

COLLECTION ÉTUDES

Besoins en logements à horizon 2030, 2040 et 2050

Juin 2025

Résumé

Les projections de besoins en logements constituent un instrument important pour le pilotage des politiques publiques du logement, de l'aménagement du territoire et de la transition écologique. Pour éclairer ces enjeux, ce dossier propose des ordres de grandeur prospectifs sur les grands domaines qui composent les besoins en logements : évolution du nombre de ménages, résorption du mal-logement, contribution des résidences secondaires et des logements vacants, contribution du renouvellement et de la transformation du parc de logements. Les projections présentées se fondent sur les tendances passées, mais aussi sur différents facteurs susceptibles de modifier ces dynamiques. Du fait de la forte dépendance aux politiques publiques, ces chiffrages n'ont pas vocation à produire une estimation globale consolidée mais permettent à chaque acteur de construire son scénario consolidé à partir du jeu d'hypothèses lui semblant le plus pertinent. Après une synthèse des résultats, le document décrit la méthode de travail puis présente les estimations sur les grands domaines qui composent les besoins en logements.

Mots clés : *projections, nombre de ménages, besoins en logements, résidences principales, résidences secondaires, logements vacants, transformation du parc, mal-logement*

Auteurs

Béatrice BOUTCHENIK* (SDES)

Guillaume RATEAU* (SDES)

** En poste au SDES au moment de la rédaction de l'étude.*

Remerciements

Adrien CHARLET (SDES), contributeur aux traitements de données et aux chiffrages.

L'Ademe, la DG Trésor, la DHUP, la FNAIM, l'IGEDD, le Puca, l'USH et d'autres acteurs pour les échanges qui ont permis d'enrichir le cadrage de l'exercice et les modalités de chiffrage.

Béatrice SÉDILLOT, cheffe du SDES, et Olivier AGUER, sous-directeur des statistiques du logement et de la construction, pour leur relecture approfondie et les améliorations apportées.

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| Synthèse des chiffrages..... | 4 |
| Partie 1 - Évaluer les besoins en logements..... | 10 |
| I. Prolongement des tendances et ruptures..... | 11 |
| II. Composantes du besoin en logements..... | 11 |
| III. Une nécessité de territorialiser l'évaluation | 12 |
| IV. Positionnement du chiffrage..... | 14 |
| Partie 2 - Les besoins liés à l'évolution du nombre de ménages..... | 15 |
| I. Une croissance du nombre de ménages portée par le nombre de personnes seules | 16 |
| II. Vers une polarisation accrue de la répartition des ménages sur le territoire national ? | 18 |
| III. Besoins en résidences principales liés à l'évolution du nombre de ménages | 19 |
| Partie 3 - Les besoins liés à la résorption du mal-logement..... | 22 |
| I. Évaluer les besoins liés au mal-logement..... | 23 |
| II. Le besoin lié à la privation de logement | 24 |
| III. Le besoin lié à l'inadéquation de la taille des logements | 29 |
| IV. Le besoin lié aux logements dégradés | 33 |
| V. Quel rythme de résorption ? | 35 |
| Partie 4 - La contribution des résidences secondaires | 37 |
| I. Une demande portée par le vieillissement de la population..... | 38 |
| II. Scénarios tendanciels d'évolution du nombre de résidences secondaires | 40 |
| III. Évolution des résidences principales et secondaires : concomitance ou spécialisation territoriale ? | 43 |
| IV. Potentiel de mobilisation des résidences secondaires pour couvrir les besoins en résidences principales..... | 46 |
| Partie 5 - La contribution des logements vacants..... | 49 |
| I. La vacance de courte durée | 50 |
| II. Vacance longue et inadéquation du parc | 51 |
| III. Mobilisation du parc vacant de longue durée..... | 56 |
| IV. Quels effets potentiels d'un rééquilibrage territorial ?..... | 60 |
| Partie 6 - La contribution du renouvellement et de la transformation du parc de logements | 64 |
| I. Dynamiques de transformation du parc de logements existant | 65 |
| II. Projections tendanciels de la transformation du parc de logements..... | 73 |
| III. Évaluer l'effet d'une densification accrue sur le renouvellement du parc | 75 |
| IV. Mobilisation des locaux et des logements à transformer..... | 77 |

Synthèse des chiffrages

Cette section propose un panorama synthétique des principales projections et chiffrages contenus dans ce document concernant les grands domaines qui composent les besoins en logements : évolution du nombre de ménages, résorption du mal-logement, contribution des résidences secondaires, vacance des logements et mobilisation du parc existant à des fins de résidences principales, contributions du renouvellement et de la transformation du parc de logements aux besoins en logements. Ces chiffrages laissent ouverts de nombreux choix en matière de politique du logement. Ils ne proposent donc pas un scénario complet mais constituent un cadre de référence permettant aux acteurs intéressés de mesurer les enjeux et ordres de grandeur associés aux différentes dimensions des besoins en logements et de combiner, le cas échéant, différentes options pour disposer d'un scénario global.

L'horizon des projections couvre la période 2030-2050 et porte sur la France métropolitaine et les départements-régions d'outre-mer hors Mayotte.

BESOIN EN RÉSIDENCES PRINCIPALES SUPPLÉMENTAIRES

Les besoins en résidences principales supplémentaires sont liés à la fois à l'évolution projetée du nombre de ménages et aux besoins liés à la résorption du mal-logement.

Les besoins liés à l'évolution du nombre de ménages s'appuient sur les projections démographiques selon trois scénarios de population, ainsi que sur des hypothèses en matière de décohabitation, et sont évalués au niveau des zones d'emploi. L'évaluation tient compte du fait que les diminutions du nombre de ménages que pourraient connaître certains territoires ne compensent pas les progressions projetées en d'autres zones d'emploi.

Sur la période 2020-2050, les besoins de résidences principales liés à l'évolution du nombre de ménages seraient de 4 millions selon le scénario central de population (dont 2,0 millions pour la première décennie, 1,4 million pour la suivante et 0,6 million pour la période 2040-2050), 2,8 millions selon le scénario de population basse et 5,6 millions selon le scénario de population haute (*figure 1*).

Figure 1 : besoins projetés liés à l'évolution du nombre de ménages

En nombre de résidences principales supplémentaires

| | Scénario de population | | |
|------------------------|------------------------|---------------------|---------------------|
| | Bas | Central | Haut |
| 2020-2030 | 177 000/an | 208 000/an | 242 000/an |
| 2030-2040 | 92 000/an | 139 000/an | 193 000/an |
| 2040-2050 | 16 000/an | 55 000/an | 121 000/an |
| Total 2020-2050 | 2,8 millions | 4,0 millions | 5,6 millions |

Lecture : le besoin en résidences principales résultant de l'évolution du nombre de ménages serait de 4,0 millions d'unités sur 2020-2050 dans le scénario central.

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

Le chiffrage des besoins liés à la résorption du mal-logement suppose de s'interroger sur les modalités de résorption de ces situations. L'évaluation proposée ici intègre dans son périmètre la privation de logement en propre et les situations d'inadéquation des logements liées à leur taille ou leur qualité, mais pas les situations d'inadéquation financière liées à des taux d'effort trop élevés, ceux-ci appelant d'autres types de réponses que la construction de logements supplémentaires.

L'ensemble des situations de mal-logement considérées ici donnerait lieu à un besoin **de 1,3 à 1,5 million de logements** : entre 0,6 et 0,8 million lié à l'absence de logement propre ; de l'ordre de 0,35 million lié à des logements trop petits, dont on fait l'hypothèse qu'ils ne

pourraient être réalloués entre ménages, et environ 0,4 million de logements très dégradés qui ne pourraient être réhabilités (figure 2).

Figure 2 : besoins liés à la résorption du mal-logement dans le scénario central de population

En million de résidences principales

| | Horizon 2050 |
|--|------------------|
| Absence de logement ou habitat de fortune | 0,17 |
| Cohabitation subie chez un tiers | 0,17 |
| Cohabitation subie chez de la famille | 0,27 à 0,43 |
| Total absence de logement en propre | 0,6 à 0,8 |
| Résidences principales trop petites et ne pouvant être réallouées | 0,3 |
| Résidences principales très dégradées et ne pouvant être réhabilitées | 0,4 |

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

À titre illustratif, la création de 35 000 logements supplémentaires par an rendus accessibles aux populations les plus défavorisées, ce qui représente environ 50 % de la production annuelle récente de l'ensemble des logements locatifs sociaux, correspondrait à un horizon de résorption de ce stock de 40 ans.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE RÉSIDENCES SECONDAIRES

La projection du nombre de résidences secondaires s'appuie sur les projections de population ainsi que sur une analyse rétrospective de la détention de ces logements en fonction de l'âge des propriétaires. Ces projections, déclinées selon les trois scénarios de population, sont complétées d'un scénario supposant le développement spécifique des pied-à-terre (figure 3).

L'évolution projetée du nombre de résidences secondaires sur la période 2020-2050 varierait entre + 0,4 million et + 0,8 million selon le scénario de population. Un scénario alternatif, tenant compte du dynamisme particulier des résidences secondaires de type « pied-à-terre » conduirait à un besoin de 0,8 million de logements sur la période 2020-2050 dans le scénario central de population, soit près de 10 000 résidences secondaires supplémentaires par an.

Figure 3 : évolution projetée du nombre de résidences secondaires

En nombre de résidences secondaires supplémentaires

| | Scénario de population | | | Variante scénario central (dynamisme « pied-à-terre ») |
|------------------------|------------------------|--------------------|--------------------|--|
| | Bas | Central | Haut | |
| 2020-2030 | 22 000/an | 26 000/an | 32 000/an | 35 000/an |
| 2030-2040 | 12 000/an | 20 000/an | 29 000/an | 29 000/an |
| 2040-2050 | 1 000/an | 10 000/an | 21 000/an | 20 000/an |
| Total 2020-2050 | 0,4 million | 0,6 million | 0,8 million | 0,8 million |

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

BESOIN LIÉ À LA VACANCE DES LOGEMENTS

La vacance des logements est distinguée selon que la vacance est courte (de moins d'un an) ou longue (d'un an et plus).

La vacance courte est ici associée à un état temporaire visant à permettre un appariement satisfaisant entre offre et demande sur le marché du logement. En projection, elle varie donc

au prorata du nombre de résidences principales. Cette vacance courte induirait un volume supplémentaire de 0,2 à 0,3 million de logements vacants de courte durée sur la période 2020-2050, selon le scénario de population retenu (*figure 4*).

Figure 4 : besoins projetés liés à la vacance courte des logements

En nombre de résidences principales supplémentaires

| | Scénario de population | | |
|------------------------|------------------------|--------------------|--------------------|
| | Bas | Central | Haut |
| 2020-2030 | 10 000/an | 11 500/an | 13 000/an |
| 2030-2040 | 5 000/an | 8 000/an | 11 000/an |
| 2040-2050 | 1 000/an | 3 000/an | 7 000/an |
| Total 2020-2050 | 0,2 million | 0,2 million | 0,3 million |

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

S'agissant de la vacance de longue durée, trois facteurs d'inadéquation des logements susceptibles de contribuer à la progression de cette vacance sont ici pris en compte : une inadéquation au niveau territorial (une diminution locale du nombre de ménages laisse mécaniquement des résidences principales sans occupant), une inadéquation de la taille des logements, une inadéquation de la qualité des logements occupés. Les évolutions potentielles du nombre de logements durablement vacants liées à ces trois facteurs sont toutefois déjà intégrées dans les projections de résidences principales liées à l'évolution du nombre de ménages et à la résorption du mal-logement. Elles ne font donc pas l'objet de chiffreages spécifiques.

