huit mois après l'ouverture de chantier. Ces décalages dans le temps nécessitent des rattrapages à réaliser sur des mois postérieurs, ce qui altère tant la qualité statistique pour le niveau local (commune ou EPCI) que la production d'analyses conjoncturelles.

Par ailleurs, si l'outil permet l'enregistrement des données issues des permis de démolir, le SDES indique que les données saisies ne sont pas statistiquement exploitables. Elles ne sont donc pas intégrées dans les analyses publiées mensuellement.

Sit@del2 s'inscrit dans la chaîne de suivi de la réponse au besoin en logements en ce qu'il permet d'avoir une vision directe de l'évolution de la construction par le biais des autorisations d'urbanisme accordées. Il n'en demeure pas moins que l'outil présente des failles s'expliquant par l'insuffisance des éléments saisis par les utilisateurs et leur précision. Il en résulte une difficulté pour caractériser la production de logements dans toutes ses dimensions. Par exemple, l'outil permet en théorie de distinguer les logements issus respectivement d'une nouvelle construction ou de travaux sur une construction existante et de distinguer parmi ces derniers le type de transformation de bâti correspondant (changement de destination de locaux en logements ou inversement, restructuration de logements avec scission ou regroupement...). Toutefois, la donnée est de mauvaise qualité avec des taux de valeurs manquantes importants. De même, lorsqu'un permis correspond à une restructuration, le nombre de logements « nouveaux » pris en compte correspond au nombre de logements total prévu sur l'opération à l'issue des travaux, et non au nombre de logements supplémentaires permis par celle-ci (un permis transformant deux maisons individuelles en un immeuble de 10 logements sera comptabilisé comme 10 logements créés).

Recommandation 13. [DHUP / SDES] Travailler à l'amélioration du remplissage de Sit@del2 (clarifier les consignes et développer des incitations au remplissage) pour être en capacité de mieux suivre la production dans toutes ses dimensions (y compris transformation de bâtis existants, restructuration, ...).

3.3.2 Un suivi des documents d'urbanisme et de la mise en œuvre des PLH à parfaire

SuDocUH (« Suivi des Documents d'Urbanisme et d'Habitat ») est un outil créé en 2011 par la DGALN pour suivre les procédures de planification en matière d'urbanisme et d'habitat (PLH, SCoT, PLUiH, PDH). Il a vocation à rassembler les informations relatives à l'avancement, au statut et au contenu des documents (objectifs fixés notamment), afin de venir en appui aux DDT(M), mais surtout aux DREAL et à la DHUP, dans le pilotage et le suivi des politiques publiques associées.

Les données quantitatives renseignées au fil de l'eau par les services déconcentrés dans SuDocUH concernant les PLH apparaissent fragiles et partielles, y compris les informations concernant l'avancement des procédures. La DHUP lance chaque année au mois de décembre une « enquête habitat » auprès des DREAL et DDT(M) afin qu'elles remplissent dans SuDocUH les informations de l'année écoulée sur les PLH et PLUi-H de leur territoire. Ces enquêtes permettent d'améliorer sensiblement le taux de remplissage de l'outil, néanmoins on constate que les informations restent incomplètes, et parfois même erronées.

La DGALN a par ailleurs engagé avec la fabrique du numérique le développement d'un nouvel outil, DocUrba, dont l'objectif premier est de faciliter l'élaboration des porter-à-connaissance (PAC) de PLU/PLUi par les DDT(M) et d'outiller la collaboration entre services de l'État et collectivités pour la déclinaison d'ici 2027 dans les documents d'urbanisme de la trajectoire d'artificialisation des sols prévue par la loi Climat et Résilience, et notamment d'améliorer la prise en compte des enjeux environnementaux dans ces documents.

L'intérêt affiché de DocUrba est également que les renseignements sur l'avancement des procédures soient saisis directement par les collectivités en charge de l'élaboration des documents, sans qu'un agent de la DDT(M) doive les reprendre à la main, avec les erreurs et approximations que cela engendre. Il conviendra toutefois de s'assurer que l'ensemble des collectivités aient une réelle incitation à utiliser l'outil et à le renseigner correctement et au fil de l'eau (cf. les difficultés soulignées sur le remplissage de Sit@del).

Alors que DocUrba est présenté comme pouvant prendre le relais de SuDocUH à terme pour le suivi des documents de planification PLU/PLUi et que certains indiquent que l'outil SuDocUH pourrait être abandonné, la mission émet des réserves sur la pertinence d'opérer cette évolution dans l'état actuel du développement de DocUrba.

En effet, l'outil DocUrba semble à ce jour principalement un outil de production de PAC, avec sur ce volet plusieurs points à sécuriser techniquement et juridiquement avant de pouvoir généraliser son déploiement et son application réglementaire. Il ne saurait remplacer SuDocUH pour ce qui concerne le suivi des documents d'urbanisme et d'habitat, mais apparaît plutôt à ce stade comme un outil complémentaire.

En particulier, SuDocUH reste à ce jour le seul outil apportant une connaissance au niveau national (et parfois au niveau régional) pour le suivi des PLH. Il semble donc absolument nécessaire de le maintenir et l'améliorer ou de le remplacer par un outil plus efficient.

A cet égard, compte tenu du nécessaire lien à faire entre PLU et PLH pour mener une politique d'urbanisme cohérente, en particulier dans le contexte du ZAN, et alors que l'on promeut depuis de nombreuses années dans ce cadre l'élaboration de PLUi-H, il apparaîtrait souhaitable qu'un seul outil intègre l'ensemble des documents de planification, y compris les PLH. En tout état de cause, des synergies devront *a minima* être recherchées entre les outils développés afin de permettre le nécessaire travail de cohérence entre les PLH et les PLU/PLUi, de manière à s'assurer que les objectifs de logement pourront être atteints. La prise en compte dans les PAC de PLU(i) des objectifs en matière de logement fixés dans le PLH et la concordance entre les données utilisées pour les PAC de PLU(i) et celles alimentant Otelio apparaît nécessaire.

La refonte de ces outils devra être l'occasion de s'interroger sur les bonnes informations à embarquer dans SuDocUH (ou l'outil qui en prendra la suite) pour améliorer le suivi des PLH.

Alors qu'aujourd'hui de nombreux champs sont peu complétés, une priorisation des champs à renseigner pourrait être faite, et l'outil doit être retravaillé de manière à ce que les acteurs locaux (Etat et/ou collectivités) trouvent un réel intérêt à son remplissage, autre que la seule remontée d'information aux niveaux régional et national, seul moyen de réellement le fiabiliser. Il leur serait par exemple très utile, autant qu'aux niveaux supra, de disposer d'un outil permettant le suivi de la mise en œuvre des PLH, que ce soit sur le volet qualitatif ou quantitatif, en lien le cas échéant avec les autres outils et bases de données (*Sit@del2*, *RPLS*, *ZLV*, ...), et pour faciliter les obligations de collecte et d'analyse des suivis annuels ou des bilans à mi-parcours des PLH.

De même, alors que certaines DREAL utilisent SuDocUH pour organiser le planning et les avis des séances des CRHH, un volet pourrait être développé plus spécifiquement pour faciliter l'interaction avec le CRHH. Sur la forme, enfin, des restitutions cartographiques et sous forme de tableaux de bord pourraient être étudiées afin de rendre les remontées de l'outil plus conviviales et plus parlantes.

Pour l'ensemble de ces chantiers, il apparaît nécessaire, en lien avec la Recommandation 10, de mettre en place un pilotage plus clair et une gouvernance plus opérationnelle, associant les diverses sous-directions de la DGALN concernées et les différents niveaux de l'État impliqués (national, régional, départemental).

La bonne association des services de l'État en amont des procédures, en particulier sur le sujet spécifique des besoins en logement, est par ailleurs un enjeu majeur. Les outils à développer doivent servir à l'améliorer.

Recommandation 14. [DGALN] S'assurer que la refonte en cours des outils de suivi et pilotage des documents d'urbanisme garantisse une capacité de suivi des PLH et de coordination entre les SCOT/PLU(i) et les PLH. Améliorer et pérenniser les fonctionnalités permises par ces outils. Développer un volet de suivi opérationnel de la mise en œuvre des PLH, et étudier la pertinence d'un module d'interaction avec le CRHH. Animer le suivi des PLH plus fermement.

4 Une dimension GES à clarifier et consolider

4.1 La place du logement dans la planification écologique : des enjeux éclatés dans plusieurs briques

4.1.1 La maîtrise foncière

En termes de consommation d'espaces, chaque année, environ 20 000 hectares d'espaces agricoles, naturels et forestiers (ENAF) sont consommés en moyenne en France. Les conséquences sont en premier lieu écologiques avec l'érosion de la biodiversité, l'aggravation du risque de ruissellement et la limitation du stockage carbone, mais également socio-économiques par la diminution du potentiel de production agricole.

La France s'est fixée l'objectif d'atteindre le zéro artificialisation nette des sols (ZAN) en 2050, avec une étape de réduction de moitié de la consommation d'ENAF à horizon 2031, dans le cadre de la loi Climat et Résilience⁵². Cet objectif est d'autant plus ambitieux qu'aujourd'hui cette artificialisation mesurée à travers la consommation des ENAF demeure élevée. Le secteur du bâtiment devra y contribuer à hauteur de 50 % de son impact annuel actuel sur l'artificialisation estimé à 8 Mt de CO₂ eq.

L'impact du logement sur l'artificialisation est important, puisque, comme indiqué plus haut, l'habitat est responsable de 65% de la consommation d'espaces en France.

La réduction de l'artificialisation des terres passe notamment par une amélioration du ratio de m² construits par m² de surface consommée.

4.1.2 La réduction des émissions de gaz à effets de serre (GES)

Le secteur du bâtiment représente en 2020, selon le CITEPA⁵³, 44 % de la consommation d'énergie totale en France, ce qui en fait le premier secteur en matière de consommation d'énergie (chauffage et climatisation, éclairage, équipements...) et la tendance a augmenté de 20 % sur trois décennies.

L'empreinte carbone est l'un des principaux indicateurs de la mesure de l'impact produit par une structure, un secteur, un individu sur le changement climatique. Elle a donné lieu au concept d'empreinte écologique qui est en lien avec la notion de ressources et intègre toutes les émissions de GES liées à la production, l'exploitation et l'utilisation, produites en France et le cas échéant à l'étranger.

L'empreinte écologique de la chaîne de valeur du cycle de vie du bâtiment représente 153 Mt CO₂ eq en 2019⁵⁴. Cette chaîne de valeur inclut l'exploitation des bâtiments, leur construction, leur entretien, leur rénovation, leur démolition et inclut les émissions produites à la fois sur le territoire national et importées.

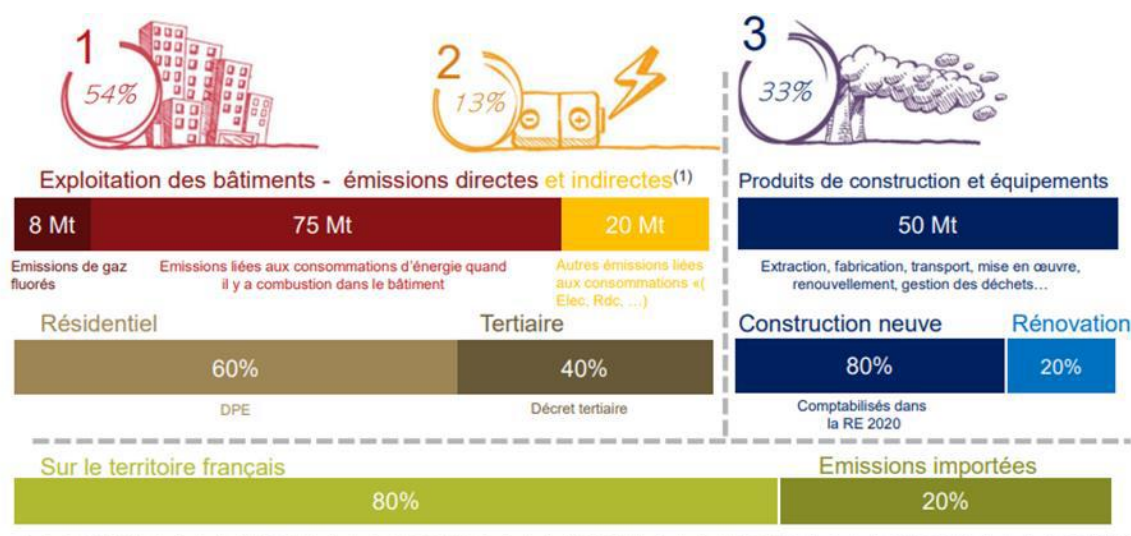
⁵² La loi climat et résilience du 22 août 2021 traduit une partie des 146 propositions de la convention citoyenne pour le climat (CCC). Elle vise à réduire massivement les émissions de GES et à initier la transition de l'économie française vers un modèle qui soit à la fois écologique et durable.

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924>

⁵³ Association indépendante qui travaille avec les acteurs de la transition écologique en France et dans le monde. CITEPA évalue l'impact des activités humaines sur le climat et la pollution atmosphérique. Sa vocation scientifique est la production et la transmission de données fiables sur les polluants atmosphériques et les gaz à effets de serre (GES).

⁵⁴ Source : feuille de route de la chaîne de la valeur du cycle de vie du bâtiment.

Figure 20 : Emissions de la chaîne de valeur du bâtiment pour l'année 2019



(1) Emissions comptabilisées selon le cycle de vie des vecteurs énergétiques. L'utilisation de produits domestiques est partiellement incluse.
Sont exclus : les déchets et brûlage domestiques et eaux usées, les engins domestiques (ex: jardinage).

Source : Feuille de route « Décarbonation de la chaîne de valeur du cycle de vie du bâtiment », MTECT. CSTB 2019)

La stratégie nationale bas carbone (SNBC) fixe de manière explicite les efforts à faire par le secteur en matière de réduction des émissions directes de GES en exploitation.

Ainsi, alors que les émissions directes⁵⁵ en exploitation du secteur du bâtiment représentent l'équivalent annuel de 76 millions de tonnes équivalent CO₂ (soit 17 % de la totalité) en 2019 (cf. Figure 6), la SNBC projette une réduction de 46 Mt CO₂ eq entre 2019 et 2030, soit -61%, ce qui en fait la brique la plus sollicitée en pourcentage de baisse attendue (cf. Figure 22).

En revanche, aucune cible n'est fixée explicitement pour la contribution attendue du secteur en ce qui concerne ses émissions indirectes, en particulier pour sa partie construction ou démolition (produits et matériaux). En effet, les émissions indirectes du secteur sont diluées dans les briques « industrie », « énergie ». Or, les matériaux de construction et équipements représentent entre 65 et 85 % des émissions de GES d'un bâtiment neuf sur l'ensemble de son cycle de vie (source ADEME 2020).

Leur trajectoire doit néanmoins s'inscrire dans les cibles des secteurs de l'industrie et de l'énergie qui prévoient une baisse de la production d'électricité et de réseaux de chaleur de 41%, une baisse des produits de construction et de rénovation de 44% et une baisse des émissions liées à l'artificialisation, estimées à 8 Mt CO₂ eq de 50 %.

⁵⁵ On classe les émissions de GES en 3 catégories dites « Scope » (périmètre en anglais). Scope 1 : émissions directes des secteurs d'activité (sauf pour la production d'électricité et de chaleur répertoriée en Scope 2) produites sur le territoire. Les émissions associées à la consommation de gaz et de pétrole font partie du Scope 1. Scope 2 : émissions indirectes des différents secteurs d'activité liées à leur consommation d'énergie (électricité, chaleur et froid), générées sur ou en dehors du territoire mais dont la consommation est localisée à l'intérieur du territoire. Scope 3 : émissions induites par les acteurs et activités du territoire.

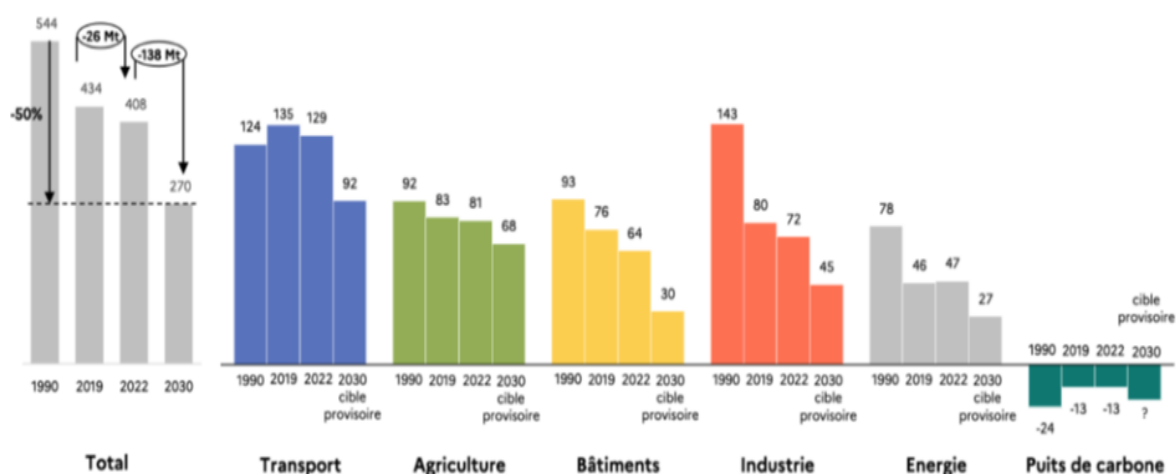
Figure 21 : Emissions de GES (en millions de Tonnes eq/CO2/an) en France par secteur d'activité



Source SPGE (CITEPA-SECTEN)

Figure 22 : Répartition de l'effort par secteur à 2030 (projet de SNBC 3)

Emissions annuelles domestiques de GES réalisées en 1990, 2019 et 2022, résultats provisoires des simulations 2030 (en MtCO2e/an)



Source : CITEPA / SGPE

4.2 Un cadre de référence technique à consolider

4.2.1 Sur l'impact carbone du secteur du logement

Le besoin en logements est réel, il est nécessaire d'y répondre, cela suppose dans ce cadre de diminuer l'impact du logement au regard des trois grands enjeux écologiques que sont les émissions carbone, l'artificialisation et la consommation de ressources et de matériaux.

Il s'agit là d'un challenge car les besoins et l'offre ne sont pas forcément en adéquation, et chaque territoire a ses propres spécificités et contraintes d'aménagement.

De plus, comme indiqué précédemment, l'empreinte carbone du logement est complexe à déterminer car elle se répartit sur plusieurs briques.

Par ailleurs, l'évaluation de l'impact carbone du logement fait appel à des mesures et indicateurs insuffisamment stabilisés, parfois délicats à appréhender, ce qui invite à la prudence dans l'interprétation des résultats et des modélisations qui sont réalisées à ce jour, pour ce qui relève des essais de quantification des émissions de GES du secteur du logement.

A titre d'exemple, agir sur la réduction des émissions de GES produites par l'exploitation (énergie) d'un bâtiment, quel qu'en soit l'usage, induit mécaniquement un impact carbone en raison des travaux entrepris qu'il s'agisse d'un logement nouveau ou d'une réhabilitation. Dans un premier temps on « aggrave » l'empreinte carbone mais on participe à moyen et long terme à réduire des émissions de GES en phase d'exploitation et d'utilisation.

Concilier des échelles de temps pour réduire les émissions de GES, dès lors qu'on intervient sur des postes différents, tels que la construction, la réhabilitation, ou l'exploitation d'un logement est complexe et de nature à rendre difficile l'atteinte des objectifs de la neutralité carbone à 2030 pour le secteur du logement.

Les travaux en cours tendant à quantifier les émissions de GES du secteur du logement, et pas seulement du bâtiment, doivent être consolidés pour avoir une image la plus précise possible de l'impact du secteur dans la globalité de son périmètre et faciliter l'atteinte des objectifs de réduction qui lui ont été assignés dans le cadre de la planification écologique.

4.2.2 Sur l'impact carbone d'une opération donnée

Si la construction bas carbone est en marche avec la réglementation environnementale⁵⁶ (RE) 2020 pour la construction neuve, et permet de disposer d'éléments avancés de mesure, il n'y a pas de réglementation environnementale par performance globale pour la rénovation⁵⁷. Réaliser une opération bas carbone en rénovation demande une approche spécifique à chaque type de bâti.

Le suivi de l'impact global des réductions des émissions carbone liées aux opérations de rénovation supposerait dans le cadre d'une démarche plus scientifique de disposer d'une

⁵⁶ La RE 2020 est la nouvelle réglementation énergétique et environnementale de l'ensemble de la construction neuve. L'État, avec l'aide des acteurs du secteur, a lancé un projet inédit pour prendre en compte dans la réglementation non seulement les consommations d'énergie, mais aussi les émissions de carbone, y compris celles liées à la phase de construction du bâtiment. L'enjeu est donc de concevoir et construire les futurs lieux de vie des Français en poursuivant trois objectifs : la sobriété énergétique et la décarbonation de l'énergie, une diminution de l'impact carbone, une garantie de confort en cas de forte chaleur. La RE 2020 imposera de nouveaux seuils d'émissions carbone en 2025, 2028 et 2031. Différenciées selon la typologie de bâtiment (individuel ou collectif), ces nouvelles exigences entreront en vigueur de façon progressive.

⁵⁷ A l'exception de l'interdiction de louer les logements dont la consommation en énergie finale dépasse un certain niveau, avec des seuils dégressifs en 2023(450 kWhEF/m²/an), 2025 (DPE F), 2028 (DPE E) et 2034 (DPE D).

méthodologie pour mieux comptabiliser, voire à terme réglementer, le coût carbone des rénovations.

La question de la quantification précise des émissions carbone du bâtiment et du secteur logement demeure d'une telle complexité technique, qu'il est délicat à date de produire des chiffres stabilisés, tant les paramètres et indicateurs permettant de produire un résultat sont nombreux et mouvants ; seuls des ordres de grandeur sont envisageables. Des indicateurs existent mais ils ne mesurent pas les mêmes éléments.

Deux indicateurs sont souvent référencés dans des études :

- le temps retour carbone⁵⁸ (TRC), qui distingue deux éléments : le budget carbone des matériaux et la diminution du budget carbone annuel en exploitation
- l'analyse du cycle de vie⁵⁹ (ACV), qui porte sur la globalité d'un processus de construction pour évaluer sa performance environnementale en sommant l'impact des différents produits de construction le constituant, ainsi que les impacts des consommations d'eau et d'énergie pendant l'exploitation et les impacts liés au chantier.

Le CSTB et le SGPE (cf. annexe 6) se sont livrés à une étude de comparaison entre le scénario de la construction neuve et celui de la démolition/reconstruction, pour essayer d'évaluer l'impact carbone de chacun d'entre eux, durant la phase travaux, la phase exploitation et la phase fin de vie, et cela en distinguant l'habitat collectif de la maison individuelle.

Quelques enseignements peuvent être tirés de ce travail. Dans le cadre de la rénovation, nombre de paramètres sont susceptibles de faire varier les ordres de grandeur en termes de bilan carbone à constater (type de logement, taille, qualité initiale du bâti existant, type de rénovation, typologie des matériaux utilisés, modalités d'organisation et de traitement des déchets...).

Le poids carbone des rénovations est certes variable et inférieur au poids carbone de la construction neuve, mais il n'est pas pour autant négligeable. Concernant la comparaison en coût carbone émis entre la rénovation et la démolition/construction, on serait sur un rapport de l'ordre de 1,5 à 2 pour les maisons individuelles et de l'ordre de 2 à 4 pour le logement collectif. Toutefois, l'écart à ces moyennes peut être significatif en fonction de la qualité de la rénovation réalisée et selon qu'on se situe dans les seuils actuels de la RE 2020 ou dans les seuils 2031, qui seront très contraignants pour le secteur de la construction.

Le CSTB travaille actuellement à l'élaboration d'un outil d'aide à la décision sur le choix entre rénovation et démolition/construction, sur la base des données spécifiques propres à l'opération. Toutefois, il n'y a pas de méthode consacrée pour se livrer à une telle comparaison en coût carbone et il serait utile de capitaliser plus avant sur les premiers retours d'expérience pour affiner la connaissance des impacts comparés.

⁵⁸ Le TRC correspond au temps nécessaire pour que les émissions de GES qu'a générées un système sur l'ensemble de son cycle de vie deviennent inférieures à celles d'un autre système déjà en place. C'est le calcul du temps de retour sur investissement d'un projet de transformation ou de rénovation d'un point de vue carbone.

⁵⁹ L'ACV prend en compte la totalité du cycle de vie d'un produit sur 5 phases principales (matières premières, fabrication, mise en circulation (commercialisation) utilisation et exploitation, fin de vie (gestion des déchets)).

4.3 Une diffusion à tous les acteurs à organiser

La réponse aux besoins en logements (logements nouveaux et/ou neufs) suppose, dans la perspective d'une prise en compte de la trajectoire de la planification écologique, plusieurs conditions. En premier lieu, que les différents acteurs (services de l'État, collectivités, établissements publics...) s'approprient, pour ce qui relève de l'aménagement et de l'habitat, les objectifs à atteindre, se coordonnent pour les décliner à l'échelle territoriale, et évaluent les résultats obtenus. Au-delà de la coordination des acteurs autour du choix d'option à retenir (cf. 1.2), la diffusion de la connaissance des enjeux associés sera déterminante pour l'atteinte des objectifs.

A ce jour, la conscience des enjeux écologiques existe mais la connaissance des facteurs d'impact et leviers d'action est partielle. **Si les documents de planification intègrent progressivement le ZAN (par exemple par des fonds d'intervention foncière dans les PLH afin de venir appuyer financièrement les opérations les plus complexes et les plus coûteuses), peu d'actions spécifiques semblent développées pour accompagner la réduction des émissions de GES.**

Lors des entretiens et des études de cas que la mission a réalisés, elle a constaté un consensus sur la nécessité de s'inscrire dans les enjeux de la transition écologique. Néanmoins une attente sur un accompagnement pour traduire ces enjeux en objectifs explicites sur le logement et en actions territorialisés se fait jour.

Au-delà de la difficulté à appréhender le coût carbone et l'impact environnemental du secteur du logement (cf. supra), la connaissance sur l'état technique des bâtiments doit être améliorée. Des outils existent mais ils sont encore récents et peu connus (cf. annexe 2 point 1.5). Ils peuvent encore être améliorés concernant la performance énergétique et intégrer la dimension GES.

Enfin, la réponse aux besoins en logements nécessite une réflexion sur la filière professionnelle du bâtiment à structurer et à développer pour massifier des opérations de réhabilitation du bâti existant et pour mettre en œuvre la RE 2020 et la RE 2031 pour les constructions neuves. La filière actuelle, principalement artisanale pour la majorité des corps d'état et des métiers, ne pourra à l'évidence sans accompagnement (formation, attractivité des métiers) relever de tels défis.

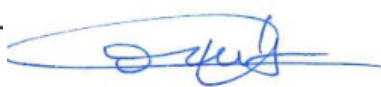
Recommandation 15. [SGPE] Affiner la connaissance de l'empreinte écologique du logement. Préciser le périmètre à retenir et fixer les efforts attendus pour chaque composante du secteur du logement dans les objectifs de la stratégie nationale bas-carbone (dont notamment les émissions indirectes). Renforcer la communication et l'accompagnement des acteurs pour qu'ils s'inscrivent dans cette trajectoire, en s'appuyant notamment sur les COP régionales et l'ADEME. Capitaliser les retours d'expérience sur l'analyse comparée entre construction et réhabilitation (opérations déjà réalisées ou projets en cours ou annoncés).

Thierry Bonnet



Inspecteur

Stéphane Combes



Inspecteur

Clémentine Pesret



Inspectrice générale

Annexes

Liste des annexes

Annexe 1. Lettre de mission.....	68
Annexe 2. Panorama des principaux outils	70
Annexe 3. Restitution des enquêtes DDT(M) et DREAL(DRIHL/DRIEAT)	80
Annexe 4. Etudes de cas	115
Annexe 5. Analyse des outils permettant l'estimation des besoins, la fixation et le suivi des objectifs au niveau local	155
Annexe 6. Le logement et l'accompagnement de la transition écologique	196
Annexe 7. Vacance des logements et projection des besoins en logement	220
Annexe 8. Liste des personnes rencontrées	258
Annexe 9. Glossaire des sigles et acronymes.....	262

Annexe 1. Lettre de mission



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Réf : ML/2023-11/47736

Paris le 30 NOV. 2023

Le Ministre de la Transition
écologique et de la Cohésion des
territoires

Le Ministre délégué auprès du
Ministre de la Transition écologique
et de la Cohésion des territoires
chargé du Logement

à

Monsieur Paul DELDUC
Chef du service de l'inspection
générale de l'environnement et du
développement durable

Lettre de mission : Territorialisation du besoin de création de logements nouveaux et de construction de logements neufs

La réponse au besoin de logements de nos concitoyens et la maîtrise de l'impact écologique du logement constituent une priorité du Gouvernement. Elle implique notamment de porter une attention particulière au développement de l'offre nouvelle dans les territoires dans lesquels la demande est avérée et à l'impact de la construction neuve.

Au niveau métropolitain, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) a estimé un besoin de nouveaux logements compris entre 300 000 et 360 000 par an pour la décennie 2020-2030. L'amplitude de cette fourchette est due aux hypothèses prises sur la démographie, le renouvellement du parc, la résorption du mal logement, l'évolution des surfaces moyenne par habitant et du parc vacant et secondaire. Elle doit faire l'objet de travaux complémentaires, notamment au niveau territorial.

Ce développement de l'offre doit être concilié avec l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Or, les travaux relatifs à la planification écologique ont mis en évidence l'impact de la construction neuve sur les émissions de gaz à effet de serre (24MtCO₂eq/an d'émissions indirectes associées, artificialisation comprise, 19 MtCO₂eq/an pour les logements) et le lien fort entre l'évolution du rythme de construction et l'atteinte de l'objectif zéro artificialisation nette. La réhabilitation du bâti existant est quant à elle 3 à 4 fois moins émettrice de gaz à effet de serre que l'édification de nouveaux bâtiments.

Dans le cadre de la planification écologique, la mise en perspective du besoin de logement et de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre du bâtiment impose une approche territorialisée. Il s'agit en effet d'apprécier finement au niveau local, la manière de subvenir au besoin de logement, en identifiant à la fois les besoins en construction neuve et la mobilisation du parc existant (logements vacants hors marché ou indignes, résidences secondaires ou transformation de bureaux commerces et autres actifs en logements).

.../...

Hôtel de Roquelaure
246 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris
Tél : 33(0)1 40 81 21 22
www.ecologie.gouv.fr

L'objectif de la mission que je vous confie est double :

D'une part, vous ferez un bilan des besoins de logements et objectifs de création de logements tels que fixés par les communes et intercommunalités notamment dans le cadre de leurs programmes locaux de l'habitat, que vous mettrez en relation avec la déclinaison du modèle d'estimation des besoins de logement de la DHUP à l'horizon 2030 et avec les résultats constatés par territoires, a minima à la maille départementale.

D'autre part, vous évalueriez la disponibilité et la performance pour les collectivités locales comme pour les services de l'Etat des outils disponibles pour objectiver localement le besoin de nouveaux logements à partir de différents paramètres et hypothèses, examiner les moyens d'y répondre en mobilisant le bâti existant et disposer d'une vision nationale performante des besoins, hypothèses et moyens retenus pour l'élaboration des programmes locaux de l'habitat et de leur mise en œuvre. Vous proposerez une méthode pour établir une vision locale à porter le cas échéant par les services de l'Etat dans un environnement décentralisé afin de s'assurer que les choix opérés soutiennent la trajectoire nationale de la construction neuve de la planification écologique.

Vous appuierez vos constats et propositions par des études de cas (4 à 5) représentatives de contextes territoriaux distincts : Ile-de-France, métropole régionale, agglomération de villes moyennes, secteur peu tendu, secteur caractérisé par un fort taux de résidences secondaires. Ces études de cas permettront d'illustrer concrètement à l'échelle locale l'adéquation entre besoin et offre de logement, de donner à voir les potentiels de mobilisation du parc de logement vacant, ainsi que plus largement la transformation d'actifs immobiliers en logements.

Pour réaliser cette mission, vous pourrez vous appuyer sur les services de la DHUP et du CGDD notamment. Je vous invite à mobiliser les outils existants, notamment Otelio, Sitadel et SuDocUH, et compléter la réflexion autour de la mobilisation de gisements de données externes telles que les plateformes de l'immobilier. Vous consoliderez votre analyse territoriale par tous les échanges que vous jugerez pertinents avec les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités territoriales compétentes en matière de programmation du besoin de logement.

Vous remettrez vos conclusions dans un délai de 4 mois à compter de la réception de la présente lettre de mission.

Christophe BECHU



Patrice VERGRIETE



Annexe 2. Panorama des principaux outils

La réponse aux difficultés d'accès au logement, notamment en zones tendues, mais aussi son articulation avec la réduction de l'artificialisation des terres et l'accompagnement de la trajectoire écologique pour atteindre la neutralité carbone en 2050, nécessite d'évaluer finement les besoins. Cette évaluation du besoin en logement suppose la conjugaison à différentes échelles de territoires de projections sur les différentes briques qui composent ce besoin : démographie, immigration, taille des ménages, vacance, mal logement, évolutions du parc...

En l'absence d'un outil disponible pour les acteurs du logement de type « presse bouton » qui permettrait d'évaluer le besoin en logement et de répondre à la demande, tout en conciliant les enjeux de la planification écologique, il est indispensable dans un premier temps de se livrer à un inventaire principaux outils existants.

Sommaire

1. Les outils de projection des besoins en logements et de suivi de la production	71
2. Les outils de recensement du mal logement.....	75
3. Les outils pour caractériser le foncier	76
4. Les outils pour évaluer les émissions Carbone.....	77

1. Les outils de projection des besoins en logements et de suivi de la production

Sit@del2

Tout pétitionnaire projetant une opération d'urbanisme, telle qu'une construction neuve ou la transformation d'une construction par exemple, doit remplir un formulaire relatif à son projet et le transmettre à la mairie de la commune de localisation des travaux. Le projet de permis est alors instruit par la collectivité territoriale compétente ou, dans certains cas particuliers, par les services de l'État.

Après autorisation, le pétitionnaire peut, soit démarrer les travaux et déclarer l'ouverture de son chantier (DOC), soit abandonner son projet (et demander l'annulation), soit le proroger d'un an à compter de la date de son autorisation. L'achèvement des travaux est signalé par une déclaration spécifique (DAT) au service instructeur, à partir de laquelle la conformité au projet initial est vérifiée, puis la taxe d'aménagement (TA) est calculée, liquidée et recouvrée par la Direction départementale de finances publiques (DDFiP) concernée.

Le système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux (Sit@del2) est une base de données qui permet de suivre les autorisations d'urbanisme relatives aux constructions à usage d'habitation et de locaux. Le projet de construction est suivi tout au long de son cycle de vie, lors de la délivrance de l'autorisation par l'autorité compétente, lors de la mise en chantier formalisée par la déclaration d'ouverture de chantier, lors des décisions d'annulation ou de modification, et enfin lors de la déclaration d'achèvement de travaux.

Le dispositif de collecte des données s'appuie sur différents acteurs : en premier lieu le pétitionnaire qui dépose un formulaire de manière dématérialisée ou sous format papier, le service instructeur (collectivité du lieu du projet et parfois DDT(M)), puis l'administrateur de la base nationale au ministère.

L'outil Sit@del2 est alimenté par les services instructeurs sur la base des formulaires relatifs aux actes d'application du droit des sols : permis de construire (PC), permis d'aménager (PA), déclaration préalable (DP) et permis de démolir (PD).

Les informations déclarées dans les formulaires sont exploitées mensuellement par le service des données et études statistiques (SDES).

Les informations relatives aux autorisations doivent être transmises par les services instructeurs dans les six mois après le prononcé. Les déclarations de mises en chantier et d'achèvement des travaux sont à l'initiative des pétitionnaires vers le service instructeur. Leur remontée est de fait souvent plus tardive et intervient généralement dans les dix-huit mois après l'ouverture de chantier. Les données collectées ont un caractère public.

Cet outil présente à la fois l'intérêt d'une saisie directe par le service instructeur en charge de l'application du droit des sols, mais est tributaire de la robustesse des informations déclarées, du retard de leur déclaration, souvent après plusieurs mois de décalage, et de la complétude des champs à renseigner dans l'outil tout au long de la vie de l'opération.

Les données saisies dans Sit@del sont aujourd'hui incomplètes. Le SDES redresse donc les données afin de publier des séries d'autorisations de construire reflétant l'estimation de l'ensemble des autorisations délivrées à la date réelle de décision des permis. Celles-ci sont disponibles à m + 28 jours, tandis qu'il faut environ quatre mois pour disposer de 90 % des permis autorisés et que l'information collectée est considérée comme exhaustive au bout de vingt-quatre mois.

Otelo

Otelo – pour Outil de Territorialisation du besoin en Logement - est également un outil qui a été développé par la DGALN avec l'assistance technique du CEREMA et en partenariat avec l'INSEE et le SDES. Cet outil a pour finalité l'accompagnement de l'élaboration des objectifs quantitatifs des volets habitat des principaux documents d'urbanisme (PLH, SCoT, PLUi...) et permet une méthodologie d'estimation des besoins en logement des territoires, à l'échelle des bassins d'habitat et des EPCI.

Cet outil croise une quinzaine de bases de données et permet d'intégrer différents scénarios de projection de population de l'INSEE (Omphale). Il offre la possibilité de paramétrer différentes hypothèses relatives à l'évolution démographique, au mal-logement, à l'occupation du parc. Il permet de restituer des scénarios relatifs aux besoins territorialisés de logement tant en termes de besoins supplémentaires projetés (flux) que de prise en compte du mal logement (stock).

Il est gratuitement mis à disposition, sur demande, des collectivités, des services déconcentrés de l'État, ainsi que des organismes publics et parapublics (agences d'urbanisme, établissements publics fonciers, bailleurs sociaux, etc.). Les bureaux d'études peuvent y accéder spécifiquement dans le cadre d'une étude pour le compte d'un de ces acteurs.

En 2023, on recense environ 250 comptes permettant d'accéder à l'outil. Son déploiement reste cependant inégal sur le territoire.

Cet outil vise à objectiver le dialogue entre les acteurs locaux sur les besoins territorialisés en logement. Son ergonomie d'utilisation offre un choix important de paramétrage qui ne garantit pas une similitude dans les restitutions sur des constats semblables, des estimations de besoins en logements différents pouvant être obtenus sur un territoire en fonction des hypothèses et prévisions retenues lors de l'élaboration des requêtes.

Cet outil nécessite plus d'agilité avec une réflexion à conduire sur son inter opérationnalité avec d'autres outils, et un paramétrage commun propre à certaines requêtes type. Il est perfectible en raison des difficultés de mise à jour des données qu'il agrège, qui ne se font pas en instantané, ni en simultané, mais sous forme de campagnes jugées par certains utilisateurs potentiels comme irrégulières et trop tardives. Les faibles moyens en ressources humaines dédiés (moins d'un ETP au CEREMA, 1 ETP de chef de projet à la DHUP, un appui de la Fabrique Numérique du MTECT) pour porter l'outil, le faire connaître et le faire évoluer, freinent son déploiement et son développement.

SuDocUH

SuDocUH – pour Suivi des Documents d'Urbanisme et d'Habitat - est un outil de la DGALN, créé en 2011 et destiné à suivre les procédures de planification en matière d'urbanisme et d'habitat (PLH, SCoT, PLUi-H, PDH). Il vient en appui des services de l'État (DHUP, DREAL et DDT(M)) et leur permet de consolider les informations relatives à l'avancement, au statut et au contenu des documents de planification (urbanisme) ou de programmation (habitat).

Les données quantitatives renseignées au fil de l'eau par les services déconcentrés dans SuDocUH concernant les PLH apparaissent fragiles et partielles, y compris les informations concernant l'avancement des procédures. La DHUP lance chaque année au mois de décembre une « enquête habitat » auprès des DREAL et DDT(M) afin qu'elles remplissent dans SuDocUH les informations de l'année écoulée sur les PLH et PLUi-H de leur territoire. Ces enquêtes permettent d'améliorer sensiblement le taux de remplissage de l'outil, néanmoins on constate que les informations restent incomplètes, et parfois même erronées (lorsque l'information concernant les objectifs de logements est renseignée, il peut s'agir par exemple uniquement d'un objectif annuel ou ne concernant que le parc public).

Toutefois, SuDocUH reste à ce jour le seul outil apportant une connaissance au niveau national (et parfois au niveau régional) pour le suivi des PLH. Il semble donc absolument nécessaire de le maintenir et l'améliorer ou de le remplacer par un outil plus efficient.

Alors qu'aujourd'hui de nombreux champs sont peu complétés, une priorisation des champs à renseigner pourrait être faite, et l'outil doit être retravaillé de manière à ce que les acteurs locaux (Etat et/ou collectivités) trouvent un réel intérêt à son remplissage, autre que la seule remontée d'information aux niveaux régional et national, seul moyen de réellement le fiabiliser. Il leur serait par exemple très utile, autant qu'aux niveaux supra, de disposer d'un outil permettant le suivi de la mise en œuvre des PLH, que ce soit sur le volet qualitatif ou quantitatif, en lien le cas échéant avec les autres outils et bases de données (*Sit@del*, *RPLS*, *ZLV...*), et pour faciliter les obligations de collecte et d'analyse des suivis annuels ou des bilans à mi-parcours des PLH.

DocUrba

L'outil DocUrba – pour Documents d'Urbanisme - est une plateforme numérique portée par le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (MTECT) avec l'assistance de son incubateur, la Fabrique numérique. Son objectif est de faciliter l'appropriation par les collectivités des informations utiles à l'élaboration de leurs documents d'urbanisme, ainsi que le suivi par les services déconcentrés de l'Etat de l'avancement des projets de leur territoire.

Le projet DocUrba a été lancé en 2022. Cet outil est en libre accès et gratuit pour faciliter la compréhension des données territorialisées et diverses ressources du porter à connaissance (PAC) qui précisent le cadre juridique national et territorial (SRADDET, Scot) auquel les collectivités doivent se référer lors de l'élaboration de leur document d'urbanisme.

En 2023, cet outil en phase de test était utilisé par une quarantaine de DDT(M) et une vingtaine de collectivités et bureaux d'études. Il pourrait prendre le relais de SuDocUH pour le suivi des documents de planification PLU/PLU-i.

L'intérêt affiché de DocUrba est également que les renseignements sont saisis directement par les collectivités en charge de l'élaboration des documents, avec le risque néanmoins que l'ensemble des collectivités ne le renseignent pas correctement ni régulièrement au fil de l'eau, comme cela est observé dans l'utilisation de l'outil Sitadel 2.

DocUrba ne suit pas les PLH contrairement à SuDocUH. Compte tenu du nécessaire lien à faire entre PLU et PLH pour mener une politique d'urbanisme cohérente, et alors que l'on promeut depuis de nombreuses années l'élaboration de PLUi-H, il apparaît très souhaitable qu'un seul outil intègre l'ensemble des documents de planification, y compris les PLH.

LOVAC et ZLV

LOVAC est un fichier de données créé en 2020 par le Cerema à la demande du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires dans le cadre du plan national de lutte contre les logements vacants et mis à jour chaque année.

Croisant les données du fichier 1767BISCOM⁶⁰, des fichiers fonciers, de DV3F et la Base Adresse Nationale, LOVAC permet de caractériser finement chaque logement vacant : adresse, ancienneté de la vacance, taxation, taille du logement, année de construction, niveau de confort potentiel, ainsi que des informations sur le propriétaire.

Les données agrégées par commune et par EPCI sont disponibles en open data, tandis que les données au logement sont rendues accessibles aux services de l'État, à l'ANAH, ainsi qu'aux

⁶⁰ Fichier produit par la DGFIP, qui recense les locaux vacants sur le périmètre national.

collectivités territoriales et à leurs groupements. Il leur permet ainsi de repérer, quantifier et cartographier la vacance de logement sur un territoire et d'adapter leurs stratégies locales.

L'outil en ligne ZLV – pour Zéro Logements Vacants - a été développé en complément, à partir de données contenues dans le fichier LOVAC. ZLV permet aux collectivités de repérer les biens vacants, de les caractériser, d'identifier leurs propriétaires, de leur proposer des solutions de remise sur le marché (travaux de rénovation, vente) ainsi qu'un accompagnement adapté, et de suivre la mise en œuvre des actions engagées via des fiches par logement et par propriétaire.

Ce dispositif est développé par le CEREMA sous pilotage DHUP et accessible gratuitement après avoir signé l'acte d'engagement permettant d'accéder aux données LOVAC (via la procédure indiquée sur le site du CEREMA).

Dans sa nouvelle version 2024, il permet également de repérer les passoires thermiques du territoire pour agir en prévention de la vacance. L'outil a également évolué pour permettre de garder les modifications faites par l'utilisateur lors d'un changement de millésime de données.

Filocom

Le traitement automatisé de données fiscales dénommé « Filocom » (Fichier des logements à l'échelle communale) est effectué à partir de différents fichiers transmis par la Direction générale des finances publiques (DGFIP) :

- fichier de la taxe d'habitation ;
- fichier de l'impôt sur le revenu ;
- fichier des propriétés bâties ;
- fichier des propriétaires.

Filocom est un fichier produit par le SDES (ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires). Chaque millésime du fichier décrit la situation du logement au 1er janvier de l'année N ainsi que les revenus de l'année N-1 des éventuels occupants du logement. Le champ couvert est celui des locaux à usage d'habitation, assujettis à la taxe d'habitation (logements occupés, qu'ils soient imposés ou exonérés) ou non (logements vacants ou meublés soumis à la taxe professionnelle).

Les données sont disponibles au niveau de la commune. Les variables dans Filocom s'articulent autour de quatre grandes thématiques : le logement (type, nombre de pièces, année de construction...), son occupation (mode d'occupation entre résidences principales, secondaires ou logements vacants, durée d'occupation ou de vacance...), ses occupants (nombre de ménages fiscaux, nombre de personnes, revenus bruts...) et ses propriétaires (type, âge du propriétaire, lieu de résidence...). Le fichier est arrêté au 1er janvier de chaque année impaire.

La fin de Filocom est annoncée depuis quelques années. Le dernier millésime remonte ainsi à 2021 avec des données de 2019. Le relais devrait être assuré par Fideli (voir ci-dessous). A ce stade, l'enjeu est d'assurer le maintien de la connaissance croisée entre logements, occupants et revenus.

Fideli

Le Fichier démographique sur les logements et les individus (Fidéli) produit par l'Insee permet d'éclairer des aspects des conditions de vie des individus, tant au niveau national qu'au niveau local. Ainsi, l'information localisée des individus permet de dresser un état des lieux plus complet, y compris au niveau infra-communal.

Fideli regroupe des données d'origine fiscale : fichier de la taxe d'habitation, fichier des propriétés

bâties, fichiers d'imposition des personnes et fichier des déclarations de revenus. Ces données, assemblées au moyen d'identifiants fiscaux sur les foyers et les locaux, constituent le cœur de Fidéli. Elles contiennent notamment des informations de nature démographique sur les personnes et la structure des ménages et les revenus perçus au sein des foyers.

Le fichier est complété d'autres données contextuelles visant à enrichir les informations fiscales et des informations sur les grands agrégats de revenus déclarés (tels que les salaires, les retraites et pensions, etc.), ainsi que sur les montants de prestations sociales reçues par les ménages.

Ces informations sont disponibles à la fois au niveau des individus (pour les revenus qui peuvent être individualisés) et au niveau des ménages, et pour ces derniers, s'appuient sur le dispositif FiLoSoFi⁶¹.

Cette insertion se fait au prix d'un processus de production lourd et exigeant, et s'accompagne naturellement de contraintes d'utilisation assez élevées afin de préserver le secret statistique.

2. Les outils de recensement du mal logement

HISTOLOGE

Les réglementations existantes et la pluralité d'acteurs impliqués complexifient l'atteinte des objectifs visés en matière de lutte contre l'habitat indigne ou indécent, et participent du retard dans les décisions et les délais de résolution. En fédérant les acteurs autour d'un outil unique, la plateforme Histologe vise à rendre plus efficace la détection et le traitement des situations concernées, en facilitant notamment les échanges entre les différentes administrations, tout en participant à la construction d'un observatoire du mal-logement, indispensable pour piloter cette politique publique prioritaire.

Elle intervient à toutes les étapes, du signalement à la prise en charge :

- Toute personne (locataire, propriétaire ou autre) constatant une situation problématique (insalubrité, problème de sécurité électrique, ...) peut effectuer un signalement gratuitement en se connectant avec un ordinateur, une tablette ou un smartphone pour décrire la situation en termes simples ;
- La plateforme Histologe permet de mesurer la criticité du signalement et de lancer des alertes précises et documentées vers les partenaires concernés à un titre ou à un autre (services départementaux, ARS, mairie, CAF, bailleur social...) ;
- Elle permet ensuite le suivi de la prise en charge de la situation concernée.

Histologe est portée par une start-up d'Etat du ministère de l'écologie et de la cohésion des territoires. Après une expérimentation réussie, la plateforme est aujourd'hui déployée sur plus de la moitié du territoire en France métropolitaine et dans les départements d'Outre-mer.

⁶¹ L'objectif du dispositif FiLoSoFi est de produire un ensemble d'indicateurs sur les revenus déclarés (avant redistribution) d'une part, et sur les revenus disponibles (après redistribution et imputation de revenus financiers non déclarés) d'autre part, à l'échelle communale, supra-communale et infra-communale : - indicateurs usuels d'analyse de la distribution des revenus (nombres, quartiles, déciles, médiane, etc. des revenus par unité de consommation) sur l'ensemble de la population ainsi que sur des sous-populations - taux de pauvreté monétaire - indicateurs de structure des revenus.

OILHI

OILHI est un outil de lutte contre l'habitat indigne (LHI) sponsorisé par la DHUP (Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages) et la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) depuis 2022.

Le projet a démarré dans le département du Pas-de-Calais sur le constat que l'instruction des dossiers de lutte contre l'habitat indigne (LHI) pose plusieurs difficultés au sein du guichet unique et chez les partenaires du PDLHI (Pôle départemental de Lutte contre l'Habitat Indigne).

L'outil OILHI vise à sécuriser les collectivités dans le traitement des procédures de mise en sécurité et d'infraction aux règles sanitaires d'hygiène et de salubrité (RSHS), à faire travailler ensemble tous les acteurs concernés, et à réduire le plus possible le temps de résolution des cas. Il permet ainsi aux collectivités d'identifier la bonne procédure correspondant aux désordres détectés, d'identifier les bons interlocuteurs pour faire avancer le traitement et d'avoir accès aux modèles de documents à mettre en pratique immédiatement et à des propositions d'arrêtés.

OILHI et Histologe sont deux outils distincts mais complémentaires. Histologe favorise le signalement des situations et facilite la coordination des actions entre les différents acteurs. OILHI accompagne les communes dans le traitement des situations rencontrées et identifie les procédures à conduire en les guidant pas à pas.

3. Les outils pour caractériser le foncier

Cartofriches

Cartofriches est une application conçue pour recenser les friches (industrielles, minières, commerciales, d'habitat...), les qualifier et faciliter leur réutilisation. Mise en ligne par le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) à la demande du MTECT, elle a pour objectif d'apporter une aide aux collectivités et à tout porteur de projet, public ou privé, pour les réutiliser et réduire l'artificialisation des sols. Elle contribue en ce sens à l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN). Ses données sont mises à jour trimestriellement.

Elle est alimentée par des données nationales qui permettent un recensement des sites potentiellement en friches (principalement les bases de données BASIAS - Base de données des Anciens Sites Industriels et Activités de Services - et BASOL - Base sur les sites et sols potentiellement pollués appelant une action des pouvoirs publics), mais aussi par la connaissance locale des territoires par le biais des inventaires et observatoires locaux ou d'études territorialisées. C'est en effet en intégrant les données des observatoires locaux et des études de recensement portées par des acteurs de l'aménagement que l'inventaire national pourra être le plus pertinent et mis à jour.

UrbanSIMUL

UrbanSIMUL est un outil d'analyse et de simulation de l'occupation des sols à l'échelle de l'unité foncière. Il a été développé en 2011 par le CEREMA et l'INRAE sur la région Provence-Alpes-Côte-D'Azur, puis en Loire Atlantique. Sous l'impulsion de la DGALN, il est déployé à l'échelle nationale depuis 2021. C'est une application gratuite ouverte sur demande aux collectivités et autres acteurs publics du foncier, ainsi qu'à leurs prestataires.

UrbanSIMUL croise de nombreuses sources de données foncières pour les rendre interprétables sous une forme de cartographie :

- fichiers fonciers⁶² issus de la DGFIP pour le compte de la DGALN ;
- logements vacants (Lovac) ;
- friches (Cartofriches) ;
- valeurs foncières et mutations immobilières (DV3F) ;
- gisements potentiels ;
- évolution du bâti ;
- documents d'urbanisme (PLU, PLU-i) numérisés ;
- niveaux d'enjeux et de contraintes.

UrbanSIMUL permet également aux collectivités de déverser leurs propres données et de télécharger des données d'UrbanSIMUL vers leur système d'information géographique (SIG).

Il permet aux collectivités de repérer le potentiel foncier urbanisable à PLU stable, dont notamment les « dents creuses » en secteur urbain, de visualiser les ventes récentes de terrain sur le marché foncier et d'analyser les ventes d'un segment de marché immobilier.

C'est un outil d'analyse et d'aide à la décision intéressant pour élaborer une stratégie foncière, notamment dans le cadre de l'atteinte des objectifs du ZAN, mais pas « presse bouton ».

Une centaine de structures y ont recours représentant environ 4 800 utilisateurs.

4. Les outils pour évaluer les émissions Carbone

Observatoire des DPE

Le diagnostic de performance énergétique (DPE) permet de renseigner la performance énergétique d'un logement ou d'un bâtiment, en évaluant sa consommation énergétique et son impact relatif à ses émissions de gaz à effet de serre (GES).

Il s'inscrit dans le cadre de la politique énergétique définie au niveau européen pour réduire la consommation d'énergie et les émissions de GES des bâtiments.

Le DPE décrit le logement ou le bâtiment (surface, orientation, murs, fenêtres, matériaux utilisés, etc.), ainsi que les équipements de chauffage, de refroidissement, de ventilation et de production d'eau chaude sanitaire.

Le DPE a été plusieurs fois réformé⁶³ afin de le fiabiliser et d'en faire le dispositif central dans la

⁶² Les fichiers fonciers sont une base de données, homogène sur le territoire, contenant des informations sur les parcelles, locaux et propriétaires en France (issus des fichiers Majic de la DGFIP). Ils permettent une observation exhaustive du foncier cadastré (découpage, typologie) avec une description fine du bâti (activités ou logements, surfaces et nombres de pièces, logement social, copropriétés, etc.)

⁶³ Une nouvelle version du DPE logement, plus complète et lisible, est entrée en vigueur le 1er juillet 2021. Conformément à la loi sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan), le DPE est devenu pleinement opposable à cette date. Délivré jusqu'alors à titre informatif, le DPE a désormais une véritable portée juridique. Cela signifie que toute personne concernée (locataire, acquéreur, vendeur, bailleur) peut se retourner contre le diagnostiqueur immobilier en cas de faute, erreur ou manquement lors de l'établissement du diagnostic

réglementation liée à la rénovation énergétique. Les principales évolutions récentes ont porté sur : la généralisation de la méthode de calcul (3CL) à tous les logements, le passage de 3 à 5 usages énergétiques (ajout des consommations d'éclairage et d'auxiliaire) et l'intégration d'un double-seuil prenant en compte les émissions de gaz à effet de serre dans l'étiquette DPE.

L'ADEME effectue depuis 2013 la collecte de l'ensemble des DPE effectués par les diagnostiqueurs immobiliers⁶⁴ et les restitue sous la forme d'un observatoire. Les données sont en accès libre mais complexes à utiliser. Les données brutes de l'observatoire DPE nécessitent des précautions d'interprétation. En effet, le DPE est obligatoire seulement pour une vente, une location ou à l'achèvement de toute nouvelle construction. Ainsi, tous les biens ne sont pas dotés d'un DPE. En conséquence, cet observatoire ne couvre pas l'ensemble du parc immobilier et n'en est pas représentatif.

Pour estimer la performance énergétique et environnementale de l'ensemble du parc français et la distribution nationale des classes DPE, un travail de redressement des données doit être fait par l'ADEME. Il nécessite l'utilisation de la base de données DPE mais aussi l'utilisation d'autres bases de données tel que le répertoire de logements de l'Insee « Fidéli » ou encore les distributions d'énergies principales de chauffage des résidences principales estimées par le recensement de la population.

BDNB

La BDNB (Base de Données Nationale des Bâtiments) est une cartographie du parc de bâtiments existants qui a été réalisée par le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB). Elle est gratuite et accessible à tous.

Structurée à la maille « bâtiment », elle contient une carte d'identité pour 32 millions de bâtiments, résidentiels ou tertiaires. Sa consultation permet d'avoir accès à près de 400 données différentes, elle intègre la simulation DPE et extrapole les possibilités de rénovation.

Elle est construite par croisement géospatial d'une trentaine de bases de données issues d'organismes publics et principalement de l'open data. Le CSTB encourage la multiplication et la diversité des cas d'usage de la BDNB. Il met en place les conditions d'ouverture et d'interopérabilité.

Cette base a vocation à être mutualisée et à constituer un référentiel ouvert, socle de développement de multiples services portés par des acteurs publics et privés, mais aussi lieu de capitalisation des connaissances sur les bâtiments existants. Parmi les domaines d'application possibles, on peut recenser : la rénovation thermique des bâtiments, le support aux politiques publiques nationales et territoriales, l'économie circulaire, la maîtrise des risques, etc.

GO-RENOVE

Le service GO-RENOVE est piloté par le CSTB. Il a été conçu pour être la première phase d'un parcours de rénovation énergétique d'un logement. Le site Go-Rénove utilise les données produites par la BDNB du CSTB.

Go-Rénove est un service public en ligne et gratuit, développé pour sensibiliser à la rénovation énergétique des logements. Go-Rénove propose aux particuliers de consulter plusieurs indicateurs :

- Le diagnostic de performance énergétique (DPE) existant, s'il a été réalisé avant juillet 2021 ;
- Le diagnostic de performance énergétique (DPE) simulé du bâtiment, selon la nouvelle méthode

⁶⁴ La communication des DPE à l'ADEME par les diagnostiqueurs est devenue obligatoire en 2021

de calcul en vigueur depuis juillet 2021 ;

- Un indicateur du risque canicule ;
- Une estimation de la valeur immobilière du bien en €/m².

Il permet d'avoir un premier aperçu de la performance du logement et des gisements de progrès.

ONB

L'Observatoire National des Bâtiments (ONB) est un autre outil gratuit de connaissance des bâtiments développé par U.R.B.S, start-up issue de l'Ecole des Mines de St-Etienne. Il permet de rendre accessible à tous un premier niveau de connaissance du parc bâti résidentiel avec les données en open data, à l'échelle de l'adresse. Ses données sont régulièrement mises à jour, retraitées et complétées par des modèles scientifiques.

L'ONB a pour objectif de contribuer au partage de l'information et des connaissances par la mise à disposition d'un référentiel géolocalisé sur un vaste champ allant de la situation de l'habitat (performance énergétique, vacance, insalubrité, précarité, adaptabilité...), à celle du foncier et du renouvellement urbain.

L'ONB s'appuie sur la base de données géographiques IMOPE⁶⁵ initialisée en 2016 et déployée en 2018, qui répertorie et caractérise 21 millions d'adresses résidentiels et tertiaires, soit 37 millions de logements, via le rapprochement et le retraitement de nombreuses sources d'informations disponibles (soumises à convention ou libres d'accès / locales ou nationales), complétées par des données prédites.

Si l'ONB permet une première exploration de la base en accès libre, l'ONB+, qui permet d'aller plus loin en intégrant des données métiers, locales, conventionnées ou prédites, ainsi que des fonctionnalités augmentées, est payant.

D'après U.R.B.S, ces outils accompagnent à ce jour près de 20 000 acteurs privés et publics et plus de 800 territoires en contexte opérationnel (OPAH-RU, PIG, VOC, lutte contre l'habitat indigne, lutte contre la vacance, ...).

Urbanprint

Urbanprint est un outil issu des travaux des ingénieurs d'Efficacity et du CSTB basé sur la méthode Quartier Energie Carbone de l'Ademe. Ce logiciel calcule l'impact environnemental d'un projet (bâtiment ou quartier) en prenant notamment en compte les consommations d'énergie (internes et externes), les matériaux de construction des immeubles et des espaces voisins, la gestion de l'eau et des déchets, la mobilité des usagers, les modes constructifs et l'usage des sols. Régulièrement mis à jour, il utilise les indicateurs du référentiel BBQA Quartier (label de performance carbone) et permet donc de vérifier si le projet est éligible à cette labellisation.

Le logiciel est désormais proposé avec deux interfaces, l'une pour les bureaux d'études et les aménageurs, l'autre pour les collectivités. Une dizaine d'aménageurs l'ont utilisé sur une centaine de projets, ce qui a permis de constituer une première base de données qui nourrit le système et affine la précision de ses calculs. Reste à en généraliser l'usage.

⁶⁵ Inventaire multi-objets du parc bâti existant.

Annexe 3. Restitution des enquêtes DDT(M) et DREAL(DRIHL/DRIEAT)

Des questionnaires proches mais adaptés à chacune des deux types de structures (départementale et régionale) ont été établis.

Ces questionnaires ont été finalisés par les membres de la mission de l'IGEDD après échanges avec les représentants des groupements des DDT(M) et des DREAL.

L'enquête a été lancée en ligne avec l'outil LimeSurvey le 11 avril 2024 pour une durée de deux semaines, puis prolongée de quelques jours.

Les questionnaires sont repris ci-dessous, complétés de l'exploitation des résultats obtenus.

Les *verbatim* sont indiqués en « *italique* » dans les commentaires libres.

Sommaire

1. Questionnaire pour les DDT(M) :	81
1.1. Sur le besoin en logement.....	81
1.2. Sur les documents de planification des collectivités.....	87
1.3. Sur la contribution du secteur du logement à l'atteinte des objectifs de la planification écologique.....	95
1.4. Sur les outils numériques.....	99
2. Questionnaire pour les DREAL :	102
2.1. Sur le besoin en logement.....	102
2.2. Sur les documents de planification des collectivités.....	106
2.3. Sur la contribution du secteur du logement à l'atteinte des objectifs de la planification écologique.....	111
2.4. Sur les outils numériques.....	113

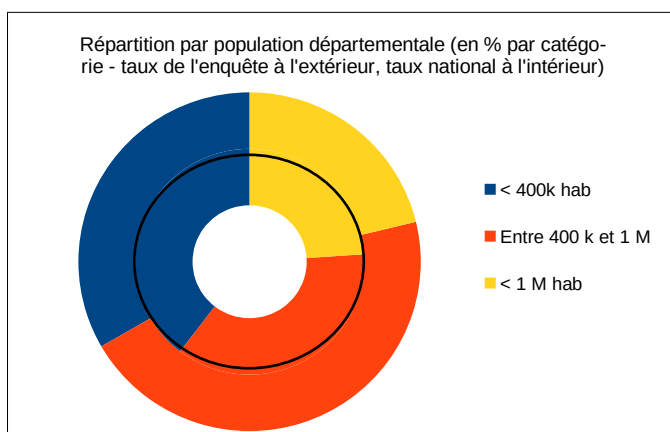
1. Questionnaire pour les DDT(M) :

31 questionnaires ont été retournés complets. Sont également pris en compte 3 questionnaires quasi complets à quelques champs près.

Ces 34 questionnaires représentent 33 départements (1 département a répondu deux fois), soit 1/3 des départements de France métropolitaine.

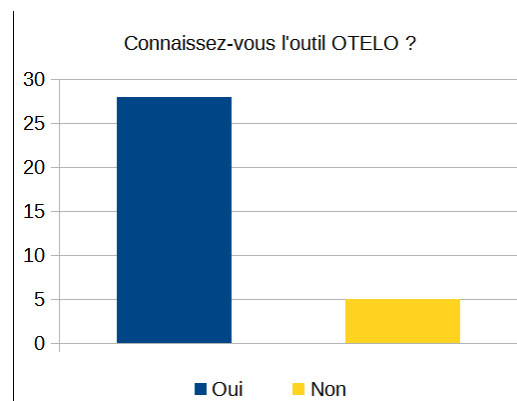
Chaque région administrative métropolitaine est représentée par au moins 1 département à l'exception de la Corse.

Une analyse simple en trois tranches de population met en évidence la représentativité de l'échantillon par rapport à l'ensemble des départements :

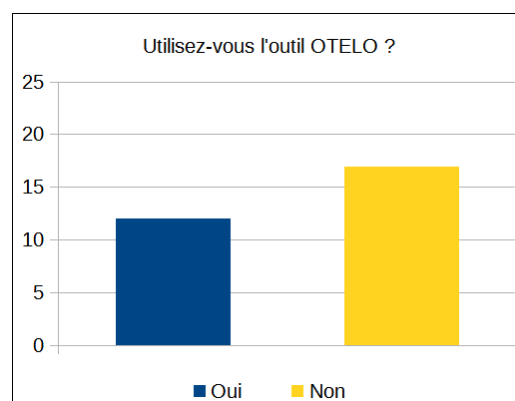


1.1. Sur le besoin en logement

1.1 - Connaissez-vous l'outil Otelo ? (Oui / Non)

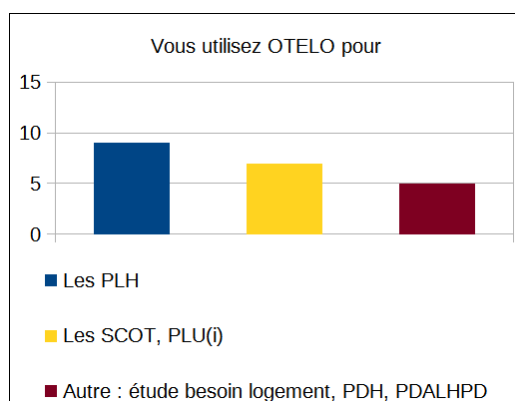


Si oui, l'utilisez-vous ? (Oui / Non)



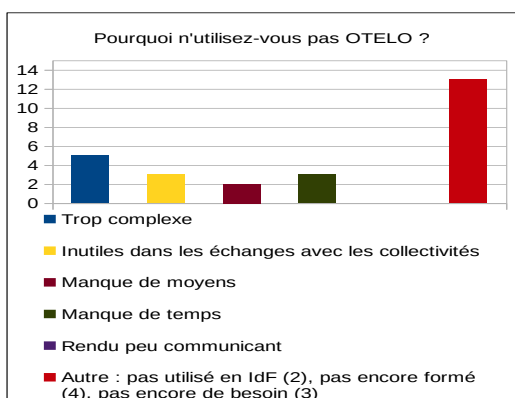
Si oui, vous l'utilisez pour (plusieurs réponses possibles)

- ☐ les PLH
- ☐ les SCOT, PLU(i)
- ☐ autres (à préciser)



Si non, pourquoi ? (plusieurs réponses possibles)

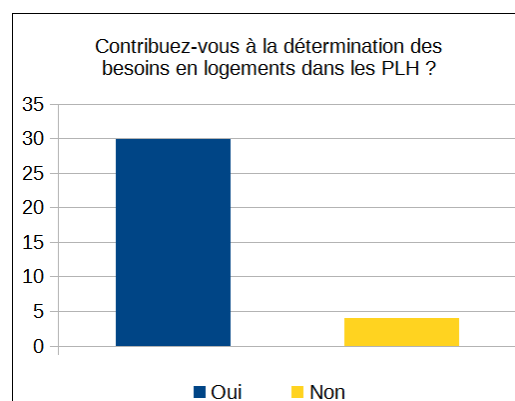
- ☐ Trop complexe
- ☐ Inutile dans les échanges avec les collectivités
- ☐ Manque de moyens
- ☐ Manque de temps
- ☐ Rendu peu communicant
- ☐ Autres (à préciser)



Raisons citées pour la réponse « autres » :

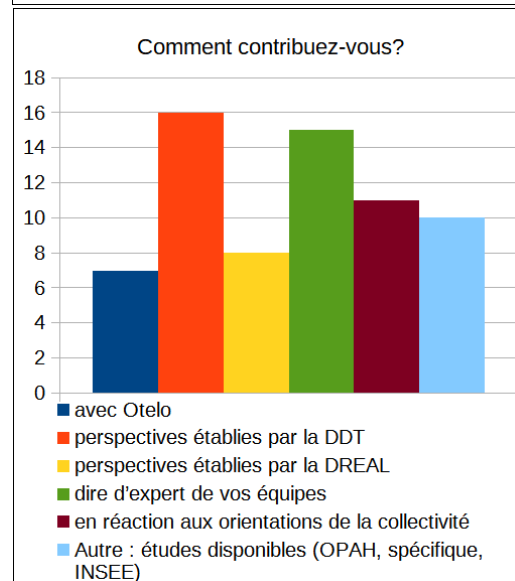
Pas encore formé (4), pas encore de besoin (3), pas utilisé en IdF (2), pas adapté sur les territoires ruraux, résultats très sensibles au paramétrage, données 2017 obsolètes, outil local mieux adapté développé par la DREAL avec l'INSEE.

1.2 - Contribuez-vous à la détermination des besoins en logements dans les PLH ? (Oui / Non)



Si oui, comment ? (plusieurs réponses possibles)

- ☐ En utilisant Otelo
- ☐ Sur la base de perspectives établies par la DDT
- ☐ Sur la base de perspectives établies par la DREAL
- ☐ Par le dire d'expert de vos équipes
- ☐ Seulement en réaction aux premières orientations de la collectivité et de son BE
- ☐ Autre (à préciser)

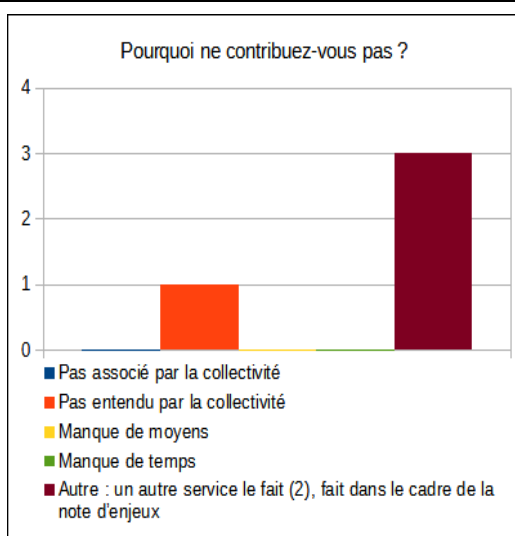


Les perspectives établies par les DDT le sont à partir des données statistiques existantes (sont citées les données INSEE, RPLS, LoVac, Histologe, SNE, Filocom, observatoire local de l'habitat, registre des copropriétés) et d'études existantes (PDH, PDALHPD, Diagnostic ACV, PVD, opération programmée ANAH, étude régionale).

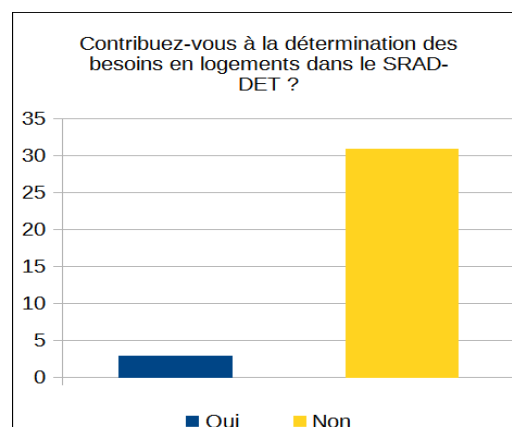
Certaines DDT font plus particulièrement porter leur analyse sur les besoins en LLS en lien avec la loi SRU et les objectifs triennaux.

Si non, pourquoi ?

- ☐ Pas associé par la collectivité
- ☐ Pas entendu par la collectivité
- ☐ Manque de moyens
- ☐ Manque de temps
- ☐ Autre (à préciser)

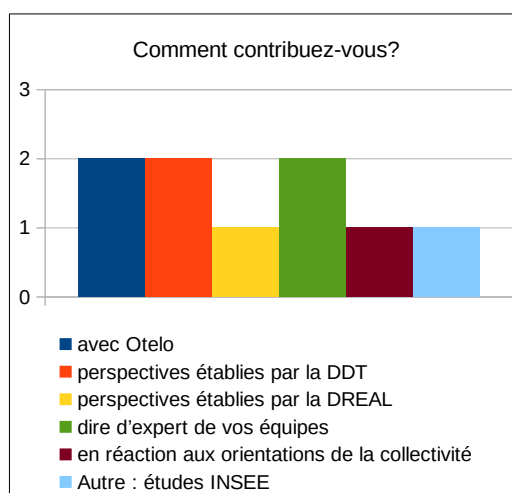


Contribuez-vous à la détermination des besoins en logements dans le SRADDET ? (Oui / Non)



Si oui, comment ? (plusieurs réponses possibles)

- ☐ En utilisant Otelo
- ☐ Sur la base de perspectives établies par la DDT
- ☐ Sur la base de perspectives établies par la DREAL
- ☐ Par le dire d'expert de vos équipes
- ☐ Seulement en réaction aux premières orientations de la collectivité et de son BE
- ☐ Autre (à préciser)

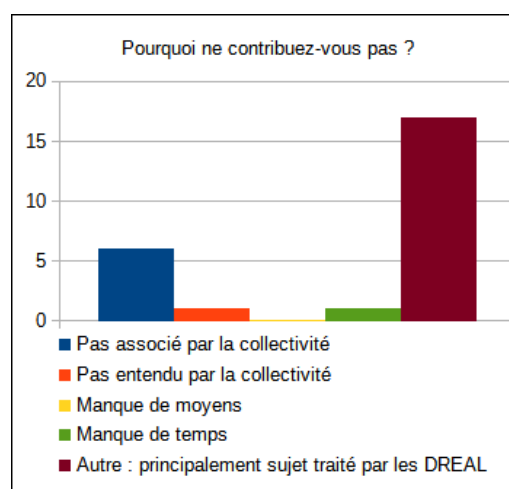


A noter :

Sur les 3 DDT(M) contribuant à la détermination des besoins dans les SRADDET, 2 recourent à OTELO, à leurs perspectives et au dire d'expert de leurs équipes. La troisième s'appuie sur les perspectives établies par la DREAL et en réaction aux orientations de la collectivité.

Si non, pourquoi ?

- ☐ Pas associé par la collectivité
- ☐ Pas entendu par la collectivité
- ☐ Manque de moyens
- ☐ Manque de temps
- ☐ Autre (à préciser)



1.3 - Quelle coopération/organisation pour le portage et la déclinaison locale de la politique du logement ?

- avec la DREAL (apport de méthode, analyses, coordination, ...) Réponse libre

De manière générale, pas d'intervention des DREAL dans les PLH. Le pilotage local de la politique du logement est assuré par les DDT(M).

Les DREAL assurent cependant la fourniture / mise à disposition de données et l'animation des CRHH et, de manière différenciée sur le territoire, l'animation de réseaux dans les champs du logement et de réunions régionales d'échanges de pratiques et méthodes, la diffusion de doctrine et de méthode, ponctuellement le financement d'études locales.

1 DREAL a associé les DDT(M) au développement d'un outil spécifique avec l'INSEE jugé mieux adapté au contexte régional que OTELO.

1 DDT a indiqué que la DREAL a réalisé et actualise régulièrement une étude régionale sur la tension du logement dans le cadre du CRHH.

- avec les collectivités Réponse libre

De manière générale, la collaboration avec les collectivités est étroite même si elle peut revêtir une intensité variable en fonction du contexte local.

Les occasions d'association sont nombreuses : PAC, notes d'enjeux PLH et PLU(iH), réunions PPA avec les EPCI, élaboration et suivi PDH, PDALHPD, SDGDV avec le CD et les collectivités, réunions de travail thématiques (OPAH, LHI, permis de louer, programmation LLS, CUS bailleurs, stratégie foncière...), réunions d'information (assises de la ruralité, séminaire habitat, sobriété foncière et densité...) permettant le partage et la déclinaison locale des orientations nationales et des échanges sur les enjeux prioritaires territorialisés.

1.4 - Commentaires libres sur la partie 1

« La mise à jour de l'outil OTELO (données INSEE / scénario d'évolutions de la population) est très attendue. » [Aisne]

« OTELO peut être utilisé comme un outil de débat sur la base de scénarios en lien avec les projets de territoires et les dynamiques socio-économiques, à l'échelle au moins d'un EPCI, selon différentes hypothèses (évaluation des besoins en stock, projection besoins en flux, reconquête bâti existant, lutte contre la vacance, RS et meublés de tourisme, densification, constructions neuves, ...). C'est davantage le cheminement intellectuel qu'il appelle à faire que le résultat chiffré qui est apprécié. »

« A l'inverse, Fragilité d'OTELLO avec lequel on peut "choisir" le résultat auquel on arrive en jouant sur les multiples inducteurs : nécessite des compétences pointues en termes d'habitat rarement présentes dans "nos" collectivités et "nos" bureaux d'études. »

« OTELO est inopérant et inadapté à certains territoires (ruraux) avec sa maille EPCI et ses rendus

inutilisables. Il manque un volet LLS qui permettrait d'objectiver ce besoin. »

« Les estimations sur les besoins en logements sociaux ne sont pas consensuelles sur un certain nombre de communes, notamment les communes carencées SRU qui contestent la réalité du besoin ou de la demande. »

« L'appréciation du besoin en logement présente une forte empreinte politique. Il n'y a pas de consensus sur ce sujet que ce soit sur le segment tout public, sur le segment social ou sur les questions qualitatives (densité, acceptabilité). »

« Le besoin en logement déterminé par les collectivités répond souvent à des orientations politiques que les collectivités peuvent avoir du mal à objectiver.

Le défi n'est alors pas de convaincre techniquement la collectivité mais de les convaincre politiquement. »

Plusieurs commentaires sur la tendance des collectivités à surestimer leur trajectoire démographique en comparaison aux prévisions INSEE et sur les incidences fortes sur les perspectives de consommation foncière même si les EPCI diversifient les modes de production des logements (densification dans le tissu urbain existant, mobilisation du parc vacant, lutte contre la sous-occupation, réflexions sur les résidences secondaires, les meublés de tourisme ou l'habitat léger...).

1 DDT indique avoir *« regroupé la planification et l'habitat dans un même service pour mieux traiter les interactions. »*

« La production de logements, notamment pour les plus précaires, les étudiants, les futurs employés des entreprises en développement, est un sujet majeur dans les territoires tendus. »

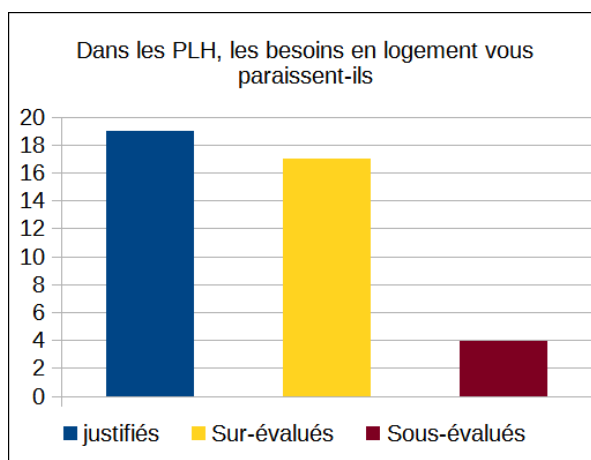
Dans un territoire tendu, *« l'Etat, Action Logement et le Département ont renouvelé une étude prospective sur les besoins en logements pour la période 2023-2028. Cette étude constituera un outil commun pour accompagner les politiques publiques de l'habitat et pour déployer des réponses aux problématiques de recrutement et de mobilité des professionnels des secteurs en tension. La méthodologie employée par cette étude s'appuie sur l'utilisation d'OTÉLO. Elle est réutilisable et ses résultats sont actualisables de manière autonome via un accès direct à l'outil. »*

« La détermination des besoins en logements nécessite une expertise et une bonne connaissance des territoires. »

1.2. Sur les documents de planification des collectivités

Sur les PLH

2.1 - Les besoins en logements vous apparaissent-ils justifiés ? Surévalués ? Sous-évalués ? (plusieurs réponses possibles si plusieurs cas de figures) + commentaire libre



Dans 10 départements, de toutes tailles, les DDT(M) estiment que les besoins sont globalement justifiés. Ce sont généralement des territoires avec une bonne capacité d'ingénierie (agence d'urbanisme par exemple) et une volonté des élus d'équilibrer l'aménagement de leur territoire.

Dans 9 départements, les DDT(M) ont répondu « oui » à « justifiés » et à « surévalués ». Il s'agit de départements suffisamment grands pour observer des comportements infra-départementaux différenciés.

Dans 8 départements, souvent à faible population (6 sont < 400 000 habitants), les DDT(M) estiment que les besoins sont globalement surévalués par les collectivités, notamment pour préserver les possibilités de construction.

Dans 4 départements, les DDT(M) estiment que les besoins en logements sont sous-évalués. Elles pointent souvent une volonté politique de moins construire, notamment des LLS en étant en deçà de la loi SRU.

Sur les départements d'Ile-de-France, les PLH doivent décliner l'objectif de production de logements fixé par le SRHH.

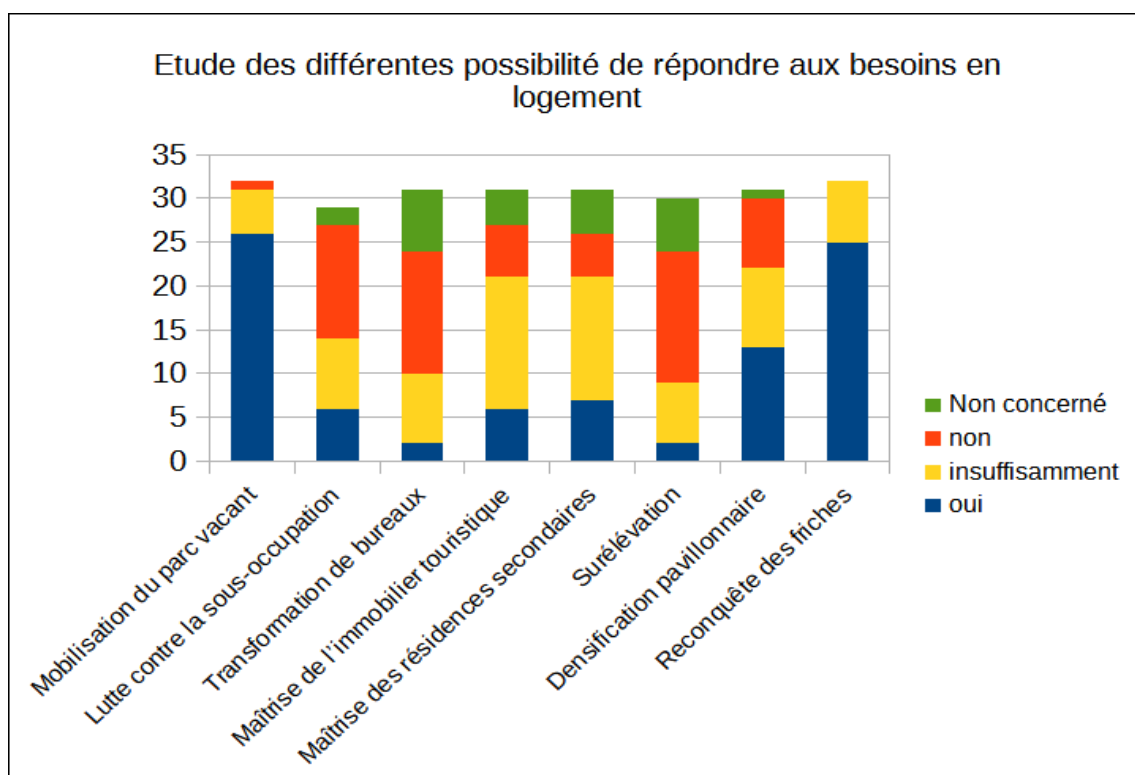
Verbatim

Des perspectives démographiques ambitieuses peuvent conduire certains territoires à surévaluer des besoins en logements. Cependant, la structuration des SCOT et les RETEX après les premiers PLH conduisent à proposer des objectifs cohérents avec les tendances statistiques.

Lorsque les objectifs ne semblent pas adaptés, ils peuvent faire l'objet d'une demande de modification en application des dispositions de l'alinéa 6 de l'article L302-2 du CCH. Les objectifs inscrits dans les PLH devenus exécutoires correspondent donc bien à des objectifs validés par l'État local.

2.2 - Les différentes possibilités de répondre aux besoins en logements, outre la construction neuve en extension, sont-elles étudiées ? Oui / insuffisamment / non + commentaire libre après le tableau

	oui	insuffisamment	Non	Non concerné
Mobilisation du parc vacant	26	5	1	0
Lutte contre la sous-occupation	6	8	13	2
Transformation de bureaux	2	8	14	7
Maîtrise de l'immobilier touristique	6	15	6	4
Maîtrise des résidences secondaires	7	14	5	5
Surélévation	2	7	15	6
Densification pavillonnaire	13	9	8	1
Reconquête des friches	25	7	0	0



Verbatim :

« Les acteurs locaux ont des difficultés à réinventer le modèle de la production de logements neufs (surcoût...). »

« La vacance du parc et la reconquête de friches sont deux outils opérationnels mobilisés par les

collectivités. Les outils de lutte contre la sous-occupation (colocation intergénérationnelle) sont sous-dimensionnés. La maîtrise de l'immobilier touristique et des résidences secondaires ne concerne pas tous les territoires. La fiscalité de l'habitat et le respect du régime déclaratif des meublés de tourisme permettrait de mieux connaître la situation et d'intervenir plus efficacement. La densification pavillonnaire est provoquée par le marché sans être accompagnée. La surélévation est un épiphénomène sur le territoire. »

« Les objectifs de renouvellement urbain montent clairement en puissance.

La résorption de la vacance reste encore trop au stade de l'incantation, idem pour les sujets touristiques (résidence secondaires et meublés touristiques) => besoin d'outils plus efficaces (fiscalité, contrôle par les collectivités...). »

« - Mobilisation du parc vacant : Sujet bien pris en compte par les collectivités, généralement via les OPAH. Sur les EPCI les moins tendus, demande DDTM de structurer davantage la politique mise en place (identification via Zéro Logement Vacant puis réflexions pour adapter la gamme d'outils).

- Lutte contre la sous-occupation : Sujet de plus en plus pris en compte par les collectivités (forte proportion de grands logements sur le département), avec donc la mise en place de premières actions (part de production de petits logements dans les opérations, développement de la cohabitation intergénérationnelle solidaire, ...).

- Maîtrise de l'immobilier touristique : Enjeu identifié par les collectivités au vu du fort impact sur le parc locatif des communes littorales. Diagnostics réalisés par les agences d'urbanisme. Mise en œuvre de premiers outils (réglementation changement d'usage) qui devrait se généraliser avec le classement de certaines communes en zone tendue et la future loi visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue. Diversité d'actions également mises en œuvre pour le logement des saisonniers du tourisme et du secteur agricole.

- Maîtrise des résidences secondaires : Sujet concernant principalement les communes littorales, avec un fort impact sur les capacités des ménages à se loger. Manque d'outils constaté sur ce segment (hormis les dispositifs anti-spéculatifs sur les projets sous maîtrise communale).

- Surélévation : Sujet principalement identifié sur 1 agglomération. Réponse qui pourrait se développer sur les principales polarités, en lien avec le ZAN. Mais documents d'urbanisme toujours limitatifs sur ce sujet.

- Densification pavillonnaire : Prise en compte progressive par les collectivités, notamment celles ayant adoptées un PLUi-H (meilleure articulation entre les sujets de droits des sols et d'habitat). Potentiel important identifié dans ces documents d'urbanisme.

- Reconquête des friches : Mise en œuvre progressive en lien avec le ZAN. Création de fonds d'intervention foncière dans les PLH afin de venir appuyer financièrement les opérations les plus complexes et les plus coûteuses. »

« Certaines thématiques concernent moins les territoires ruraux : transformation de bureaux, immobilier touristique, maîtrise des résidences secondaires, même si une veille sur ces deux dernières thématiques est assurée compte tenu de circonstances locales. »

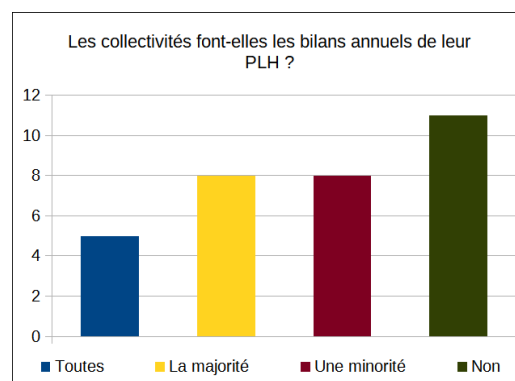
« La prise en considération de la trajectoire ZAN commence, peu à peu, à rechercher des alternatives prioritaires au regard de la construction neuve en extension urbaine, mais encore insuffisamment. Les engagements des élus en faveur de la sobriété foncière s'infléchissent progressivement, mais sont freinés par des "coups partis", des opérations de construction promises sur lesquelles des investissements (acquisitions foncières) ont débuté parfois il y a plusieurs années. »

« Une enquête LOVAC a été menée dans le département afin de proposer des pistes d'action via des financements au travers des OPAH ou PIG afin de sensibiliser les propriétaires pour les sortir de la vacance. L'outil LOVAC n'est pas fiable dans notre département.

L'observation terrain avec l'expertise des collectivités est infiniment plus efficace que LOVAC. »

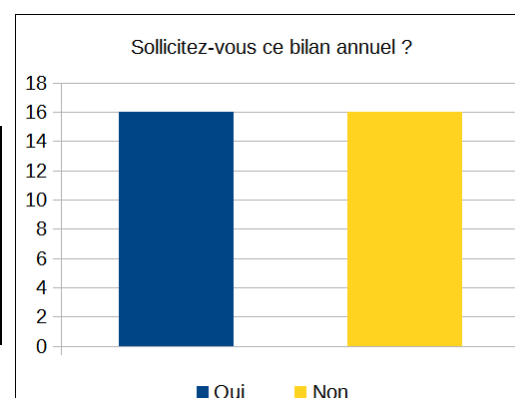
2.3 - Les collectivités font-elles systématiquement le bilan annuel de leur PLH ? (Toutes / la majorité / une minorité / non)

« L'apport du bilan annuel est de garder les troupes mobilisées et d'intervenir très rapidement en appui pour lever les difficultés éventuellement rencontrées. L'inconvénient est la charge de travail induite pour la collectivité comme pour les services de l'Etat, et l'absence de certains indicateurs actualisés récents permettant de mesurer l'évolution sur l'année écoulée (ex : insee 2021, filocom 2019, ... : les données disponibles concernent des périodes antérieures à la période à évaluer). »



Sollicitez-vous ce bilan annuel ? (Oui / Non)

Sur les 16 DDT(M) qui sollicitent le bilan annuel, 10 indiquent que toutes ou la majorité des collectivités le produisent, soit un taux de 62,5%. Ce taux chute à 19% (3 sur 16) sur les DDT(M) qui ne sollicitent pas ce bilan.

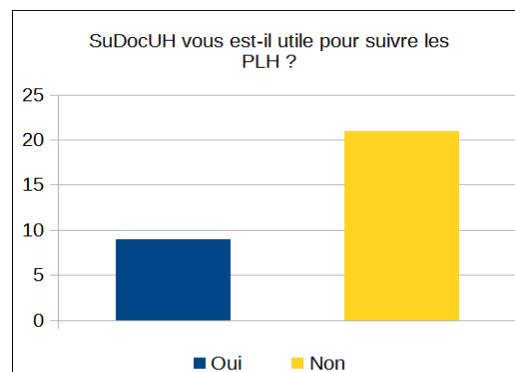


2.4 - SuDocUH vous est-il utile pour suivre les PLH ? (Oui / Non + commentaire libre)

SuDocUH est jugé utile par certains services pour suivre l'état d'avancement des procédures jusqu'à la validation [Côte d'Or, Charente Maritime, Alpes de Haute Provence] mais n'est pas assez précis pour suivre la mise en œuvre du PLH. Il lui est souvent préféré un outil interne plus détaillé.

SuDocUH est parfois perçu comme un outil de reporting au national, sans intérêt pour les services locaux qui doivent le compléter.

« C'est un outil de reporting, pas de suivi des PLH. »



2.5 - Quelle amélioration faudrait-il apporter dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des PLH ?

« Rendre les PLH obligatoires pour les EPCI comprenant une ou plusieurs communes soumises à la loi SRU même si ces EPCI comptent moins de 30 000 habitants et/ou ne comprennent pas de commune de plus de 10 000 habitants. »

Plusieurs demandes de développer des méthodes coercitives pour ceux qui ne se dotent pas d'un PLH obligatoire

« Obliger les collectivités à renseigner un outil en ligne, nécessaire pour débloquent les fonds d'aides à la pierre. »

Simplification de la procédure

« Améliorer l'association des services de l'État en amont des procédures sur le sujet spécifique des besoins en logement. »

« Renforcer le volet parc privé et l'observation foncière encore trop peu investis par la plupart des territoires. »

« Disposer d'un cadre ou d'un modèle de bilan annuel, bilan triennal et bilan final pourrait faciliter les échanges entre l'État et les collectivités. Par ailleurs, un appui juridique portant sur la mise en compatibilité des PLU avec les PLH peut s'avérer pertinent. »

« Mise à disposition d'une plate-forme permettant un suivi fin de la production de logements (Pays / EPCI / Commune; typologie ; produits spécifiques ; ...) et qui permettrait de mieux dialoguer avec les EPCI sur ces sujets. »

Un PLH n'est pas opposable aux tiers et sa déclinaison dans les PLU est longue et parfois difficile.
« La grande plus-value des PLU est d'avoir dès l'approbation du document, une cohérence entre le volet H (POA) et le volet U du PLU. » En adapter cependant les procédures pour faciliter l'appréhension de l'outil réglementaire par les collectivités.

« Le rapport de compatibilité des PLU vis-à-vis des PLH n'est pas très claire, notamment ce qui concerne le foncier (stratégie foncière dans PLH par rapport à une répartition des zonages dans les PLU). »

*« - Mise à jour des données disponibles plus régulière,
- Mise en cohérence des contraintes réglementaires sur les PLH (bilans triennal et final à passer en CRHH) et sur les PLU (bilans triennal et final à communiquer au préfet de département - pas de passage en CRHH prévu dans le code urba, même pour les EPCI en PLH obligatoire) ; cet écart réglementaire ne fait pas peser les mêmes obligations sur les EPCI ayant pourtant adopté une politique de l'habitat similaire,
- Pourquoi pas un outil de visualisation de l'atteinte des objectifs des PLH (interfaçage indicatif de SUDOCUH avec données SITADEL, RPLS et LOVAC par exemple pour disposer rapidement d'éléments de comparaisons). »*

« L'élaboration des politiques de l'habitat, pour être pertinente, nécessite une approche conjointe avec les questions d'aménagement et de maîtrise foncière, d'équipements publics, de développement économique et des transports. »

Obligation de coupler PLU et PLH pour assurer la cohérence des objectifs de production de logements.

« Transfert de la compétence urbanisme du maire au président de l'intercommunalité

- le PLH manque d'une vision prospective, fait souvent la compilation des projets déjà identifiés par les maires

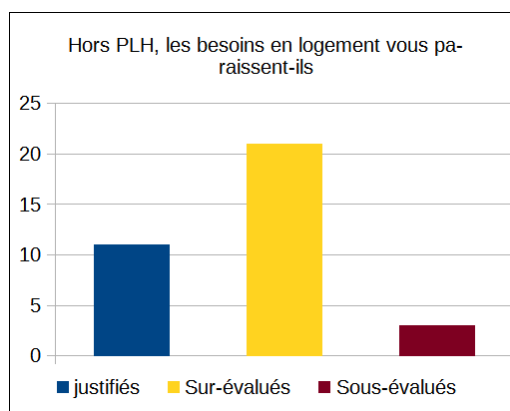
- le PLH manque d'une réelle analyse foncière. »

« Il nous semble nécessaire d'outiller les services et d'industrialiser/automatiser les processus (par exemple modèle PAC avec données de connaissance, note d'enjeux) compte-tenu des moyens humains dont disposent les services déconcentrés. »

« L'existence de PLU communaux reste un écueil majeur d'application des politiques de l'habitat, comme des politiques de mobilités ou d'économie : l'obligation de PLU intercommunaux ou, à défaut, l'exigence d'une majorité de blocage, et non plus d'une minorité de blocage, serait un moyen incitatif souhaitable pour passer la planification urbaine à la bonne échelle qui est celle de l'intercommunalité, et améliorer la mise en œuvre et l'atteinte des objectifs du PLH. »

Sur les documents d'urbanisme

2.6 - Sur les territoires sans PLH, les besoins en logements dans les SCOT et les PLU(i) vous apparaissent-ils justifiés ? Surévalués ? Sous-évalués ? (plusieurs réponses possibles si plusieurs cas de figures) + commentaire libre



Dans 7 départements, de toutes tailles, les DDT(M) estiment que les besoins sont globalement justifiés. Ce sont généralement des territoires avec une volonté des élus d'équilibrer l'aménagement de leur territoire.

Dans 4 départements, les DDT(M) ont répondu « oui » à « justifiés » et à « surévalués ». Il s'agit de département suffisamment grand pour observer des comportements différenciés.

Dans 17 départements, souvent à faible population (8 sont < 400 000 habitants), les DDT(M) estiment que les besoins sont globalement surévalués par les collectivités pour préserver les possibilités de construction.

Dans 3 départements, les DDT(M) estiment que les besoins en logements sont sous-évalués. Il s'agit souvent d'une volonté politique de moins construire, notamment des LLS en étant en deçà de la loi SRU.

Verbatim :

« Pour les anciens SCOT, ils étaient surévalués. Avec la loi ZAN, tout va "changer". »

« Les élus ont du mal à quitter la vision : Lotissement = solution
Et avec la loi 1 ha par commune, elles sont confortées dans cette lecture... »

« Difficulté d'évaluer correctement la demande du fait d'un fort taux de résidences secondaires sur la façade littoral.

Nota : D'après le retour de quelques EPCI du département, la base de données LOVAC surestime le nombre de logements vacants, qui doit donc être redressé par leurs soins.

Le gisement [mobilisable] de logements vacants est souvent sous-évalué, les bureaux d'études en charge des documents d'urbanisme estimant que cela dépend de la bonne volonté des propriétaires... »

« Avec l'approche du ZAN, les collectivités requestionnent plus finement les besoins en logement et où les mettre dans les PLU, puisque le lotissement traditionnel sur terres agricoles ne fonctionne plus. »

« Les besoins en logements font l'objet d'une évaluation dans le PDHH, pour autant les territoires sans PLH surévaluent leurs besoins, sachant que l'objet et la temporalité des documents d'urbanisme ne sont pas ceux d'un PLH. »

Sur les PCAET

2.7 - Comment les PCAET prennent-ils en compte les besoins en logements

Pour la plupart, les PCAET prennent assez peu en compte la question des besoins en logements et réduisent généralement la thématique logement à la rénovation énergétique. Certains abordent les questions de consommation foncière (ZAN), de construction durable (éco-matériaux) ou de lutte contre la vacance.

Verbatim :

« Les besoins en logement sont appréhendés sous l'angle de la production de GES du secteur du bâtiment. Nous observons souvent un décalage entre les objectifs des PCAET pour la rénovation des logements et les objectifs des PLH. »

« Les PCAET traitent principalement :

- de la prospective sur le besoin en logement*
- des enjeux de rénovation énergétique*
- de l'adéquation entre les lieux de construction de nouveaux logements et la proximité avec les réseaux de transports collectif (pour éviter de provoquer des émissions supplémentaires liées au transport, en particulier à la voiture individuelle). »*

« Les PCAET prennent en compte les besoins en rénovation énergétique des logements issus des diagnostics des PLH ou d'analyses spécifiques réalisées par les EPCI non couverts par des PLH. »

« Les besoins en logements sont traités via l'axe rénovation thermique. »

« PCAET encore assez incantatoires et pas toujours réalistes. »

« Sujet des besoins en logements principalement abordées sous l'angle :

- De la réduction de la consommation foncière, en lien avec le ZAN et la préservation des capacités de séquestration du carbone.*
- De la lutte contre la vacance, afin de réduire les besoins dans le neuf et donc la consommation foncière.*

Rappel systématique de la DDTM sur les autres modalités de réponse aux besoins en logements :

lutte contre la sous-occupation, maîtrise de l'immobilier et des résidences secondaires et meublés de tourisme, renouvellement urbain, densification, ... ce qui reflète un manque d'articulation avec les PLH.

Peu d'actions prenant en compte les émissions de GES ou la consommation énergétique résultant directement de la production de logements (actions principalement axées sur le développement de la filière de construction bois). »

« De nombreuses actions des PCAET prennent en compte les besoins en logements comme par exemple :

- l'accompagnement des ménages en situation de fragilité via un Programme d'Intérêt Général en faveur de l'amélioration de l'habitat,*
- la limitation de l'étalement urbain en travaillant les formes urbaines,*
- le soutien à la construction durable de l'habitat, comme adapter le PLH au PCAET avec des objectifs plus ambitieux : objectif de rénovation énergétique plus élevé, construction de logements en éco-matériaux...,*
- le renforcement de l'adaptation des habitats au changement climatique en développant par exemple "l'habitat de demain" (maison sur pilotis, préfabriqués, modulable...),*
- le développement de la plateforme de rénovation énergétique,*
- l'encouragement à l'emploi de produits biosourcés pour les constructions neuves ou les rénovations,*
- la structuration de la filière professionnelle du bâtiment (formation RGE),*
- l'encouragement à l'installation de dispositifs d'énergie renouvelable...*

Les PCAET s'attachent également à développer l'offre de mobilité pour faciliter l'accès aux logements et réduire les flux de mobilité.

L'ensemble des mesures ont pour objectifs la décarbonation du secteur résidentiel, la réduction des consommations énergétiques et foncières, l'amélioration de la qualité de l'air et l'adaptation au changement climatique par l'anticipation des phénomènes extrêmes et un aménagement du territoire résilient qui les prend en compte. »

2. 8 - Commentaires libres sur la partie 2

Verbatim :

« [OTELLO] pas adapté pour les territoires ruraux. Un outil plus fiable, pour les zones rurales en zone détendue, serait utile. »

« La nécessité d'évaluer les besoins en logements dans ces documents de planification est majeure pour calibrer au mieux la stratégie d'aménagement du territoire (d'autant plus avec le ZAN). »

« Le ZAN, les PLUi et les PLH sont en train de converger par la force des choses : les démarches deviennent plus rigoureuses mais aussi beaucoup plus complexes pour les collectivités. »

« Nécessité de renforcer l'association des services de l'État en amont des procédures sur le sujet spécifique de la définition des besoins en logement. »

« Il est important de porter un discours (plus national ?) sur la différence entre un marché tendu et un marché détendu. Il ne suffit pas de vouloir relancer la construction France entière, pour que tel ou tel village puisse construire. Nos maires espèrent, les fonciers se renchérissent (excluant les autochtones), pour, au final, que le marché rappelle à la réalité : les familles ne se précipitent pas dans les villages. »

« Les leviers de régulation dont disposent les services de l'État s'avèrent parfois inopérants, à tout le moins insuffisants face aux ambitions locales. »

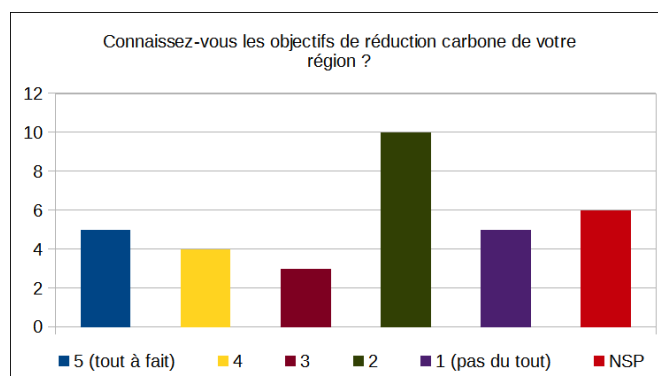
« Le PCAET est à articuler avec les documents de planification des collectivités afin d'intégrer les enjeux environnementaux dans l'aménagement durable. »

« Le PLUi devrait être rendu obligatoire pour tout le territoire pour obliger les élus à réfléchir ensemble et définir un projet global - à la condition d'être un document plus souple à faire évoluer. Les modalités de révision même simplifiées sont trop longues et dissuasives dans un contexte d'évolution sociétale qui s'accélère. »

« Les règlements des documents de planification des territoires sont parfois très contraignants (surélévation, hauteur, densification, distances) et peuvent freiner la production de logements, la réalisation d'opérations complexes ou l'innovation, sur les territoires en particulier tendus et dans le contexte économique actuel. Par rapport aux besoins avérés en logement social, les orientations d'aménagement et de programmation devraient être confortées en affichant clairement un niveau ambitieux de production de logements locatifs social. Il serait utile de proposer aux collectivités différents modèles de représentation/d'esquisse/de déclinaison de cette ambition pour qu'elles s'en saisissent. »

1.3. Sur la contribution du secteur du logement à l'atteinte des objectifs de la planification écologique

3.1 - Connaissez-vous les objectifs de réduction carbone de la brique logement de votre région établis dans le cadre de la déclinaison territoriale de la planification écologique ? De 5 (tout à fait) à 1 (pas du tout)



3.2 - Quels impacts ces objectifs devront-ils avoir sur les objectifs de production de logements ?
Commentaire libre

Si certaines DDT(M) ont une approche globale de la relation réduction des GES / production de logements (mobilisation du parc vacant, renouvellement urbain, amélioration énergétique du parc occupé, verdissement des pratiques constructives et de rénovation, ...), d'autres relèvent que la déclinaison de la planification écologique (Mondrian) porte principalement sur des objectifs de rénovation énergétique du parc existant. A noter que 2/3 des répondants à ce questionnaire n'ont pas répondu à cette question.

A noter qu'une DDT(M) évoque l'impératif de répondre aux besoins en logements et pointe que 80 % des logements de 2050 existent déjà, soulignant les forts enjeux de rénovation énergétique et de mobilisation de la vacance.

Verbatim :

« Construire où il y a un vrai besoin

Limiter l'étalement urbain afin de limiter les déplacements induits et favoriser la captation de CO2 par les sols

Rénover énergétiquement les logements anciens et vacants.

Produire des logements peu consommateurs d'espace (habitat collectif et individuel groupé). »

« - Reconquête du bâti existant et amélioration des performances énergétiques du parc existant

- Limitation de la consommation foncière (réduire l'extension urbaine, préférer la requalification des friches, densifier, exploiter les dents creuses, résorber la vacance, ...)

- Structuration de l'habitat en lien avec les modes de transports pour favoriser les modes doux, l'utilisation des transports en commun, le covoiturage, les circuits courts, ... mais aussi à proximité des services, des commerces, des lieux de santé, des structures sportives et culturelles, etc. »

« La déclinaison régionale des objectifs SGPE traitent principalement de la question de la rénovation énergétique du parc existant. Le seul axe prioritaire en lien avec la production de logements neufs est celui de la sobriété foncière.

La déclinaison départementale de la planification écologique (Mondrian) porte principalement sur des objectifs de rénovation énergétique et de changement de mode de chauffage (fuel/gaz). Elle s'intéresse assez peu aux objectifs quantitatifs de production de logements (bien qu'il faudrait aller vers une augmentation des logements partagés et une baisse des surfaces par habitant).

Concernant, les deux objectifs principaux du Mondrian, il y a encore des défis importants à relever :

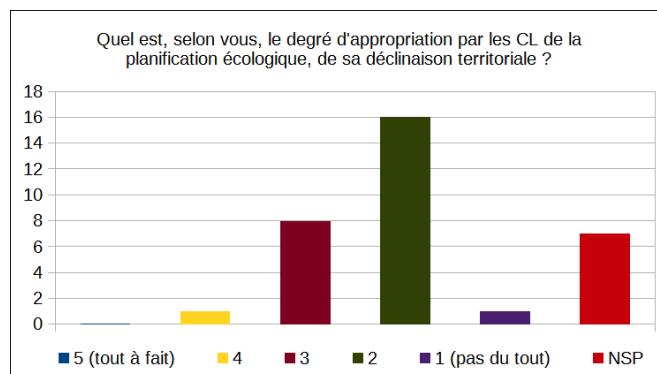
- augmentation de l'accompagnement financier (MPR/Anah)

- lisibilité de l'accompagnement neutre et gratuit (SPPEH) : les particuliers sont souvent un peu "perdus" dans un contexte de démarchage agressif par certaines entreprises peu vertueuses

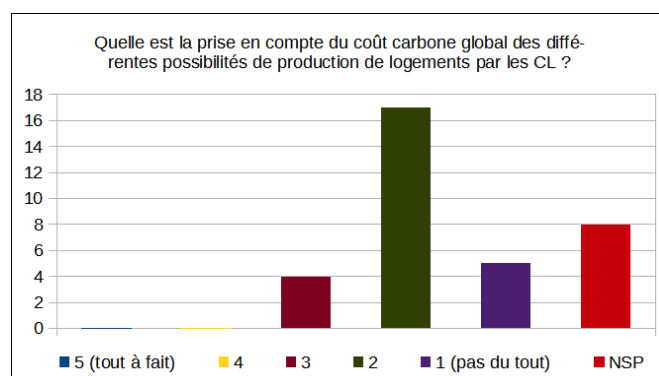
- capacité des entreprises à faire (recrutement de main d'œuvre, qualification). »

« La question nous semble devoir être posée dans l'autre sens. Répondre aux besoins en logements est un impératif. La question doit plutôt être tournée vers les moyens pour limiter l'impact du secteur logement tout en permettant le logement de tous (circuits courts, innovation technique, densification, renouvellement urbain, changement d'usage des bâtiments et des logements, ...). 80% des logements 2050 existe déjà d'où les forts enjeux de rénovation performante, adaptation au vieillissement et mobilisation des logements existant en lien avec les besoins qualitatifs des logements. »

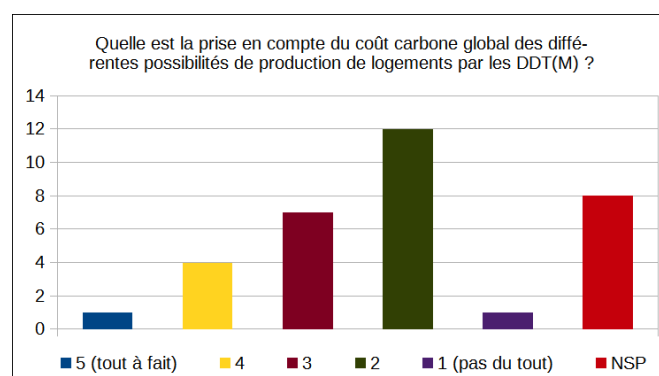
3.3 - Quel est selon vous le degré d'appropriation par les collectivités de la planification écologique, de sa déclinaison territoriale ? De 5 (tout à fait) à 1 (pas du tout)



3.4 - Quelle est la prise en compte du coût carbone global (y compris vie du bâtiment) des différentes possibilités de production de logement (construction neuve sur ENAF, construction neuve sur friche ou surélévation, mobilisation du parc existant, transformation de bureaux) par les collectivités dans leur politique logement ? De 5 (importante) à 1 (aucune)



3.5 - Quelle est la prise en compte du coût carbone global (y compris vie du bâtiment) des différentes possibilités de production de logement (construction neuve sur ENAF, construction neuve sur friche ou surélévation, mobilisation du parc existant, transformation de bureaux) dans vos équipes ? De 5 (importante) à 1 (aucune)



Verbatim :

« Il y a besoin d'informations et de conseils (soit Etat, soit bureaux d'études). »

« Les équipes (collectivités et DDT) sont sensibilisés à la planification écologique
En DDT, peu de moyens pour créer de nouveaux outils mais application de ceux déjà existants (FNAP, ANAH, avis sur documents d'urbanisme). »

« Le concept de planification écologique (et son impact sur le secteur du logement) est récent et n'est donc pas encore décliné dans tous les documents de planification. Toutefois, la majorité du territoire est couvert par des PCAET et le dire de l'État sur la planification écologique est effectif dans les notes d'enjeux. »

« Peu d'actions prenant en compte les émissions de GES ou la consommation énergétique résultant directement de la production de logements (actions principalement axées sur le développement de la filière de construction bois). Sujet toutefois pris indirectement en compte via la stratégie de réduction de la consommation foncière. »

« En matière de gestion économe du foncier et de diminution du coût carbone, les services déconcentrés de l'Etat, comme les collectivités, sont pleinement conscients des enjeux écologiques en matière d'habitat logement.

Cette prise de conscience se traduit principalement, par la prise en compte des enjeux de remobilisation du parc vacant, des friches et des dents creuses, ainsi que par l'accompagnement de l'adaptation des performances du parc de logements existants (remplacement des chaudières à fioul, isolation, ...).

Toutefois, les élus comme les ménages restent attachés à l'image du pavillon traditionnel, même si cette représentation évolue très progressivement. »

« Prise en compte de l'approche "planification écologique" et des enjeux de décarbonation encore très timide. Des efforts de pédagogie restent à poursuivre et l'accompagnement plus resserré des collectivités est nécessaire, sous réserve d'apporter des solutions alternatives acceptables politiquement. »

« La planification écologique se traduit principalement pour l'instant par la fermeture / diminution de zones à la construction. Son effet est pour l'instant indirect.

L'estimation du coût carbone n'est pour l'instant pas encore appréhendé par les élus comme par les services, dans la mesure où jusqu'à présent le modèle privilégié en tissu rural ou péri urbain peu tendu était celui de l'extension urbaine. »

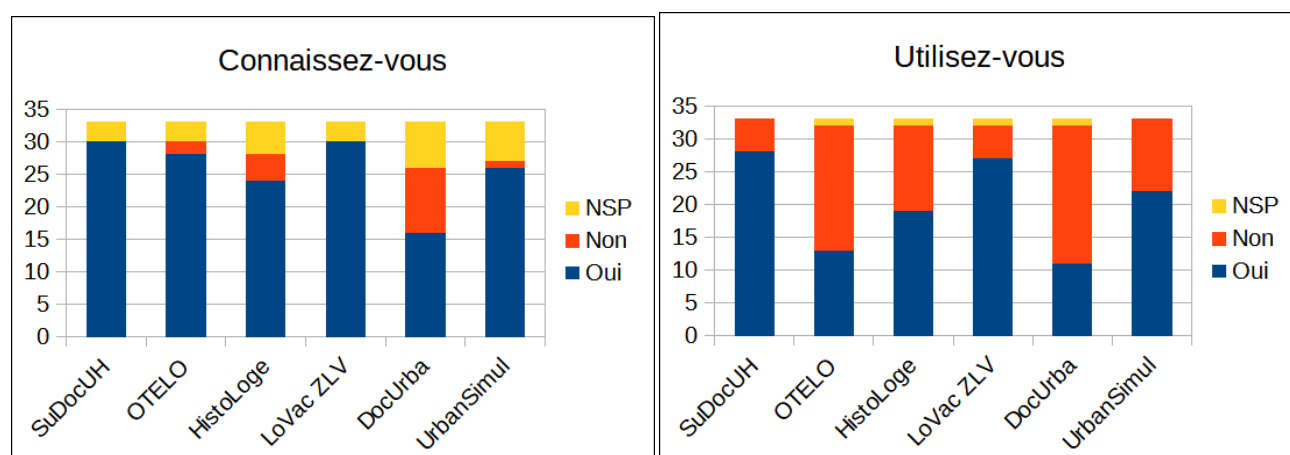
« Il y a un enjeu à ce que la planification écologique soit davantage territorialisée dans les différents documents de planification, y compris en terme opérationnel.

La traduction opérationnelle nécessiterait de maîtriser davantage le foncier, à travers une stratégie foncière à long terme. Cet enjeu est important aussi en zone rurale. »

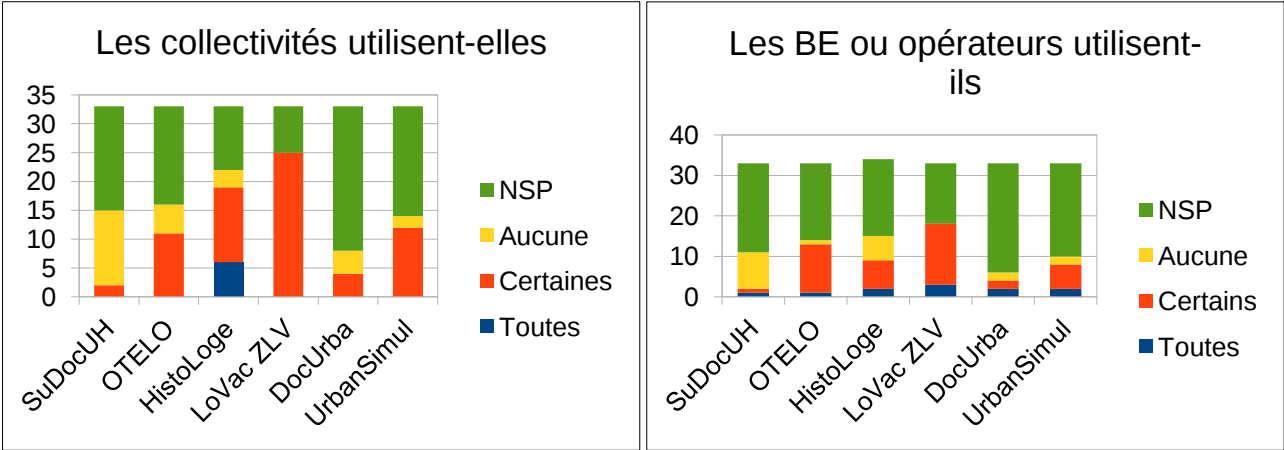
1.4. Sur les outils numériques

Outils	Connaissez-vous, ou vos services ? O/N			Utilisez-vous ? O/N			Si oui, pourquoi ?	Si non, pourquoi ?
	Oui	Non	NSP	Oui	Non	NSP		
SuDocUH	30	0	3	28	5	0	Reporting national "obligatoire"	/
OTELO	28	2	3	13*	17	1	Pour étude interne ou échange avec les CL	trop complexe, pas formé, ne connaît pas, outil DREAL
HistoLoge	24	4	5	19	13	1	Bon outil pour signalement et suivi pour LHI	autre outil local existe
LoVac ZLV	30	0	3	27	5	1	Pour alimenter PAC, suivi PLH. Pour travailler à la résorption de la vacance.	/
DocUrba	16	10	7	11	21	1	Suivi des DU à la place de SuDocUH	Ne connaît pas, pas opérant à ce stade.
UrbanSimul	26	1	6	22	11	0	Pour analyse foncière pour PAC, CMS, avis PLU, friche, DIA	autre outil préexistant.

*1 DDT ne l'utilise qu'en interne « pour se l'approprier en vue d'échanges potentiels avec des collectivités ou BE l'utilisant malgré des difficultés évoquées » (pas adapté aux territoires < 50 000 habitants, taux cibles LS et RS difficiles à estimer)



Outils	Les CL utilisent-elles ?				Les BE ou opérateurs utilisent-ils ?			
	Toutes, certaines, aucune				Tous, certains, aucun			
	Toutes	Certaines	Aucune	NSP	Toutes	Certains	Aucune	NSP
SuDocUH	0	2	13	18	1	1	9	22
OTELO	0	11	5	17	1	12	1	19
HistoLoge	6	13	3	11	2	7	6	19
LoVac ZLV	0	25	0	8	3	15	0	15
DocUrba	0	4	4	25	2	2	2	27
UrbanSimul	0	12	2	19	2	6	2	23



« Sauf pour Otelos et ZLV, accès aux acteurs locaux délivrés par un niveau supra-départemental sans information du niveau départemental. »

Les BE disposent aussi de leurs propres outils.

Les outils existants sont jugés utiles pour porter les politiques de l'État.

Ils nécessitent cependant un renouvellement régulier auprès des équipes locales (Etat et collectivités) d'information et de formation.

L'investissement en moyens et en compétence est important.

Verbatim

« Ces outils sont très utiles pour porter les politiques publiques. »

« Sur les outils Zéro Logement Vacant et Histologe, intérêt pour des modules de reporting qui permettraient la fourniture de données statistiques (secrétisées) ou l'identification de secteurs à enjeux. »

« Certains outils ne sont pas accessibles à tous les agents comme Lovac zero, Otelo. »

« Les outils numériques ont été déployés suivant diverses temporalités et présentent des fonctionnalités plus ou moins perfectionnées.

La présence de tableaux, graphiques et cartes de suivi rend la navigation et la compréhension plus agréables.

La diffusion de plusieurs jeux de données (ex : LOVAC exhaustif d'accès restreint, LOVAC statistique secrétisé d'accès libre, LOVAC retraité parc privé vacant depuis deux ans ou plus) permet de satisfaire à un nombre varié d'usages et d'utilisateurs (lecture simple à manipulation experte SIG/traitement BDD).

La mise à jour régulière des outils et données permet de "rentabiliser" l'investissement réalisé en temps de demande d'accès, de formation et d'appropriation de l'outil.

Un point de vigilance : les outils les plus récents offrent la possibilité de consulter "facilement" les données en ligne sur internet, après saisie d'un identifiant et d'un mot de passe. Ces données, parfois nominatives, issues des données fiscales, comportant un caractère sensible, sont très facilement accessibles. Il serait peut-être nécessaire de renforcer la sécurité de ces accès par le biais par exemple d'une double-authentification, et de rappeler le cadre d'usage restreint de ces données sensibles dans un onglet spécifique par exemple, en plus de la signature requise de l'acte d'engagement à l'ouverture des droits d'accès. »

« De nombreux outils ont été rendus disponibles ces dernières années, certains avec un dispositif de généralisation et d'accompagnement robuste, comme ZLV, d'autres selon l'implication (différenciée) des DREAL et des DDT(M) comme OTELO.

Histologe est insuffisamment connu, et la charge de travail engendrée par le déploiement de cet outil au sein des guichets de lutte contre l'habitat indigne est très dissuasive !

Une coordination renforcée entre les équipes Urba et les équipes Habitat devient de plus en plus indispensable. »

« Renouveler information, plaquettes. »

« Les compétences nécessaires à la maîtrise de ces outils sont à construire.

Seules les collectivités qui disposent d'une ingénierie solide commencent à s'approprier les outils ; les services de l'État ne disposent plus des moyens pour un accompagnement soutenu sur l'ensemble des territoires. »

2. Questionnaire pour les DREAL :

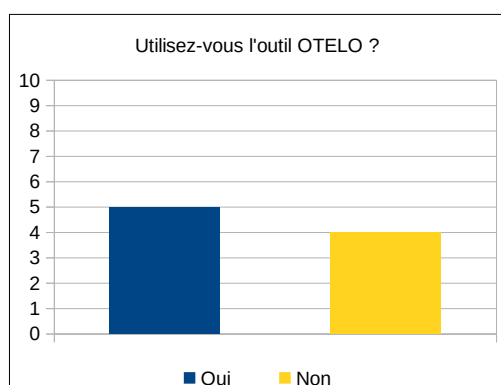
9 questionnaires ont été retournés complets. Est également pris en compte 1 questionnaire quasi complet à quelques champs près.

Ces 10 questionnaires représentent 9 régions (1 région a répondu deux fois), soit 3/4 des régions de France métropolitaine. Ce taux est considéré comme satisfaisant et nous permet une exploitation significative de ce questionnaire.

2.1. Sur le besoin en logement

1.1 - Connaissez-vous l'outil Otelos ? (Oui / Non)

Si oui, l'utilisez-vous ? (Oui / Non)



Si oui, vous l'utilisez pour (plusieurs réponses possibles) :

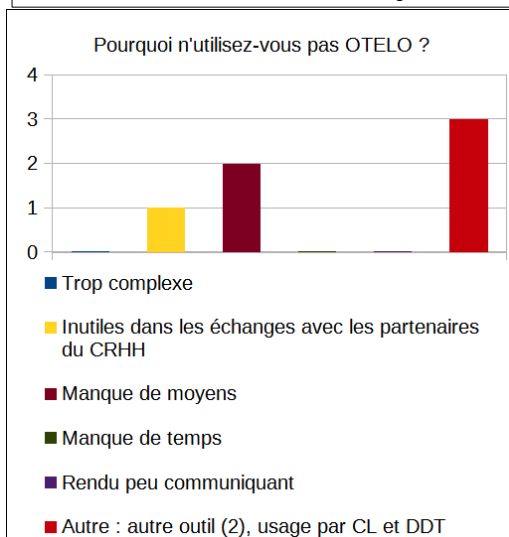
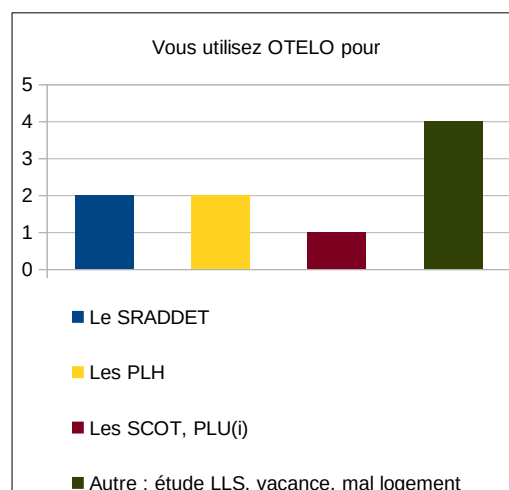
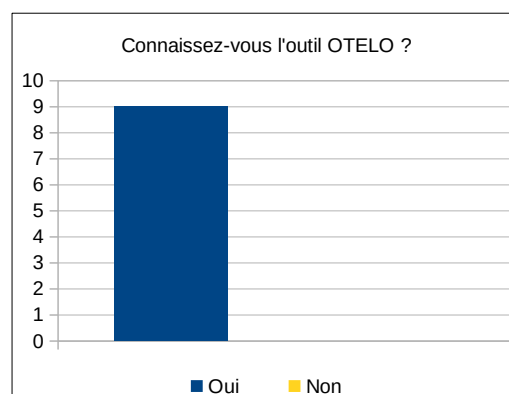
- ☐ le SRADDET
- ☐ les PLH
- ☐ les SCOT, PLU(i)
- ☐ autres (à préciser)

Si non, pourquoi ? (plusieurs réponses possibles)

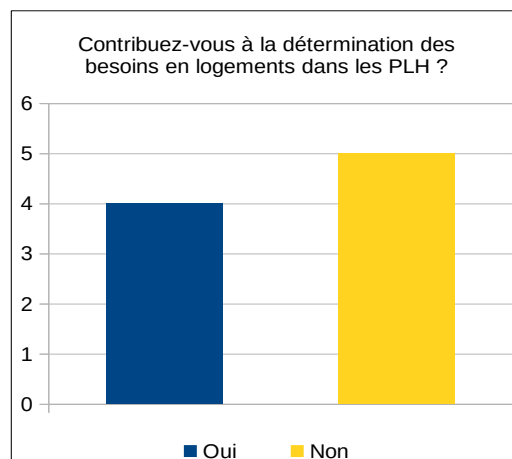
- ☐ Trop complexe
- ☐ Inutile dans les échanges avec les collectivités
- ☐ Manque de moyens
- ☐ Manque de temps
- ☐ Rendu peu communicant
- ☐ Autres (à préciser)

Raisons citées pour la réponse « autres » :

1 DREAL a développé avec l'INSEE un outil permettant de décliner les projections de ménages en besoins en logement à l'échelle des SCOT (horizon 2030). 1 autre DREAL dispose d'une étude relative à l'estimation du besoin en logement social datant de 2018. Elle envisage d'utiliser OTELO en 2025 pour définir le besoin en LLS.



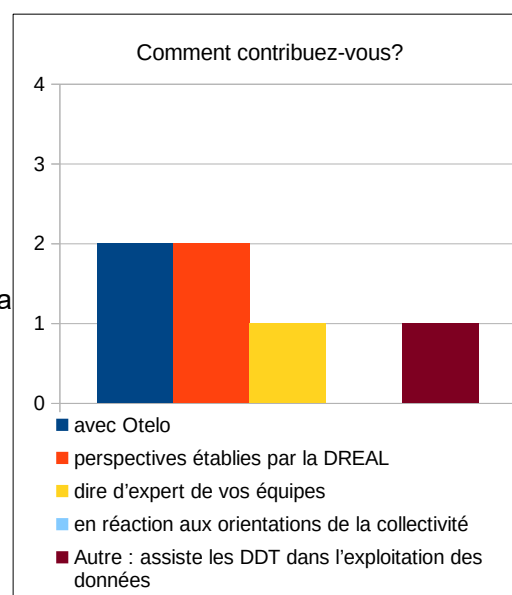
1.2 - Contribuez-vous à la détermination des besoins en logements dans les PLH ? (Oui / Non)



Si oui, comment ? (plusieurs réponses possibles)

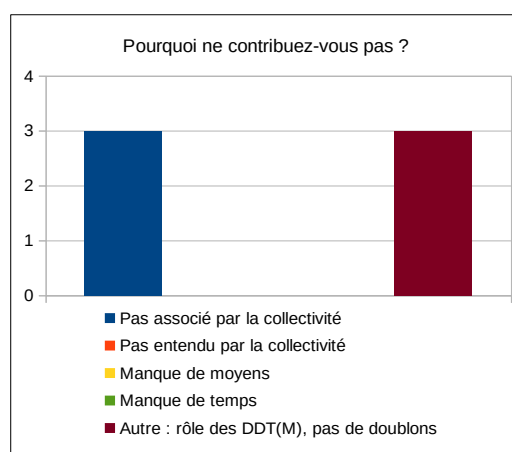
- ☐ En utilisant Otelo
- ☐ Sur la base de perspectives établies par la DREAL
- Comment ?
- ☐ Par le dire d'expert de vos équipes
- ☐ Seulement en réaction aux premières orientations de la collectivité et de son BE
- ☐ Autre (à préciser)

En Ile-de-France, le niveau régional (DRIHL) vérifie que les PLH respectent les objectifs de construction de logements définis par le SRHH à l'échelle des EPCI/EPT.

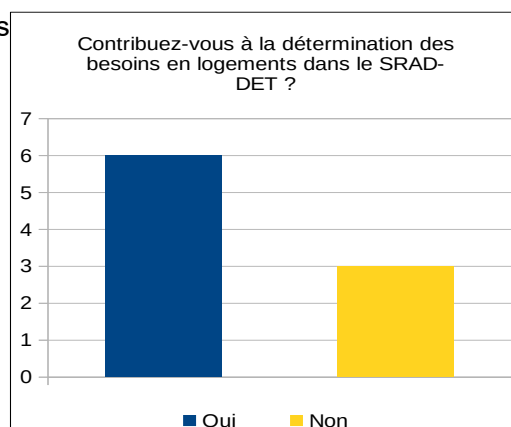


Si non, pourquoi ?

- ☐ Pas associé par la collectivité
- ☐ Pas entendu par la collectivité
- ☐ Manque de moyens
- ☐ Manque de temps
- ☐ Autre (à préciser)

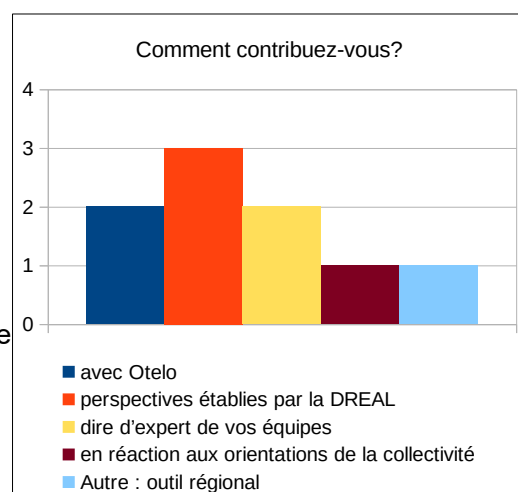


Contribuez-vous à la détermination des besoins en logements dans le SRADDET ? (Oui / Non)



Si oui, comment ? (plusieurs réponses possibles)

- ☐ En utilisant Otelo
- ☐ Sur la base de perspectives établies par la DREAL
- Comment ?
- ☐ Par le dire d'expert de vos équipes
- ☐ Seulement en réaction aux premières orientations de la collectivité et de son BE
- ☐ Autre (à préciser)

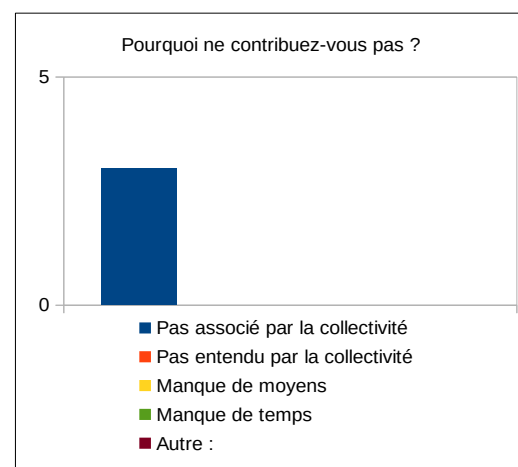


Sur la base de travaux avec l'Insee recoupés avec la DREAL.

En Ile-de-France, forte implication des services régionaux de l'Etat dans la révision du SDRIF, dont la révision se déroule concomitamment à celle du SRHH. La Loi du Grand Paris fixe l'objectif de construction de 70 000 logements pour la région IdF. Le SDRIF explique les composantes de ce besoin (démographie, résorption des besoins en stock, disparition de logements), explication co-élaborée Etat-Région.

Si non, pourquoi ?

- ☐ Pas associé par la collectivité
- ☐ Pas entendu par la collectivité
- ☐ Manque de moyens
- ☐ Manque de temps
- ☐ Autre (à préciser)



1.3 - Quelle coopération/organisation pour le portage et la déclinaison locale de la politique du logement ?

avec les DDT (apport de méthode, analyses, coordination, ...) Réponse libre

De manière générale, les DREAL assurent l'animation de réseaux métiers, l'apport de méthode, la répartition des objectifs de production et des crédits, des avis sur les documents programmatiques et la préparation des passages en CRHH.

Plus ponctuellement, PAC type, assistance à l'utilisation d'Otelo.

Spécifiquement en Ile-de-France, kit de concertation du SRHH.

avec les collectivités Réponse libre

Hormis les travaux dans le cadre du CRHH qui relève des DREAL, les relations avec les collectivités relèvent des DDT.

1.4 - Commentaires libres sur la partie 1

Verbatim :

« *Vigilance sur une utilisation exclusive de l'outil Otelo => outil qui doit servir de base de discussion mais ne peut configurer à lui seul un volume de logements à produire (enjeu du partage des analyses qualitatives sur le fonctionnement des territoires, vigilance sur le paramétrage de l'outil avec des hypothèses parfois peu réalistes par rapport à l'organisation du territoire).* »

« *L'outil OTELO fournit des résultats par EPCI, sans mise en perspective de niveau régional. Chaque EPCI est analysé indépendamment des autres.* »

« *Le déploiement de l'outil Otelo n'est pas souhaitable sur le périmètre de la région d'Ile-de-France. En effet, l'article L. 302-13 du Code de la construction et de l'habitation prévoit que l'Ile-de-France est couverte par un schéma régional de l'habitat et de l'hébergement qui répond à l'objectif de construire chaque année 70 000 logements. Cet objectif est fixé à la région Ile-de-France par l'article 1er de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.*

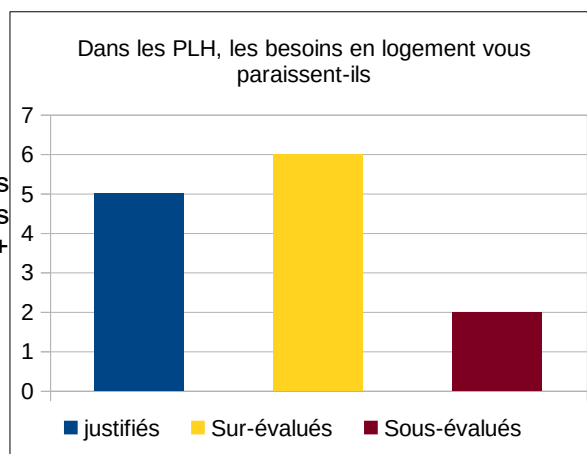
L'estimation des besoins en logements relève donc de ce document, qui fixe des objectifs de production de logements à chaque intercommunalités francilienne, objectifs qui doivent ensuite être pris en compte dans les programmes locaux de l'habitat et avec lesquels les PLU(i) doivent être compatibles. Ces objectifs prennent en compte les enjeux de rééquilibrage régional. »

« *Les besoins en logements ont fait l'objet d'une première estimation en 2017, ré-évaluée en 2019, à partir d'OTELLO. Les résultats ont été présentés à une échelle macro (zone d'emploi) en CRHH et ont été mis en ligne sur le site internet de la DREAL. Utilisé pour les programmations annuelles. Besoins en logement à mettre à jour en 2024 lorsque les données seront actualisées, avec la nouvelle méthode DHUP sur les logements sociaux.* »

2.2. Sur les documents de planification des collectivités

Sur les PLH

2.1 - Les besoins en logements vous apparaissent-ils justifiés ? Surévalués ? Sous-évalués ? (plusieurs réponses possibles si plusieurs cas de figures) + commentaire libre



2 DREAL estiment que les besoins sont globalement justifiés.

3 DREAL ont répondu « oui » à « justifiés » et à « surévalués ».

3 DREAL estiment que les besoins sont globalement surévalués. Toutes les 3 pointent la conséquence de la prise d'une hypothèse haute de la trajectoire démographique.

2 DREAL estiment en outre que les besoins en logements sont également localement sous-évalués. Il s'agit souvent d'une volonté politique de moins construire, notamment des LLS.

Verbatim

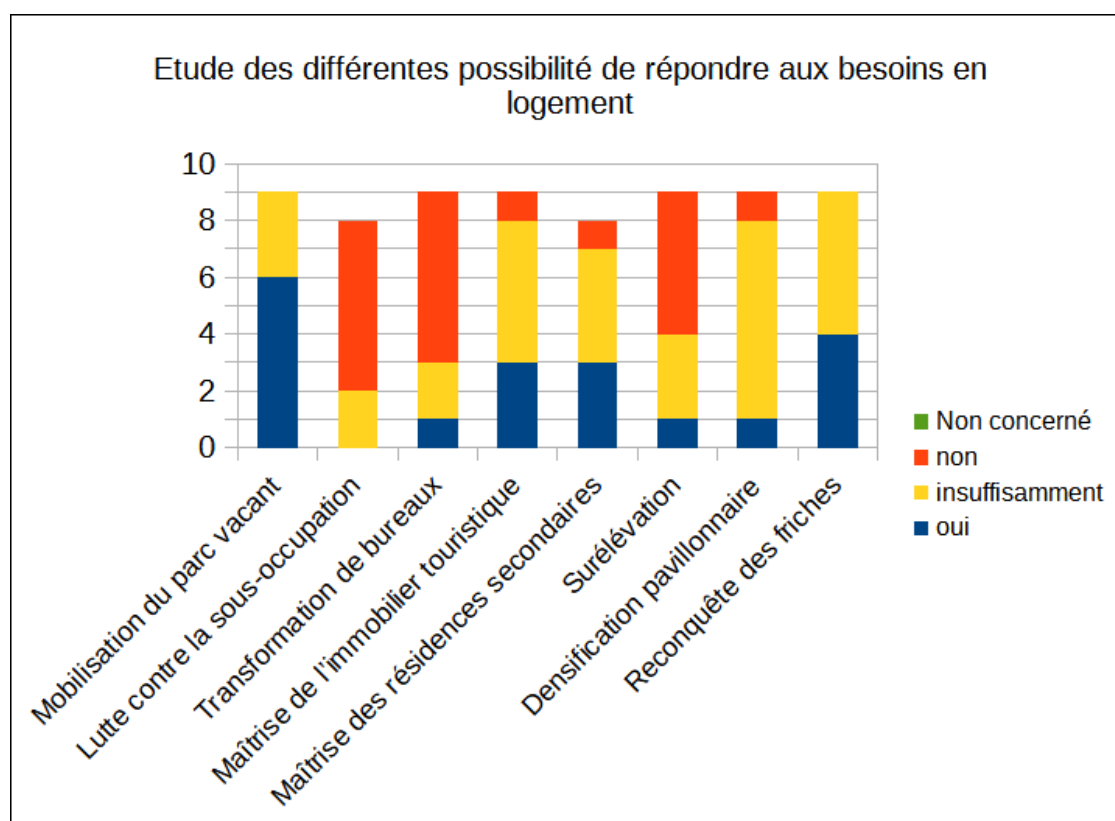
« On peut parfois constater une ambition trop forte par rapport aux projections démographiques et au parc existant (pas nécessairement d'intégration de la réflexion sur la remobilisation de la vacance dans les stratégies des collectivités. Si l'approche globale est souvent surévaluée, les besoins LLS peuvent paraître parfois sous-évalués au regard de la tension sur la demande de logement social. »

« D'un PLH à l'autre, l'estimation des besoins n'est pas menée de manière toujours homogène. »

« Les PLH affichent généralement des perspectives ambitieuses de croissance démographique et par conséquent, de besoins en logement. Les évaluations à mi-parcours permettent de recalibrer les trajectoires. »

2.2 - Les différentes possibilités de répondre aux besoins en logements, outre la construction neuve en extension, sont-elles étudiées ? Oui / insuffisamment / non + commentaire libre après le tableau

	oui	insuffisamment	non	Non concerné
Mobilisation du parc vacant	6	3	0	0
Lutte contre la sous-occupation	0	2	6	0
Transformation de bureaux	1	2	6	0
Maîtrise de l'immobilier touristique	3	5	1	0
Maîtrise des résidences secondaires	3	4	1	0
Surélévation	1	3	5	0
Densification pavillonnaire	1	7	1	0
Reconquête des friches	4	5	0	0



Verbatim :

« Très variable selon les territoires.

Les territoires les plus ruraux ont pu s'approprier les enjeux de remobilisation du parc vacant (la DREAL a d'ailleurs conduit une démarche visant à accompagner les élus dans cette remobilisation => guide à destination des élus et méthodologie partagés en CRHH fin 2023) et certains sont très mobilisés.

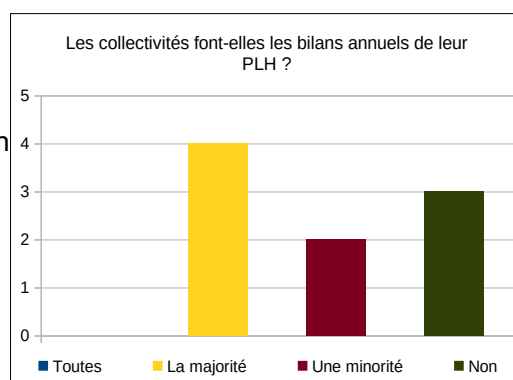
Les questions de maîtrise de l'immobilier touristique et des résidences secondaires concernent quelques territoires.

Face à la rareté et à la cherté du foncier, la DREAL a également prévu d'organiser une journée technique sur les stratégies foncières à des fins de logement abordable et qui pourra explorer la réutilisation du bâti existant, la densification, ... »

« Les PLH estiment la part de la production de logement en diffus, en alertant parfois sur les secteurs où les phénomènes de densifications pavillonnaires peuvent s'avérer problématiques. Les services de l'Etat demandent à ce que le projet de PLH précise la part en extension et en densification des projets portés par les collectivités. Les différents leviers cités au sein du tableau sont rarement détaillés sauf au sein des territoires présentant des problématiques prégnantes, en particulier la vacance en centre-bourg. Le PLH de la CA de Fontainebleau a ainsi comptabilisé parmi ses objectifs de production de logement une part non négligeable de reconquête des logements vacants. Cet enjeu est également prégnant pour la ville de Paris, dont les disponibilités pour créer du neuf se restreignent et qui demande à ce que les objectifs de production de logement soient étendus à la remobilisation des logements au-delà des réhabilitations lourdes. »

« La métropole nantaise travaille sur tous ces sujets compte tenu des difficultés de production à hauteur des besoins. »

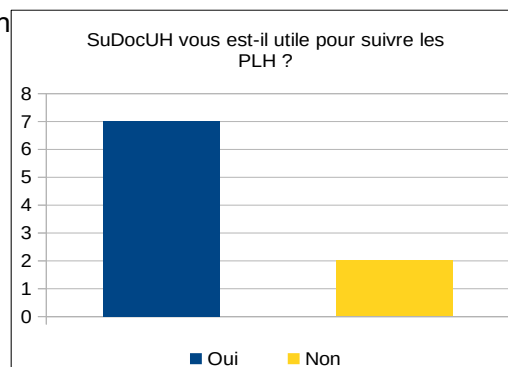
2.3 - Les collectivités font-elles systématiquement le bilan annuel de leur PLH ? Toutes / la majorité / une minorité / non



Sollicitez-vous ce bilan annuel ? Oui / Non



2.4 - SuDocUH vous est-il utile pour suivre les PLH ? Oui / Non + commentaire libre



De manière générale, les DREAL utilisent SuDocUH pour organiser le planning et les avis des séances des CRHH.

2 DREAL n'utilisent pas SuDocUH ; le suivi des PLH relève des DDT(M)

1 DREAL réalise des bilans par EPCI de la programmation des aides à la pierre et utilise les bilans mi-parcours et finaux des PLH.

Pour 2 DREAL, l'outil gagnerait à être amélioré :

- plus convivial avec des restitutions cartographiques et sous forme de tableau plus parlant,
- SuDocUH mériterait d'être fiabilisé et peut-être recentré sur quelques données. Beaucoup de champs sont peu complétés, car trop nombreux.

Des données importantes sur les besoins en logements, en logements sociaux mériteraient d'être simplifiées et mieux alimentées.

2.5 - Quelle amélioration faudrait-il apporter dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des PLH ?

Peu d'expression sur cette question dans la mesure où le suivi des PLH, de leur élaboration et de leur mise en œuvre relève des DDT(M).

Les améliorations possibles citées portent sur un renforcement du volet foncier, du bilan mi-vie et le développement d'aspects qualitatifs.

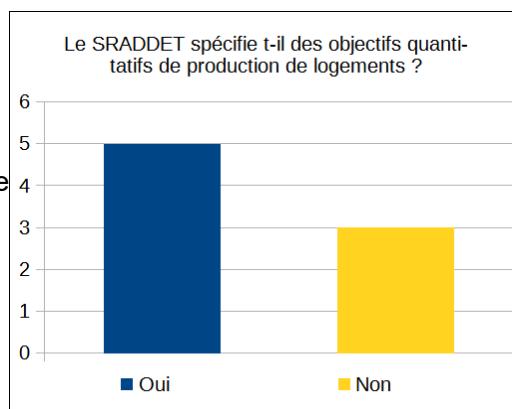
Verbatim :

« Les PLH sont souvent assez complets au niveau du diagnostic mais manquent d'opérationnalité sur la partie foncière. Renforcer les dispositifs d'observation de l'habitat et du foncier apparaît essentiel. Renforcer le bilan à mi-vie du PLH constitue également un enjeu, le cas échéant afin de réorienter la production pour s'assurer de la tenue des objectifs définis sur les 6 ans du PLH. »

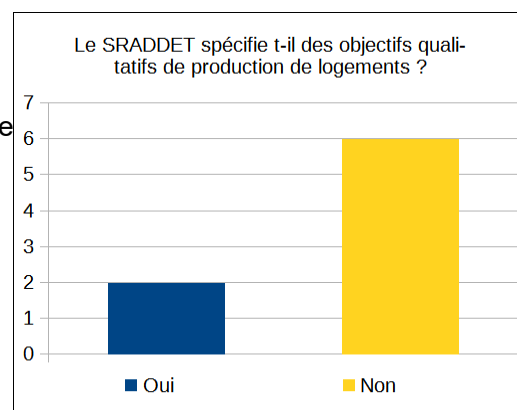
« Développer certains aspects qualitatifs (foncier, attribution de LLS, logement des jeunes) sachant qu'à chaque génération, on constate une montée en puissance des PLH et un caractère plus complet. »

Sur les documents d'urbanisme

2.6 - Le SRADDET spécifie-t-il des objectifs quantitatifs de production de logements ? Oui/Non



2.7 - Le SRADDET spécifie-t-il des objectifs qualitatifs de production de logements ? Oui/Non



Sur le SRCAE

2.8 - Comment le SRCAE prend-il en compte les besoins en logements ?

Le SRCAE est intégré au SRADDET dans la plupart des régions. Il perdure comme document de planification distinct en Ile-de-France et en Corse.

Verbatim :

« Le SRCAE définit trois grandes priorités régionales franciliennes en matière de climat, d'air et d'énergie, dont deux ont un lien avec les besoins en logements présents :

> Le renforcement de l'efficacité énergétique des bâtiments avec un objectif de doublement du rythme des réhabilitations dans le tertiaire et de triplement dans le résidentiel ;

> Le développement du chauffage urbain alimenté par des énergies renouvelables et de récupération, avec un objectif d'augmentation de 40 % du nombre d'équivalent logements raccordés d'ici 2020.

Le lien entre SRCAE et besoins futurs pourrait être renforcé dans le cadre de sa révision, en cours. »

« Le SRCAE Corse prend à compte les besoins en logements en se basant sur les projections d'augmentation de population du scénario central de l'INSEE. »

2.9 - Commentaires libres sur la partie 2

Pas de commentaires

2.3. Sur la contribution du secteur du logement à l'atteinte des objectifs de la planification écologique

3.1 - Quelles relations dans votre région entre les objectifs de production/rénovation de logement et la mise en œuvre du ZAN ? Quels travaux avez-vous lancé le cas échéant sur ce sujet ?
commentaire libre

Verbatim :

« Comme dans toutes les régions, la mise en œuvre du ZAN réclamera une nouvelle approche de la production de logements, par exemple en densifiant le tissu urbain, en recyclant des friches, en revoyant la conception des zones d'aménagement ou en mobilisant des logements vacants.

Travaux menés :

- étude régionale sur les effets d'une politique de reconquête de logements vacants sur les besoins de création de nouveaux logements (utilisation croisée de LOVAC)
- GT régional pour identifier des opérations de construction vertueuses au bénéfice du ZAN. »

« C'est le SRADDET, qui définit les objectifs. Leur déclinaison se fait à l'échelle des EPCI dans les documents de planification.

Des travaux ont été menés dans le cadre de la démarche "Normandie artificialisation". Les documents produits sont sur le site : <https://www.normandie-artificialisation.fr/> »

« Les services de l'Etat en région ont élaboré une feuille de route pour décliner la stratégie ZAN selon différents axes de travail contenant de multiples travaux.

Le 3e axe de travail "OPTIMISER LE PARC PRIVE DE LOGEMENTS EXISTANT" porte 2 principales actions, copilotées par la DRIHL :

1) mobiliser les logements vacants et soutenir la réhabilitation de logements (promouvoir les nouveaux dispositifs fiscaux, expérimenter la mobilisation de foncier pour faire du logement modulaire ...)

2) favoriser la transformation de bureaux en logements, y compris sociaux.

La révision des principaux schémas de planification régionaux (SDRIF, SRHH, SRCAE) tient compte du ZAN. Le SDRIF définit et décline la trajectoire ZAN. Les services de l'Etat se sont particulièrement investis et saisis de l'enjeu de faire coïncider ces documents.

Il convient de noter une spécificité francilienne : 87% des logements sont déjà construits en renouvellement urbain, ce taux atteignant 99% au sein de la MGP, et le logement ne représente que 38% de la consommation d'ENAF entre 2012 et 2021. La trajectoire ZAN vient donc moins contraindre la production de logements que dans d'autres régions. »

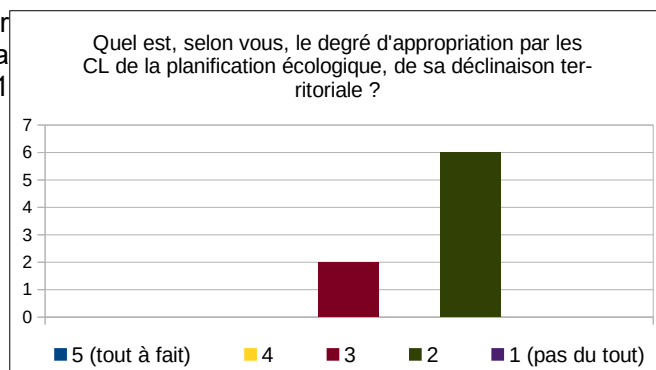
« Travaux réalisés sur la part de production dans l'enveloppe urbaine (à la commune). Travaux sur la consommation foncière. »

3.2 - Quels impacts les objectifs de réduction carbone de la brique logement de votre région établis dans le cadre de la déclinaison territoriale de la planification écologique devront-ils avoir sur les objectifs de production/rénovation de logements ? Quels travaux avez-vous lancé le cas échéant sur ce sujet ?
commentaire libre

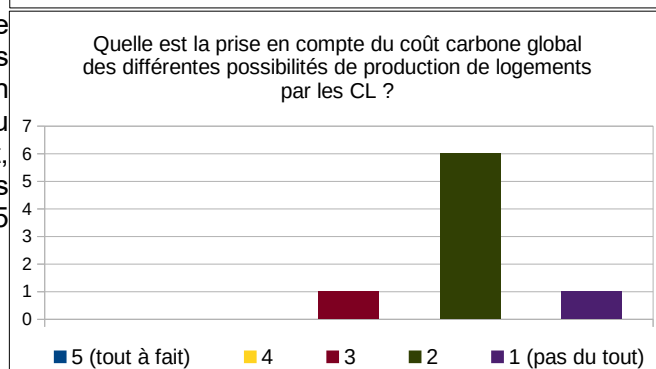
Ces sujets sont en cours de discussion dans le cadre du GT traitant du logement dans les COP régionale.

Les actions sont en cours de définition dans ce cadre.

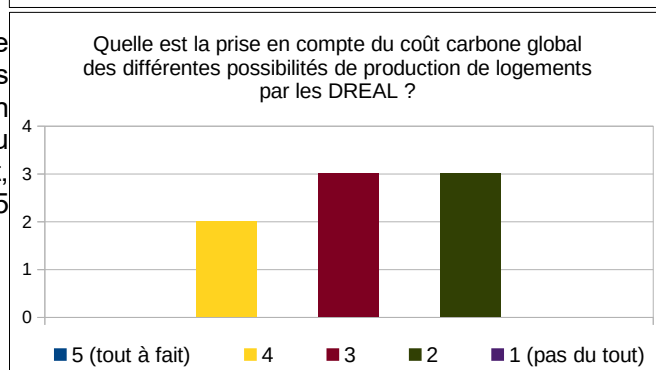
3.3 - Quel est selon vous le degré d'appropriation par les collectivités de la planification écologique, de sa déclinaison territoriale ? De 5 (tout à fait) à 1 (pas du tout)



3.4 - Quelle est la prise en compte du coût carbone global (y compris vie du bâtiment) des différentes possibilités de production de logement (construction neuve sur ENAF, construction neuve sur friche ou surélévation, mobilisation du parc existant, transformation de bureaux, habitat léger) par les collectivités dans leur politique logement ? De 5 (importante) à 1 (aucune)



3.5 - Quelle est la prise en compte du coût carbone global (y compris vie du bâtiment) des différentes possibilités de production de logement (construction neuve sur ENAF, construction neuve sur friche ou surélévation, mobilisation du parc existant, transformation de bureaux) dans vos équipes ? De 5 (importante) à 1 (aucune)



3.6 - D'une manière générale, quelles sont les actions menées par la DREAL vis à vis des DDT d'une part, des collectivités d'autre part, sur ces questions ? commentaire libre

De manière générale, les DREAL :

- portent les actualités réglementaires aux DDT(M) et au réseau,
- portent le déploiement de la stratégie de l'Anah et pour la rénovation du parc social,
- répondent aux sollicitations des services,
- participent aux réunions des services de l'Etat et des partenaires.

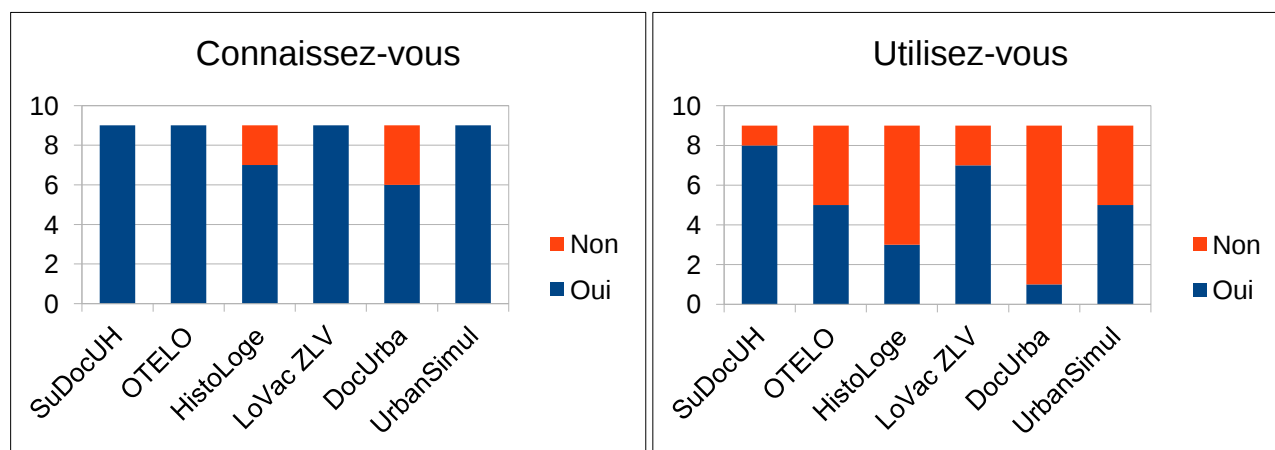
La relation aux collectivités locales relève davantage des DDT(M).

3.7 - Commentaires libres sur la partie 3

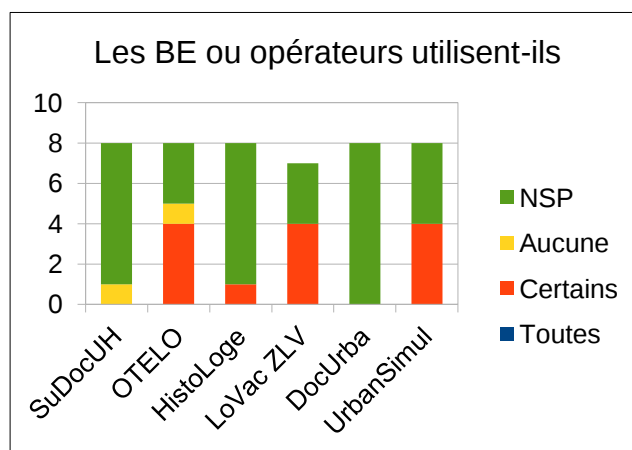
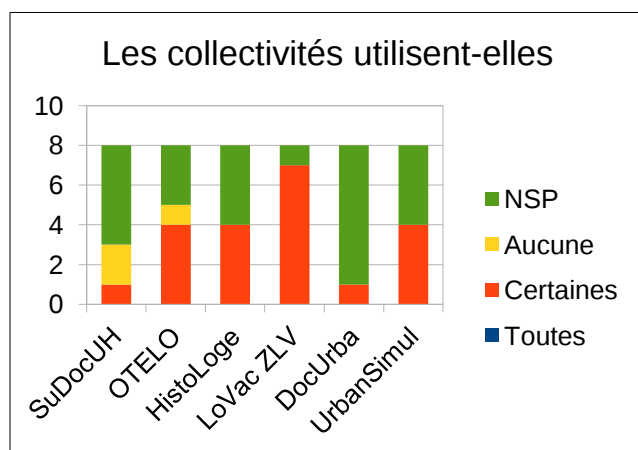
Pas de commentaires

2.4. Sur les outils numériques

Outils	Connaissez-vous, ou vos services ? O/N		Utilisez-vous ? O/N		Si oui, pourquoi ?	Si non, pourquoi ?
	Oui	Non	Oui	Non		
SuDocUH	9	0	8	1	Suivi de l'avancement des PLH	Sujet DDT
OTELLO	9	0	5	4	Estimation des besoins en logements. Réalisation d'études	pas les moyens, outil régional équivalent, spécificité IdF
HistoLoge	7	2	3	6	Connu mais peu ou pas utilisé	la LHI relève du niveau départemental
LoVac ZLV	9	0	7	2	Etude ou analyse régionale. Appui aux DDT(M)	Relève plutôt du niveau départemental
DocUrba	6	3	1	8	Recensement des documents d'urbanisme	Relève plutôt du niveau départemental. Attente disparition SuDocUH. Outil local pour les PAC.
UrbanSimul	9	0	5	4	Identification dents creuses, disponibilités foncières	Relève plutôt du niveau départemental et/ou des BE et aménageurs



Outils	Les CL utilisent-elles ? Toutes, certaines, aucune				Les BE ou opérateurs utilisent-ils ? Tous, certains, aucun			
	Toutes	Certaines	Aucune	NSP	Toutes	Certains	Aucune	NSP
SuDocUH	0	1	2	5	0	0	1	7
OTELLO	0	4	1	3	0	4	1	3
HistoLoge	0	4	0	4	0	1	0	7
LoVac ZLV	0	7	0	1	0	4	0	3
DocUrba	0	1	0	7	0	0	0	8
UrbanSimul	0	4	0	4	0	4	0	4



Difficile de savoir les outils dont se servent les BE. Ceux qui participent à l'élaboration des PLH / PLU citent les bases de données, rarement les outils employés.

1 région envisage une campagne d'information sur ZLV auprès des acteurs.

Commentaires libres sur les outils

Pas de commentaire complémentaire

Annexe 4. Etudes de cas

Afin d'appuyer les constats et les propositions du présent rapport, et conformément à la lettre de mission, plusieurs territoires différenciés ont fait l'objet d'études de cas représentatives de contextes territoriaux distincts : la Métropole de Rennes et l'agglomération de Saint-Malo dans le contexte du département de l'Ille et Vilaine et de la région Bretagne, la Métropole du Grand Lyon, le département de la Creuse et la Communauté de communes du Pays Sostranien.

Ces études de cas sont alimentées par l'analyse bibliographique de documents disponibles et pertinents complétés d'entretiens avec les services de l'Etat local et avec les collectivités.

Ces études de cas sont complétées d'une synthèse de la situation francilienne sur la base du SRHH (Schéma Régional de l'Habitat et de l'Hébergement) adopté au CRHH du 30 avril 2024.

Sommaire

1. La région Bretagne	117
1.1. Présentation du territoire régional	117
1.2. Etat des lieux du logement et constats.....	117
1.3. Enjeux et expression du besoin	119
1.4. Un taux de couverture en PLH très important	120
1.5. Outils.....	121
1.6. Prise en compte de la planification écologique.....	122
2. La communauté d'agglomération du pays de Saint-Malo	122
2.1. Le territoire de l'agglomération.....	122
2.2. La situation du logement	123
2.3. Le PLH de la communauté d'agglomération du pays de Saint Malo	124
3. Rennes Métropole.....	125
3.1. Le territoire de la métropole	125
3.2. Des besoins en logements importants	126
3.3. Le PLH de Rennes Métropole	126

4. La Creuse	127
4.1. Diagnostic et enjeux du territoire selon le PDH	127
4.2. Présentation du département de la Creuse	128
4.2.1. Présentation du territoire	128
4.2.2. Le logement et les besoins.....	132
4.2.3. Les enjeux du territoire en matière d’habitat et de logement	137
4.3. Présentation de la Communauté de Communes du Pays Sostranien	140
4.3.1. Présentation du territoire	140
4.3.1. Le besoin en logement	141
4.3.2. Les enjeux du territoire	142
5. La métropole de Lyon	143
5.1. Présentation du territoire	143
5.2. La planification sur le territoire de la Métropole de Lyon	144
5.3. Une forte demande en logements	144
5.4. Les objectifs de production.....	146
5.5. Les outils	147
5.6. La prise en compte de la planification écologique	147
6. L’Île-de-France	148
6.1. Un cadre législatif spécifique aux enjeux du logement et de l’hébergement en Île-de-France.....	148
6.2. Le SRHH 2024-2030, un outil complet et renforcé dans son opérationnalité	149
6.3. La situation du territoire et les principaux objectifs en matière de besoins en logement	150

1. La région Bretagne

1.1. Présentation du territoire régional⁶⁶

La région Bretagne compte près de 3,3 millions d'habitants, elle est composée des départements des Côtes d'Armor, du Finistère, de l'Ille-et-Vilaine et du Morbihan. Rennes en est la préfecture régionale et la ville la plus peuplée avec 226 000 habitants et 460 000 au sein de sa métropole. Baignée par la Manche au nord, et par l'océan Atlantique au sud, elle se trouve dans le Grand Ouest et est limitrophe des régions Normandie et Pays de la Loire.

La région se situe au 3e rang national en niveau de vie médian en 2021 (23 240 €/UC pour 20 800 € en France métropolitaine), les secteurs les plus favorisés se concentrant dans les grandes agglomérations de la région, et dans les intercommunalités situées en bord de mer. La région Bretagne se singularise aussi par ses faibles niveaux de pauvreté et d'inégalités salariales, au 2e rang des régions françaises (taux de pauvreté de 11,1% en Bretagne en 2021 contre 14,9% en France métropolitaine). Les zones les plus pauvres se retrouvent dans les grandes agglomérations ainsi que dans les campagnes. Le produit intérieur brut (PIB) de la région représente 4 % du PIB de la France, et s'élève en 2021 à 108 milliards d'euros. En 2021 le nombre d'emplois dans la région s'élève à 1,5 million, concentrés à 77 % dans le secteur tertiaire.

Si la région a une dynamique démographique plus rapide que la France métropolitaine (respectivement +0,5% et +0,3% / an entre 2015 et 2021), elle est portée par un solde migratoire de 0,6%/an alors que le solde naturel est légèrement négatif à 0,1%/an.

Les projections démographiques de l'INSEE prévoient une poursuite de cette hausse de la population plus rapide en Bretagne que dans le reste de la France, la région devant gagner environ 400 000 habitants à horizon de 2040. Cette hausse devrait être principalement due à l'augmentation du nombre d'habitants âgés de plus de 65 ans, le nombre d'actifs et de moins de 20 ans devant rester stable. Cette hausse devrait se concentrer dans les grandes agglomérations comme Rennes et Brest et concerner également la partie Est de la région et le littoral.