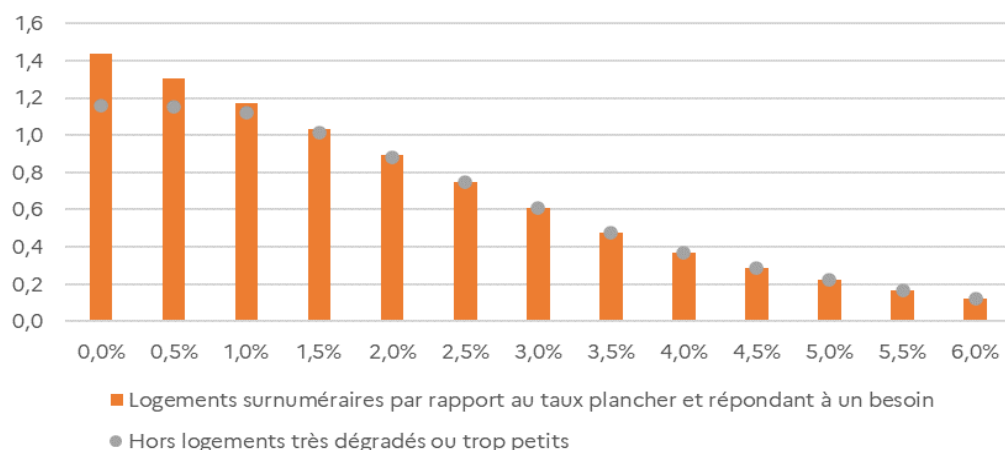
D'autres facteurs seraient susceptibles d'accroître le rythme d'obsolescence du parc dans les années à venir (évolution des normes, risques climatiques, etc.), sans qu'une évaluation ne puisse être proposée sur ce sujet compte tenu de la complexité des mécanismes en cause et du faible nombre de données disponibles.

MOBILISATION DU PARC EXISTANT À DES FINS DE RÉSIDENCES PRINCIPALES

La mobilisation du parc existant peut être un des leviers de réponse au besoin en résidences principales. La mobilisation peut porter sur les logements vacants depuis un an et plus, sur les logements considérés comme trop grands et sur les résidences secondaires, au-delà de la limitation qui pourrait être apportée à leur croissance. Pour illustrer ces enjeux, sont présentés pour chacun de ces trois ensembles le nombre de logements mobilisables en fonction de proportions ou de seuils appliqués à chaque zone d'emploi (*figures 5 à 7*). Sont également examinés dans la publication, pour ce qui est du nombre de logements vacants, les effets potentiels d'un scénario de rééquilibrage territorial.

Figure 5 : nombre de logements vacants mobilisables selon le taux plancher à la zone d'emploi

En millions de logements

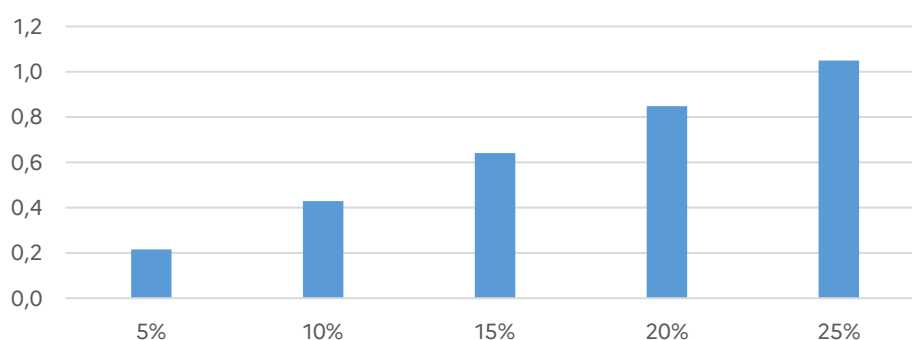


Lecture : un taux plancher de 3 % de logements durablement vacants dans chaque zone d'emploi permettrait potentiellement de mobiliser 0,6 million de logements vacants pour répondre aux besoins de résidence principale (le taux de vacance durable demeure supérieur au taux plancher là où les besoins sont faibles relativement au nombre de logements vacants).

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

Figure 6 : nombre de logements trop grands mobilisables selon l'objectif de mobilisation à la zone d'emploi

En millions de résidences principales

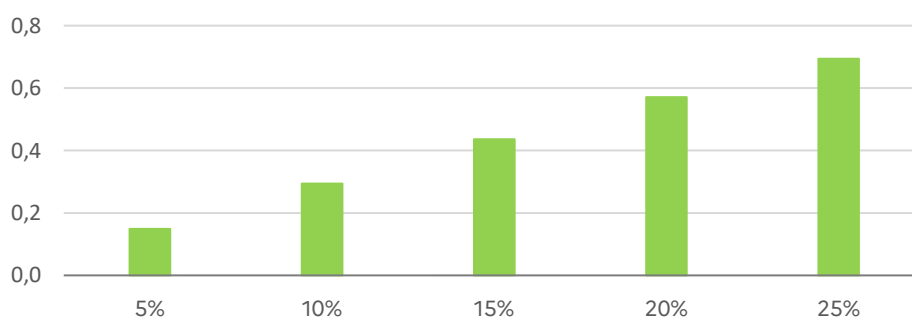


Lecture : un objectif de 25 % de mobilisation des logements trop grands à l'échelle de chaque zone d'emploi permettrait de répondre au total au besoin en résidences principales de 1,05 million de personnes seules.

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

Figure 7 : nombre maximal de résidences secondaires mobilisables selon l'objectif de mobilisation à la zone d'emploi

En millions de résidences secondaires



Lecture : un objectif de mobilisation de 10 % de résidences secondaires de chaque zone d'emploi permettrait de répondre à un besoin de 0,3 million de résidences principales.

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

BESOINS EN CONSTRUCTIONS NEUVES LIÉS AUX TRANSFORMATIONS DU PARC

La prise en compte des transformations du parc de logements est nécessaire pour évaluer le besoin en constructions neuves requis pour atteindre une taille de parc donnée. Les transformations du parc incluent les démolitions, réunions ou fusions de logements et les bascules de locaux entre le parc résidentiel et non résidentiel. Les démolitions, fusions et transformations de logements en locaux non résidentiels doivent être compensées alors que les divisions de logements et transformations de locaux en logements permettent au contraire la production de logements supplémentaires sans recourir à la construction neuve.

Chaque type de transformation fait l'objet d'une projection. Pour les démolitions qui permettent une production de logements supplémentaires par densification de la parcelle, la projection est faite en lien avec le besoin en résidences principales (et donc avec les scénarios de population). Est également proposée une variante intégrant une densification accrue et, de là, des démolitions plus nombreuses pour répondre à un objectif de sobriété foncière (du type « zéro artificialisation nette ») à l'horizon 2050.

Hors prise en compte d'un objectif de sobriété foncière, sur la période 2020-2050, le besoin en constructions neuves répondant au besoin en résidences principales supplémentaires serait de 0,5 million de constructions neuves dans le cadre des scénarios bas et central de population, et jusqu'à 0,6 million de logements dans le scénario haut (*figure 8*). Dans la variante de densification accrue liée à un objectif de sobriété foncière du type « zéro artificialisation nette », le besoin de construction neuve s'élèverait à 0,65 million de logements sur l'ensemble de la période de projection avec le scénario central de population, et 0,8 million de logements dans le scénario de population haute. Ce scénario n'intègre pas le potentiel de mobilisation du parc existant, chiffré par ailleurs.

Figure 8 : besoin supplémentaire en constructions neuves lié aux transformations du parc de logements

En nombre de logements supplémentaires à construire par rapport au besoin en résidences principales

| | Hors prise en compte de la sobriété foncière | | | Avec prise en compte de la sobriété foncière | | |
|------------------------|--|--------------------|--------------------|--|---------------------|--------------------|
| | Scénario de population | | | Scénario de population | | |
| | Bas | Central | Haut | Bas | Central | Haut |
| 2020-2030 | 21 000/an | 23 000/an | 26 000/an | 24 000/an | 26 000/an | 29 000/an |
| 2030-2040 | 15 000/an | 18 000/an | 22 000/an | 18 000/an | 23 000/an | 29 000/an |
| 2040-2050 | 10 000/an | 12 000/an | 17 000/an | 11 000/an | 16 000/an | 25 000/an |
| Total 2020-2050 | 0,5 million | 0,5 million | 0,6 million | 0,5 million | 0,65 million | 0,8 million |

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

Partie 1

-

Évaluer les besoins en logements

Cette première partie présente les principes et la démarche retenus pour l'évaluation des projections des besoins en logements. Elle aborde les méthodes d'évaluation possibles, entre chiffrages prolongeant les tendances passées et scénarios mettant en exergue une action volontariste en matière de politique du logement. Sont également détaillés les différents agrégats et étapes de l'évaluation (besoin en résidences principales, en logements supplémentaires et en constructions neuves) et le choix de la maille géographique de territorialisation des besoins.

I. PROLONGEMENT DES TENDANCES ET RUPTURES

Comment évaluer le besoin en logements supplémentaires sur le territoire français à horizon 2030, 2040, puis 2050 ? La réponse à cette question se joue à plusieurs niveaux.

Elle repose, en premier lieu, sur la mesure et l'étude des tendances observées dans le passé. La projection du nombre de ménages, notamment, s'appuie largement sur l'analyse rétrospective des évolutions démographiques et des modes de cohabitation. L'évaluation des besoins en logements nécessite cependant de dépasser l'extrapolation des tendances observées. L'action publique peut en effet chercher à rompre avec ces tendances, par exemple pour résorber le mal-logement ou mobiliser de façon accrue le bâti sous-utilisé pour répondre au besoin en résidences principales.

Cette publication vise ainsi, non seulement à documenter les évolutions passées pour en tirer des projections, mais se propose aussi de chiffrer, à partir des données disponibles, le potentiel de telles ruptures sous la forme d'un éventail relativement large de possibilités.

D'autres contraintes nouvelles, découlant en particulier du changement climatique, pourraient également conduire à s'écarter des trajectoires du passé. La publication mentionne les principaux risques identifiés qu'il convient de garder à l'esprit dans l'analyse des projections. Mais, faute de données, les conséquences de ces risques ne sont pas quantifiées ici.

II. COMPOSANTES DU BESOIN EN LOGEMENTS

Le besoin en logements peut recouvrir différentes notions : le besoin en résidences principales supplémentaires, le besoin en logements supplémentaires et, enfin, le besoin en constructions neuves (*figure 9*).

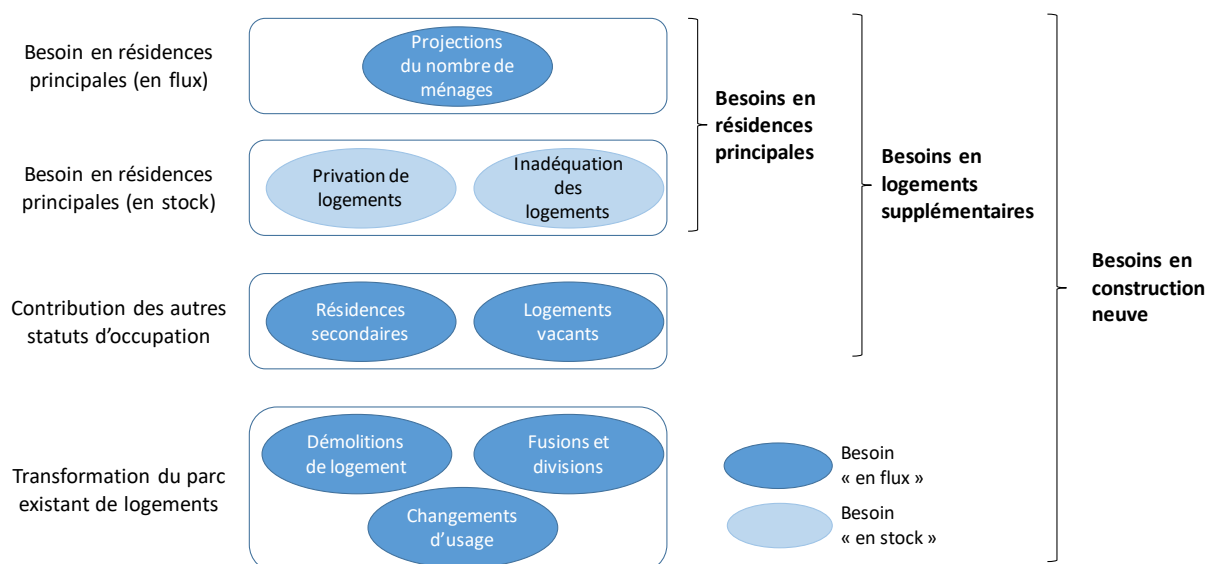
Le **besoin en résidences principales** correspond au nombre de logements nécessaires pour que chaque ménage puisse disposer en propre et de façon habituelle d'un logement convenable. Le chiffrage du nombre de ménages à loger à horizon donné s'appuie en premier lieu sur les projections « en flux » résultant des évolutions en matière de démographie et de modes de cohabitation, qui ont d'ores et déjà fait l'objet de publications spécifiques¹. L'évaluation est complétée par le besoin « en stock », prenant en compte les ménages privés de logement ou le besoin résultant de conditions d'habitat inacceptables (surpeuplement, insalubrité, etc.).