1.2. Etat des lieux du logement et constats

La région Bretagne est très mobilisée sur les questions relatives au logement. Face aux difficultés d'accès au logement sur son territoire, le préfet de région Bretagne, en lien avec le président du Conseil régional, a pris l'initiative d'organiser les assises du logement à Quimper le 2 février 2024. L'enjeu de cette matinée était de partager le diagnostic de la situation du logement en Bretagne, d'envisager comment utiliser davantage les outils existants et de proposer des améliorations, ainsi que de mobiliser l'ensemble des acteurs et partenaires, et de réfléchir à des dérogations ou à des expérimentations qui répondraient le plus possible aux besoins du territoire.

- Le territoire accueille de nombreuses résidences secondaires (13,3% en 2021 pour 9,8% en France métropolitaine), du logement de tourisme, la part de logements vacants y est modérée (7,1% en 2021 pour 8% en France métropolitaine) et les résidences principales sont en nombre insuffisant ;
- Le logement locatif social (LLS) se concentre principalement dans les centres-villes des grandes villes et, en moyenne, il y a une attribution de logement social pour 5 demandes. Le logement locatif intermédiaire (LLI) se situe principalement sur Rennes et Saint-Malo.
- La région se caractérise également par la présence sur son territoire d'une « diagonale du vide » (Nord Finistère-Sud Morbihan).

⁶⁶ Voir notamment Comparateur de territoire de l'INSEE - <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=FE-1+METRO-1+REG-53>

- Les EPCI de moins de 50 000 habitants semblent être insuffisamment équipés en ingénierie ;
- Il y a de nombreux échanges de qualité entre les différents acteurs intervenant dans le domaine de l'habitat et du logement ;
- Une convergence sur l'expression quantitative des besoins existe et elle est confortée par la cellule économique de Bretagne⁶⁷ ;
- Le taux de couverture en PLH est très important et couvre 95 % de la population,
- Il existe une commission PLH regroupant les élus et bailleurs ;
- La maîtrise foncière est un enjeu fort pour répondre aux besoins en logement sur le territoire ;
- Il y a une inadéquation entre l'offre existante et la demande notamment locative en raison de l'évolution de la typologie des ménages actuelle : grandes familles, familles monoparentales, personnes seules (45 % à Rennes).

La région Bretagne est en dynamique démographique et économique et fortement mobilisée pour répondre aux besoins et à la demande de logements. La maîtrise du foncier est un enjeu du territoire.

Pour évaluer les besoins en logements, des outils propres à chaque acteur sont utilisés. Il est à noter que les outils nationaux existants sont plus utilisés en Bretagne que sur l'ensemble du reste du territoire national. Ils sont cependant parfois considérés comme perfectibles, ce qui induit une utilisation disparate selon les acteurs.

Selon les représentants de collectivités avec qui la mission a échangé, l'appropriation et la compréhension de la planification écologique sont variables. Si elles sont toutes conscientes des enjeux, certaines estiment nécessaire d'être plus informées et mieux accompagnées, notamment dans le cadre de la COP régionale.

La capacité d'une région comme la Bretagne à produire une offre de logements tient au fait qu'il y existe des acteurs du logement (collectivités, établissement foncier, agence d'urbanisme, services de l'État) très investis, et dont la surface technique et financière est parfois importante (cas de la métropole rennaise).

La région Bretagne s'efforce de garantir un équilibre territorial sur l'ensemble du territoire autre que la métropole régionale et d'atteindre un objectif de consommation du foncier à moins de 50 % en territorialisant l'effort à l'échelle des Scot.

Concernant le département d'Ille-et-Vilaine, dont deux territoires ont été examinés par la mission (la métropole de Rennes et la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Malo), la DDTM 35 a mis en place un co-pilotage du ZAN en inter Scot, en collaboration avec l'agence d'urbanisme, et procède par le biais de notes d'enjeux. Sous le pilotage et l'animation de la DDTM 35 et de l'agence d'urbanisme, tous les territoires de Scot sont conviés dans des groupes de travail relatifs au ZAN, aux zones d'activité et à la gestion de l'eau potable.

Quatre communes sont concernées par le dispositif action cœur de ville : Saint-Malo, Vitré, Fougères, et Redon qui a souffert d'une forte désindustrialisation. 42 communes sont concernées par le dispositif petites villes de demain.

⁶⁷ La Cellule Economique de Bretagne (CEB), association de type loi 1901, a été créée en 1970 sous l'impulsion des pouvoirs publics, dont les ministères aujourd'hui représentés par la DREAL, et des professionnels de la construction.

1.3. Enjeux et expression du besoin

En raison de sa forte dynamique de création d'emploi (plus 1 point par rapport à la moyenne nationale), de sa croissance démographique régulière et continue, et d'une économie de tourisme en plein essor, notamment sur sa partie littorale, avec une part importante de résidences secondaires et le phénomène des locations de courte durée, la région est très attractive, ce qui a des conséquences importantes sur le besoin en logement et sa satisfaction.

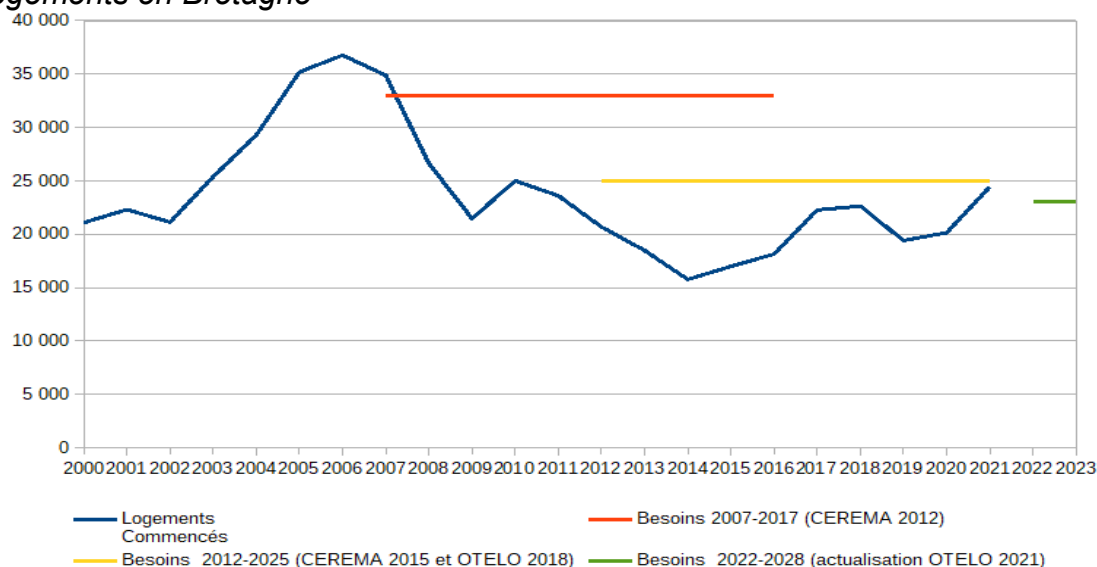
Un besoin de logements annuel de 23 000, dont 5000 en LLS a été identifié dans les PLH pour répondre aux besoins. A noter que si les collectivités n'utilisent pas toutes la même méthodologie, la technique du point mort de Guy Taieb, très utilisée par les bureaux d'études et l'outil Otelo convergent sur l'évaluation de ce besoin.

La méthode d'estimation des besoins proposée par Otelo est partagée auprès des acteurs locaux et notamment des collectivités territoriales, qui se l'approprient. Les échanges Etat / collectivités concernant la territorialisation des besoins de logements sont de qualité et les conclusions sont plutôt consensuelles.

La DREAL souligne toutefois la difficulté d'effectuer des projections en s'appuyant sur les tendances passées :

- Une étude lancée en 2010 par la DREAL concluait à un besoin de 33 000 logements pour la période 2007-2017. Mise à jour en 2012, elle concluait à des besoins de 23 000 à 25 500 logements pour la période 2012-2025 avec une actualisation des tendances sur la période 2007-2012.
- Une nouvelle étude de la DREAL, menée entre 2016 et 2018 au lancement de l'outil Otelo confirmait l'ordre de grandeur, en mesurant un besoin de 22 400 à 24 000 logements pour la période 2019-2025 avec une poursuite des tendances de la période 2009-2015.
- L'actualisation menée par la DREAL avec la version web d'Otelo de 2021 montre des besoins autour de 23 000 logements pour la période 2022-2028 avec une poursuite des tendances de la période 2011-2017.
- L'actualisation d'OTELLO avec le millésime 2024 semble devoir entraîner une augmentation de ces besoins.

Figure 23 : représentation graphique de l'évolution des besoins et de la production de logements en Bretagne



Source : DREAL Bretagne

1.4. Un taux de couverture en PLH très important

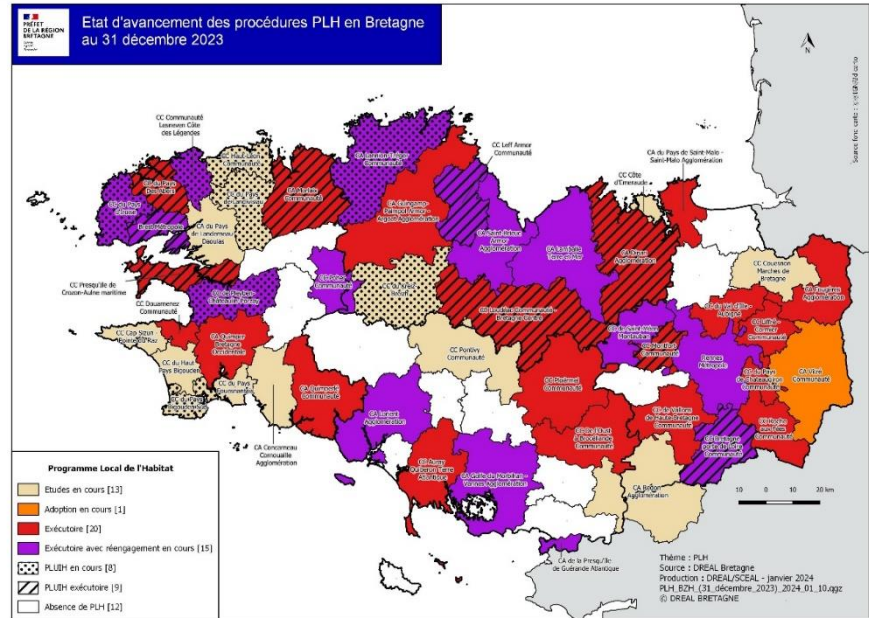
En 2023, 1 062 communes de la région Bretagne, représentant 95 % de la population, sont couvertes par une procédure de PLH. Au 31/12/23, il existe 34 procédures de PLH exécutoires dont 4 sont des PLH faisant l'objet d'une prorogation.

Tableau 8 : État d'avancement et répartition des PLH selon type d'intercommunalité au 31/12/2023

	Met	CU	CA	CC	SAN	communes	Total
PLH (ou PLUH) identifiés comme Obligatoires dans SuDocUH	2		10	4			22
Dont exécutoires	2		12	2			16
Dont en phase d'adoption							
Dont engagés			4	2			6
Dont non engagés							
PLH identifiés comme volontaires dans SuDocUH				20			20
Total PLH (ou PLUH) identifiés dans SuDocUH en cours (engagés ou exécutoires)	2		10	30			48 (dont 32 PLH exécutoires)

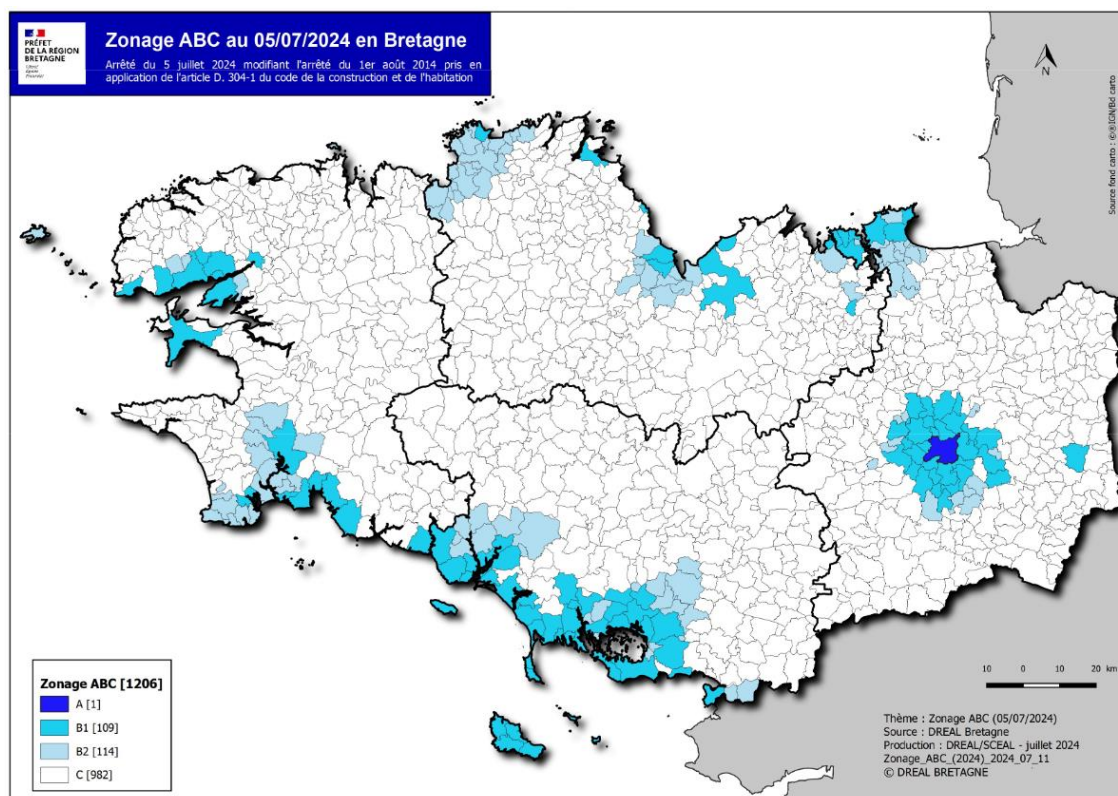
Source : DREAL Bretagne – Outil SudocUH

Figure 24 : représentation cartographique de l'état d'avancement des PLH au 31/12/2023



Source : DREAL Bretagne

Figure 25 : représentation cartographique de la région selon le zonage ABC



Source : DREAL Bretagne

Nota : le zonage ABC caractérise le déséquilibre entre l'offre et la demande par ordre décroissant de tension : Abis, A, B1, B2, et C. La zone A bis est incluse dans la zone A, les zones B1 et B2 forment la zone B

1.5. Outils

Un extranet CRHH géré par la DREAL permet l'accès des membres aux avis émis sur les PLH.

La DREAL Bretagne utilise Otelo, qui lui permet une bonne vision à l'échelle des EPCI agrégés, et la base LOVAC, qui lui semble insuffisamment actualisée induisant un taux de logements vacants surévalué et peu fiable.

La DDTM 35 utilise Otelo uniquement à la maille de l'EPCI et un outil interne qui lui est propre, ainsi que son SIG. Elle utilise également SuDocUh comme outil de reporting. Elle ne connaît pas UrbanSIMUL ni DocUrba.

D'une manière générale la DDTM souhaiterait disposer d'outils automatisés pour suivre les PLH et d'un outil lui permettant un parangonnage sur des territoires similaires à l'échelle nationale.

L'agglomération de Saint-Malo utilise ses propres données, celles de Filocom et la base de données fiscales Filosofi, elle ne connaît ni Otelo, ni UrbanSIMUL. Rennes Métropole instruit tous les autorisations ADS et dispose d'indicateurs avec son observatoire de l'habitat qui lui permet un pilotage qu'elle reconnaît cependant perfectible.

En termes d'outils, si la DDTM utilise SudocUH et Otelo, elle regrette sa structuration sur des regroupements d'EPCI nécessairement de plus de 50 000 habitants, induisant un découpage peu adapté pour son territoire, et un millésime INSEE (Omphale) datant de 2019 (NDLR : mis à jour depuis). Un outil qui permettrait la comparaison avec d'autres territoires similaires serait très apprécié.

1.6. Prise en compte de la planification écologique

La COP régionale s'est réunie début avril 2024 avec une volonté d'associer tous les acteurs régionaux et les services de l'Etat. La DREAL Bretagne et les DDTM de la région sont en cours d'organisation de réunions avec les EPCI pour évoquer les 4 scénarios ADEME dans le cadre de l'accompagnement de la planification écologique et de la mise en œuvre de la neutralité carbone.

La préfecture a indiqué souhaiter se doter d'un délégué à la COP très prochainement.

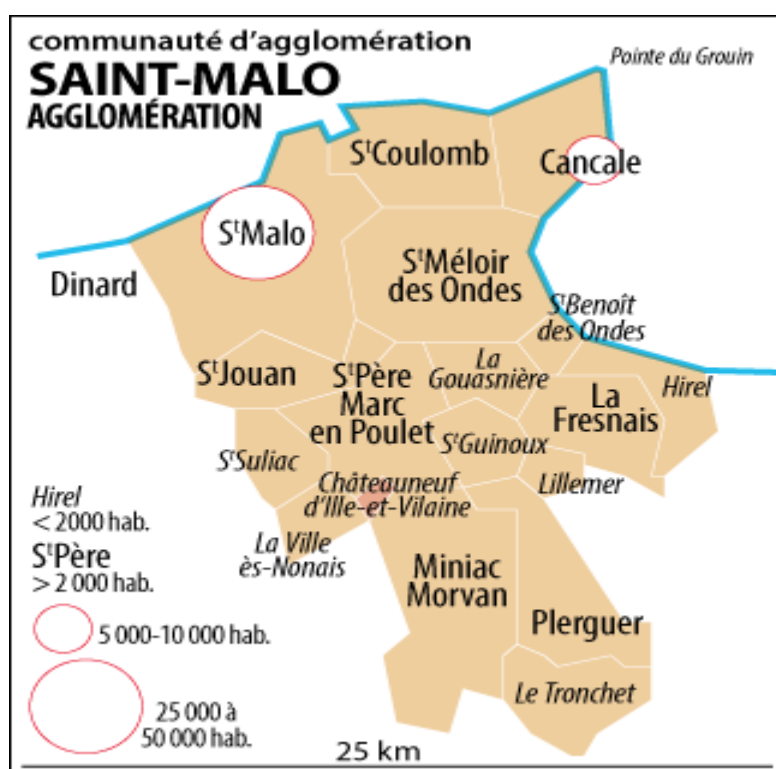
Rennes Métropole a une volonté affichée de développer la réhabilitation dans son PLH et d'anticiper sur les objectifs bas carbone et la RE 2020.

L'agglomération de Saint-Malo a réalisé différentes opérations exemplaires, dont un éco-quartier et un réseau de chaleur sur Saint-Malo et est sensibilisée au changement climatique sous l'angle de l'érosion côtière et de la gestion de la ressource en eau, domaines sur lesquels elle travaille.

Pour certaines collectivités, la mobilisation dans la transition écologique sera d'autant facilitée si l'accompagnement des services de l'État ciblé s'intensifie sur les enjeux de la planification écologique.

2. La communauté d'agglomération du pays de Saint-Malo

2.1. Le territoire de l'agglomération



La Communauté d'agglomération du pays de Saint-Malo a été créée par un arrêté préfectoral du 22 décembre 2000 qui a pris effet le 1er janvier 2001. Son territoire a évolué à plusieurs reprises, avec une première extension en 2002 (4 nouvelles communes), une deuxième en 2003 (la commune de Châteauneuf d'Ille-et-Vilaine) et une troisième en 2005 (Miniac-Morvan et Le Tronchet). Saint-Jouan-des-Guérets a adhéré à l'intercommunalité le 1er janvier 2009.

La communauté d'agglomération du Pays de Saint-Malo⁶⁸, regroupe désormais 18 communes sur un territoire d'environ 245 km² : Cancale, Chateauneuf d'Ille-et-Vilaine, Hirel, la Fresnais, La Gouesnière, La Ville-es-Nonais, Le Tronchet, Lillemer, Miniac-Morvan, Plerguer, Saint-Benoît-des-Ondes, Saint-Coulomb, Saint-Guinoux, Saint-Jouan-des-Guérets, Saint-Malo, Saint-Méloir-des-Ondes, Saint-Père Marc en Poulet et Saint-Suliac.

Saint-Malo, première commune du territoire par sa population (près de 50 000 habitants), est aussi la 6^e commune la plus peuplée de Bretagne. Le territoire de l'agglomération accueille aujourd'hui près de 82 000 habitants. À ce jour, Saint-Malo Agglomération gère 4 grands domaines de compétences que sont les transports publics, la politique de l'habitat, la collecte et le traitement des déchets ainsi que le développement économique. Avec un peu plus de 5 500 entreprises sur son territoire, Saint-Malo Agglomération accueille près de 11 % des établissements d'Ille-et-Vilaine. Riche de près de 50 000 emplois, ce bassin se positionne au 9^e rang régional.

2.2. La situation du logement

La communauté d'agglomération, qui présente trois façades littorales et des villes très touristiques, subit une forte pression foncière et une problématique de la gestion de la ressource en eau. Le PLH a été approuvé en septembre 2023 avec des objectifs territorialisés par commune. L'agglomération a été retenue dans le cadre de l'appel à projets « Territoires engagés pour le logement » en 2024.

L'enjeu du logement y est très prégnant. Le taux de rotation est de 5 % dans le LLS et a été divisé par deux (10 % avant la pandémie de Covid).

Sur le territoire de l'agglomération, le taux de vacance est de 5,2% en 2021. A date il n'y a pas de vacance technique d'après la collectivité, et le taux de résidences secondaires est de 23,4%.

Dans le cadre du PLH, l'estimation du besoin en logements s'est construite avec le modèle du point mort et les projections de l'INSEE, prévoyant un taux de croissance de la population de 0,6 % / an en moyenne sur le territoire. Le SCOT existant avant le PLH prévoyait 0,3 % d'évolution et 0,6 % pour la ville de Saint-Malo.

En matière de création de logements, l'objectif sur Saint-Malo est la création de 530 logements par an, via la mobilisation des dents creuses et des friches ou la réhabilitation de logements vacants. La collectivité s'efforce de redonner toute sa place à la résidence principale, et travaille avec Action logement sur ces questions. Elle affiche l'objectif de diviser par deux le nombre de résidences secondaires (RS) sur 6 ans en passant de 1900 RS actuellement à 950.

Les locations de courtes durées de type « Airbnb » ne sont pas comptabilisées dans les résidences secondaires. Saint-Malo s'est doté d'outils de régulation en la matière en 2021, avec des quotas affectés à chaque quartier et une autorisation nécessaire à solliciter avant la mise en location.

L'agglomération a consacré 5 millions d'euros à la réhabilitation pour accompagner le volet adaptation à la transition écologique, et conduit des réflexions sur l'adaptation aux changements climatiques (gestion de la ressource en eau et vulnérabilité de territoires avec le risque submersible).

Elle s'est dotée d'un observatoire des loyers.

Concernant la gestion du foncier, la communauté d'agglomération fait intervenir l'EPF qui sollicite le Fonds vert. L'agglomération réfléchit par ailleurs à une stratégie foncière visant à ne plus recourir à la cession du foncier mais à privilégier sa location (baux emphytéotiques).

68 Plus d'informations : www.stmalo-agglomeration.fr

2.3. Le PLH de la communauté d'agglomération du pays de Saint Malo

Ce programme a été construit avec les communes et les acteurs de l'habitat, notamment au travers de l'organisation de 4 ateliers thématiques portant sur les thèmes suivants :

- maîtrise foncière pour produire du logement abordable, en locatif et en accession ;
- massification de la rénovation du parc de logements ;
- qualité et acceptabilité sociale des nouvelles opérations ;
- développement de solutions diversifiées et alternatives pour les publics vulnérables.

Il est composé de 11 actions visant la mise en œuvre de 2 orientations stratégiques et d'un dispositif transversal d'animation et de gouvernance. Il couvre l'ensemble des champs permettant de répondre aux enjeux de l'ensemble des communes du territoire tout en étant volontairement resserré en nombre d'actions pour favoriser leur opérationnalité. Le programme d'actions est également pensé pour permettre d'atteindre les objectifs de production fixés par les élus, 5 000 logements en 6 ans (soit en moyenne 833 logements par an) dont 4 063 résidences principales intégrant 55 % de logements aidés, à savoir :

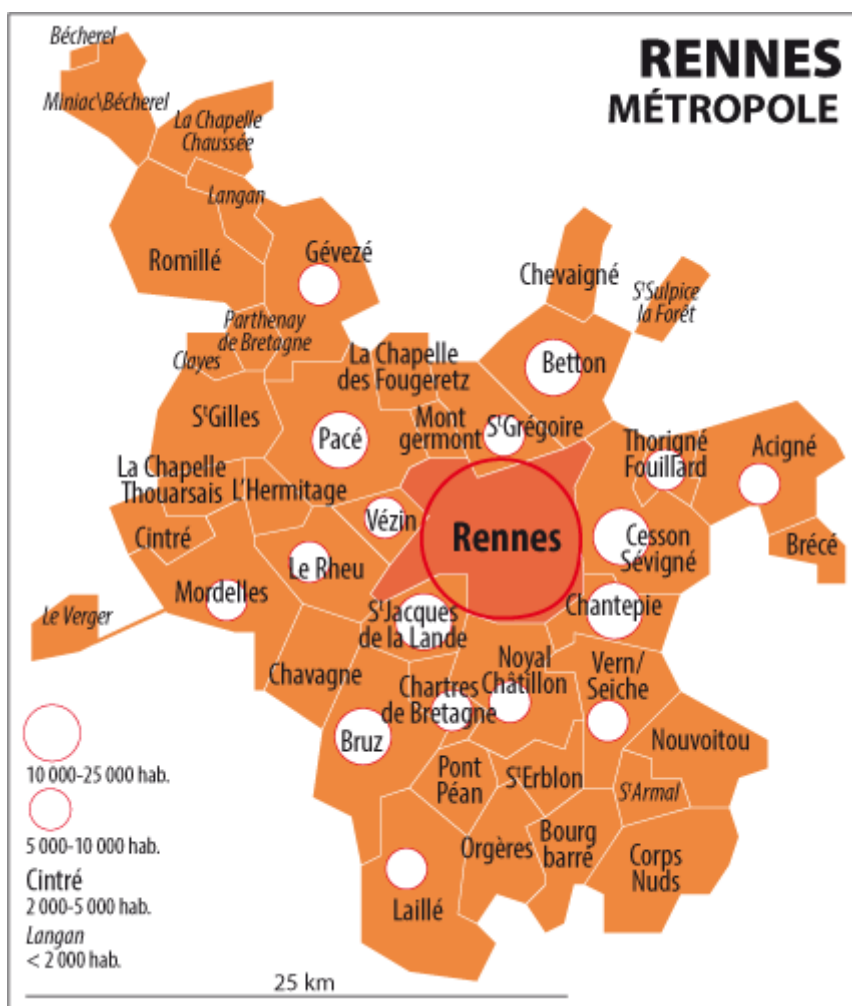
- 28 % de logement locatif aidé, soit 1151 logements environ (PLUS / PLAI / PLS bailleurs, logements conventionnés ANAH). Sont intégrés les objectifs triennaux des communes déficitaires au titre de l'article 55 pour 2023-2025
- 27 % d'accession aidée à la propriété, soit 1081 logements environ (BRS, PSLA, Accession sociale, PTZ).

Tableau 9 : programme d'actions du PLH de la CA du pays de St Malo

Orientations stratégiques	N°	Actions	Page
Orientation 1 : agir sur l'offre par la maîtrise foncière et l'attractivité du parc existant	1	Accompagner les communes et les acteurs de l'habitat dans la maîtrise du foncier et la réalisation de leurs projets	6
	2	Définir et mettre en œuvre une stratégie foncière en faveur de l'habitat : Piloter et mettre en œuvre des dispositifs communautaires pour aller plus loin et mutualiser les forces	8
	3	Favoriser le développement du statut de résidence principale	10
	4	Produire 55 % de logements abordables	12
	5	Mettre en œuvre le PCAET : accompagner la massification de la réhabilitation énergétique et la durabilité des logements neufs	14
	5 bis	Poursuivre la transformation du quartier prioritaire à Saint-Malo au travers de la mise en œuvre du NPNRU	15
Orientation 2 : vivre ensemble et favoriser l'acceptation sociale des nouvelles opérations	6	Innover et expérimenter des solutions alternatives pour les publics vulnérables	17
	7	Développer une offre diversifiée pour les seniors	19
	8	Mettre en œuvre le schéma départemental d'accueil des Gens du Voyage	21
	9	Développer les compétences des élus et techniciens des communes sur les questions habitat	23
	10	Favoriser l'acceptabilité sociale des nouvelles opérations	24
Dispositif transversal	11	Mettre en place un dispositif d'animation et de gouvernance adapté aux ambitions	26

3. Rennes Métropole

3.1. Le territoire de la métropole



Rennes Métropole est une communauté d'agglomération, comptant 43 communes. Cinq communes sont entrées dans la métropole le 1er janvier 2014 : Bécherel, La Chapelle-Chaussée, Langan, Miniac-sous-Bécherel, Romillé. 41 % des habitants du département vivent dans la métropole rennaise.

La métropole rennaise s'inscrit dans une dynamique démographique très positive avec un gain de 5 000 habitants par an soit près de 1,2 % de croissance annuelle sur la période de 2015 à 2021.

Cette croissance la positionne au deuxième rang des EPCI de plus de 250 000 habitants derrière Montpellier et devant Toulouse, Nantes et Bordeaux. Cette croissance est basée sur le solde migratoire du territoire de plus de 0,4 % par an lié à l'attractivité économique du territoire ainsi qu'à celle de son appareil de formation supérieure. Rennes Métropole accueille environ 70 000 étudiants.

La croissance de Rennes, ville centre de la métropole est moindre que celle de son environnement : en 1968 sur les 243 257 habitants de la future métropole 180 943 étaient rennais (74 %) ; en 2020 sur les 462 580 habitants de la métropole, seulement 222 485 sont rennais (48 %).

3.2. Des besoins en logements importants

Le parc de Rennes Métropole⁶⁹ se compose de 246 383 logements (133 575 à Rennes). La part des résidences principales est de 91, 2 % (88,9% à Rennes), celle des résidences secondaires est de 5,6 % (6,7 % à Rennes) ; 2663 logements sont vacants dans le parc privé dont 1472 dans Rennes⁷⁰.

Rennes Métropole fait face à une tension croissante sur le logement, en particulier dans le cœur de la métropole, et conduit une politique volontariste en faveur du logement des habitants en concertation avec les acteurs de l'habitat et les citoyens.

Le Programme local de l'habitat (PLH), dont une nouvelle version a été adoptée en décembre 2023 pour la période 2023-2028, vise à donner la possibilité à tous les habitants, y compris les plus vulnérables, de se loger sur le territoire, en développant son parc LLS, encadrant les loyers dans certains secteurs, et maîtrisant davantage le foncier.

Les indicateurs de suivi du PLH produits par l'Agence d'urbanisme de Rennes (Audiar)⁷¹ permettent de confronter les objectifs affichés du précédent PLH au nombre de logements livrés.

Entre 2015 et 2017, 4 286 logements ont été livrés par an pour un objectif initial de 3 600 logements, et 961 logements locatifs sociaux pour un objectif de 900. Entre 2018 et 2020, 4 672 logements ont été livrés par an en moyenne, pour un objectif annuel de 4 400 logements inscrits dans le PLH.

Dans le PLH actuel, qui couvre la période 2023-2028, le besoin de logements est estimé par la métropole à 5 000 logements par an sur le territoire. Les objectifs retenus sont donc plus ambitieux au regard tant des objectifs que des résultats de la période précédente.

3.3. Le PLH de Rennes Métropole

Les grandes orientations du PLH sont les suivantes :

- production de 5000 logements par an sur le territoire, en mixant logements neufs et recyclage immobilier (rénovation, conversion de bureaux en logements, etc.), dont 1250 logements HLM pour répondre aux près de 30 000 demandes en attente ;
- extension de 8 à 31 communes du Bail réel solidaire ; ce dispositif permet de produire des logements en accession sociale à un prix abordable (environ 2 800 €/m² actuellement, y compris dans Rennes), en dissociant le foncier du bâti : l'acheteur possède son logement mais pas le terrain sur lequel il est construit ;
- généralisation du principe de dissociation foncier/bâti sur les terrains publics : l'idée est de faire du foncier un bien commun, et à terme de mieux maîtriser les prix de l'immobilier, y compris dans le parc existant ;
- encadrement des loyers là où ils sont le plus élevés et régulation des meublés touristiques ;
- recours plus fréquent au droit de préemption hors zones d'aménagement public pour maîtriser le foncier diffus et freiner l'envolée des prix des terrains constructibles ;
- limitation de l'utilisation des terres agricoles en construisant plus sur moins d'espace, dans une densité bien pensée et en mode « bas carbone ».

Avec ses 5,6% de résidences secondaires (y compris logements occasionnels), Rennes Métropole se situe bien en dessous de la moyenne (9,9 % en 2023 au niveau national).

69 Source Insee, RP 2021

70 Source ADIL 35 et Zéro logement vacant

71 Source Audiar, issu du tableau de bord du PLH

Toutefois, pour réduire l'impact des logements en meublés touristiques sur l'offre de logements, le conseil municipal de Rennes a adopté le 24 juin 2024 un règlement municipal concernant les changements d'usage des logements en meublés touristiques. Il entrera en vigueur le 1er janvier 2025.

Ce dernier vise à limiter les transformations : un seul logement par foyer fiscal et 50% maximum de la surface habitable d'un immeuble comprenant plusieurs habitations.

Les autorisations de changement d'usage seront délivrées à titre personnel pour une durée de 4 ans renouvelable et non cessibles. Toute location de meublé touristique, y compris celles non soumises à changement d'usage [résidence principale], devra être déclarée en ligne.

En limitant la transformation des logements en meublés touristiques, Rennes espère stabiliser le marché locatif et garantir une offre suffisante de logements accessibles pour ses résidents.

4. La Creuse

4.1. Diagnostic et enjeux du territoire selon le PDH⁷²

Avec une tendance démographique générale décroissante, la Creuse englobe néanmoins quelques poches de territoires dynamiques se traduisant par un solde migratoire positif qui atténue encore la baisse tendancielle de la population du département.

Ce constat, couplé aux phénomènes de décohabitation et de séparation des familles, conduit à une augmentation du nombre de ménages qui pourrait peser sur les demandes de logements. Bien que le marché immobilier creusois ne soit pas très tendu, le niveau de vacance observé dans le parc de logements reste très préoccupant. Cette vacance qui touche particulièrement les centres-bourgs avec leurs lots de petits logements désaffectés, repose la question de la redynamisation des bourgs et par conséquent de l'équilibre territorial du département quelque peu désorienté par les nouvelles constructions et les choix résidentiels qui obéissent à des conditions géographiques et financières.

La Creuse, c'est aussi un département fortement représenté par des personnes âgées et une part importante de populations modestes. Conjuguées à l'état du parc de logements (ancienneté du bâti, inconfort...), ces particularités renforcent les problèmes de précarité énergétique (35% du parc est en situation de passoire énergétique) et soulignent la nécessité de rénover et d'adapter les logements. Dans le parc privé, la situation est plus préoccupante du fait que ces particularités sont davantage prégnantes : les locataires disposent de revenus plus bas et 40% des ménages vivent en dessous du seuil de pauvreté, 60% des logements du parc datent d'avant 1915...

Dans ce lot de constats [...], il convient de souligner la question de l'inadaptation de l'offre par rapport à la demande. En effet, avec la configuration actuelle du parc marquée par une forte présence de grands logements, aussi bien dans le privé que dans le social, une réadaptation de l'offre s'avère plus que nécessaire. Avec les effets du vieillissement, de la décohabitation et du desserrement familial, l'évolution croissante et importante de la vacance témoigne également d'une inadéquation de cette offre. [...]

Face aux enjeux que pose la problématique de l'habitat en Creuse, les éléments de réponse se doivent d'être cohérents dans une stratégie globale d'actions.

⁷² Extrait de la conclusion du Diagnostic du PDH de la Creuse réalisé par le GIP Creuse Habitat - 2024

Il s'agira, entre autres, de disposer d'une stratégie volontariste et coordonnée :

- de diversification de l'habitat afin d'accompagner et de fluidifier les parcours résidentiels des ménages, ce qui permettrait d'accueillir la population dans les meilleures conditions ;
- de valoriser le potentiel de logements vacants ;
- de développer et promouvoir de nouveaux modes de gestion et de gouvernance pour les questions d'habitat, afin d'améliorer la connaissance collective des marchés de l'habitat et des évolutions sociodémographiques.

4.2. Présentation du département de la Creuse

4.2.1. Présentation du territoire⁷³

La géographie

La Creuse est l'un des 11 départements qui composent la région Nouvelle Aquitaine.



Située à l'écart des principaux axes de transport, la Creuse est sous l'influence de Limoges à l'ouest et de Montluçon à l'est, voire de Clermont-Ferrand.

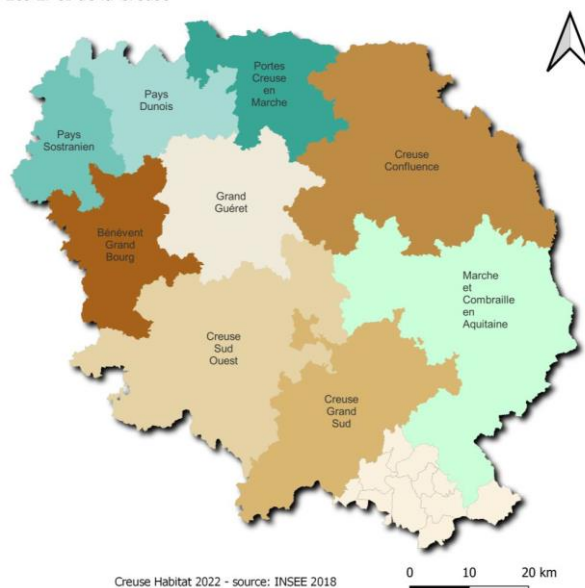


⁷³ Voir notamment Diagnostic du PDH

L'organisation du territoire

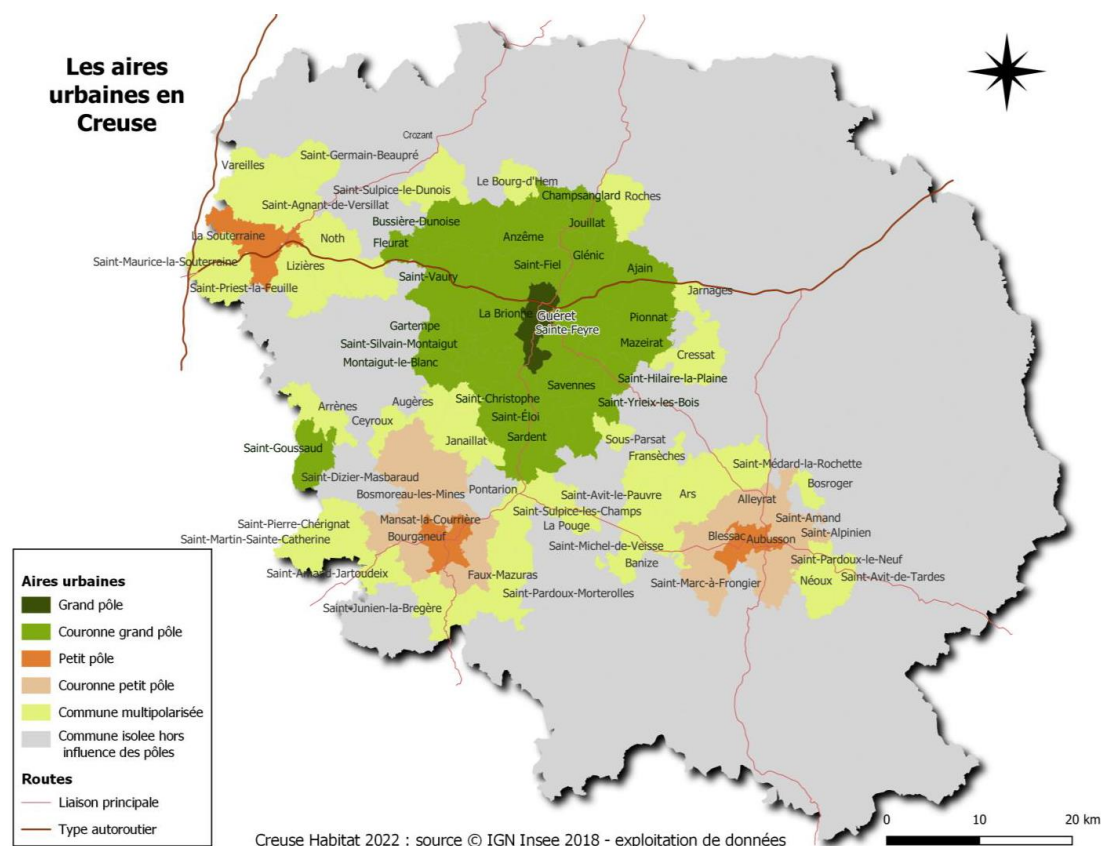
Avec 115 700 habitants en 2021, la Creuse est le deuxième département le moins peuplé et le moins dense de France métropolitaine. Le Département compte 256 communes organisées en 9 EPCI et 11 communes rattachées à la communauté de communes « Haute Corrèze Communauté » située dans le département de la Corrèze.

Les EPCI de la Creuse



Seulement 18% des habitants vivent dans une aire d'attraction des villes, principalement Guéret, Aubusson, La Souterraine⁷⁴ et Bourgañeuf, soit le taux le plus bas de France métropolitaine.

Source : Diagnostic du PDH

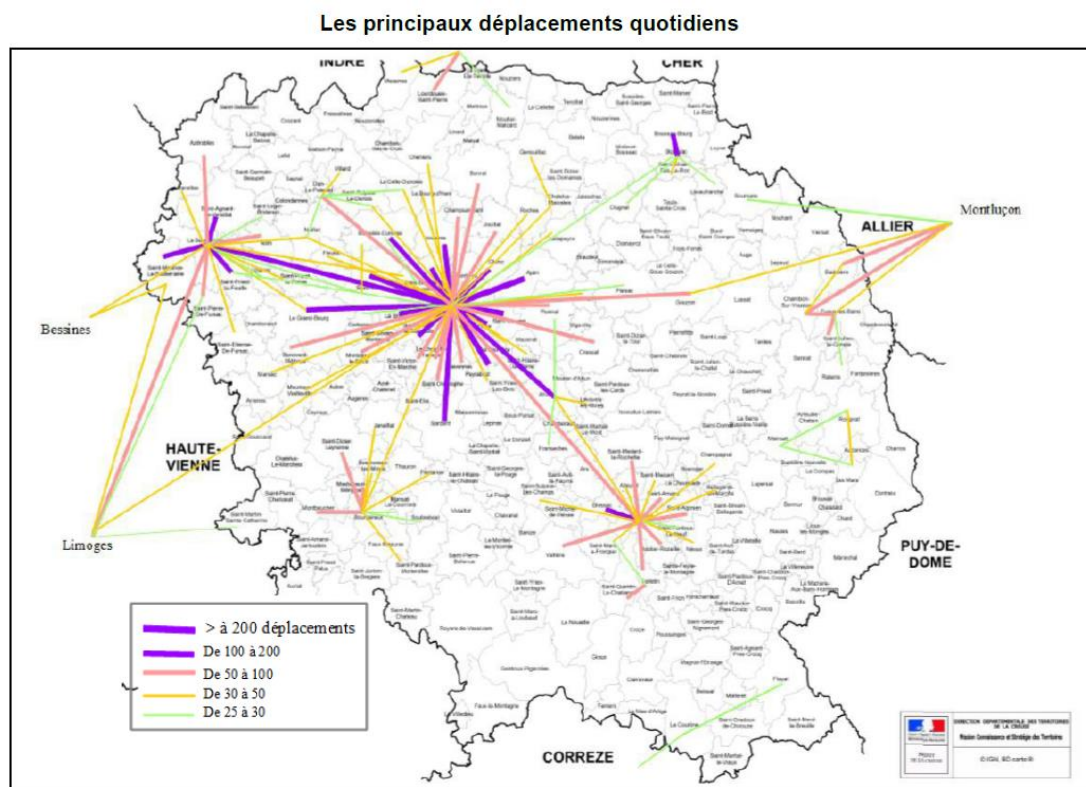


Source : Diagnostic du PDH

74 Voir Insee Analyses Nouvelle-Aquitaine N° 104 Paru le : 02/12/2021

Les mobilités

Les déplacements domicile-travail sont centrés sur ces quatre principaux pôles d'emploi dans un département où les réseaux de transport en commun sont peu développés et où 81,6%⁷⁵ des déplacements se font en voiture. La problématique des transports / déplacements est ainsi intimement liée à celle de la localisation des ménages et de leur lieu d'emploi.



La planification territoriale

Sur l'ensemble des communes de la Creuse, seules 22% d'entre elles disposent d'un document d'urbanisme de type PLU(i) ou carte communale (approuvé ou en révision). Le reste du territoire creusois est soumis au Règlement National d'Urbanisme (RNU) :

- Taux des communes couvertes par un SCoT en Creuse : 4,3 % (11 communes)
- Taux de population couverte par un SCoT en Creuse : 1,8 % (2 030 habitants)
- Taux des communes couvertes par un PLU(i) : 8 % (21 communes)
- Taux de population couverte par un PLU(i) en Creuse : 11 % (12 410 habitants)

Si l'on ajoute à ces chiffres les cartes communales, alors la couverture en documents d'urbanisme opérationnels représente 22 % des communes et environ 49 % de la population.

Concernant l'habitat, la Creuse ne compte qu'un seul PLH opposable, portant sur les 11 communes du sud du département membre de Haute Corrèze Communauté. La Communauté d'Agglomération du Grand Guéret a engagé un travail de renouvellement de son précédent PLH, terminé en 2019. Le nouveau PLH de la Communauté d'Agglomération du Grand Guéret est prévu pour la période 2024-2029.

⁷⁵ Source : INSEE 2021

département pour 14,9% au plan national⁷⁸.

4.2.2. Le logement et les besoins

Un parc vieillissant, très concerné par la vacance et les résidences secondaires

La construction neuve est peu dynamique après avoir chuté de 70% entre 2008 et 2018⁷⁹ et concerne principalement des pavillons.

Le parc existant est composé essentiellement de maisons : 86%, largement au-dessus de la moyenne régionale et nationale (71% et 55%).

Il est ancien avec 61% des logements construits avant 1971. 35% de ces logements sont des passoires énergétiques⁸⁰, 35% de ce parc est également composé de logements sans confort ou avec un confort partiel, et le parc comporte une forte part de logements potentiellement indignes (9%).

La part des résidences principales est inférieure de 18 points à la moyenne nationale en 2021 (64,3% contre 82,1%). Elle est en diminution depuis plusieurs années.

Le département se démarque ainsi par l'importance de la part des résidences secondaires et des logements vacants, respectivement 19,8% et 15,8% en 2021 contre 9,8% et 8,0% en France métropolitaine⁸¹.

La vacance, bien que diffuse dans le département, est davantage accentuée sur l'Est et le Nord de la Creuse. Les communes du Sud enregistrent les plus faibles taux.

Le taux de résidence secondaire est également assez diffus à travers le département mais plus atténué le long de la RN 145 et dans les quatre villes principales (Guéret, Aubusson, La Souterraine et Bourgneuf).

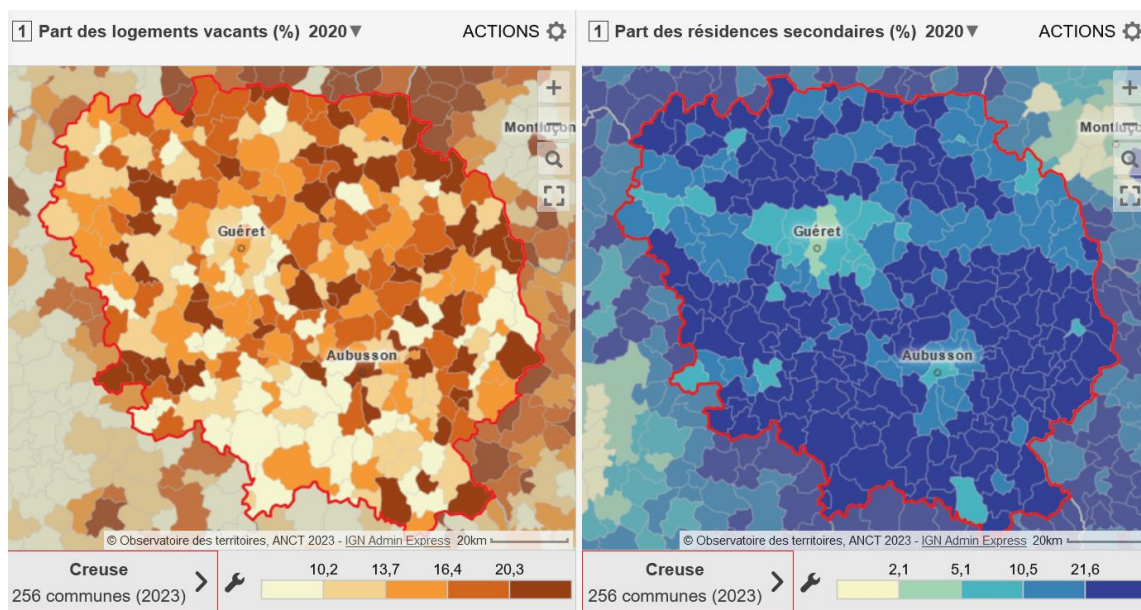
Ces résidences secondaires ne sont pas en concurrence avec les résidences principales. Elles sont mêmes « utiles » pour maintenir certains biens en état et préserver le patrimoine.

⁷⁸ Source comparateur de territoire de l'INSEE - <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=DEP-23+FE-1+METRO-1+EPCI-242300135>

⁷⁹ Environ 200 constructions neuves par an (source Diagnostic du PDH), soit 0,23% du nombre de logements total 2020.

⁸⁰ Le département de la Creuse est le département qui compte le plus de passoires thermiques – Source Préfecture de la Creuse

⁸¹ Source : INSEE



Source : Outil Géoclip de l'ANCT – Exploitation IGEDD

68% des logements vacants ont été construits avant 1915 (et 89% avant la première réglementation thermique de 1974), les petits logements y sont surreprésentés avec 42% contre 22% du parc total. Plus de la moitié des logements vacants le sont depuis plus de 5 ans.

Ce parc de logements vacants présente ainsi le double inconvénient de ses caractéristiques techniques - petits logements dans un état dégradé⁸² - et de sa géographie – assez diffuse et plutôt en dehors des centres urbains et de leurs services⁸³

Le parc social

Les logements sociaux représentent 10% des résidences principales. Ce parc est concentré à 60% dans les 4 principales villes du département.

Plutôt en bon état technique, ce parc, à 95% entre les mains du bailleur départemental Creusalis, connaît le taux de vacance le plus important de France en 2020 avec 9% contre 3% au plan national, dans un territoire sans tension.

On relève cependant une tension sur les petites typologies et une inadéquation entre l'offre et la demande liée à l'évolution de la composition des ménages – vieillissement des ménages, décohabitation, hausse de la monoparentalité. Ainsi 51% des demandeurs sont des ménages d'une personne et 74% des ménages de 1 ou 2 personnes⁸⁴.

La CUS du bailleur, validée en 2021, privilégie ainsi l'adaptation et l'amélioration des logements et le rééquilibrage de son offre locative. Les démolitions et cessions de logements sont légèrement supérieures au développement du parc.

Le bailleur n'est par ailleurs pas très mobilisé sur les actions dites d'« Acquisition-Amélioration » (AA), privilégiant les opérations en construction neuve sur foncier apporté gratuitement par les collectivités.

⁸² Seuls 19% de ces logements sont réputés en bon état – source Diagnostic du PDH

⁸³ 55% des logements vacants sont situés en dehors de centres urbains et de leur périphérie – source Diagnostic du PDH

⁸⁴ Sources : Diagnostic du PDH – CUS de Creusalis

Les besoins en logements

Les besoins en logements sont faibles mais non nuls sur le département malgré la baisse de population. Ils répondent aux évolutions de la taille des ménages (décohabitation, réduction de la taille moyenne), au vieillissement de la population et à des dynamiques locales de reprise de l'emploi (autour de La Souterraine, à proximité de Montluçon et autour de quelques petites industries de pointes dans le sud du département).

L'ensemble du département est labellisé comme « Territoire d'Industrie » (TI), avec un enjeu de structuration des filières (bois par exemple) et des perspectives de développement. Certaines entreprises commencent à éprouver des difficultés à recruter, notamment des cadres. Ceux qui viennent continuent par ailleurs souvent à résider sur Limoges, Montluçon voire Clermont-Ferrand : cela souligne la difficulté du territoire à retrouver une attractivité suffisante, notamment l'effet de seuil des aménités.

Pour autant, il y a encore peu de traduction exprimée et portée par les acteurs du territoire (entreprises, CCI, collectivités) en termes de besoin en logements. On peut toutefois citer une entreprise qui a construit elle-même des logements pour ses propres salariés et la CMA (Chambre des Métiers et de l'Artisanat) qui engage une réflexion sur le logement des apprentis.

Le besoin de logements adaptés pour les personnes âgées est croissant, lié à une évolution de la demande (maintien à domicile) et au prix des places dans les structures existantes, élevé au regard des faibles ressources de la population. Paradoxalement, ces structures voient donc leur vacance augmenter. Quelques communes portent des projets de logements intergénérationnels avec crèche et logements pour personnes âgées.

Les seuls documents de programmation sur le département sont en cours d'élaboration. Il s'agit du PDH et du PLH 2024-2030 du Grand Guéret, en cours de finalisation. Il n'y a ainsi pas à ce stade d'estimation quantitative des besoins en logements sur le territoire creusois hormis ceux sur le Grand Guéret.

Le PLH du Grand Guéret⁸⁵ Un 3ème Programme Local de l'Habitat....

... élaboré dans un contexte de relative urgence

Avec ce document, la Communauté d'Agglomération élabore son 3ème Programme Local de l'habitat. Le précédent PLH, adopté le 25 septembre 2014, portait sur la période 2014-2020. Malgré sa prorogation, ce dernier n'est plus « exécutoire » depuis le 25 septembre 2022, et certaines de ces dispositions, notamment celles relatives au soutien financier pour le développement du logement locatif social ont ainsi été suspendues.

Le PLH précédent s'articulait autour de 4 grands engagements :

- La redynamisation des centres-bourgs par la reconquête du bâti vacant et du foncier libre, pour des opérations de logements ou des opérations mixte ;
- La prise en compte du vieillissement des ménages par une offre en phase avec leurs choix résidentiels ;
- Le développement d'une offre de logements diversifiés et accessibles aux ménages modestes ;
- La mise en œuvre des préconisations du Plan Global de Déplacement pour une meilleure mise en cohérences des politiques d'urbanisme.

⁸⁵ Voir PLH 2024-2030 – Communauté d'Agglomération du Grand Guéret – 1^{er} arrêt du projet de PLH le 7 mars 2024 - https://www.grandgueret.fr/sites/default/files/anx_delib_ndeg28.pdf

... élaboré avec peu de cadre programmatique.

Il est à noter que le territoire n'est pas couvert par un Scot et ce depuis l'abrogation du Scot du Grand Guéret le 19 novembre 2020. Des réflexions sont en cours pour élaborer un Scot à l'échelle départementale puisqu'aucun EPCI creusois n'est actuellement couvert par un tel dispositif.

De même, la Creuse ne dispose pas à l'heure actuelle d'un Plan Départemental de l'Habitat. Celui-ci est en cours d'élaboration, dans un calendrier similaire à celui du présent PLH.

En ce qui concerne les documents programmatiques généraux, le territoire ne dispose donc que du SRADDET, depuis 2020, qui est en cours de modification à ce jour.

Le diagnostic met en avant :

- une perte de 0,2% d'habitants / an sur 2013-2019 et une quasi stabilité du nombre de ménages mais avec des disparités infra-territoriales.
- le constat d'une politique de lutte contre la vacance inefficace durant le précédent PLH
- une faible dynamique de production = 46 logements en construction neuve / an sur 2017-2021.

Le point bilan du diagnostic résume ainsi la situation : Des objectifs partiellement atteints en termes de construction posant la question de l'adéquation des objectifs.

Avec une dynamique de production de 46 logements commencés par an, on peut considérer que l'objectif établi par le précédent PLH (58 logements par an en construction neuve) n'est pas atteint. Cependant, cet objectif était potentiellement surestimé au regard de la dynamique démographique et de l'attractivité résidentielle du territoire. Au vu de l'évolution de la problématique de la vacance et de la démographie, la question de l'adéquation des objectifs peut en effet se poser.

Le scénario choisi par les élus au terme des ateliers de travail vise à "ne pas acter la déprise mais rendre possible un retour de la croissance démographique" (hypothèse de +0,3%/an et d'un arrêt de la baisse de la taille des ménages).

Afin de répondre à ces orientations le PLH se fixe les objectifs de :

- Produire entre 145 et 175 nouveaux logements, dont au moins 50 sur la commune de Guéret,
- Remettre sur le marché au moins 80 logements, dont 30 à Guéret et 50 sur le reste du territoire communautaire.

Ces objectifs sont établis pour permettre un retour de la croissance démographique avec un gain attendu de l'ordre de 200 ménages et 500 habitants supplémentaires sur la période 2024-2030, soit annuellement environ 35 ménages (contre 12 sur 2008-2019) et 85 habitants (contre une perte de 100 habitants sur 2018-2019), sans générer de développement de la vacance structurelle, ni de surconsommation foncière.

Scénario PLH 2024-2030	Développement résidentiel en reprise de vacance	Développement résidentiel en « Production » (yc Renouvellement Urbain)	TOTAL
Guéret	30	50 (45 à 55)	80
Hors Guéret	50	110 (100 à 120)	160
TOTAL CA Grand Guéret	80	160 (145 à 175)	240

Le scénario de développement a été discuté lors d'une journée de travail à laquelle étaient conviées l'ensemble des communes du territoire afin de définir les Orientations et des Objectifs du PLH. Trois ateliers distincts se sont tenus durant cette journée :

- Atelier 1 : Limiter l'impact environnemental de l'habitat
- Atelier 2 : Répondre à la diversité des besoins
- Atelier 3 : Se fixer des ambitions réalistes

Trois scénarios de réflexion avaient été présentés pour servir de support à cette réflexion :

- SC. 1 : Poursuite des dynamiques démographiques connues
- SC.2 : Développement de l'attractivité résidentielle
- SC. 3 : Une construction neuve efficace.

Le scénario final a été construit à l'issue des échanges, sur la base du SC 3 modulé à la baisse dans la mesure où les projections démographiques en découlant semblaient encore légèrement trop optimistes.

Après un 1er arrêt du projet de PLH par délibération du conseil communautaire en date du 07 mars 2024 et la consultation des communes (pour une durée de 2 mois), le projet de PLH a été arrêté par délibération le 06 juin 2024 avec prise en compte des avis des communes. L'avis des services de l'Etat est en cours avant présentation du projet de PLH au CRHH. Il devrait être approuvé en octobre 2024.

Les services de l'Etat ont accompagné ce PLH élaboré en cohérence avec les autres documents stratégiques de la politique de l'habitat, notamment le futur PDH de la Creuse.

Les éléments de diagnostic et les enjeux sont partagés. Lors de la concertation avec les acteurs du territoire, il a été confirmé que trouver un logement, que ce soit à la location ou à l'achat, est difficile, par un manque d'offre locative de qualité d'une part et dans la mesure où les coûts des travaux, notamment en termes de performance énergétique, sont très conséquents sur une grande partie du parc offert à la vente d'autre part.

Ce PLH vise ainsi un développement de l'offre résidentielle mesurée sans générer de développement de la vacance structurelle, ni de surconsommation foncière. Cet engagement, qui permettra un retour de la croissance démographique, sera porté par une politique de soutien financier aux propriétaires privés, aux bailleurs sociaux et communaux qui devrait attirer de nouveaux ménages et maintenir la population sur le territoire avec une offre d'habitat qualitative.

Cette reconquête de l'habitat, et la mobilisation de moyens adaptés, est fortement soutenue par l'Etat, notamment au travers du Plan Particulier Creuse 2 (PPC 2) en cours de finalisation (voir plus bas) avec des propositions de renforcement de moyens financiers pour lutter contre la vacance et favoriser l'amélioration des logements anciens.

Données mobilisées et outils

Les données utilisées pour les notes d'enjeux PLH ou PLUi par les services de l'Etat sont Sitadel, les fichiers fonciers pour la vacance et les données du bailleur social Creusalis pour la demande.

Les données mobilisées pour l'élaboration du PDH proviennent essentiellement de :

- l'INSEE : les données relatées dans ce rapport sont celles de 2018, les dernières disponibles en détail à l'établissement du diagnostic.
- FILOCOM : Fichier des LOgements à la COMmune (2017)
- l'ANAH : Agence NAtionale de l'Habitat
- La Direction Départementale des Territoires
- Creusalis (Creuse Habitat).

La DDT connaît les outils OTELO et LoVac mais ne les utilise pas. Le besoin en logement est très faible et ne peut donc être approché par des outils de projection de tendance. Les collectivités préfèrent l'identifier localement, en fonction des projets industriels locaux notamment. Ces outils ne semblent par ailleurs pas connus par les collectivités.

Le territoire est couvert par une opération ACV, vingt-deux opérations PVD et trente-et-une opérations Villages d'Avenir. Une OPAH RU est en cours depuis janvier 2021 sur la ville de Guéret dans le cadre du programme ACV. Des études pré-opérationnelles d'OPAH-RU sont engagées sur la Souterraine, Aubusson et Felletin. Si le programme PVD a permis d'accélérer les travaux sur ces 3 communes, la dynamique est bien moindre ailleurs.

Au plan opérationnel, les collectivités ont peu d'outils. Le territoire ne dispose pas d'une agence d'urbanisme, manque d'acteurs structurés de la production de logement et, si les plus importantes des collectivités du territoire disposent d'une ingénierie de projet en interne, la plupart des communes et EPCI s'en remettent aux services de l'Etat pour les accompagner voire animer les politiques du logement et de l'aménagement du territoire. L'Etat travaille par exemple avec l'EPF Nouvelle-Aquitaine à mettre en place une foncière.

4.2.3. Les enjeux du territoire en matière d'habitat et de logement

Les principaux enjeux du territoire creusois sont de :

- Maintenir, renforcer et redynamiser les bourgs structurants ainsi que les bourgs relais afin de proposer une attractivité nouvelle à ces lieux,
- Développer une politique d'accueil capable de répondre aux besoins en logement et définir un parcours résidentiel,
- Permettre aux personnes âgées de logger dans de meilleures conditions avec un accompagnement au maintien à domicile,
- Eviter que la fragilité économique des ménages ne conduise à davantage de situations importantes de précarité énergétique, de bâti dégradé, voire de logement indigne.

Cela nécessite de :

- Lutter contre la vacance des logements,
- Lutter contre les passoires thermiques et l'insalubrité des logements,
- Développer une offre de logements davantage adaptée à la demande.

La problématique de l'équilibre financier des opérations est très prégnante sur un territoire où le marché de l'immobilier est bas et la rentabilité des investissements faible, quand le montant des

travaux sur un patrimoine dégradé peut être conséquent. Le principe des aides de l'Etat basé sur un taux (aide de l'ANAH à un propriétaire bailleur par exemple) dépendant des ressources d'un ménage (MaPrimRénov par exemple) ou un forfait (sortie de vacance en milieu rural par exemple) ne prend pas en compte le bilan de l'opération dans son contexte de marché. Le reste à financer, proportionnel au coût des travaux, est à mettre en regard de la valeur du bien sur le marché locatif (pour un propriétaire bailleur) et/ou sur le marché immobilier (pour un propriétaire bailleur ou un propriétaire occupant).

Les services de l'Etat portent les enjeux de transition écologique principalement en poussant les opérations en centre bourgs : lutte contre l'étalement, mobilisation et rénovation du parc existant, « concentration » des aménités, réduction des besoins de mobilité, ...

L'accompagnement de l'Etat = le Plan Particulier Creuse (PPC)

Après la perte de plus de 150 emplois en 2017 suite à la reprise du deuxième employeur privé du département, le Président de la République a proposé aux élus du territoire d'initier un plan global de revitalisation de la Creuse pour permettre, à l'avenir, à ce territoire «hyper-rural» d'être mieux armé pour faire face à de tels événements économiques.

La démarche engagée et le Plan particulier initié sont en eux-mêmes innovants en cela qu'ils reposent entièrement sur l'accompagnement, la coordination et l'ingénierie apportés aux dynamiques du territoire et aux forces vives, élus, entreprises, chambres consulaires, associations qui s'impliquent dans un projet ou plusieurs projets pour leur permettre d'aboutir.

En 2019, tous les acteurs du département se sont engagés dans une démarche participative, en faisant part des besoins spécifiques du territoire, à travers l'élaboration et la signature d'un Plan Particulier pour la Creuse (PPC), pacte territorial signé avec le Gouvernement et qui aura constitué la « feuille de route » du développement local de la Creuse pour les années 2019-2022.

Ce PPC 1 a été décliné en quatre axes correspondant aux besoins du territoire :

- Accompagner les évidences liées à une image forte et portée du territoire ;
- Soutenir les entreprises innovantes, créer, développer et conforter les activités de niches productrices de valeur ajoutée et d'emplois sur le territoire ;
- Accentuer les conditions du bien-vivre en Creuse ;
- De grands enjeux transversaux et des solutions envisagées.

À partir du bilan du premier pacte réalisé au printemps 2023, et au vu des fragilités persistantes comme des atouts à valoriser, les élus ont souhaité la poursuite des efforts gouvernementaux pour la Creuse et continuer à s'inscrire dans une démarche de concertation et de coordination, pour un nouveau contrat recentré sur quelques axes prioritaires pour la période 2024-2026.

Ce nouveau pacte territorial a pour ambition de favoriser le développement et l'attractivité de la Creuse autour d'une stratégie partagée.

Sous la forme d'un document-cadre, ce pacte reprend les priorités et orientations partagées par les acteurs du territoire et mobilisera l'ensemble des financements de l'État ou des partenaires signataires, pour soutenir les projets les plus structurants.

Ce sont trois défis à relever pour la Creuse :

- la transition écologique à travers l'eau et l'habitat ;
- l'adaptation des services en hyper-ruralité ;
- la jeunesse en territoire vieillissant.

Dans le cadre de cet exercice peuvent être sollicités des financements spécifiques ou dérogatoires en rapport avec les enjeux poursuivis comme la mobilisation du FNAP pour le logement adapté, des crédits du FNADT pour travailler sur les logements communaux ou encore une demande de dérogation à l'ANAH pour augmenter les aides pour les ménages intermédiaires.

Les services de l'Etat local ont porté ces priorités et le besoin de moyens renforcés (crédits, dérogation, expérimentation) auprès des ministères.

Si la signature officielle de ce PPC 2 n'a pu encore avoir lieu, un arbitrage interministériel a été rendu début mai 2024 proposant notamment dans le domaine de l'habitat :

- un accompagnement financier des bailleurs sociaux, pour favoriser l'acquisition-amélioration en cœur de bourg ;
- une prime expérimentale de sortie de la vacance en milieu hyper-rural, avec bonification pour compléter la mesure France Ruralité, notamment avec intégration dérogatoire de Guéret ;
- des crédits pour une campagne de rénovation et d'extension des logements communaux.

Une demande de dérogation aux règles d'attribution des subventions Anah (hors sortie de vacance) n'a pour sa part pas fait consensus.

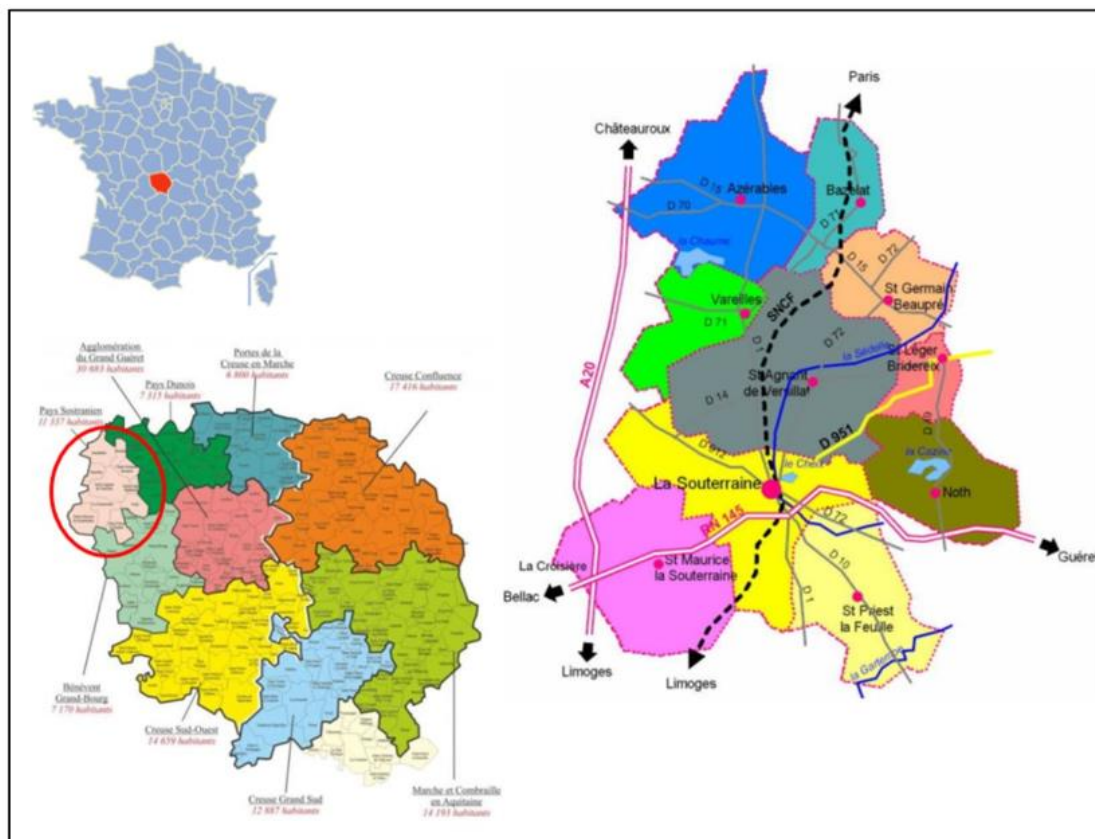


4.3. Présentation de la Communauté de Communes du Pays Sostranien (CCPS)

4.3.1. Présentation du territoire⁸⁶

La géographie

Située au nord-ouest du département de la Creuse, le territoire de la CCPS est limitrophe des départements de l'Indre et de la Haute-Vienne. Il tire son nom de la commune-centre, La Souterraine, ville la plus peuplée, avec 4 933 habitants (RP 2021).



Sources : CCPS et sites internet : www.creuse.gouv.fr et www.wikipedia.org.

Le territoire de l'EPCI est bordé à l'ouest par l'autoroute A20 reliant Paris à Toulouse, traversé par la route centre Europe Atlantique ou RCEA (RN145), reliant l'est de la France à la côte Atlantique via Bordeaux et desservi par la ligne ferroviaire Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT).

L'organisation du territoire

De 2017 à 2019, la CCPS, fusionnée avec les communautés de communes du Pays-Dunois (CCPD) et de Bénévent-Grand-Bourg (CCBGB), s'insérait dans un ensemble intercommunal plus étendu, la communauté de communes de Monts-et-Vallées-Ouest-Creuse (CCMVOC) regroupant 43 communes et abritant plus de 24 000 habitants. La CCPS a retrouvé son indépendance le 1er janvier 2020, à la suite de la scission de la CCMVOC, provoquée par l'annulation de l'arrêté préfectoral de fusion par le tribunal administratif de Limoges. La communauté de communes regroupe 10 communes représentant 10 287 habitants (RP 2021).

⁸⁶ Voir Rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Nouvelle Aquitaine délibéré le 24 mai 2022

La planification territoriale

La CCPS dispose d'un PLUi approuvé le 16 décembre 2019 et modifié le 16 novembre 2023. Le besoin en logements a été évalué sur le prolongement de la tendance et tenait compte de la perte de 200 emplois dans les années précédentes, alors qu'un retournement de dynamique est observé depuis 2021. Ce passage d'un territoire qui détruisait des emplois à un territoire qui en crée s'accompagne d'une problématique nouvelle de besoin en logements, notamment en locatif.⁸⁷

Il n'y a pas de PLH sur le territoire.

Caractéristiques socio-économiques de la population

Malgré sa proximité d'aires urbaines, le territoire a été marqué depuis les années 1990 par une désindustrialisation progressive. Entre 2015 et 2021, la CCPS a ainsi perdu 1,1% de sa population par an (+0,3% France entière) avec une variation due au solde naturel de -0,9% et de -0,2% due au solde apparent des entrées sorties⁸⁸.

Sa population, concentrée à presque 50 % au sein de la ville-centre, La Souterraine, est relativement âgée, décroît depuis 2012 et affiche un taux de pauvreté sensiblement plus élevé que le taux régional. Ce taux s'élève à 19,1% en 2021, pratiquement au même niveau que le département (19,2%), contre 13,8% en Nouvelle Aquitaine. Le revenu médian par unité de consommation est de 20 830 €/UC en 2021, légèrement supérieur à celui du département avec 20 620 €/UC (23 160 €/UC au plan national).

4.3.2. Le besoin en logement

Malgré l'approche prudente sur la base des tendances observées, le PLUi approuvé en décembre 2019 prévoyait « une programmation résidentielle progressive qui respecte le rythme d'évolution du Pays Sostranien mais l'inscrit dans une tendance de croissance démographique »⁸⁹.

Cela se traduit par un objectif de gain de 1 200 habitants entre 2018 et 2030, soit +0,85%/an, nécessitant la production de 60 logements / an en construction neuve sur la période. Cette prévision intègre la maîtrise de la vacance des logements par la mise en place d'une nouvelle OPAH et la réduction du parc de résidences secondaires. Le territoire connaît un taux de logements vacants de 14% en 2021 et un taux de résidences secondaires de 12,3%.

Programmation résidentielle à horizon 2030

Besoins en logements	2018	2030
Population	11 800	13 000
Hab / logt (taille des ménages)	2,05	2,025
Nb de logements	5 620	6 420
Renouvellement (transformation de constructions existantes)		- 60
Variation logement vacants		+ 0
Variation résidences secondaires		- 60
Besoin en logements		680

87 Source : entretien avec le Président de la CCPS le 23 avril 2024

88 Source INSEE

89 Page 27 du PADD accessible sur le site de la CCPS - <https://www.pays-sostranien.fr/amenagement-environnement/plan-local-durbanisme-intercommunal-plui/#1637316224104-ebca99d5-2271>

Concernant les logements existants, le Président de la CCPS évoque un bâti très dégradé notamment en cœur de bourg, marqué par une faiblesse de la performance thermique. Cet enjeu est confirmé par l'étude pré-opérationnelle d'OPAH RU initiée en 2023. Les investissements nécessaires pour mettre à niveau ces biens se heurtent à des difficultés de rentabilité des opérations. Si l'opération PVD a permis de dynamiser le traitement du centre bourg de La Souterraine, le manque de moyens financiers reste un écueil.

Depuis 2021 et l'installation d'une nouvelle entreprise importante (150 salariés avec objectif à terme de 350), la dynamique de l'emploi s'est inversée sur le territoire, et avec elle une nouvelle demande de logements, notamment locatifs. Les points réguliers entre l'entreprise et les services de la CCPS identifient que 1/3 des recrutements sont réalisés sur la communauté de communes, 1/3 sur le territoire élargi et 1/3 jusqu'à 30 minutes de déplacement. Les 150 emplois créés jusqu'ici ont permis de fixer des ménages creusois qui seraient partis. A partir de 200 recrutements, ce sont des nouveaux ménages qui seront recrutés. D'autres employeurs sollicitent également la CCPS pour les aider à loger leurs salariés. Certaines entreprises envisagent de créer elles-mêmes quelques logements, notamment pour leurs apprentis.

Le diagnostic d'OPAH RU a mis en avant ce besoin grandissant et a chiffré l'objectif à 16 à 17 logements rénovés / an sur la seule commune de La Souterraine. L'enjeu pour le territoire est triple pour maintenir son attractivité économique : il s'agit de proposer des solutions coordonnées en matière de garde d'enfants, de mobilité et de logement.

Le territoire, et sa ville centre, connaît également une augmentation de sa population étudiante qui est passée de 150 à 300 étudiants en 10 ans. Des investisseurs privés découpent des grands logements pour produire du logement étudiant, plus rentable que des grands logements à la location ; mais ces logements étudiants restent de qualité moyenne après travaux.

Le suivi des DIA (déclarations d'intention d'aliéner) met enfin en avant un doublement des ventes en quelques années, plutôt pour des résidences secondaires (12,3% en 2021 sur la CCPS contre 10,2% en 2015).

4.3.3. Les enjeux du territoire

Le territoire de la CCPS connaît ainsi depuis 2021 une pression croissante sur le logement par un besoin d'adaptation de la demande (petits logements en raison des décohabitations et du vieillissement de la population), une nouvelle dynamique de développement de l'emploi, une hausse du poids des résidences secondaires et une augmentation de la population étudiante.

La réponse à cette pression croissante passe notamment par le traitement des logements anciens, notamment vacants en centre bourg, pour les adapter à la demande en typologie et en qualité, notamment thermique.

La principale difficulté relevée par les équipes de la CCPS et son président est celle du financement, justifiant une demande d'aides dérogatoires, notamment pour réaliser les opérations lourdes.

Si les acteurs ne relèvent pas un manque majeur d'ingénierie (la CCPS se dit bien dotée et reçoit le soutien de l'EPF Nouvelle Aquitaine), ils soulignent le besoin d'un opérateur (type foncière) pour la gestion transitoire des biens avant remise sur le marché. La CCPS a ainsi ralenti sur le volet coercitif de son OPAH RU à cause de la difficulté de l'ingénierie financière.

Concernant la transition écologique, il n'est pas constaté de réelle prise en compte des questions d'émission de CO2 ; les acteurs locaux semblent plutôt attentistes par rapport à la territorialisation de la planification écologique.

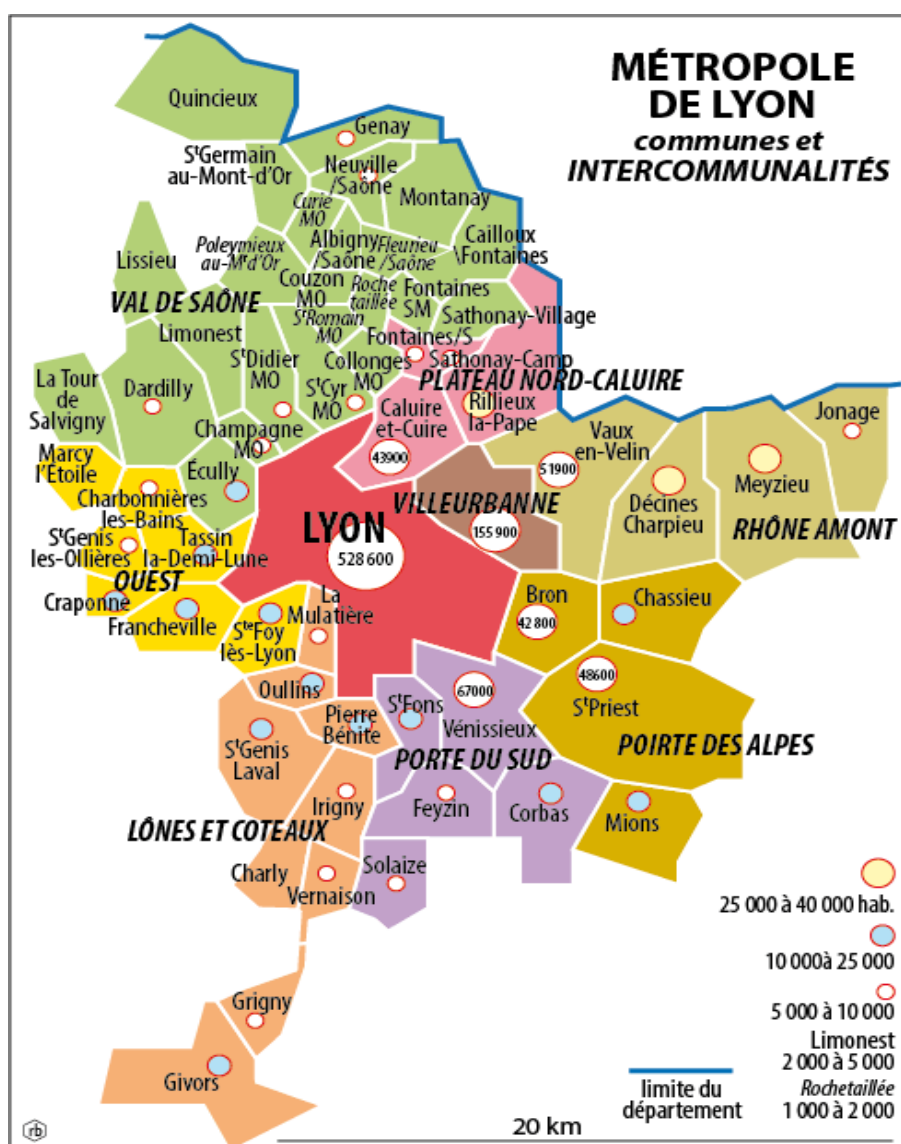
5. La métropole de Lyon

5.1. Présentation du territoire

La métropole de Lyon est une collectivité à statut particulier située dans le département du Rhône, en région Auvergne-Rhône-Alpes. Créée le 1er janvier 2015, la métropole de Lyon remplace la communauté urbaine de Lyon dans le territoire de celle-ci. Elle exerce à la fois les compétences d'un département et d'une métropole, 58 communes la composent au 1er janvier 2024. La commune de Lyon est le siège.

Au 1er janvier 2021, la métropole de Lyon compte 1 424 069 habitants. On observe cependant pour la première fois une baisse de la natalité sur la ville centre de Lyon, et à l'échelle de la métropole une reconfiguration de la structuration des ménages, accompagnée d'une très légère baisse tendancielle de la croissance du nombre d'habitants.

Bien que majoritairement urbain, le territoire de la métropole compte 40 % d'espaces naturels et agricoles.



5.2. La planification sur le territoire de la Métropole de Lyon

Le PLU-H de la Métropole suit les orientations du Schéma de Cohérence territoriale (Scot) de l'agglomération lyonnaise. Ce dernier prévoit que la métropole accueillera la moitié de la croissance démographique de l'aire métropolitaine, soit environ 150 000 habitants supplémentaires dans la période comprise entre 2010 et 2030, ce qui représente une moyenne de 7 500 habitants supplémentaires par an. Le Scot fixe un objectif de 45 % d'offre de logement abordable sur la métropole de Lyon.

Actuellement la révision du SRADDET est suspendue. Une démarche inter Scot existe et fédère 13 Scot dont celui de l'agglomération lyonnaise et jusqu'à 100 kilomètres autour de Lyon.