Le **besoin en logements supplémentaires** donne l'accroissement de la taille du parc de logements, tous statuts d'occupation confondus. Il est obtenu en ajoutant au besoin en résidences principales le besoin lié à l'évolution du nombre de résidences secondaires et de logements vacants. Cette contribution est susceptible de jouer à la hausse ou à la baisse, selon les hypothèses retenues. Une progression de ces formes d'occupation peut conduire à diminuer le nombre de logements disponibles pour une occupation à titre principal et accroître d'autant le besoin en résidences principales. Réciproquement, la réduction de leur nombre, notamment par leur mobilisation à des fins de résidences principales, peut venir minorer le nombre de logements nécessaires pour répondre au besoin en résidences principales.

¹ Voir SDES (2023a), Insee (2024a), SDES (2024a).

Le **besoin en constructions neuves** complète le chiffrage en tenant compte des mouvements de transformation du parc existant. D'un côté, les démolitions, fusions et conversions de logements en locaux non résidentiels conduisent à réduire le nombre de logements, ce qui, à taille du parc donnée, se traduit par un besoin de nouveaux logements à produire. À l'inverse, les divisions de logements et transformations de locaux non résidentiels en logements réduisent le besoin en constructions neuves, pour une taille de parc donnée.

Figure 9 : différents agrégats du besoin en logements et leur articulation



Cette structure générale d'évaluation du besoin en logements est très proche de celle proposée par l'outil Otelo² développé par le ministère en charge du logement et le Cerema pour aider les collectivités locales et leurs partenaires dans leurs travaux de planification.

III. UNE NÉCESSITÉ DE TERRITORIALISER L'ÉVALUATION

L'évaluation du besoin en logements à l'échelle nationale passe par une évaluation des besoins à un échelon territorial plus fin afin de tenir compte du caractère par essence immobile des logements. Ainsi, un moindre besoin en logements sur un territoire ne peut compenser les besoins de logements supplémentaires sur un autre territoire. De même, l'évaluation des possibilités de mobilisation du parc existant ne peut se faire qu'en tenant compte de la localisation de ces logements et des besoins.

Pour autant, il ne serait pas pertinent de projeter les besoins en logements à une échelle très fine. Les ménages disposent d'un degré d'arbitrage dans leur choix de domiciliation qui dépasse généralement le périmètre de l'îlot ou du quartier. Cet arbitrage est complexe et intègre plusieurs critères dont, par exemple, l'offre de logements, la distance et l'accès aux différents services, ou encore la localisation du lieu de travail pour les actifs.

La maille retenue dans cette publication est celle des zones d'emploi définies par l'Insee, qui forment une partition de l'ensemble du territoire. Ces mailles correspondent aux portions de territoires dans lesquelles la plupart des actifs résident et travaillent et où les établissements trouvent l'essentiel de leur main-d'œuvre. Il s'agit donc de zones à l'intérieur desquelles les ménages, quelle que soit leur domiciliation, peuvent globalement accéder aux mêmes opportunités d'emploi. En moyenne, le parc de logements d'une zone d'emploi est localisé à

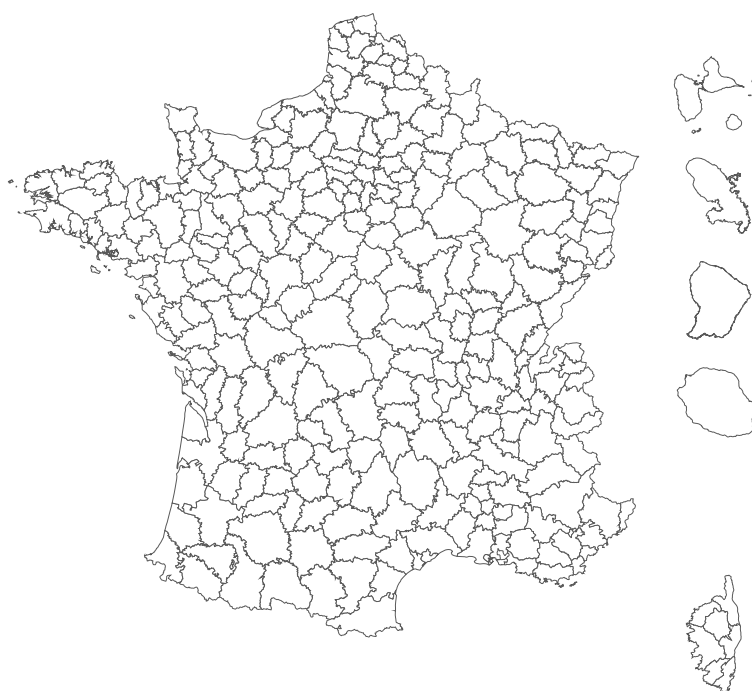
² Outil de Territorialisation des besoins en Logement. Voir Otelo, [Outil d'estimation territorialisée des besoins en logement – Guide de l'utilisateur](#), juin 2024.

17 minutes de route de la commune la plus peuplée de la zone (15 km de route en moyenne)³. La moitié du parc est localisé à moins de 16 minutes de route de la commune principale de sa zone, et 17 % seulement à plus de 30 minutes (4 % à plus de 45 minutes).

Au vu de cette accessibilité relative des différents points d'une même zone d'emploi, la localisation précise des ménages **à l'intérieur de celles-ci** peut être endogène à l'offre de logements proposée (plus fortement que leur arbitrage **entre zones d'emploi**). Or, cette offre dépend des projets de territoire locaux. Pour réaliser une territorialisation plus fine du besoin en logements, c'est ainsi à l'échelle de chaque territoire, en lien avec les acteurs et les projets locaux, qu'il apparaît pertinent de conduire l'analyse, et non dans le cadre d'une évaluation nationale, comme celle présentée ici.

Les zones d'emploi représentent par ailleurs une limite en dessous de laquelle la précision des projections démographiques et du nombre de ménages ne permet souvent plus un chiffrage suffisamment robuste. Pour des raisons de précision également, les zones d'emploi au sein de chaque département-région d'outre-mer ont dû être regroupées. Enfin, au regard des données disponibles et du contexte particulier de la construction à Mayotte après les dégâts du cyclone Chido, il a été fait le choix de ne pas intégrer ce territoire dans l'analyse nationale. Ainsi, à partir des 305 zones définies par l'Insee, la publication en considère 291, dont 287 zones d'emploi de France métropolitaine et 4 départements d'outre-mer (*figure 10*).

Figure 10 : mailles considérées, au sein desquelles besoins et logements disponibles peuvent se compenser



Source : zones d'emploi 2020, Insee

³ Source : distancier Metric, zones d'emploi 2020, Recensement de la population 2020 (Insee), calculs SDES.

IV. POSITIONNEMENT DU CHIFFRAGE

Cette publication s'inscrit dans le prolongement de plusieurs exercices de chiffrage de la statistique publique, dont le dernier date de 2012 (SOeS 2012). Plus récemment, d'autres chiffrages des besoins en logements ont été publiés par différents acteurs, avec des ordres de grandeur pouvant aller, pour la décennie en cours, d'un besoin en constructions neuves de 110 000 logements par an (Ademe 2024) à 518 000 logements par an (USH 2023). Dans ce contexte, une publication récente a proposé un historique et une sociologie de ces chiffrages et de leurs producteurs (USH-Puca 2024).

Si certains éléments méthodologiques restent inchangés par rapport à la publication de 2012 (appui sur les projections démographiques, passage par les projections du nombre de ménages, etc.), le présent exercice a cherché à en affiner la méthode et les informations produites. Les principales améliorations portent sur la territorialisation de l'évaluation, sur le chiffrage des besoins engendrés par la résorption du non-logement et du mal-logement⁴, et sur le chiffrage des possibilités de mobilisation du bâti existant. Le présent exercice accorde par ailleurs une importance particulière à l'analyse des différents facteurs sous-jacents aux besoins en logements et à leur interaction, et offre la possibilité de combiner différentes options de scénarios.

⁴ La publication SOeS (2012) considérait que la demande potentielle en logements « diffère du nombre de logements à construire car elle ne prend pas en compte les besoins liés au mal-logement ou au non-logement », et soulignait le risque de confusion entre l'approche normative d'évaluation du besoin et l'approche positive d'évaluation de la demande potentielle en logement. Dans la partie 3, le présent document rappelle le caractère spécifique de la réponse aux situations de mal et non-logement, leur résorption future correspondant à une hypothèse forte de rupture de tendances.

Partie 2

-

Les besoins liés à l'évolution du nombre de ménages

La première étape du chiffrage porte sur la projection des besoins en résidences principales liés à l'évolution projetée du nombre de ménages à l'échelle de la zone d'emploi, selon trois scénarios d'évolution de la population. L'évaluation tient compte du fait que les diminutions du nombre de ménages, que pourraient connaître certains territoires, ne compensent pas les progressions projetées en d'autres zones d'emploi.

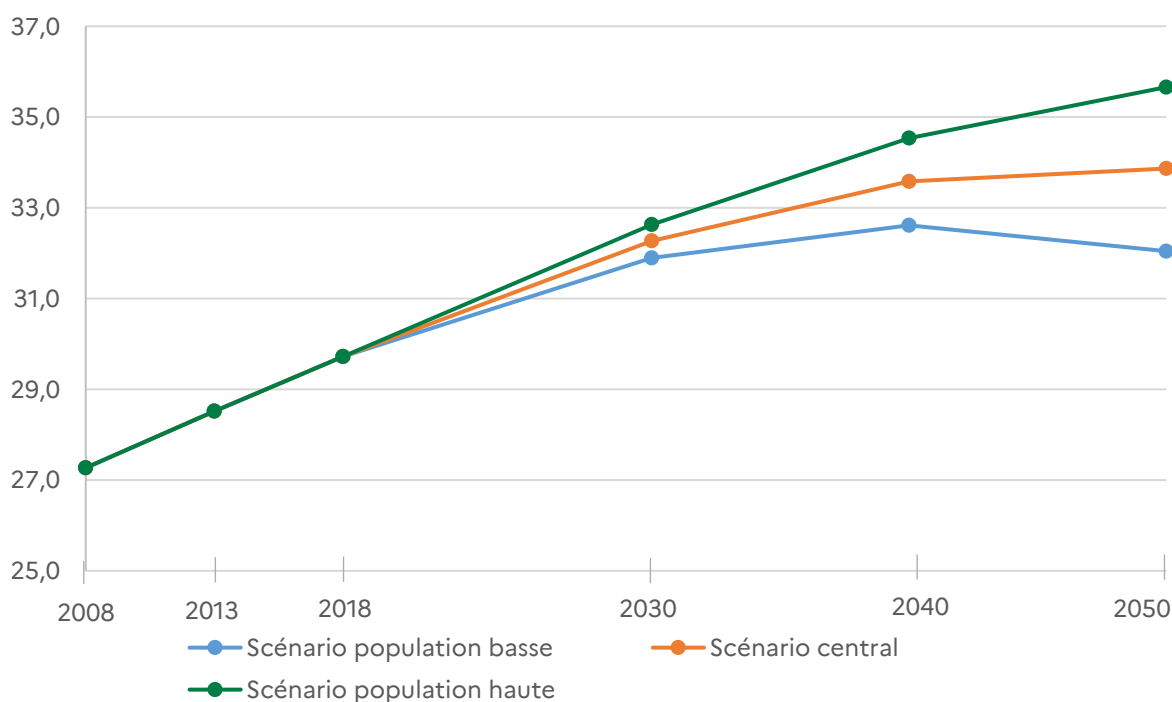
En termes quantitatifs, l'évolution projetée du nombre de ménages constitue la principale composante du besoin en logements. Dans la précédente évaluation de 2012, cette composante était déjà prédominante sur la période 2015-2030 en France métropolitaine (encadré 1).

I. UNE CROISSANCE DU NOMBRE DE MÉNAGES PORTÉE PAR LE NOMBRE DE PERSONNES SEULES

Les projections actualisées du nombre de ménages, réalisées conjointement par le SDES et l'Insee pour la période 2018-2050 à partir des projections de population 2018-2070 de l'Insee (modèle Omphale), ont fait l'objet de deux publications antérieures⁵. Les scénarios retenus ici font l'hypothèse que les évolutions des modes de cohabitation se poursuivraient dans le prolongement des tendances passées, suivant trois scénarios de population de l'Insee : central, haut et bas⁶. Les projections de l'évolution générale du nombre de ménages correspondantes sont rappelées à la figure 11.