Le PLU-H entré en vigueur le 18 juin 2019 a été retravaillé pour ajuster les objectifs de la loi SRU et la capacité à produire. Il prévoit des emplacements réservés pour les logements sociaux. L'objectif de la Métropole est de passer à 8 000 logements par an (construction neuve et logements nouveaux) en évitant une concentration sur la ville de Lyon et en développant la coopération avec d'autres collectivités du territoire.

Lyon est la seule ville du territoire à avoir mis en place la procédure de transformation d'usage pour les résidences de tourisme. Le gisement de bureaux à transformer est jugé très faible même s'il n'est pas aujourd'hui réellement objectivé. Concernant les surélévations, les propriétaires intéressés peuvent être accompagnés par des aides financières sur le reste à charge de l'opération.

La Métropole est un propriétaire foncier important qui a un plan de cession ou de mise en bail emphytéotique, cela afin de libérer du foncier. L'ingénierie foncière est internalisée dans un service dédié au sein de la Métropole, qui ne s'appuie pas sur un EPF.

5.3. Une forte demande en logements

Quelques données illustrent ci-après les caractéristiques des ménages⁹⁰ et les besoins en logements sur la Métropole.

22 % des habitants du territoire ont moins de 18 ans, 16,3 % ont plus de 65 ans, 42,5 % des ménages sont composées d'une personne seule, la taille moyenne des ménages s'établit à 2,13 personnes. Le revenu médian annuel est de 23 200 euros. 43 % des ménages sont propriétaires occupants.

Le parc de logements est composé de 647 000 résidences principales, dont 82 % sont des logements collectifs, répartis en 29,5 % de T 1 et T 2, 50,2 % de T 3 et T 4 et 20,3 % de T 5 et plus.

26 % des résidences principales (RP) sont des logements sociaux. Il y a environ 78 350 demandeurs de logements sociaux en 2022⁹¹. Au sein de la métropole, on décompte une attribution de logement pour quinze demandes (source DDT 69 sur la base du SNE).

Le marché du logement est élevé en termes de prix sur la métropole. Le coût du m² neuf est en moyenne de 5 828 euros à Lyon, 4 984 euros dans la métropole, et pour l'ancien de 5 072 euros à Lyon et 4 307 euros dans la métropole.

⁹⁰ Source : Métropole de Lyon (habitat et logement chiffres clés 2022)

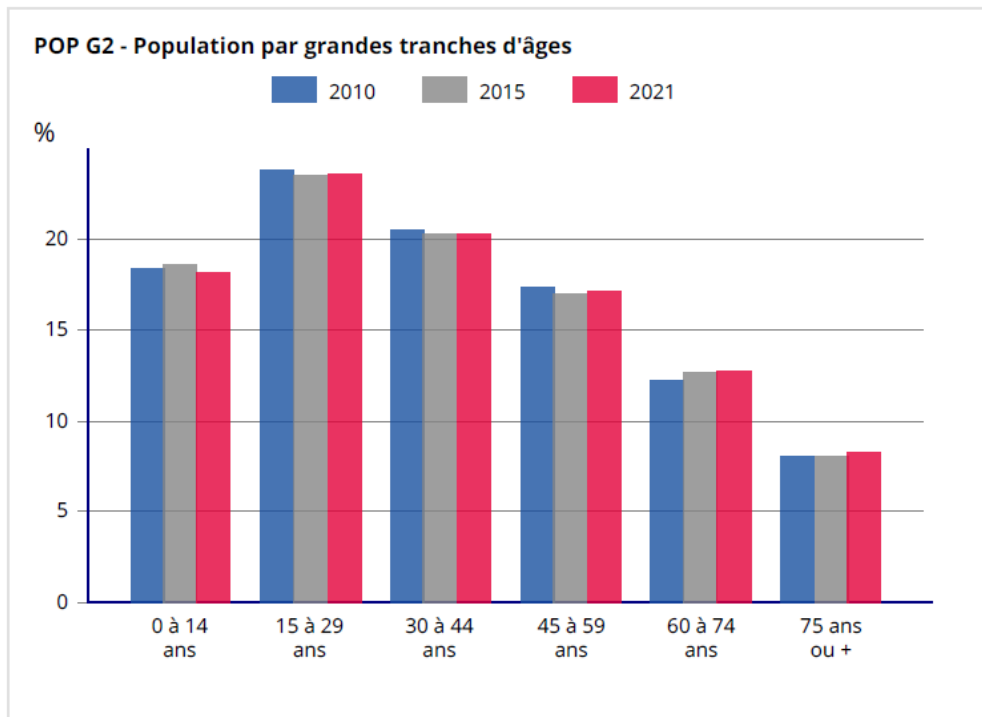
⁹¹ Source : Direction de l'habitat et du logement de la Métropole

Tableau 10 : évolution sociodémographique et du parc de logement

	Valeur / Taux en 2012	Évolution moyenne entre 1999 et 2012	Valeur / Taux en 2017	Évolution moyenne entre 2012 et 2017
Nombre d'habitants	1 324 637	+9 619 hab./an	1 385 927	+12 258 hab./an
Nombre de ménages	593 941	+6 691 men./an	631 553	+7 522 men./an
Taille des ménages	2,17	-0,01 / an	2,10	-0,01 / an
Nombre de résidences principales	593 941	+6 691 men./an	631 553	+7 522 men./an
Nombre de résidences principales en individuel	109 556	+1 250 log./an	112 407	+570 log./an
Nombre de résidences principales en collectif	477 540	+5 756 log./an	510 415	+6 575 log./an
Part des propriétaires occupants	43,6%	+1,9 point	42,7%	-0,2 point
Part des locataires du parc privé	34,4%	+1,5 point	35,4%	+0,2 point
Part des locataires du parc social	19,9%	-2,1 points	19,9%	0,0 point
Part des ménages logés gratuitement	2,0%	-1,3 point	1,99%	0,0 point
Taux de logements vacants, résidences secondaires, logements occasionnels	9,1%	-1,9 point	10,3%	+0,2 point
Nombre d'emplois	683 307	+8 747 emplois/an	704 742	+4 287 emplois/an

Source : Insee RP 2012 et RP 2017. La millésime 2017 à été publié à l'été 2020.

Tableau 11 : population par tranches d'âges



Sources : Insee, RP2010, RP2015 et RP2021, exploitations principales, géographie au 01/01/2024.

5.4. Les objectifs de production

La Métropole estime ses besoins avec l'aide de l'agence d'urbanisme qui met en œuvre les outils nécessaires à la quantification des besoins en logements. L'agence a recours à la méthode dite du point mort qui permet un travail de prospective pour élaborer le besoin en logements. Elle utilise les données INSEE (Omphale), Otelio et s'appuie également sur les documents de planification tels que les SCOT, les PLU et PLU-H.

Dans le cadre d'un scénario de décroissance de la progression démographique (entre le scénario bas et le scénario haut de l'INSEE), il est estimé 170 000 habitants supplémentaires en 2040 sur la métropole, selon les travaux et prévisions de l'agence d'urbanisme.

Un objectif de 8 000 à 8 500 logements annuels construits jusqu'en 2026 est annoncé. 191 084 logements, soit une moyenne de 9 000 logements par an, ont été construits de 2001 à 2022 ⁹².

Le besoin de desserrement des ménages représente 25 % des besoins en logements, l'augmentation de la population en représente 55 %. Environ 10 % du parc de logement est inoccupé. On recense chaque année dans l'agglomération plus de 1 200 logements vacants supplémentaires. L'hypothèse retenue par l'agence d'urbanisme est que ce chiffre sera trois fois moins important dans le futur.

Le PLUi-H de la Métropole de Lyon⁹³

La Métropole pilote la politique de l'habitat et l'ensemble des maillons de la chaîne du logement : du développement de l'offre à la prise en compte des différents besoins des publics, de l'amélioration de la qualité du parc aux aides pour l'accès et le maintien dans le logement.

Le PLUi-H est l'une des traductions opérationnelles de cette volonté politique d'hybridation des politiques urbaines et sociales, dans le but de :

- prendre en compte les évolutions sociétales et des modes de vie, et les besoins de mobilités induits ;
- mener une action forte pour permettre à chacun d'accéder à une solution de logement adaptée à ses besoins et à ses ressources ;
- articuler la politique de l'habitat avec les politiques publiques sociales, d'aménagement, de mobilité, de développement économique, de protection de l'environnement et plus largement de services ;
- poursuivre la mise en œuvre d'une politique d'équilibre territorial de l'habitat.

Les grandes orientations du PLUi-H sont les suivantes :

- favoriser la construction de logements en quantité importante, en garantissant une répartition solidaire de l'effort de construction ;
- développer l'offre de logements à prix abordable, selon un principe de mixité sociale ;
- améliorer la qualité du parc et du cadre de vie. (accompagner la réhabilitation des logements du parc privé et du parc social et améliorer le cadre de vie et répondre aux enjeux environnementaux, en intégrant la dimension sociale) ;
- garantir l'accès au logement à toutes les étapes de la vie (répondre aux besoins des ménages dont les besoins spécifiques ne sont pas pris en compte par le logement classique, favoriser l'accès au logement des salariés et des ménages en mobilité, faciliter l'accès au logement locatif social, garantir le droit au logement).

⁹² Source DREAL AURA – Sit@del 2

⁹³ https://pluh.grandlyon.com/data/pdf_generaux/POA.pdf

5.5. Les outils

La Métropole utilise différents outils et bases de données : Omphale, LOVAC, Sit@del 2, et ses propres outils internes, elle dispose de plusieurs observatoires sur le logement, le logement locatif social (LLS) et un observatoire sur le territoire. Tous ces observatoires associent les services de l'État.

La collectivité a conduit une enquête par échantillonnage pour appréhender la réalité de la vacance des logements, et a constaté un écart important (20 %) avec les données de LOVAC : compte tenu de ce taux d'erreur, elle estime la fiabilité de LOVAC perfectible. Selon les données LOVAC il y aurait 6 000 logements vacants sur le territoire de la métropole. La collectivité utilise également les bases de données INSEE pour identifier les résidences secondaires (RS) et les résidences de tourisme sur son territoire.

Pour la Métropole le débat ne porte pas ou plus sur la notion d'outil commun : en effet, selon elle, la mobilisation sur la connaissance des besoins est moins prégnante qu'auparavant car les collectivités territoriales disposent pour la plupart désormais d'outils qui leur sont propres.

La Métropole s'appuie sur l'agence d'urbanisme qui utilise différents outils ; mais elle-même n'utilise Otelo que pour s'assurer de la cohérence de ses propres estimations, tout en regrettant de ne pas pouvoir construire ses propres scénarios démographiques. Elle n'utilise pas UrbanSIMUL, qu'elle ne connaît pas.

L'agence d'urbanisme regrette qu'Otelo ne permette pas aux collectivités d'importer des scénarios d'évolutions démographiques pour être plus précis dans la caractérisation de l'offre au plus près des territoires (Scot ou agglomération). Si tel était le cas à l'avenir, elle envisagerait d'utiliser plus largement cet outil.

5.6. La prise en compte de la planification écologique

Au sein de la Métropole de Lyon des interlocuteurs sont identifiés sur la thématique de la rénovation énergétique du logement. Une direction de la prospective et de l'accompagnement de la Transition écologique a en effet été créée, qui travaille en transversal avec tous les autres services dont celui de l'habitat, et a produit un référentiel développement durable. Les 4 scénarios ADEME dans le cadre de l'accompagnement de la planification écologique et de la mise en œuvre de la neutralité carbone sont connus.

L'amélioration de la qualité du parc et du cadre de vie est l'un des objectifs du PLU-H de la Métropole. Il prévoit entre autres l'adaptation du parc de logements existants à l'évolution de la demande des ménages et aux enjeux majeurs de développement durable.

Ainsi, le PLU-H favorise l'intervention en faveur des copropriétés dégradées et de la lutte contre l'habitat indigne, et encourage la performance énergétique de l'habitat neuf et existant ; il vise à s'assurer de la durabilité des travaux d'adaptation induits par l'action publique, notamment en regard des objectifs du Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET).

Le PLU-H soutient par ailleurs la diversification des formes urbaines et notamment la production de formes d'habitat économes d'espace et de qualité, cohérentes avec les caractéristiques morphologiques de leur environnement.

La Métropole cherche à limiter les opérations de démolition-reconstruction, qui impactent, selon elle, de manière significative le bilan GES.

6. L'Ile-de-France

L'Ile-de-France n'a pas fait l'objet d'une étude de cas à proprement parler incluant la rencontre d'acteurs du territoire. La région francilienne étant particulièrement concernée par les enjeux de production de logement, la mission présente toutefois ci-après quelques éléments clefs à retenir, extraits du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) pour la période 2024-2030, adopté le 7 mai 2024.

6.1. Un cadre législatif spécifique aux enjeux du logement et de l'hébergement en Île-de-France

Dans un contexte de gouvernance complexe, de tension particulièrement marquée sur le logement et l'hébergement et d'inégalités territoriales prononcées, un cadre spécifique est prévu par la loi pour l'Ile-de-France :

- la loi Grand Paris⁹⁴ fixe un objectif annuel de construction de « 70 000 logements géographiquement et socialement adaptés en Île-de-France » ;
- la loi MAPTAM⁹⁵ confie au CRHH, présidé conjointement par le préfet de région et la présidente du Conseil régional d'Île-de-France, l'élaboration d'un document de planification spécifique à l'échelle régionale : le Schéma Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (SRHH).

Il appartient au SRHH, en cohérence avec l'objectif fixé à l'article 1^{er} de la loi Grand Paris, de « fixer pour une durée de six ans, les objectifs globaux et, dans le respect des orientations du [SDRIFE], leurs déclinaisons territoriales au niveau de chaque établissement public de coopération intercommunale⁹⁶, en matière de construction et de rénovation de logements, [...] de développement équilibré du parc de logements sociaux »⁹⁷.

La loi indique également que le SRHH fixe les grandes orientations d'une politique de l'hébergement et de l'accès au logement, en articulation avec la politique du logement. Il doit ainsi déterminer les objectifs à atteindre en matière de construction et d'amélioration des structures d'hébergement et répondre aux besoins des personnes en situation d'exclusion, défavorisées ou rencontrant des difficultés à accéder à un logement autonome. Il fixe également les objectifs globaux en matière de rénovation thermique des logements, de requalification des quartiers anciens dégradés et de lutte contre l'habitat indigne.

Émanant d'une délibération collective de l'ensemble des acteurs membres du CRHH et définissant des orientations prioritaires et des objectifs territorialisés, le SRHH est un document de référence pour l'ensemble des acteurs franciliens concernés. Il constitue, pour les 6 années de sa mise en œuvre, un cadre d'action partagé et d'harmonisation des politiques locales, pour une efficacité renforcée. Les orientations et objectifs du SRHH doivent ensuite être déclinés, selon un lien de compatibilité, par les schémas de cohérence territoriale (SCoT) ou, en leur absence, par les plans locaux d'urbanisme (PLU, PLUi si intercommunaux) ou les cartes communales (CC), et selon un lien de prise en compte par les programmes locaux de l'habitat (PLH) et le futur plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH), qui en constituent les principaux documents de mise en œuvre locale. Les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), au cœur de la mise en cohérence des politiques de l'habitat et de l'hébergement et que le SRHH permet d'éclairer, sont également soumis à l'avis du CRHH.

⁹⁴ Loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris

⁹⁵ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

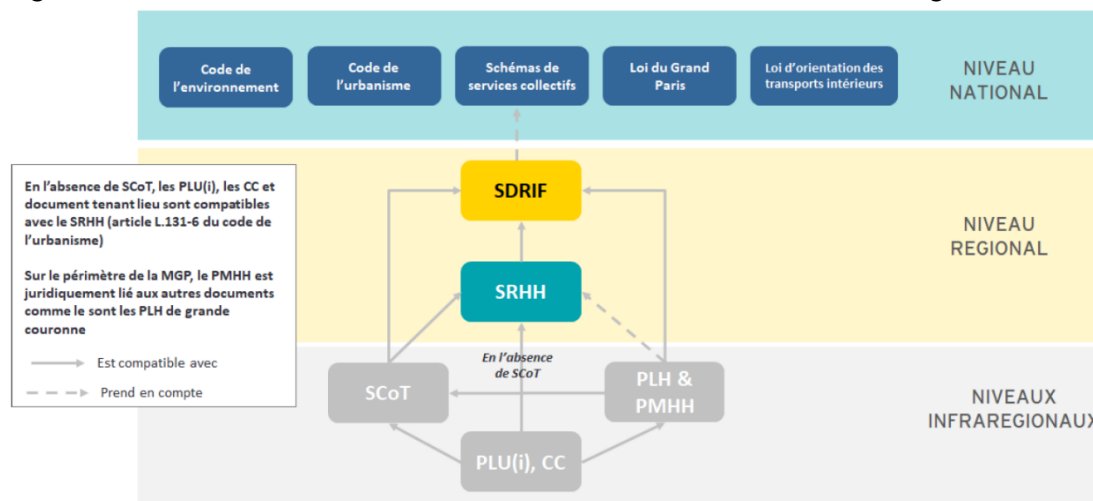
⁹⁶ Pour ce qui concerne la Métropole du Grand Paris, le SRHH décline ces objectifs à l'EPT (établissement public territorial) depuis 2022.

⁹⁷ Article L 302-13 du CCH

Le SRHH permet ainsi au comité régional de jouer pleinement son rôle d'impulsion et de mise en cohérence des politiques de l'habitat et de l'hébergement, dont l'efficacité repose sur l'action coordonnée de l'ensemble des acteurs selon leurs compétences respectives. Il lui permet de constituer un nouveau lieu de suivi et d'évaluation des outils et politiques mis en œuvre par l'État et l'ensemble des collectivités pour répondre aux besoins des Franciliens.

Ce cadre de pilotage régional doit aussi faciliter une mise en œuvre harmonisée des réformes en cours, en partageant une vision d'ensemble des enjeux et des méthodes communes. Cette visibilité des priorités à 6 ans doit faciliter les démarches de contractualisation entre l'ensemble des acteurs de la chaîne de production du logement et de l'hébergement.

Figure 26 : Hiérarchie des normes en matière d'habitat et d'hébergement



Source : Rapport d'évaluation du SRHH 2017-2023.

6.2. Le SRHH 2024-2030, un outil complet et renforcé dans son opérationnalité

A l'issue de 2 ans de travaux collaboratifs impliquant l'ensemble des acteurs régionaux au travers de nombreux ateliers thématiques, contributions écrites, débats en plénière et avis des collectivités territoriales, le nouveau schéma 2024-2030 réaffirme l'ambition d'améliorer les conditions de vie de l'ensemble des Franciliens, de fluidifier les parcours résidentiels et de réduire les déséquilibres territoriaux. Il intègre également une réponse renforcée aux grands défis environnementaux et sociaux que sont la sobriété foncière, la rénovation énergétique ou encore l'adaptation des logements au vieillissement et à l'évolution des modes de vie.

Le nouveau SRHH est structuré autour de trois grandes orientations :

- Axe 1 : Développer une offre de logement et d'hébergement répondant à la diversité des besoins, en réduisant les déséquilibres territoriaux.
- Axe 2 : Améliorer, adapter et requalifier le parc existant et le cadre de vie, en évitant les effets d'éviction des ménages modestes.
- Axe 3 : Améliorer et harmoniser, à l'échelle francilienne, l'accompagnement des ménages vers une solution adéquate d'hébergement ou de logement.

Fort des recommandations de l'évaluation menée en 2022 sur le premier SRHH (2017-2023), le CRHH a souhaité se doter d'une feuille de route la plus opérationnelle possible. Le nouveau SRHH fixe donc pour chaque objectif des sous-objectifs portant sur chaque enjeu identifié et explicite les leviers concrets à actionner pour les atteindre. Chaque levier fait l'objet d'une fiche précisant sa/ses cible(s), ses indicateurs de suivi, les actions à mettre en œuvre, les territoires et acteurs concernés.

6.3. La situation du territoire et les principaux objectifs en matière de besoins en logement

Toutes les caractéristiques d'un marché immobilier tendu sont réunies au sein de la région avec des loyers du parc privé très élevés, des prix immobiliers historiquement hauts, des taux de rotation bas dans le parc locatif (privé comme social), et près de 2,7 millions de Franciliens en situation de suroccupation⁹⁸.

Cette tension est reflétée par le nombre important de demandeurs de logements sociaux (783 489 fin 2022 contre 720 874 fin 2018⁹⁹) et par les processus d'éviction des ménages fragiles de la zone centrale qui se renforcent, tandis qu'en parallèle on dénombre un volume important de ménages mal logés : 234 252 personnes sont hébergées en structure en 2022¹⁰⁰ ; près de 180 000 ménages demandeurs de logement social sont hébergés chez un tiers en 2022 (soit 24 000 ménages supplémentaires par rapport à 2018)¹⁰¹ ; 140 000 ménages vivent dans un logement du parc privé potentiellement indigne¹⁰². Autant de constats qui se sont encore exacerbés depuis la crise sanitaire de 2020.

La révision du schéma s'inscrit donc dans un contexte dans lequel l'offre actuelle ne répond que partiellement, en volume et en types de produits, aux besoins considérables en logements abordables des Franciliens, alors même que le décrochage entre leurs revenus et les prix du marché privé ne cesse de s'accroître et que la production sociale connaît un ralentissement important.

Ce manque de logements, et en particulier de logements abordables, contraint un grand nombre de ménages à renoncer à leurs projets de mobilité résidentielle et à accepter des conditions de logement dégradées, des contraintes quotidiennes fortes, voire des projets de vie entravés (décohabitation retardée pour les jeunes, renoncement à certains emplois, etc.).

Ces contraintes et difficultés en matière de logement nuisent à l'attractivité de la région et alimentent les tendances à l'éloignement des habitants de leurs emplois, ainsi que les effets d'éviction des ménages modestes hors des centralités. Elles conduisent également à une saturation des capacités d'hébergement, dont les différents segments peinent à assurer leurs missions essentielles pour garantir l'accueil des personnes sans abri et assurer la continuité de l'accompagnement et l'accès à des solutions adaptées aux personnes qu'ils hébergent.

Dans ce contexte de forte tension entre la demande et l'offre d'habitat, le SRHH appelle les acteurs à conjuguer leurs efforts pour maintenir un niveau satisfaisant d'autorisations et de mises en service de nouveaux logements, de logements adaptés et de places d'hébergement, correspondant aux conditions de solvabilité des ménages.

En s'appuyant sur une analyse similaire à celle proposée par l'outil Otelo, il réaffirme la pertinence de l'objectif de construction de 70 000 logements fixé par la loi Grand Paris, qui permet de répondre aux enjeux selon les trois composantes des besoins en logement suivantes (cf. infographie ci-dessous) :

- 28 000 logements répondent aux besoins de loger les nouveaux ménages franciliens, qu'ils soient issus de décohabitations ou bien de l'extérieur de la région. Si le solde naturel de l'Île-de-France continue de porter une croissance démographique relativement dynamique

98 S. Beaufils et Ph. Pauquet, juin 2022, « Vivre à l'étroit en Île-de-France », Rapport de L'Institut Paris Région (accessible en ligne).

99 Drihl, socle de données demandes et attributions de logements locatifs sociaux au 31 décembre 2018 et 2022.

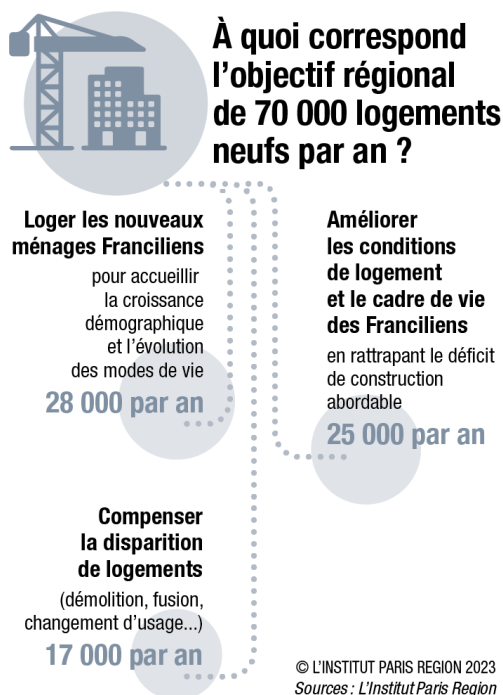
100 Drihl, socle de données « Hébergement et logement adapté » au 31 décembre 2022.

101 Drihl, socle de données « Demandes et attributions de LLS » au 31 décembre 2018 et 2022.

102 Filocom 2017, d'après DGFIP. Traitement CD-ROM Anah – Calculs Drihl SOEE Janvier 2022.

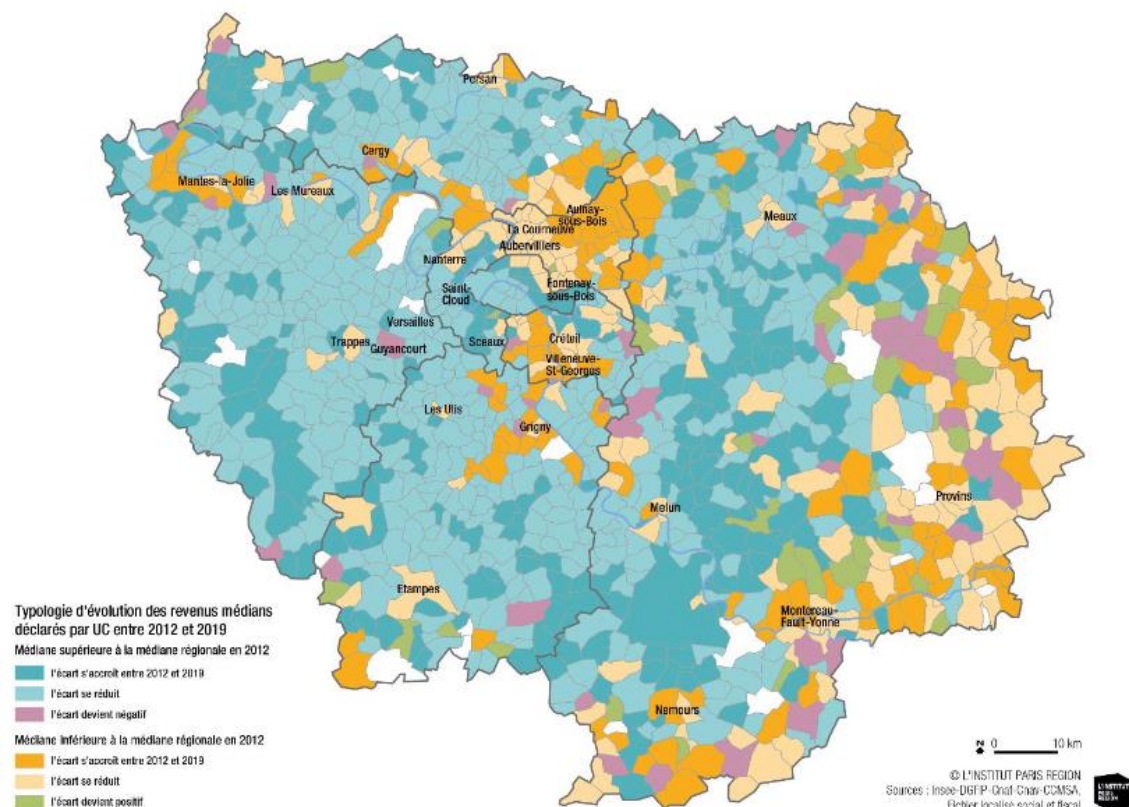
par rapport au reste du territoire national, il tend néanmoins à se réduire progressivement sous l'impact d'une fécondité en baisse régulière et d'une espérance de vie qui augmente de plus en plus lentement. La formation de nouveaux ménages a aussi été ralentie en Île-de-France tout au long de la décennie 2010 par un solde migratoire négatif et une baisse du parc disponible. Cette croissance démographique ralentit en tendanciel par rapport au précédent SRHH (35 000) et la formation également ralentie de nouveaux ménages expliquent que le nombre de nouveaux ménages soit revu à la baisse à l'horizon 2030 pour ce nouveau SRHH ;

- 25 000 logements répondent à l'enjeu de lutter contre le mal-logement et la suroccupation, améliorer les conditions de logement des Franciliens et rattraper le déficit accumulé ces dernières décennies (et donc aux « besoins en stock »). La poursuite de la hausse du nombre des demandeurs de logements sociaux traduit en effet en partie une hausse du nombre des personnes hébergées qui n'arrivent pas à vivre dans un logement en propre. L'ambition réaffirmée du SRHH de maintenir une production sociale et abordable importante doit contribuer à redynamiser la formation de nouveaux ménages « empêchés » par la pénurie d'offre accessible ;
- 17 000 logements répondent à la compensation des disparitions de logements : l'importance en Île-de-France des projets de recyclage urbain justifie le maintien d'un objectif élevé de logements à construire en compensation des démolitions, fusions, ou encore de la captation de logements pour des usages autres que résidentiels.



Rappelant que la région Île-de-France est traversée par de forts processus de spécialisation sociale (cf. Figure 5 ci-après ci-après), avec en son cœur d'agglomération les deux départements les plus riches de France ainsi que le plus pauvre, le SRHH soutient une stratégie visant à renforcer la solidarité entre les territoires et promouvoir un développement équilibré de l'offre de logements, pour réduire les déséquilibres territoriaux, lutter contre ces dynamiques ségrégatives.

Figure 27 : Fractures socio-économiques et leurs évolutions récentes en Ile-de-France



Source : SRHH 2024-2030

Note de lecture : En 2019, les ménages des communes en jaune clair disposent de revenus médians plus élevés qu'en 2012 mais restent en-dessous de la médiane régionale, tandis que les ménages des communes en orange ont continué de s'appauvrir. Les ménages des communes en bleu clair disposent de revenus médians moins élevés qu'en 2012 mais restent au-dessus de la médiane régionale, tandis que les ménages des communes en bleu foncé ont continué de s'enrichir.

C'est dans cette optique qu'il répartit l'effort entre les territoires franciliens pour atteindre l'objectif de construction de 70 000 logements par an et l'articule avec le développement d'une offre de logements abordables de taille adaptée, notamment sociaux et très sociaux, et la mise en place d'un continuum de solutions répondant à la diversité des besoins des ménages et des personnes vulnérables, en garantissant le développement d'une offre d'hébergement et de logement adapté plus pérenne, plus qualitative et mieux répartie. Les objectifs en matière de développement de l'offre de logements, de logements sociaux, de places d'hébergement et de logements adaptés, que le SRHH décline à l'échelle des intercommunalités franciliennes, visent à réduire les déséquilibres actuels et favoriser la mixité sociale, générationnelle et fonctionnelle des territoires.

Les objectifs de production de logements sociaux sont fixés par EPCI et EPT de façon à garantir l'application de la loi SRU et le rééquilibrage du parc social au sein de l'espace régional, et tenant compte de l'effort de construction pour reconstituer l'offre de logements sociaux démolie dans le cadre des projets de renouvellement urbain.

Pour que la construction neuve produise tous ses effets en matière d'accueil des ménages franciliens, le SRHH se donne également un objectif de suivi du parc de logements existant et de mise en œuvre de politiques opérationnelles pour limiter le parc de logements vacants ou inoccupés une partie de l'année et lutter contre le développement d'un parc de locations saisonnières à l'année. Il rappelle en effet que la progression observée ces dernières années du parc de logements inoccupés tout ou partie de l'année (logements vacants et résidences

secondaires) et la croissance fulgurante, depuis les années 2010, en particulier en cœur de métropole, des locations saisonnières à l'année, qui a entraîné une multiplication des changements d'usages de logements, a limité le solde de résidences principales supplémentaires réellement accessibles aux Franciliens pour se loger de façon permanente. Il pose également la question de l'impact que pourront avoir les interdictions progressives de mise en location des logements les plus énergivores sur le maintien de l'offre locative à l'année sur le court-moyen terme.

Pour atteindre les objectifs qui leur sont fixés, le SRHH souligne enfin que les territoires doivent se doter de stratégies foncières volontaristes, et les décliner dans leur PLH et leurs documents d'urbanisme. Le développement de l'offre de logement et d'hébergement, notamment des segments les plus abordables, se heurte en effet à la rareté et à la cherté du foncier, qui peuvent compromettre l'équilibre économique des opérations résidentielles et donc leur réalisation.

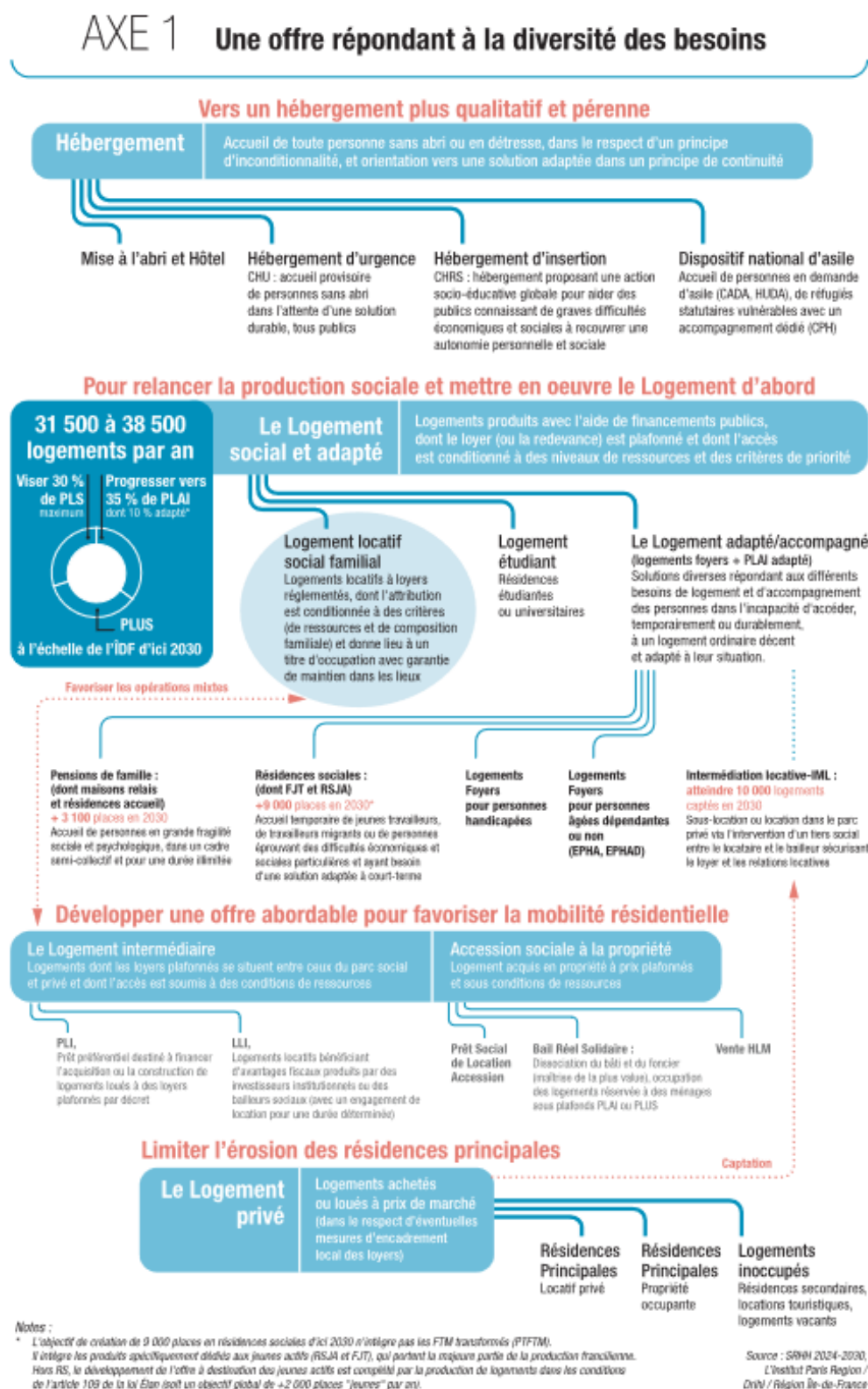
Dans ce contexte, il réaffirme que l'emploi des outils de la maîtrise publique foncière doit être optimisé, avec un renforcement de la qualité du volet foncier des PLH et une meilleure mobilisation des outils et des potentialités offertes par les documents d'urbanisme, au service des objectifs de développement de l'offre. Il souligne le rôle essentiel joué par les opérateurs publics du foncier (EPFIF) et de l'aménagement (EPA, SEM et SPL) dans la mise en œuvre du rééquilibrage de l'offre de logements, sans la déconnecter des aménités et en luttant contre les spirales spéculatives (par exemple via du portage de terrains sur le court-moyen terme), et en facilitant l'accès des opérateurs sociaux à des fonciers situés à des emplacements stratégiques, ainsi que l'intérêt de mobiliser au mieux le patrimoine foncier détenu par des organismes publics (État, SNCF, RATP, AP-HP, collectivités, etc.) pour participer à l'atteinte des objectifs de production de logements.

Cette mobilisation des problématiques foncières s'avère d'autant plus nécessaire, à l'heure de la mise en œuvre de l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) instauré par la loi Climat et Résilience. Relativement au reste du territoire français, les perspectives en Île-de-France semblent plutôt favorables, avec une dynamique de sobriété foncière déjà bien engagée. Alors que la région concentre 18 % de la population française et 30 % du PIB, elle compte en effet pour moins de 5 % des superficies urbanisées en France, et sa consommation annuelle d'espaces NAF (naturels, agricoles et forestiers) compte pour moins de 4 % du total national au cours de ces dernières années¹⁰³. Alors que l'objectif ZAN lui-même a vocation à être décliné dans le SDRIF en cours de révision, qui encadrera les possibilités d'extension, encouragera la production en recyclage de foncier urbain et imposera certains niveaux de densité, le SRHH développe les leviers à mettre en œuvre sur le territoire francilien pour permettre sa conciliation avec le maintien d'une production importante de logements, en favorisant la reconstruction de la ville sur elle-même et la densification des espaces déjà urbanisés.

De manière générale, le SRHH encourage la production de logements de qualité, que ce soit sur le plan architectural ou d'usage pour les résidents, mais aussi au titre de la nécessaire réduction des émissions de gaz à effet de serre liées à la production de logements et à leur usage. Au lendemain de la crise sanitaire, il rappelle que l'habitabilité des logements produits (taille des logements, multifonctionnalité des pièces, accès à un espace extérieur) est plus que jamais un enjeu incontournable. Dans le même temps, l'intégration d'un objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 nécessite de promouvoir des constructions « bas carbone » : en déployant de nouveaux processus de production moins émetteurs, en structurant les filières de la construction bas carbone, ou encore en formant les professionnels du bâtiment à des nouveaux modes de faire. Le réemploi des bâtiments résidentiels existants, ou encore la reconversion de bâtiments auparavant non résidentiels, comme les bureaux, pour produire du logement neuf sont relevés comme des leviers à travailler pour renforcer la compatibilité de l'objectif de développement du parc de logements avec celui de la réduction des émissions.

103 M. Adam, J. Bénet, L. Gobled, « MOS 2021 : une sobriété foncière bien établie malgré une reprise des extensions », Note rapide, n°943, L'Institut Paris Région, juin 2022. Cité par le SRHH, 2024-2030, page 85.

Les objectifs de développement de l'offre fixés dans l'axe 1 du SRHH sont récapitulés dans le graphe suivant.



Pensions de famille : (dont maisons relais et résidences accueil)
+ 3 100 places en 2030
Accueil de personnes en grande fragilité sociale et psychologique, dans un cadre semi-collectif et pour une durée illimitée

Résidences sociales : (dont FJT et RSJA)
+9 000 places en 2030*
Accueil temporaire de jeunes travailleurs, de travailleurs migrants ou de personnes éprouvant des difficultés économiques et sociales particulières et ayant besoin d'une solution adaptée à court-terme

Logements Foyers pour personnes handicapées

Logements Foyers pour personnes âgées dépendantes ou non (EPHAD, EPHAD)

Le Logement intermédiaire

Logements dont les loyers plafonnés se situent entre ceux du parc social et privé et dont l'accès est soumis à des conditions de ressources

PLI, Prêt préférentiel destiné à financer l'acquisition ou la construction de logements loués à des loyers plafonnés par décret

LLI, Logements locatifs bénéficiant d'avantages fiscaux produits par des investisseurs institutionnels ou des bailleurs sociaux (avec un engagement de location pour une durée déterminée)

Accession sociale à la propriété

Logement acquis en propriété à prix plafonnés et sous conditions de ressources

Prêt Social de Location Accession

Bail Réel Solidaire : Dissociation du bâti et du foncier (initialement de la plus valeur), occupation des logements réservée à des ménages sous plafonds PLAI ou PLUS

Vente HLM

Le Logement privé

Logements achetés ou loués à prix de marché (dans le respect d'éventuelles mesures d'encadrement local des loyers)

Résidences Principales Locatif privé

Résidences Principales Propriété occupante

Logements inoccupés
Résidences secondaires, locations touristiques, logements vacants

Annexe 5. Analyse des outils permettant l'estimation des besoins, la fixation et le suivi des objectifs au niveau local

Sommaire

1. L'estimation des besoins en logement au niveau local.....	156
1.1. Préambule sur le chiffrage des « besoins en logement » au niveau national	156
1.2. OTELO, un outil DGALN pour soutenir les études locales et objectiver le dialogue collectivités / Etat déconcentré	159
1.2.1. Un outil nécessaire, dont le déploiement est encore en cours.....	159
1.2.2. Un besoin de pédagogie et une ergonomie à renforcer.....	162
1.2.3. Une crédibilité qui repose sur l'agilité dans la mise à jour des données, notamment démographiques	163
1.2.4. La nécessité d'un portage et d'un cadrage politique.....	164
1.2.5. Des améliorations souhaitables, éventuellement par le biais d'interconnexions à développer avec d'autres outils	165
2. La fixation des objectifs de production dans les documents de planification locale	167
2.1. SuDocUH, un outil limité de connaissance sur le volet habitat des PLH et PDH.....	167
2.1.1. Une vision perfectible mais utile de la couverture (incomplète) du territoire en PLH et PDH	167
2.1.2. Une vision fragile des objectifs inscrits dans les documents	172
2.2. DocUrba, un nouvel outil de suivi des documents de planification et d'urbanisme, complémentaire à SuDocUH à ce stade	175
2.3. La prise en compte du logement dans les SCOT et les SRADDET.....	176
2.3.1. La prise en compte des besoins en logements à la maille des SCOT	176
2.3.2. Le SRADDET, un schéma stratégique, prescriptif et intégrateur pour les régions.....	179
3. Les outils de connaissance et de suivi de la production	185
3.1. Sit@del2, un outil bien connu, à consolider	185
3.1.1. Sur la production annuelle.....	187
3.1.2. Sur la part des logements individuels	190
3.1.3. Sur la mobilisation de bâti existant	190
3.2. Filocom ou Fideli.....	191
3.3. Les Estimations annuelles du parc de logements (EAPL)	193

1. L'estimation des besoins en logement au niveau local

1.1. Préambule sur le chiffrage des « besoins en logement » au niveau national¹⁰⁴

La mesure des besoins en construction de logements par l'Etat remonte aux années 1950, dans un contexte d'abord de planification de l'effort de construction nécessaire pour résorber le déficit quantitatif lié aux destructions de guerre, puis de réponse à l'insuffisance de la construction de l'entre-deux-guerres. Bien que les méthodes aient pu évoluer au cours du temps, les chiffrages cherchent depuis le départ à estimer les « besoins en logements » au sens du nombre de logements neufs à construire pour répondre aux besoins de la population, essentiellement via des projections démographiques visant à anticiper l'évolution à venir de la population, en nombre et en structure, et à en déduire l'évolution nécessaire du parc de logements.

Les chiffrages de besoins en logement émanent à cette époque quasi exclusivement de l'Etat et de ses services statistiques (Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et service statistique du ministère du logement, aujourd'hui « SDES »), et sont coordonnés avec les objectifs fixés par le Commissariat général du Plan. Puis, alors que la production a décroché depuis une dizaine d'années par rapport aux objectifs, dans un contexte de choc pétrolier et de désengagement budgétaire de l'Etat dans le secteur de la construction, la politique de plan est arrêtée à la fin des années 1980. Les démarches de chiffrage des besoins par les services de l'Etat perdurent, mais sans reprise « officielle » en tant qu'objectif, et on voit apparaître en parallèle quelques chiffrages concurrents, émanant toutefois d'entités proches de l'Etat (économistes ayant mené des missions pour le compte de l'Etat, Conseil Economique Social et Environnemental...).

C'est en 2006, avec la publication d'un premier chiffrage réalisé avec un financement privé, qu'apparaît plus explicitement une controverse sur le chiffrage du besoin, en parallèle d'une reprise politique de ces estimations. Alors que le chiffrage du SOES (maintenant SDES) de 2002 estimait le besoin à 320 000 logements, l'étude publiée en 2006 dans la revue du Crédit Foncier de France par des universitaires de Paris Dauphine estime en effet le besoin à 500 000 logements à l'horizon 2010, puis 469 000 entre 2011 et 2020. Bien que le SOES conteste certaines hypothèses prises pour ce chiffrage et publie de nouvelles estimations en 2007 puis en 2012 indiquant que « suivant les scénarii retenus, la demande potentielle est en général comprise entre 300 000 et 350 000 logements à construire par an »¹⁰⁵, cet objectif de « 500.000 logements par an » est largement repris dans la campagne présidentielle de 2007, notamment par Nicolas Sarkozy appelant à un « choc d'offre » pour répondre à la « crise du logement ». Ce même slogan de « 500.000 logements par an » est repris par François Hollande en 2012.

Alors que les publications du SDES comme des universitaires de Paris Dauphine ne mesuraient (contrairement aux publications d'après-guerre) le besoin que comme le nombre de logements à produire pour répondre aux évolutions attendues de la population et du parc, supposant donc implicitement le parc actuel en adéquation avec le besoin actuel, s'invite alors dans le débat national la question de la prise en compte d'un « déficit à résorber » ou d'un « besoin en stock », notamment avec les travaux de Michel Mouillard de 2008 et 2009.

¹⁰⁴ Pour une présentation historique ou une analyse plus développée, voir notamment :

« 70 ans de chiffrages des besoins en logements », Alexandre Coulondre, Claire Juillard & Milena Larue, Rapport de recherche pour l'USH et le PUCA, Septembre 2024

« Analyse des besoins en logement, Synthèse des travaux du groupe de travail du Conseil National de l'Habitat (CNH) » et ses annexes, CNH, Octobre 2023

« Logement : Demande potentielle et besoins immédiats, Les implications méthodologiques et les nécessaires compléments », Bernard Coloos, Plénière du 83^{ème} congrès HLM, Octobre 2023

¹⁰⁵ Le Point Sur n°135 « La demande potentielle de logements à l'horizon 2030 : une estimation par la croissance attendue du nombre des ménages », août 2012, Alain Jacquot, SOES/CGDD.

Depuis quelques années a par ailleurs émergé une nouvelle dimension à la problématique du besoin en logement : celle de la prise en compte des enjeux écologiques. Les élections municipales de 2020 ont été en particulier marquées par la montée des préoccupations environnementales et des questionnements sur le niveau de production au regard de l'importance du bilan carbone de la construction. De nouveaux acteurs (ADEME, The Shift Project, négaWatt, Carbone 4) publient alors des études réinterrogeant les objectifs de construction neuve en inversant le raisonnement : il ne s'agit plus pour eux de s'interroger sur « combien produire pour répondre aux besoins ? » mais sur « comment mieux répondre aux besoins dans un contexte de production contrainte au regard des enjeux environnementaux ? ».

En parallèle de ce débat sur le nombre total de logements à produire pour répondre au manque de logements, reconnu par tous mais dans des proportions diverses, on observe une chute quasi-continue depuis fin 2017 de la construction de logements neufs, qui se conjugue à partir de 2022 avec une chute de la demande d'achat, liée notamment à la hausse des taux d'intérêt et aux difficultés de financement des ménages.

Dans ce contexte, les acteurs du secteur (promoteurs, constructeurs, bailleurs sociaux...) alertent, notamment à l'occasion du CNR Logement lancé en 2023, sur le blocage de la chaîne du parcours résidentiel (baisse des mises en service, taux de rotation en chute, demande de logements locatifs sociaux (LLS) en hausse...) et la pénurie grandissante de logements accessibles. Ils appellent à une action forte en faveur de la relance de la production, notamment sociale et, en l'absence de prise de position officielle du Gouvernement ou du ministère du logement sur l'estimation du besoin depuis 2012, plusieurs d'entre eux (dont notamment l'Union nationale des aménageurs¹⁰⁶, l'Union sociale pour l'habitat¹⁰⁷ et la Fédération des promoteurs immobiliers¹⁰⁸) commandent des études qui font apparaître un besoin important de production.

Malgré l'apparente divergence de ces études récentes¹⁰⁹, la plupart des acteurs s'accordent sur les principaux facteurs de besoins à chiffrer, bien qu'ils les regroupent encore de différentes manières et sous différents vocables (« flux + stock » ou « point mort + évolution démographique + mal logement »). Les méthodes d'estimation des besoins en logements décomposent ainsi toutes les besoins selon des « briques » de base analogues :

- les besoins engendrés par l'évolution démographique, ou plus précisément l'évolution du nombre de ménages, résultant de l'évolution de la population (solde naturel, solde migratoire) et de celle de la composition des ménages (desserrement, vieillissement...);
- les besoins induits par la mutation du parc bâti existant : entrées ou sorties dans le parc de résidences principales, dont l'évolution du nombre ou de la part de résidences secondaires ou occasionnelles, les démolitions ou restructurations (fusion, séparation, transformation de parc bâti en logement...), la sortie pour obsolescence (y compris, de façon plus ou moins explicite, les logements neutralisés du fait de leur DPE), et donc notamment l'évolution de la vacance des logements ;
- les besoins nécessaires à la résorption du stock de « demande non satisfaite », correspondant aux besoins des ménages déjà présents sur le territoire aujourd'hui mais mal logés ou hors logement.

¹⁰⁶ « Analyse des besoins en logements en France à l'horizon 2030 - Méthode et résultats », ESPI, Novembre 2023.

¹⁰⁷ « Quels besoins en logements sociaux à l'horizon 2040 ? », étude HTC pour l'USH présentée au 83^e Congrès HLM, Octobre 2023, et contenant un volet sur l'estimation des besoins en logements globaux.

¹⁰⁸ « Etude sur le besoin de logements neufs en France », Anaëlle BEDO et Jean-Baptiste Rochet, ESCP Junior Conseil, mai 2023.

¹⁰⁹ Les chiffres vont de 302 000 à 518 000 logements à produire par an pour ce qui concerne le besoin des dix prochaines années, et peuvent être sensiblement inférieurs pour les études projetant le besoin jusqu'à 2050.

La divergence des résultats chiffrés provient de plusieurs causes :

- d'abord, la « satisfaction » du besoin est par essence normative : elle suppose notamment de définir les conditions dans lesquelles un ménage est considéré comme « correctement logé » et de définir une durée « convenable » pour résorber le stock de mal-logement ;
- ensuite, il s'agit d'établir une projection sur les besoins à venir, ce qui implique :
 - d'une part, de mesurer la situation actuelle et son évolution tendancielle, ce qui, même une fois le périmètre établi, peut être sujet à débat selon les sources de données utilisées et les méthodes de projection de tendance ;
 - d'autre part, de faire des hypothèses concernant l'évolution des facteurs dimensionnant le besoin (population, structure des ménages, vacance, résidences secondaires...), y compris en modélisant de possibles inflexions de tendance, subies (évolutions de société) ou souhaitées (mise en œuvre de politiques publiques correctives) ;
- enfin, dès lors que l'on cherche à mesurer un besoin moyen par an et compte tenu de l'inflexion projetée de l'évolution de la population française¹¹⁰, la durée de projection a un impact majeur, un calcul identique pouvant donner des résultats très différents selon qu'il se place à un horizon relativement court (par exemple 2030 ou 2035) ou plus long.

Les estimations reflètent ainsi par construction les convictions de leurs rédacteurs quant à l'importance des évolutions observées ou l'impact potentiel de telle ou telle politique publique, via les choix d'hypothèses ou de paramétrages, notamment pour les facteurs sur lesquels il y a une forte incertitude. Nombre d'entre eux établissent d'ailleurs plusieurs scénarios, insistant sur la complexité de l'exercice et l'incertitude sur les tendances à venir.

Une objectivation des données disponibles pour mesurer les besoins, ainsi qu'une clarification des partis pris et impacts des choix de paramétrages des différentes estimations, apparaissent nécessaires pour bien identifier les enjeux et contraintes à prendre en compte dans la recherche d'une réponse équilibrée, permettant d'articuler ces deux politiques publiques (écologie et réponse aux besoins de logement).

La reprise par le SDES de publications visant à objectiver les données disponibles et les modalités de leur utilisation, en particulier pour faire des projections, ainsi que les jeux d'hypothèses envisageables, en parallèle de la mise en place d'un dialogue renouvelé entre acteurs, permettra d'éclairer le débat.

En particulier, on notera la publication en décembre 2023 d'une étude sur la projection du nombre de ménages¹¹¹, une étude permettant d'approfondir la question de l'estimation du besoin en logements est annoncée, et très attendue des acteurs. Le SDES a indiqué que cette étude, contrairement aux précédents chiffrages publiés jusqu'à 2012, serait présentée sous forme d'une analyse des principaux enjeux du chiffrage des différentes briques, avec différents scénarios.

¹¹⁰ Les projections démographiques établies par l'INSEE en 2021 passent ainsi de +116 000 habitants par an sur 2021-2035 à +34 000 sur 2035-2044, puis -45 000 par an sur 2044-2070 (Source : Insee Première n° 1881, Novembre 2021).

¹¹¹ « Projections du nombre de ménages à horizon 2030 et 2050, Document de travail », SDES, Décembre 2023.

1.2. OTELO, un outil DGALN pour soutenir les études locales et objectiver le dialogue collectivités / Etat déconcentré

Les besoins en logements définis localement, notamment pour l'élaboration des PLH, sont principalement établis par des bureaux d'études pour le compte des collectivités avec la méthode dite du « point mort ». Le point mort est la somme des séquences décrites plus haut correspondant aux logements nécessaires pour maintenir la population constante (l'évolution de la composition des ménages (dessalement), le renouvellement du parc, l'évolution de la vacance du parc, l'évolution du nombre de résidences secondaires). Les besoins du point mort sont ensuite complétés de ceux liés à l'évolution démographique anticipée. En revanche, la question de la prise en compte des besoins liés au stock (résorption du mal logement) est diversement traitée et peu consensuelle.

Là encore, ce sont les **hypothèses prises et les sources de données** pour définir ces différentes composantes qui structurent le résultat obtenu. En l'absence d'outil(s) national(aux) s'imposant à tous les acteurs, chaque bureau d'études peut développer son propre outil et la finesse des données d'entrées et des paramètres d'évolution. En termes d'outil au sens premier du terme, un « simple tableur » peut suffire. L'enjeu est en réalité la captation des nombreuses données nécessaires (démographiques, vacances, résidences secondaires, renouvellement du parc, mal logement, précarité énergétique, ...), à la bonne échelle et les hypothèses d'évolution à l'horizon de temps projeté.

1.2.1. Un outil nécessaire, dont le déploiement est encore en cours

Partant du constat d'une inefficacité dans l'exercice récurrent d'évaluation des besoins en logement par les acteurs locaux, liée à la difficulté d'accès aux données, parfois au manque d'explicitation par les bureaux d'études des hypothèses d'entrées ou formules de projection employées, ou encore à l'utilisation de vocables différents pour parler des mêmes concepts, rendant difficile le dialogue entre les collectivités et les services de l'Etat et favorisant la controverse sur les besoins en logements, la DGALN a lancé en 2015 un groupe de travail visant à proposer une méthodologie commune d'estimation des besoins en logements dans les territoires et à développer un outil de calcul à mettre à disposition des acteurs locaux.

De ce groupe de travail est né l'outil **OTELO** (« Outil d'estimation territorialisée des besoins en logement »), développé par le CEREMA pour le compte de la DGALN, en partenariat avec l'INSEE et le SDES, et avec l'appui d'un « comité des méthodes » constitué d'experts reconnus en la matière. Il a vocation à accompagner l'élaboration des volets habitat des principaux documents d'urbanisme (PLH, SCoT, PLUi, SRADDET, etc.) et plus particulièrement à :

- proposer une sémantique commune et une méthodologie de référence inspirée des meilleures pratiques ;
- mobiliser pour les acteurs locaux un socle de données de référence, sans pour autant empêcher l'utilisation de données locales ;
- mettre à leur disposition un outil de calcul permettant de comparer les résultats de la méthodologie de référence en fonction de divers scénarios, paramétrables par les utilisateurs.

Ainsi, il mobilise une connaissance quantitative riche, issue du croisement de près de 10 bases de données nationales¹¹², et intègre les principaux scénarios de projection de population de l'INSEE (Omphale). Sur cette base, il permet à ses utilisateurs de paramétrer localement un grand nombre d'hypothèses normatives ou prospectives portant sur l'évolution de la démographie, du mal-

¹¹² Recensement INSEE, Projections INSEE Omphale, bases de données Finess, SNE et CNAF, Données SDES à partir des sources fiscales, Fichiers fonciers, FILOCOM

logement et de l'occupation du parc dans leur territoire et d'obtenir des scénarios de besoins territorialisés de logement tant dans leur composante de flux (nouveaux besoins, dont notamment l'évolution du nombre de ménages) que dans leur composante de stock (besoins liés au mal logement), tout en intégrant le nécessaire renouvellement de la ville sur elle-même.

Sur demande, l'outil est mis gratuitement à disposition des collectivités locales, des services déconcentrés de l'Etat et des organismes publics et parapublics (agences d'urbanisme, établissements publics fonciers, bailleurs sociaux, etc.). Les bureaux d'études peuvent également y accéder dans le cadre d'une mission nécessitant une estimation des besoins en logements pour le compte d'un des acteurs précités¹¹³.

En proposant une architecture commune d'estimation et en mettant en regard les résultats numériques avec les hypothèses retenues, cet outil vise à **objectiver le dialogue** entre les acteurs locaux autour de la question des besoins territorialisés en logements. Il ne garantit pas nécessairement d'aboutir aux mêmes estimations de besoins, mais il permet d'expliquer les écarts et d'échanger sur les enjeux sous-jacents aux différentes hypothèses prises.

Après un relatif échec de la première version développée entre 2015 et 2017, jugée complexe d'utilisation, le projet a été repris en 2019 avec pour ambition de développer un outil web plus facile d'accès et plus opérationnel.

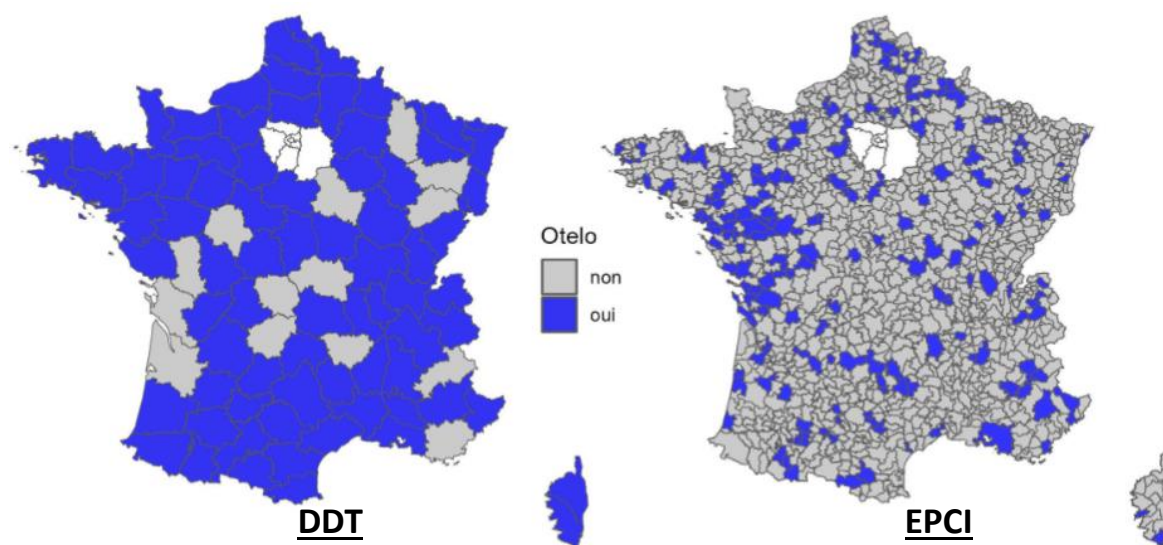
En particulier, si les experts avaient initialement préconisé un développement à l'échelle de la zone d'emploi, reconnue comme la maille la plus pertinente pour mesurer les besoins en logements, et mis en garde sur une utilisation à l'EPCI compte tenu de l'interdépendance des besoins exprimés entre les EPCI d'une même zone d'emplois, ce choix s'est avéré peu opérationnel, les collectivités locales devant dans tous les cas définir des objectifs à l'EPCI dans leurs documents de planification. Afin d'éclairer la déclinaison des besoins entre les différents EPCI d'une même zone d'emploi, la nouvelle version d'Otelo développe donc un second parcours, à l'EPCI mais dans une logique à double échelle, du « bassin d'habitat » vers l'EPCI, afin de tenir compte de l'impact des choix d'un EPCI sur ses voisins. Afin de permettre ce calcul à l'EPCI, des « bassins d'habitat » ont été définis, en association avec les DDT et DREAL, s'appuyant sur les zones d'emploi de l'INSEE mais respectant les contours d'EPCI et les périmètres pertinents pour la planification (périmètres de SCOT, etc). Ont également été intégrées dans ce travail les contraintes liées à la secrétisation des données fiscales (seuil de 50 000 habitants).

Le parcours à l'EPCI suppose d'avoir une bonne compréhension du sujet et une analyse critique du résultat (questionner les projections démographiques proposées à l'EPCI et les ajuster le cas échéant), mais répond à un besoin opérationnel avéré. Il rencontre d'après le CEREMA une vraie adhésion des acteurs. **L'introduction de ce parcours est à saluer, mais les débats autour de la bonne échelle de calcul rappellent qu'une coordination est nécessaire a minima à la maille du bassin d'habitat.** La mission préconise une articulation à l'échelle régionale, ce que permet de fait l'outil, l'entrée principale étant au niveau de la région, mais pour laquelle les éléments de restitution mériteraient d'être retravaillés et enrichis.

Le déploiement de cette nouvelle version a été lancé en 2021. On dénombre aujourd'hui d'après le CEREMA environ 250 comptes d'utilisateurs, au sein de 170 collectivités et la majeure partie des DDT, mais également de quelques agences d'urbanisme, DREAL, établissements publics fonciers, bureaux d'études et bailleurs sociaux (cf. Figure 28).

¹¹³ Ce choix de restreindre l'utilisation de l'outil n'apparaît pas évident s'agissant de données secrétisées et anonymisées. Une plus grande diffusion (à Action Logement ou aux chercheurs par exemple, et plus largement à tout acteur intéressé) nous semblerait de nature à favoriser son utilisation et le retour d'expérience, toujours enrichissant.

Figure 28 : Territoires disposant d'un compte utilisateur d'OTELO¹¹⁴



Source : Support du webinaire sur la mise à jour d'OTELO 2024, CEREMA/DGALN, 4 juin 2024

Son déploiement reste toutefois encore inégal sur le territoire, autant que son usage : si certains services de l'Etat ou collectivités s'en servent régulièrement, pour la préparation d'un PAC de PLH ou des études plus approfondies, y compris portées collectivement¹¹⁵, seulement 85% des DDT ayant répondu à notre questionnaire¹¹⁶ indiquent connaître l'outil (28 sur 33), et à peine 40% des DDT qui le connaissent indiquent l'utiliser (12 sur 29). Parmi celles-ci, une partie indique ne pas savoir si les collectivités, bureaux d'études ou opérateurs de son territoire l'utilisent, ce qui laisse à penser que l'outil n'est pas utilisé comme outil de dialogue avec eux. Pour ce qui est des DREAL, si les 9 ayant répondu à notre questionnaire indiquent connaître l'outil, seulement la moitié l'utilise, et un tiers ne sait pas si les collectivités, bureaux d'études ou opérateurs de son territoire l'utilisent.

Le déploiement relativement récent de cette seconde version d'OTELO peut expliquer en partie ce constat. Toutefois, cette enquête effectuée auprès des DDT(M) et DREAL ainsi que les échanges de la mission avec quelques acteurs montrent aussi que plusieurs points sont à travailler pour entraîner une plus grande adhésion des acteurs et un déploiement plus rapide et large de l'outil, par ailleurs au contenu techniquement pertinent.

Celui-ci pourrait en effet être un puissant outil de convergence de la définition des besoins en logements sur le territoire s'il était « adopté » par les acteurs et les collectivités locales, sous la réserve d'une ergonomie d'utilisation plus accessible, avec des requêtes préétablies à rafraîchir par exemple, et une réflexion partagée avec les collectivités sur le paramétrage de l'outil, tout en laissant la possibilité d'un paramétrage libre si besoin.

¹¹⁴ L'outil n'a à ce jour pas été déployé en Ile-de-France, la méthodologie utilisée pour ventiler les besoins ne permettant pas de prendre en compte le besoin de rééquilibrage territorial sur un bassin d'emploi couvrant plusieurs départements. Un modèle spécifique a donc été développé pour territorialiser les objectifs dans le cadre du nouveau SRHH pour 2024-2029. Toutefois, l'utilisation d'une méthodologie proche de celle d'OTELO a permis de confirmer la pertinence de maintenir l'objectif de 70 000 logements par an fixé au niveau régional dans la loi du Grand Paris.

¹¹⁵ Par exemple : Etude prospective sur les besoins en logements pour la période 2023-2028 co-portée par l'Etat, Action Logement et le Département en Haute-Savoie ; Comité scientifique et technique rassemblant la Métropole Européenne de Lille (MEL), les services déconcentrés de l'Etat, l'Agence d'Urbanisme et de Développement, la Fondation Abbé Pierre, l'Union Régionale pour l'Habitat Hauts-de-France et la direction régionale de l'INSEE mis en place pour élaborer des scénarios pour le PLH de la MEL.

¹¹⁶ cf. questionnaires DDT(M) et DREAL en annexe 3

1.2.2. Un besoin de pédagogie et une ergonomie à renforcer

Tout d'abord, l'outil est jugé par certains encore « trop complexe », ce qui freine des utilisateurs potentiels. D'autres indiquent ne pas l'utiliser par manque de moyens ou de temps, ce qui peut laisser entendre qu'ils anticipent une forme de complexité à l'utilisation. A l'inverse, certains acteurs l'intérêt de l'adaptabilité de l'outil à différentes situations ou scénarios, et réclament des approfondissements ou des « raffinements » dans le calcul de telle ou telle brique ou dans l'adaptation à certains territoires, ce qui risquerait de le rendre encore plus difficile d'accès.

Alors que la détermination des besoins en logements est, comme le soulignait une DDT dans sa réponse au questionnaire, un exercice complexe en tant que tel, qui nécessite dans tous les cas une certaine expertise et une bonne connaissance des territoires, la difficulté est de mettre à disposition des équipes un outil qui simplifie autant que possible l'exercice tout en garantissant un résultat de qualité. Il s'agit donc d'améliorer la pédagogie et l'ergonomie de l'outil sans pour autant perdre sa richesse et sa souplesse de paramétrage. Le développement de plusieurs profils d'utilisateurs de type « débutant » / « expert » pourrait éventuellement être mis à l'étude si des développements trop complexes sont demandés par les utilisateurs réguliers. Toutefois, la priorité nous semble être d'abord de renforcer l'ergonomie de l'outil et de travailler la **pédagogie / l'accompagnement de l'utilisateur** à chaque étape, dont notamment :

- rendre plus accessibles les calculs sous-jacents pour plus de transparence et donc de crédibilité/légitimité du résultat ;
- mise en place d'une « documentation embarquée de l'outil » via par exemple des encadrés explicitant les différents choix et paramétrages possibles¹¹⁷ ;
- ajout de graphiques présentant visuellement les données (valeurs absolues et pourcentage) passées du territoire pour illustrer la situation de départ et les principaux scénarios, à reprendre au long du parcours pour situer la crédibilité de telle ou telle hypothèse locale dans ce panorama ;
- insertion en particulier de graphiques mettant en lumière les enjeux principaux du territoire (pour éviter notamment que les débats et travaux se concentrent, comme c'est parfois le cas, sur des paramètres qui n'ont finalement que peu d'impact sur le résultat) ;
- la question du lien entre projection de population et projection de ménages mériterait en particulier d'être mieux accompagnée : les acteurs sont souvent plus habitués à manipuler des projections de population que de ménages et peuvent avoir du mal à appréhender les scénarios proposés ;
- remplacement du paramétrage « standard » actuel (qui n'est pas un paramétrage-type, mais plutôt un paramétrage par défaut ayant vocation à être adapté, et n'a que peu de chances d'être adapté au territoire) par un paramétrage « tendanciel », qui permettrait, en prolongeant les tendances spécifiques du territoire, de mesurer le besoin dans le cas où aucune inflexion politique ne serait mise en œuvre ;
- proposition de quelques scénarios de paramétrages-types adaptés aux typologies de territoires ;
- insertion de fenêtres « pop-up » pour informer ou pour alerter sur des choix peu cohérents ou sortant d'un périmètre de référence considéré comme crédible pour le territoire en question ;
- refonte de la page de résultats pour faire ressortir plus clairement l'impact des choix

¹¹⁷ Il y a déjà une documentation importante de l'outil, mais qui gagnerait à y être plus embarquée.

effectués sur l'estimation des besoins et les politiques publiques supposées être mises en œuvre pour un tel résultat ;

- enrichissement de la restitution par région et par bassin d'emploi : onglet récapitulatif des résultats en premier et non en dernier, y donner la ventilation par bassin d'emploi et par EPCI et l'enrichir d'une synthèse des données de référence évoquées ci-dessus.

La page de résultats gagnerait en particulier à être retravaillée, car elle restitue aujourd'hui les résultats d'une façon peu lisible pour un utilisateur non initié. Par ailleurs, il pourrait être utile de la construire de manière à permettre la discussion autour des choix de paramétrages dimensionnants qui ont été faits et des politiques publiques à mettre en œuvre (par exemple en insérant une restitution visuelle de l'écart entre deux scénarios différents, l'un pouvant être un scénario standard tendanciel, et l'autre un scénario prenant en compte une politique volontariste), ou encore dans le sens d'une analyse des résultats au regard des enjeux écologiques.

Alors que l'implication du niveau régional dans l'analyse des besoins en logements nous semble indispensable au regard de l'interaction avec la planification écologique et les COP, un travail spécifique sur l'analyse et la restitution au niveau régional mérite d'être fait dans OTELO. Il est à noter qu'une DREAL indique dans sa réponse à notre questionnaire avoir développé avec l'INSEE et les DDT(M) de son territoire un outil spécifique, qu'elle juge mieux adapté au contexte régional qu'OTELO. Cette même DREAL regrette notamment : « *L'outil OTELO fournit des résultats par EPCI, sans mise en perspective de niveau régional. Chaque EPCI est analysé indépendamment des autres.* »

Ces améliorations pédagogiques nous semblent pouvoir être faites sans perdre en finesse de calcul, voire même en ajoutant des fonctionnalités nouvelles. Elles ne sont toutefois pas anodines et nécessitent des moyens et du temps, ainsi que l'implication des services territoriaux des collectivités et de l'Etat. Elles doivent en effet être programmées / élaborées en lien avec les utilisateurs présents ou potentiels et s'accompagner d'une communication renforcée.

1.2.3. Une crédibilité qui repose sur l'agilité dans la mise à jour des données, notamment démographiques

Un autre volant de critiques porte sur l'utilisation de données jugées obsolètes, rendant peu crédibles les résultats.

Ainsi, alors que l'INSEE a publié fin 2021 de nouvelles projections de population fondées sur le recensement au 1^{er} janvier 2018, l'outil OTELO intégrait encore jusqu'à début juin 2024 des projections de ménages fondées sur les projections de population Omphale 2017, elles-mêmes basées sur le recensement au 1^{er} janvier 2013. Entre temps, l'INSEE a élaboré des projections de populations, puis le SDES les a retravaillées (en approfondissant l'impact du desserrement et de l'évolution de la pyramide des âges sur le nombre de ménages) pour élaborer des scénarios de projections de ménages, enfin, l'équipe OTELO a intégré ces scénarios dans la toute dernière version de l'outil sortie en juin 2024. Ce délai très long entre le recensement et son intégration dans OTELO suscite de vives critiques. De fait, sur certains territoires, les scénarios démographiques Omphale plus anciens peuvent être en rupture avec les constats faits par les acteurs sur le terrain, ce qui décrédibilise l'ensemble de l'outil, ce paramètre étant particulièrement important pour le chiffrage des besoins.

Il convient de ne pas minimiser la difficulté de mise à jour des packs de données sur lesquels s'appuie OTELO, qui implique des traitements demandant du temps. Toutefois, force est de constater que les délais de l'INSEE et du SDES ne s'intègrent pas bien dans le pas de temps attendu de décideurs politiques souhaitant disposer d'une vision dynamique de la situation de leurs territoires, collant au mieux aux évolutions et aux crises récentes.

Il est à noter que l'outil doit également s'articuler avec le temps long de l'élaboration et de la négociation politique autour d'un document de planification, en particulier lorsqu'il y a eu un changement dans la géométrie des communes ou des intercommunalité : cela a imposé dans cette version 2024 de maintenir plusieurs jeux de données afin que les territoires ayant démarré un travail sur le jeu de données précédent puissent choisir entre anciennes données/anciennes géométries et nouvelles données/nouvelles géométries.

L'outil étant largement paramétrable, il est en théorie possible de simuler « à la main » les impacts attendus des évolutions les plus récentes (par exemple le développement du télétravail et de l'effet « Airbnb » en jouant sur le taux de résidences secondaires, la potentielle sortie du parc locatif d'une partie de logements F et G n'étant pas remis en état en jouant sur le taux de logements vacants, etc.). Toutefois, ces manipulations sont réservées à des utilisateurs avertis et cela ne garantit pas une prise en compte cohérente sur l'ensemble du territoire.

Le manque d'agilité des mises à jour est un point d'attention prioritaire de la DHUP et du CEREMA, qui étudient comment y répondre. Cela peut passer par exemple via des API pour accélérer l'intégration de nouveaux millésimes des bases de données. La DHUP et le CEREMA envisagent également d'ouvrir l'outil à l'import de scénarios démographiques propres par les utilisateurs. Il s'agit d'une demande récurrente, de nombreux territoires demandant à pouvoir s'affranchir des projections de l'INSEE pour tester des hypothèses développées localement, le scénario d'évolution démographique étant souvent une question sensible. De fait, l'impossibilité de prendre en compte ses propres hypothèses démographiques nous a été citée par certains services techniques en collectivité comme la principale raison de ne pas utiliser Otelio. Une telle ouverture permettrait donc à la fois de rendre moins sensible la question de la fraîcheur des données et d'améliorer l'adhésion des élus à l'outil. De même concernant la possibilité, envisagée à plus long terme, d'importer des données locales sur d'autres briques d'OTELLO, afin de permettre l'utilisation des données locales plus riches (données d'enquête ou étude locale).

Dans les deux cas, il conviendra de rester vigilants à l'utilisation qui en sera faite et d'accompagner l'outil de la pédagogie nécessaire, y compris sur la nécessité de documenter les choix de paramétrage et de scénarios.

1.2.4. La nécessité d'un portage et d'un cadrage politique

Certains services interrogés reprochent à l'outil un manque de fiabilité, les résultats étant trop sensibles au paramétrage, ce qui permettrait de « lui faire dire tout ce que l'on veut ». Ce commentaire invite là encore à rappeler la vocation de l'outil, qui semble bien comprise par une part importante des répondants, mais pas encore tous : objectiver le dialogue entre les acteurs, proposer un « cheminement intellectuel », illustrer l'impact des choix, permettre un débat, et non produire un chiffre brut et irréfutable.

Cela dit, le caractère de plus en plus « paramétrable » de l'outil implique effectivement pour l'Etat de porter une attention particulière à la cohérence des conclusions qui en sont tirées pour l'élaboration des documents de planification. En effet, si OTELO est conçu comme un outil d'aide à la décision et non comme un outil permettant d'établir de façon indiscutable une réponse unique à la question du besoin en logement d'un territoire, il doit aussi permettre d'enclencher un échange et d'orienter les choix quant aux hypothèses qui sont retenues par les acteurs sur les dynamiques qui affecteront le territoire, ainsi que sur les stratégies qui seront/devront être mises en œuvre par ces acteurs eux-mêmes. **C'est cette objectivation des devenir possibles du territoire et des leviers à mobiliser pour faire advenir ceux qui sont plus souhaitables aux yeux des acteurs politiques qu'il y a lieu de travailler, et sur lesquels l'Etat peut (doit) avoir son mot à dire, en concertation avec les représentants du secteur.**

Plusieurs DDT soulignent d'ailleurs la sensibilité politique de l'exercice (« le défi n'est pas de convaincre techniquement la collectivité mais de la convaincre politiquement ») et les incidences

fortes que peut avoir une surestimation du besoin sur les perspectives de consommation foncière. Dans le cadre des travaux à mener pour ajouter dans une prochaine version de l'outil des indicateurs d'aide au paramétrage, il sera nécessaire de se pencher sur les messages politiques à porter en la matière, et les garde-fous que l'on souhaite poser. Ce constat rejoint la nécessité évoquée plus haut de mettre en place au niveau national un groupe travail technique de partage de méthodes et d'hypothèses entre les acteurs (DHUP/CEREMA, représentants de collectivités de différentes tailles, représentants de DDT et de DREAL, USH, Action Logement, FAP, FPI, agences d'urbanisme, bureaux d'étude...). Un tel groupe de travail aurait ainsi vocation non seulement à définir des scénarios nationaux, mais également à identifier des scénarios-types adaptés à différentes situations locales, qui pourraient être implémentés dans OTELO, à la fois pour en faciliter l'usage et pour alimenter le « périmètre de référence considéré comme crédible » évoqué plus haut, et cadrer ainsi l'usage de l'outil et la qualité des estimations effectuées par son biais. **La DHUP pourrait également donner des indications à ses services sur les paramétrages qui lui semblent devoir être portés plus particulièrement.**

Symétriquement, il serait utile de prévoir de remonter au niveau national les scénarios développés localement et les hypothèses retenues par les acteurs locaux, tant pour alimenter les réflexions du groupe de travail national et construire progressivement une meilleure connaissance des besoins nationaux que pour permettre à l'Etat de suivre la cohérence globale des exercices menés sur les différents territoires.

Enfin, alors que l'outil a vocation à être un outil de dialogue entre les différents acteurs d'un territoire et de co-construction d'une vision sur les besoins en logement, il pourrait être étudié, si les utilisateurs en confirment l'intérêt, la possibilité de développer, comme pour l'outil Urbansimul, une fonctionnalité de création de « communautés d'utilisateurs » pour soutenir un travail partenarial via l'outil (permettant notamment partager des scénarios et leurs paramétrages, mais également de laisser des notes, commentaires, explications, etc).

La mission a fait des simulations Otelos France entière avec les données mises à jour en 2024, dont les résultats convergent avec les études nationales, ce qui apporte une certaine crédibilité pour son usage pour les déclinaisons locales. La mission a acquis la conviction qu'Otelo est un bon outil technique d'approche théorique des besoins en logements, dès lors qu'il est utilisé comme un outil de cadrage. Son déploiement et son amélioration méritent d'être poursuivis et soutenus, d'un côté en travaillant sur la notoriété de l'outil, en déconstruisant les idées reçues et en multipliant les offres de formation (y compris en régions), de l'autre en renforçant la concertation autour de son paramétrage et des nouvelles fonctionnalités à développer. Tout ceci nécessite de disposer de moyens financiers et humains à la hauteur. A cet égard, on relève que le projet est désormais accompagné par la Fabrique Numérique et lauréat du Fonds d'investissement « Numérique et Données » pour la Planification écologique (FINDPE), ce qui devrait lui permettre de disposer de plus de moyens. Il conviendra toutefois de maintenir une attention particulière à cet égard.

1.2.5. Des améliorations souhaitables, éventuellement par le biais d'interconnexions à développer avec d'autres outils

A ce jour, de même que les études nationales, OTELO ne propose pas de déclinaison du besoin en logements selon les différents segments ou typologie (taille, type de financement et niveau de loyer). Pourtant, l'élaboration d'un PLH demande de fixer des objectifs plus détaillés qu'un simple nombre de logements à produire.

Une attention particulière doit par exemple être portée au respect par les PLH de l'atteinte des objectifs de la loi SRU, et plus largement à la bonne prise en compte des besoins en logements abordables. Un outil spécifique a été développé récemment par la DHUP pour objectiver la territorialisation des besoins en logements sociaux, qui est en cours de test auprès des services déconcentrés. Un lien entre cet outil et OTELO pourra être envisagé.

En ce qui concerne la taille des logements, il n'existe aujourd'hui aucun outil pour objectiver le besoin, alors même que l'enjeu est majeur, l'accroissement du nombre de ménages à venir étant porté très largement par l'évolution des modes de cohabitation et par celle de la structure par âge et sexe de la population. Une évolution d'OTELO est envisagée sur ce point mais sera probablement complexe. **A plus brève échéance, il serait utile d'alimenter les bureaux d'études et services locaux sur le sujet, a minima en explicitant l'état des lieux de la taille des logements existants et de la taille des ménages existants et futurs, afin d'objectiver les enjeux et les inciter à travailler le besoin par typologies de logements.** Une sensibilisation des promoteurs à la question de la réduction attendue de la taille des ménages sera probablement également nécessaire.

Par ailleurs, au-delà de la fixation d'objectifs quantitatifs, le PLH doit développer une stratégie foncière et comprendre un programme d'actions détaillé par commune indiquant le nombre et les types de logements à réaliser, les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés, ainsi que l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement.

Or, le besoin en logement issu d'OTELO ne résulte que des données caractérisant la demande, et non de la capacité du territoire à y répondre en matière de foncier disponible, ou encore de contraintes liées aux risques ou aux prix du foncier par exemple. Pour cette même raison, OTELO ne propose pas de déclinaison communale des objectifs de production permettant de répondre à ces besoins en logements. L'élaboration de la stratégie foncière et la territorialisation fine des objectifs du PLH nécessitent donc la mobilisation d'autres outils (Urbansimul par exemple), vers lesquels la page de restitution d'OTELO pourrait utilement renvoyer.

Enfin, le lien entre le PLH et les PLU ou le PLUi du territoire doit être travaillé de manière à s'assurer que les objectifs de logement pourront être atteints. A cet égard, la prise en compte dans les PAC de PLU(i) des objectifs en matière de logement fixés dans le PLH et la concordance entre les données utilisées pour les PAC de PLU dans l'outil DocUrba (cf. infra) et celles alimentant OTELO apparaît absolument nécessaire.

2. La fixation des objectifs de production dans les documents de planification locale

2.1. SuDocUH, un outil limité de connaissance sur le volet habitat des PLH et PDH

SuDocUH (« Suivi des Documents d'Urbanisme et d'Habitat ») est un outil créé en 2011 par la DGALN pour suivre les procédures de planification en matière d'urbanisme et d'habitat (PLH, SCoT, PLUiH, PDH). Il a vocation à rassembler les informations relatives à l'avancement, au statut et au contenu des documents (objectifs fixés notamment), afin de venir en appui aux DDT(M), mais surtout aux DREAL et à la DHUP, dans le pilotage et le suivi des politiques publiques associées.

La DHUP lance chaque année au mois de décembre une « enquête habitat » auprès des DREAL et DDT(M) afin qu'elles remplissent dans SuDocUH les informations de l'année écoulée sur les PLH et PLUi-H de leur territoire. Ces enquêtes permettent d'améliorer sensiblement le taux de remplissage de l'outil, néanmoins on constate que les informations restent incomplètes, et parfois même erronées (lorsque l'information concernant les objectifs de logements est renseignée, il peut s'agir par exemple uniquement d'un objectif annuel ou ne concernant que le parc public).

2.1.1. Une vision perfectible mais utile de la couverture (incomplète) du territoire en PLH et PDH

Il permet toutefois d'établir qu'au 31/12/2023 plus de 80% de la population française était concernée par une procédure de PLH, et que la quasi-totalité des 372 EPCI ayant l'obligation d'élaborer un PLH¹¹⁸ avaient *a minima* engagé une procédure¹¹⁹. En outre, près de 200 communautés de communes (CC) ont engagé une procédure volontaire.

Toutefois, à peine plus de la moitié des EPCI (235 avec procédure obligatoire et 89 volontaires) disposaient d'après SuDocUH d'un PLH exécutoire au 31/12/2023, lesquels couvraient seulement 47% de la population. Ce taux de couverture est très variable d'une région à l'autre, allant de 74% en Pays de la Loire et 71% pour la Bretagne à seulement 18% en Corse et 15% en IDF, qui souffre en particulier de l'absence de PMHH exécutoire sur le territoire de la Métropole du Grand Paris, et dont les effets des PLH exécutoires avant sa création perdurent jusqu'à l'adoption de son PMHH.

Pour cette région toutefois, l'existence d'un SRHH, dont les objectifs ont récemment été complétés à l'échelle des EPT, permet d'établir une référence en termes d'objectifs de production à l'EPCI, tant sur la MGP que sur les EPCI de grande couronne non couverts par un PLH exécutoire.

Ainsi, en élargissant à l'Ile-de-France, la population française est couverte aux deux tiers (66%) par le SRHH et/ou un PLH approuvé ou considéré comme exécutoire¹²⁰. Si l'on y ajoute les 30 PLH approuvés et en phase d'adoption, cela représente 69% de la population.

Par ailleurs, 61 départements sont engagés dans des procédures de PDH, ce qui permet de doter d'un document de planification des politiques de l'habitat une part importante des CC n'ayant pas d'obligation d'élaborer un PLH. Toutefois, les PDH n'ont pas d'obligation de fixer des objectifs de production chiffrés.

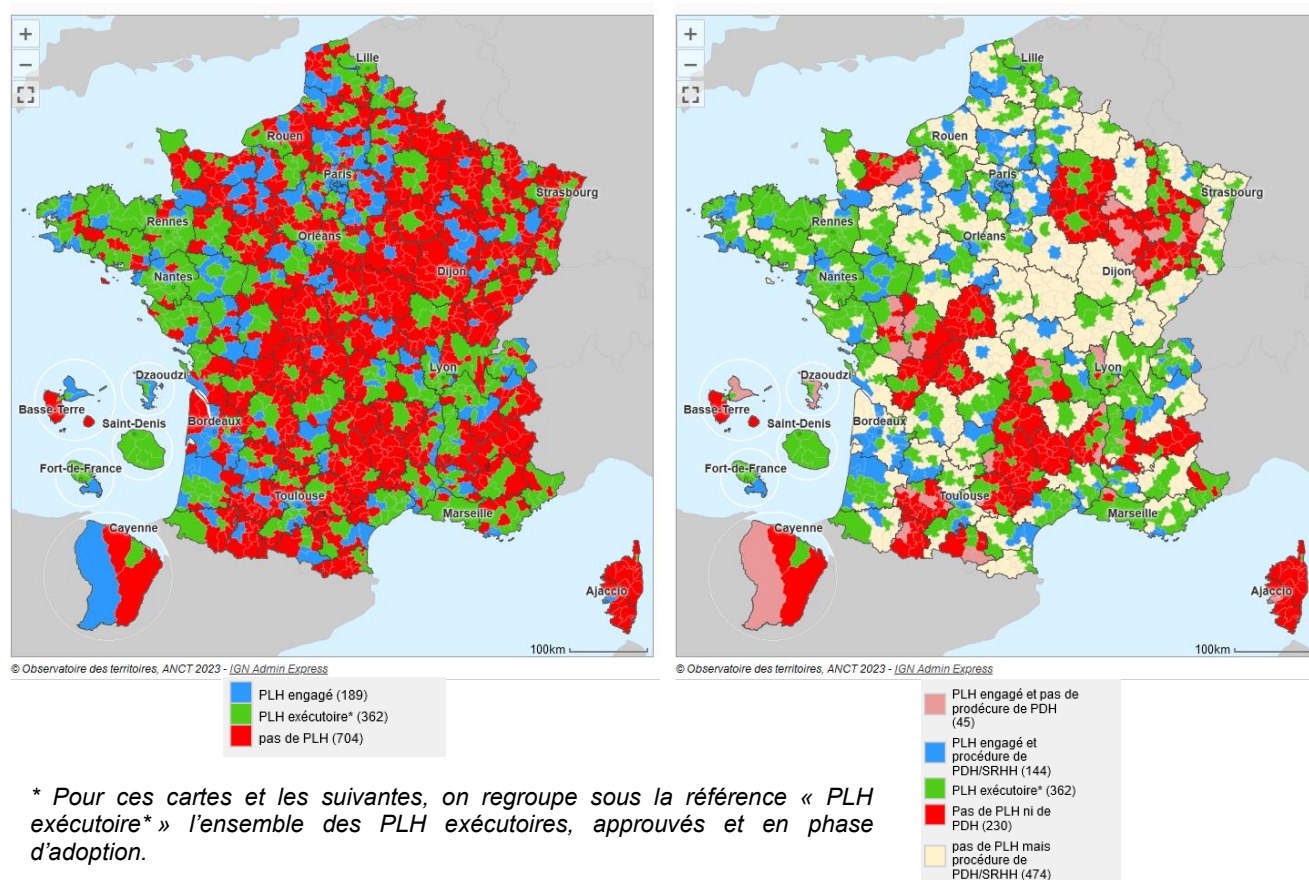
¹¹⁸ Articles L. 302-1 à L. 302-4-1 du CCH. L'élaboration d'un PLH est obligatoire pour les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

¹¹⁹ L'outil décompte 16 EPCI n'ayant pas engagé de procédure et 373 procédures obligatoires. Toutefois, on peut là encore relever un défaut de renseignement de l'outil, la DHUP affichant quant à elle seulement une liste de 11 EPCI (5 CA et 6 CC) dans cette situation.

¹²⁰ Au regard de la législation, un EPCI est considéré comme doté d'un PLH exécutoire après une extension ou fusion lorsqu'il dispose d'au moins un PLH exécutoire, y compris partiel porté par l'ancien EPCI constitutif de son nouveau périmètre.

La couverture géographique du territoire par les PLH et PDH est présenté sur la Figure 29 suivante.

Figure 29 : territoires couverts par un PLH (à gauche) et territoires couverts par un PLH ou un PDH (à droite)



* Pour ces cartes et les suivantes, on regroupe sous la référence « PLH exécutoire* » l'ensemble des PLH exécutoires, approuvés et en phase d'adoption.

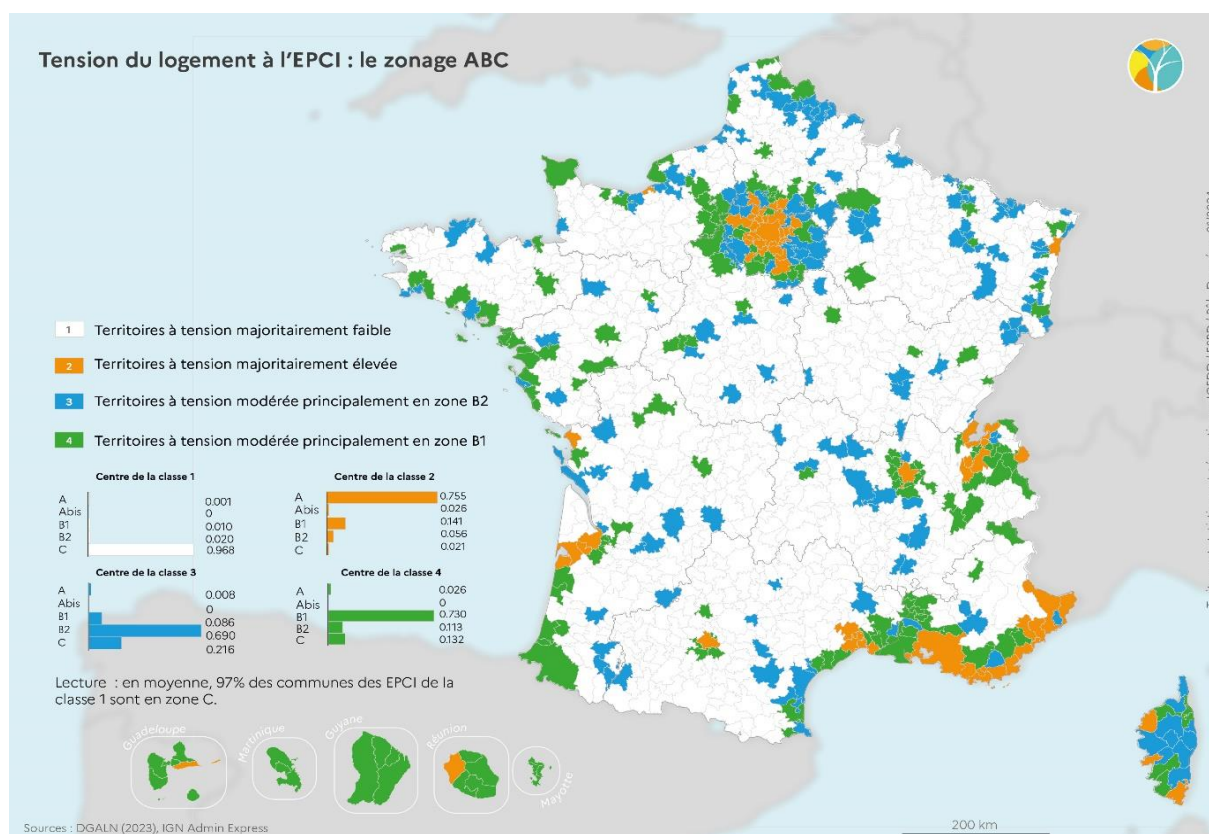
Source : DHUP, export SuDocUH du 02 février 2024. Traitement : Mission, outil Geoclip ANCT.

Pour aller plus loin, la mission a souhaité comparer la carte des EPCI non couverts par un PLH avec celle des territoires « en tension en matière de logement » afin de vérifier si les territoires composant le dernier tiers manquant étaient effectivement plutôt plus ruraux.

Les zonages de tension étant tous établis à la commune et non à l'EPCI, il n'était pas possible de faire cette comparaison directement. Le pôle « données » de la section ESPD de l'IGEDD, sollicité par la mission pour son appui dans l'analyse et l'élaboration de données, a donc extrapolé un zonage de type « ABC » par EPCI en s'appuyant sur le zonage ABC¹²¹ par commune et en regroupant les EPCI en 4 classes homogènes par la méthode par nuées dynamiques symboliques. Cette méthode conduit à classer 68 EPCI en zone « majoritairement A/Abis », 175 EPCI en zone « majoritairement B1 », 166 EPCI en zone « majoritairement B2 », 846 EPCI en zone « majoritairement C », selon la carte suivante.

¹²¹ Il est précisé ici que ce travail, et donc les analyses qui en découlent dans le présent rapport, repose sur zonage arrêté en octobre 2023. Il ne tient donc pas compte du reclassement de 865 communes effectué en juillet 2024 (688 communes précédemment classées en zone B2 ou C ont en particulier été reclassées en zones A ou B1).

Figure 30 : Extrapolation du zonage ABC à l'échelle des EPCI



Source : IGEDD/ESPD, janvier 2024.

La comparaison de cette classification en zones de tension par EPCI avec les données de Sudocuh concernant l'avancement des procédures de PLH, modulo quelques retraitements¹²² et en tenant compte du SRHH récemment adopté en Ile-de-France, fait ressortir les constats suivants :

- Six EPCI classés comme « majoritairement A/Abis » sur les 68 n'ont pas de procédure en cours ou un PLH abandonné (1 EPCI). Ils représentent une population de 190 500 personnes (87 300 ménages). **Quatre d'entre eux (CC) ne figurent pas dans la liste des EPCI ayant l'obligation d'élaborer un PLH, quand bien même la majorité de leurs communes sont classées en zone A/Abis.**
- 1 EPCI classé comme « majoritairement A/Abis » (Bordeaux Métropole) avec un PLUIH en vigueur mais de plus de 6 ans, donc théoriquement arrivé à échéance pour son volet PLH, et donc à renouveler. Population de 830 000 personnes (406 000 ménages).
- 30 EPCI classés comme « majoritairement B1 » sur les 175 n'ont pas de procédure dans Sudocuh. Ils représentent une population de 770 000 personnes (326 000 ménages). Seuls deux d'entre eux ont en pratique l'obligation d'élaborer un PLH (CA Du Nord Basse Terre et CA Grand Sud Caraïbe à la Guadeloupe) ;
- 46 EPCI classés comme « majoritairement B2 » sur les 166 n'ont pas de procédure dans Sudocuh. Ils représentent une population de 1 110 000 personnes (472 500 ménages). Trois d'entre eux ont une obligation d'élaborer un PLH (CA du Boulonnais dans le Pas-de-Calais, CC du Vexin Normand dans l'Eure et CC de Sélestat dans le Bas-Rhin) ;

¹²² Des retraitements ont été effectués par la mission lorsque des erreurs de saisie ou défauts de remplissage ont pu être détectés, sans toutefois que la mission ait pu vérifier l'ensemble des données.

- Inversement, 142 EPCI classés comme « majoritairement C » sur les 846 sont dotés d'un PLH exécutoire ou en cours d'approbation (5 630 000 personnes, 2 415 000 ménages). 126 sont exécutoires, pour un objectif total de 30 750 logements à produire par an.

Les Figure 31 et Figure 32 présentent la cartographie de l'avancement des procédures en fonction des zones de tensions construites par EPCI.

Figure 31 : avancement des procédures de PLH par zones de tension des EPCI

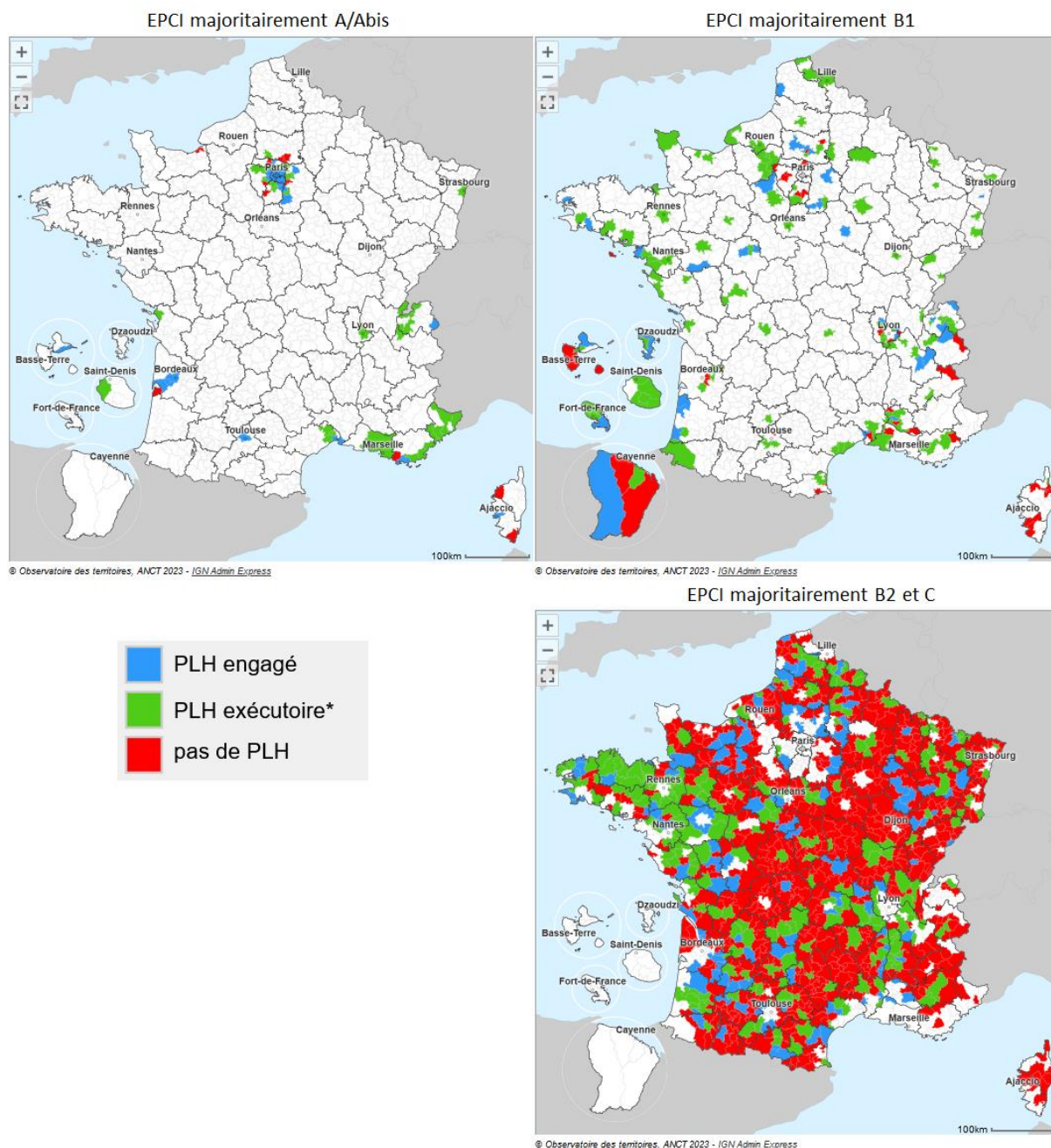
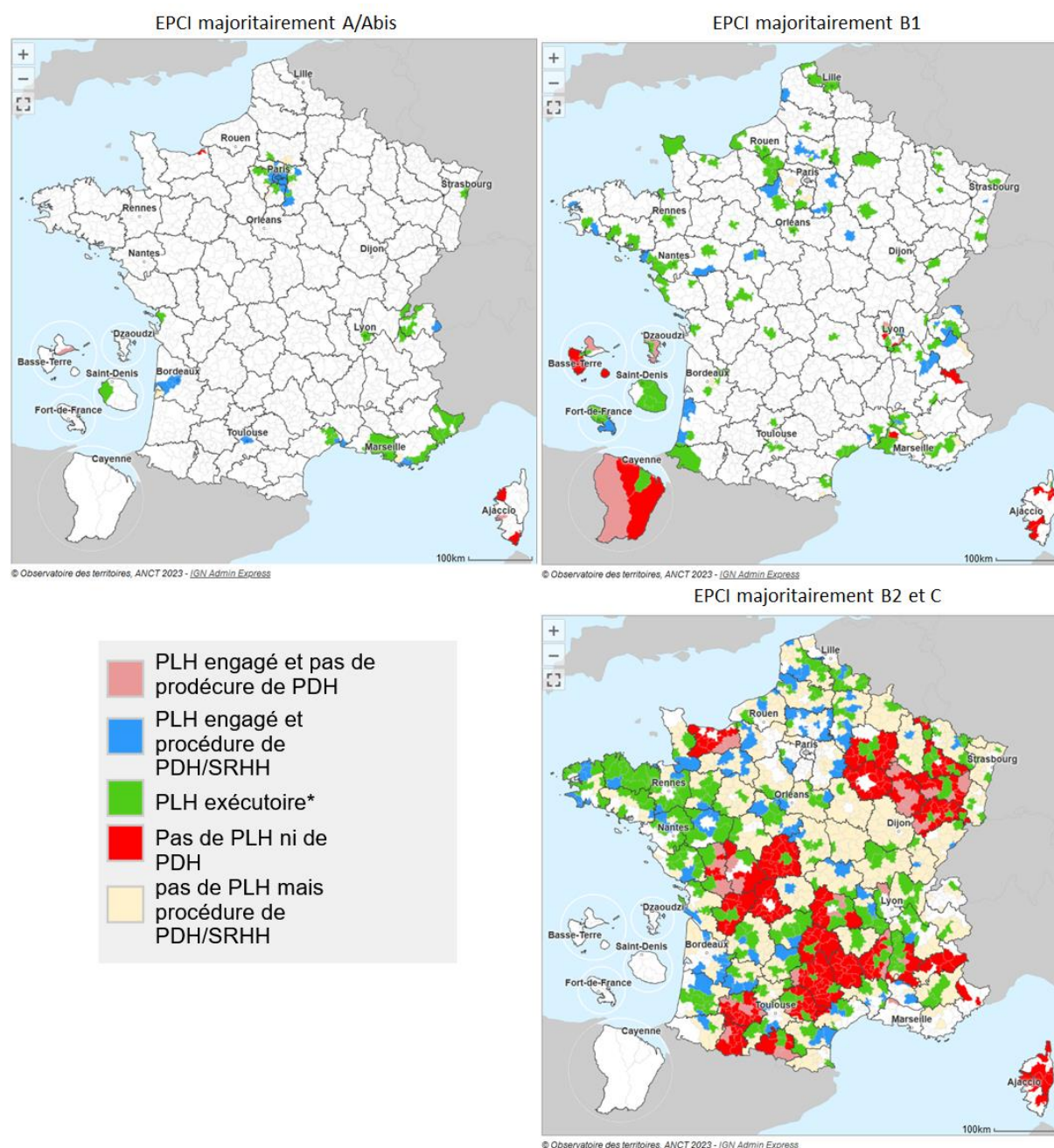


Figure 32 : couverture en PLH/PDH par zones de tension des EPCI



2.1.2. Une vision fragile des objectifs inscrits dans les documents

Au-delà des informations concernant l'avancement des procédures, **les données quantitatives renseignées dans l'enquête SuDocUH apparaissent fragiles et partielles**. La connaissance qu'elle apporte sur le contenu des PLH est assez frustrée et l'outil ne remonte que très peu d'informations qualitatives (à part du « oui/non », imparfaitement renseigné) et aucune sur la qualité du document.

Au dernier pointage (décembre 2023), on dénombre :

- 552 EPCI pour lesquels au moins une procédure de PLH est enregistrée, dont 362 PLH exécutoires, approuvés ou en cours d'adoption ;
- 324 pour lesquels les objectifs de production de logement sont renseignés, dont 320 PLH exécutoires (couvrant 47% de la population, ou 62,7% en incluant la totalité de l'Ile-de-France, dont les objectifs sont fixés dans le SRHH).

Ainsi, l'information concernant les objectifs de production est manquante pour 8 des 328 territoires dont le PLH est exécutoire, et les 29 territoires dont le PLH est approuvé ou en cours d'adoption. Elle n'est renseignée que pour 4 des 189 territoires dont le PLH est en cours d'élaboration, la donnée n'étant souvent pas encore stabilisée. De fait, ces 4 territoires sont tous des EPCI disposant d'un PLH arrivé à échéance, et l'information renseignée dans SuDocUH semble correspondre aux objectifs fixés dans le précédent PLH.

Si l'on redresse les données en tenant compte des 70 000 logements par an programmés par le SRHH en Ile-de-France et des objectifs affichés dans les PLH exécutoires pour lesquels l'information n'était pas renseignée dans SuDocUH (hors IDF), cela donne un **objectif total de production de près de 1 800 000 logements, soit 300 000 logements par an pour les PLH/SRHH exécutoires, approuvés ou en cours d'adoption dont les objectifs sont renseignés¹²³ (couvrant 66% de la population ou encore 66% des ménages)**.

Ces chiffres correspondent en théorie au nombre de nouvelles résidences principales programmées dans les PLH, en incluant la construction nouvelle (en extension urbaine ou en recyclage foncier) et la mobilisation du bâti existant (logements vacants ou transformation de bureaux notamment). Toutefois, il n'est pas totalement certain que la donnée « objectif total » ait toujours été renseignée ainsi. Par exemple, elle peut parfois ne pas intégrer la mobilisation des logements vacants et se restreindre aux seuls « nouveaux logements construits ». Il s'agit donc plutôt d'une estimation a minima.

Par ailleurs, comme indiqué plus haut, les données issues de l'outil sont toujours à utiliser avec une grande précaution. En outre, ces PLH sont sur des calendriers différents et donc établis avec des hypothèses et dans des contextes différents. Sommer une moyenne annuelle des besoins issus des différents documents nécessite donc d'autant plus une grande prudence dans l'interprétation des résultats.

Une pure règle de trois donnerait une cible totale de l'ordre de 450 000 logements à produire. Toutefois, il s'agit probablement d'un majorant, si l'on fait l'hypothèse que les territoires composant le dernier tiers manquant sont plutôt plus ruraux et présentent un besoin moindre en proportion de leur population.

Si l'on tente cette fois d'extrapoler les objectifs des territoires non couverts en supposant des objectifs similaires à ceux des EPCI d'une même classe de tension selon le zonage de type « ABC » par EPCI évoqué ci-dessus, au pro-rata de leur nombre de ménages, cela pourrait donner un objectif total situé entre 380 et 430 000 logements, fourchette large notamment du fait qu'il n'est

¹²³ Ou complétés par la mission

pas vraiment possible d'extrapoler les objectifs des EPCI de la classe « majoritairement C » étant donné son très faible taux de couverture par des PLH exécutoires (26%).

Ces calculs, répétons-le, sont à prendre avec beaucoup de précautions, **et permettent simplement de dire que les objectifs aujourd'hui fixés dans les documents de planification locaux ne semblent pas en contradiction au global avec les chiffres nationaux de besoins en logement.**

De la même manière, l'outil SuDocUH ne peut pas être utilisé pour connaître la ventilation de cette production projetée entre les différents modes (construction neuve en extension, densification, transformation de bâti existant). Une telle analyse supposerait de se rapporter aux 327 PLH eux-mêmes.

On peut souligner par ailleurs que les objectifs fixés dans les PLH, s'ils sont dans certains cas encore surévalués d'après les DDT et DREAL, sont les plus souvent jugés « globalement justifiés » (cf. questionnaire présenté à l'annexe 3). Plusieurs services soulignent l'amélioration globale de la qualité des PLH grâce à la structuration des SCOT et les retours d'expérience sur les premiers PLH, qui conduisent désormais les collectivités à proposer des objectifs cohérents avec les tendances statistiques et à élaborer des PLH plus complets. Une DDT rappelle que lorsque les objectifs semblent inadaptés ils peuvent faire l'objet d'une demande de modification en application des dispositions de l'alinéa 6 de l'article L302-2 du CCH. Les objectifs inscrits dans les PLH devenus exécutoires correspondent donc bien à des objectifs validés par l'État local.

Tableau 12 : répartition des objectifs issus des PLH, par zones de tension

EPCI hors IDF	Nombre d'EPCI	Objectif total de logements	Nombre de ménages	Poids dans le nombre de ménages total	Poids dans le nombre de ménages de la catégorie	Objectif annuel de logements	Poids des objectifs parmi les PLH exécutoires / SRHH	Poids des territoires non couverts dans la population totale
SRHH en IDF	52	420 000	5 294 942	18%	100%	70 000	24%	0%
A majoritairement	42	343 541	4 438 803	15%	100%	57 257		3%
pas de PLH	7		121 553	0%	3%	-		
PLH engagé	10		791 786	3%	18%	-		
PLH exécutoire*	25	343 541	3 525 464	12%	79%	57 257	19%	
PLH exécutoire* ss objectif renseigné				0%	0%			
B1 majoritairement	163	625 572	7 815 125	26%	100%	104 262		6%
pas de PLH	30		325 729	1%	4%	-		
PLH engagé	36		1 158 081	4%	15%	-		
PLH exécutoire*	91	625 572	6 143 709	20%	79%	104 262	35%	
PLH exécutoire* s	6	-	187 606	1%	2%			
B2 majoritairement	152	202 898	4 447 256	15%	100%	33 816		5%
pas de PLH	47		511 825	2%	12%	-		
PLH engagé	22		650 250	2%	15%	-		
PLH exécutoire*	73	202 898	2 915 264	10%	66%	33 816	11%	
PLH exécutoire* s	10	-	369 917	1%	8%			
C majoritairement	846	187 093	8 223 422	27%	100%	31 182		20%
pas de PLH	599		4 379 948	14%	53%	-		
PLH engagé	105	2 587	1 428 168	5%	17%	431		
PLH exécutoire*	126	184 506	2 166 685	7%	26%	30 751	10%	
PLH exécutoire* s	16	-	248 621	1%	3%			
Total général	1 255	1 779 104	30 219 548	100%	100%	296 517		34%

Sources : SuDocUH, INSEE. Calculs : Mission

Pour mémoire, on regroupe sous la référence « PLH exécutoire* » l'ensemble des PLH exécutoires, approuvés et en phase d'adoption. Pour ces deux dernières catégories, le nombre de logements programmés par le PLH n'est pas toujours renseigné dans SuDocUH.

2.2. DocUrba, un nouvel outil de suivi des documents de planification et d'urbanisme, complémentaire à SuDocUH à ce stade

Afin d'accompagner la déclinaison d'ici 2027 dans les documents d'urbanisme de la trajectoire d'artificialisation des sols prévue par la loi Climat et Résilience, et notamment d'améliorer la prise en compte des enjeux environnementaux dans ces documents, la DGALN a engagé en 2020 avec la fabrique du numérique le projet développement d'un nouvel outil, DocUrba.

Cet outil poursuit plusieurs objectifs :

- accompagner les collectivités dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme (PLU/PLUi à ce stade) en leur apportant toutes la documentation utile (guide de procédure, guides sur l'évaluation environnementale, données territorialisées,...) ;
- faciliter, fiabiliser et accélérer l'élaboration et la transmission par les services de l'Etat des porter-à-connaissance (PAC) et notes d'enjeux, en constituant un outil de mutualisation de la rédaction par les différents services (le niveau national tenant à jour un « socle de PAC » commun comportant les éléments généraux à portée réglementaire et une structure-type, que le niveau régional et départemental complètent avec les éléments locaux) ;
- outiller le suivi de l'avancement des procédures et la collaboration entre services de l'État et collectivités.

Sur le dernier point, l'outil vient partiellement recouvrir les fonctionnalités visées par SuDocUH. L'intérêt affiché de DocUrba à cet égard est que les renseignements sont saisis directement par les collectivités en charge de l'élaboration des documents, sans qu'un agent de la DDT doive les reprendre à la main, avec les erreurs et approximations que cela engendre. Il conviendra toutefois de s'assurer que l'ensemble des collectivités aient une réelle incitation à utiliser l'outil et à le renseigner correctement et au fil de l'eau (cf. les difficultés de remplissage de Sit@del).

Lancé en bêta-test fin 2022, l'outil s'est déployé sur l'ensemble du territoire au cours des 18 derniers mois, l'équipe-projet indiquant en juin 2024 que 34% des DDT(M)/DEAL l'utilisent quotidiennement, et que la création de comptes par les collectivités augmente de +20% par mois.

DocUrba est présenté comme pouvant prendre le relais à terme de SuDocUH et l'outil SuDocUH est affiché comme ayant vocation à être abandonné, donc la DGALN ne mobilise plus de moyens pour son maintien ou d'éventuels développements/améliorations.

Sans remettre en cause l'intérêt majeur que peut avoir, pour les services de l'Etat comme pour les collectivités, le déploiement d'un outil tel que DocUrba pour l'aide à l'élaboration des documents d'urbanisme, la mission souligne toutefois des réserves sur le projet d'arrêter SuDocUH à ce stade du projet.

En effet, les fonctionnalités actuelles de l'outil DocUrba ne lui permettent pas de remplacer SuDocUH, mais le positionnent plutôt à ce stade comme un outil complémentaire.

En particulier, SuDocUH reste à ce jour, malgré la fragilité de ses données, le seul outil apportant une connaissance au niveau national (et parfois au niveau régional) pour le suivi des PLH. Il semble donc absolument nécessaire de le maintenir et l'améliorer ou de le remplacer par un outil plus efficient.

A cet égard, compte tenu du nécessaire lien à faire entre PLU et PLH pour mener une politique d'urbanisme cohérente, en particulier dans le contexte du ZAN, et alors que l'on promeut depuis de nombreuses années dans ce cadre l'élaboration de PLUi-H, il apparaîtrait souhaitable qu'un seul outil intègre l'ensemble des documents de planification, y compris les PLH. En tout état de cause, des synergies devront *a minima* être recherchées entre les outils développés afin de permettre le nécessaire travail de cohérence entre les PLH et les PLU/PLUi, de manière à s'assurer que les objectifs de logement pourront être atteints. La prise en compte dans les PAC de PLU(i) des objectifs en matière de logement fixés dans le PLH et la concordance entre les données

utilisées pour les PAC de PLU(i) et celles alimentant OTELO apparaît nécessaire. L'évaluation des besoins en logements est en effet une étape incontournable pour élaborer les documents de planification afin pour calibrer au mieux la stratégie d'aménagement du territoire.

La refonte de ces outils pourra également être l'occasion de s'interroger sur les bonnes informations à embarquer dans SuDocUH (ou l'outil qui en prendra la suite) pour améliorer le suivi des PLH, que ce soit sur le volet quantitatif ou qualitatif, ainsi que sur les modalités de leur mise à jour. Alors qu'aujourd'hui de nombreux champs sont peu complétés, une priorisation des champs à renseigner pourrait être faite, et l'outil doit être retravaillé de manière à ce que les acteurs locaux chargés de son remplissage (Etat et/ou collectivités) y trouvent un réel intérêt, autre que la seule remontée d'information aux niveaux régional et national, seul moyen de réellement le fiabiliser. Il leur serait par exemple très utile, autant qu'aux niveaux supra, de disposer d'un outil permettant le suivi de la mise en œuvre des PLH, que ce soit sur le volet qualitatif ou quantitatif, en lien le cas échéant avec les autres outils et bases de données (*Sit@del*, *RPLS*, *ZLV*,...), et pour faciliter les obligations de collecte et d'analyse des suivis annuels ou des bilans à mi-parcours des PLH. La mise en place d'un tel suivi n'est pas chose aisée (cf. partie 3. ci-après) et nécessiterait un investissement important, qui améliorerait toutefois grandement la connaissance de la réponse aux besoins à tous les niveaux.

Par ailleurs, alors que certaines DREAL utilisent SuDocUH pour organiser le planning et les avis des séances des CRHH, un volet pourrait être développé plus spécifiquement pour faciliter l'interaction avec le CRHH. Sur la forme, enfin, des restitutions cartographiques et sous forme de tableaux de bord pourraient être étudiées afin de rendre les remontées de l'outil plus conviviales et plus parlantes.

Pour l'ensemble de ces chantiers, il apparaît nécessaire de mettre en place un pilotage plus clair et une gouvernance plus opérationnelle, associant les diverses sous-directions de la DGALN concernées et les différents niveaux de l'État impliqués (national, régional, départemental).

La bonne association des services de l'État en amont des procédures, en particulier sur le sujet spécifique des besoins en logement, est par ailleurs un enjeu majeur. Les outils à développer doivent servir à l'améliorer.

2.3. La prise en compte du logement dans les SCOT et les SRADDET

2.3.1. La prise en compte des besoins en logements à la maille des SCOT

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'un territoire, de projet ou bassin de vie (périmètre intercommunal ou au-delà), détermine l'organisation spatiale et les grandes orientations de développement d'un territoire.

Document de planification stratégique, le SCoT constitue à la fois :

- un outil de retranscription du projet de territoire ;
- et un document pivot de la planification territoriale stratégique et multi-thématique, assurant l'articulation entre le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ([SRADDET](#), porté par la Région), et les documents d'urbanisme communaux et intercommunaux ([cartes communales](#), [plans locaux d'urbanisme](#) et documents en tenant lieu).

Au sein du SCOT, le document d'orientation et d'objectifs (DOO) détermine les conditions d'application du projet d'aménagement stratégique. Il définit les orientations générales d'organisation de l'espace, de coordination des politiques publiques et de valorisation des territoires¹²⁴.

¹²⁴ Art. L 141-4 du Code de l'Urbanisme

L'article L 141-7 du Code de l'Urbanisme précise :

Dans le respect d'une gestion économe de l'espace, afin de lutter contre l'artificialisation des sols, et pour répondre aux besoins en logement des habitants, le document d'orientation et d'objectifs définit les objectifs et les principes de la politique de l'habitat participant à l'évolution et à l'optimisation de l'usage des espaces urbains et ruraux, en cohérence avec les perspectives démographiques et économiques du territoire, en privilégiant le renouvellement urbain. Il décline l'exigence de mixité sociale, en prenant en compte l'évolution démographique et économique ainsi que les projets d'équipements et de desserte en transports collectifs.

Il fixe :

1° Les objectifs d'offre de nouveaux logements, répartis, le cas échéant, entre les établissements publics de coopération intercommunale ou par secteur géographique ;

2° Les objectifs de la politique d'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existant public ou privé, au regard des enjeux de lutte contre la vacance, de dégradation du parc ancien, de revitalisation et de baisse des émissions de gaz à effet de serre ;

3° Les orientations de la politique de mobilité dans un objectif de diminution de l'usage individuel de l'automobile ;

4° Les grands projets d'équipements, de réseaux et de desserte nécessaires au fonctionnement des transports collectifs et des services ;

5° Les objectifs chiffrés de densification en cohérence avec l'armature territoriale et la desserte par les transports collectifs.

Le DOO peut par ailleurs décliner ces objectifs par secteur géographique¹²⁵.

Une grande partie du territoire métropolitain est couverte par des SCOT, opposables, en révision ou en cours d'élaboration¹²⁶.

Seules 14,8% des communes sont hors schéma, représentant 7,5% de la population.

Les SCOT opposables ou en révision couvrent 70,8% des communes représentant 83,6% de la population.

Les SCOT en cours d'élaboration couvrent 14,4% des communes représentant 8,9% de la population.

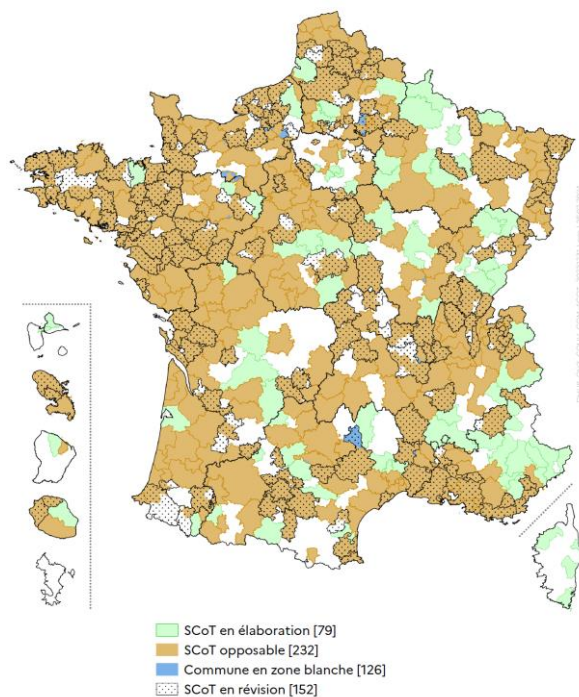
En matière de logement, le SCoT occupe une position stratégique entre le document de planification sectorielle qu'est le PLH, au niveau intercommunal, et le document de planification urbaine généraliste qu'est le PLU, au niveau communal ou intercommunal, les dispositions de ces deux documents devant être compatibles avec ses orientations¹²⁷.

¹²⁵ Art. L 141-8 du Code de l'Urbanisme

¹²⁶ Source : data.gouv.fr – Etat d'avancement des SCOT

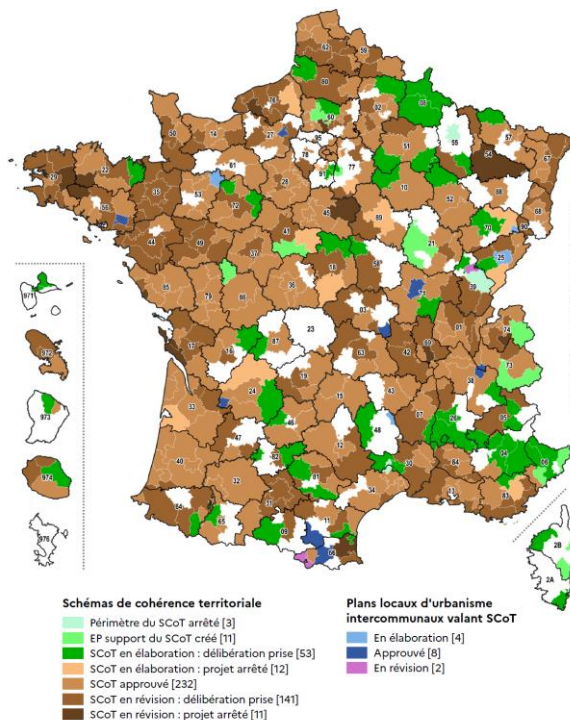
¹²⁷ Source : GRIDAUH - Fiche 5 - LA TERRITORIALISATION DES OBJECTIFS DU SCOT EN MATIÈRE D'HABITAT – 14/10/2013

Couverture communale des schémas de cohérence territoriale au 31 décembre 2023



Source : DGALN, données SuDocUH collectées auprès des DDT(M) / DEAL / DRIEA
Cartographie : DGALN/ICAPP/NUM

Dynamique de l'avancement des schémas de cohérence territoriale au 31 décembre 2023



Source : DGALN, données SuDocUH collectées auprès des DDT(M) / DEAL / DRIEA
Cartographie : DGALN/ICAPP/NUM

Exemple du SCOT de l'agglomération lyonnaise

L'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise intervient dans l'élaboration du SCOT de l'agglomération lyonnaise pour le compte du SEPAL (syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise) et dans l'élaboration du PLU H de la Métropole de Lyon.

La révision du SCOT a été officiellement engagée le 15 décembre 2021. Elle se déploiera sur 3 ans avec un objectif d'approbation du Scot avant 2026. La première étape engagée en 2022 a consisté en l'organisation d'un grand débat citoyen qui a mobilisé plus de 2 000 personnes.

2023 et 2024 sont consacrées à l'élaboration détaillée du Scot avec les élus, les acteurs de l'aménagement et les personnes publiques associées.



Une enquête publique est programmée en 2025¹²⁸.

Le SCOT de l'agglomération lyonnaise, qui couvre 3 EPCI, est le point de départ du PLU H de la Métropole de Lyon. Il alimente les échanges avec les communes et les possibilités du PLU H avant finalisation par discussions politiques.

La territorialisation dans le SCOT est faite à partir des scénarios Omphale et modulée par les projections des projets d'infrastructure de transport, les capacités de développement des territoires et les enjeux de la loi SRU.

La méthode utilisée pour l'évaluation des besoins en logements est celle du point mort ; calcul rétrospectif (que s'est-il passé) + projection (quelle population future).

Les courbes des scénarios Omphale ont alimenté les échanges avec les élus sur la trajectoire souhaitable. Le choix a été fait d'une trajectoire démographique ambitieuse mais pas la plus haute = + 170 000 habitants à 2040 sur le SCOT (+ 230 000 les 20 dernières années).

L'agence d'urbanisme a ensuite travaillé sur la traduction en besoins en logements avec des hypothèses sur la taille des ménages puis en traitant les logements vacants et les résidences secondaires. Le principe retenu est celui d'une hausse divisée par 3 par rapport aux dernières années.

Le taux de renouvellement du parc a été fixé à 0,1% du total / an.

L'agence d'urbanisme n'utilise donc pas Otelo, estimant avoir besoin de maîtriser les projections démographiques et de tester différentes hypothèses avec les élus. Elle regrette également l'absence de possibilité de moduler l'hypothèse de desserrement des ménages dans l'outil.

L'agence d'urbanisme relève que Otelo permet de travailler à l'échelle du SCOT mais pas de descendre très finement en deçà.

Le SCOT ne prend pas en compte la résorption du mal logement. Les élus remettent en cause la connaissance du mal logement et utilisent leur propre connaissance. L'hypothèse est faite d'une remise sur le marché des logements concernés.

Les besoins en logements du SCOT sont évalués à 150 000 à l'horizon 2040 ; 55% sont liés à la démographie, 25% sont liés au desserrement des ménages, 10% sont liés aux logements vacants et aux résidences secondaires, 10% sont liés au renouvellement urbain.

2.3.2. Le SRADDET, un schéma stratégique, prescriptif et intégrateur pour les régions

La création des Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)¹²⁹ a redonné à la planification territoriale son rôle stratégique (prescriptivité, intégration de schémas sectoriels, co-construction) et a renforcé la place de l'institution régionale, invitée à formuler une vision politique de ses priorités en matière d'aménagement du territoire¹³⁰.

Le SRADDET fixe les objectifs de moyen et long termes en lien avec plusieurs thématiques : équilibre et égalité des territoires, implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, désenclavement des territoires ruraux, habitat, gestion économe de l'espace, intermodalité et développement des transports, maîtrise et valorisation de l'énergie, lutte contre le changement climatique, pollution de l'air, protection et restauration de la biodiversité, prévention et gestion des déchets¹³¹.

¹²⁸ <https://www.scot-agglolyon.fr/les-etapes-de-la-revision/>

¹²⁹ Introduit par l'article 10 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) modifiant les dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

¹³⁰ Sauf Ile-de-France, régions d'Outre-mer et Corse, régies par des dispositions spécifiques.

¹³¹ Voir article L 4251-1 à 11 du CGCT

Le SRADDET permet ainsi notamment l'intégration des enjeux de l'habitat dans l'aménagement du territoire régional.

Il contient :

- un rapport présentant une synthèse de l'état des lieux, les enjeux dans les domaines du schéma et les objectifs. Ceux-ci sont traduits dans une carte synthétique et illustrative au 1/150 000 ;
- un fascicule des règles générales accompagnés de documents graphiques et de propositions de mesures d'accompagnement destinées aux autres acteurs de l'aménagement et du développement durable ;
- des annexes dont le rapport sur les incidences environnementales.

Sa normativité est dite « adaptée » car si les objectifs du SRADDET s'imposent aux documents locaux d'urbanisme (SCoT et, à défaut, plans locaux d'urbanisme, cartes communales, plans de déplacements urbains, plans climat-air-énergie territoriaux et chartes de parcs naturels régionaux) dans un rapport de prise en compte¹³², les règles générales du SRADDET s'imposent dans un rapport de compatibilité¹³³ avec ces mêmes documents.

Concernant l'habitat en particulier, le code général des collectivités territoriales (CGCT) précise uniquement que le rapport doit inclure des objectifs en matière d'habitat, sans en définir le niveau de précision ni demander une déclinaison infrarégionale.

Tableau 13 : Exemple d'objectifs et sous-objectifs en lien avec l'habitat fixés dans le SRADDET Bretagne (version approuvée en mars 2021)

Parmi les objectifs et sous-objectifs inscrits au SRADDET Bretagne (1ère génération)	
Exemples d'objectifs (n°, titres)	Exemples de sous-objectifs (n°, titres)
18 / Conforter, dynamiser et animer les centralités urbaines, périurbaines et rurales	
19 / Favoriser une nouvelle occupation des espaces rapprochant activités économiques et lieux de vie et de résidence	19.2 / Viser la production de près de 25 000 logements à vocation de résidence principale par an, et privilégier leur positionnement en vue de raccourcir les distances logement/emploi. 19.4 / Profiter de la priorité au renouvellement urbain pour inventer des nouveaux quartiers (conjuguant mixités sociale, architecturale, fonctionnelle, urbaine)
33 / Favoriser la mixité sociale et la fluidité des parcours individuels et collectifs par le logement	33.1 / Adapter la taille des logements aux besoins des ménages pour favoriser les parcours résidentiels, tout en évitant les situations de mal logement (surpeuplement, logement d'abord) 33.2 / Parvenir dans tous les territoires à un parc de 30% de logement social ou abordable (neuf ou rénovation)
34 / Lutter contre la précarité énergétique	34.1 / Augmenter significativement le rythme de rénovation des logements pour tendre vers un objectif de 45 000 logements par an, pour viser notamment la haute performance énergétique, en priorité en direction du parc dit social et des logements des ménages modestes

Source : CEREMA – fiche outils janvier 2024 - SRADDET et habitat

¹³² Prise en compte : la norme inférieure ne doit pas s'écarter des orientations fondamentales de la norme supérieure.

¹³³ Compatibilité : la norme inférieure ne doit pas faire obstacle aux orientations générales définies par la norme supérieure.

En matière de règles générales, le CGCT n'impose pas de contenu minimal ; il n'y a donc pas d'obligation d'y inclure des règles dédiées à l'habitat.

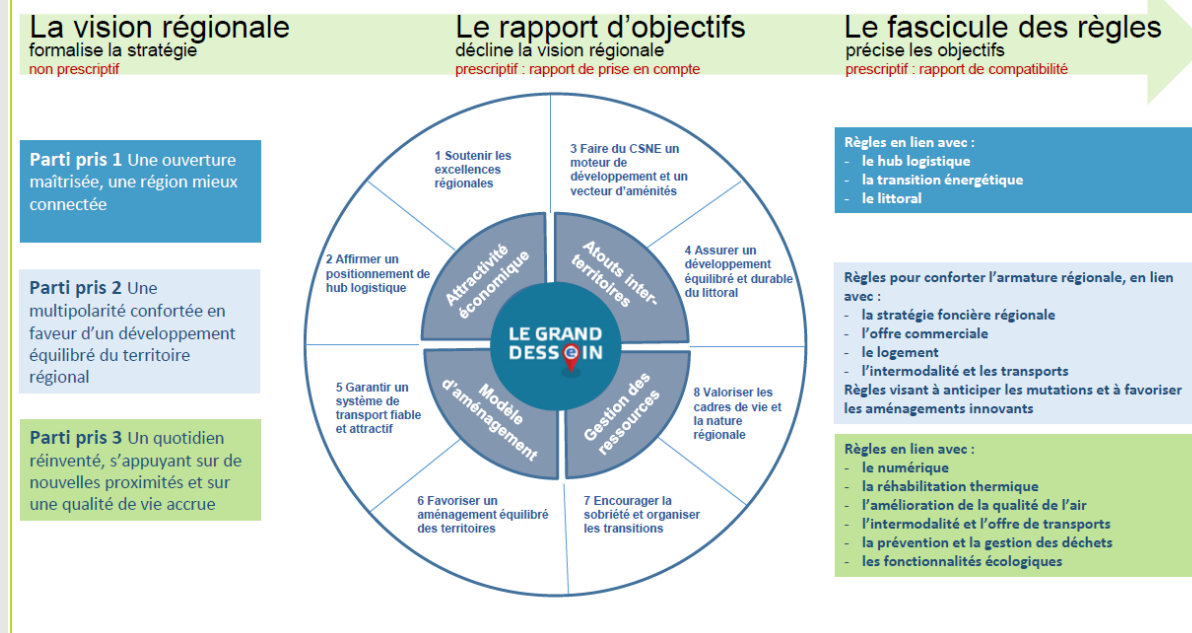
Exemple de règles générales fixées dans le SRADDET Provence-Alpes-Côte d'Azur (dans sa version approuvée en octobre 2019) centrées sur l'habitat ou croisées avec d'autres enjeux :

Parmi les règles générales inscrites au SRADDET PACA (1ère génération)	
Exemples de règles	Principal objectif auquel cette règle contribue
Règle LD3-Obj59 / Consacrer au minimum 50 % de la production totale de logements de chaque territoire de projet à une offre de logements abordables à destination des jeunes et des actifs. Cette production sera localisée en priorité dans les trois niveaux de centralités et réalisée prioritairement par le renouvellement urbain et la réhabilitation. La production totale de logements visée ici concerne les résidences principales, et inclut production neuve et réhabilitation. L'offre de logements abordables inclut : accession sociale à la propriété, logements locatifs sociaux neufs ou en acquisition-amélioration, logements-foyer, logements saisonniers dans les stations touristiques... Application territoriale : Application régionale, en priorité dans les 3 niveaux de centralité identifiés dans la stratégie urbaine régionale, et secondairement dans les armatures locales identifiées par les territoires.	Objectif 59 / Permettre aux ménages d'accéder à un logement adapté à leurs ressources et de réaliser un parcours résidentiel conforme à leurs souhaits
LD1-Obj12 C / Prévoir et assurer la réhabilitation énergétique de 50 % du parc de logements anciens (construits avant 1975) à horizon 2050 en réalisant des réhabilitations de niveau réglementaire BBC Énergétique Rénovation ou de niveau passif	Objectif 60 / Rénover le parc de logements existants, massifier la rénovation énergétique des logements et revitaliser les quartiers dégradés Objectif 12 / Diminuer la consommation totale d'énergie primaire de 27 % en 2030 et 50 % en 2050 par rapport à 2012

Exemple du SRADDET des Hauts de France¹³⁴

Le SRADDET des Hauts-de-France a été adopté par la Région lors de la séance plénière du 30 juin 2020, et approuvé par arrêté préfectoral le 4 août 2020.

UNE DIMENSION PRESCRIPTIVE AU SERVICE DES ORIENTATIONS RÉGIONALES



Source : Rapport d'adoption du SRADDET

Le logement est notamment traité dans les fiches d'objectifs 23 - Produire du logement à la hauteur des besoins et en cohérence avec l'ossature régionale et 28- Soutenir l'accès au logement au sein du grand domaine 6 – Favoriser un aménagement équilibré des territoires.

PRODUIRE DU LOGEMENT À LA HAUTEUR DES BESOINS ET EN COHÉRENCE AVEC L'OSSATURE RÉGIONALE (LGT)

23

[Extraits]

Résultats attendus :

- **produire des logements à la hauteur des besoins, définis à partir de la projection quantitative du parc de logements et les projections du nombre de ménages :**

D'après les dernières projections réalisées par l'Insee, la DREAL et la Région (Insee Analyses N°104, Novembre 2019), 426 000 nouveaux logements seraient à produire d'ici 2035 pour tenir compte des besoins futurs liés à l'évolution du nombre de ménages et des besoins actuels liés aux situations de mal-logement et de non-logement. Parmi eux, 293 000 permettraient de loger les 254 400 nouveaux ménages attendus dans la région, soit un peu plus de 10% du parc de logements de 2015.

¹³⁴ Voir notamment le rapport d'adoption du SRADDET - <https://www.hautsdefrance.fr/la-region-adopte-son-sraddet/>

Néanmoins, le SRADDET définit un enjeu d'attractivité en direction notamment de trois publics :

- - les seniors, avec l'objectif de réduire leurs départs de la région ;
- - les étudiants (21 à 27 ans), nombreux à quitter la région lors du passage à bac+3, alors que le solde migratoire est positif pour les 18-20 ans ;
- - les actifs de 30 à 45 ans, en lien avec une augmentation de l'attractivité économique de la région.

C'est pourquoi il s'agit de viser une production neuve de logements se situant dans une fourchette comprise entre :

- - 21 300 logements / an, traduisant un scénario central, basé sur le prolongement des tendances actuelles en termes d'évolution du nombre de ménages et des besoins actuels liés aux situations de mal-logement et de non-logement ;
- - 23 500 logements / an, traduisant un scénario plus ambitieux en termes d'attractivité, qui vise une réduction de moitié du déficit migratoire des 3 populations suivantes : les jeunes (21 à 27 ans), les personnes de 30 à 45 ans et les seniors (55 ans ou plus).

- développer l'habitat en cohérence avec l'ossature régionale définie dans le SRADDET, et en lien avec l'outil de territorialisation des besoins en logement de l'Etat :

Il est observé que 62% des ménages sont concentrés dans les pôles de l'ossature régionale en 2014. La Région au travers du SRADDET souhaite poursuivre cette tendance et maintenir, a minima, l'équilibre de 60% des nouveaux logements construits dans ces pôles.

Cet objectif étant défini à l'échelle régionale, il appartient aux SCoT / PLU / PLUI :

- - de le décliner en maintenant a minima la proportion de résidences principales observée en 2014 à l'échelle de leur périmètre ;
- - et de moduler cette proportion entre les pôles de l'ossature régionale situés sur leur territoire.

Le développement de l'habitat devra également être réfléchi en lien avec l'outil national de territorialisation des besoins en logement (OTELO) élaboré par l'Etat, à partir :

- - des besoins en stock de logements non satisfaits (sans-abris, sur-occupation, ...) ;
- - des besoins liés à l'évolution démographique ;
- - de l'évolution du parc (résidences secondaires, renouvellement du parc, logements vacants, ...) ;

L'intérêt de cette démarche est de proposer aux territoires une méthode commune et de faciliter le partage de données.

Cet objectif 23 est complété par les règles générales :

- 20 – Les SCOT / PLU I / PLU estiment leur besoin de production neuve de logement à partir des besoins en stock non satisfaits et des besoins en flux (liés aux évolutions démographiques et sociétales et aux caractéristiques du parc de logements)

et

- 21 - Les SCOT / PLU I / PLU favorisent le maintien, à l'échelle de leur périmètre, de la part de résidences principales observée en 2014 dans les pôles de l'ossature régionale.

Ces règles générales précisent leur contenu et sont accompagnées de mesures d'accompagnement si nécessaires et d'indicateurs de résultats.

Règle générale 20 (LGT)

Les SCoT / PLU / PLUi estiment leur besoin de production neuve de logements à partir de l'estimation des besoins en stock non satisfaits et des besoins en flux (liés aux évolutions démographiques et sociétales et aux caractéristiques du parc de logements).

Contenu :

[Extraits]

Cet objectif (de production de logements du SRADDET) étant défini à l'échelle régionale, il appartient aux SCoT / PLUi / PLU de contribuer, à leur échelle, à sa mise en œuvre. Ils estiment les besoins de production neuve de logements en privilégiant le prolongement des tendances actuelles en termes d'évolution du nombre de ménages et de transformation du parc de logements.

Afin d'estimer leur besoin de production de logements, les SCoT / PLUi / PLU prennent en compte :

- Les besoins en stock non satisfaits, auxquels le marché ne répond pas ;
- Les besoins en flux, également appelés « demande potentielle », qui sont les besoins nouveaux susceptibles d'apparaître du fait de l'évolution naturelle de la population et du parc de logements.

Les territoires doivent également prendre en compte les enjeux de préservation de la biodiversité, de sobriété énergétique ainsi que la recherche de la mixité fonctionnelle dans les opérations d'aménagement.

Mesures d'accompagnement :

Les territoires peuvent s'appuyer sur l'outil de territorialisation des besoins en logement (OTELO) élaboré par l'Etat afin de localiser la production de logements en cohérence avec les hypothèses de développement souhaitées par les territoires [...].

L'intérêt de cette démarche est de proposer aux territoires une méthode commune et de faciliter le partage de données.

Modalités et indicateurs

1. Indicateurs d'application de la règle et modalités d'évaluation de l'application

L'estimation du besoin de production neuve de logements par les SCoT / PLUi / PLU se base sur le prolongement des tendances actuelles.

- Le document concerné présente clairement les hypothèses utilisées et ces hypothèses doivent pouvoir être exploitables dans l'outil OTELO (sous réserve de la mise à disposition par les services de l'Etat de l'outil OTELO).

2. Indicateurs de résultats

- Production annuelle régionale de logements en distinguant ce qui relève de l'habitat individuel, l'habitat individuel groupé et l'habitat collectif ;
- Proportion de SCoT / PLUi / PLU estimant leur besoin de production neuve de logement préférentiellement sur la base des tendances actuelles.

Dans le cadre de la mise en œuvre différenciée et territorialisée de la politique de lutte contre l'artificialisation des sols, le SRADDET doit fixer un cap et inscrire des objectifs pour atteindre le Zéro Artificialisation Nette (ZAN) d'ici 2050.

La loi Climat et Résilience, promulguée en août 2021, impose ainsi aux SRADDET de fixer une trajectoire aboutissant à l'atteinte de l'objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN) en 2050, ainsi que, par tranche de 10 ans, un objectif chiffré de réduction du rythme de l'artificialisation des sols. Ils doivent également territorialiser ces objectifs chiffrés¹³⁵.

Le décret d'application de l'article 194 de la Loi Climat et Résilience crée un article R. 4251-8-1 du code général des collectivités territoriales qui indique que les objectifs chiffrés régionaux fixés par le SRADDET sont déclinés sur le territoire par le fascicule des règles, qui sont opposables aux documents d'urbanisme par lien de compatibilité. Ainsi, la territorialisation des objectifs sera assurée par des règles établies à l'échelle des différentes parties du territoire régional, le cas échéant à l'échelle du périmètre d'un ou de plusieurs SCoT.

3. Les outils de connaissance et de suivi de la production

Bien que certains services de collectivités locales puissent en avoir développé en interne pour leurs propres besoins de suivi local, la mission n'a eu connaissance d'aucun outil de suivi au niveau national de type « tableau de bord », mettant en regard les objectifs et la production. Si un tel outil apparaît particulièrement utile, son développement n'est pas chose aisée, la donnée étant difficile à collecter, tant côté objectifs (cf. supra) que côté production. On constate en effet un manque de fiabilité et de complétude des données concernant la production (méconnaissance de la livraison des chantiers, estimation des mises en chantier, délais importants pour la fiabilisation des données Sitadel, en particulier si on veut faire un suivi territorialisé).

Plusieurs sources de données peuvent être utilisées pour mesurer la production de logements afin de la comparer avec les objectifs.

3.1. Sit@del2, un outil bien connu, à consolider

La première source citée par les acteurs locaux lors de nos entretiens est la base de données issue du système d'information **Sit@del2** (« Système d'Information et de Traitement Automatisé des Données Élémentaires sur les Logements et les locaux »), créé pour suivre les autorisations d'urbanisme¹³⁶, depuis le dépôt de la demande jusqu'à l'achèvement des travaux (dépôts, autorisations, annulations, modificatifs, mises en chantier, achevements des travaux).

Cette base de données est gérée par le SDES et repose sur les données provenant des formulaires de demandes d'autorisations d'urbanisme traités par les centres instructeurs (services de l'État, collectivités territoriales). Le SDES l'exploite mensuellement et produit des indicateurs portant, en nombre de logements et en surface, sur les **autorisations** de création de logements, d'une part, et les **mises en chantier** d'autre part.

¹³⁵ Voir décret n° 2022-762 du 29 avril 2022 relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, pris en application de l'article 194 de la Loi Climat et Résilience

¹³⁶ Permis de construire (PC), permis d'aménager (PA), déclaration préalable (DP) et permis de démolir (PD).

Ces indicateurs détaillent la production selon ses catégories : logements en **résidence**¹³⁷ ou logements **ordinaires**, eux-mêmes détaillés selon les sous-catégories suivantes :

- les logements **individuels purs**, qui font l'objet d'un permis de construire relatif à un seul logement individuel ;
- les logements **individuels groupés**, qui font l'objet d'un permis de construire relatif à la construction de plusieurs logements individuels (par exemple en lotissement ou dans une maison individuelle de deux logements), ou d'un logement individuel associé à des logements collectifs ou des locaux non résidentiels ;
- les logements **collectifs**, qui font partie d'un bâtiment dans lequel sont superposés plus de deux logements distincts dont l'accès nécessite d'emprunter des parties communes. Dans le cas d'opérations regroupant à la fois des logements individuels et des logements collectifs, chacun est comptabilisé dans son type de construction respectif.

Outre les « STAT INFO » mensuels nationaux, le SDES met en ligne sur son site des séries longues (remontant à 2020) mensuelles pour les niveaux national, régional, départemental et par zonage ABC, et annuelles pour les niveaux départemental, communal et EPCI.

Ces publications permettent donc de suivre les autorisations de création de logements à différentes échelles géographiques, du niveau national au niveau local. Toutefois, elles ne permettent pas de suivre précisément la production nette de logements en tant que telle, pour plusieurs raisons :

- **les statistiques de Sitadel2 ne s'appuient que sur les permis donnant lieu à des créations de logements, et ne tiennent pas compte de la destruction de logement engendrée par les restructurations ou les démolitions**

En effet, si les données issues des permis de démolir sont bien enregistrées dans Sitadel2, le SDES indique qu'elles ne sont pas statistiquement exploitables et ne font donc l'objet d'aucune diffusion. En outre, lorsqu'un permis correspond à une restructuration, le nombre de logements « nouveaux » pris en compte correspond au nombre de logements total prévu sur l'opération à l'issue des travaux, et non au nombre de logements supplémentaires permis par celle-ci (un permis transformant deux maisons individuelles en un immeuble de 10 logements sera comptabilisé comme 10 logements créés) ;

- **les statistiques publiées correspondent, au moins pour les données les plus récentes, à des estimations et non à un décompte exact et exhaustif**

En effet, en raison des délais de remontée de l'information, le SDES estime qu'il faut environ quatre mois pour disposer de 90 % des permis autorisés un mois donné, et l'information collectée est considérée comme exhaustive seulement au bout de vingt-quatre mois. En ce qui concerne le nombre de logements commencés, leur remontée est plus tardive (généralement dans les dix-huit mois après l'ouverture de chantier), mais surtout non exhaustive (un certain nombre de déclarations d'ouverture de chantier ne parviennent jamais jusqu'à la base Sit@del2).

Afin de produire des estimations mensuelles à m+28 jours, le SDES applique donc des méthodes de **redressement**¹³⁸ pour estimer le complément d'informations devant être reçues, sur l'ensemble de la période pour les ouvertures de chantier et sur 24 mois pour les autorisations.

¹³⁷ Logements individuels ou collectifs construits en vue d'une occupation par un public ciblé selon la nature de la résidence (personnes âgées, étudiants, personnes handicapées, mais également résidences de tourisme, résidences hôtelières à vocation sociale, résidences sociales), avec généralement mise à disposition de services adaptés.

¹³⁸ Voir : https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2021-02/doc_travail_21_methodologie_estimations_date_reelle_sitadel2_0.pdf et <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/sites/default/files/2018-12/methodologie-sitadel2-v5.pdf>

Le SDES précise à cet égard que, **si les estimations des autorisations sont solides, celles des logements commencés comportent une part d'incertitude non négligeable**, en particulier du fait des perturbations des délais d'ouverture de chantier depuis la crise sanitaire¹³⁹, et sont donc susceptibles de donner lieu à des révisions significatives.

Pour ces mêmes raisons d'incertitude, le suivi à une échelle locale (niveaux départemental, communal et EPCI) est limité à une restitution annuelle et non mensuelle.

- les statistiques approchent la production via les autorisations, mais ne permettent pas un suivi des logements réellement mis en service

En effet, le SDES ne publie pas d'indicateurs sur les achèvements de chantiers, données trop incertaines pour être publiées. Par ailleurs, compte tenu de l'impossibilité de disposer d'estimations fiables sur la période récente, les annulations, les délais d'ouverture de chantier et les stocks restant à mettre en chantier ne sont plus publiés ni estimés.

3.1.1. Sur la production annuelle

D'après la dernière publication Statinfo du SDES restituant le suivi effectué via Sit@del2, les autorisations de logements neufs augmentent en avril 2024 et s'établissent à 29 200 (+ 4 % par rapport à mars 2024). Le nombre de logements autorisés se situe toutefois encore 24 % en dessous de son niveau moyen des 12 mois précédant le premier confinement, en données corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrables (CVS-CJO). Sur une année, de mai 2023 à avril 2024, 358 200 logements ont été autorisés à la construction, soit 17,7% (77 300) de moins que lors des 12 mois précédents et 22 % de moins qu'au cours des 12 mois précédant la crise sanitaire (mars 2019 à février 2020).

Concernant les mises en chantier, on observe également une augmentation en avril 2024 (24 300 logements auraient été mis en chantier, soit 2 000 de plus qu'en mars 2024, + 9 %). Mais là encore, le nombre de logements commencés en avril 2024 serait inférieur de 25 % à sa moyenne des 12 mois précédant la crise sanitaire. **Au cours des 12 derniers mois, le SDES estime que 282 400 logements ont été mis en chantier**, soit 22,3% (81 200) de moins qu'entre mai 2022 et avril 2023, et 27 % de moins qu'au cours des 12 mois précédant la crise sanitaire (mars 2019 à février 2020).

	Avril 2024	Création des trois derniers mois (de février à avril 2024)		Création des douze derniers mois (de mai 2023 à avril 2024)	
	(provisoire)	Nombre de logements	Variation en % (1)	Nombre de logements	Variation en % (2)
Autorisés	27 600	84 500	- 10,0	358 200	- 17,7
<i>Logements ordinaires</i>	<i>24 600</i>	<i>72 900</i>	<i>- 11,6</i>	<i>311 500</i>	<i>- 18,6</i>
<i>Individuels purs</i>	<i>6 800</i>	<i>19 600</i>	<i>- 20,9</i>	<i>85 900</i>	<i>- 23,6</i>
<i>Individuels groupés</i>	<i>3 400</i>	<i>10 500</i>	<i>- 1,7</i>	<i>43 300</i>	<i>- 10,6</i>
<i>Collectifs</i>	<i>14 300</i>	<i>42 800</i>	<i>- 9,0</i>	<i>182 300</i>	<i>- 17,9</i>
<i>Logements en résidence</i>	<i>3 000</i>	<i>11 500</i>	<i>+ 1,5</i>	<i>46 700</i>	<i>- 11,1</i>

¹³⁹ En raison du contexte d'instabilité depuis la crise sanitaire, les méthodes de redressement ont dû être ajustées par rapport aux méthodologies de référence publiées sur le site du SDES (cf. références supra) pour mieux prendre en compte les irrégularités de collecte et l'instabilité de la distribution, des délais de mise en chantier et des taux d'annulation. Les dernières estimations de mises en chantier reposent notamment beaucoup plus que précédemment sur les déclarations d'ouverture de chantier collectées dans la base Sitadel2 et sont susceptibles de donner lieu à des révisions significatives.

Commencés	23 500	65 200	- 10,2	282 400	- 22,3
<i>Logements ordinaires</i>	21 500	59 000	- 11,8	250 700	- 23,5
<i>Individuels purs</i>	7 700	21 100	- 22,3	83 200	- 31,0
<i>Individuels groupés</i>	2 700	8 200	+ 8,0	33 400	- 8,1
<i>Collectifs</i>	11 000	29 700	- 7,7	134 100	- 21,5
<i>Logements en résidence</i>	2 000	6 200	+ 8,8	31 700	- 11,5

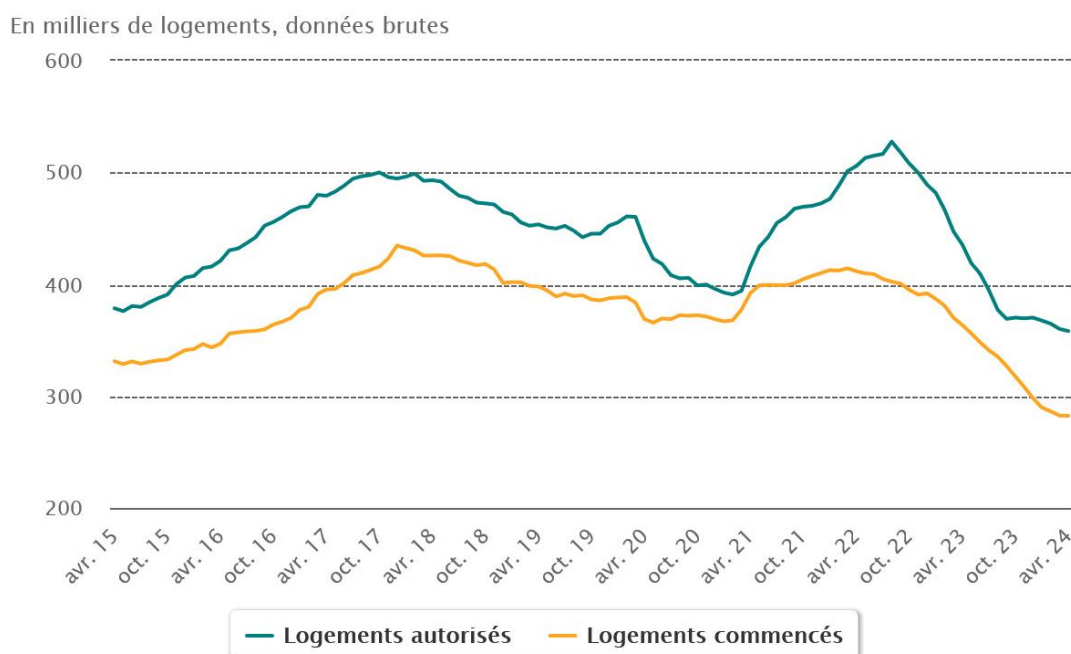
(1) Trois derniers mois par rapport aux mêmes trois mois de l'année précédente

(2) Douze derniers mois par rapport aux douze mois précédents

Source : SDES, Sit@del2, estimations à fin avril 2024

Les courbes publiées par le SDES en valeurs cumulées sur douze mois (cf. Figure 12), montrent un taux de chute entre les logements autorisés et commencés, avec un léger décalage de la courbe dans le temps, jusqu'à début 2020. Puis les courbes semblent se décorrélérer sur la période récente.

Figure 33 : Nombre de logements autorisés et commencés, cumulés sur douze mois, à fin avril 2024

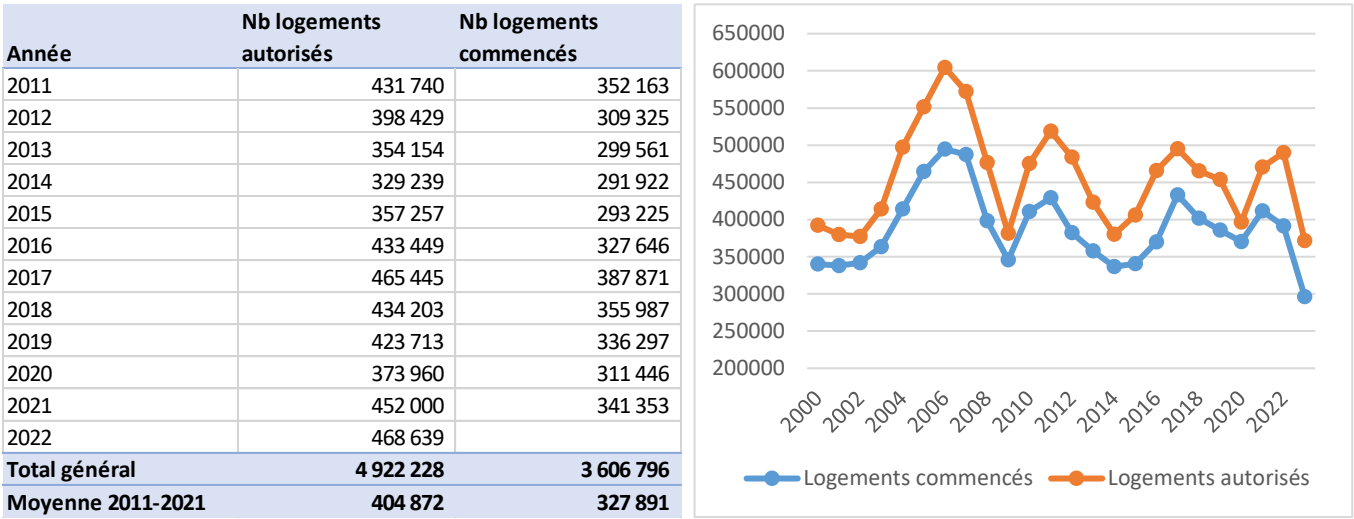


Source : SDES, Sit@del2, STAT INFO n°641 - estimations à fin avril 2024, Mai 2024

Si l'on s'intéresse cette fois aux données publiées sur période longue, on constate que le nombre de logements autorisés et commencés a pu connaître des variations importantes au cours des dernières années. La moyenne des logements autorisés est de 456 000 par an sur la période (405 000 sur 2011-2021) et celle des logements commencés de 388 000 (327 000 sur 2011-2021). Le taux de chute est de l'ordre de 15% en moyenne entre les autorisations et les démarrages de chantiers¹⁴⁰. L'année 2023 correspond aux points les plus bas rencontrés sur la période.

¹⁴⁰ Le taux serait plutôt de l'ordre de 20% sur les données 2022 et 2023, mais cela demande à être confirmé, les données étant longues à stabiliser

Figure 34 : nombre de nouveaux logements autorisés et commencés par an d'après Sit@del (non lissés sur 12 mois glissants)

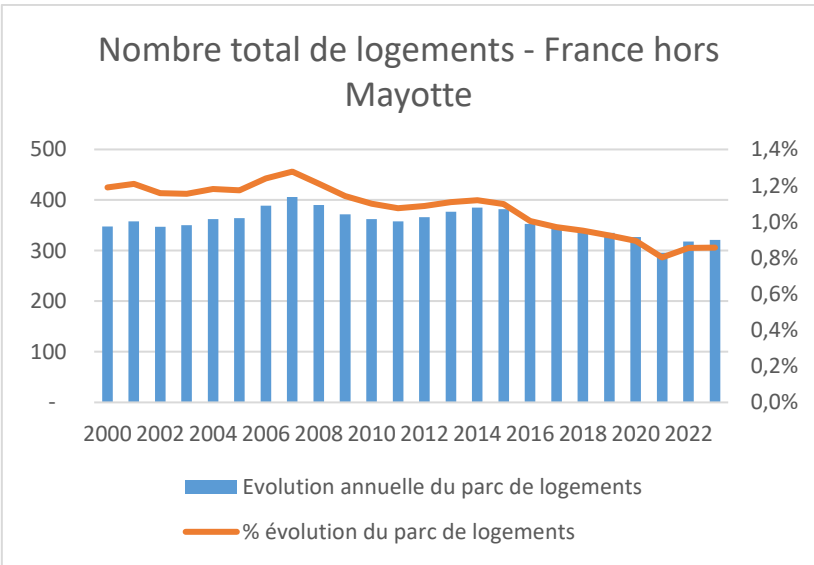


Source : SDES, Sit@del2, Données mensuelles nationales – Logements mises à jour au 31/05/2024, en CVS-CJO estimées en date réelle, tous logements. Traitement Mission.

Sitadel recense 328 000 logements commencés en moyenne par an sur la période 2011-2021. Ceci ne correspond pas à la production nouvelle, dès lors qu’une partie des logements commencés n’ira pas au bout, et que Sitadel peut surestimer le nombre de nouveaux logements issus d’une transformation (cf. supra). A l’inverse, une partie des logements produits dans la période ne sont pas recensés dans Sitadel, certaines « créations » de nouveaux logements n’étant pas soumises à autorisations d’urbanisme (par exemple les changements d’affectation).

Une autre manière d’approcher le nombre de logements produits est d’utiliser EAPL, qui estime les logements terminés ou entrés dans le parc. Toutefois, EAPL intègre également les destructions de logements (via des démolitions, fusions, changements d’affectation). Il ne s’agit donc pas de la production brute, mais nette des disparitions. Par ailleurs, EAPL ne porte que sur les logements ordinaires, là où Sitadel inclue les logements en résidences.

Figure 35 : évolution annuelle du parc de logements d’après EAPL

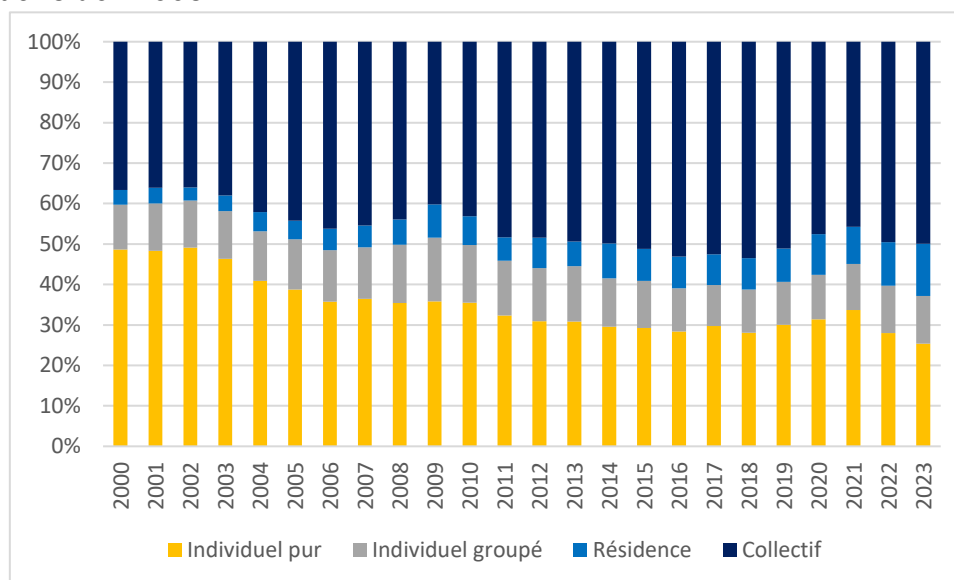


Source : INSEE / EAPL, septembre 2023. Traitement Mission.

3.1.2. Sur la part des logements individuels

Les séries nationales de Sit@del publiées par le SDES permettent de constater une baisse progressive de la part des logements individuels (individuel pur ou groupé) dans les autorisations, au profit des logements collectifs ou en résidence. Les logements individuels représentent toutefois encore plus de 35% du nombre total de logements autorisés.

Figure 36 : évolution de la part des logements individuels et collectifs parmi les autorisations délivrées



Source : SDES, Sit@del2, Données mensuelles nationales – Logements mises à jour au 31/05/2024, en CVS-CJO estimées en date réelle. Traitement Mission.

3.1.3. Sur la mobilisation de bâti existant

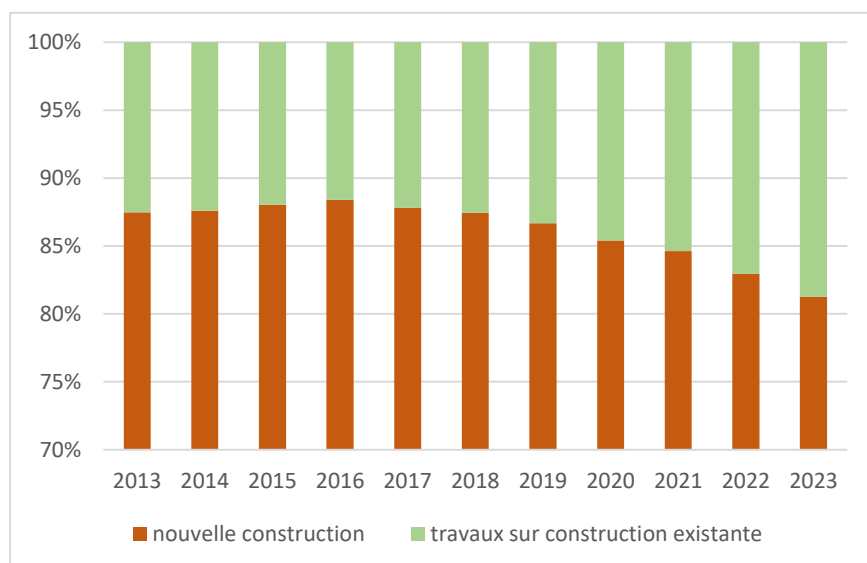
Le SDES ne publie pas d'indicateurs ou de séries sur le nombre de logements issus de nouvelles constructions ou de travaux sur une construction existante.