Figure 11 : nombre de ménages observé et projeté selon le scénario de population

En millions de ménages



Lecture : en 2030, selon le scénario central population-ménages, le nombre de ménages s'élèverait à 32,3 millions, contre 32,6 dans le scénario population haute.

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

Source : Projections du nombre de ménages (Insee-SDES), Recensement de la population (Insee)

⁵ Voir SDES (2023a) et Insee (2024a).

⁶ Des scénarios alternatifs ont été explorés dans la publication du SDES (2023a), où les évolutions de certaines tranches d'âge ou de certains modes de cohabitation ont été accentuées ou, au contraire, atténuées : cohabitation des jeunes adultes chez leurs parents, recul de la vie en couple aux âges intermédiaires, maintien à domicile pour les personnes âgées, cohabitations intergénérationnelles. D'autres alternatives peuvent être envisagées via le tableur « simulateur » accompagnant cette précédente publication. Par exemple, si parmi les ménages à 1 adulte projetés pour 2050 dans le scénario central (représentant à cet horizon 51 % des ménages) 10 % vivaient en colocation ou cohabitation intergénérationnelle de plus de 2 adultes, le nombre de ménages 2050 en serait minoré de 1,3 million d'unités.

Entre 2018 et 2030, hors Mayotte, la progression annuelle du nombre de ménages serait comprise entre + 181 000 et + 242 000 unités, et se situerait à + 212 000 dans le scénario central. Cette progression ralentirait, entre 2030 et 2040, pour s'établir dans une fourchette allant de + 72 000 à + 190 000 ménages annuels, et à + 131 000 dans le scénario central. Enfin, entre 2040 et 2050, le nombre de ménages diminuerait selon le scénario de population basse (- 57 000 ménages par an) tandis qu'il continuerait de progresser dans les scénarios central et haut (+ 28 000 et + 112 000 ménages annuels respectivement).

Au total, sur la période 2020-2050 et hors Mayotte, 3,6 millions de ménages supplémentaires seraient à loger selon le scénario central (dont 2,0 millions pour la première décennie, 1,3 million pour la suivante et 0,3 million pour la période 2040-2050), 1,8 million selon le scénario de population basse et 5,4 millions selon le scénario de population haute.

Quelle que soit la période considérée, l'évolution des modes de cohabitation, dont notamment la décohabitation aux âges intermédiaires (divorces, séparations ou moindres mises en couple), constituerait un moteur important de la progression du nombre de ménages (SDES 2023a). Ainsi, les ménages supplémentaires seraient très majoritairement de petite taille : sur la période 2020-2050 selon le scénario central, l'augmentation du nombre de personnes vivant seules représenterait 3,4 millions de ménages en France métropolitaine (dont 2,1 millions de plus de 60 ans) sur les 3,5 millions de ménages supplémentaires attendus (SDES 2024a).

Encadré 1 : quelles différences entre le réalisé et la projection précédente ?

Les hypothèses centrales population-ménages de la projection de 2012 projetaient une hausse de + 235 000 ménages annuels entre 2015 et 2020. Cette projection du nombre de ménages s'est avérée in fine très proche du réalisé. Sur le champ de la France métropolitaine, + 234 000 ménages ont été observés en moyenne par an entre 2015 et 2020, selon les données du recensement de la population.*

*Du fait d'un dynamisme plus fort des autres composantes de la construction (résidences secondaires, logements vacants ou transformations du parc), le nombre de logements terminés sur cette période a cependant été plus élevé que le chiffre qui était donné par la projection. Ainsi, le nombre de logements terminés sur cette période** est environ 1,5 fois supérieur à la progression du nombre de ménages, au-delà des 1,3 à 1,4 fois estimés dans la projection.*

** scénarios A, E et F.*

*** estimation des logements terminés selon le Compte du logement.*

Au sein de ces projections, la question de la cohabitation des jeunes adultes chez leurs parents mérite une attention particulière. La progression de cette forme de cohabitation entre 2008 et 2018 a contribué à réduire le nombre de ménages, à l'inverse des autres grandes évolutions sur la période. La projection de cette évolution vient donc minorer le besoin en résidences principales, alors même qu'elle pourrait pour partie correspondre au développement de situations de cohabitation subies et, partant, de mal-logement. Cette question est traitée de façon spécifique dans la partie 3.

Au-delà des individus formant des ménages, le nombre de personnes hors ménages (sans logement ou résidant en structure collective, de type Ehpad, résidences étudiantes, structures d'hébergement social, etc.) serait globalement stable dans le scénario central de population. La progression pour les 75 ans et plus (de 0,6 million d'individus en 2020 à 0,85 million en 2050, soit + 0,25 million) serait globalement compensée par une diminution

dans les tranches d'âges inférieures (d'environ 0,9 million en 2020 à 0,65 million, soit - 0,25 million d'individus de moins de 75 ans vivant hors ménages)⁷.

Encadré 2 : quels enseignements tirer des derniers millésimes du recensement de la population ?

Les dernières données du recensement de la population disponible permettent de comparer les évolutions observées avec les projections de population, pour le tout début de période, afin de commencer à situer la trajectoire actuelle par rapport aux différents scénarios.

Ainsi, pour les années 2023 et 2024, le nombre de naissances annuel s'établit 45 000 unités en-deçà de celui projeté dans le scénario central (France entière), et 23 000 unités en-deçà du scénario de population basse. Si elle se confirmait, cette diminution récente du nombre de naissances ne se reflèterait qu'à compter de la décennie 2040 sur les projections du nombre de ménages et de besoins en logements supplémentaires et réduirait à plus court terme la taille de ménages. Pour ces deux années, le nombre de décès est globalement cohérent avec la projection.

Concernant le solde migratoire qui constitue la composante la plus volatile des paramètres démographiques, les dernières années connues (2020-2022) ont fait l'objet de chocs spécifiques à la crise sanitaire et à la guerre d'Ukraine (Insee 2024b). Antérieurement, les années 2018-2019 (pour lesquelles l'observé n'était pas connu au moment de la réalisation des projections de population par l'Insee) ont présenté un solde migratoire nettement plus élevé que la projection (+ 164 000 en moyenne sur les deux années, soit 94 000 et 44 000 de plus que les scénarios central et haut respectivement). Si l'on prend comme référence la période 2011-2017, qui présentait un solde migratoire annuel moyen de + 70 000 identique à celui retenu dans le scénario central, l'écart moyen annuel de + 94 000 pour la période 2018-2019 est lié pour + 14 000 au solde migratoire des immigrés, et pour + 80 000 à celui des non-immigrés (Insee 2023) dans le contexte d'une émigration et expatriation plus faible que celle passée. Si cette moindre émigration venait à se poursuivre à plus long terme, le solde migratoire pourrait plus durablement s'établir à un niveau supérieur à celui des projections.

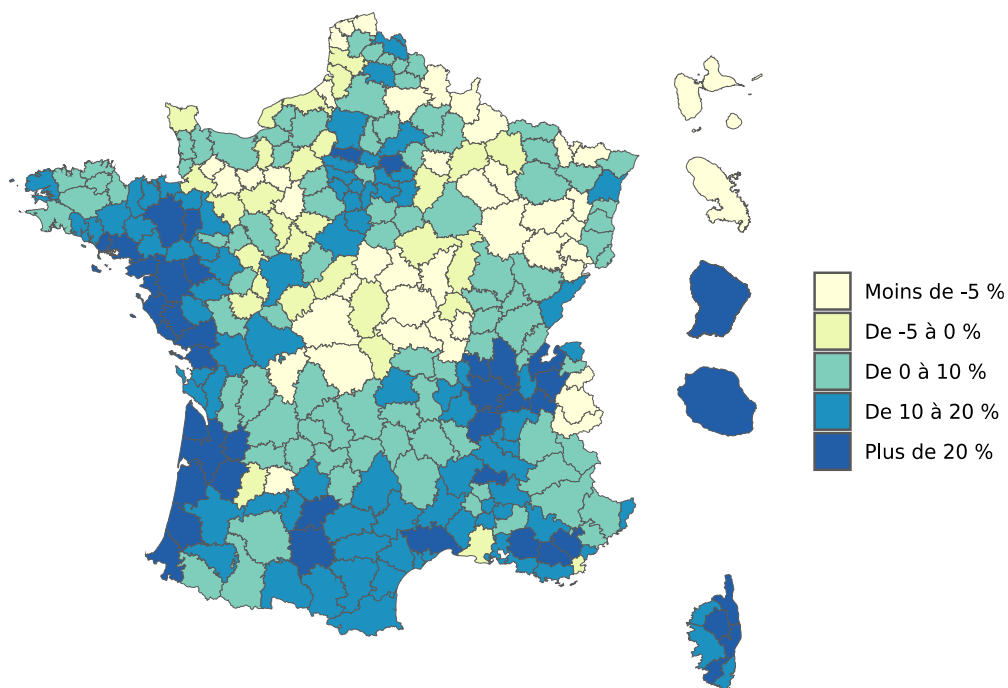
II. VERS UNE POLARISATION ACCRUE DE LA RÉPARTITION DES MÉNAGES SUR LE TERRITOIRE NATIONAL ?

À l'horizon 2050, les évolutions du nombre de ménages seraient très contrastées selon les zones d'emploi, à l'instar de celles précédemment publiées à l'échelle du département (Insee 2024a). Selon le scénario central (*figure 12*), les progressions les plus dynamiques seraient observées à proximité du littoral Atlantique, y compris grandes agglomérations (Bordeaux, Rennes, Nantes), ainsi que dans d'autres grands pôles urbains (Toulouse, Montpellier, Lyon, Genevois, Nord-Est de la banlieue parisienne), en Corse, ou encore en Guyane et à La Réunion.

⁷ Dans le scénario de population basse, la progression serait nettement réduite pour les 75 ans et plus (+ 0,1 million sur 2020-2050, contre - 0,3 million chez les moins de 75 ans), et elle serait très accentuée dans le scénario de population haute (+ 0,5 million, contre - 0,2 million chez les moins de 75 ans).

À l'inverse, un certain nombre de zones d'emploi connaîtraient une diminution plus ou moins marquée de leur nombre de ménages sur la période, pour la plupart situées dans la moitié Nord de la France, hors arc Atlantique et région parisienne.

Figure 12 : évolution du nombre de ménages entre 2020 et 2050 par zone d'emploi ou département d'outre-mer (en % du nombre de ménages 2020) selon le scénario central



Lecture : dans la zone d'emploi de Bayonne, l'évolution totale du nombre de ménages entre 2020 et 2050 serait supérieure à 20 % du nombre de ménages compris dans la zone d'emploi en 2020.

Source : Projections du nombre de ménages (Insee-SDES), Recensement de la population (Insee), calculs SDES

Ces projections divergentes entre territoires, qui s'appuient sur les flux de migrations résidentielles observés en 2018 et les prolongent⁸, conduiraient à une concentration territoriale accrue du nombre de ménages par rapport au début de période. Si l'on considère les 16 zones d'emploi de France métropolitaine accueillant les flux de ménages les plus élevés sur la période (en volume), celles-ci concentreraient 49 % de l'ensemble de la progression du nombre de ménages en France métropolitaine, alors qu'elles ne comptent que 30 % du nombre total de ménages en 2020⁹.

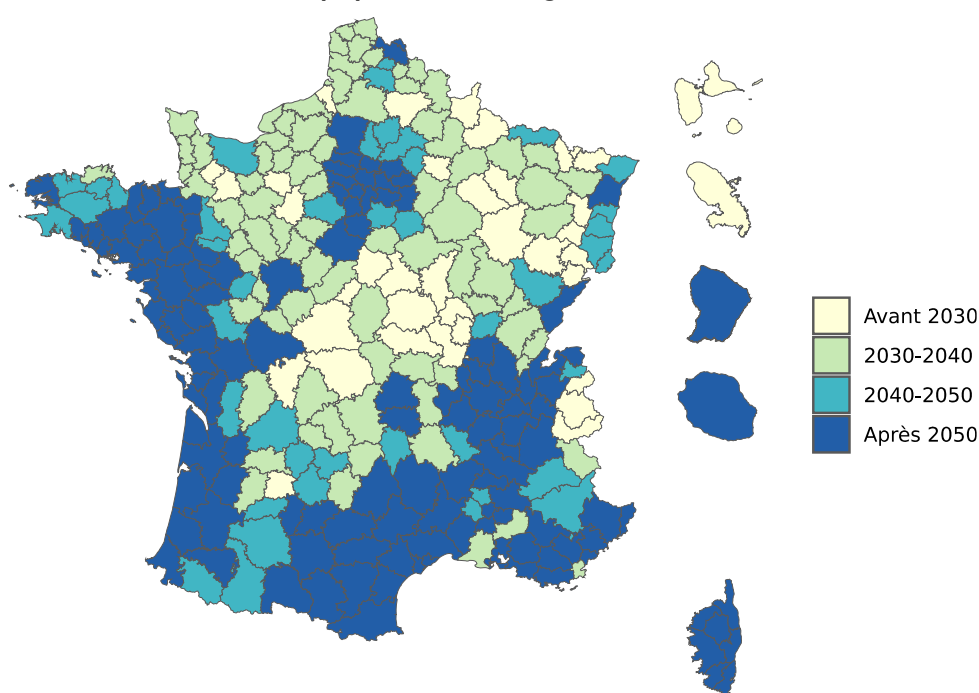
III. BESOINS EN RÉSIDENCES PRINCIPALES LIÉS À L'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE MÉNAGES

Le pic global du nombre de ménages serait atteint après celui de la population, quel que soit le scénario considéré, les décohabitations contribuant à soutenir la croissance du nombre de ménages au-delà de celle de la population. Dans le scénario central de population, la population connaîtrait son maximum en 2044, tandis que le nombre de ménages continuerait de croître au-delà de 2050, quoique modérément. Dans le scénario bas, le pic de population adviendrait dès 2027 et le maximum du nombre de ménages en 2039.

⁸ Le choix de cette année d'observation correspond aux dernières données disponibles lors de l'élaboration des scénarios de population par l'Insee en 2021.

⁹ Les 16 zones d'emploi de France métropolitaine suivantes accueilleraient plus de 40 000 ménages supplémentaires chacune sur 2020-2050 selon le scénario central population-ménages : Cergy-Vexin, Paris, Roissy, Lille, Strasbourg, Nantes, Rennes, Bayonne, Bordeaux, Montpellier, Perpignan, Toulouse, Clermont-Ferrand, Le Genevois Français, Lyon et Marseille.

Figure 13 : date à laquelle le maximum du nombre de ménages serait atteint pour chaque zone d'emploi selon le scénario central population-ménages



Lecture : dans la zone d'emploi de Bayonne, le pic du nombre de ménages serait atteint après 2050 selon le scénario central population-ménages.

Source : Projections du nombre de ménages (Insee-SDES), Recensement de la population (Insee), calculs SDES

À l'échelle locale, pour un scénario donné, la date du pic du nombre de ménages est le reflet direct du dynamisme du territoire considéré. Selon le scénario central (*figure 13*), quelques zones d'emploi verraient leur nombre de ménages diminuer dès le début de période (avant 2030, pour 36 zones d'emploi de France métropolitaine sur 287), tandis que les plus dynamiques connaîtraient une progression au-delà de 2050 (127 zones d'emploi en France métropolitaine).

Les évolutions positives et négatives du nombre de ménages au niveau local ne peuvent simplement s'additionner pour en déduire un besoin en résidences principales. Une diminution du nombre de ménages dans l'une d'elles libère des logements sur ce territoire sans combler la demande pouvant exister ailleurs, les logements n'étant par définition pas mobiles¹⁰. Pour parvenir au besoin en résidences principales à partir des projections de ménages à la zone d'emploi, il faut donc compter uniquement les progressions locales du nombre de ménages et, partant, retenir comme cible pour chaque zone d'emploi le nombre maximal de ménages atteint sur la période.

L'effet quantitatif de cette correction est limité dans le scénario central. En effet, même si la majorité des zones d'emploi atteindraient leur pic du nombre de ménages avant 2050, les diminutions qui s'ensuivraient seraient d'ampleur globalement faible. Sur les deux premières décennies, la correction serait ainsi marginale et l'effet commencerait à être substantiel à partir de la décennie 2040-2050. La contrepartie de ces diminutions locales du nombre de ménages serait la progression du nombre de logements vacants dans ces territoires (*section II de la partie 5*).

¹⁰ Un scénario de rééquilibrage territorial entre zones d'emploi, atténuant les diminutions du nombre de ménages dans les territoires en déprise, est envisagé plus bas (voir partie 5).

Figure 14 : évolutions projetées du besoin en résidences principales tenant compte des non-compensations entre zones d'emploi

En nombre de résidences principales supplémentaires

| | Scénario de population | | |
|------------------------|------------------------|---------------------|---------------------|
| | Bas | Central | Haut |
| 2020-2030 | 177 000/an | 208 000/an | 242 000/an |
| 2030-2040 | 92 000/an | 139 000/an | 193 000/an |
| 2040-2050 | 16 000/an | 55 000/an | 121 000/an |
| Total 2020-2050 | 2,8 millions | 4,0 millions | 5,6 millions |

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

Source : Projections du nombre de ménages (Insee-SDES), calculs SDES

Au total, le besoin en résidences principales résultant de l'évolution du nombre de ménages serait de 4,0 millions d'unités sur 2020-2050 dans le scénario central en tenant compte de ce principe de non-compensation entre zones d'emploi (contre une évolution nette du nombre de ménages de 3,6 millions sur la période) – (figure 14). Dans le scénario de population basse, l'effet serait beaucoup plus important, portant le besoin en résidences principales à 2,8 millions sur la période (contre une progression nette du nombre de ménages de 1,8 million).

Partie 3

-

Les besoins liés à la résorption du mal-logement

Le chiffrage du besoin en résidences principales comprend également la résorption des situations de privation de logement en propre et des situations de mal-logement : logements trop petits ou de trop mauvaise qualité et non réhabilitables. Cette partie du chiffrage consiste à évaluer le volume de ces situations puis à mettre en regard son rythme de résorption potentiel avec les tendances passées en matière de production de logements abordables.

I. ÉVALUER LES BESOINS LIÉS AU MAL-LOGEMENT

Au-delà de l'augmentation du nombre de ménages à loger, les besoins en résidences principales peuvent résulter de la nécessité de résorber les situations de mal-logement. L'évaluation de ces besoins repose sur des hypothèses de nature différente de celles définies pour les projections.

Elles supposent tout d'abord de définir ce que sont les situations à prendre en compte, c'est-à-dire les situations dans lesquelles les individus ne disposent pas d'un logement « adéquat », et donc de définir ce qu'est un tel logement. Les situations de mal-logement habituellement prises en compte (ou « difficultés de logement », Insee 2017) comprennent, en premier lieu, les personnes privées de logement en propre (personnes sans domicile, cohabitation subie, etc.). Elles incluent aussi les cas où les ménages disposent bien d'un logement mais où celui-ci est considéré « inadéquat », que cette inadéquation du logement soit jugée de manière absolue (mauvaise qualité des logements) ou relativement à la situation du ménage (inadéquation de la taille du logement au regard des besoins du ménage, taux d'effort trop élevé).

Si les situations de privation de logement induisent de façon univoque un besoin en résidences principales supplémentaires, les réponses à apporter lorsque le ménage occupe un logement « inadéquat » n'impliquent pas nécessairement la production de logements supplémentaires.

Notamment, dans les cas d'inadéquation entre les capacités financières du ménage et le coût de son logement, induisant un taux d'effort trop élevé, la réponse de politique publique peut, par exemple, consister :

- à fournir une aide monétaire à destination de l'occupant. Il peut s'agir d'aides financières pour supporter le coût du logement, que celles-ci jouent au numérateur (aides personnelles au logement) ou au dénominateur (transferts monétaires non fléchés) du taux d'effort. Il peut s'agir aussi d'aides à l'accession pour que les locataires puissent acquérir un logement.
- à fournir un logement abordable (dans le parc social par exemple), auquel cas le logement initialement occupé devient disponible pour un autre ménage (taux de réallocation de 100 %). Sur ce point, il est important de distinguer la notion de besoin en résidences principales, considérée ici, de la notion de besoin en logements abordables (*encadré 3*).
- à permettre aux ménages de disposer de revenus non aidés suffisants.

Aucune de ces réponses ne donne lieu à un besoin en résidences principales supplémentaires.

Ainsi, l'évaluation proposée ici tient compte, d'une part, de la **privation de logement en propre** (section II) ; d'autre part, des situations **d'inadéquation liées à la taille des logements** (section III) **ou à leur qualité** (section IV), mais non à des taux d'effort trop élevés¹¹.

Par ailleurs, une fois évalué le besoin en résidences principales supplémentaires lié à la résorption du mal-logement, il convient de définir l'horizon de résorption de ces situations. Cela constitue une hypothèse fortement normative, qui est évoquée à la section V.

¹¹ La publication ne considère pas, sur ce point, le scénario d'un « choc d'offre ». L'effet général d'un tel choc sur les prix serait, d'une part, trop peu ciblé vers les ménages modestes, d'autre part, trop incertain et insuffisamment étayé en termes empiriques. La question du rééquilibrage territorial, qui pourrait avoir un effet sur les prix des logements, est en revanche discutée à la fin de la partie 5 sous l'angle de la vacance.

Encadré 3 : besoin en logements abordables et besoin en résidences principales

Il est nécessaire de distinguer la notion de besoin en logements abordables, dont l'évaluation n'entre pas dans le cadre de cette publication, de la notion de besoin en résidences principales, étudiée ici.

Si certaines situations de mal-logement induisent un besoin dans les deux cas (le non-logement par exemple), d'autres sont comptées différemment selon la notion retenue (cas, par exemple, d'un ménage modeste habitant un logement au coût trop élevé par rapport à ses revenus, qui induira un besoin en logement abordable mais non un besoin en création de logement supplémentaire). Aussi, aucune de ces notions n'est un sous-ensemble de l'autre. Par exemple, les besoins en logements abordables peuvent dépasser dans certains territoires ceux en résidences principales supplémentaires. Cela peut être le cas lorsque de fortes disparités de revenus conduisent à rendre l'accès au logement difficile pour une fraction de la population ayant peu de revenus, et que le faible dynamisme démographique induit peu de besoins en résidences principales.

La réponse au besoin en logements abordables peut ainsi prendre différentes formes dont certaines ne nécessitent pas la production de logements supplémentaires. L'acquisition-amélioration de logements par les bailleurs sociaux en est un exemple : parmi les logements locatifs sociaux mis en service en 2022, 9,4 % correspondaient à des acquisitions (à raison de 4,0 % avec travaux, 5,4 % sans). On peut mentionner également les dispositifs de conventionnement, tels que le « Loc Avantages » (ex-« Louer abordable »).*

** SDES (2023b).*

II. LE BESOIN LIÉ À LA PRIVATION DE LOGEMENT

Pour évaluer le besoin lié à la privation de logement propre, cinq types de situations sont prises en compte :

- Les trois premières relèvent du périmètre des personnes « sans domicile » au sens de la statistique publique ¹² : personnes sans-abri, logées à l'hôtel ou en centre d'hébergement pour personnes en difficulté sociale.
- S'y ajoutent les personnes résidant en habitation de fortune, ces habitations n'étant pas considérées comme constituant un logement à proprement parler.
- La privation de logement peut enfin prendre la forme d'une cohabitation subie faute d'accès à un logement à soi. Ces personnes peuvent être hébergées chez des membres de leur famille ou chez des tiers.

Personnes sans logement

Le dénombrement des personnes sans domicile est issu des données du recensement de la population par l'Insee et de l'enquête sur les établissements et services en faveur des adultes et familles en difficulté sociale (ES-DS) de la Drees¹³. La figure 15 présente l'état du nombre d'individus et de ménages concernés début 2021 suivant les situations.

¹² Voir notamment l'article de blog Insee (2021a) pour un récapitulatif sur cette question.

¹³ Voir Drees (2023), Drees (2021) et Drees (2019).

Le recensement de la population ne permet pas de connaître l'existence d'éventuels liens familiaux entre les individus sans-abri. Ce faisant, on fait l'hypothèse qu'il y a besoin d'autant de logements que d'individus de 15 ans et plus, qui sont au nombre de 27 500 début 2021¹⁴. On recense par ailleurs 23 800 familles hébergées à l'hôtel, dont on fait l'hypothèse qu'il s'agit systématiquement de personnes en difficulté de logement¹⁵.