En revanche, la base de données Sit@del2, qui comporte plusieurs **variables portant sur la nature du projet**, est disponible en téléchargement et permet des exploitations complémentaires. Cela suppose toutefois d'avoir en tête que les données sont brutes et non redressées, donc ne sont donc pas complètes (cf. 0). Son utilisation nécessite par ailleurs de disposer d'une ingénierie locale (en interne ou via un bureau d'études ou une agence d'urbanisme par exemple) capable de mobiliser des outils de traitement statistiques (la base de données brute étant trop importante pour être utilisée sous excel par exemple). De la même manière, l'exploitation des séries longues à aux différentes échelles demande une certaine maîtrise : certaines données sont brutes non redressées, d'autres sont en CVS-CJO, et un suivi historique peut demander un travail préparatoire important, par exemple pour le retraitement des évolutions de périmètres pour le niveau EPCI (plus de 3500 numéros INSEE différents dans le tableur, pour 1254 EPCI actifs aujourd'hui).

La première variable d'intérêt permet de distinguer les logements issus respectivement d'une nouvelle construction ou de travaux sur une construction existante. D'autres variables permettent en théorie de distinguer également parmi ces derniers le type de transformation de bâti correspondant (changement de destination de locaux en logements ou inversement, restructuration de logements avec scission ou regroupement...). Toutefois, la donnée est de mauvaise qualité avec des taux de valeurs manquantes importants. Seule la première sera donc restituée ici.

On constate que la proportion de logements issus de la transformation de bâti existant augmente progressivement depuis 2016, les nouvelles constructions passant de 88 à 81% dans le total.

Figure 37 : proportion de logements issus de nouvelles constructions ou de travaux sur constructions existantes



Source : Sitadel2, extraction IGEDD/ESPD janvier 2024, champ « Nature_Projet-Complété, traitement Mission.

Les données Sitadel ne correspondent toutefois pas à la totalité de la « production » de logement issue de la mobilisation de parc existant. En effet, Sitadel ne rend compte que des logements issus de la délivrance d'un permis d'urbanisme. Pour la construction d'un tableau de bord complet, il conviendrait de s'interroger sur la possibilité de les enrichir, par exemple avec des informations remontant de Filocom, de l'outil ZLV ou des tableaux de bord de l'Anah. Ceci pourrait nécessiter un travail important pour identifier les modalités et périmètres adéquats de remontée et de croisement de ces informations.

3.2. Filocom ou Fideli

Une autre manière de suivre l'évolution du parc de logements est de s'appuyer sur le fichier Filocom (« Fichier des Logements à l'échelle Communale »), ou, plus récemment, Fideli (« Fichier démographique sur les logements et les individus »).

La base de données Filocom était produite par le SDES via l'exploitation de différents fichiers transmis par la DGFIP, issus des déclarations fiscales (taxe d'habitation, impôt sur le revenu, fichier foncier des propriétés bâties et fichier des propriétaires), pour suivre les caractéristiques des logements (superficie, type, date de construction, etc.), leur répartition géographique et leurs occupants, permettant l'étude en panel de l'occupation des logements et des comportements démographiques. Les données de Filocom sont disponibles tous les deux ans jusqu'à 2019.

Depuis 2015, l'INSEE et la DGFIP produisent un nouveau fichier de suivi, Fideli, conçu également pour valoriser les informations issues de l'administration fiscale sur l'impôt et les propriétés bâties, complétées des données complémentaires contextuelles, d'informations sur les grandes masses de revenus déclarées, ainsi que sur les montants de prestations sociales reçues par les ménages. Le champ porte sur la métropole et la totalité des départements d'Outre-mer.

Les données sont disponibles au niveau communal et peuvent être agrégées à des niveaux supérieurs (EPCI, départements, région...).

Dès lors que le fichier recense le parc de logements avec leur année de construction, l'analyse de l'évolution entre deux millésimes permet de disposer d'informations quant à l'évolution du parc de

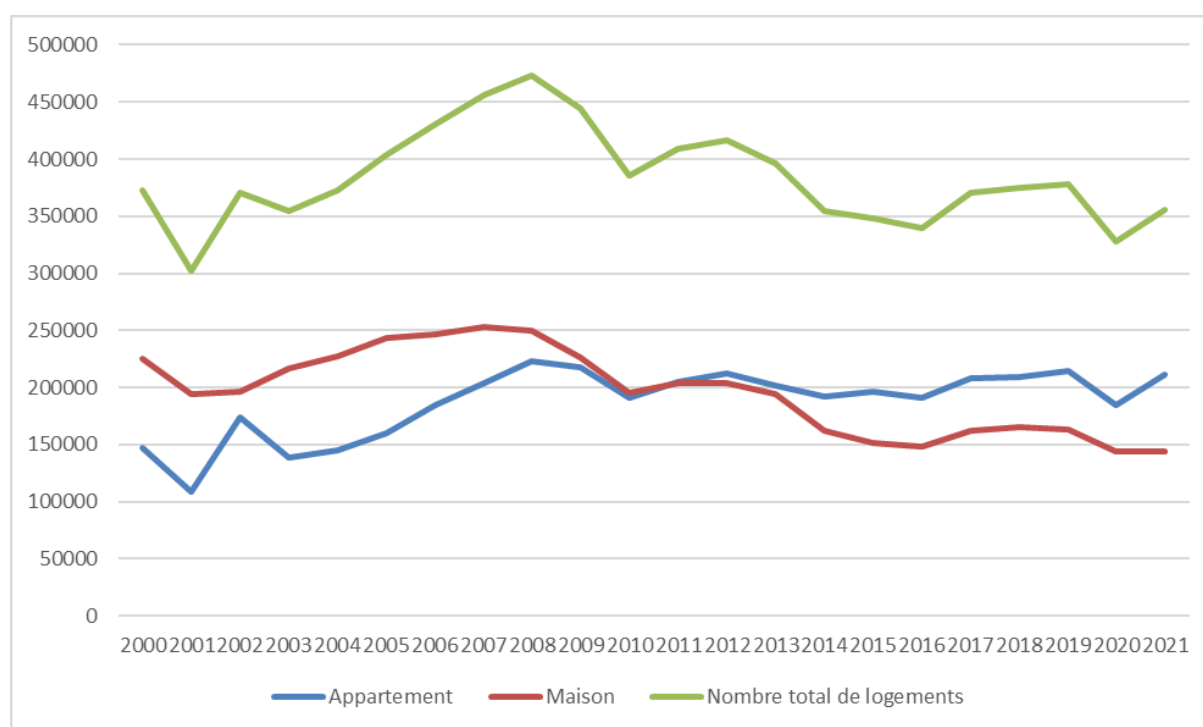
logements, les dynamiques de construction, de démolition et de rénovation, la composition et la transformation du parc immobilier à l'échelle nationale, régionale et locale.

Les données sont toutefois soumises au secret fiscal et statistique, ce qui limite le champ possible des utilisateurs et ne permet pas toujours de diffuser des données du niveau le plus fin.

Si cette source semble aujourd'hui la seule qui permette d'approcher la question des mises en services de logements, sa mise à jour est moins régulière que Sit@del2 et présente un décalage dans le temps.

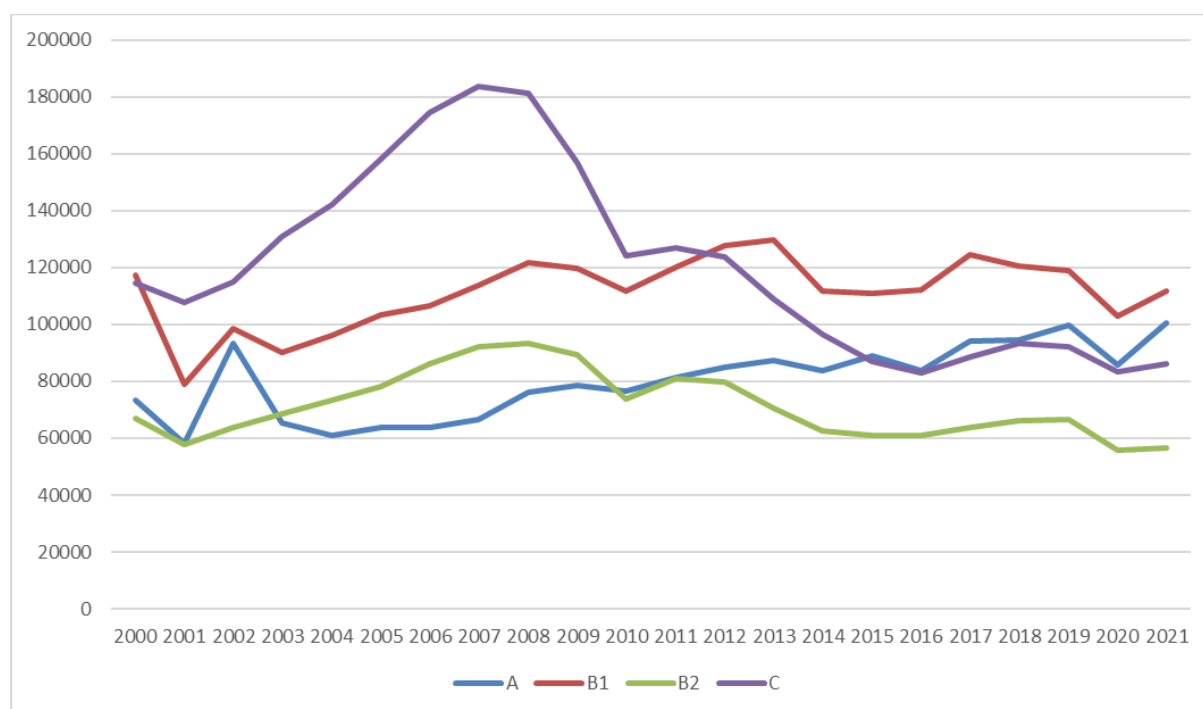
Elle permet d'établir qu'après une période de croissance quasi régulière (+ 4 % en moyenne par an entre 2002 et 2008), le nombre de logements construits baisse depuis 2008, pour s'établir à 355 000 en 2021 (120 000 unités de moins par rapport à 2008). Cette baisse est principalement tirée par le recul de la construction de maisons individuelles (le nombre d'appartements construits baisse de -0,4% en moyenne par an entre 2008 et 2021, contre - 3,3 % pour les maisons), et principalement située en zones détendues. Après avoir contribué à près 80 % à la hausse des logements construits entre 2003 et 2007, la construction de logements dans les zones B2 et C chute en effet de près de 50% entre 2007 et 2021, tandis que le nombre de logements construits en zone A / A bis progresse de 51 % et celui en zone B1 demeure quasi constant. La part des maisons dans la construction de logements passe quant à elle de 61 % en 2000 à 40 % en 2021.

Figure 38 : Parc de logements en fonction de la date de construction et de la nature du logement



Source : SDES, données Fidéli 2023. Périmètre : métropole et DROM

Figure 39 : Parc de logements en fonction de la date de construction, par zone ABC



Source : SDES, données Fidéli 2023, zonage ABC 2023. Périmètre : métropole et DROM

3.3. Les Estimations annuelles du parc de logements (EAPL)

Enfin, l'INSEE complète annuellement en partenariat avec le SDES la série de données EAPL (« Estimations annuelles du parc de logements »), travail de synthèse et de mise en cohérence de diverses sources disponibles pour le suivi annuel du parc. Elle chiffre le parc des logements ordinaires au 1er janvier et le décrit en fonction de la catégorie de logement (résidence principale, résidence secondaire ou logement occasionnel, logement vacant), le type d'habitat (collectif, individuel), le statut d'occupation (ou la filière) et la zone géographique (par taille d'unité urbaine).

Jusqu'en 2006, deux sources principales permettaient d'estimer les séries : les recensements de la population, en 1982, 1990 et 1999, et les enquêtes Logement (1984, 1988, 1992, 1996, 2001, 2006). Les recensements permettaient de connaître le volume du parc total et sa répartition selon la catégorie de logement, le type d'habitat et la zone géographique. Les enquêtes Logement fournissaient les ventilations par filière détaillée. Entre deux recensements, les flux annuels entrants et sortants étaient estimés : construction neuve à partir de la base Sit@del, destructions, fusions, éclatements, changements d'affectation. Ces flux permettaient d'estimer un stock à la période suivante. À chaque nouveau recensement, un recalage était réalisé.

Depuis 2006, le recensement est disponible annuellement. On dispose au cours de l'année n des résultats au 1er janvier n-3. Le stock annuel, sa répartition par catégorie de logement, par type d'habitat et par taille d'unité urbaine ainsi que la proportion des locataires et des propriétaires occupants sont donc connus grâce au recensement jusqu'en n-3. Les enquêtes Logement fournissent en outre la ventilation par filière détaillée (propriétaires accédants ou non, nature du bailleur pour les locataires). Ces données sont ensuite estimées pour les trois années suivant les résultats du recensement (années n-2, n-1 et n). Elles seront révisées chaque année jusqu'à ce qu'un chiffre définitif soit établi par le recensement.

Le périmètre de la série est la France hors Mayotte.

En France métropolitaine, cette estimation s'appuie sur des sources complémentaires, en avance sur le recensement : les fichiers de la taxe d'habitation, le répertoire de gestion du recensement (Répertoire des Immeubles Localisés, RIL), Filocom (données fiscales disponibles une année sur deux) et Sit@del2.

Dans les DOM, l'estimation est principalement réalisée à l'aide du recensement et des enquêtes Logement de 2006 et 2013.

Il est à noter que ces estimations ne portent que sur le parc ordinaire (hors résidences) et sur une échelle nationale (métropole et DOM hors Mayotte). Elles permettent donc un suivi national par l'administration centrale, mais pas un tableau de bord local.

En termes de tendances observables, selon les données EAPL, le parc de logements en 2023 hors Mayotte s'établit à 37,8 millions de logements : 82,1 % sont des résidences principales et 55,1 % sont des logements individuels.

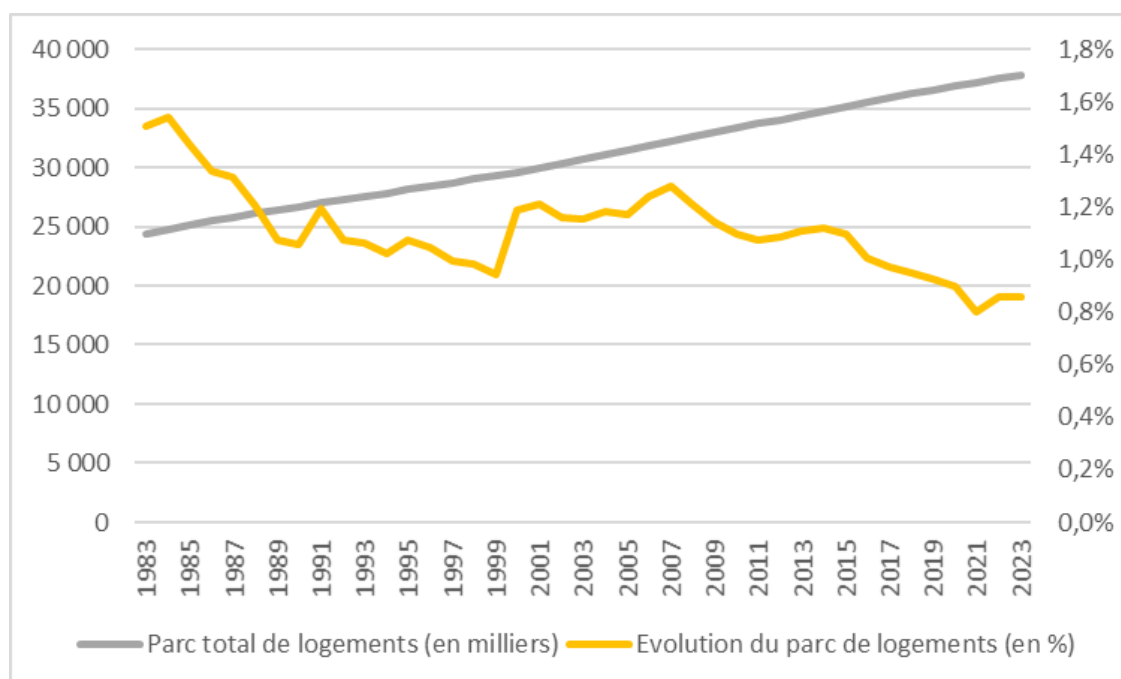
Tableau 14 : Répartition du parc de logements selon la catégorie pour l'année 2023 – France hors Mayotte

Catégorie	Nb de logements (en milliers)	Répartition en %
France hors Mayotte	37 818	100
Résidences principales	31 031	82,1
<i>dont logements individuels</i>	<i>17 383</i>	<i>56</i>
<i>dont logements collectifs</i>	<i>13 648</i>	<i>44</i>
Résidences secondaires et logements occasionnels	3 701	9,8
Logements vacants	3 086	8,2
France métropolitaine	36 845	100
Résidences principales	30 239	82,1
Résidences secondaires et logements occasionnels	3 640	9,9
Logements vacants	2 966	8,1
DOM hors Mayotte	973	100
Résidences principales	791	81,3
Résidences secondaires et logements occasionnels	62	6,3
Logements vacants	120	12,3

Source : INSEE/SDES, EAPL, estimations du parc au 1^{er} janvier 2023.

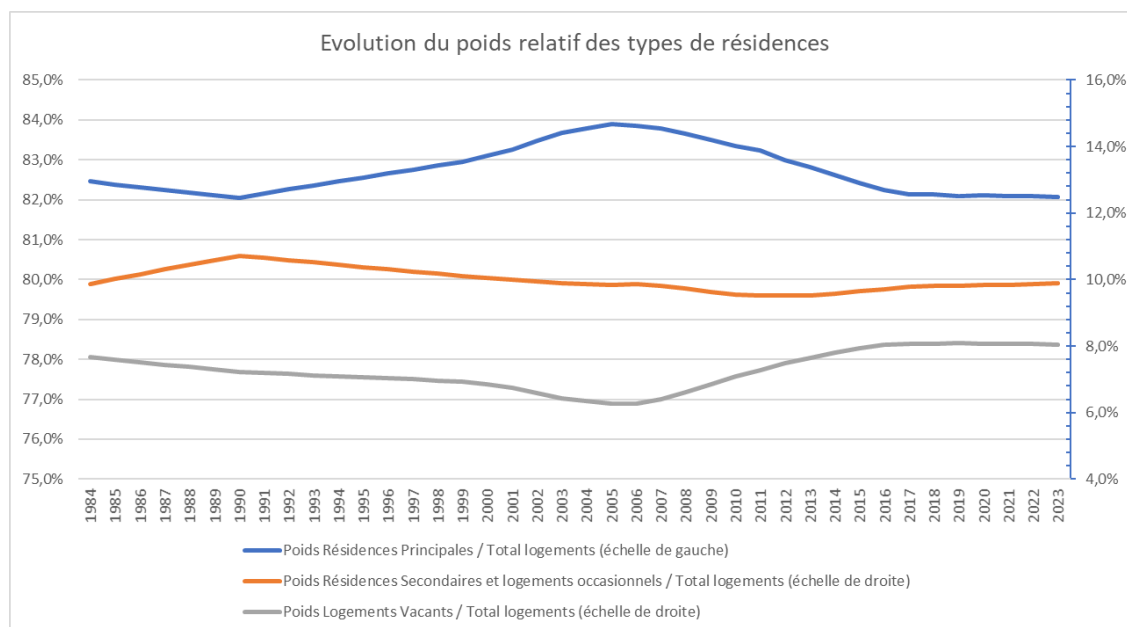
La croissance du parc de logements est très régulière sur longue durée, comme le montre le graphe ci-dessous pour la période 1983-2023 (cf. Figure 40). Toutefois, cette croissance s'atténue légèrement depuis 2007. Son évolution est tributaire de différents facteurs : la construction de logements neufs, la transformation de locaux non résidentiels en logements, les restructurations ou démolitions de logements, les changements d'usages.

Figure 40 : évolution du parc de logements



Si la part des résidences principales augmentait progressivement jusqu'en 2005, elle baisse depuis, au profit des logements vacants (environ 8 % du parc), ainsi que, depuis 2010, au profit des résidences secondaires et des logements occasionnels (environ 12 % du parc). Elle semble se stabiliser autour de 80% (cf. Figure 41).

Figure 41 : Evolution du poids relatif des types de parc



Source : Insee-SDES, estimations annuelles du parc de logements données septembre 2023 – France hors Mayotte – traitement IGEDD

Annexe 6. Le logement et l'accompagnement de la transition écologique

Le bâtiment est un contributeur important en termes d'impacts environnementaux, tant sous l'angle de l'émission de GES que celui de l'artificialisation des terres. Selon l'observatoire de l'artificialisation des terres dans son étude de 2021, les logements neufs ont représenté 42 % de l'artificialisation des sols au cours des dix dernières années. Les matériaux de construction et équipements représentent entre 65 et 85 % des émissions de GES d'un bâtiment neuf sur l'ensemble de son cycle de vie (source ADEME 2020).

Le logement est ainsi au carrefour de trois grands enjeux écologiques :

- Les émissions carbone ;
- L'artificialisation ;
- La consommation de matériaux.

Sommaire

1. Un secteur stratégique pour l'atteinte des objectifs nationaux de réduction des émissions carbone mais dont les outils pour orienter efficacement les décisions restent insuffisants	197
1.1. Le bâtiment, premier secteur en pourcentage de contribution attendue pour l'atteinte des objectifs nationaux de réduction des émissions carbone.....	197
1.2. Des outils récents de connaissance du bâti pour orienter les politiques de rénovation	198
1.3. Une connaissance qui reste à parfaire, notamment concernant l'impact carbone de la rénovation versus la démolition/reconstruction	199
2. Un secteur fortement attendu pour l'atteinte des objectifs de sobriété foncière (ZAN).....	204
2.1. Les indicateurs de mesure de la réduction de l'artificialisation des terres	206
2.2. La densification du bâti	206
2.3. La construction en renouvellement urbain.....	207
3. Exploration des gisements potentiels de production de logements alternatifs à la construction neuve en artificialisation	207
3.1. La densification des zones pavillonnaires	208
3.2. La surélévation.....	209
3.3. Transformation de bâtiments en logements	212
3.4. Les résidences secondaires (RS) et les locations meublées de courte durée...	214
3.5. La prise en compte de ces gisements potentiels par les acteurs locaux	219

1. Un secteur stratégique pour l'atteinte des objectifs nationaux de réduction des émissions carbone mais dont les outils pour orienter efficacement les décisions restent insuffisants

1.1. Le bâtiment, premier secteur en pourcentage de contribution attendue pour l'atteinte des objectifs nationaux de réduction des émissions carbone

Dans le cadre de la feuille de route d'atténuation de la France, plusieurs textes orientent les politiques publiques climatiques, au premier rang desquels on peut citer la Stratégie nationale bas carbone (SNBC), dont la deuxième version (SNBC 2) est arrivée à échéance en décembre 2023. La prochaine version (SNBC 3) actuellement en cours de finalisation affichera des objectifs et ambitions rehaussés pour se caler sur ceux de l'union européenne (UE) qui s'est engagée à une baisse de 55 % de ses émissions de gaz à effet de serre (GES) en 2030 par rapport à 2010, et ce pour atteindre la neutralité carbone en 2050, en référence aux engagements internationaux signés lors de l'accord de Paris de 2015.

Cela signifie pour la France qu'elle doit atteindre un niveau de 270 millions de tonnes d'émissions de CO₂ par an en 2030, soit un effort à produire sur 7 ans équivalent à celui produit durant la période 1990 à 2022¹⁴¹. Or, en émettant dans sa globalité (émissions directes et indirectes) l'équivalent annuel de 78 millions de tonnes équivalent CO₂ (17 %), le bâtiment est le quatrième secteur contributif après le transport, l'industrie et l'agriculture selon le centre interprofessionnel d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA)¹⁴² (cf. graphiques 1 et 2).

Par ailleurs, le bâtiment représente en 2020, toujours selon le CITEPA, 44 % de la consommation d'énergie totale en France, ce qui en fait le premier secteur en matière de consommation d'énergie (chauffage et climatisation, éclairage, équipements...) et la tendance a augmenté de 20 % sur trois décennies.

L'atteinte des objectifs ambitieux de la planification écologique nécessite donc que le secteur du bâtiment, dont notamment le logement, prenne une part conséquente pour s'inscrire dans cette trajectoire de diminution. Il est ainsi le premier secteur en termes de pourcentage de réduction attendue entre 2022 et 2030 (53%).

Figure 42 : Emissions de GES (en millions de Tonnes eq/CO₂/an) en France par secteur d'activité



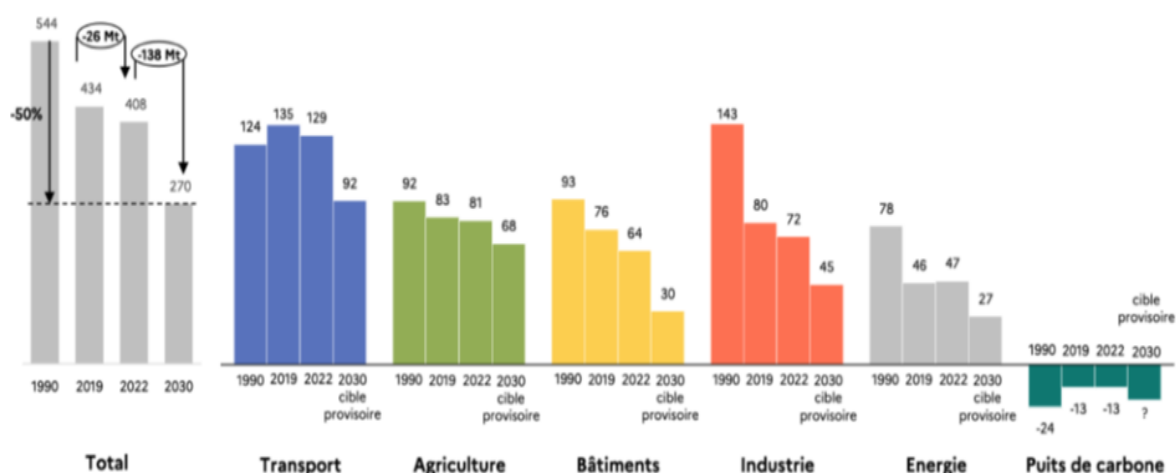
Source SPGE (CITEPA-SECTEN)

¹⁴¹ Source : Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)

¹⁴² CITEPA : association indépendante qui travaille avec les acteurs de la transition écologique en France et dans le monde. CITEPA évalue l'impact des activités humaines sur le climat et la pollution atmosphérique. Sa vocation scientifique est la production et la transmission de données fiables sur les polluants atmosphériques et les gaz à effets de serre (GES).

Figure 43 : Répartition de l'effort par secteur à 2030 (projet de SNBC 3)

Emissions annuelles domestiques de GES réalisées en 1990, 2019 et 2022, résultats provisoires des simulations 2030 (en MtCO₂e/an)



Source : CITEPA / SGPE

1.2. Des outils récents de connaissance du bâti pour orienter les politiques de rénovation

La réduction des émissions du secteur résidentiel peut reposer sur deux leviers :

- d'une part, la réduction des émissions des bâtiments dans le cadre de leur usage quotidien ;
- d'autre part, la réduction des émissions engendrées par les travaux de construction et/ou de rénovation.

Pour ce qui concerne la construction neuve, cela peut passer à la fois par la modération des volumes de construction et l'amélioration des procédés constructifs, y compris par le biais de normes (RE 2020 actuellement), lesquelles visent à la fois la réduction des émissions au moment de la construction et la réduction de la consommation future des nouveaux bâtiments.

Alors que tous s'accordent à dire que 80% de la ville de 2050 est déjà là, la rénovation des bâtiments existants apparaît également comme une nécessité, et même la priorité, pour pouvoir atteindre l'objectif de réduction des émissions.

Depuis plusieurs années, l'Etat et les acteurs des territoires (collectivités, agences d'urbanisme, EPF, acteurs privés...) tentent de massifier l'action en matière de rénovation du bâti existant.

Au-delà des dispositifs d'aides financières (dont en particulier MaPrimeRénov (MPR)¹⁴³), qui permettent d'inciter à la rénovation, la connaissance du parc bâti existant, ainsi que l'identification et le ciblage des bâtiments à traiter sont des étapes incontournables mais difficiles à mettre en œuvre.

En effet, plusieurs paramètres complexifient l'accès à la connaissance territoriale : la diversité des acteurs, le manque d'une méthodologie précise définie à l'échelle nationale, une information diffuse, ainsi que la variabilité des compétences disponibles, notamment en termes de traitements de données et d'outils géographiques (manque d'ingénierie territoriale, formats complexes...). Tous ces éléments créent des disparités et limitent l'efficacité de l'action et l'atteinte des objectifs.

¹⁴³ Dispositif d'aide au financement de la rénovation énergétique dépendant des ressources et du type de travaux prévus : <https://www.maprimerenov.gouv.fr>

Des plateformes et des outils se développent toutefois progressivement, en matière de connaissance des bâtiments sous les aspects technique et énergétique.

La BDNB (Base de Données Nationale des Bâtiments) développée par le CSTB depuis 2022, permet en particulier d'établir une cartographie du parc de bâtiments existants gratuite et accessible à tous. Structurée à la maille « bâtiment » et construite par croisement géospatial d'une trentaine de bases de données issues d'organismes publics et principalement de l'open data, cette base de données contient une carte d'identité pour 32 millions de bâtiments, résidentiels ou tertiaires. Sa consultation permet d'avoir accès à près de 400 données différentes, intègre la simulation DPE et extrapole les possibilités de rénovation.

Le service public numérique GO-RENOVE s'appuie sur les données produites par la BDNB pour permettre à un particulier ou un bailleur social d'évaluer gratuitement l'opportunité de rénovation énergétique d'un bâtiment ancien en quelques clics sur une adresse donnée et être la première phase d'un parcours de rénovation énergétique d'un logement.

Un référentiel cartographique géolocalisé a également été déployé par une start-up (U.R.B.S) : son Observatoire National des Bâtiments (ONB) s'appuie sur une base de données unique, IMOPE (Inventaire Multi-Objet du Parc Existant) rassemblant les informations issues de nombreuses bases de données publiques disponibles en open-data et caractérisant le parc sur ses dimensions sociales, techniques, énergétiques, urbanistiques.

Des éléments de connaissance sur la performance énergétique du parc de logements et sur l'impact des rénovations aidées sont également régulièrement produits dans le cadre des travaux de l'Observatoire National de la Rénovation Énergétique (ONRE).

Sur cette base, l'Anah évalue en 2023 que sur 30,2 millions de résidences principales, 4,8 millions sont des passoires énergétiques, 10,8 millions de logements sont chauffés au gaz et 3,1 millions au fioul.

L'ANAH publie également des données détaillées sur les gains énergétiques obtenus dans le cadre des projets de rénovation qu'elle soutient financièrement. A titre d'exemple, elle a pu identifier un gain énergétique moyen de 47.2% sur les dossiers aidés par MPR Copropriétés depuis 2021.

1.3. Une connaissance qui reste à parfaire, notamment concernant l'impact carbone de la rénovation versus la démolition/reconstruction

Au-delà des gains énergétiques qu'elle permet sur la consommation post-travaux, la rénovation des bâtiments participe également à l'émission de carbone, au moment du chantier de rénovation. Des matériaux et des produits de construction sont par ailleurs consommés pour améliorer l'usage énergétique des bâtiments (cf. Encadré 1). Une rénovation va donc dans un premier temps avoir un impact négatif sur la réduction des émissions carbone, lequel va être compensé sur un temps plus ou moins long par la réduction des émissions courantes du bâtiment.

Encadré 1 : quelques chiffres et repères sur l'impact matière

- 15 % des déchets en France sont générés par le secteur du bâtiment
- 50 % des matériaux de la croûte terrestre sont destinés à la construction (dont 40 % de granulats et 30 % de sable)
- 46 millions de tonnes de déchets produits chaque année
- 1,25 T/m² de matériaux pour un logement individuel
- 1,6 T/m² de matériaux pour un logement collectif.

Source : Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB)

La construction bas carbone fait désormais l'objet d'un cadre juridique avec la réglementation énergétique (RE) 2020 pour la construction neuve, qui permet de disposer d'éléments avancés de mesure. Il n'y a pas de réglementation stricto sensu pour la rénovation, et réaliser une opération bas carbone en rénovation demande une approche spécifique à chaque type de bâti.

Pour suivre l'impact global des réductions des émissions carbone liées aux opérations de rénovation réalisées, il convient de disposer d'une méthodologie pour mieux comptabiliser, voire à terme réglementer, le coût carbone des rénovations.

La question de la quantification des émissions carbone du bâtiment demeure d'une telle complexité technique, qu'il est délicat à date de produire des chiffres, tant les paramètres permettant de produire un résultat sont nombreux et peu stabilisés. Seuls des ordres de grandeur sont envisageables. Des indicateurs existent mais ils ne mesurent pas les mêmes éléments. Deux indicateurs sont souvent référencés dans des études. Le temps retour carbone ¹⁴⁴ (TRC) qui relie deux éléments, le budget carbone des matériaux et la diminution du budget carbone annuel en exploitation ; et l'analyse du cycle de vie ¹⁴⁵ (ACV) qui porte sur la globalité d'un processus de construction pour évaluer sa performance environnementale.

Étant précisé que dans le cadre de la rénovation, nombre de paramètres sont également susceptibles de faire varier les ordres de grandeur en termes de bilan carbone à constater (type de logement, taille, qualité initiale du bâti existant, type de rénovation, typologie des matériaux utilisés, modalités d'organisation et de traitement des déchets...).

Cette incertitude sur l'impact carbone de la rénovation se reporte sur l'aide à la décision en matière de réponse aux besoins en logement. En effet, la production de logement selon qu'elle privilégie la rénovation/transformation de bâtiments existants ou la construction neuve, si elle est déterminante en première intention pour réduire l'artificialisation des terres (cf. infra), peut aussi avoir une incidence sur l'impact carbone.

De la même façon, les décisions opérationnelles supposent d'approfondir l'analyse de la comparaison, sous le prisme de leur impact carbone, de deux options : la démolition/ reconstruction et la rénovation.

Afin d'éclairer le débat, le CSTB, avec le hub des prescripteurs bas carbone ¹⁴⁶, a analysé quelques opérations déjà réalisées, dont le faible nombre ne permet pas de tirer des conclusions définitives et doit inciter à une certaine prudence. Sous ces réserves, il a fait les observations suivantes, qui resteront à confirmer au fil de nouvelles opérations :

- une rénovation énergétique n'est pas intrinsèquement bas carbone ;
- lorsqu'elle est possible, la rénovation bas carbone est plus vertueuse qu'une démolition/construction RE 2020, avec un bilan carbone inférieur d'environ 30 % sur les opérations analysées ;
- une rénovation bas carbone peut atteindre un niveau proche d'une démolition/reconstruction conforme aux objectifs RE 2031 sur une analyse en cycle de vie (ACV).

¹⁴⁴ Le TRC correspond au temps nécessaire pour que les émissions de GES qu'a générées un système sur l'ensemble de son cycle de vie deviennent inférieures à celles d'un autre système déjà en place. C'est le calcul du temps de retour sur investissement d'un projet de transformation ou de rénovation d'un point de vue carbone.

¹⁴⁵ L'ACV prend en compte la totalité du cycle de vie d'un produit sur 5 phases principales (matières premières, fabrication, mise en circulation (commercialisation) utilisation et exploitation, fin de vie (gestion des déchets)).

¹⁴⁶ Le hub des prescripteurs bas carbone est une plateforme collaborative ayant pour objectif de partager les meilleurs pratiques et doter ses membres (70 à ce jour) d'outils opérationnels nécessaires à la conception et à la prescription bas carbone

Cette étude a également montré qu'une rénovation bas carbone nécessite le cumul de 3 actions :

- la réduction des consommations (la SNBC prévoit 930 TWh en 2050 contre 2050 aujourd'hui), cela suppose : sobriété, efficacité, recours aux EnR et la sortie des fossiles.
- la préservation du maximum de l'existant pour réduire l'empreinte carbone.
- la réduction de la consommation des ressources et de l'artificialisation des terres.

Afin de faciliter le développement de telles analyses en ACP (analyse comparative de la performance), il pourrait être utile de mettre en place un observatoire sur les opérations de rénovation et démolition/reconstruction déjà réalisées et celles à l'étude, et réfléchir à un outil et des indicateurs associés d'analyse comparative de la performance (ACP) pour la rénovation en y associant le plus grand nombre d'acteurs du domaine du logement et de l'habitat.

En soutien au développement des ACP, il pourrait être utile d'expérimenter le recours aux ACV (analyse du cycle de vie) pour les opérations de rénovation.

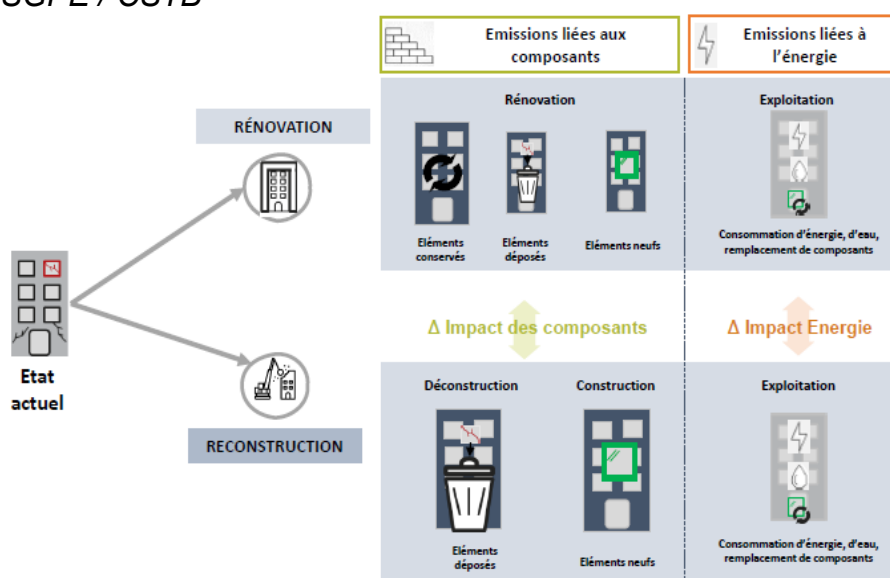
Pour éclairer les acteurs dans leur prise de décision, dans un contexte où il n'existe pas actuellement de méthode consacrée sur ce sujet, le SGPE et le CSTB ont par ailleurs engagé un travail de modélisation du coût carbone en réhabilitation versus démolition/reconstruction.

Deux modèles de résidence (maison individuelle et logement collectif) et trois phases principales sont considérés pour avoir des ordres de grandeur aidant à quantifier les émissions carbone : la phase chantier, la phase exploitation et la phase fin de vie.

Sous les hypothèses détaillées dans l'Encadré 2, le CSTB conclut que l'analyse poids carbone pencherait plutôt en faveur de la rénovation, avec un impact variable en fonction des caractéristiques de l'opération. Le rapport serait compris entre 1,5 et 2 pour les maisons individuelles, et entre 2 et 4 en logement collectif. Ces résultats montrent une différence significative selon qu'on se situe dans les seuils actuels de la RE 2020 ou dans les seuils 2031 qui seront très contraignants pour le secteur de la construction, mais aussi en fonction de la qualité de la rénovation réalisée. Le scénario de la rénovation apparaît plus favorable en phase chantier, à peu près similaire en phase exploitation, et de nouveau plus favorable en phase de fin de vie.

Dans la continuité de cette étude, le CSTB travaille à l'élaboration d'un outil d'aide à la décision sur la base des données spécifiques propres à l'opération.

Figure 44 : Schéma sur la comparaison rénovation/reconstruction dans le cadre travaux du SGPE / CSTB



Encadré 2 : les hypothèses d'émissions de GES prises pour la rénovation et la démolition/reconstruction selon les différentes phases dans le cadre de l'étude du CSTB

• En phase chantier

Dans l'hypothèse de chantier de rénovation sont pris en compte : les éléments déposés, les éléments conservés et les éléments neufs (sur une durée de 50 ans).

Dans l'hypothèse de chantier de reconstruction sont pris en compte : les éléments déposés dans la phase de déconstruction et les éléments neufs dans la phase de construction (sur une durée de 50 ans).

Le poids de la démolition est estimé entre 1 et 3 % du coût carbone de la démolition/reconstruction.

Hypothèses d'émissions globales en kg de CO₂/m² (enveloppe et systèmes) :

Type de logement	Maison individuelle	Logement collectif
Chantier de rénovation	255	179
	235 (matériaux biosourcés)	176 (matériaux biosourcés)
Chantier de reconstruction	750 (béton)	829 (béton)
	677 (brique)	738 (brique)
	733 (bois mixte)	688 (bois mixte)

Les impacts des éléments déposés en rénovation sont plus faibles que les impacts de la déconstruction, entre 6 et 50 kg de déchets/m² rénové *versus* de 600 à 1 000 kg de déchets /m² démolé et entre 0,5 et 4 kg CO₂eq/m² rénové *versus* de 20 à 30 kg CO₂eq/m² démolé.

• En phase exploitation

Dans l'hypothèse de chantier de rénovation sont pris en compte : les éléments de renouvellement de second œuvre et l'énergie.

Dans l'hypothèse de chantier de reconstruction est pris en compte l'énergie.

Hypothèses d'émissions globales en kg de CO₂/m² :

Type de logement	Maison individuelle	Logement collectif
Chantier de rénovation	295	330
Chantier de reconstruction	200 (RE 2022)	700 (RE2022)
	200 (RE 2031)	325 (RE 2031)

• En phase fin de vie

Dans les deux hypothèses sont pris en compte les éléments déposés.

Hypothèses d'émissions globales en kg de CO₂/m² (enveloppe et systèmes) :

Type de logement	Maison individuelle	Logement collectif
Chantier de rénovation	22 à 28	20 à 26
Chantier de reconstruction	22 à 28	20 à 26

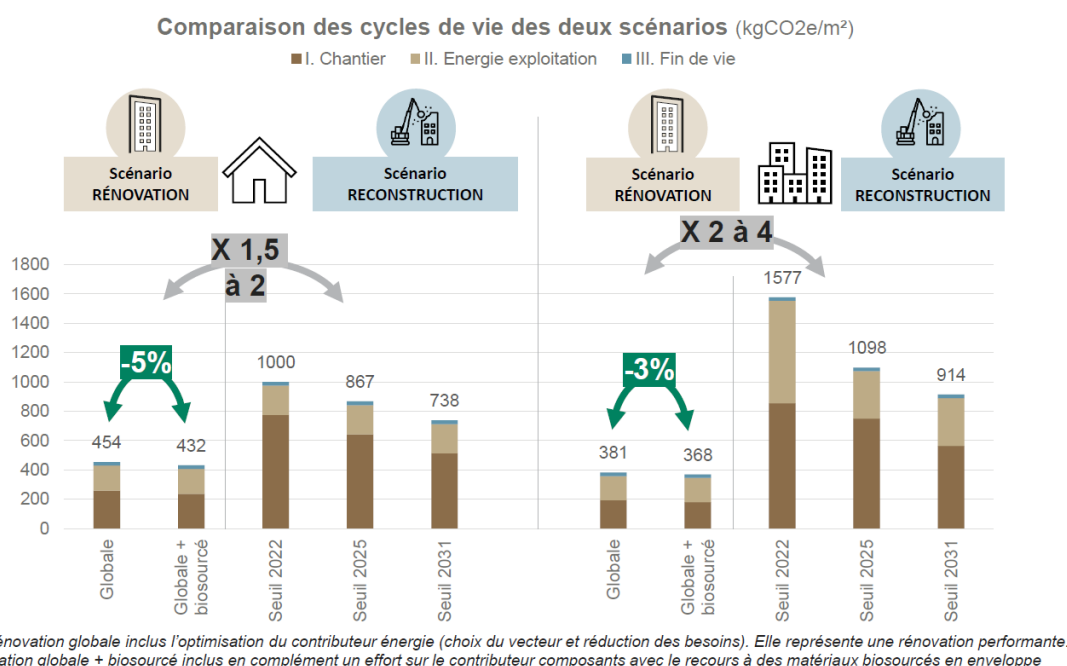
Source : Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB)

Tableau 15 : Tableau de synthèse des impacts selon les travaux du CSTB

		RÉNOVATION		RECONSTRUCTION
I. Chantier de rénovation	 Composant			
II. Exploitation	 Composant			
	 Energie			
III. Fin de vie	 Composant			

 Emissions carbone inférieures au second scénario
 Emissions carbone similaires au second scénario
 Emissions carbone supérieures au second scénario

Figure 45 : Comparaison des cycles de vie des deux scénarios



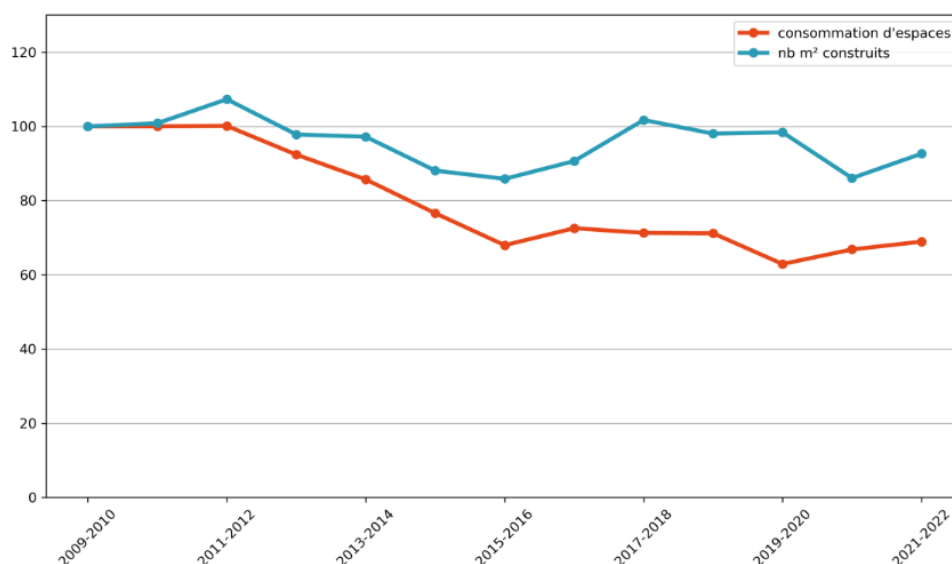
2. Un secteur fortement attendu pour l'atteinte des objectifs de sobriété foncière (ZAN)

Chaque année, environ 20 000 hectares d'espaces agricoles, naturels et forestiers (ENAF) sont consommés en moyenne en France. Les conséquences sont en premier lieu écologiques avec l'érosion de la biodiversité, l'aggravation du risque de ruissellement et la limitation du stockage carbone, mais également socio-économiques par la diminution du potentiel de production agricole.

La France s'est fixée l'objectif d'atteindre le zéro artificialisation nette des sols (ZAN) en 2050, avec une étape de réduction de moitié de la consommation d'ENAF à horizon 2031, dans le cadre de la loi Climat et Résilience ¹⁴⁷. Cet objectif est d'autant plus ambitieux qu'aujourd'hui cette artificialisation mesurée à travers la consommation des ENAF demeure élevée.

La comparaison conjointe de la consommation d'espaces et de la construction montre une évolution en cours des pratiques d'aménagement vers une moindre artificialisation, qui peut être à la fois le reflet d'une réduction des espaces utilisés par logement dans le cadre des projets en artificialisation et d'un recours en augmentation aux autres modes de production.

Figure 46 : Comparaison de la consommation d'espaces et de la construction entre 2009 et 2022 (base 100 en 2009)



Source : « Analyse de la consommation d'espaces - Période du 1er janvier 2009 au 1er janvier 2022 », CEREMA, Septembre 2023. Sur la base de Sit@del (date réelle) et des fichiers fonciers 2009-2022.

Les enjeux sont par ailleurs variables géographiquement (cf carte 1). En effet, les dynamiques d'artificialisation sont très inégalement réparties sur le territoire national. Les plus forts niveaux d'artificialisation sont observés sur les territoires les plus attractifs/dynamiques, notamment autour des métropoles et sur le littoral atlantique. Pour autant, l'artificialisation n'est pas que le fait de territoires économiquement et démographiquement dynamiques : en dix ans, 10 % ¹⁴⁸ de l'artificialisation pour l'habitat a été réalisée dans des communes qui perdaient des ménages.

D'autres facteurs interviennent, comme le relief, la spécialisation économique, les formes urbaines

¹⁴⁷ La loi climat et résilience du 22 août 2021 traduit une partie des 146 propositions de la convention citoyenne pour le climat (CCC). Elle vise à réduire massivement les émissions de GES et à initier la transition d l'économie française vers un modèle qui soit à la fois écologique et durable.

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924>

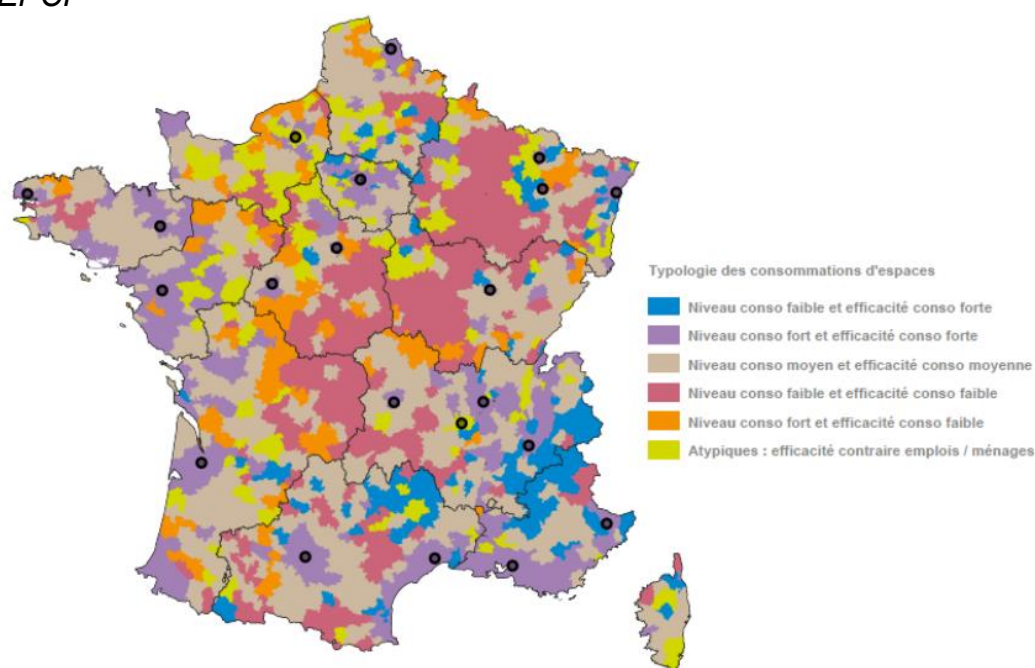
¹⁴⁸ Source : Observatoire national de l'artificialisation des sols

historiques ou encore les choix politiques passés en matière de développement. Cette hétérogénéité peut justifier une différenciation infrarégionale dans l'allocation des enveloppes d'artificialisation. Une marge d'amélioration semble exister dans toutes les catégories de communes, qui pourraient ainsi toutes contribuer à un effort global nécessaire de frugalité foncière.

La trajectoire de réduction du rythme de la consommation d'ENAF doit être déclinée dans les documents de planification et d'urbanisme, avant le 22 février 2024 dans les documents de planification régionale (SRADDET, SDRIF...), qui s'imposent par un lien de compatibilité aux documents d'urbanisme, avant le 22 août 2026 dans les schémas de cohérence territoriale (Scot) puis avant le 22 août 2027 pour les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales.

Cette trajectoire progressive doit cependant être conciliée avec l'objectif de soutien de la construction durable, en particulier dans les territoires où l'offre de logements et de surfaces économiques est insuffisante au regard de la demande. La territorialisation de la trajectoire dans les documents de planification et d'urbanisme vise en effet à moduler le rythme d'artificialisation des sols en tenant compte des efforts de sobriété foncière déjà réalisés ainsi que des besoins et des enjeux locaux.

Figure 47 : Typologie des consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers des EPCI



Lecture : les EPCI sont classés en six catégories selon leur profil de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers – selon leur niveau de consommation (nombre d'hectares consommés, part de la superficie de leur territoire consommée) et l'efficacité de leur consommation liée à l'habitat et à l'activité (par rapport à l'évolution du nombre de ménages et du nombre d'emplois).

Champ : EPCI de France métropolitaine (2011-2021)

Source : France stratégie à partir des fichiers fonciers (CEREMA), du recensement (INSEE) et de l'Acoss (URSSAF) – note d'analyse novembre 2023 – n° 128

Sur la période du 1er janvier 2021 au 31 décembre 2030, la loi impose de réduire de moitié la consommation d'espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF), par rapport à la décennie précédente 2011-2020 soit près de 121 500 hectares. Sur les 10 dernières années, la part des logements dans les surfaces consommées était de 48 %, et de 68 %¹⁴⁹ si l'on intègre aux surfaces de logements tous les équipements publics liés à ceux-ci.

¹⁴⁹ Source : chiffres CSTB 2019, CITEPA et observatoire de l'artificialisation

2.1. Les indicateurs de mesure de la réduction de l'artificialisation des terres

Plusieurs études et rapports ont été publiés pour apprécier les déterminants de la réduction de l'artificialisation des sols, prenant en compte les besoins de construction neuve¹⁵⁰.

Le CEREMA publie également tous les ans un rapport¹⁵¹ actualisant les chiffres de la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers (ENAF). Une analyse sur l'optimisation de la densité de la construction¹⁵² a également fait l'objet d'une publication en 2022.

Schématiquement, la surface artificialisée par an peut être représentée par la formule suivante :

$$An = [SDP \times (1 - RU) / DB] - N$$

- An la surface artificialisée nette chaque année
- SDP la surface de plancher construite chaque année,
- RU le taux de renouvellement urbain,
- DB la densité bâtie des constructions artificialisantes,
- N les surfaces renaturées.

Cette équation permet d'envisager d'un point de vue théorique des leviers susceptibles de conduire au « zéro artificialisation nette » :

- Réduire la surface de plancher construite (donc réduire la taille des logements et/ou le nombre de logements construits en mobilisant plus les bâtis existants)
- Augmenter la densité bâtie des constructions artificialisantes
- Augmenter le taux de renouvellement urbain
- Augmenter les renaturations.

2.2. La densification du bâti

La densité de construction du bâti existant varie en moyenne en France entre 0,08 et 1,18¹⁵³ et diffère en fonction des territoires (études du CEREMA¹⁵⁴).

Au niveau national, les opérations de moins de 8 logements par hectare sont responsables de 51 % de la consommation d'espaces (dont 30 % pour les opérations de moins de 5 logements par hectare, qui représentent 19% de la production de logements totale 19 %)¹⁵⁵. Cette densité est répartie de manière très hétérogène au niveau national. Les territoires ruraux construisent de manière moins dense que les territoires périurbains, eux-mêmes moins denses que les territoires urbains. L'essentiel de la construction neuve y a ainsi été produite avec des formes urbaines très peu denses, laissant de côté une forte marge de sobriété.

¹⁵⁰ Rapport France Stratégies sur l'artificialisation des sols : <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-rapport-2019-artificialisation-juillet.pdf>

¹⁵¹ Rapport CEREMA sur la consommation des ENAF : https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/inline-files/rapport_V7_2009-2019.pdf

¹⁵² Etude CEREMA 2022 sur la densité de la construction : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/fichiers/2022/06/Rapport%20V5.pdf>

¹⁵³ L'indicateur est sans unité, c'est un rapport de surfaces. Une densité de surface de plancher égale à 0,14 signifie que la surface de plancher représente 14% de la surface de la parcelle.

¹⁵⁴ Source : étude CEREMA Indicateurs de consommation d'espaces - Phase 2 : Calcul d'indicateurs nationaux – mars 2014.

¹⁵⁵ Source : La densité de logement dans les opérations d'aménagement en extension urbaine - Cadrage méthodologique et données nationales", Rapport d'étude du CEREMA, juin 2022

2.3. La construction en renouvellement urbain

La part de la construction en renouvellement urbain est aussi un critère essentiel dans l'atteinte des objectifs de sobriété foncière. Les estimations faites par le CEREMA sur la base des fichiers fonciers et de l'application Cartofriches¹⁵⁶, font apparaître que les gisements de foncier déjà urbanisés sont très importants, 170 000 hectares de friches dont 40 000 situées en zones tendues.

Il n'existe pas de mesure officielle de renouvellement urbain en France, mais France Stratégie l'estime à 42 % en s'appuyant sur les données INSEE, CORINE Land Cover et Sitadel. L'analyse faite par le CEREMA sur les fichiers fonciers apparaît cohérente avec ce chiffre. Les opérations en renouvellement urbain impliquent un prix plus élevé d'acquisition du foncier, mais aussi des coûts de démolition voire de dépollution, et des temps de portage du foncier et de réalisation plus longs.

Ce type d'opération est donc risqué du point de vue financier et nécessite de constituer des provisions susceptibles de couvrir des aléas. C'est pourquoi les évolutions législatives récentes encouragent et soutiennent financièrement le recyclage urbain, (renforcement des critères d'ouverture à l'urbanisation, dérogation aux documents d'urbanisme avec des bonus de constructibilité sur les friches, abattements fiscaux notamment pour les plus-values immobilières pour les opérations de recyclage urbain, etc.), et en particulier le recyclage des friches, soutenu par les aides à l'ingénierie (EPF) et les aides financières (300M€ par an dans le cadre du fonds vert permettant de soutenir 1200 hectares de recyclage de friches par an).

3. Exploration des gisements potentiels de production de logements alternatifs à la construction neuve en artificialisation

Dans un cadre de planification écologique, il convient de s'intéresser non seulement au nombre de logements nécessaires pour répondre au besoin mais également à la manière de les produire, avec des impacts très différenciés d'une part sur l'artificialisation des sols et d'autre part sur le coût carbone associé à la production du logement lui-même.

Alors que la production de logements se fait encore aujourd'hui principalement par construction neuve en artificialisation des sols¹⁵⁷ et que l'habitat est responsable de 65% de la consommation d'espaces en France¹⁵⁸, les autres gisements de production, anciens ou plus émergents, apparaissent comme autant de solutions à rebours de la ville « facile » qu'il convient de soutenir : recyclage des friches, densification pavillonnaire, surélévation, transformation de bâtiments non résidentiels en logements.

La production de résidences principales peut également être soutenue par une plus grande mobilisation des logements vacants et une plus grande maîtrise (en flux et / ou en stock) des résidences secondaires et des locations touristiques.

Ce chapitre propose un état des lieux de la connaissance de ces différents gisements (à l'exception de la question de la mobilisation des logements vacants, traitée à l'annexe 6).

¹⁵⁶ Application conçue pour recenser les friches (industrielles, minières, commerciales, d'habitat...) et apporter une aide aux collectivités et aux porteurs de projets pour réutiliser et réduire l'artificialisation des sols.

¹⁵⁷ Source : SDES/CGDD paru dans Insee Références, édition 2017 - Dossier - Caractérisation des espaces consommés par le bâti en France métropolitaine entre 2005 et 2013. Entre 2005 et 2013, 59 % des nouvelles constructions sont situées dans des espaces non artificialisés en 2005 et 57 % des surfaces consacrées au bâti sont prises sur des sols agricoles, forestiers ou naturels.

¹⁵⁸ « Analyse de la consommation d'espaces - Période du 1er janvier 2009 au 1er janvier 2022 », CEREMA, Septembre 2023 - https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/sites/artificialisation/files/inline-files/rapport_V4_2009-2022.pdf

On notera que tous ces modes de réponse aux besoins en logement n'ont pas le même impact au regard de la planification écologique. Si tous ont un impact positif sur la réduction de l'artificialisation, leur contribution à l'objectif de neutralité carbone est variable. Ainsi, la mobilisation des friches, la densification pavillonnaire et la surélévation ont un coût carbone équivalent, en premier ordre, à celui de la construction neuve.

En effet, à mode de construction identique, l'ACV est la même en coût matériaux et en coût exploitation. Les seules économies proviennent de la non artificialisation de foncier d'une part et de la réduction des mobilités en VL (par rapport à une construction en périphérie de zone urbaine) d'autre part. Or, la première est considérée comme du second ordre dans l'ACV d'un bâtiment¹⁵⁹ (de l'ordre de quelques %¹⁶⁰) et il ne semble pas exister d'étude sur la quantification de la seconde.

Les alternatives à la construction neuve du type mobilisation du patrimoine existant (logements vacants, résidences secondaires ou transformation de bâtiments non résidentiels en logements) peuvent quant à elles avoir une contribution diverse à l'objectif de neutralité carbone, en fonction du type de travaux nécessaires à leur mobilisation/transformation.

3.1. La densification des zones pavillonnaires

La densification des quartiers d'habitat pavillonnaire apparaît comme une solution conciliant la maîtrise de l'étalement urbain et la préférence des français pour la maison individuelle. En effet, les zones pavillonnaires, notamment celles des années 1970-1980, révèlent des potentialités de densification : petits collectifs par démolition-reconstruction ou maisons individuelles en fond de parcelle (densification dite douce et diffuse).

Ce gisement, important sur le papier (il y a 20,8 millions de logements individuels en 2023¹⁶¹ dont près de la moitié disposent d'un jardin d'une surface d'au moins 600 m²), bute sur deux difficultés importantes :

- La réticence à la densification, que ce soit celle des élus qui « l'organisent » parfois dans leur PLU, ou celle « de ceux déjà là » hostiles aux changements de leur cadre de vie,
- Le montage de ces petites opérations et l'engagement des propriétaires des zones pavillonnaires.

Certaines collectivités ont d'ores et déjà fait le choix d'accompagner cette densification douce, comme la Communauté urbaine du Grand Poitiers, Grenoble Alpes Métropole, l'agglomération de La Rochelle, des villes ou intercommunalités de taille moyenne telles que Périgueux, Vitré (Ille-et-Vilaine), Le Creusot-Montceau (Saône-et-Loire) ou les 153 communes, surtout rurales, membres du schéma de cohérence territorial (SCOT) des Vosges centrales autour d'Epinal.

Le développement de ses démarches nécessite sans doute de nouveaux prestataires pour accompagner les collectivités et faire de la médiation entre les voisins ainsi que des « aménageurs du petit » et des « micro-promoteurs » pour accompagner les projets.

La densification douce est l'une des mesures du projet de loi sur le logement abordable, présenté vendredi 3 mai 2024 en conseil des ministres, qui devait être examiné par le Sénat à partir de la mi-juin puis par l'Assemblée Nationale au second semestre 2024.

¹⁵⁹ Ce qui ne dit rien du coût/gain environnemental ou de biodiversité de l'artificialisation/non artificialisation qui est à distinguer du seul coût/gain carbone/GES.

¹⁶⁰ Source : Site internet Carbone 4 – « A l'échelle de la France, l'artificialisation des sols est responsable d'environ 5 millions de tCO₂ en 2022 (rapport 2023 du HCC), soit 8% des émissions du secteur du bâtiment. »

¹⁶¹ Source INSEE

Le projet d'article 5 propose ainsi d'offrir aux élus la maîtrise de la densification pavillonnaire douce pour encourager la construction. La mesure vise à faciliter la densification douce des zones pavillonnaires en permettant aux collectivités de définir des orientations d'aménagement programmées (OAP) dans les PLU favorables à la densification douce et déployer des opérations de transformation urbaine. La densification douce sera gagnante pour le quartier qui verra s'installer des commerces et des services de proximité, gagnante pour les propriétaires qui auront un complément de revenus, et gagnante pour la planète avec du foncier optimisé¹⁶².

La densification des zones pavillonnaires semble de plus devoir être facilitée sur les territoires couverts par des PLUi H qui permettent une meilleure articulation entre les sujets de droits des sols et d'habitat.

Si la densification des zones pavillonnaires est un vecteur de production de logements contribuant à la mise en œuvre du Zéro Artificialisation Nette, elle ne contribue cependant que peu différemment de la construction neuve à la réduction des émissions de GES et à l'objectif de neutralité carbone en 2050.

3.2. La surélévation

La surélévation peut aujourd'hui répondre aux besoins de rénovation du patrimoine et de création de logements dans les centres urbains par la contribution à une densification douce, soucieuse de l'environnement.

Elle contribue au ZAN, en évitant l'artificialisation des sols, tout en permettant la création de nouveaux mètres carrés au plus près des aménités de la ville (proximité des transports, des commerces, des équipements).

Le parc des bailleurs sociaux apparaît bien se prêter à la surélévation, notamment par son caractère mono-propriétaire. Couplée à une opération de réhabilitation du bâtiment existant, une surélévation peut contribuer au financement de cette dernière, à la mixité des produits (LLI, PLS, ...) et des typologies (petites typologies notamment).

Le bailleur social CDC Habitat travaille en ce sens avec Up Factor, société spécialisée et en pointe sur ce marché, mais pointe des équilibres financiers complexes.

Sur la ville de Lyon, sur 2 200 immeubles de logement social étudiés, 13% ont été identifiés comme susceptibles de surélévation dans le cadre des règles urbaines en vigueur, ce qui représente un potentiel de 3 000 logements à créer. À ce jour, la création de 350 logements a été engagée, dont 100 sont en chantier avec l'appui financier de la Métropole, au titre de la sobriété foncière.

L'analyse¹⁶³ réalisée par UpFactor du patrimoine d'une cinquantaine de bailleurs sociaux sur l'ensemble du territoire métropolitain, montre que 10% des résidences sont, en l'état actuel des règlements d'urbanisme, éligibles à la surélévation, représentant un potentiel de 50 000 nouveaux logements sociaux, sans achat de foncier.

Plus largement que le seul parc social, plusieurs grandes villes ou Métropoles ont engagé ou annoncent l'engagement prochain d'études pour déterminer le potentiel de surélévation du parc de leurs territoires : Eurométropole de Strasbourg, Métropole de Lyon, Nice, Métropole de Rennes, Bordeaux, Montpellier¹⁶⁴, etc.

¹⁶² Voir Dossier de presse du Ministère en charge du Logement du 3 mai 2024 « Projet de loi pour développer l'offre de logements abordables »

¹⁶³ Source : Site internet UpFactor

¹⁶⁴ Sources multiples : entretien Métropole de Lyon et de Rennes, articles de presse, site internet UpFactor

Up Factor estime que « sur les 700 000 copropriétés recensées en France, dont 300 000 dans les grandes métropoles, 30 000 d'entre elles seraient surélevables, ce qui permettrait de produire près de 150 000 logements »¹⁶⁵.

La loi ALUR du 24 mars 2014 a permis d'alléger les règles applicables à la surélévation, en facilitant notamment certaines démarches dans les copropriétés :

- le **droit à construire** ne repose plus sur une double majorité (plus de 2/3 des millièmes de la copropriété et 50 % des copropriétaires), mais uniquement sur la **majorité absolue** (plus de 50 % des millièmes de la copropriété),
- les **copropriétaires du dernier étage** de l'immeuble ne disposent plus d'un droit de blocage, mais d'une **priorité sur le droit à surélever**.

Pour une copropriété, la surélévation peut offrir des avantages¹⁶⁶ :

- **Générer un profit grâce à la vente des nouveaux logements créés**, qui pourra être réparti entre les copropriétaires, ou consacré au financement de travaux de rénovation au sein de l'immeuble (réfection des peintures dans les parties communes, ravalement de façade, rénovation énergétique, mise aux normes de l'ascenseur...).
- **Améliorer l'isolation thermique de l'immeuble**, grâce à l'isolation des planchers des nouveaux logements et de la nouvelle toiture créée. Cela permet notamment de diminuer la facture énergétique globale de la copropriété.
- **Réduire les charges de copropriété**, car ces dernières sont réparties sur davantage de logements (tantièmes). L'ajout d'un étage à un immeuble de 5 étages permet de diminuer d'environ 20 % les charges de l'ensemble de l'immeuble.

Cependant, un projet de surélévation en copropriété reste un montage complexe, en termes technique, réglementaire, financier, de gouvernance et il n'existe à ce jour que peu d'opérateurs immobiliers qui savent réaliser de petits projets (5 à 10 logements), gérer des travaux en milieu occupé (même si le développement de la construction hors site facilite ce type d'opération) et qui apportent une expertise pour la rénovation globale de l'existant.

Aujourd'hui relativement limitée, la surélévation intéresse de nombreux acteurs pour la production de nouveaux logements et pourrait se développer. Toutefois, il n'existe actuellement aucun suivi de sa production et **le gisement potentiel de production de logements qu'elle représente, en copropriétés privées ou en logement social, qui reste à déterminer plus finement.**

La part de ce gisement susceptible d'aboutir à des projets concrets semble également largement limitée par la complexité de tels projets.

Il apparaît utile pour l'ensemble des acteurs de pouvoir mutualiser la connaissance, partager les développements à venir, les études de potentiel, les projets réalisés mais aussi les difficultés rencontrées pour améliorer le taux de transformation du potentiel en logements réalisés.

¹⁶⁵ Source : lagrandeconversation.com – Dossier « La surélévation est une densification douce » par Didier Mignery, Président de UpFactor – publié le 6 mars 2024

¹⁶⁶ Source : site Hemea.com

3.3. Transformation de bâtiments en logements

Porté à la fois par le développement du télétravail (le taux d'occupation des bureaux a diminué de 5,4% en deux ans entre 2021 et 2022¹⁶⁷) et par l'objectif de « Zéro artificialisation nette », la transformation de bâti non résidentiel en logements bénéficie d'un contexte favorable à son essor. Si les bâtiments de toute nature sont potentiellement concernés – surfaces de bureaux, locaux commerciaux, de stockage, industriels et agricoles, bâtiments publics, parking aériens – par l'ampleur des surfaces qu'ils représentent, les bureaux constituent un enjeu particulier.

Si le gisement identifié en Ile-de-France semble important, près de 5 000 000 de m² de bureaux¹⁶⁸ seraient vacants représentant potentiellement 70 000 logements, les perspectives sont plus incertaines en province et circonscrites aux grandes métropoles, même si les acteurs locaux indiquent que le gisement reste à expertiser. La politique de l'Etat de réduction de ses surfaces tertiaires occupées pourrait alimenter ces grandes métropoles de province d'un gisement complémentaire.

Une note de l'Institut Paris Région¹⁶⁹ (IPR) quantifie ce phénomène sur les dernières années :

- 1 900 logements autorisés par an en reconversion de bâtiments d'activité sur la période 2013-2021 (dont 53% issus de surfaces de bureaux), soit à peine 3% de l'objectif de production de 70 000 logements / an fixé par la loi du Grand Paris,
- 800 opérations recensées depuis 2013, pour un total de 873 000 m² reconvertis,
- 2/3 des reconversions à Paris et en petite couronne, dont 32% à Paris intra-muros,
- 28% des logements reconvertis en Ile-de-France sont le fait de bailleurs sociaux (46% dans Paris intra-muros).

Le rapport « Propositions destinées à faciliter l'émergence d'une industrie de la transformation des actifs immobiliers », remis par André Yché au ministre délégué au logement début juillet 2024, met également en avant l'enjeu et le potentiel que représente le traitement des centres commerciaux dans les années à venir. En effet, un des principaux acteurs de la transformation estime à 25% la proportion des plateformes majeures de la grande distribution (300 sur 1 200) qui mériteront d'être reconfigurées.

Les loi ELAN (Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique) de 2018 puis Climat et Résilience de 2021 sont venues favoriser cette dynamique de production de logements par transformation de bâtiments existants. Cependant, ces opérations de transformations restent complexes techniquement, fiscalement et réglementairement, et économiquement incertaines.

Pour les représentants de la Fédération des Promoteurs Immobiliers, la transformation de bureaux en logements ne fonctionne qu'avec des bureaux déjà vacants et sans perspective de marché.

Les représentants du bailleur social CDC Habitat rejoignent ceux d'Action Logement pour dire que la faisabilité économique des opérations nécessite un prix de marché suffisamment élevé.

La Foncière de Transformation Immobilière (FTI) créée par Action Logement en 2020 (65% en Ile-de-France) se positionne ainsi sur des actifs qualitatifs et très chers. Si la mise de fond de cette foncière devrait permettre de produire 10 et 12 000 logements, le projet de loi « Daubié »¹⁷⁰ en

¹⁶⁷ Source : Bulletin de la Banque de France 244/3 - JANVIER-FÉVRIER 2023

¹⁶⁸ Source : Immostat.com : « L'offre immédiate de bureaux en Ile-de-France au 31 mars 2024 s'établit à 4 902 000 m², en hausse de 11 % par rapport à son niveau il y a un an. » et Rapport Yché du 24 juin 2024

¹⁶⁹ Note Rapide n°963 de novembre 2022

¹⁷⁰ [Proposition de loi déposée le 15 décembre 2023, adoptée à l'unanimité à l'Assemblée Nationale le 7 mars, modifiée par le Sénat, visant à faciliter la transformation des bâtiments de destination autre qu'habitation en habitations, n° 2649 – Initialement programmée en CMP le 20 juin 2024](#)

cours devrait permettre de faciliter la transformation de ces actifs en logements. Selon Action Logement, une incitation fiscale à la libération par des propriétaires qui ne veulent pas dégrader leur bilan comptable, voire qui spéculent, faciliterait également la mobilisation de ce gisement.

La proposition de loi déposée par le député de l'Ain Romain Daubié visant à faciliter la transformation de bureaux en logements, après avoir été adoptée à l'unanimité à l'Assemblée Nationale le 7 mars 2024, a été voté par le Sénat le 23 mai après modification. Le Sénat a notamment élargi le champ d'application du texte à la transformation de tous types de bâtiments ayant une destination autre qu'habitation en habitations. Cet apport permettra notamment de couvrir les transformations de locaux hôteliers, qui se prêtent particulièrement bien à ce type de transformations, mais aussi de garages et bâtiments agricoles désaffectés.

La commission mixte paritaire a été convoquée le 23 mai 2024 pour permettre aux députés et sénateurs de trouver un accord sur une version finale du texte. Elle devait se réunir le 20 juin avant une adoption le 24 juin conjointement avec la CMP sur le projet de loi visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue.

Ce projet de loi vise à lever, ou à assouplir, certaines contraintes réglementaires ou fiscales, notamment :

- Faciliter les changements d'usage : possibilité d'autorisation dérogatoire au PLU, création d'un permis de construire à usages successifs,
- Assouplissement des règles de vote au sein des copropriétés pour faciliter le changement d'usage de certains locaux,
- Possibilité pour les maires d'assujettir ces opérations à la taxe d'aménagement.

Malgré ces avancées, certains acteurs estiment que les principaux freins demeurent :

- difficultés techniques et architecturales,
- réticence de certaines collectivités à transformer des locaux économiques en logements
- tendance à la surévaluation de la valeur des locaux d'activités en situation d'obsolescence par leurs détenteurs (notamment les véhicules d'investissement les plus financiarisés)
- un recours encore très fréquent sans analyse comparée à la démolition-reconstruction.

Une étude non publiée menée pour un des acteurs de la transformation d'actifs tertiaires en logements sur l'analyse de l'impact carbone de scénarios de démolition-reconstruction et de transformation et à laquelle la mission a eu accès, met en avant que la compétitivité sur l'impact carbone des transformations sur les reconstructions n'est pas systématique, qu'il est essentiel de viser un haut niveau de performance énergétique des transformations et que le sujet reste à documenter et à traiter projet par projet.

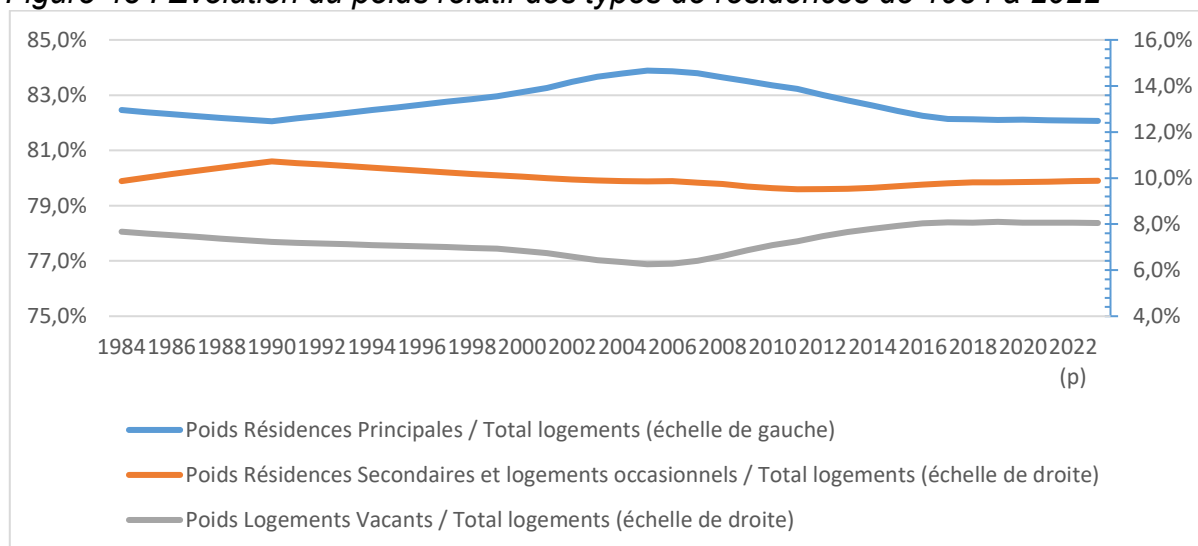
Si les gisements de bâtiments non résidentiels vacants, et notamment celui issu du marché tertiaire, invitent à envisager leur mobilisation pour le logement, des freins, réglementaires, fiscaux, restent à lever et les modèles économiques à consolider pour les transformer en projets concrets.

3.4. Les résidences secondaires (RS) et les locations meublées de courte durée¹⁷¹

En période de forte tension sur le logement et de panne de la production, les résidences secondaires (RS) et les locations meublées de courte durée (aussi appelées meublés de tourisme), sont montrées du doigt par les élus et les populations en ce qu'elles soustraient des logements permanents du parc de logements.

Si le poids des résidences secondaires est relativement constant dans le total des logements au plan national (France métropolitaine), oscillant autour de 10% (Cf. graphique ci-dessous), il existe des variations infra-territoriales à mettre en regard du contexte local de tension sur le logement.

Figure 48 : Evolution du poids relatif des types de résidences de 1984 à 2022



Source : données EAPL INSEE 2023, retraitement IGEDD

Ainsi, si ce phénomène est particulièrement prégnant dans les zones touristiques tendues, il est à nuancer dans les zones à faible tension sur le logement et à fort taux de vacance, où les RS notamment constituent une alternative à la vacance et à l'abandon du patrimoine bâti.