Figure 15 : nombre de familles et d'individus sans domicile, hébergés à l'hôtel et en hébergement social et adapté début 2021

En nombre de familles et d'individus

| | Familles | Individus |
|--|----------------|----------------|
| Sans-abri ^(a) | 27 500* | 28 900 |
| Hébergés à l'hôtel ^(a) | 23 800 | 48 300 |
| En hébergement social et adapté ^(b) | 69 200 | 86 300 |
| Total | 120 500 | 163 500 |

* La structure familiale n'étant connue pour les sans-abri, le nombre de familles correspond au nombre d'individus de 15 ans et plus.

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

Sources : (a) Recensement de la population 2020 (Insee), (b) ES-DS 2020 (Drees), calculs SDES

L'hébergement des personnes en difficulté sociale s'organise suivant différents types de structures. Dans le dénombrement du nombre de personnes qui devraient être hébergées dans un logement, les structures dédiées à l'offre d'une aide médicale¹⁶ ne sont pas retenues. Ce faisant, les structures d'accueil considérées se composent des hébergements « généralistes », des structures du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, des établissements de logements adaptés¹⁷ et de ceux d'accueil mère-enfant. L'hébergement de ces structures comprend des dortoirs, des chambres individuelles (partagées ou aménagées pour des couples ou des familles), ainsi que des logements (appartements ou maisons) qui sont exclus du décompte¹⁸. Comme certaines de ces structures (par exemple, les centres d'accueil et d'examen des situations) peuvent correspondre à des lieux de transit, on ne retient en outre que les familles accueillies depuis au moins 6 mois¹⁹. On peut ainsi estimer (*annexe*) que le nombre de familles hébergées durablement dans ces structures (hors logement) est d'environ 69 000, pour un total d'environ 86 000 individus de tout âge.

Au total, le besoin lié aux personnes sans domicile est estimé à **120 000 logements** début 2021. Le champ de l'enquête ES-DS 2020 ayant été étendu à des structures ayant connu un développement important ces dernières années²⁰, il est complexe de mesurer l'évolution entre les millésimes 2016 et 2020. À champ comparable, le nombre de personnes sans domicile a diminué avec des évolutions contrastées entre les différents types de structures et

¹⁴ 2021 correspond à la dernière année disponible du recensement de la population lors de la rédaction de cette étude et à l'année de collecte de l'enquête ES-DS 2020.

¹⁵ Ce volume de besoin en logements est probablement un peu surestimé, faute d'information disponible, car une partie de ces ménages, notamment en transit, ne sont pas à la recherche d'un logement durable.

¹⁶ Appartements à coordination thérapeutique, lits d'accueil médicalisé, lits halte soins santé...

¹⁷ Les hébergements « généralistes » comprennent notamment les centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés comprend l'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile, les centres d'accueil pour demandeurs d'asile, les centres provisoires d'hébergement et les centres d'accueil et d'examen des situations. Les établissements de logements adaptés se composent des maisons-relais, des résidences sociales, des foyers de jeunes travailleurs et des foyers de travailleurs migrants.

¹⁸ Dans l'ensemble des structures considérées, environ 70 % des individus hébergés le sont dans des logements. La part de chambres est importante dans les foyers de travailleurs migrants et les centres d'accueil pour demandeurs d'asile. Elle est faible dans les résidences sociales et les centres d'accueil pour demandeurs d'asile.

¹⁹ On inclut dans les « familles » les groupes d'adultes, ce qui concerne 2 % des individus en hébergement généraliste (voir Drees 2023). Un peu moins de trois quarts des personnes hébergées le sont depuis plus de 6 mois.

²⁰ Hors hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile, centres provisoires d'hébergement, centres d'accueil et d'examen des situations, établissements d'accueil temporaire service de l'asile, le nombre de familles est passé de 113 600 à 110 200.

de situations. Les établissements généralistes ainsi que les structures d'accueil de l'asile et l'hébergement à l'hôtel ont connu une forte croissance pendant que le nombre de sans-abri de 15 ans et plus a progressé de 11 %. Le nombre d'individus hébergés pendant plus de 6 mois dans les foyers de jeunes travailleurs a plus que doublé, alors que le nombre de ménages a sensiblement diminué dans les foyers de travailleurs migrants, ainsi que dans les résidences sociales à la suite du remplacement de nombreuses chambres par des logements.

Habitat de fortune

Selon le recensement de la population, on compte 100 200 individus formant **48 100 ménages** logeant dans un habitat de fortune début 2021 en France métropolitaine et dans les départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte). Depuis 2016, la progression du nombre de ces ménages a été relativement régulière et a suivi un rythme moyen de 1,6 % par an.

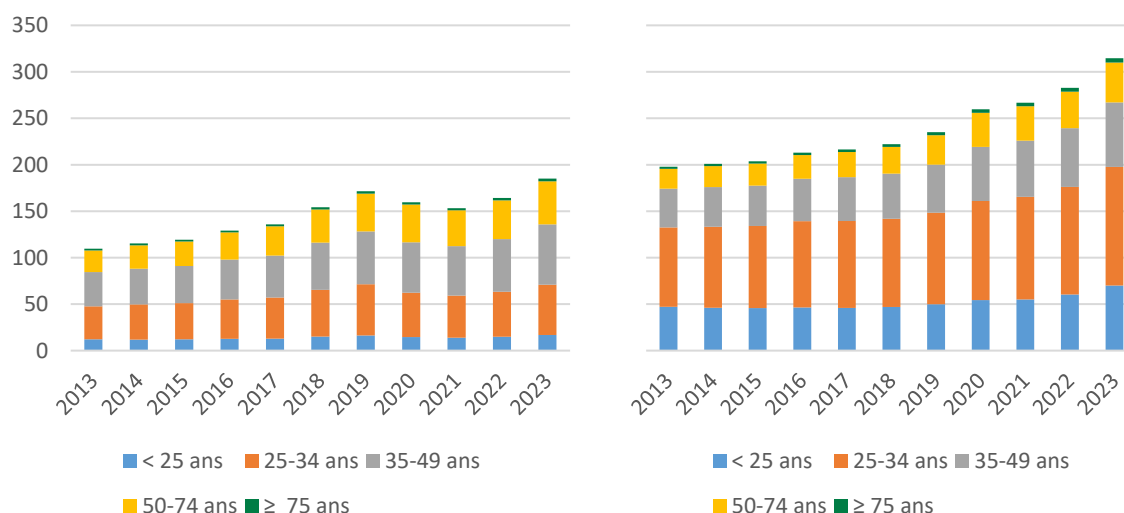
Cohabitation subie

Le caractère contraint des situations d'hébergement chez autrui est difficile à distinguer en l'état des sources actuellement existantes.

Pour cerner cette situation, on considère ici les demandeurs de logement social hébergés chez un tiers ou dans leur famille²¹. Afin de tenir compte de l'existence d'un temps de traitement nécessaire des dossiers, on ne retient que les demandes datant de plus de 6 mois²².

**Figures 16 : nombre de demandeurs de logements sociaux, par tranche d'âge, ...
...hébergés chez un tiers ...hébergés chez de la famille**

En milliers de demandeurs



Note : situation au 1^{er} janvier. Seules les demandes de plus de 180 jours sont comptabilisées.

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

Sources : Système national d'enregistrement, extraction en septembre 2023, calculs SDES

Début 2021, 153 000 ménages²³ (comprenant 275 000 individus) sont ainsi hébergés de manière subie chez un tiers et 267 000 (pour 433 000 individus) dans leur famille (parent ou enfant) – (figures 16). Le nombre de demandes émanant de personnes hébergées chez un tiers a connu un pic en 2019 avec 172 000 demandes, puis un creux dans le contexte de la crise sanitaire, avant de retrouver en 2023 le niveau de 2019. L'évolution des demandes de

²¹ S'ils formulent une telle demande, c'est qu'ils souhaitent voir évoluer leur situation. Les données sont issues du Système national d'enregistrement qui centralise les demandes de logements sociaux.

²² Cette durée est à comparer avec le mode de la distribution des durées d'attribution qui se situe à 1 mois (très variable selon les territoires considérés).

²³ Le terme de « ménage » diffère ici de la convention selon laquelle les individus ne disposant pas d'un logement à part entière, ne forment pas des ménages.

personnes hébergées dans leur famille est différente, l'année 2020 marquant au contraire une accélération de leur progression. Le nombre de ces demandes a ainsi augmenté de 34 % entre 2019 et 2023.

La cohabitation contrainte chez un tiers touche principalement les adultes entre 25 et 49 ans, cette tranche d'âge représentant en 2021 près des deux tiers des demandeurs dans cette situation. La cohabitation subie dans la famille concerne plus spécifiquement la tranche des 25-34 ans, regroupant à elle seule un peu plus de 40 % des demandeurs. En considérant les demandeurs et les codemandeurs, 1,7 % des 25-34 ans doivent en 2021 cohabiter de manière contrainte chez un de leurs parents, pour un total d'environ 12 % y cohabitant de manière volontaire ou non²⁴.

Ensemble des situations de privation de logement en propre

Au vu de l'examen des différents types de privation de logement, il est raisonnable de considérer que le besoin en logements associé représente, pour la plupart des situations, un « stock » à résorber. Le nombre de ménages sans logement évolue relativement peu entre 2016 et 2021, tout comme celui du nombre de logements de fortune. Pour le nombre de demandeurs de logement social en situation de cohabitation subie chez un tiers, on peut retenir indifféremment la valeur de 2019 ou de 2023 pour définir le besoin en logements.

Figure 17 : projections du nombre de ménages en cohabitation subie dans leur famille suivant le scénario de population central

| | Part de la population (en %) | | Nombre de ménages (en milliers) | | | |
|-----------------|------------------------------|------------|---------------------------------|------------|------------|------------|
| | 2016 | 2021 | 2021 | 2030 | 2040 | 2050 |
| 15-24 ans | 0,9 | 1,1 | 56 | 71 | 71 | 75 |
| 25-34 ans | 1,5 | 1,7 | 110 | 137 | 163 | 163 |
| 35-49 ans | 0,4 | 0,5 | 60 | 84 | 95 | 115 |
| 50-74 ans | 0,2 | 0,2 | 37 | 53 | 62 | 68 |
| 75 ans et plus | 0,1 | 0,1 | 4 | 7 | 10 | 13 |
| Ensemble | 0,5 | 0,6 | 267 | 353 | 402 | 434 |

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

Source : calculs SDES

La référence à retenir est en revanche plus délicate s'agissant des demandeurs devant cohabiter chez un parent car leur nombre, relativement important, croît rapidement. Cette augmentation est à rapprocher de la moindre décohabitation des jeunes adultes de chez leur parent prise en compte dans les projections du nombre de ménages²⁵ et, par suite, dans l'évaluation des besoins en résidences principales (partie 2). Pour prendre en compte cette évolution, le stock de cohabitation subie dans la famille est projeté, en considérant la part des individus concernés dans la population générale, suivant l'âge et les différents scénarios de population²⁶. Avec le scénario de population central, le nombre de ménages en cohabitation subie est de 353 000 en 2030, 402 000 en 2040 et 434 000 en 2050²⁷ (figure 17). En termes de besoins en résidences principales, la résorption de ces situations de

²⁴ Cette dernière proportion est issue des données du recensement de la population. Le rapport entre ces deux proportions est cohérent avec les résultats donnés par l'enquête Logement 2020. Parmi les personnes hébergées chez leur famille (enfants ou petits-enfants âgés de 18 ans et plus) et ayant déjà habité ailleurs plus de 3 mois, 16 % souhaiteraient, selon cette enquête, quitter le logement si leur situation financière le permettait.

²⁵ Voir SDES 2023a.

²⁶ Les projections sont obtenues en prolongeant linéairement l'évolution de la part de la population concernée par âge jusqu'à 2050 et en appliquant à la population projetée cette part et le ratio population-ménages observé en 2021 pour les individus en situation de cohabitation subie chez de la famille.

²⁷ Le nombre de ménages projetés est, pour le scénario de population basse, de 347 000, 391 000 et 408 000 en 2030, 2040 et 2050 respectivement, et de 358 000, 413 000 et 461 000 pour celui de population haute.

cohabitation subie nécessite non seulement de résorber le niveau constaté en 2021, mais également d'inverser la tendance actuelle.