¹⁷¹ Les informations sur les locations meublées de courte durée sont largement reprises de l'article « Les locations meublées de courts séjours et les plateformes – les termes du débat (1) et (2) » publié en mars et avril 2024 sur le site politiquedulogement.com par Sylvain GUERRINI et Géraldine GEOFFROY

Figure 49 : Part des résidences secondaires par EPCI

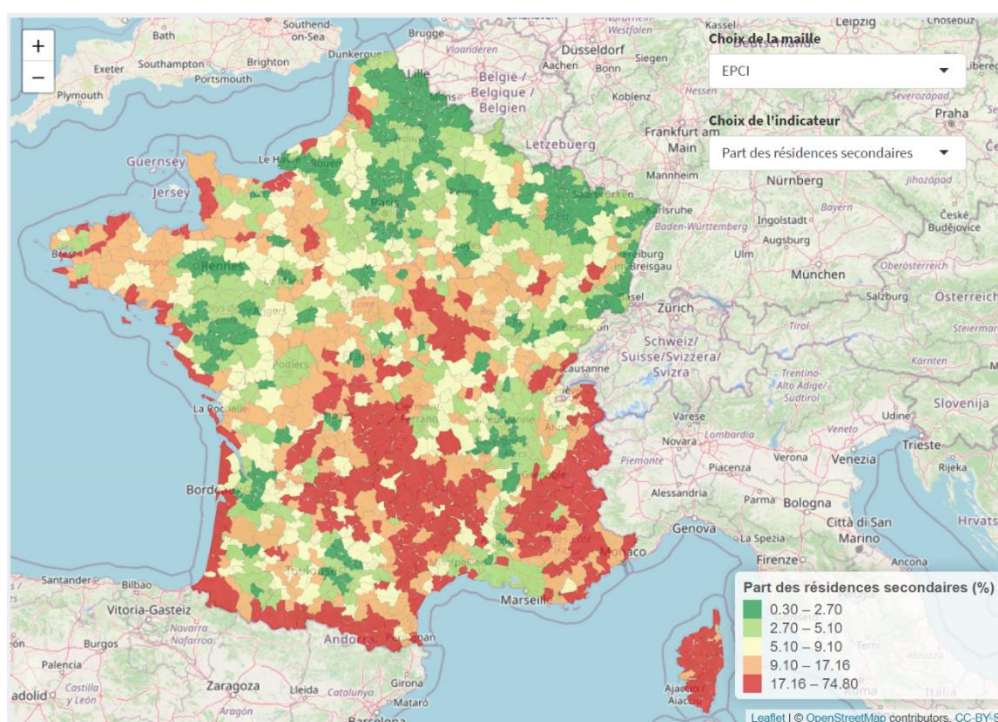
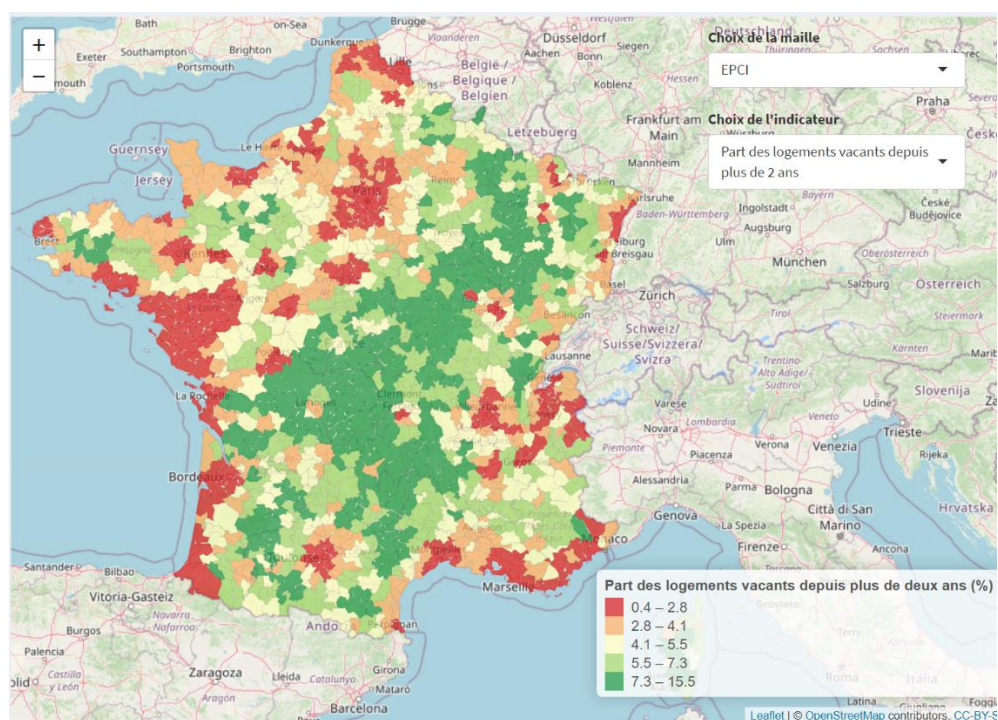


Figure 50 : Part des logements vacants depuis plus de 2 ans par EPCI

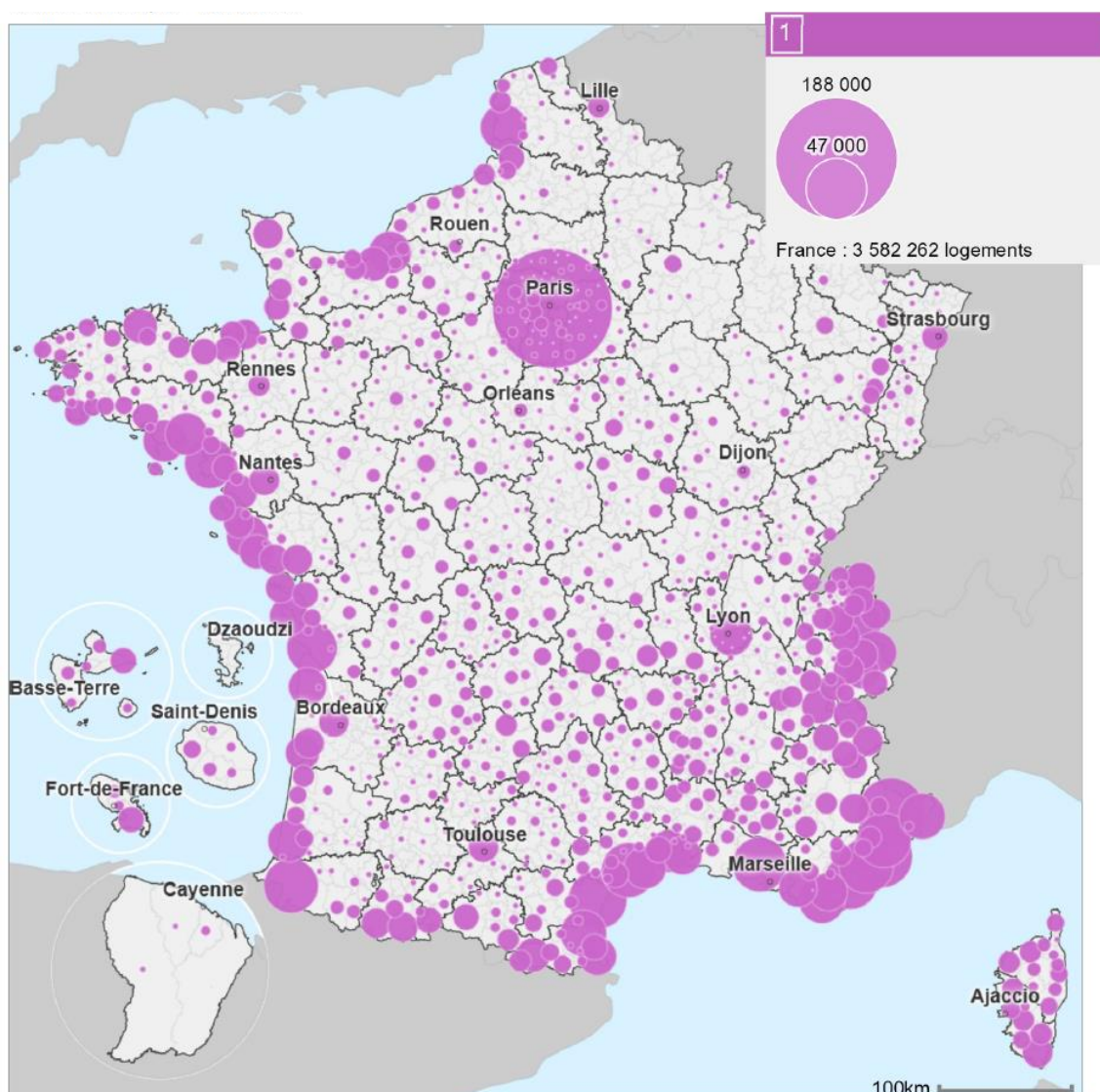


Source : pôle sciences des données de l'IGF – rapport de la mission IGA-IGEDD-IGF relative à l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques

On lit sur ces cartes les zones de « friction » (en rouge sur les deux cartes) avec à la fois un faible taux de vacance et une proportion élevée de RS qui conduit à une concurrence de ces dernières sur les résidences principales : côte Atlantique, partie de la côte méditerranéenne et le nord de l'arc alpin (Savoie et Haute Savoie).

Au-delà du poids des RS dans le total des logements, la carte ci-dessous confirme également le volume en nombre des RS, et donc un gisement potentiel de résidences principales, dans les zones touristiques côtières et de l'arc alpin ainsi que dans les métropoles (Paris et régionales).

Figure 51 : Nombre de résidences secondaires (logements), 2020



Source : Observatoire des territoires, ANCT 2023 - Insee, RP 1968-2020 – IGN Admin Express.

Selon l'INSEE¹⁷², en 2017, parmi les résidences secondaires, près de six sur dix se trouvent sur les littoraux ou dans des territoires en altitude : 1,3 million dans des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) littoraux (soit 40 % des résidences secondaires, pesant pour 18% dans le parc total de logements) et 530 000 dans des EPCI à plus de 750 mètres d'altitude (16 %, dont 10 % dans le seul massif alpin, pesant pour 33% dans le parc total de logements).

¹⁷² <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5416748#tableau-figure2>

Par ailleurs, 12 % des résidences secondaires, soit 380 000, sont localisées dans des EPCI densément peuplés et situés ni en altitude ni sur un littoral où elles représentent 3% de l'ensemble des logements ; la moitié se situent dans la seule métropole du Grand Paris (196 000 résidences secondaires), suivie de celle de Lyon (16 000), puis de celles de Toulouse et Bordeaux (11 000 chacune).

Les zones touristiques littorales et alpines connaissent également la pression des locations meublées de courte durée.

Ce phénomène a connu un développement fulgurant soutenu par la création et le développement de plateformes dédiées (création de Airbnb en 2007). Le nombre d'annonces en ligne sur Airbnb et HomeAway en France est ainsi passé d'une centaine de milliers en 2014 à plus de 1 million en 2019¹⁷³.

Cette offre de meublés de courte durée s'étend également aux villes et agglomération touristiques. Ian Brossat, maire adjoint de Paris en charge du logement, estimait par exemple en 2022 que 9 000 logements étaient retirés du parc de logements permanents à Paris¹⁷⁴.

Tableau 16 : Nombre d'annonces actives sur Airbnb

Collectivités	Nbr. d'annonces logt entiers (2024)	Nbr. de logt (2020)	Nbr. de résidences principales (2020)	Nbr. de résidences secondaires et logt occasionnels (2020)	Nbr de logt vacants (2020)	Nbr de logt locatifs privés (2020)	Nbr. d'annonces / Nbr de logt locatifs privés
Bordeaux Métropole	9 054	445 171	405 841	14 101	25 229	153 142	5,9 %
Ville de Paris	64 699	1 393 800	1 131 610	134 211	127 980	497 493	13,0 %
Commune de Lyon	8 058	311 619	270 044	16 321	25 254	130 375	6,1 %
Commune de Lille	2 813*	141 987	124 167	4 962	12 859	60 606	4,6 %
Communauté d'agglomération du Pays Basque	11 620	209 841	155 187	42 971	11 684	43 854	26,5 %

Tableau 1 : Nombres d'annonces actives recensées sur Airbnb par le site InsideAirbnb (logements entiers, site consulté le 14/3/2024)

* : nbr de logements proposés au moins une nuit à l'année sur le site Airbnb (données Liwango)

Source : RP 2020 Insee, InsideAirBnb, *Chiffres clés 2022* de l'Observatoire Métropolitain du Tourisme de la Métropole Européenne de Lille

Le cadre réglementaire encadrant ce phénomène a principalement été mis en place entre 2014 avec la loi ALUR et 2019 avec la loi Engagement et Proximité.

La régulation semble porter des fruits sur les territoires qui mobilisent les moyens nécessaires, à l'exemple de Paris, Bordeaux ou Nice. En dehors de métropoles, d'autres territoires se sont mobilisés en mettant en place des dispositions innovantes comme Saint Malo ou la Communauté d'agglomération du Pays Basque autour de Biarritz.

A la suite d'une mission d'inspection (IGF-IGEDD- IGA, 2022), un groupe de travail national s'est réuni à plusieurs reprises entre novembre 2022 et juillet 2023, rassemblant de nombreux élus sous l'égide de trois ministres. Plusieurs pistes de réformes y ont été présentées (Gouvernement, 2023) qui ont déjà donné lieu à de premières concrétisations.

Les premières mesures concernent essentiellement la fiscalité. Parmi elles, on peut citer l'élargissement aux zones touristiques de la possibilité pour les communes d'instituer un dé plafonnement de la taxe d'habitation sur les résidence secondaires (décret du 25/8/2023). Cette disposition ne répond cependant qu'à une partie de la question, car son effet économique demeure limité. La loi de finance 2024 a également réduit l'avantage fiscal dont bénéficient les propriétaires de meublés de tourisme classés.

¹⁷³ Source : Estimation DHUP à partir de AirDNA

¹⁷⁴ Le Monde du 22/10/2022

Après avoir été adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale, une proposition de loi transpartisane visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif a été transmise au Sénat le 29 janvier 2024, reprenant pour une part les conclusions du groupe de travail. Présentée notamment par Annaïg Le Meur et Inaki Echaniz, elle prévoit pour l'essentiel :

- la généralisation aux meublés de tourisme de la réglementation relative aux passoires thermiques ;
- l'extension des zones où la déclaration préalable et le changement d'usage sont obligatoires ;
- une faculté accrue d'encadrer les destinations des nouvelles constructions par le PLU ;
- un alignement de la fiscalité des revenus locatifs issus de meublés sur celle des locations nues en zones tendues.

Le Sénat a adopté le projet de loi modifié le 21 mai 2024. La CMP devait se réunir le 20 juin avant une adoption le 24 juin conjointement avec la CMP sur le projet de loi visant à faciliter la transformation de tous types de bâtiments ayant une destination autre qu'habitation en habitations.

Devant la variété des situations, il apparaît nécessaire de moduler la régulation en fonction de la situation locale. La réglementation va dans ce sens en étant mobilisable de façon graduée par les acteurs locaux.

Un des enjeux de la régulation des résidences secondaires et des locations meublées de courte durée, notamment avec l'objectif de réduire la pression sur les résidences principales et d'en privilégier l'usage au bénéfice des ménages permanents, semble être la mobilisation renforcée et efficiente de la boîte à outils des mesures réglementaires existantes (y compris celles du projet de loi dit Lemeur).

Un autre enjeu est également d'évaluer les effets réels de l'application locale de ces mesures et de tout autre dispositif expérimenté localement pour les adapter au plus près des réalités locales et des enjeux de maîtrise.

Il semble également nécessaire de veiller aux impacts des mesures entre elles ; par exemple, l'intensification de l'usage des résidences secondaires portée par les scénarios 1 et 2 de l'ADEME pourrait être difficilement conciliable avec une mesure de limitation des locations meublées de courte durée.

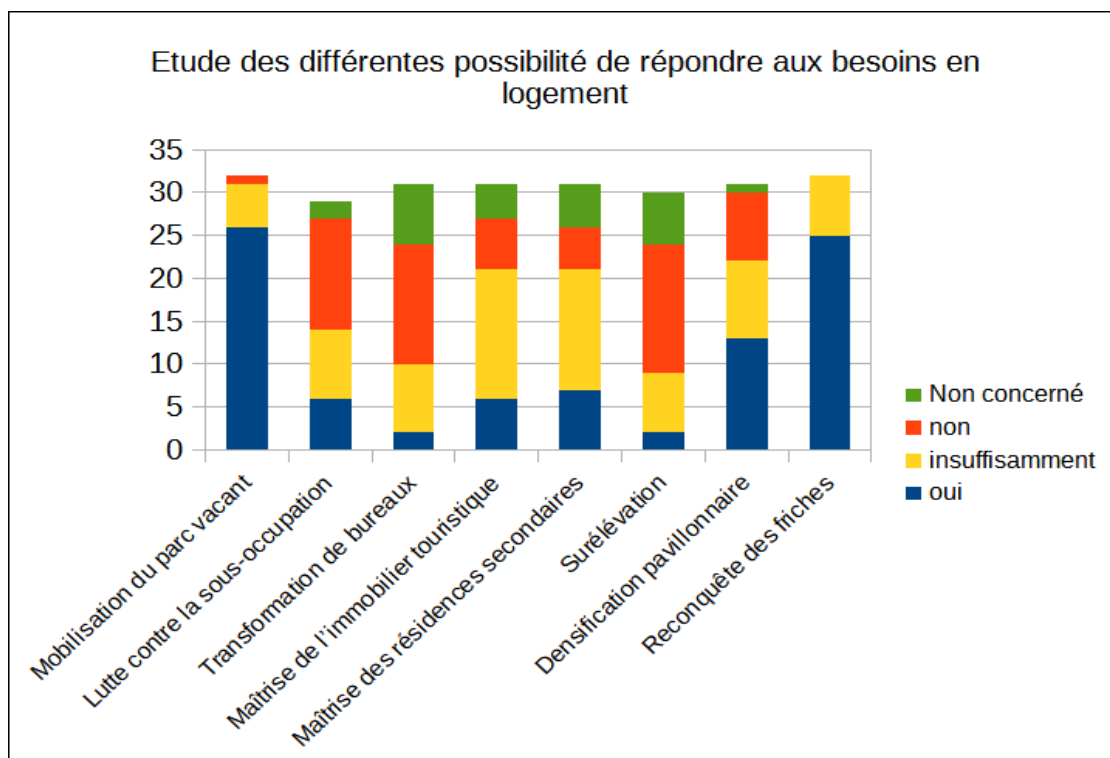
3.5. La prise en compte de ces gisements potentiels par les acteurs locaux

La prise en compte des alternatives à la construction neuve en extension urbaine pour produire des logements est inégale dans les documents stratégiques ou programmatiques.

Si les friches ou les logements vacants sont documentés dans les diagnostics et sont régulièrement mobilisés pour produire du logement, la prise en compte des autres gisements potentiels est encore balbutiante.

Ce sujet est notamment illustré par la réponse des DDT(M)¹⁷⁵ à la question « Les différentes possibilités de répondre aux besoins en logements, outre la construction neuve en extension, sont-elles étudiées [dans les PLH] ? Oui / insuffisamment / non »

	oui	Insuffisamment	Non	Non concerné
Mobilisation du parc vacant	26	5	1	0
Lutte contre la sous-occupation	6	8	13	2
Transformation de bureaux	2	8	14	7
Maîtrise de l'immobilier touristique	6	15	6	4
Maîtrise des résidences secondaires	7	14	5	5
Surélévation	2	7	15	6
Densification pavillonnaire	13	9	8	1
Reconquête des friches	25	7	0	0



¹⁷⁵ Pour plus d'information voir annexe 3 - Résultat des enquêtes réalisées auprès des DDT(M) et des DREAL

Annexe 7. Vacance des logements et projection des besoins en logement

Annexe rédigée par Luc Bégassat (IGEDD). Août 2024.

Sommaire

1. La vacance des logements : les données essentielles	221
1.1. La vacance des logements se situe, en France, à un niveau moyen par rapport aux autres pays pour laquelle cette information est disponible	221
1.2. En augmentation depuis le milieu des années 2000, le taux des logements vacants se situe aujourd'hui, en France, à un niveau jamais atteint	223
1.3. Vacances de courte ou de longue durée : des profils différents selon les territoires	225
1.4. Les limites de l'opposition entre vacances de courte et de longue durée	229
2. Vacance des logements et projection des besoins : une exigence de cohérence délicate à assurer	236
2.1. La vacance dans la projection des besoins en logements	236
2.2. Le besoin de cohérence des hypothèses entre la projection de l'offre et l'évolution du taux de vacance	239
2.3. La difficulté à dissocier vacance frictionnelle et vacance structurelle rend délicate la définition d'un taux de vacance cible	242
3. Les moyens d'action pour diminuer la vacance des logements quelle qu'en soit la durée et leur traduction dans la projection des besoins en logements	246
3.1. Les politiques de lutte contre la vacance des logements comme actions complémentaires au nécessaire ajustement de l'offre	246
3.2. L'impact des actions incitatives ciblant la vacance de longue durée plus ou moins diffuse dans le parc privé ne doit pas être surévalué	246
3.3. Les actions globales de renouvellement urbain au service de la lutte contre la vacance des logements	248
3.4. La taxation de la vacance des logements : un outil probablement efficace pour réduire la vacance de longue durée	250

La vacance des logements est un phénomène complexe, à la fois nécessaire au fonctionnement des marchés du logement et signe d'inefficacité de ces mêmes marchés. C'est aussi une donnée importante pour toute projection des besoins en logements, tant parce que la recherche de fluidité du marché conduit traditionnellement à calculer un « besoin de logements vacants », composante du besoin total de logements, qu'en raison de l'alternative à la construction nouvelle que représente la mobilisation d'un parc de logements vacants perçu comme anormalement élevé.

Après avoir rappelé les traits essentiels de la vacance des logements, on examinera la manière dont la vacance intervient dans la projection des besoins en logements et les exigences de cohérence qui en résultent. On abordera enfin les grandes catégories d'actions de réduction de la vacance et leur prise en compte dans la projection des besoins en logements à construire.

1. La vacance des logements : les données essentielles

1.1. La vacance des logements se situe, en France, à un niveau moyen par rapport aux autres pays pour laquelle cette information est disponible

A l'occasion des recensements, l'Insee classe l'ensemble des logements recensés sur le territoire de la France dans les quatre catégories suivantes, en fonction de leur état d'occupation :

- les logements constituant la résidence principale des personnes qui les occupent (ces personnes, quels que soient les liens entre elles, constituant par définition un ménage) ;
- les logements utilisés comme résidences secondaires pour le week-end ou les vacances, y compris ceux qui sont loués meublés pour des séjours touristiques ;
- les logements occasionnels, c'est-à-dire les logements ou les pièces indépendantes utilisées occasionnellement pour des raisons professionnelles (par exemple, le pied-à-terre professionnel d'une personne qui rentre en fin de semaine auprès de sa famille). Cette catégorie très résiduelle est en général regroupée avec les résidences secondaires ;
- les logements vacants, c'est-à-dire les logements inoccupés à la date où ils ont été recensés, qui peuvent être :
 - proposés à la vente ou à la location sans avoir encore trouvés preneur,
 - déjà vendus ou loués mais en attente d'occupation effective par l'acquéreur ou le locataire,
 - en attente du règlement de la succession de l'ancien propriétaire,
 - gardés vacants par le propriétaire, que ce soit par désintérêt ou négligence, pour les réserver en vue d'un usage futur, ou parce qu'ils sont excessivement vétustes et difficilement utilisables en l'état.

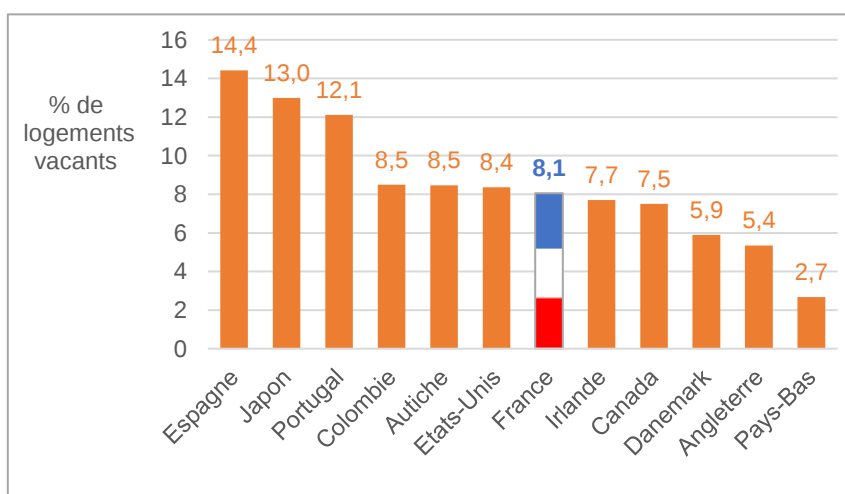
Il est inévitable que, à un instant donné, certains logements soient vacants entre deux occupations. Une vacance trop faible caractérise d'ailleurs les marchés du logement en tension où des personnes sont contraintes de rester dans un logement qui ne correspond plus à leurs besoins ou doivent renoncer à décohabiter. Mais une part élevée de logements vacants est la marque d'un gaspillage du capital que représente ces logements, notamment pour loger les ménages qui ne trouvent pas à se loger.

Les données sur le taux de vacance des logements au niveau international ne sont pas toujours disponibles. Certains pays ne distinguent pas entre les logements vacants, inoccupés toute l'année, et les résidences secondaires, saisonnières ou de tourisme qui sont occupées une partie de l'année. Dans les pays où cette information existe, le taux correspondant à des logements

réellement vacants n'est globalement pas plus élevée en France qu'à l'étranger selon les données diffusées par l'OCDE en 2024. Le taux de 8,1 % pour la France (2022) est en effet nettement inférieur à celui de l'Espagne (14,4 % en 2021), du Japon (13,0 % en 2017) ou du Portugal (12,1 % en 2021). Il est proche de ceux affichés pour l'Autriche (2017), les Etats-Unis (2021), l'Irlande (2022) et le Canada (2021), tous compris entre 7,5 % et 8,5 %. Seuls le Danemark (5,9 % en 2023), l'Angleterre (5,4 % en 2021) et les Pays-Bas (2,7 % en 2023) affichent des taux de logements vacants significativement inférieurs à la France (cf. figure 52).

Les données internationales sur la vacance des logements doivent toutefois être considérées avec prudence, en particulier quand le taux affiché est très bas. Ainsi, les données diffusées en 2022 par l'OCDE renaient pour l'Angleterre un taux de logements vacants de 0,9 % pour l'année 2019 qui correspondait à la proportion de logements vacants depuis plus de 6 mois selon une source fiscale. Le taux de 5,4 %, retenu par l'OCDE en 2024, est quant à lui issu d'un recensement¹⁷⁶ qui mesure l'ensemble de la vacance instantanée dans des conditions comparables à la France. De même, l'OCDE citait en 2022 une proportion de 1,6 % de logements vacants en Suisse (2018), qui correspond en réalité à une définition très restrictive de la vacance, ne recouvrant que les logements effectivement proposés à la vente ou à la location par leurs propriétaires, à l'exclusion notamment des logements que leurs propriétaires souhaitent conserver tels quels, des logements hors d'état d'être loués et des logements pour lesquels un contrat de vente ou de location a déjà été signé¹⁷⁷. Cette donnée ne figure plus dans les taux de logements vacants recensés par l'OCDE en 2024.

Figure 52 : Taux de logements vacants hors résidences secondaires et saisonnières recensés par l'OCDE (2022 ou dernière année disponible)



Source : OCDE (2024), OECD Affordable Housing Database - indicator HM1.1. Housing stock and construction, <https://oe.cd/ahd>.

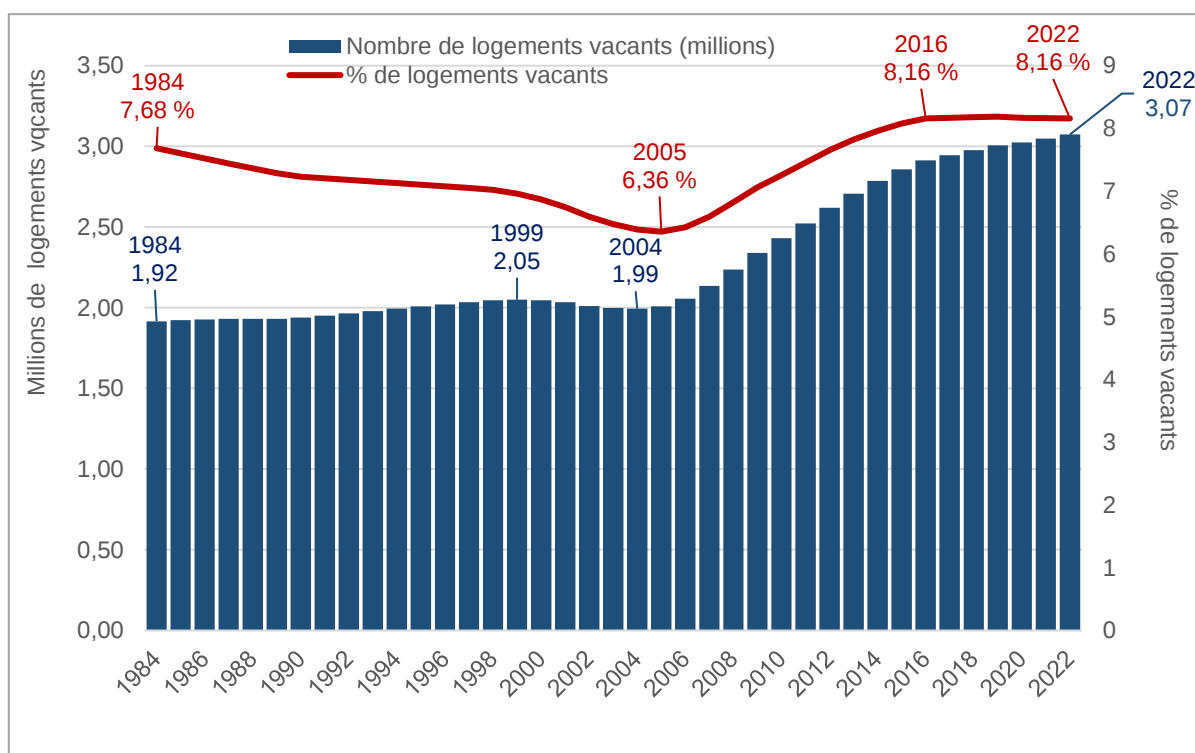
¹⁷⁶ Office for National Statistics (ONS), released 27 October 2023, ONS website, statistical bulletin, Number of vacant and second homes, England and Wales: Census 2021

¹⁷⁷ Office fédéral de la statistique (OFS). Dénombrement des logements vacants — directive destinée aux organes chargés de la réalisation du dénombrement (communes, cantons). Document accessible à l'adresse internet suivante : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/construction-logement/enquetes/lwz.assetdetail.30970522.html>

1.2. En augmentation depuis le milieu des années 2000, le taux des logements vacants se situe aujourd'hui, en France, à un niveau jamais atteint

Si la part de logements vacants en France n'est pas particulièrement élevée au niveau international, elle se situe, toutefois, au début des années 2020, à un niveau historiquement haut (cf. figure 53). Après avoir régulièrement diminué depuis le début des années 1980 jusqu'à 6,36 % en 2005, la proportion de logements vacants a commencé à augmenter dès l'année 2006. Elle a ensuite progressé fortement entre 2007 et 2015, pour atteindre 8,1 %. Le retournement par rapport à la période antérieure est d'autant plus spectaculaire qu'il succède à une période de forte baisse entre 1999 et 2004 pendant laquelle la vacance a diminué, non seulement en proportion de l'ensemble du parc, mais également en valeur absolue. Depuis 2016, le taux de vacance s'est stabilisé aux environs de 8,2 %, niveau qui semble ne jamais avoir été atteint auparavant depuis que la vacance est mesurée dans le cadre des recensements. Globalement, plus d'un million de logements vacants supplémentaires sont décomptés en 2022 par rapport à 1999.

Figure 53 : L'évolution de la vacance des logements en France 1984-2022



Source : SDES. Compte du logement 2022 (graphique de l'auteur).

Encadré 3 : les différentes sources de connaissance de la vacance des logements

En France, les informations sur les logements vacants proviennent de deux types de sources : les recensements de la population et certains fichiers fiscaux.

I. Le recensement de la population :

Les recensements permettent non seulement de compter les personnes, mais également l'ensemble des logements qui sont classés par les agents recenseurs en quatre catégories : les résidences principales, qui sont chacune le lieu d'habitation ordinaire d'un ménage, les résidences secondaires, les logements occasionnels et les logements vacants. Le statut de logement vacant est établi par l'agent recenseur, notamment en interrogeant le voisinage. Il correspond à la situation instantanée au moment du passage de cet agent recenseur (en pratique la période de collecte s'étale sur quelques semaines). Le recensement est ainsi la source la plus fiable pour apprécier le volume global des logements vacants en France quelle que soit la durée de cette vacance.

En revanche, faute de pouvoir interroger un occupant, les renseignements complémentaires récoltés

de façon fiable et systématique par les agents recenseurs sont très limités. Concernant les logements, seule la distinction entre maisons et appartements est disponible. On n'a, de plus, aucune information sur les propriétaires, ni sur la date depuis laquelle le logement est vacant.

Depuis 2004, le recensement fait l'objet d'enquêtes annuelles non exhaustives. Les résultats afférents à l'année n correspondent à l'agrégation de 5 années d'enquêtes de n-2 à n+2. Les résultats pour l'année n sont disponibles au cours de l'année n+3. Le recensement de l'année n sert en outre à caler la série des estimations annuelles du parc de logements (EAPL).

II. Les sources d'origine fiscale :

Des informations plus complètes sur les logements vacants, leurs caractéristiques, leurs propriétaires et la durée de la vacance peuvent être extraites des fichiers fiscaux, notamment ceux de la taxe d'habitation. Enrichis de différentes données, ces informations sont mises à disposition sous différentes formes :

- Filocom (fichier des logements par commune) :

Cette source est constituée par l'assemblage réalisé par le SDES de plusieurs fichiers provenant de la DGFIP, dont la taxe d'habitation et l'impôt sur le revenu. Selon cette source, les logements vacants sont des logements non meublés qui, en tant que tels, ne sont pas soumis à la taxe d'habitation (sauf mise en place de la THLV par la commune ou l'intercommunalité).

Le nombre total de logements, le nombre de logements vacants et le taux de logements vacants ressortent dans Filocom à des niveaux supérieurs aux niveaux issus du recensement comme le fait apparaître le tableau suivant :

	2011	2013	2015	2017	2019
Filocom					
Logements (milliers)	33 801	34 537	36 010	36 639	37 302
Logements vacants (milliers)	3 003	3 056	3 289	3 439	3 633
Part de logements vacants	8,88 %	8,85 %	9,13 %	9,39 %	9,74 %
EAPL (recensements)					
Logements (milliers)	32 860	33 575	34 307	34 981	35 631
Logements vacants (milliers)	2 386	2 570	2 718	2 826	2 886
Part de logements vacants	7,26 %	7,65 %	7,92 %	8,08 %	8,10 %

Champ : France métropolitaine

Cette différence est analysée comme une surestimation globale de la vacance et du nombre total de logements dans Filocom par rapport au recensement dont les données, issues d'une enquête sur le terrain, sont considérées comme plus fiables. Sur la base d'une comparaison avec le fichier des abonnements "basse tension" et "basse puissance" de la société ERDF, le rapport d'évaluation de la politique publique de lutte contre la vacance des logements et des bureaux de 2016¹⁷⁸ conclut qu'il s'agit globalement d'une surévaluation par Filocom, tant du parc total de logements que de la vacance dont il identifie plusieurs causes dans les termes suivants :

« L'évaluation par les bases fiscales apparaît toutefois surestimée dans la mesure où :

- les « logements » au sens fiscal, ne sont pas tous considérés comme des logements dans le recensement (maisons de retraite, foyers, communautés religieuses, etc.) ;
- certains locaux exonérés de TH peuvent être considérés comme vacants dans les bases fiscales même s'ils sont occupés (résidences universitaires, foyers d'hébergement) ;
- le recenseur peut être amené à identifier des locaux non habitables considérés comme des logements dans les bases fiscales (bâtiments à l'abandon, garages, etc.) ;

¹⁷⁸ Rapport IGF/CGEDD Évaluation de politique publique Mobilisation des logements et des bureaux vacants. Référence CGEDD n° 10243-01/IGF n° 2015-M-037 (Janvier 2016).

- *une partie des logements « fiscalement vacants » correspond à des logements détruits ou retirés du marché en vue de leur démolition pour lesquels l'information fiscale n'a pas encore été mise à jour. »*

Mais, s'ils ont pour effet de surestimer globalement la vacance, les fichiers Filocom permettent de connaître sa durée, à une année près. La situation du logement n'étant observée qu'au 1^{er} janvier de chaque année, les logements vacants depuis moins d'un an pour l'année n, sont ceux qui sont vacants au 1^{er} janvier n et qui ne l'étaient pas au 1^{er} janvier n-1. De même, les logements non vacants au 1^{er} janvier n-2, vacants au 1^{er} janvier n-1 puis à nouveau au 1^{er} janvier n, sont vacants depuis 1 an à 2 ans au 1^{er} janvier n... La durée de vacance ainsi mesurée est toutefois affectée par des retards de prise en compte par l'administration fiscale qui sont variables dans le temps et dans l'espace.

Depuis 1999, les fichiers Filocom bénéficient d'un identifiant unique par logement permettant de suivre le devenir de chaque logement d'un millésime à l'autre. Le fichier Filocom a été produit pour la première fois en 1995, puis ensuite tous les deux ans. Depuis 2018, son remplacement par le fichier Fidéli (fichier démographique sur les logements et les individus) a été annoncé. Un fichier Filocom pour l'année 2019 a toutefois été réalisé. Le fichier Fidéli résulte également d'un assemblage de données fiscales mais, à la différence de Filocom, il est produit sur une base annuelle.

- Les fichiers LOVAC :

Le traitement LOVAC a été créé dans le cadre du plan national de lutte contre les logements vacants afin de donner des outils aux collectivités et services déconcentrés dans le repérage et la caractérisation des logements vacants, afin de proposer aux propriétaires concernés des solutions de remise sur le marché adaptées. Conformément à cet objectif, les fichiers LOVAC ne couvrent que le parc privé. Les fichiers LOVAC sont produits chaque année depuis 2020 par le CEREMA, à la demande de la DHUP, à partir de fichiers fiscaux et de la base adresse nationale (BAN).

Source : auteur.

1.3. Vacances de courte ou de longue durée : des profils différents selon les territoires

Au-delà de cette tendance nationale, la vacance des logements peut recouvrir des réalités très différentes. La vacance de courte durée entre deux occupants, à l'occasion d'une relocation ou suite à une vente par un propriétaire occupant, est qualifiée de frictionnelle (ou conjoncturelle). La vacance des logements neufs en attente de leur premier occupant relève également de cette catégorie. Elle peut se prolonger quand le propriétaire doit réaliser des travaux de remise en état avant une relocation ou d'occuper le logement lui-même. Un bien mal situé, à l'environnement peu attractif ou en mauvais état sera également plus long à louer ou à vendre.

Quand la durée d'inoccupation se prolonge, on sort de la vacance frictionnelle pour entrer dans le domaine de la vacance longue, souvent qualifiée de structurelle, qui peut avoir plusieurs causes. Un logement peut rester vacant sur une longue durée en raison de son (mauvais) état ou de son environnement. La vacance longue peut également être liée au propriétaire, qu'il se réserve le logement pour l'utiliser dans l'avenir par lui-même ou pour ses proches, ou qu'il soit dans l'incapacité de prendre des décisions le concernant (successions difficiles et personnes âgées ayant déménagé dans un EHPAD pour leur fin de vie, par exemple).

Dans tous les cas, qu'elle soit frictionnelle ou structurelle, la vacance est influencée par l'état de tension des marchés du logement dans le secteur. Quand l'offre est abondante par rapport à la demande, le délai pour louer ou vendre un bien s'allonge, ce qui augmente la vacance frictionnelle, tandis que certains logements parmi les moins appréciés éprouvent les plus grandes difficultés à être loués ou vendus et alimentent la vacance structurelle.

Aucune des sources statistiques disponibles sur la vacance ne permet de connaître précisément pourquoi tel ou tel logement est vacant à une date donnée (cf. encadré 3). Les sources d'origine fiscales (fichiers Filocom, Fidéli ou, pour le seul parc privé, Lovac) donnent en revanche des informations sur la durée de cette vacance. On est ainsi conduit à choisir un seuil de durée et à

assimiler la vacance d'une durée inférieure à ce seuil à la vacance frictionnelle, tandis que la vacance de plus longue durée sera considérée comme frictionnelle. Les sources d'origine fiscale, observant l'état d'occupation ou d'inoccupation des logements au 1^{er} janvier de chaque année, la durée de la vacance ne peut être connue qu'à un an près : moins de 1 an, 1 an à 2 ans, 2 ans à 3 ans, ... Aucune de ces options n'est pleinement satisfaisante pour distinguer une vacance structurelle de la vacance frictionnelle. La vacance purement fictionnelle est en général nettement inférieure à 1 an¹⁷⁹. Mais les logements vacants depuis un an et même 2 ans sont loin d'être tous promis à une vacance durable (voir infra le suivi de la cohorte des logements devenus vacants au 1^{er} janvier 2011). Selon les études, on considérera donc que la vacance structurelle commence au bout d'un an, 2 ans, 3 ans, voire 4 ans. En dessous du seuil choisi, la vacance, assimilée à une vacance frictionnelle, sera fréquemment exclue de l'analyse car considérée comme normale. L'importance relative de la vacance réputée frictionnelle et de la vacance réputée structurelle dépendra du seuil de durée privilégié. Selon Filocom, les logements vacants depuis moins d'un an représentaient en 2019 44,6 % du total des logements vacants, 61,9 % pour les mois de 2 ans et 70,7 % pour les moins de 3 ans. Dans la suite de cette annexe, on privilégiera en général le seuil de 2 ans.

La répartition géographique des taux de vacance est assez nettement différenciée selon qu'il s'agit de vacance de courte ou de longue durée comme cela est illustré par les cartes de la Figure 54.

. La vacance de courte durée est à son plus haut dans les métropoles et les grandes agglomérations, y compris dans des territoires où les marchés du logement sont en tension (Paris, Bordeaux, Nantes, Rennes, Toulouse, Lyon, Marseille, ...). Dans les territoires environnant ces pôles, elle est en général nettement plus faible. On observe toutefois également des niveaux de vacance courte relativement élevés dans certains territoires moins densément peuplés du centre et de l'est de la France. Pour la vacance de 2 ans et plus, la carte fait en revanche apparaître de larges taches claires de faible vacance longue dans des territoires en croissance démographique (les zones littorales, les zones d'attraction de Lyon, Toulouse, Paris, Strasbourg, ...) qui couvrent tant les pôles urbains que leur périphérie. A l'opposé, des zones de vacance longue élevée recouvrent largement la « diagonale du vide », du massif central au nord-est de la France.

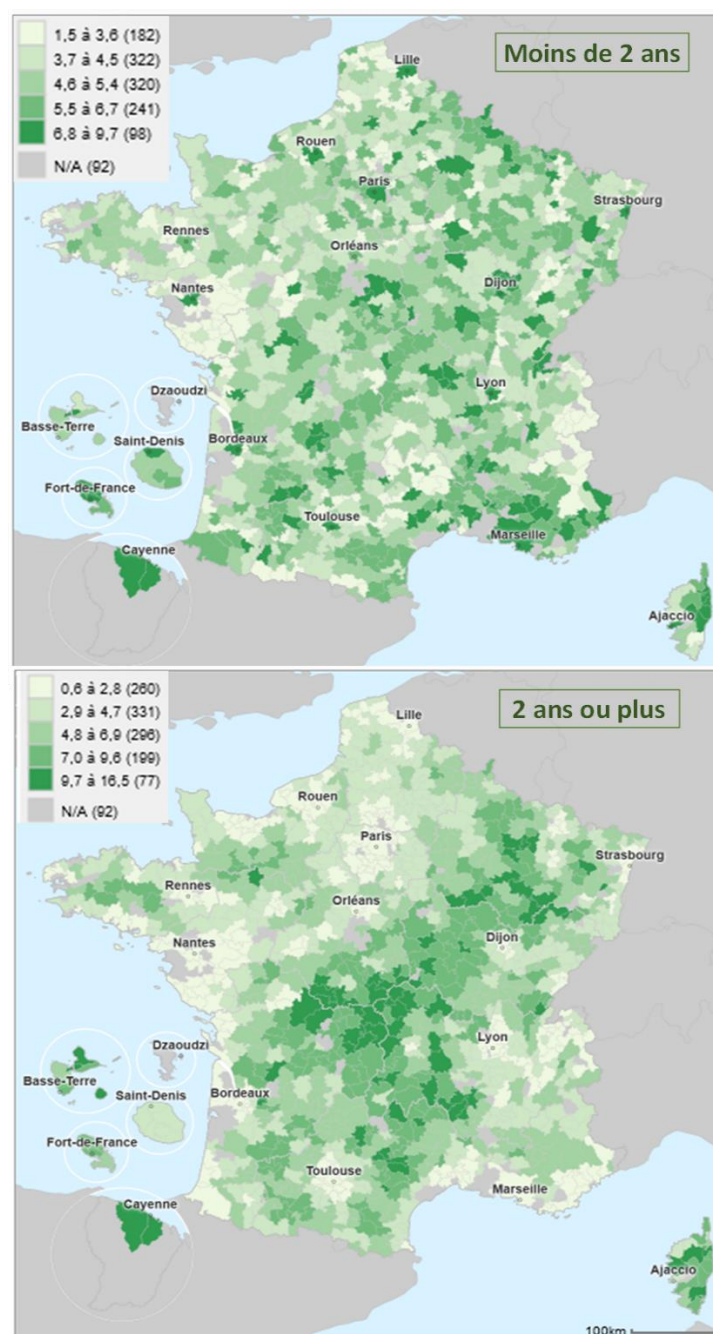
Le taux de vacance étant l'un des critères utilisés en 2014 pour classer les communes dans les différentes zones de tension A, B, C¹⁸⁰, on ne peut s'étonner que les zones les plus tendues connaissent les taux de vacance les plus bas. La vacance de courte durée autant que la vacance de longue durée, et leurs évolutions sur la période récente, sont également nettement différenciées en fonction de la zone (cf. Figure 54).

). La vacance de 2 ans ou plus est de plus en plus élevée quand on passe de la zone A bis (2,0 % en 2019), à la zone A (2,1 %), puis la zone B1 (2,94 %), la zone B2 (3,5 %) et enfin la zone C (5,5 %). Cette vacance longue ressort ainsi clairement comme un signe de moindre tension des marchés du logement. On notera que c'est cette vacance de longue durée qui est à l'origine de la hausse de la vacance totale dans les zones C et B2 entre 2011 et 2019.

¹⁷⁹ En Angleterre, le suivi de la vacance à partir de données d'origine fiscale (Council tax) privilégie ainsi les logements vacants depuis plus de 6 mois.

¹⁸⁰ Plus précisément, le taux de vacance de plus d'un an des logements privés construits après 1989 constitue l'un des critères utilisés pour délimiter les zones de tensions A B C en 2014 (Rapport à destination du Parlement établi en application des articles 68 et 83 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 « *Zones géographiques établies pour l'attribution du dispositif prévu à l'article 199 novovicies du code général des impôts ainsi que du dispositif prévu aux articles L. 31-10 à L. 31-10-12 du code de la construction et de l'habitation* »).

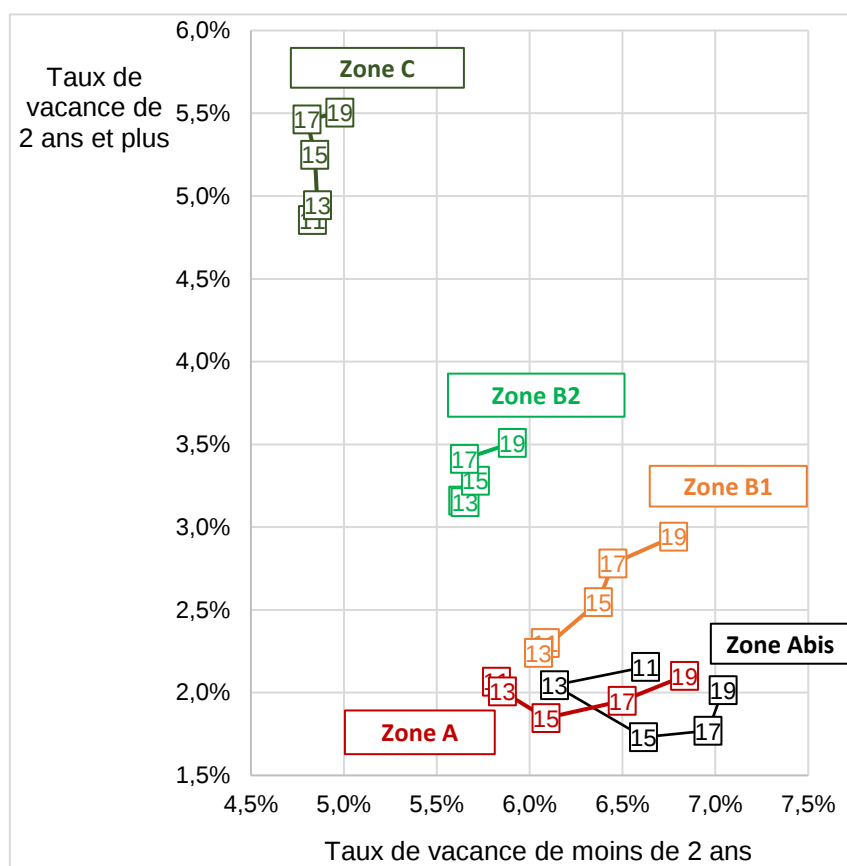
Figure 54 : cartes de la part de logements vacants au 01/01/2021 selon la durée dans le parc privé par EPCI



Lecture : 98 EPCI colorés en vert le plus foncé sur la carte du haut ont un taux de vacance de moins de 2 ans compris entre 9,7 % et 16,5 %.

Source : auteur, d'après les données du fichier LOVAC par EPCI

Figure 55 : l'évolution des taux de logements vacants depuis moins de 2 ans et depuis 2 ans ou plus entre 2011 et 2019, selon la zone de tension A, B, C



Lecture : en 2019, 6,8 % des logements de la zone B1 étaient vacants depuis moins de 2 ans (axe horizontal) et 2,9 % depuis 2 ans ou plus (axe vertical). Le zonage A, B, C utilisé ici fait référence à la version 2019 du classement des communes entre les zones A, A bis, B1, B2 et C.

Source : Conseil des prélèvements obligatoires. Rapport Pour une fiscalité du logement plus cohérente ? Décembre 2023. (Traitement des fichiers Filocom 2011, 2013, 2015, 2017 et 2019 par le pôle sciences des données de la Cour des comptes.)

A l’opposé, la vacance de courte durée est plus forte dans les zones tendues A bis (7,0 % en 2019), A (6,8 %) et B1 (6,8 %) que dans les zones B2 (5,9 %) et C (5,0 %). Cette inversion du lien entre la tension sur les marchés du logement et le niveau de la vacance de courte durée peut interroger. Elle peut s’expliquer de deux manières. D’une part, les zones les plus tendues au cœur des métropoles rassemblent souvent les ménages présentant la plus forte mobilité résidentielle (locataires du parc privé par opposition aux locataires du parc social et aux propriétaires occupants, jeunes actifs et étudiants, ...), induisant une vacance frictionnelle plus élevée. Une bonne partie de la vacance relativement élevée observée au cœur des pôles urbains les plus dynamique s’explique probablement ainsi.

Il existe toutefois une deuxième explication possible du niveau élevé de la vacance courte dans les zones tendues. En effet, si les logements les moins attractifs sont exposés à une vacance durable dans les territoires où l’offre est globalement en excédent par rapport à la demande, ces mêmes logements continuent à être utilisés dans les territoires les plus tendus où certains ménages ne trouvent pas d’autre solution de logement abordable. Les logements indignes et l’activité des marchands de sommeil en sont une illustration extrême. Mais, s’ils ne sont pas purement et simplement hors marché, ces logements peu attractifs en zone tendue y sont sans doute plus difficiles à louer ou à vendre : les délais de location ou de vente, s’allongeant et la mobilité des occupants désireux de trouver mieux s’accroissant, la vacance de courte durée en est accrue.

Il est ainsi probable que la désaffectation envers le parc le plus inadapté aux besoins des ménages prend la forme, dans les zones tendues, d'une vacance de courte durée trouvant son origine dans une rotation accélérée des occupants et des délais de location allongés. La vacance de courte durée n'ayant pas fait l'objet d'études aussi approfondie que la vacance de longue durée, il n'est pas possible de préciser dans quelle mesure cet effet contribue à expliquer le niveau de la vacance de courte durée dans les zones tendues.

En tout état de cause, on observera sur le graphique de la Figure 55 que l'augmentation de la vacance de moins de 2 ans est quasi exclusivement à l'origine de l'augmentation de la vacance totale entre 2011 et 2019 dans les zones A et A bis. Elle en représente également 52 % en zone B1 et 43 % en zone B2. A l'opposé, la vacance de 2 ans ou plus représente 81 % de l'augmentation du taux de vacance global en zone C.

1.4. Les limites de l'opposition entre vacances de courte et de longue durée

Pour la commodité de l'analyse, et pour faciliter les actions de réduction de la vacance, il serait commode de pouvoir distinguer une vacance purement frictionnelle, brève et en rotation permanente, d'un stock de logements structurellement promis à une vacance durable, sauf action corrective de la puissance publique. L'action publique pourrait ainsi se concentrer sur un stock de logements identifiés précisément pour être durablement vacants, en agissant auprès de leurs propriétaires. La réalité est toutefois plus complexe.

On a déjà signalé l'arbitraire que représente le choix d'un seuil de durée pour distinguer la vacance courte, qu'on supposera frictionnelle, et la vacance longue, considérée comme structurelle. Le suivi de 2011 à 2019 de la cohorte des logements devenus vacants dans les fichiers fiscaux au 1^{er} janvier 2011 (qui ne l'étaient donc pas un an plus tôt), d'une livraison à l'autre du fichier Filocom, soit tous les 2 ans, permet d'éclairer plus concrètement cette difficulté (cf. figure 5).

Sur l'ensemble du territoire de la France métropolitaine, 72,4 % des logements devenus vacants au 1^{er} janvier 2011 avaient cessé de l'être 2 ans plus tard, au premier janvier 2013, essentiellement suite à leur réoccupation (69,6 %) et pour une part très minoritaire (2,8 %) suite à leur disparition des fichiers pour cause de démolition ou autre¹⁸¹. Cela confirme le caractère essentiellement frictionnel de la vacance dans ses deux premières années. Mais au terme des deux années suivantes, au 1^{er} janvier 2015, ce sont encore 23,6 % des logements de la cohorte 2011 qui demeuraient vacants au 1^{er} janvier 2013 qui ont cessé de l'être. Ce taux d'évaporation des logements vacants par rapport au début de la période biannuelle considérée diminue encore au cours des périodes biannuelles suivante : -10 % entre les 1^{er} janvier 2015 et 2017, puis -6,6 % au 1^{er} janvier 2019. Cela confirme que le « stock » des logements vacants depuis 2 ans continue de se résorber spontanément, même si la baisse est de plus en plus lente. On observe toutefois qu'au-delà de 4 ans, la sortie de vacance provient majoritairement de la disparition du logement plutôt que de sa réoccupation. La vacance y apparaît ainsi comme l'avant dernière étape du cycle de vie du logement, précédant sa disparition.

La zone de tension a une incidence significative sur le devenir des logements devenus vacants. Les taux de sortie de vacance de la cohorte 2011 s'étalent de 64 % au cours des deux premières années, pour la zone C, à 78,1 % en zone A bis. La même hiérarchie s'observe au cours des 2 années suivantes avec des taux compris entre 21,4 % en zone C et 32,7 % en zone A bis. On en déduit que la vacance de courte durée est non seulement plus élevée dans les zones tendues, mais que la vacance longue y est également plus courte.

Les causes de la vacance longue ont fait l'objet d'analyses approfondies au niveau national comme

¹⁸¹ La disparition d'un logement d'une livraison à l'autre du fichier Filocom peut s'expliquer, outre la démolition du logement, par son affectation à un usage autre que l'habitation, sa fusion avec un logement contigu ou une restructuration de l'immeuble faisant apparaître de nouveaux logements après travaux.

eu niveau local. Pour le niveau national, une étude du SDES¹⁸² de décembre 2023 a analysé les déterminants de la vacance des logements d'une durée supérieure à 1 an afin d'orienter les actions de mobilisation de ce parc. L'étude conclut que trois grandes catégories de déterminants expliquent l'essentiel de cette vacance de longue durée (cf. figure 58) : la localisation (bassins de vie à faible tension, proximité de lieux de nuisances), certaines caractéristiques du bâti et du logement (appartements dans de petits immeubles anciens, maisons de ville et de faubourgs anciennes) et certaines situations spécifiques du propriétaire (faibles ressources, résidents en structures collectives, successions).

Les analyses effectuées au niveau local, à partir notamment du fichier LOVAC complété par des enquêtes sur le terrain, portent en général sur la vacance de plus de 2 ans. Elles permettent souvent d'identifier des ensembles de logements sur lesquels des actions spécifiques pourront être engagées, tels que¹⁸³ :

- Les logements au-dessus des commerces dans les centres villes et les centres bourgs souvent dépourvus d'un accès spécifique (Gers/Lot) ;
- Bâti très dégradé voire insalubre en centre-bourg (Gers/Lot) ;
- Grandes maisons en zone patrimoniale protégée et qui nécessitent des travaux de réhabilitation ou donnant directement sur un axe routier (Gers/lot).
- Quartiers de maisons des années 50 ne correspondant pas aux attentes actuelles des ménages devenus largement vacants à l'occasion du départ quasi simultané de propriétaires appartenant à peu près à la même génération (Montluçon).

La vacance de courte durée fait, quant à elle, l'objet de peu d'études, dont aucune au niveau national. On a toutefois mis en évidence, en Ile-de-France et à Paris¹⁸⁴, le profil très semblable des logements vacants depuis moins de 2 ans et de ceux occupés par des ménages emménagés récemment. On en déduit la confirmation du caractère essentiellement frictionnel de cette vacance de courte durée. La mise en évidence d'une corrélation statistique entre la vacance de courte durée et la proportion de résidences principales appartenant au parc locatif privé va dans le même sens, puisque ce parc connaît le taux de mobilité résidentielle le plus élevé¹⁸⁵.

¹⁸² Béatrice Boutchenik et Benoit Mathieu, Les déterminants de la vacance longue durée des logements détenus par les personnes physiques.

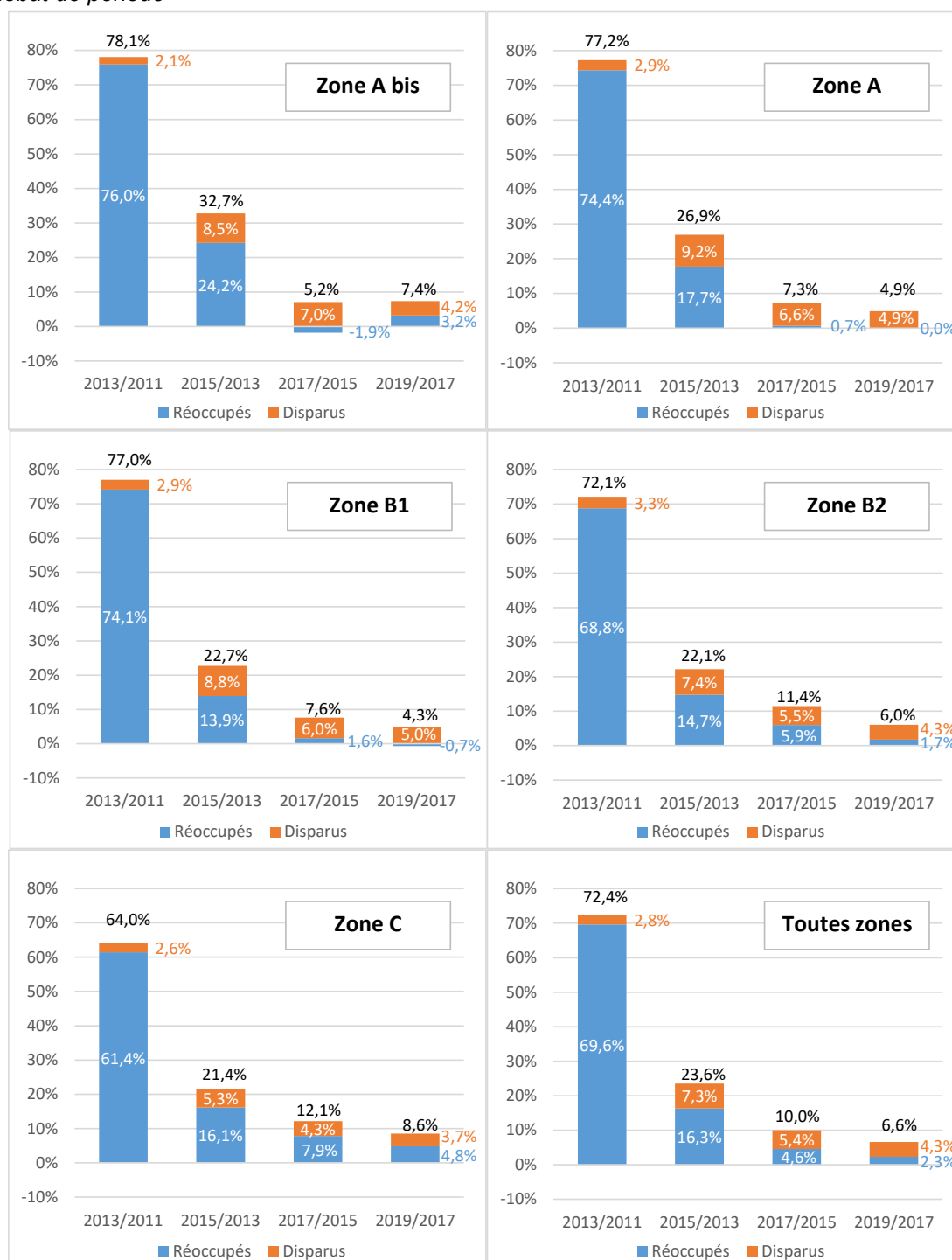
¹⁸³ Les exemples renvoient aux sources suivantes : Gers : Université Toulouse Jean Jaurès. « La vacance des logements : une typologie pour affiner la connaissance. Etude dans sept communes du Lot et du Gers réalisée pour les DDT du Gers et du Lot » (juin 2016) ; Montluçon : Charline Sowa et Hugo Bruyant, « De la statistique au terrain. Reconsidérer la vacance des logements pour agir dans les territoires ruraux en décroissance », Métropolitiques, 15 avril 2024.

¹⁸⁴ APUR, « Les logements inoccupés à Paris. Etat des lieux, mise en perspective historique et leviers pour l'action publique. Décembre 2023, pour Paris, et : IAURIF, « Les logements vacants en Ile-de-France. Un parc qui participe très largement au fonctionnement du marché immobilier ».

¹⁸⁵ Cf. notamment Jacques Friggit « *Vingt ans de vacances courte et longue* », septembre 2021, extrait d'une présentation devant le collège logement du CGEDD (document accessible sur le site internet de l'IGEDD ([lien](#))).

Figure 56 : le suivi de la cohorte des logements devenus vacants au 1er janvier 2011 qui étaient occupés un an plus tôt

1. les taux de sortie de vacance par périodes biennuelles par rapport aux logements demeurant vacants en début de période

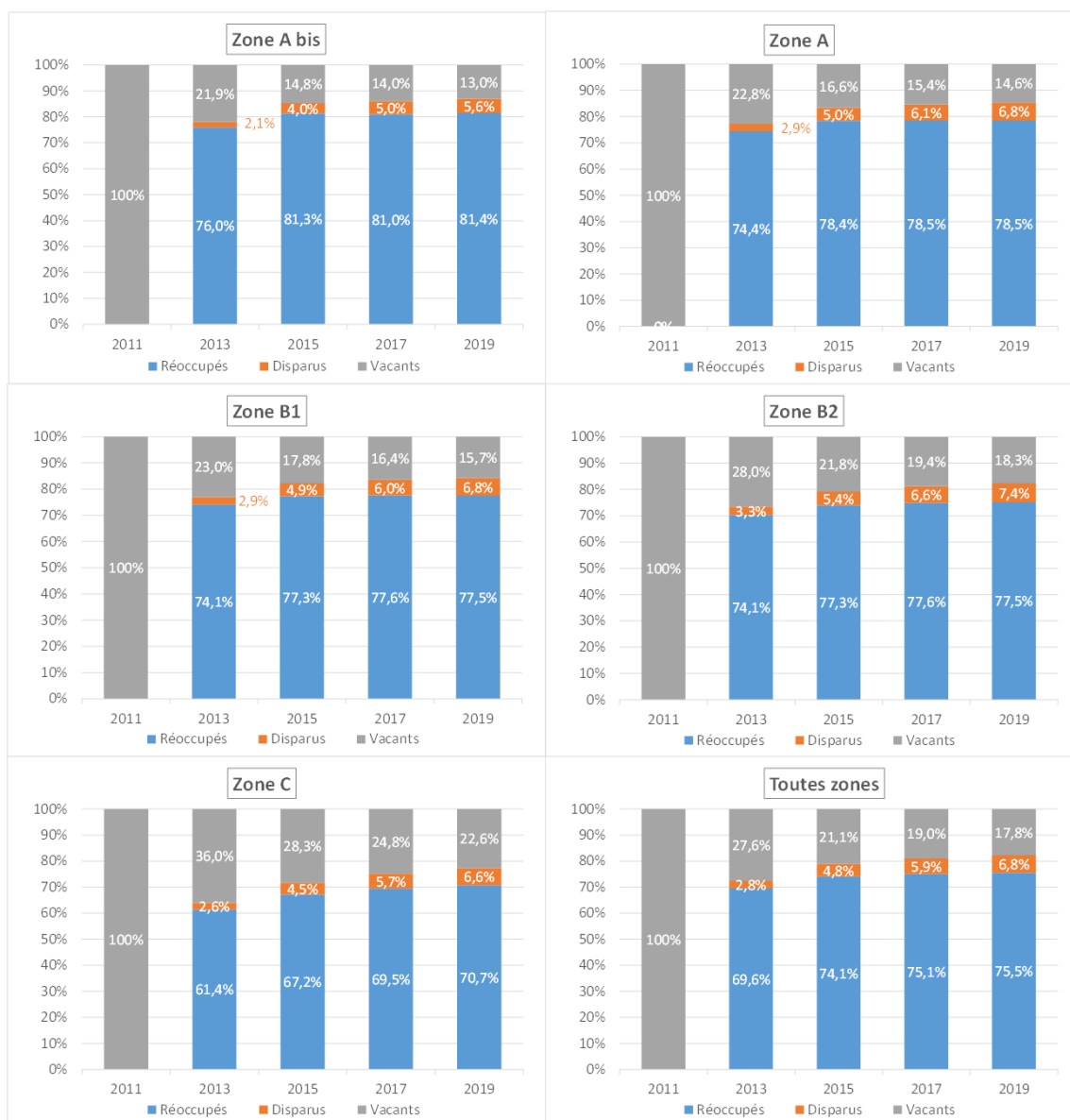


Lecture : Toutes zones comprises, 23,6 % des logements devenus vacants au 01/01/2011 qui l'étaient encore au 01/01/2013 n'étaient plus vacants 2 ans plus tard au 01/01/2015, dont 16,3 % parce qu'ils étaient réoccupés et 7,3 % parce qu'ils avaient disparus du fichier des logements.

Source : Conseil des prélèvements obligatoires. Rapport Pour une fiscalité du logement plus cohérente ? Rapport particulier n° 4 Fiscalité du logement et enjeux environnementaux (2023). (Analyse des fichiers Filocom 2011, 2013, 2015, 2017 et 2019)

Figure 57 : le suivi de la cohorte des logements devenus vacants au 1er janvier 2011 qui étaient occupés un an plus tôt

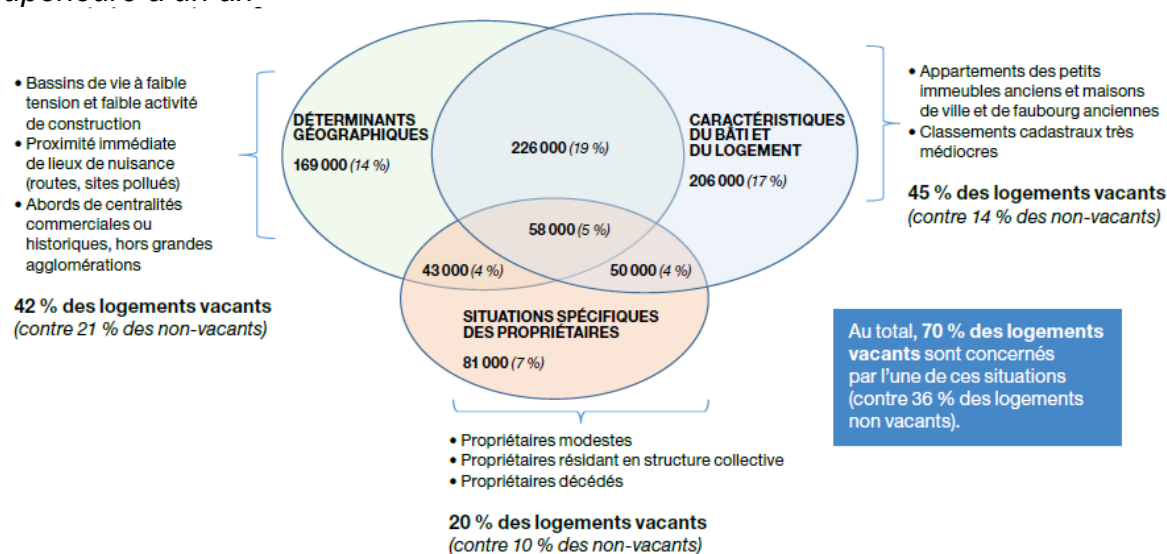
2. Evolution de la répartition de la cohorte entre logements vacants, réoccupés et disparus



Lecture : Toutes zones comprises, seuls 27,6 % des logements devenus vacants au 1^{er} janvier 2011 (et qui ne l'étaient pas un an plus tôt) étaient encore vacants 2 ans plus tard au 01/01/2013, alors que 69,6 % avaient été réoccupés et 2,8 % avaient disparus du fichier des logements. Au 01/01/2015, les logements demeurant vacants représentaient encore 21,1 % de l'effectif initial de la cohorte, pour 74,1 % de logements réoccupés et 4,8 % de logements disparus.

Source : retraitement par l'auteur des données du Rapport Pour une fiscalité du logement plus cohérente ? (Rapport particulier n° 4 Fiscalité du logement et enjeux environnementaux) du Conseil des prélèvements obligatoires (2023). (Analyse des fichiers Filocom 2011, 2013, 2015, 2017 et 2019)

Figure 58 : Les trois grandes catégories de déterminants de la vacance des logements supérieure à un an



Note : pour les propriétaires décédés et propriétaires résidant en structure collective, le nombre de logements concernés constitue un minorant, l'information disponible ne permettant pas de garantir l'exhaustivité du repérage des cas concernés.

Sources : SDES (exploitation des fichiers Filocom 2017, Fidélimmo 2017, Fidéli 2017, Fichiers fonciers 2017, Bien-Perval 2014-2016-2018 et Sitadel 2013 à 2016.

Malgré le peu d'analyse disponibles sur la vacance de courte durée, on a toutefois de nombreuses raisons de penser que les deux types de vacance, distinguées par le choix plus ou moins arbitraire d'un seuil de durée, ne sont pas purement et simplement l'opposée l'une de l'autre : l'une la « bonne » vacance frictionnelle, nécessaire au fonctionnement des marchés, l'autre la « mauvaise » vacance, traduisant un gaspillage de capital logement. Une vacance de 1, 2 ou 3 mois, entre deux locataires par exemple, fait sans conteste partie du fonctionnement normal du marché et peut être considérée comme inévitable. Cela va moins de soi si la durée d'inoccupation se prolonge un an ou deux ans. Il peut encore s'agir d'une « bonne » vacance si la réoccupation est retardée pour réaliser des travaux d'amélioration et de mise aux normes importants, qui rendront au logement sa capacité à répondre aux attentes actuelles et futures des ménages. La situation s'apparentera en revanche à la « mauvaise » vacance de longue durée si le logement, sans être hors marché, est difficile à louer en raison d'une vétusté à laquelle le propriétaire n'a pas les moyens de remédier. De son côté, une partie de la vacance supérieure à 1 an ou deux ans, est aussi utile que la vacance frictionnelle la plus courte, quand elle est liée à un projet de transformation d'ampleur.

Une analyse statistique permet de confirmer que les ressorts de la vacance courte et de la vacance longue sont, à la fois, fondamentalement différents, et non totalement indépendants. Le tableau 17 synthétise à cet effet les résultats de quatre régressions linéaires des taux de vacance totale, de 2 ans et plus et de moins de 2 ans par zone d'emploi en fonction de 5 variables dont les variations expliquent statistiquement la plus grande part des variations des taux de vacance considérés :

- **Le taux d'évolution de la population dans la zone d'emploi entre 2009 et 2020** : ce marqueur des tensions liées à la pression démographique est fortement corrélé avec le taux de vacance global selon le recensement, comme avec celui mesuré sur le fichier LOVAC dans le parc privé. Une augmentation de 10 % de la population va de pair avec une baisse du taux de vacance dans le parc privé de 0,9 point qui se répartit entre 0,21 point (23 %) sur la vacance de moins de 2 ans et 0,69 point (77 %) sur la vacance de 2 ans et plus.

- **La part des résidences principales construites avant 1946** : la corrélation entre ces logements de construction ancienne et la vacance de longue durée a déjà été mise en évidence par de nombreuses études nationales et locales. L'impact de 10 points supplémentaires sur la part des résidences construites avant 1946 se traduit ici en tendance par une hausse du taux de vacance total dans le parc privé de 1,17 points qui provient presque exclusivement de la vacance de 2 ans et plus. L'effet sur la vacance de moins de 2 ans est beaucoup plus faible (0,11 point soit 9 % du total) mais statistiquement significatif.
- **La part des résidences principales occupées par des locataires du secteur libre** est un marqueur de la vacance de courte durée qui s'explique par la mobilité résidentielle beaucoup plus élevée de ces locataires par rapport aux propriétaires occupants et aux locataires du secteur HLM. Son impact sur la variance totale provient effectivement de la vacance de moins de 2 ans, l'effet sur la vacance de 2 ans et plus n'étant pas statistiquement significatif.
- **La part des résidences secondaires parmi les logements**¹⁸⁶ : cette variable permet d'expliquer le très faible niveau des taux de vacance des logements dans les zones soumises à une très forte pression des résidences secondaires et touristiques. Il ne s'agit pas, toutefois, d'un lien linéaire : les taux de vacance sont nettement corrélés négativement au carré de cette part de résidences secondaires. Ainsi, tant la vacance de 2 ans et plus que la vacance de moins de 2 ans tendent à baisser fortement quand le taux de résidences secondaires devient très élevé. En revanche, quand le taux de résidences secondaires est plus bas, cette corrélation négative disparaît, voire est remplacée par une corrélation positive (le taux de vacance augmentant avec le taux de résidences secondaires).
- **La part des personnes de 75 ans et plus dans la population** : cette variable a été identifiée par de multiples études comme un marqueur de la vacance de longue durée. On constate effectivement que 10 points de plus sur la part des 75 ans et plus se traduit par +2,60 points sur le taux de vacance totale dans le parc privé dont 2,15 points sur la vacance de 2 ans et plus. Mais il existe également un lien très significatif avec la vacance de moins de 2 ans (+0,45 points pour +10 points sur la part des 75 ans et plus, soit 17 % de l'impact sur la vacance totale). Cette corrélation avec la vacance courte peut difficilement être interprétée en termes de vacance frictionnelle classique (la mobilité des plus de 75 ans est la plus faible de toutes les tranches d'âge). Elle a sans doute pour origine des vacances prolongées, mais non durables, suite à décès ou départ en résidences ainsi qu'une demande limitée pour des logements souvent vieillissants.

¹⁸⁶ Il s'agit de la part des résidences secondaires et logements occasionnels parmi l'ensemble des logements, quand la variable expliquée est le taux de vacance total dans l'ensemble des logements selon le recensement, et de leur part dans les logements hors logements occupés par des locataires HLM quand la variable expliquée est un taux de vacance dans le parc privé issu des fichiers LOVAC.

Tableau 17 : régressions linéaires des taux de vacance totale, courte et longue sur 5 variables explicatives (par EPCI)

Variable expliquée de la régression	Part de logements vacants		Part des logements vacants depuis moins de 2 ans (LOVAC 2021)	Part des logements vacants depuis de 2 ans ou plus (LOVAC 2021)
	Recensement 2020 (ensemble des logements)	LOVAC 2021 (parc privé)		
Coefficient de détermination R ²	0,6771	0,5782	0,5053	0,6179

Variables explicatives :	Variation de la variable :	Impact de la variation sur la part de logement vacants :			
Evolution de la population entre 2009 et 2020	Augmentation de 10 %	-1,23 point ***	-0,90 point ***	-0,21 point ***	-0,69 point ***
Part des résidences principales construites avant 1946 (2020)	Augmentation de 10 points	+1,05 point ***	+1,17 point ***	+0,11 point ***	+1,06 point ***
Part de résidences principales occupées par des locataires du secteur libre 2020	Augmentation de 10 points	+0,61 point ***	+1,50 point ***	+1,37 point ***	+0,13 ns
Part des résidences secondaires parmi les logements (2020)	Augmentation de 0 % à 10 %	-0,25 point	+0,59 point	+0,11 point	+0,47point
	Augmentation de 30 % à 40 %	-1,06 point	-0,41 point	-0,34 point	-0,07 point
	Augmentation de 70 % à 80 %	-2,15 points ***	-1,73 points ***	-0,94 point ***	-0,80 point ***
Part des 75 ans et plus dans la population (2020)	Augmentation de 10 points	+2,48 point ***	+2,60 points ***	+0,45 point **	+2,15 points ***

Lecture : Le tableau ci-dessus présente les résultats de quatre régressions linéaires multiples dans lesquelles la variable expliquée est l'un des taux de vacance par EPCI (hors petits EPCI couverts par le secret statistique) suivants : taux de vacance 2020 (recensement), taux de vacance total, de moins de 2 ans et de 2 ans et plus dans le parc privé (LOVAC 2021). Parmi les variables explicatives, la part de résidences secondaires est prise en compte à travers sa valeur elle-même et sa valeur au carré. Les résultats se lisent ainsi : la valeur du coefficient de régression associé à la variable Evolution de la population correspond à une baisse de 1,23 point de la part de logements vacants selon le recensement 2020 pour une augmentation de 10 % de la population. Selon le coefficient de régression associé à la variable Part des résidences principales construites avant 1946, une augmentation de 10 points de cette part implique une augmentation de 1,17 point de la part de logements vacants selon le fichier LOVAC. Les coefficients de régression associés à la part des résidences secondaires et au carré de cette part impliquent, ensemble, que quand la part de résidences secondaires augmente de 30 % à 40 %, la part de logements vacants depuis moins de 2 ans baisse de 0,34 points. La mention *** en dessous de l'impact d'une variable exogène signifie que le coefficient de régression correspondant est significatif au seuil de 0,1 % d'erreur (** pour un coefficient significatif au seuil de 1 % d'erreur, * pour un coefficient significatif au seuil de 5% et ns pour un coefficient non significatif). Pour la Part des résidences secondaires, la qualité d'estimation notée *** correspond au coefficient associé au carré de cette part.

- Il convient de retenir que la vacance de courte durée et la vacance de longue durée, dont la définition comporte une part d'arbitraire, ne peuvent être assimilées à, respectivement, une vacance purement frictionnelle, et une vacance purement structurelle. Faute de pouvoir distinguer des vacances ne dépassant pas quelques mois, compte tenu des données disponibles, la vacance de courte durée intègre des périodes d'inoccupation relativement longues, et des vacances récurrentes, qui s'apparentent à la vacance de longue durée. La vacance de longue durée, de son côté, ne constitue pas un stock intangible de logements hors marché, mais plutôt un volant de logements tournants, même si cette rotation est fortement ralentie par rapport à la vacance de courte durée.

2. Vacance des logements et projection des besoins : une exigence de cohérence délicate à assurer

2.1. La vacance dans la projection des besoins en logements

Les besoins en logements pour les périodes à venir font l'objet traditionnellement d'une évaluation de la « demande potentielle » correspondant aux logements estimés nécessaires pour faire face à l'accroissement du nombre de ménages et au renouvellement du parc. La projection de l'évolution du nombre de ménages dans le futur détermine les besoins nouveaux de résidences principales. Une hypothèse sur le taux de vacance (couplé avec un taux de résidences secondaires) permet ensuite de passer des résidences principales à un besoin total en logements pour prendre en compte un besoin de « fluidité », certains des logements produits n'étant pas destinés, au moins à un instant donné, à être utilisés effectivement comme résidences principales par des ménages.

Le guide de l'utilisateur d'Otelo indique ainsi (septembre 2022) :

« Tous les logements amenés à être construits pendant la période de projection ne seront pas des résidences principales. Certains seront vacants, d'autres des résidences secondaires. Aussi, il convient de construire plus de logements que le nombre de résidences principales. Le nombre de logements nécessaires à l'horizon de projection se calcule en sommant :

« - le nombre de résidences principales nécessaires à ce même horizon ...,

« - le nombre de résidences secondaires à ce même horizon

« - le nombre de logements vacants à ce même horizon

« Cette formule s'écrit aussi de la manière suivante : $Parc_i = (RP_i) / (1 - TxVA_i - TxRS_i)$

« Avec :

« i = horizon de projection

« $Parc_i$ = nombre de logements nécessaires à l'horizon de projection i

« RP_i = nombre de résidences principales nécessaires à l'horizon de projection i

« $TxVA_i$ = taux de vacance cible à l'horizon de projection i , défini [...] par l'évaluateur

« $TxRS_i$ = taux de résidences secondaires cible à l'horizon de projection i , défini [...] par l'utilisateur. »

Le tableau 18 illustre, sur quelques exemples numériques, les conséquences concrètes de diverses hypothèses pour le taux de vacance projeté.

La projection du parc de logements intégrant la vacance décrite ci-dessus ne détermine pas

directement le volume des logements à construire. Il convient pour cela de déduire du besoin total de logements à l'horizon de la projection ainsi calculé le volume des logements dans le parc existant à la date d'origine de la projection, corrigé de l'effet net des démolitions, changements d'usage et restructurations qui devraient affecter ce parc au cours de la période.

Le résultat de cette soustraction définit la demande potentielle totale à l'horizon de projection, et le besoin annuel moyen sur cette période en divisant par le nombre d'année de la période de projection. Pour obtenir le besoin total de logements, il convient encore d'ajouter à la demande potentielle, le besoin non satisfait en début de période qu'on se propose de rattraper dans le cadre de la projection.

La majoration du besoin total de logements par rapport à la demande de résidences principales des ménages, au titre de la vacance, se justifie d'abord par les frictions dues au processus d'appariement entre l'offre et la demande qui interdisent que le stock de logements disponibles soit entièrement occupé à tout instant. C'est cette vacance frictionnelle qui implique, quel que soit le niveau des tensions sur le marché, que les logements nouvellement construits pour répondre strictement à la demande des ménages restent partiellement vacants, ou provoquent, au terme d'une chaîne de vacances, la vacance de certains logements plus anciens.

La méthode de projection de la demande potentielle décrite ci-dessus implique toutefois de prendre en compte le taux de vacance totale, comme le recommande le guide de l'utilisateur Otelo. Cette méthode permet en premier lieu d'éviter d'avoir à distinguer la vacance purement frictionnelle de la vacance structurelle, distinction dont on a vu la difficulté (cf. supra partie 1.4). Le taux de vacance global se prête en outre à des scénarios volontaristes de réduction de la vacance : « *Une évolution négative du taux de vacance permet de puiser dans le parc de logements existants pour loger les nouveaux ménages. Ce faisant, on diminue le besoin final en nouveaux logements. Au contraire, une évolution positive du taux de vacance conduit à majorer le besoin en logements.* »

On dispose ainsi d'un unique paramètre permettant, de façon synthétique, de tenir compte, tant des besoins résultants des frictions sur le marché du logement, que des actions volontaristes de remise sur le marché de logements durablement vacants, sans compter l'effet d'un allègement ou d'un resserrement du niveau de tension sur le marché (voir infra partie 2.2). On peut toutefois se demander si cette méthode favorise autant qu'elle le devrait la clarté des hypothèses de projection. Le paramétrage par défaut de ce paramètre unique qui prend en compte, dans les versions récentes d'Otelo, le taux de vacance résultant de la dernière livraison de Filocom, peut également interroger compte tenu de la sur-estimation probable de la vacance par Filocom (cf. encadré 3).

- **Il paraît donc souhaitable d'engager une réflexion sur la modélisation de l'incidence de la vacance sur la projection des besoins en logements permettant de mieux mettre en évidence les différents enjeux sous-jacents.**

Tableau 18 : exemples d'incidence des hypothèses de taux de vacance sur la projection de la demande potentielle de logements

I. Taux de vacance supérieur à la moyenne et rythme de construction faible	Stock initial en t=0	Taux de vacance stable		Vacance stable en volume		Moins 1 pt de taux de vacance	
		Besoin nouveau	Stock final	Besoin nouveau	Stock final	Besoin nouveau	Stock final
Parc de logements	100 000 (100 %)	1 130	101 130 (100 %)	1 015	101 015 (100 %)	0	100 000 (100 %)
Dont : - Rés. principales	88 500 (88,5 %)	1 000	89 500 (88,5 %)	1 000	89 500 (88,60 %)	1 000	89 500 (89,50 %)
- Rés. secondaires	1 500 (1,5 %)	17	1 517 (1,5 %)	15	1 515 (1,5 %)	0	1 500 (1,5 %)
- Logements vacants	10 000 (10,0 %)	113	10 113 (10,0 %)	0	10 000 (9,90 %)	-1 000	9 000 (9,00 %)
II. Taux de vacance supérieur à la moyenne et rythme de construction soutenu	Stock initial en t=0	Taux de vacance stable		Vacance stable en volume		Moins 1 pt de taux de vacance	
		Besoin nouveau	Stock final	Besoin nouveau	Stock final	Besoin nouveau	Stock final
Parc de logements	100 000 (100 %)	9 040	109 040 (100 %)	8 122	108 122 (100 %)	7 821	107 821 (100 %)
Dont : - Rés. principales	88 500 (88,5 %)	8 000	96 500 (88,5 %)	8 000	96 500 (89,25 %)	8 000	96 500 (89,5 %)
- Rés secondaires	1 500 (1,5 %)	136	1 636 (1,5 %)	122	1 622 (1,5 %)	117	1 617 (1,5 %)
- Logements vacants	10 000 (10,0 %)	904	10 904 (10,0 %)	0	10 000 (9,25 %)	-296	9 704 (9,0 %)
III. Territoire en tension avec vacance faible et construction très soutenue	Stock initial en t=0	Taux de vacance stable		Plus 0,5 pt de taux de vacance		Plus 1 pt de taux de vacance	
		Besoin nouveau	Stock final	Besoin nouveau	Stock final	Besoin nouveau	Stock final
Parc de logements	100 000 (100 %)	15 873	115 873 (100 %)	16 489	116 489 (100 %)	17 112	117 112 (100 %)
Dont : - Rés. principales	94 500 (94,5 %)	15 000	109 500 (94,5 %)	15 000	109 500 (94,0 %)	15 000	109 500 (93,5 %)
- Rés secondaires	1 500 (1,5 %)	238	1 738 (1,5 %)	247	1 747 (1,5 %)	257	1 757 (1,5 %)
- Logements vacants	4 000 (4,0 %)	635	4 635 (4,0 %)	1 242	5 242 (4,5 %)	1 856	5 856 (5,0 %)

Source : calculs de l'auteur

2.2. Le besoin de cohérence des hypothèses entre la projection de l'offre et l'évolution du taux de vacance

Selon la méthode exposée supra, toute projection des besoins en logements implique une hypothèse sur l'évolution de la part de logements vacants. Mais ce taux de vacance dépend lui-même du degré de tension du marché du logement sur le territoire considéré. On doit donc s'attendre à ce qu'il soit influencé par les hypothèses faites sur les évolutions respectives de l'offre et de la demande dans le cadre de chaque scénario de projection.