L'agrégation de ces différentes situations de privation de logement en propre à l'échelle nationale (hors Mayotte) conduit à un besoin total en résidences principales de l'ordre de 610 000 en 2021 et de 770 000 en 2050 selon le scénario de population central (*figure 18*).

Figure 18 : besoin en logements lié à la privation de logement en propre avec le scénario de population central

En nombre de logements

| | Évaluation en 2021 | Projection en 2050 |
|---------------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Absence de logement | 120 000 | |
| Habitat de fortune | 48 000 | |
| Cohabitation subie chez un tiers | 172 000 | |
| Cohabitation subie chez de la famille | 267 000 | 434 000 |
| Total | 607 000 | 774 000 |

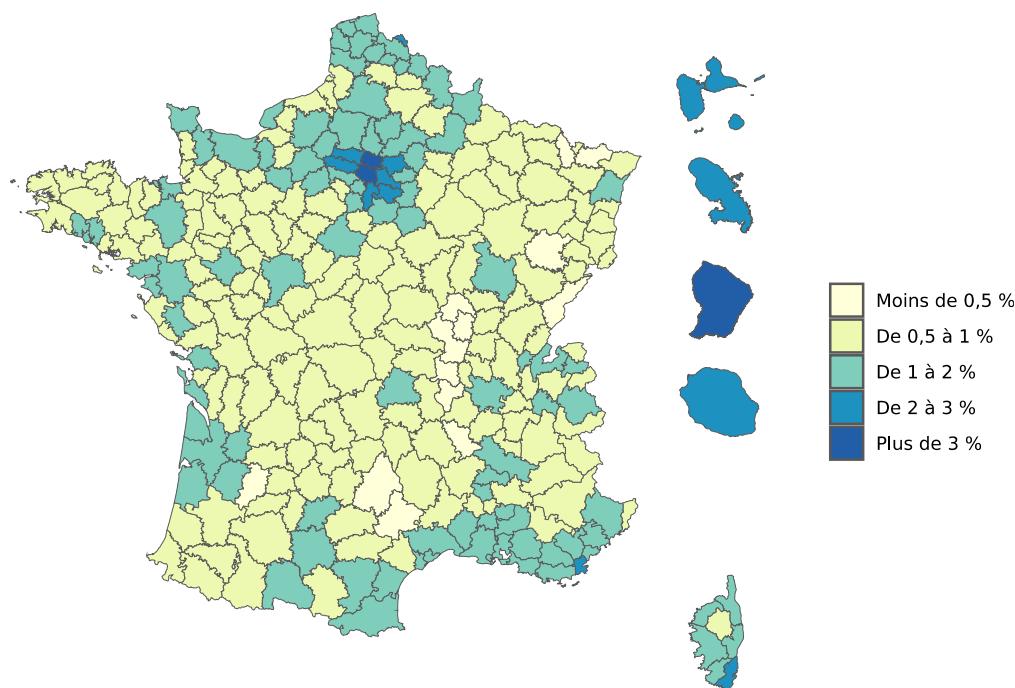
Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

Source : calculs SDES

Une concentration territoriale de la privation de logement propre

La répartition²⁸ des personnes dépourvues de logements entre zones d'emploi est très inégale, y compris lorsqu'elle est rapportée à la population de chaque zone (*figure 19*). Ces situations sont surreprésentées en Île-de-France et dans les départements-régions d'outre-mer.

Figure 19 : part de 15 ans et plus en situation de privation de logements en propre



Sources : Recensement de la population 2021, Système national d'enregistrement, ES-DS 2020, Finess 2021, calculs SDES

L'Île-de-France concentre notamment 45 % du total des 15 ans et plus logés dans des chambres en hébergement social ou adapté alors qu'elle ne compte que 18 % des individus

²⁸ La territorialisation des résultats de l'enquête ES-DS 2020 est réalisée en répartissant les résultats de l'enquête, disponibles à la maille des régions, en proportion des capacités des établissements du champ (données par le répertoire Finess) dans chaque zone d'emploi.

de cette tranche d'âge. La région regroupe également 36 % des 25-49 ans en situation de cohabitation subie (chez un tiers ou dans la famille) tandis que seuls 21 % y vivent. Au total, elle condense un tiers des 15 ans et plus privés de logement en propre, contre 18 % de l'ensemble de cette tranche d'âge. La Guyane concentre, pour sa part, 8 % des 15 ans et plus en habitat de fortune et près d'un tiers sans-abri.

III. LE BESOIN LIÉ À L'INADÉQUATION DE LA TAILLE DES LOGEMENTS

Un logement trop petit au regard de la composition du ménage qui l'occupe n'induit pas directement un besoin en résidences principales supplémentaires. Ce logement pourrait en effet répondre au besoin d'un autre ménage, de plus petite taille. Pour évaluer le besoin en logements pour la résorption de ces situations, il s'agit donc d'évaluer le nombre de logements qui sont, d'une part, considérés comme trop petits pour les ménages qui les occupent et qui, d'autre part, ne pourraient être réattribués à un autre ménage.

L'inadéquation entre la taille du logement et du ménage peut être mesurée suivant la norme de peuplement de l'Insee. Suivant cette mesure, la composition actuelle du parc des résidences principales permet déjà, dans l'absolu, de loger convenablement tous les ménages. Par exemple, à l'échelle de l'Île-de-France, un exercice théorique d'allocation entre les ménages et le parc des résidences principales²⁹ permettrait d'attribuer à 87 % des ménages franciliens un logement avec un nombre de pièces strictement supérieur à celui donné par la norme de peuplement, et à 8,5 % un nombre de pièces correspondant exactement à la norme. Les 4 % restants correspondraient à des personnes seules qui occuperaient les studios de moins de 25 m² dont la surface est, suivant la norme de peuplement, jugée trop petite indépendamment de son occupation.

Encadré 4 : *baby-boom* et changement des occupants des logements

Compte tenu du vieillissement des générations du baby-boom, une fraction importante des résidences principales devraient changer d'occupants dans les décennies à venir. Selon le scénario central, les 2,7 millions de ménages de 80 ans et plus en 2020 devraient voir leur nombre diminuer, à 0,7 million de ménages de 90 ans et plus en 2030 (soit - 2,0 millions). Cette diminution serait plus marquée que celle observée sur la décennie 2008-2018 (- 1,6 million de ménages entre les 80 ans et plus de 2008, et les 90 ans et plus de 2018) et irait en augmentant les décennies suivantes : - 2,4 millions de ménages entre ces deux tranches d'âge pour la période 2030 à 2040 et - 3,1 millions de ménages sur 2040-2050. Ces mouvements croissants ne conduiraient cependant pas, dans le scénario central, à une diminution globale du nombre de ménages, étant plus que compensés par la formation des ménages jeunes et les décohabitations.

La réponse aux situations de surpeuplement relèverait ainsi, à l'exception des logements de moins de 25 m², d'une question d'allocation entre les ménages et les logements existants, plutôt que de la production de logements supplémentaires. Cette analyse présente toutefois

²⁹ L'analyse compare, à partir de l'enquête Logement 2020, la distribution du nombre de pièces des résidences principales avec celle requise par la norme de peuplement pour les ménages existants.

deux limites. D'une part, elle néglige le fait que seule une partie du parc actuellement occupé devrait changer d'occupants dans les années à venir (encadré 4).

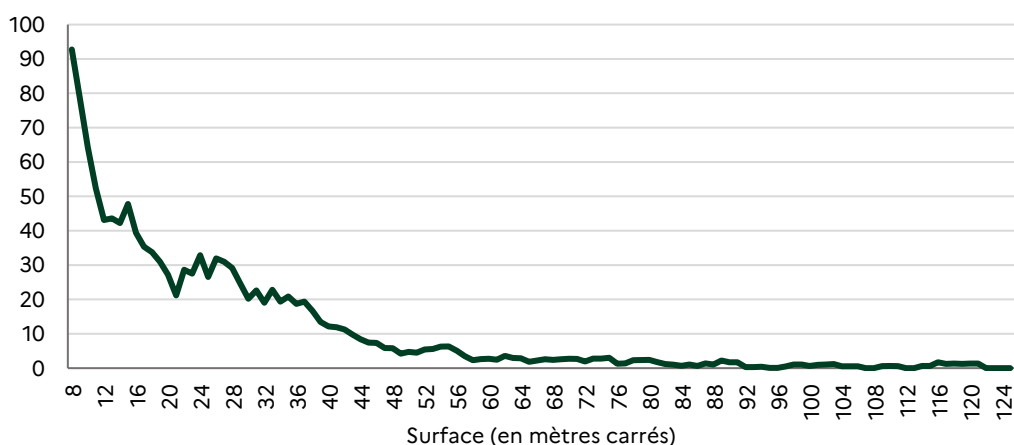
Encadré 5 : inadéquation ressentie de la taille des logements : l'exemple des personnes seules

Pour une composition de ménage donnée, la probabilité de trouver son logement trop petit est très nettement corrélée à la taille du logement. Pour les ménages composés d'une seule personne par exemple (figure 20), cette probabilité est divisée par plus de trois lorsque l'on passe de 8 m² à 20 m², et devient inférieure à 5 % à partir de 50-55 m².

Cependant, même parmi les (très) petites surfaces, aux alentours de 15-20 m², une proportion importante d'occupants ne jugent pas leur logement trop petit, reflétant en partie un effet de sélection lié à des besoins spécifiques (les personnes occupant de tels logements le font peut-être, pour une partie d'entre elles, dans un cadre rendant cette occupation acceptable). À l'inverse, aux alentours de 40 m², plus de 10 % des personnes seules jugent leur logement trop petit, ce qui peut là encore traduire des situations individuelles particulières.

Figure 20 : proportion de ménages d'une personne déclarant son logement « trop petit », en fonction de la surface du logement

En %



Note : une moyenne mobile de ± 1 m² a été appliquée aux résultats de l'enquête.

Lecture : 20 % des ménages d'une personne occupant un logement de 30 m² le trouvent trop petit.

Champ : France métropolitaine, ménages composés d'une personne.

Source : enquête Logement 2020 (SDES), calculs SDES

La relation entre surface des logements et probabilité de trouver son logement trop petit reflète donc une diversité des situations vécues et une part de subjectivité*. Il n'y a qu'en-deçà de 10 m², et au-delà de 55 m², que le lien entre surface et situation perçue devient presque entièrement univoque.

* Il est à noter qu'il n'y a pas de tendance générale qui conduirait à déclarer systématiquement son logement trop petit par rapport à la norme de peuplement. En 2020, en France métropolitaine, 8,2 % des ménages sont concernés, tandis qu'ils sont, à titre de comparaison, 8,9 % à être considérés en situation de surpeuplement (modéré ou accentué).

En outre, l'emploi de la norme de peuplement évalue de manière rigide l'inadéquation du logement par rapport à la taille du ménage. Tous les studios de moins de 25 m² sont ainsi jugés surpeuplés, sans possibilité qu'ils puissent convenir aux besoins, éventuellement ponctuels, de certains ménages, par exemple à certains âges de la vie ou encore dans certaines

configurations spécifiques (couples non cohabitant, détention d'une résidence secondaire...). À l'inverse, des logements peuvent vérifier la norme de peuplement sans que la taille de l'habitat soit perçue comme suffisante par les ménages, la norme ignorant certains besoins des ménages tels que ceux ponctuels d'accueillir famille ou amis, ou de disposer d'une certaine surface pour une activité à domicile (*encadré 5*).

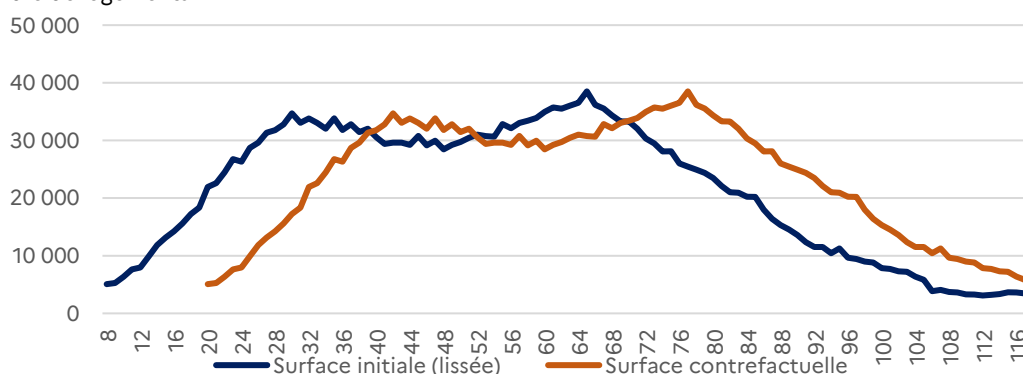
Aussi, pour évaluer le volume de logements trop petits et ne pouvant être réalloués à un autre ménage (induisant donc un besoin en logements supplémentaires), il est proposé :

- de s'appuyer sur l'expression subjective de situations d'inadéquation, plutôt que sur une norme de peuplement ;
- d'examiner les possibilités de réallocation entre ménages et logements uniquement parmi les ménages en situation d'inadéquation, et non parmi l'ensemble des ménages, afin de tenir compte du fait que les autres résidences principales ne changeraient pas nécessairement d'occupants à court terme.