La conscience de ce lien semble avoir progressé sur le terrain, au cours des dernières années, en particulier dans les territoires en déprise démographique qui ont maintenu ces dernières années un rythme de construction supérieur à la croissance de la demande des ménages. Un livre blanc sur la vacance dans le département de l'Indre réalisé en 2021¹⁸⁷ met ainsi en relation l'augmentation de la vacance dans le département avec un parc de logements qui a continué à croître après 2008 alors que le nombre de ménages avait cessé de progresser. Sur la base de ce constat, la première recommandation adressée aux communes pour lutter efficacement contre la vacance des logements sur leur territoire est d'« *Arrêter d'alimenter le stock de logements vacants* » ainsi que « *Stabiliser l'offre en résidences principales et réduire le nombre de nouvelles constructions* ».

L'étude déjà citée concernant le territoire de la communauté d'agglomération Montluçon Communauté¹⁸⁸ note de son côté : « ... on observe une augmentation du nombre de logements vacants dans plusieurs communes en première couronne de Montluçon (par exemple : Domérat, Saint-Victor). Dans ces communes pourtant attractives, l'augmentation du nombre de logements neufs a accentué l'écart entre l'offre et la demande, générant une détente du parc. »

Observé à une échelle trop fine, telle que la commune, le lien entre l'augmentation de la vacance et une progression de l'offre supérieure à celle de la demande tend à s'estomper, les logements construits sur une commune pouvant provoquer de la vacance sur d'autres communes proches. Le livre blanc de la DDT de l'Indre le constate en ces termes : « *Si la relation entre nouvelles constructions et l'augmentation de la vacance reste floue à l'échelle d'une commune qui n'a pas agrandi son parc, elle prend du sens à l'échelle du département : de nombreux quartiers pavillonnaires ont été construits en périphérie des villages proches des aires urbaines.* »

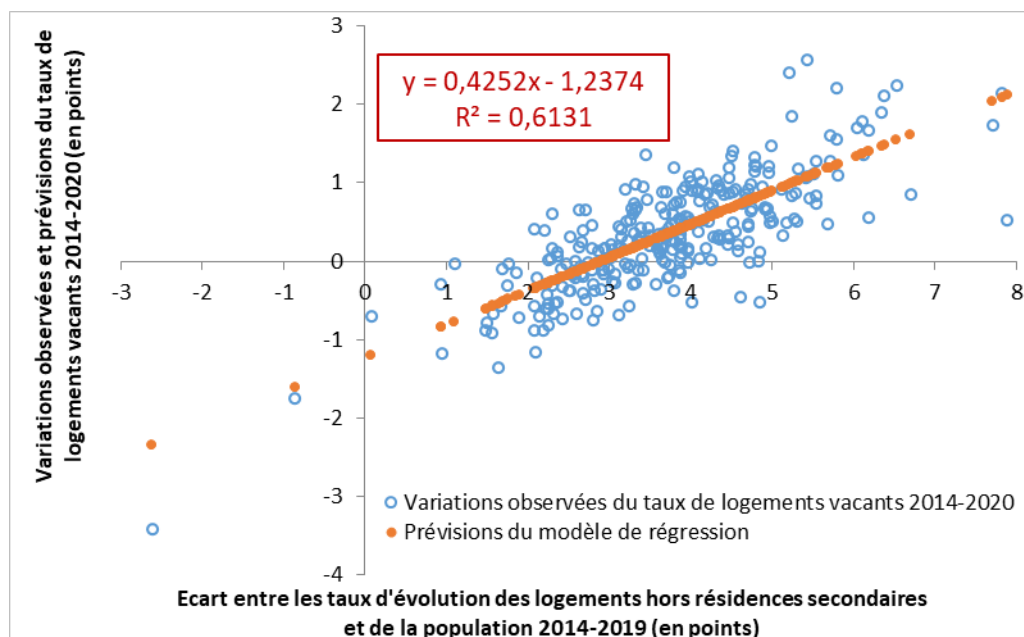
L'échelle du bassin d'habitat ou de la zone d'emploi est bien adapté pour traiter cette problématique du lien entre augmentation de la vacance et progression excessive de l'offre. Mais de nombreuses études cherchant à caractériser à une échelle très fine le profil de la vacance et ses causes omettent de mentionner ce lien fondamental. Il est vrai, toutefois, que dans un territoire en forte déprise démographique, il n'est pas besoin de la moindre construction pour provoquer une hausse de la vacance : la baisse du nombre de ménage suffit. La problématique est alors introduite en termes de faible attractivité du territoire s'opposant à l'arrivée de nouveaux ménages pour compenser une démographie interne négative (cf. par exemple, l'étude déjà citée sur la vacance de logement dans le Lot et le Gers).

Le graphique de la Figure 59 met en évidence le caractère très général de ce lien entre l'évolution du taux de vacance et l'évolution différentielle de l'offre et de la demande de logements, selon la maille des zones d'emploi, sur la période 2014-2020.

¹⁸⁷ Agir contre la vacance des logements en milieu rural peu dense. L'exemple du département de l'Indre. Edition 2021

¹⁸⁸ Charline Sowa et Hugo Bruyant, « De la statistique au terrain. Reconsidérer la vacance des logements pour agir dans les territoires ruraux en décroissance », Métropolitiques, 15 avril 2024.

Figure 59 : la corrélation, sur la période 2014-2020, entre, d'une part, l'écart des taux d'évolution de l'offre de logements (hors résidences secondaires) et de la population et, d'autre part, la variation du taux de vacance selon la zone d'emploi (métropole)



Lecture : chaque rond bleu positionne sur le graphique une zone d'emploi en fonction des valeurs observées, d'une part (axe horizontal), de l'écart entre les taux d'évolution 2014-2020 du nombre de logements hors résidences secondaires et de la population et, d'autre part (axe vertical), de la variation du taux de logements vacants entre 2014 et 2020. Les ronds oranges correspondent, pour chaque zone d'emploi, à la prévision de la variation du taux de vacance résultant de la régression linéaire (axe vertical) en fonction de l'écart observé entre les taux d'évolution 2014-2020 du nombre de logements hors résidences secondaires et de la population (axe horizontal)¹⁸⁹. Ces prévisions sont alignées selon la droite de régression dont l'équation figure dans l'encadré en rouge.

Source : données Insee (Recensement) traitées par l'auteur.

Sur ce graphique, les évolutions relatives de l'offre et de la demande de logements sont représentées par l'écart entre le taux d'évolution de la population et le taux d'évolution du nombre de logements hors résidences secondaires (soit l'offre de logements pour la résidence principale). La corrélation forte ainsi mise en évidence fait apparaître que, en tendance, le taux de vacance a augmenté sur la période quand l'écart d'évolution offre-population était supérieur à 2,9 points, il baisse dans le cas contraire. Il convient de remarquer que, sur cette période 2014-2020, ce seuil est proche de l'écart, un peu supérieur à 3 points, entre les taux de progression globaux, pour la France métropolitaine, du nombre de ménages et de la population, soit l'impact du « desserrement » de la population des ménages. Un écart positif supérieur à 2,9 points indique donc, en tendance, que le marché s'est détendu, l'offre ayant progressé plus vite que la demande ; un écart négatif inférieur à 2,9 points signifie que, en tendance, la tension s'est accrue, la demande ayant augmenté plus rapidement que l'offre.

Il convient de noter que cette corrélation porte sur l'évolution du taux de vacance global,

¹⁸⁹ La variation du taux de vacance (Δv) et l'écart entre les taux d'évolution du nombre de logements hors RS et de la population ($r - p$) sont calculés ici « en logarithme » pour une meilleure qualité d'estimation. Soit : $\Delta v = \ln\left(\frac{V^{2020}}{V^{2014}}\right) \times 100$ et $(r - p) = \ln\left(\frac{Lhrs^{2020}}{Lhrs^{2014}} \cdot \frac{Po^{2020}}{Po^{2014}}\right) \times 100$, avec : V^i , le nombre de logements vacants de l'année i , L^i , le nombre total de logements de l'année i , $Lhrs^i$, le nombre de logements hors résidences secondaires de l'année i et Po^i , la population de l'année i . Les écarts de taux ainsi calculés sont très proches des écarts algébriques simples lorsque les taux sont proches de 0 ; ils sont inférieurs à l'écart algébrique simple pour des valeurs plus élevées (écart en logarithme minoré de 4,7 % quand la différence algébrique des taux est de 10 points).

indépendamment de la répartition entre vacances de courte et de longue durée. Elle s'applique, de plus, autant à une progression excessive de l'offre dans un territoire détendu, où la vacance prend essentiellement la forme d'une vacance de longue durée impliquant le déclassement des biens les plus loin des attentes des ménages, qu'à un rattrapage de l'offre dans une zone tendue, pour couvrir des besoins non satisfaits en début de période, ce qui se traduira par une augmentation de la vacance frictionnelle de courte durée. La part totale des logements vacants, quelle qu'en soit la durée, et son évolution dans le temps, sont donc indicateurs de la tension sur les marchés du logement. Mais toute variation, à la hausse ou à la baisse, du taux de vacance pourra être appréciée positivement ou négativement selon l'évaluation de la situation de départ.

L'exigence de cohérence qui en résulte dans l'analyse des besoins en logements se pose à deux niveaux : dans la construction des scénarios de projection ex ante, puis dans l'analyse a posteriori des évolutions effectivement constatées, de l'offre, de la demande et de la vacance :

- **En ce qui concerne les projections ex ante**, les scénarios prévoient normalement que la production va couvrir exactement les besoins à hauteur de la demande potentielle calculée selon les hypothèses retenues. En l'absence, par construction, d'écart entre les évolutions de l'offre et de la demande, le taux de vacance devrait donc rester constant. Une évolution différente doit toutefois être intégrée, par cohérence, dans les deux situations suivantes :
 - Le scénario intègre un rattrapage sur la période de la projection du besoin non satisfait en début de période : si ce rattrapage s'effectue par la construction neuve, il en résulte que, sur la période considérée, l'offre va progresser plus rapidement que la demande ce qui doit entraîner une hausse du taux de vacance. Un tel scénario ne devrait normalement être envisagé que si le taux de vacance était très bas avant cette hausse. Dans une telle situation, la hausse du taux de vacance participe en effet au déblocage du marché. Quand le taux de vacance initial est déjà élevé, le scénario devrait normalement privilégier la mobilisation du parc vacant plutôt que la construction neuve, ce qui évitera l'augmentation du taux de vacance (voir ci-dessous).
 - Le scénario intègre des actions volontaristes de réduction de la vacance, ou des actions plus globales qui contribueront à réduire le taux de vacance (rénovation globale d'un quartier ancien par exemple) : l'effet sur le taux de vacance de ces actions doit être chiffré aussi précisément que possible et intégré dans le taux de vacance projeté en fin de période. Les difficultés de ces chiffrages seront abordées dans la 3^e partie de cette annexe.

Le guide à l'intention des utilisateurs de l'outil Otelo ne dit rien, dans sa version actuelle, de cette exigence de cohérence, sinon de renvoyer à l'utilisateur le soin de choisir son taux de vacance avec la seule précision que, par défaut, le dernier taux de vacance résultant de Filocom sera utilisé. Ce dernier choix pose d'ailleurs question dans la mesure où il est généralement admis que Filocom surévalue en général les taux de vacance, ce qui risque d'inciter à leur tour les utilisateurs à surestimer la demande potentielle (cf. encadré 3).

- **Quand il s'agit d'analyser a posteriori les évolutions constatées**, dans le cadre par exemple du diagnostic du territoire pour l'élaboration d'un SCoT, d'un PLH ou d'un PLUiH, ou d'un bilan d'étape, on ne peut s'attendre à ce que l'offre et la demande aient toujours évolué de façon équilibrée. Les actions programmées ne sont pas toujours au rendez-vous à la date prévue et les évolutions spontanées de la demande peuvent s'éloigner des prévisions initiales. Les déséquilibres qui en résultent sont le plus souvent bénins, pour autant qu'ils soient corrigés à l'avenir.

En matière d'évolution du taux de vacance, il conviendra donc, en se plaçant à une échelle territoriale pertinente (donc suffisamment large), de mettre en regard systématiquement les évolutions effectivement constatées de l'offre et de la demande avec celles du taux de vacance, pour mettre en évidence, selon le cas, un excès ou une insuffisance de l'offre à corriger à l'avenir, voire des déséquilibres sectoriels tenant à une répartition de l'offre entre les différents segments du marché en décalage avec la demande.

- Il conviendrait d'intégrer dans la prochaine édition du guide des utilisateurs d'Otelo des recommandations sur le paramétrage de l'évolution du taux de vacance permettant d'assurer la cohérence globale des scénarios de projection des besoins en logements.
- Par ailleurs, il devrait être prescrit aux services déconcentrés de l'Etat, dans le cadre notamment de leurs porter à connaissance, et aux collectivités chargées d'élaborer les différents schémas, programmes et plans d'analyser l'évolution de la vacance des logements en faisant le lien avec les déséquilibres entre l'offre et la demande appréciés à une échelle suffisamment large pour être pertinente.

2.3. La difficulté à dissocier vacance frictionnelle et vacance structurelle rend délicate la définition d'un taux de vacance cible

La vacance étant à la fois une bonne chose quand elle est frictionnelle et nécessaire à la fluidité du marché, et une mauvaise quand elle est structurelle et durable et contribue à déprécier un capital logement, les acteurs de terrain aimeraient disposer de références sur ce qui doit être considéré en pratique comme un taux de vacance, insuffisant, normal ou trop élevé. Au regard des connaissances limitées dont on dispose sur la vacance frictionnelle (cf. supra partie 1), on ne saurait s'étonner que les documents diffusés par l'administration centrale ne leur en fournissent pas. Services déconcentrés de l'Etat, collectivités et agences d'urbanisme font néanmoins fréquemment référence dans leurs écrits à des taux de vacance, « raisonnables » ou « nécessaires » qui sont relativement convergents même s'ils présentent des différences. Nul ne considère qu'un taux de vacance de moins de 5 % est le signe d'une fluidité suffisante (certains retiennent toutefois 6 %). Personne ne considère qu'un taux supérieur à 8 % puisse être considéré comme satisfaisant (certains ne vont pas au-delà de 7 %).

Cette fourchette large de 5 à 8 % a pu correspondre, il y a quelques années, lorsque le taux de vacance était à son minimum, à une sorte de moyenne basse des taux de vacance constatés dans les différents territoires. Il n'en est plus ainsi dans les années 2020, alors que près de 63 % des bassins d'habitat ont un taux de logements vacants supérieur à 8 %, et que seuls moins de 9 % d'entre eux ont un taux de vacance inférieur à 5 % (cf. figure 60).

Encadré 4 : Le taux de vacance « raisonnable » selon différents acteurs

« Le taux de vacance INSEE informe sur l'état du marché immobilier. Un taux de vacance trop bas indique une tension sur l'offre de logements et peut refléter une difficulté à se loger. À l'inverse, un taux de vacance trop élevé illustre une situation où trop de logements vacants s'accumulent. Une situation normale et sereine de ce taux se situe entre 5 et 8 %. » (Agir contre la vacance des logements en milieu rural peu dense Edition 2021 Agir contre la vacance. Un livre blanc proposé par la DDT de l'Indre)

« Il est admis que le taux de vacance nécessaire à la fluidité du marché se situe entre 6 et 7 % du parc total. » (Agence d'urbanisme Le Havre Estuaire de la Seine La vacance des logements Novembre 2022)

« Le taux de vacance total dit « raisonnable » se situe entre 6 % et 8 % (donnée de l'Insee). En deçà, la tension sur le marché est forte, les ménages peinent à trouver un logement car la demande est supérieure à l'offre. Plus de 8 % de vacance signifie, à l'inverse, que l'offre est plus importante que la demande et que le marché immobilier est détendu. » (Brest Métropole Les logements privés vacants en 2020 (juillet 2022)

« ... la vacance d'un logement n'est anormale qu'au-delà d'une certaine durée nécessaire à la transition entre un occupant et un autre. Cette vacance dite frictionnelle participe au fonctionnement normal du marché local du logement. Un tel marché est même considéré comme sain uniquement au-dessus d'un certain seuil correspondant plus ou moins à 5% du parc. » (Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole Etude Une

approche renouvelée des lieux vacants dans la métropole Lilloise Avril 2019)

« D'une manière générale, il est admis qu'un taux de vacance « raisonnable » se situe autour de 6 à 7 %, seuil permettant à la fois la fluidité des parcours résidentiels et l'entretien du parc de logements. Supérieur à 7 %, le taux de vacance peut signifier, entre autres, une surabondance de l'offre vis-à-vis de la demande. En deçà de 6 %, il reflète une forte tension sur les marchés du logement : faiblesse de l'offre au regard de la demande. » (Agence d'Urbanisme de Caen-Métropole. Que savons-nous ? n° 68 Décembre 2014 La vacance des logements. Un phénomène complexe difficile à interpréter)

« La vacance joue un rôle important dans le fonctionnement du parc de logements car elle conditionne l'offre disponible à un moment donné. Un minimum de vacance est indispensable pour permettre la fluidité des parcours résidentiels et l'entretien du parc. Il est généralement admis qu'un taux de vacance raisonnable se situe aux alentours de 6 à 7 %. » (Agence d'urbanisme Brest Bretagne Note d'analyse pour l'observatoire de l'habitat de Morlaix communauté La vacance des logements : quelle réalité ? Décembre 2018)

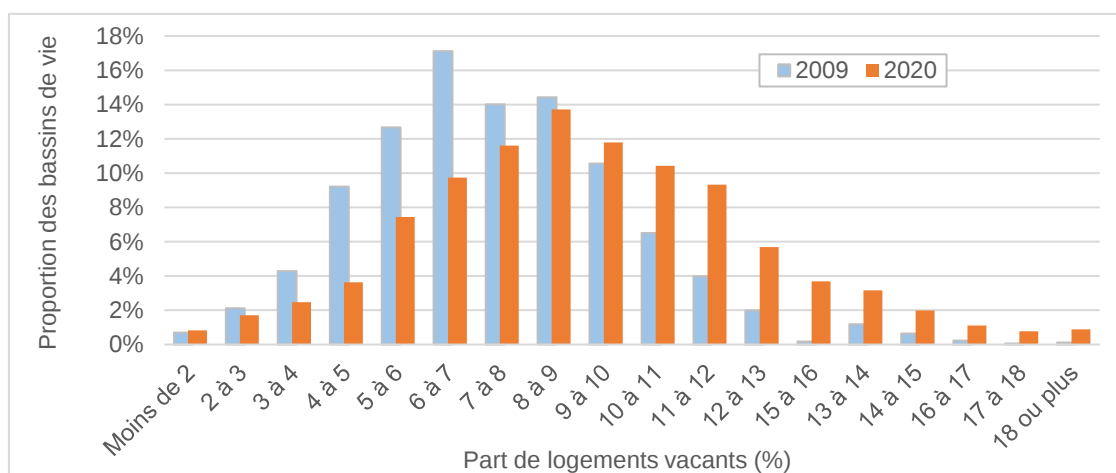
« On estime le taux de vacance optimal autour de 6 % - 7 %. Au-dessus, on considère qu'il y a une surabondance de logements, et en deçà, pas assez de logements par rapport à la demande, soit une tension du marché immobilier. » (DREAL Pays de la Loire Lutter contre la vacance des logements Capitalisation des Programmes Locaux de l'Habitat en Pays de la Loire. Juillet 2020)

« Dans la littérature, un taux minimal entre 5 et 7 %, au sens du recensement, selon le type de territoire et l'état du parc existant est nécessaire. » (DREAL Bourgogne-Franche-Comté « La vacance des logements : Un enjeu de plus en plus important. Janvier 2021)

« Il est généralement admis que le taux de vacance minimum, nécessaire à la fluidité du marché se situe entre 6 et 7 % du parc total. » (Bordeaux Métropole Etude La vacance de longue durée des logements. Juin 2021).

Source : citations recueillies par l'auteur à partir d'une recherche documentaire sur internet.

Figure 60 : la répartition des taux de logements vacants selon les bassins d'habitat



Source : données Insee (recensements), illustration graphique de l'auteur.

Il sera probablement toujours impossible de définir rigoureusement un niveau précis de taux de vacance en dessous duquel il n'y a pas assez de logements et au-dessus duquel il y en a trop. Quand la vacance frictionnelle augmente à partir de zéro, elle contribue à améliorer les conditions de logement sur le territoire en permettant à des ménages de déménager vers un logement correspondant mieux à leurs besoins. L'allongement de la vacance entre deux occupants va également de pair avec un plus grand nombre de choix disponibles pour chaque acquéreur potentiel. Il pèse également sur les prix, contribuant à maîtriser le coût du logement. Le

déclassement de certains biens éloignés des attentes des ménages a aussi des aspects positifs puisqu'il contribue à l'amélioration générale des conditions de logement, et peut favoriser une rénovation susceptible de leur rendre de l'attrait dès lors qu'il existe bien une demande.

Au fur et à mesure que le marché se détend avec l'augmentation de la vacance frictionnelle, les avantages de cette augmentation deviennent moins évidents, alors que ses inconvénients se font plus présents (difficultés à revendre ou relouer, risque accru que le propriétaire se désintéresse de biens peu attractifs...). Mais il sera toujours difficile de définir de façon précise un seuil à partir duquel les inconvénients l'emportent sur les avantages. Il est donc probablement inévitable de définir la vacance normale par une fourchette plus ou moins large à l'intérieur de laquelle le doute est permis. On a, toutefois, toutes les raisons de penser que cette fourchette se situe à des niveaux plus ou moins élevés selon les territoires.

En effet, le taux de vacance frictionnelle dépend d'abord de la mobilité résidentielle des ménages. Le d'autres variables, plus ou moins corrélées elles-mêmes avec les deux précédentes, ont également une influence sur la mobilité résidentielle. Les logements de petite taille, et ceux en location meublée, voient ainsi leurs occupants tourner plus rapidement. Le niveau de revenu joue également un rôle : les ménages du premier quintile de revenu par unité de consommation ont 30 % de chances supplémentaires d'avoir déménagé dans les quatre années précédentes.

Le tableau 3 en donne une illustration théorique pour différentes valeurs du taux de mobilité, sous l'hypothèse que les déménagements et la vacance de courte durée qui s'en suit sont répartis de façon égale sur l'année. Si le temps de vacance entre 2 occupants est en moyenne de 3 mois, le taux de vacance frictionnelle n'est que de 2,5 % si 10 % des ménages changent de résidence chaque année, mais de 7,5 % s'ils sont 30 % dans ce cas. Or, la mobilité résidentielle est très variable, notamment selon le statut d'occupation et l'âge du ménage.

Ainsi, selon une étude des taux de mobilités sur la population des ménages hors étudiants, à partir de l'enquête logement 2013, 8,2 % des propriétaires occupants avaient changé de domicile au cours des 4 années précédentes, pour 20,8 % des locataires du parc social et 48,5 % des locataires du secteur libre¹⁹⁰. Ces taux correspondent à des taux annuels moyen de, respectivement, 2 %, 4,8 % et 10,4 %. Ils sont toutefois inférieurs à la réalité dans la mesure où ils ne prennent pas en compte les mobilités intermédiaires des ménages qui ont déménagé plusieurs fois au cours des 4 ans. Le fait que la population très mobile des étudiants en soit exclue tend également à minorer ces taux. Tels qu'ils sont, ils confirment toutefois le lien fort entre la vacance de courte durée et le statut de locataire dans le parc privé déjà mentionné dans la première partie. Le graphique de la figure 61 en donne une illustration plus complète en croisant la tranche d'âge et le statut d'occupation.

D'autres variables, plus ou moins corrélées elles-mêmes avec les deux précédentes, ont également une influence sur la mobilité résidentielle. Les logements de petite taille, et ceux en location meublée, voient ainsi leurs occupants tourner plus rapidement. Le niveau de revenu joue également un rôle : les ménages du premier quintile de revenu par unité de consommation ont 30 % de chances supplémentaires d'avoir déménagé dans les quatre années précédentes.

¹⁹⁰ Source : Insee. Les conditions de logements en France. Edition 2017. Dossier : Ça déménage ? La mobilité résidentielle et ses déterminants.

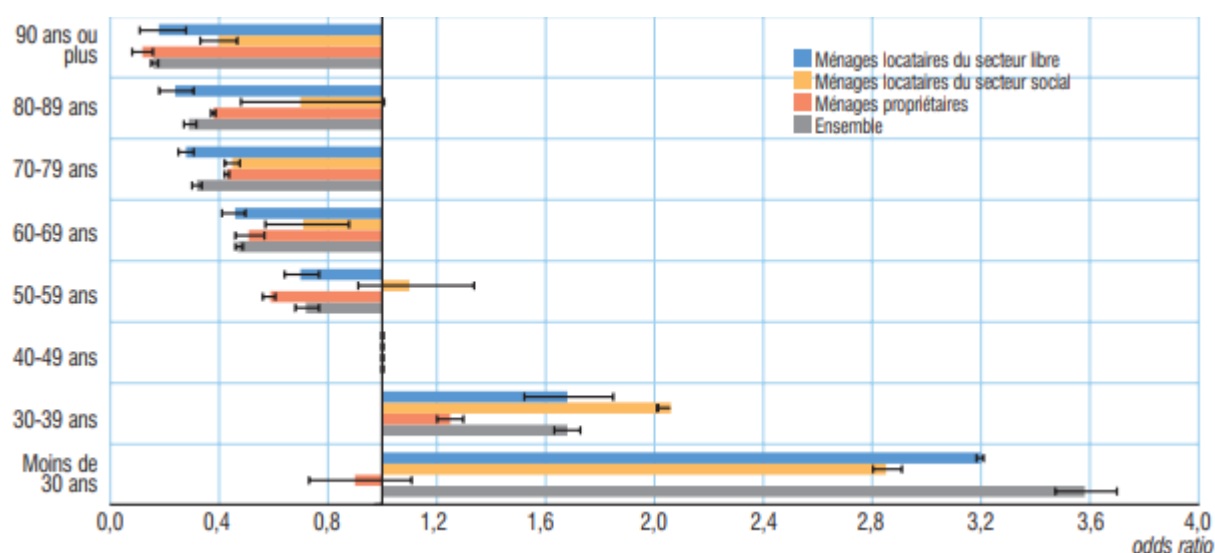
Tableau 19 : le taux de vacance frictionnelle théorique en fonction du taux annuel de mobilité résidentielle et de la durée moyenne de vacance

Vacance moyenne	Taux de mobilité annuel moyen :					
	5 %	10 %	20 %	30 %	40 %	50 %
1 mois	0,4 %	0,8 %	1,7 %	2,5 %	3,3 %	4,2 %
2 mois	0,8 %	1,7 %	3,3 %	5,0 %	6,7 %	8,3 %
3 mois	1,3 %	2,5 %	5,0 %	7,5 %	10,0 %	12,5 %
4 mois	1,7 %	3,3 %	6,7 %	10,0 %	13,3 %	16,7 %
5 mois	2,1 %	4,2 %	8,3 %	12,5 %	16,7 %	20,8 %
6 mois	2,5 %	5,0 %	10,0 %	15,0 %	20,0 %	25,0 %

Lecture : lorsque 30 % des ménages déménagent chaque année et que les logements restent vacants en moyenne 2 mois entre deux occupants, le taux de vacance frictionnel est égal à : $30 \% \times 2 \text{ mois} / 12 = 5 \%$.

Source : calculs par l'auteur

Figure 61 : Variation des chances relatives d'avoir déménagé selon l'âge de la personne de référence et le statut de départ du ménage



Champ : France métropolitaine, ménages permanents en résidences principales, hors étudiants.

Lecture : Toutes choses égales par ailleurs, les ménages dont la personne de référence était âgée de 30 à 39 ans avaient 1,68 fois plus de chance (dans un intervalle de précision de [1,63 ; 1,73] de changer de logement entre 2009 et 2013 que les ménages dont la personne de référence était âgée de 40 à 49 ans. La barre verticale correspond à un effet nul (chances multipliées par 1).

Source : Insee. Les conditions de logements en France. Edition 2017. Dossier : Ça déménage ? La mobilité résidentielle et ses déterminants

Les variations du taux de mobilité résidentielle expliquent sans doute, en bonne part, les taux de vacance plus élevés observés dans les cœurs des centres urbains les plus dynamiques, dont la population est souvent plus jeune et plus fréquemment logée dans le parc locatif privé que dans les couronnes urbaines et périurbaines. Il serait difficile d'expliquer autrement que le taux de vacance atteigne 9,2 % en 2020 sur un territoire aussi tendu que la Ville de Paris¹⁹¹.

Pour autant, une partie de la vacance de ces centres urbains peut provenir de segments anciens et/ou dégradés de leurs parcs de logements, qui, même si un marché fortement tendu s'est opposé à un déclassé complet, sont soumis à une rotation anormalement rapide de leurs occupants

¹⁹¹ Voir en ce sens l'étude de l'APUR déjà citée : « Les logements inoccupés à Paris. Etat des lieux, mise en perspective historique et leviers pour l'action publique. Décembre 2023.

et à des délais de réoccupation allongés. Faire la part entre la bonne vacance frictionnelle et la mauvaise nécessite toutefois une analyse approfondie pour laquelle les outils et les méthodes d'analyse ont été peu développés jusqu'à présent.

- ▶ **Il conviendrait de compléter les indications données aux utilisateurs d'Otelo pour les inciter, en appréciant le niveau du taux de vacance sur leur territoire et en fixant leur objectif au terme de la période de projection, à tenir compte de la mobilité résidentielle plus ou moins forte qui caractérise leur territoire, et de son incidence sur la vacance frictionnelle.**
- ▶ **Pour pouvoir assortir ce conseil de points de repères chiffrés, il conviendra de développer une analyse fine de la vacance de courte durée et de ses déterminants dans différents contextes.**

3. Les moyens d'action pour diminuer la vacance des logements quelle qu'en soit la durée et leur traduction dans la projection des besoins en logements

3.1. Les politiques de lutte contre la vacance des logements comme actions complémentaires au nécessaire ajustement de l'offre

Dans la mesure où une vacance exagérée résulte d'un excès d'offre, la correction de cet excès par un ralentissement de la production nouvelle reste incontournable pour lutter efficacement contre la vacance des logements. Cela peut toutefois ne pas suffire. On mentionnera ici, sans le traiter davantage, le cas où la vacance résulte de la diminution en volume du nombre de ménages dans un territoire en déprise démographique, sans que la construction nouvelle y contribue. Mais des rigidités diverses peuvent aussi s'opposer à la mobilisation des logements vacants, même quand l'offre est mise sous tension. Que l'offre continue à croître de façon excessive et les actions de résorption de la vacance ont toutes les chances de déplacer cette vacance ailleurs, sans la réduire globalement. Que des actions d'accompagnement pour lever divers blocages soient omises et certains logements soumis à une vacance de longue durée ou récurrente risquent de le rester malgré le contingentement de l'offre nouvelle. Faute de toucher la « mauvaise » vacance, la limitation de l'offre peut alors peser excessivement sur la « bonne » vacance frictionnelle, accroissant les tensions en empêchant certaines décohabitations souhaitées.

Trois types d'actions peuvent contribuer à lever les blocages qui s'opposent à la réduction de la « mauvaise » vacance. La lutte contre la vacance des logements est d'abord associée à des actions ciblant les propriétaires de logements vacants sur une longue durée, pour les inciter à remettre ces biens sur le marché. D'autres actions relevant du renouvellement urbain ou la revitalisation des centres anciens ont également un effet sur la vacance, même si les objectifs sont en général plus larges. Enfin, la fiscalité est un outil de réduction de la vacance, en encourageant les propriétaires à accélérer la réoccupation de leurs biens.

On examinera ci-dessous dans quelle mesure ces trois types d'actions contre la vacance des logements doivent être intégrés dans les scénarios projetant les besoins en logements.

3.2. L'impact des actions incitatives ciblant la vacance de longue durée plus ou moins diffuse dans le parc privé ne doit pas être surévalué

Ce type d'actions repose sur l'identification, au sein du parc privé, des logements vacants sur une longue durée (au moins 2 ans) et de leurs propriétaires, afin de se rapprocher d'eux pour, dans un premier temps, comprendre les raisons pour lesquelles ils demeurent inoccupés, puis faire valoir à ces propriétaires l'intérêt qu'ils pourraient avoir à les mettre en location, le cas échéant après

remise en état ou, sinon, à les vendre pour que leurs acquéreurs puissent les habiter ou les louer à des tiers. Les actions mises en œuvre mobilisent en premier lieu les aides de l'Anah (dans le cadre d'un PIG sur un territoire large ou d'une OPAH sur un secteur plus ciblé) avec le cofinancement d'une étude pré-opérationnelle, la mise en place d'une mission de suivi-animation, des aides au financement des travaux dans les logements et la promotion du conventionnement Anah avec ou sans travaux. Elles peuvent également faire connaître aux propriétaires appréhendant le risque de non-paiement des loyers et de dégradation du bien par le locataire des dispositifs de nature à le sécuriser (garantie Visale, location à une association intermédiaire en vue d'une sous location à des personnes en difficulté d'accès au logement, gestion par une agence immobilière sociale, ...).

De telles actions d'incitation ciblant les propriétaires personnes physiques ont été mises en œuvre sur des territoires divers depuis une vingtaine d'année avec des résultats quantitativement très limités. Ainsi, en 2018, la métropole de Strasbourg déclarait avoir identifié un vivier de 3 400 logements à remobiliser parmi les 65 000 logements vacants recensés, tout en faisant état de 180 logements effectivement remobilisés et conventionnés en social ou très social¹⁹². Ces résultats décevants s'expliquent notamment par les difficultés d'identification des logements vacants sur une longue durée et de leurs propriétaires. Les moyens nouveaux mis à disposition des acteurs locaux dans le cadre du plan national de lutte contre les logements vacants lancé en 2020 facilitent cette identification (fichiers LOVAC). Une boîte à outils est également mise à disposition des collectivités dans le cadre de l'opération Zéro logements vacants. Il s'agit de progrès notables qui devraient faciliter la lutte contre la vacance des logements et améliorer ses indicateurs de résultats. Ces actions continuent toutefois d'être entravées par des obstacles qui ne sont pas tous susceptibles d'être levés :

- **Le taux d'erreurs élevé des fichiers d'origine fiscale** : malgré le progrès indéniable que représentent les fichiers LOVAC, l'ensemble des acteurs est unanime pour signaler qu'une partie significative des logements repérés comme vacants depuis plus de 2 ans s'avère ne pas l'être réellement après vérification. Cela s'explique en premier lieu par le décalage entre la date de l'information au 1^{er} janvier de l'année N et la date à laquelle le fichier est effectivement utilisé par les acteurs locaux pour identifier et contacter les propriétaires, après transmission des informations de la DGFIP au CEREMA puis traitement et assemblage des données brutes par ce dernier. On a vu en effet supra (cf. partie 1.4) qu'une partie très significative des logements vacants depuis 2 ans cessera de l'être dans les deux années suivantes, principalement suite à une réoccupation. Les données issues de l'activité des services fiscaux comportent également des retards de mise à jours qui peuvent être importants. Il faut enfin rappeler que les données d'origine fiscale tendent à surestimer globalement la vacance des logements. Pour se prémunir autant que possible contre ces défauts des fichiers fiscaux, les acteurs locaux tendent à concentrer leur attention sur la vacance la plus longue (3 ans et plus par exemple).
- **Le faible niveau des taux de vacance de longue durée en territoire tendu** : comme on l'a mis en évidence dans la première partie, la part de la vacance de longue durée est particulièrement faible en zone tendue, là où la mobilisation des logements vacants serait la plus utile pour se substituer à la construction neuve. Quant à l'excès de vacance de courte durée (vacance frictionnelle prolongée au-delà d'un an, vacance récurrente), elle ne peut être traitée par cette méthode : les logements identifiés comme vacants au 1^{er} janvier de l'année N auront, en général, cessé de l'être au moment où on sera en état d'approcher leur propriétaire.

¹⁹² Vacance des logements. Stratégies et méthodes pour en sortir. Guide du Réseau national des collectivités mobilisées contre le logement vacant. Coproduction de l'Eurométropole de Strasbourg et de l'Agence nationale de l'habitat, décembre 2018.

Dans les grands centres urbains, les logements vacants depuis 2 ans ou plus peuvent néanmoins représenter des effectifs significatifs (plus de 18 000 par exemple à Paris), même s'ils sont rares en proportion de l'ensemble des logements. Mais leur dispersion dans l'ensemble du parc complique grandement leur mobilisation.

- **Une partie significative des logements vacants depuis plus de 2 ans l'est pour des raisons parfaitement rationnelles du point de vue de leurs propriétaires, qu'il n'est pas toujours possible, ni même parfois souhaitable, de contredire.** Ces raisons peuvent tenir au souci du propriétaire de réserver ce logement en vue de l'utiliser personnellement ou pour ses proches dans l'avenir. De plus, pour préparer une opération de restructuration lourde sur un immeuble collectif, le propriétaire commence en général par libérer les logements qui resteront ensuite vacants jusqu'à l'achèvement des travaux. Les personnes âgées qui ont dû abandonner leur logement pour rejoindre un EHPAD ne sont souvent pas en état de prendre des décisions sur ces logements, de même que les héritiers dans le cas de certaines successions complexes.

Confrontées à ces situations, les acteurs locaux peuvent imaginer différents types de solutions pour tenter de convaincre les propriétaires. Des locations/sous-location, des baux mobilité ou des locations meublés peuvent être limités à une durée compatible avec l'horizon d'un projet d'utilisation personnelle. La vacance pré-opérationnelle peut également se prêter à différentes formes d'utilisation intercalaire, sous réserve d'avoir la garantie qu'elles pourront cesser dès que les travaux seront prêts à démarrer. Convaincre ces propriétaires tout en prenant pleinement en compte leurs priorités spécifiques reste toutefois une entreprise aléatoire.

- **Au regard des difficultés de mise en œuvre, il est préférable de projeter avec prudence les résultats des actions incitatives à destination des propriétaires de logements vacants sur une longue durée. Plutôt que retenir une proportion plus ou moins élevée du nombre de ces logements dans le fichier LOVAC, on pourra dans cette perspective prendre pour base les résultats effectivement obtenus dans le passé sur le territoire considéré, ou dans d'autres territoires qui ont déjà mis en œuvre de telles politiques de lutte contre la vacance de longue durée. Encore conviendra-t-il de prendre en compte qu'une fraction des logements ainsi remis sur le marché l'aurait été spontanément en l'absence de ces aides (cf. partie 1.4 supra).**

3.3. Les actions globales de renouvellement urbain au service de la lutte contre la vacance des logements

On a vu supra que le traitement de la vacance de longue durée par une action incitative ciblant chaque propriétaire individuellement est complexe et coûteux en énergie, surtout quand ces logements sont dispersés sur le territoire, notamment dans l'ensemble des quartiers et immeubles d'une grande agglomération urbaine. L'identification de clusters de logements durablement vacants dans certains quartiers, ou certains immeubles collectifs, ouvre en revanche la voie à d'autres types d'actions, mobilisant très largement les différents outils du renouvellement urbain.

Dans les zones tendues, où les logements, même de piètre qualité, continuent à être occupés par certains ménages tant qu'ils n'ont pas trouvé mieux, le diagnostic gagnera à être étendu au repérage des secteurs et bâtiments connaissant une vacance récurrente, de plus ou moins longue durée, que la mobilité résidentielle normale des occupants peine à expliquer (cf. supra partie 1.4). A la différence des stratégies d'intervention incitatives auprès de propriétaires dispersés, le traitement de secteurs géographiques entiers peut, en effet, s'attaquer à toutes les formes de vacance pathologique. Cela concourt également à la résorption du mal logement.

La première étape du traitement passe par l'identification des causes de cette vacance : état général du bâti dans des immeubles collectifs, configuration des logements mal adaptée aux attentes des ménages (pièces très étroites par exemple), absence d'ascenseur, éclairage insuffisant du fait de l'étroitesse des rues, environnement des immeubles porteur de nuisances, ...

A partir de ce diagnostic, on pourra élaborer une stratégie de changement pour améliorer la valeur d'usage des logements. Dans bien des cas, il ne sera pas possible d'atteindre ce résultat en conservant tels quels tous les immeubles existants. La démolition de certaines constructions pour dé-densifier des ilots, la construction en extension des bâtiments existants pour créer de plus grands logements ou implanter un ascenseur peuvent, par exemple, s'avérer nécessaires. Dans d'autres situations, il faudra prendre en compte la présence de copropriétés en difficulté, ou dans lesquelles les décisions sont bloquées par un copropriétaire dominant...

Pour lever ces obstacles qui dépassent, en général, les capacités d'actions des propriétaires ou copropriétaires individuels, la puissance publique peut mobiliser, en fonction des situations, une panoplie d'outils diversifiés : inscription d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) dans le PLU, définition de secteurs d'aménagement confiés à un opérateur, opérations de redressement de copropriétés dégradées (ORCOD), acquisitions foncières et immobilières publiques (amiabes, par usage du droit de préemption urbain ou par expropriation), opérations de revitalisation des territoires (ORT), ... Quand la dégradation des immeubles à l'origine de la vacance se traduit par des situations de logements indignes, les outils spécifiques de lutte contre ces situations doivent être mobilisés (arrêtés d'insalubrité réparable ou irrémédiable, arrêtés de péril, procédures RHI et THIRORI, ...)

Il va de soi que le traitement de la vacance des logements n'est pas le seul objet de telles opérations de renouvellement urbain. La vacance de longue durée ou récurrente est d'ailleurs fréquemment associée à d'autres signaux négatifs, tels que la vacance commerciale. A côté de la production de logements répondant aux attentes de différentes catégories de ménages, les projets pourront favoriser l'attractivité des quartiers en créant des espaces verts, des équipements publics divers et en veillant à la qualité des espaces publics. Il ne s'agit donc pas de concevoir des opérations de renouvellement urbains spécifiques à la lutte contre la vacance des logements, mais plutôt d'intégrer la lutte contre la vacance dans le renouvellement urbain.

L'impact de la mise en œuvre de ces projets peut être spectaculaire. Ainsi, avant une importante requalification, le centre ancien de La Réole (Gironde) comptait 23 % de logements vacants (et plus aucun commerce). Cinq ans plus tard, en 2024, le taux de vacance est redescendu à 7 %¹⁹³. Un tel effet sur le taux de vacance doit pouvoir être anticipé en projetant les besoins en logements, par comparaison avec d'autres quartiers accueillant le même type de ménages et de statuts d'occupation que celui qui est projeté pour les quartiers à traiter. Toutefois, dans un premier temps, l'engagement des projets a toutes les chances de se traduire par un surcroît de logements vacants au cours de la phase opérationnelle. Avant d'engager des travaux de restructuration importants, il est en effet nécessaire de reloger les ménages résidants dans les immeubles concernés. La vacance en résultant pourra d'ailleurs se prolonger dans les fichiers fiscaux alors même que les logements concernés ont déjà disparu du fait de l'engagement des travaux. Cet effet temporaire doit également être apprécié, lors des bilans d'étape, pour éviter de mal apprécier la tendance en cours.

- **Intégrer la lutte contre la vacance des logements dans la politique de renouvellement urbain, en s'assurant de l'intégration de la vacance des logements dans les critères permettant de déterminer les opérations prioritaires, en identifiant les opérations appelées à avoir une incidence significative sur le taux de vacance global du territoire, en chiffrant l'impact attendu sur la vacance au terme de l'opération et en mesurant l'impact effectif de l'engagement de l'opération à son achèvement.**

¹⁹³ « Centres-villes anciens : retour vers l'attractivité ? » lagazettedescommunes.com. Article publié le 19/06/2024.

3.4. La taxation de la vacance des logements : un outil probablement efficace pour réduire la vacance de longue durée

La taxe sur les logements vacants (TLV) a été introduite pour la première fois en France en 1999¹⁹⁴. Plutôt que de contribuer à la couverture des dépenses publiques, son premier objectif est d'inciter les propriétaires de logements vacants à les remettre sur le marché. Dans la mesure où les conséquences de la vacance des logements peuvent être assimilées à des coûts collectifs non pris en compte dans les calculs économiques des acteurs individuels, elle s'apparente ainsi à une « taxe Tobin » destinée à mettre ces coûts collectifs à la charge des propriétaires de logements vacants pour les inciter à remettre les logements sur le marché.

Depuis 1999, le régime d'imposition des logements vacants a été durci à plusieurs reprises :

- **A l'origine, au 1^{er} janvier 1999**, la TLV a été instituée à titre obligatoire dans « *les communes appartenant à des zones d'urbanisation continue de plus de 200 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, au détriment des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées, qui se concrétise par le nombre élevé de demandeurs de logement par rapport au parc locatif et la proportion anormalement élevée de logements vacants par rapport au parc immobilier existant.* » 680 communes remplissant ces critères ont été identifiées par décret.

Seuls les logements privés vacants depuis 2 ans ou plus au 1^{er} janvier de l'année d'imposition y étaient assujettis (les logements sociaux étant expressément exclus du champ de la taxe). Les logements occupés de façon continue plus de 30 jours au cours de chacune des deux années précédentes n'étaient pas considérés comme vacants. Le taux d'imposition, s'appliquant à la valeur locative cadastrale, était fixé à 10 % pour la première année d'imposition (2 ans de vacance), 12,5 % pour la deuxième année (3 ans de vacance), puis 15 % à partir de la troisième année (à partir de 4 ans de vacance).

En outre, une exonération était prévue « en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable ». Saisi ultérieurement, en 2012, à l'occasion d'une modification du régime de la TLV (cf. infra), le Conseil constitutionnel – dans le cadre d'une réserve d'interprétation – a fait de cette exonération une exigence constitutionnelle en considérant « *que la différence de traitement fiscal instaurée par [la TLV] à l'égard des personnes redevables de cette taxe n'est conforme à la Constitution que si les critères d'assujettissement retenus sont en rapport direct avec l'objectif poursuivi ; que ladite taxation ne peut, dès lors, frapper que des logements habitables, vacants et dont la vacance tient à la seule volonté de leur détenteur* »¹⁹⁵. Il a en outre tiré les conséquences pratiques de cette exigence en précisant que ne pouvaient être soumis à la TLV :

- « *des logements qui ne pourraient être rendus habitables qu'au prix de travaux importants et dont la charge incomberait nécessairement à leur détenteur*¹⁹⁶ » ;
- « *des logements meublés affectés à l'habitation et, comme tels, assujettis [...] à la taxe d'habitation* » ;
- « *des logements dont la vacance est imputable à une cause étrangère à la volonté du bailleur, faisant obstacle à leur occupation durable, à titre onéreux ou gratuit, dans des conditions normales d'habitation, ou s'opposant à leur occupation, à titre onéreux, dans des conditions normales de rémunération du bailleur ; qu'ainsi, doivent être*

¹⁹⁴ Article 51 de la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions qui a créé l'article 232 du code général des impôts.

¹⁹⁵ Décision n°2012-662 DC du 29 décembre 2012 sur la conformité à la constitution de la loi de finances pour 2013.

¹⁹⁶ La documentation fiscale précise qu'en pratique cette exclusion concerne les travaux dont le montant dépasse 25 % de la valeur du logement.

notamment exonérés les logements ayant vocation, dans un délai proche, à disparaître ou à faire l'objet de travaux dans le cadre d'opérations d'urbanisme, de réhabilitation ou de démolition, ou les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur. »

- **En 2006, pour les territoires non concernés par la TLV, le législateur a permis aux communes et aux EPCI à fiscalité propre¹⁹⁷ d'instituer la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), à condition que le logement soit vacant depuis au moins 5 ans et la commune non soumise à la TLV. Les logements vacants imposables sont définis de la même façon que pour la TLV. En outre, même si le Conseil constitutionnel n'a pas eu l'occasion de se prononcer, il ne fait pas de doute que sa jurisprudence concernant la TLV est également applicable à la THLV (voir supra). La base d'imposition est celle de la TH (valeur locative cadastrale comme la TLV) et le taux est celui voté par chaque commune ou EPCI pour l'ensemble des locaux assujettis à la TH¹⁹⁸.**
- **A compter de 2013 :**
 - **Le champ de la TLV a été élargi** par l'abaissement de 200 000 à 50 000 habitants du seuil de population applicable aux zones d'urbanisation continue. Le nombre de communes soumises à la TLV a ainsi été augmenté à 1138 communes¹⁹⁹. De plus, la taxe est devenue applicable aux logements vacants depuis seulement un an (au lieu de 2 ans) et son taux a été porté à 12,5 % pour la première année (1 an de vacance) et 25 % à compter de la deuxième année. Enfin, la durée d'occupation continue nécessaire pour échapper à la TLV a été portée à 90 jours au cours de l'année précédente ;
 - Quand elle a été instituée par la commune ou l'EPCI, **la THLV a été rendue applicable aux logements vacants depuis au moins 2 ans** seulement (au lieu de 5 ans) ;
- **En 2017, la TLV a été étendue aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la constitution ;**
- **En 2023 :**
 - **le champ de la TLV a été élargi** à certaines communes n'appartenant pas à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants. Pour ces communes, le critère du « *nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social* » contribuant à l'appréciation des tensions sur le marché du logement est remplacé par « *la proportion élevée de logements affectés à l'habitation autres que ceux affectés à l'habitation principale par rapport au nombre total de logements* ». Cette extension a ainsi permis d'étendre la TLV aux communes touristiques dont le marché du logement est à une forte pression venant des résidences secondaires. Le nombre de communes soumises à la TLV a ainsi été porté de 1138 à 3697, soit 1434 au titre des zones d'urbanisations continues de plus de 50 000 habitants (dont la liste a été actualisée) et 2 263 au titre des autres communes.
 - **En outre le taux de la TLV a été porté à 17 % pour la première année d'imposition (un an de vacance) puis 34 % à compter de l'année suivante (à**

¹⁹⁷ Toutefois, à compter de 2011, seuls les EPCI ayant adopté un PLH ont conservé la possibilité de mettre en œuvre la THLV sur leur territoire, et uniquement pour les communes n'ayant pas créées elle-même cette taxe.

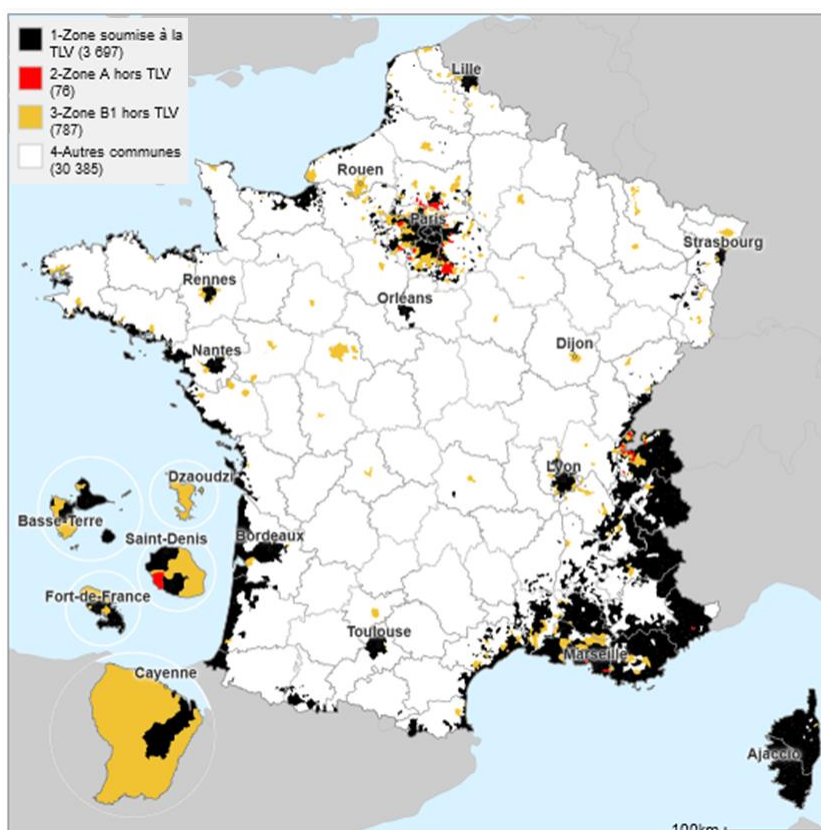
¹⁹⁸ Soit, depuis la suppression de la TH sur les résidences principales et en dehors des logements vacants, les résidences secondaires et quelques locaux divers.

¹⁹⁹ Sur la base des communes existantes en 2023 compte tenu des regroupements de communes intervenus dans l'intervalle.

partir de 2 ans de vacance).

La carte de la figure 62 situe les 3 697 communes qui sont désormais soumises à la TLV (en noir). Ces communes représentent une population totale de 28,9 millions d'habitants (43 % de la population française hors Mayotte), 16,6 millions de logements (45 %) et 1,1 million de logements vacants (37 %). Le taux de vacance est en moyenne de 6,7 % dans ces communes assujetties à la TLV (cf. tableau 20).

Figure 62 : carte des communes soumises à la TLV selon le décret du 25 août 2023 et des autres communes classées en zones tendues selon le zonage A B C 2023



Source : cartographie par l'auteur à partir de l'outil Géoclip.

Tableau 20 : la répartition des communes, de leur population, de leurs logements et de leurs logements vacants par rapport au zonage de la TLV

	Communes	Population 2020 (millions)*	Logements (millions)*	Logements vacants (millions)*	% de logements vacants*
Zone TLV	3697 (10,6%)	28,9 (43,1%)	16,56 (45,0%)	1,11 (37,0%)	6,7
Zone A hors TLV	76 (0,2%)	0,5 (0,7%)	0,22 (0,6%)	0,02 (0,5%)	7,1
Zone B1 hors TLV	787 (2,3%)	7,9 (11,7%)	4,17 (11,3%)	0,37 (12,3%)	8,9
Autres communes	30385 (87,0%)	29,9 (44,5%)	15,87 (43,1%)	1,51 (50,2%)	9,5
Ensemble	34945 (100%)	67,2 (100%)	36,82 (100%)	3,01 (100%)	8,2

* les données sur la population, les logements et les logements vacants correspondent à la France hors Mayotte selon le recensement pour l'année 2020.

Source : calculs par l'auteur à partir des données du recensement et du zonage A B C révisé en 2023.

La figure 62 et le tableau 20 font également apparaître que certains territoires classés en zone tendue A ou B1 par l'arrêté du 2 octobre 2023 - qui a actualisé le classement des communes dans les différentes zones de tensions A B C - ont été maintenues en dehors du champ d'application de la TLV. Cela concerne 76 communes en zone A - parmi lesquelles, par exemple, Fontainebleau et Rambouillet en Ile-de-France, Senlis dans l'Oise et plusieurs communes du Genevois Français dont Gex (Ain) -, ainsi que 787 communes de la zone B1 dont des villes reclassés dans cette zone en octobre 2023 (Brest, Le Mans, Dunkerque, Auxerre et Montauban, par exemple) ou déjà classées en B1 avant cet arrêté (Dijon, Angers, Nancy, Metz, Clermont-Ferrand, Mulhouse, Albertville, Chambéry, Le Havre, Coulommiers, Amiens...). Ces communes réputées tendues mais maintenues hors du champ de la TLV représentent une population totale de 8,3 millions d'habitants, 4,4 millions de logements et 0,4 million de logements vacants, avec un taux de vacance moyen de 8,8 %.

La TLV comme la THLV sont des impôts complexes à gérer. La moitié environ des avis d'imposition émis font l'objet d'un dégrèvement ultérieur au titre des différents motifs d'exonération²⁰⁰. Au regard de cette complexité, les recettes sont modestes : 94 M€ pour la TLV et 82 M€ pour la THLV en 2021. Seule l'efficacité de ces impositions pour réduire la vacance des logements peut en justifier l'existence. Cette efficacité a toutefois fait l'objet de peu d'analyses.

En 2016, un rapport de l'IGF et du CGEDD ont évalué cet impact²⁰¹. En exploitant l'extension du champ de la TLV en 2013, la mission a recherché, selon la méthode dite des doubles différences (voir encadré 5), si l'évolution du taux de vacance dans les communes soumises à la TLV en 2013 (groupe de traitement) a été différente de son évolution dans un groupe de communes choisies pour être comparables (groupe de contrôle ou groupe témoin). Elle conclut que, entre 2012 et 2014, la mise en œuvre de la TLV a eu un impact négatif sur le taux de vacance de 0,55 point, soit une diminution du nombre de logements vacants de 8,6 %. Elle considère, toutefois, qu'une partie non quantifiable de la baisse de la vacance mesurée peut être attribuée à la mise à jour des bases fiscales suite à l'envoi d'un avis d'imposition pour des logements identifiés à tort comme vacants. De ce fait, l'impact réel de la TLV pourrait être beaucoup plus faible.

Encadré 5 : la méthode statistique des doubles différences pour évaluer l'impact des politiques publiques

Evaluer dans quelle mesure une politique publique a eu une influence mesurable sur des "variables d'intérêt" suppose de pouvoir identifier l'évolution de ces variables d'intérêt liée spécifiquement à la mise en œuvre de cette politique par rapport à l'évolution que ces variables auraient connu en son absence. La méthode des doubles différences ou différences de différences²⁰², répond à cet objectif. Outre l'évaluation de politiques publiques, elle est également très largement employée pour évaluer l'efficacité des traitements médicaux.

La méthode des doubles différences repose sur la comparaison de l'évolution des variables d'intérêt dans un groupe, dit de traitement, regroupant des observations qui ont été soumises à la mesure évaluée, par rapport à un autre groupe, dit de contrôle ou témoin, construit de telle façon que les variables d'intérêt y auraient suivi la même évolution que dans le groupe de traitement en l'absence de mise en œuvre de la mesure considérée. Dans la recherche médicale, le groupe de traitement et le groupe de contrôle reposent sur la constitution de deux échantillons d'observations auxquelles on décidera, de façon aléatoire de délivrer, le traitement évalué ou un placebo (essai en double aveugle). L'évaluation des politiques publiques ne permet pas en général une telle procédure aléatoire et contrôlée, dans la mesure où le groupe de traitement auquel la politique évaluée va s'appliquer a été justement choisi en raison des

²⁰⁰ Cf. Rapport IGF/CGEDD n° 010243-01 Evaluation de la politique publique de mobilisation des logements et des bureaux vacants. Janvier 2016.

²⁰¹

²⁰² En anglais, difference in differences ou DID.

préoccupations spécifiques suscitées par la situation des variables d'intérêt et/ou leur évolution. La constitution du groupe de contrôle (le « contrefactuel ») y soulève donc plus de difficultés et nécessite davantage de précaution.

Dans des conditions à préciser au cas par cas, il sera en général possible, sous réserve que les données soient disponibles, d'utiliser la part d'arbitraire dans la définition du champ d'application de la mesure évaluée pour définir un groupe de contrôle d'observations situées hors de ce champ d'application mais présentant des caractéristiques voisines de celles auxquelles la politique a été appliquée. Eventuellement, il sera possible d'exclure du groupe de traitement une partie des observations auxquelles la mesure a été appliquée, si cela est nécessaire pour s'assurer de la comparabilité avec le groupe témoin.

Il convient ensuite de vérifier que l'évolution des variables d'intérêt avant la mise en œuvre de la mesure a bien été identique entre le groupe de traitement et les groupe de contrôle, ce qui supposera de disposer des données sur au moins deux périodes avant la mise en œuvre de la mesure. On notera que le fait que les variables d'intérêt présentent des différences de niveau entre groupe de contrôle et groupe témoin n'est pas un obstacle tant que les évolutions restent parallèles.

Pour améliorer la qualité des estimations et corriger les différences entre les deux groupes susceptibles de biaiser les résultats, il conviendra de mettre en œuvre des méthodes statistiques permettant d'identifier les variables de contrôle corrélées avec les variables d'intérêt et de tenir compte de ces corrélations dans l'estimation de l'impact de la mesure. Cet impact sera enfin mesuré en comparant l'évolution des variables d'intérêt avant la mise en œuvre de la mesure puis après sa mise en œuvre.

La mise en œuvre de la méthode des doubles différences suppose donc de disposer des données pour au moins trois périodes au total : au moins deux périodes avant l'entrée en vigueur de la mesure évaluée, puis une période après cette entrée en vigueur. Disposer d'un nombre de périodes plus important est toutefois souhaitable, tant pour mieux s'assurer, avant la mise en œuvre de la mesure, que l'évolution des variables d'intérêt est bien semblable entre les deux groupes, que pour suivre l'impact de cette mesure dans le temps après sa mise en œuvre.

Source : auteur

De son côté, le monde académique a d'abord produit des modèles décrivant sur le plan théorique le fonctionnement du marché du logement en tenant compte des frictions engendrées par le processus d'appariement entre l'offre et la demande : propriétaires à la recherche d'un locataire ou d'un acquéreur et ménages à la recherche d'un logement trouvent à s'entendre au terme d'une recherche, de locataire, d'acheteur ou de logement, qu'ils décident d'interrompre quand ils ont trouvé une option acceptable et que le coût (en temps notamment) de la poursuite des recherches paraît excéder la perspective de trouver une meilleure option. La vacance est, dans ces modèles inspirés de concepts développés à l'origine pour l'étude du marché du travail, la conséquence inéluctable des frictions liées à ces processus de recherche. Les conséquences de l'introduction d'une taxe sur les logements vacants sont étudiées dans ce cadre théorique. Les caractéristiques de la vacance, à proprement parler frictionnelle, qui apparaît dans le cadre de cette modélisation, peuvent toutefois être inadaptées pour décrire les modalités particulières de la TLV décrites supra. Ainsi, en 2012, une telle modélisation théorique conclut que l'introduction d'une taxe sur les logements vacants permet de réduire le taux de vacance mais induit une baisse du nombre des logements loués du fait d'une baisse de rentabilité pour les bailleurs²⁰³. Cette dernière conclusion tient toutefois au fait le modèle intègre un impact négatif de la taxation des logements vacants sur les bénéfices des bailleurs qui n'a pas lieu d'être en ce qui concerne la TLV qui n'est pas applicable aux logements proposés à la location, même pendant les périodes où ils sont temporairement vacants. Ces conclusions théoriques n'ont, de plus ; pas été testées dans la réalité dans le cadre

²⁰³ « Should we tax vacant dwellings ? A search for an equilibrium model to the rental housing market », Economics Letter n°117, 2012, Sébastien Ménard.

d'une analyse économétrique.

Une étude académique plus récente, analysant avec 20 ans de recul les conséquences de la création de la TLV en 1999, débouche toutefois sur de nouvelles conclusions étayées par une analyse économétrique solide²⁰⁴.

L'autrice analyse dans un premier temps d'un point de vue théorique la vacance des logements dans le cadre d'un modèle qui intègre la possibilité pour un propriétaire de maintenir volontairement un logement hors du marché en s'abstenant de le proposer à la vente ou à la location (si le loyer qu'il peut en obtenir ne lui paraît pas compenser les inconvénients qu'il perçoit de sa mise en location, en termes de coût des travaux à réaliser, de rigidité du cadre réglementaire des baux d'habitation et de risques locatifs sur le paiement des loyers, notamment). La vacance totale des logements comprend donc, dans ce modèle, deux composantes : les logements proposés à la location ou à la vente qui n'ont pas trouvé preneur à un instant donné (vacance frictionnelle) et les logements maintenus volontairement hors marché par leur propriétaire.

On peut s'attendre, dans un tel cadre, à ce que l'introduction d'une taxe analogue à la TLV, qui s'applique exclusivement aux logements maintenus hors marché, ait deux effets contradictoires sur le taux de vacance : un effet de baisse de la vacance correspondant aux logements maintenus hors marché et un effet d'augmentation de la vacance frictionnelle (une partie des logements revenus sur le marché étant touchés par la vacance frictionnelle). Par ailleurs, l'accroissement du nombre de logements proposés sur le marché devrait se traduire par une augmentation du nombre de ménages logés et une baisse des loyers.

Pour tester les effets réels de la mise en place de la TLV, l'autrice a pu bénéficier des données par communes issues du fichier biennuel Filocom pour les années 1995²⁰⁵, 1997, 1999, 2001, 2003 et 2005. Ces données permettent de mettre en œuvre une évaluation de la TLV par la méthode des doubles différences (cf. encadré 5) en vérifiant comment le taux de vacance a évolué dans les communes soumises à la taxe (groupe de traitement) par rapport aux autres communes comparables (groupe de contrôle). Le groupe de traitement retenu pour l'analyse a toutefois été constitué en excluant l'unité urbaine de Paris dont les marchés du logement sont très spécifiques (soit 300 communes exclues sur les 672 soumises à la TLV en 1999). Le groupe témoin comprend de son côté les 623 communes non soumises à la TLV en 1999 dans les 23 unités urbaines de plus de 200 000 habitants hors celle de Paris. La comparaison réalisée en prenant les précautions méthodologiques recommandées pour l'application de la méthode des doubles différences permet de tirer les conclusions suivantes.

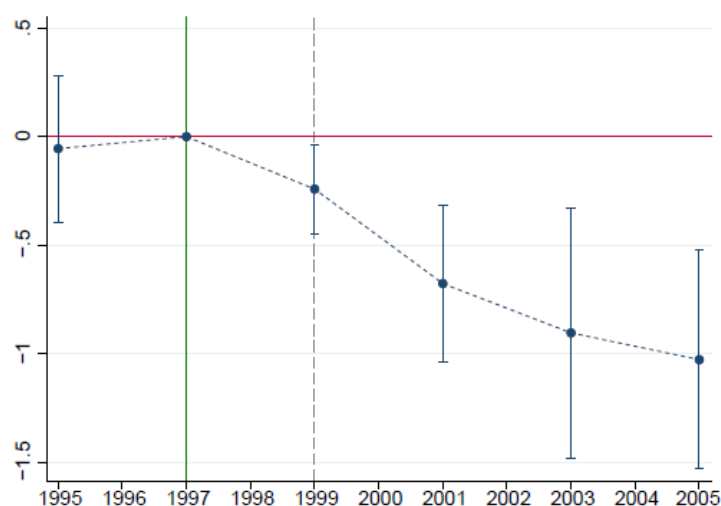
L'introduction de la TLV en 1999 se traduit, toutes choses égales par ailleurs par une baisse de l'ordre de 0,8 point du taux de vacance entre 1997 et 2001, soit une baisse de près de 13 % par rapport au taux de vacance moyen de 6,32 % en 1997. De plus, lorsqu'on suit l'évolution de cet impact année après année (voir Figure 63, on voit l'écart sur le taux de vacance s'accroître jusqu'à dépasser 1 point de pourcentage en 2005²⁰⁶. L'autrice interprète l'importance de cet impact, malgré la modestie du montant de la taxe, en suggérant que la TLV fait prendre conscience aux propriétaires de l'ensemble des coûts qu'ils supportent en conservant un logement vacant.

²⁰⁴ Mariona Segú, RITM, Université Paris Sud, Paris Saclay, The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France, Journal of Public Economics (2019)

²⁰⁵ 1995 est la première année pour laquelle Filocom existait.

²⁰⁶ La baisse légère et faiblement significative statistiquement qui est observée en 1999 peut s'interpréter comme un effet d'anticipation de la mise en œuvre de la TLV au 1er janvier de cette année. L'écart observé en 1997 - qui n'est pas significativement différent de 0 - est cohérent avec l'hypothèse de variations égales du taux de vacance entre les communes soumises à la TLV et les communes du groupe témoin.

Figure 63 : l'impact de la TLV sur le taux de vacance



Lecture : Ce graphique représente les coefficients (et les intervalles de confiance au seuil de 5 % d'erreur), estimés par la méthode des doubles différences, de l'effet annuel de la taxe sur les logements vacants sur le taux de vacance. L'axe horizontal en rouge représente la tendance hors effet de la TLV. La ligne verticale verte signale l'année (1997) précédant l'introduction de la TLV qui sert de base à la comparaison. La ligne bleue en pointillés représente l'écart du taux de vacance pour chacune des années par rapport à l'année 1997 qui est imputable spécifiquement, toutes choses égales par ailleurs, à la TLV. Les variables de contrôles prises en compte dans la régression pour séparer l'effet propre de la TLV sont la superficie du logement, la valeur locative cadastrale, la taille du ménage, (le logarithme) de la population, le revenu annuel moyen du ménage et la proportion de logements sociaux dans la commune, ainsi que les tendances temporelles de ces variables et le niveau initial du taux de vacance en 1997. Les données utilisées proviennent des fichiers Filocom pour les années 1995 à 2005. Le groupe de traitement comprend 300 observations (communes) dans 6 unités urbaines et le groupe témoin en compte 623 dans 23 unités urbaines.

Source : Mariona Segú, article cité.

- **Cette baisse du taux de vacance est presque entièrement imputable aux communes dont le taux de vacance en 1997 était élevé (plus de 5,5 %).** En dessous de ce seuil, la mise en œuvre de la TLV ne paraît pas avoir eu un impact significatif. Cela est interprété comme l'existence d'un taux de vacance naturel en dessous duquel il n'est pas possible de descendre²⁰⁷.

Parmi les différents tests effectués pour s'assurer de la cohérence de ces résultats, on notera que, quand on distingue la vacance selon sa durée, seule la vacance de 2 ans ou plus apparaît impactée de façon significative. Cela est cohérent avec le champ de la TLV qui ne concernait sur la période considérée que les logements vacants depuis au moins 2 ans.

En ce qui concerne l'impact plus large de la TLV sur les marchés du logement, on retiendra principalement que la baisse du taux de vacance se répercute presque exclusivement, tant à court terme (2001) qu'à moyen terme (2005), sur la hausse du taux de résidences principales, l'impact sur la part de résidences secondaires n'étant pas significatif. L'effet à la baisse attendu sur les loyers n'a pu être étudié faute de données. Un effet négatif à moyen terme de la TLV apparaît en revanche sur le niveau des prix.

Il est également mis en évidence des signes d'augmentation de la mobilité des ménages suite de la mise en œuvre de la TLV, qu'il serait souhaitable de confirmer par des données plus adaptées²⁰⁸. On n'observe en revanche aucune évolution significative de la construction de nouveaux

²⁰⁷ De même qu'il existe pour les économistes un taux de chômage naturel sur le marché du travail.

²⁰⁸ La mobilité a été analysée à partir des changements de propriétaires apparaissant dans les fichiers Filocom. Ces changements incluent toutefois les transmissions à titre gratuit (successions et donations) qui ne sont pas liées au marché.

logements, ni à court terme, ni à moyen terme. La réduction de la vacance ne semble donc pas avoir permis de réduire la construction neuve. Comme cela est notée par l'autrice, cela peut s'expliquer, s'agissant de territoires tendus dans lesquels l'offre foncière est très contrainte.

- ▶ **Au terme de cette étude, la TLV apparaît donc comme un outil pertinent pour lutter contre la vacance des logements, en s'attaquant spécifiquement à la part de la vacance totale imputable aux propriétaires qui s'abstiennent – volontairement ou par négligence - de mettre sur le marché des logements en état d'être habités. Elle ne peut affecter, en revanche, compte tenu des exonérations applicables dans le cadre de la jurisprudence constitutionnelle, ni la vacance frictionnelle, même de fréquence anormalement élevée et/ou de durée anormalement longue, ni la vacance des locaux qui nécessiterait des travaux importants pour être mis aux normes minimales de décence, ou simplement répondre aux exigences minimales des ménages susceptibles de les occuper. La TLV, et la THLV, sont donc des leviers complémentaires des politiques envisagées précédemment.**
- ▶ **L'extension du champ d'application de la TLV en 2023 apparaît donc positive dans son principe même si elle concerne des communes dont le taux de vacance et souvent très bas dans lesquelles son effet sera probablement limité. Une nouvelle extension de son champ pour couvrir l'ensemble des communes considérées comme en tension dans le classement A B C, voire, au-delà, des communes connaissant une tension modérée des marchés du logement tout en restant suffisamment dynamique pour que l'incitation à la remise sur le marché ait un sens.**

La TLV ne saurait avoir de responsabilité dans l'augmentation de la vacance de longue durée qui concerne essentiellement des territoires où elle n'est pas applicable (cf. supra partie 1.6). Elle a probablement, en revanche, contribué à la maintenir à un bas niveau dans les territoires tendus. Elle pourrait également avoir contribué dans ces zones tendues – de façon probablement marginale - à l'accroissement de la vacance de courte durée (par l'effet de l'augmentation des logements mis sur le marché sur la vacance purement frictionnelle).

- ▶ **Au-delà de l'intérêt qu'il y aurait à confirmer l'impact de la TLV par de nouvelles évaluations – l'étude présentée supra étant convaincante par elle-même – une actualisation paraît utile. De nombreuses évolutions sont en effet intervenues depuis la création de la TLV, dont l'impact a pu être analysé à partir des données Filocom 1995 à 2005. D'un côté, le régime de la TLV a été durci (taxation des logements vacants depuis au moins 1 an, au lieu de 2 ans, augmentations des taux) ce qui devrait avoir augmenté son impact. Mais, d'un autre côté, la déconnection des valeurs locatives cadastrales qui servent d'assiette à la taxe avec les loyers réels a continué à s'accroître. Le développement des plateformes en ligne de location touristique a développé ce type d'alternatives à la vacance. Quant au rythme de la construction de logements, il a connu des fluctuations importantes, avec des périodes d'embellies entrecoupées de crises (celle de 2008, puis les crises qui s'enchaînent depuis 2020).**
- ▶ **La nécessité de disposer d'un contrefactuel (des territoires comparables à ceux soumis à la taxe mais qui n'y ont pas été soumis) ne permet pas ces évaluations sur une période quelconque. L'extension du champ de la taxe en 2023 fournit une telle opportunité mais les données nécessaires (Filocom 2025) ne seront disponibles que dans plusieurs années. Cela peut toutefois être prévu dès à présent.**

Annexe 8. Liste des personnes rencontrées

Personnes rencontrées	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Marianne Louis Eric Thebault Christophe Bellego Lionel Primault Joachim Soëtard	USH	Directrice Générale Conseiller de la Présidente et de la DG Directeur des études Directeur FNAR (Fédération Nationale des Associations Régionales) Directeur des Affaires publiques, de la Communication et du Digital	11/03/24
Maxilien Bossard Jonathan Villot	URBS	Directeur général Directeur scientifique	12/03/24
Benjamin Durr Christophe Bellego Lionel Primault Joachim Soëtard	HTC USH USH USH	Consultant Sénior chez HTC Directeur des études Directeur FNAR Directeur des Affaires publiques, de la Communication et du Digital	13/05/24
Nicolas Henry François Baude Angèle Joneau-Decombis Joel Le Ny Victoire Carat	Action Logement	Directeur Stratégie pour Action Logement groupe Direction Stratégie, Délégué territorial immobilier Sud-Ouest Responsable régional Hauts de France Responsable pôle process, études et méthodes	12/03/24
Didier Bellier Gagnière Nicolas Bonnet Gravois	FPI	Délégué général Directeur des études économiques	26/03/24
Thierry Laget Christophe Cappe	CDC Habitat	Directeur Général adjoint Directeur du réseau et du patrimoine	03/04/24
Serge Bossini Arnaud Gérardin Baptiste Prestel Stéphanie Plessis Ludovic Roy	ANCOLS	Directeur Général Directeur Général Adjoint Statistiques, évaluation transversale et systèmes d'information Directeur des études transversales Directeur Général Adjoint Contrôles et suite Directeur Général Adjoint délégué Contrôles et suite	25/04/24

Personnes rencontrées	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Valérie Mancret Taylor Oriane Raulet A Valière	ANAH	Directrice générale Directrice adjointe de l'expertise et des politiques publiques Responsable des relations institutionnelles	30/04/24
Sandie Michelis	Cabinet du Premier Ministre	Conseillère Logement	16/10/23 22/12/23
Arnaud Cursente	Cabinet MTE et Logement	Directeur de cabinet	22/12/23
Cécilia Berthaud Jean-Marie Quemener	SGPE	Secrétaire générale adjointe Directeur du programme bâtiment et aménagement	16/10/23 22/12/23 26/04/24
Damien Botteghi Amélie Renaud	MTE/DGALN/DH UP	Directeur Adjointe au directeur	05/02/24
Guillaume Rateau Béatrice Boutchenik	MTE/CGDD/SDE S	Chef Bureau SDSLC/BESLC Chargée de mission	09/01/24
Mélanie Goffin Guillaume Levieux Cyril Miras	MTE/DGALN/ICA PP	Sous directrice Responsable Mission Numérique Adjoint Mission Numérique	28/02/24
Benoît Ameye Nadia Aït Braham Benoît Chantoiseau Stéphane Flahaut Peggy Mertiny	MTE/DGALN/DH UP/Sous-direction des Politiques de l'Habitat (PH)	Sous-directeur Cheffe mission territoire et habitat Responsable du bureau PH2 Adjoint au sous-directeur ZLV	21/09/23 23/10/23 18/03/24
Laura Krieps Patrick Brie Emilie Bonnet- Derivière	MTE/DGALN/DH UP/Sous-direction de la qualité du cadre de vie (QV)	Adjointe à la sous-directrice Adjoint à la sous-directrice Cheffe du bureau QV3	26/03/24
Thomas Zuelgaray Céline Bonhomme Etienne Brunet Louis Orta	MTE/DGALN/DH UP/QC	Adjoint au sous-directeur Adjointe au sous-directeur Chef du bureau QC2 Chef de projet QC4	22/04/24
Jean-Baptiste Butlen Christophe Suchel Pauline Sirot Hugo Thierry Florence Drouy	MTE/DGALN/DH UP/AD	Sous-directeur Adjoint au sous-directeur Cheffe du bureau AD1 Chef du bureau AD3 Cheffe du bureau AD4	26/04/24
Jérémy Almosni Albane Gaspard	ADEME	Directeur Régional Ile-de-France Service Economie et Prospective	14/02/24

Personnes rencontrées	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Hélène Peskine Eva Simon François Ménard	PUCA	Secrétaire permanente Chargée de programme Chargé de mission Recherche	15/03/24
Sylviane Le Guyader	ANCT	Responsable pôle Analyse et Diagnostics territoriaux	26/04/24
Benoît Zeller Mélanie Lamant Kim Chiusano	ANRU	Directeur opérationnel Directrice de la stratégie et de l'accompagnement des acteurs Directrice adjointe de la stratégie	26/04/24
Sylvain Guerrini Olivier Dupré	CEREMA	Expert, Directeur de projet urbanisme habitat logement Chef du groupe Connaissance du Foncier et de ses Usages	26/01/24
Guillaume Fauvet Frédéric Berlioz	CEREMA/DtecTV/ DADET/ADCT CEREMA/DTerCE /DTT/GD	Chef de projet stratégies foncières Chef de groupe Géomatique et Territoires	28/03/24
Yves Salaün Pascal Leveau Anicette Paisant- Beasse	DREAL Bretagne	Directeur adjoint Chef de la Division Aménagement Urbanisme Logement Chef du service Climat Energie Aménagement Logement	19/01/24
Florence Hilaire	EPORA	Directrice générale	20/03/24
Thierry Latapie- Bayroo Caroline Marchand Clément Hallaire Arnaud Sorge	Préfecture et DDTM Ille et Vilaine	DDTM Cheffe service logement et construction durable Adjoint à la cheffe de service Secrétaire général adjoint de la préfecture	29/04/24 30/04/24
Nathalie Demeslay	Rennes Métropole	Responsable du service Habitat	30/04/24
Sylvie Maris Sylvie Chasselay Morgane Perette	CA St Malo	Directrice habitat et Gens du voyage Directrice adjointe Directrice de la transition énergétique.	29/04/24
Charles Pottier	Ville de Saint Malo	Responsable service urbanisme, aménagement foncier et droit des sols	07/05/24

Personnes rencontrées	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Arnaud Boudard Lydie Bosc Vincent Tibi Maxime Duplain	DREAL AURA	Responsable du Service Habitat Construction Cheffe du pôle parc public et politique sociale du logement Chef du pôle Gouvernance, Politiques locales, Connaissances Chargé de mission	04/03/24
Xavier Cereza Gaëlle Lejosne Laurent Véré Laurence Roch	DDT du Rhône	Directeur Directrice adjointe Chef service habitat Adjointe service urbanisme	05/04/24
Corinne Aubin-Vasselin Frédérique Bonetti	Métropole de Lyon	Directrice Générale Adjointe Directrice de l'habitat et du logement	05/04/24
Nicolas Chausson Anne Francioso	Agence d'urbanisme du Grand Lyon	Chargé d'étude urbanisme et habitat Chargée d'étude habitat	24/05/24
Anne Frackowiak-Jacobs Delphine Bonnin Nicolas Pralong Pierre Bontemps	Préfecture et DDT de la Creuse	Préfète de la Creuse Cheffe de la Mission Interministérielle de Projets DDT adjoint Responsable du service habitat	17/04/24
Etienne Lejeune JP Labregère Clément Magnaval	Communauté de communes de La Souterraine	Président Directeur Général des Services Chargé de développement économique	23/04/24

Annexe 9. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
ACV	Analyse du cycle de vie
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AL	Action logement
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
ANCOLS	Agence nationale de contrôle du logement social
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
CDC Habitat	Caisse de dépôts et consignations-habitat
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGDD	Commissariat général au développement durable
COP	Conférence des parties
CSTB	Centre scientifique et technique du bâtiment
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et la mer)
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DPE	Diagnostic de performance énergétique
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIEAT	Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports d'Ile-de-France
DRIHL	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
EAPL	Estimations annuelles du parc de logements
ENAF	Espaces naturels, agricoles ou forestiers
EPORA	Etablissement foncier de l'Ouest Rhône-Alpes
EPCI	Etablissements publics de coopération intercommunale
ETP	Equivalent temps plein
FPI	Fédération des promoteurs immobiliers
GES	Gaz à effets de serre

Acronyme	Signification
IGEDD	Inspection générale de l'environnement et du développement durable
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LV	Logement vacant
PAC	Porter à connaissance
PDH	Plan départemental de l'habitat
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PLU-i	Plan local d'urbanisme-intercommunal
PM	Premier Minsitre
PUCA	Plan urbanisme construction architecture
RP	Résidence principale
RS	Résidence secondaire
RE	Réglementation environnementale
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDES	Service des données et des études statistiques
SNBC	Stratégie nationale bas carbone
SGPE	Secrétariat général à la planification écologique
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRHH	Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement
TRC	Temps retour carbone
UNAM	Union nationale de aménageurs
USH	Union sociale pour l'habitat
ZAN	Zéro artificialisation nette



Site internet de l'IGEDD :
« Les rapports de l'inspection »