L'évaluation correspondante compare, dans un premier temps, la distribution des surfaces occupées par les ménages qui trouvent leur logement trop petit et une distribution contrefactuelle attribuant à chacun de ces ménages un supplément de surface donné. La figure 21 donne l'exemple de ces deux distributions, à l'échelle de la France métropolitaine, avec un supplément de surface de 12 m², soit l'équivalent d'une pièce³⁰. La courbe bleue (distribution initiale) donne la répartition des logements potentiellement disponibles, laissés par les occupants qui les trouvent trop petits, tandis que la courbe orange (contrefactuelle, décalée de 12 m² vers la droite) donne la distribution des besoins, sous l'hypothèse que les ménages accepteraient un logement plus grand que le leur de 12 m². Si, pour une surface donnée, la courbe orange est située au-dessus de la bleue, le besoin est supérieur au stock disponible pour cette surface. À l'inverse, si la courbe bleue est située au-dessus, il y a un surplus de logements disponibles pour cette surface précise, à hauteur de l'écart entre les deux courbes³¹. L'aire présente sous les deux courbes à la fois donne le volume de logements pouvant être réalloués, dans la mesure où ils seraient quittés par les occupants qui les trouvent trop petits, et repris par des ménages dont on fait l'hypothèse que ces logements supérieurs de 12 m² leur conviendraient.

Figure 21 : distribution des surfaces initiales occupées par les ménages trouvant leur logement trop petit et distribution contrefactuelle avec 12 m² supplémentaires

En nombre de logements



Lecture : 34 700 ménages habitant un logement de 30 m² trouvent leur logement trop petit (courbe bleue), tandis que ces logements de 30 m² pourraient répondre au besoin de 17 200 ménages (courbe orange) trouvant actuellement trop petit leur logement de 18 m², sous l'hypothèse d'un besoin d'une pièce (12 m²) supplémentaire. Ce faisant, 17 500 logements de 30 m² demeureraient non réalloués.

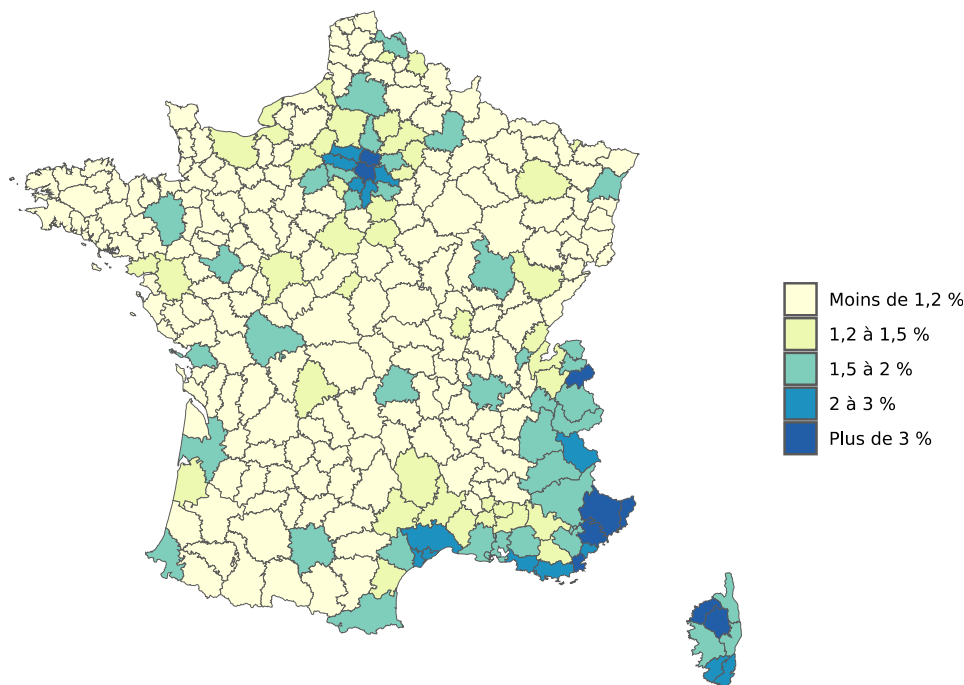
Source : enquête Logement 2020 (SDES), calculs SDES

³⁰ Autrement dit, un logement de 40 m² considéré comme trop petit par le ménage qui l'occupe peut être réattribué à un ménage occupant actuellement un logement de 28 m² ou moins.

³¹ Le surcroît de logements de la distribution initiale observé autour de 60-65 m² peut par ailleurs être réattribué à des ménages ayant besoin d'une surface inférieure.

Cette évaluation est territorialisée à l'échelle de chaque zone d'emploi de manière à restreindre les réallocations uniquement aux ménages d'une même zone. Sous cette hypothèse, il ressort qu'environ 0,5 million de logements au niveau national seraient à la fois jugés trop petits et non réallouables à un autre ménage existant en début de période.

Figure 22 : part de résidences principales déclarées trop petites et non réallouables, en proportion du nombre de résidences principales dans la zone d'emploi



Lecture : dans la zone d'emploi de Bayonne, le nombre de résidences principales déclarées « trop petites » et qui ne peuvent être réallouées à un autre ménage représentent 1,5 à 2 % des résidences principales du territoire.

Source : Filocom 2021 (SDES), enquête Logement 2020 (SDES), calculs SDES

Ces logements sont très inégalement répartis dans l'espace (*figure 22*). Leur localisation traduit à la fois la surreprésentation des petits logements selon les zones d'emploi³² et la tension sur le marché du logement (notamment dans les grandes agglomérations). La zone d'emploi de Paris concentre à elle seule 24 % de ces logements.

Cette évaluation doit être complétée par la prise en compte de la question du devenir potentiel de ces logements. On peut ici opérer une distinction en fonction de la taille du logement considéré :

- Pour 0,15 million d'entre eux, de surface supérieure à 25 m², on peut faire l'hypothèse d'une utilisation spontanée par le surcroît de ménages attendus dans les décennies à venir, qui pour rappel serait composé en grande majorité de personnes seules³³.
- Les 0,35 million restants, de surface inférieure ou égale à 25 m², pourraient être plus difficilement mobilisables au titre de résidence principale. On peut faire l'hypothèse que ces logements deviendraient vacants ou seraient en partie démolis, induisant quoi qu'il en soit un besoin en résidences principales supplémentaires en contrepartie³⁴.

³² Cette surreprésentation explique en particulier les parts importantes dans le sud-est du pays. La corrélation entre l'indicateur de la figure 22 et la proportion de petits logements (moins de 25 m²) parmi les résidences principales est forte, avec un R² de 72 %.

³³ Voir *supra* (SDES 2024a), 3,4 millions de personnes seules supplémentaires seraient attendues à horizon 2050 dans le scénario central.

³⁴ À noter qu'une partie pourra se résorber spontanément sous l'effet des démolitions, les logements de moins de 25 m² constituant la catégorie de surface la plus sujette aux démolitions (*figure 49*). On ne tient pas compte ici de cette évolution spontanée. De façon alternative, une partie pourrait servir de pied-à-terre (*partie 4*) ou être utilisés pour la fusion/agrandissement d'autres logements (*partie 6*).

Le besoin en résidences principales supplémentaires induit par les situations d'inadéquation de la taille des logements s'élèverait donc, selon ces modalités d'évaluation, à **0,35 million** d'unités³⁵.

IV. LE BESOIN LIÉ AUX LOGEMENTS DÉGRADÉS

Plusieurs situations de mauvaise qualité des logements font explicitement l'objet de politiques publiques interdisant leur occupation : l'**insalubrité** lorsque les logements présentent un risque ou un danger pour la santé ou la sécurité physique des occupants, le **péril** lorsque leur état mécanique devient un danger pour les personnes, l'**indécence** lorsque leurs caractéristiques, leur équipement ou leur état sanitaire sont jugés inacceptables à leur location.

L'évaluation précise du besoin associé à la résorption des résidences principales très dégradées³⁶ est difficile. Il existe plusieurs sources statistiques renseignant sur la qualité des logements occupés, sans qu'aucune ne soit entièrement satisfaisante et ne renseigne sur l'ensemble de la situation.

Une première source est constituée par l'enquête Logement qui donne un ordre de grandeur du nombre de résidences principales concernées. Dans le dernier millésime disponible (2020), 370 000 ménages métropolitains déclaraient que l'état général de leur immeuble ou de leur maison individuelle était « mauvais ». Par ailleurs, selon la même source, 332 000 ménages indiquaient que leur logement avait fait l'objet d'un signalement portant sur son caractère insalubre, dangereux, ou ne répondant pas aux normes de location. Pour les départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte), il n'existe que les chiffres du millésime précédent (2013), où on comptait 26 000 résidences principales jugées en mauvais état et 7 000 ayant fait l'objet d'un signalement. Une partie de ces logements ont déjà été comptabilisés comme trop petits et non réallouables dans la section précédente. En écartant ces logements, on propose de retenir, pour la suite, les chiffres de **361 000** logements très dégradés en métropole et **25 000** dans les départements-régions d'outre-mer.

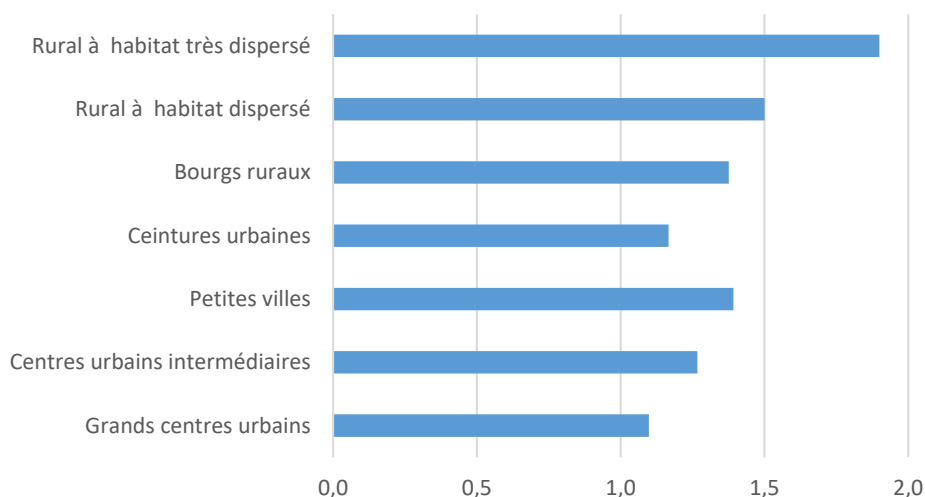
Il est difficile d'évaluer la part des logements très dégradés qui pourrait être réhabilitée, et celle qui ne le pourrait pas et donnerait lieu à un besoin en logements supplémentaires. Les outils de recueil des signalements permettent d'éclairer imparfaitement le devenir des logements. Plusieurs outils coexistent mais aucun système de consolidation de l'ensemble n'est actuellement disponible. L'outil proposé par le ministère en charge du logement (Outil de Repérage et de Traitement de l'Habitat Indigne et non décent, Orthi) enregistre quelques milliers de signalements chaque année. Sous l'hypothèse que cet outil donne une information représentative de l'ensemble, il conduit, en croisant ses données avec celles d'origine fiscale, à observer qu'entre 24 % et 31 % des logements signalés en 2017 n'ont plus d'occupants aux 1^{er} janvier 2018 à 2022. Au moins un quart des situations de logements dégradés pourraient ainsi donner lieu à un besoin en logements supplémentaires, cette part représentant cependant vraisemblablement un minorant. En effet, on ne peut s'assurer que les logements (ré)occupés aient bien fait l'objet de travaux de remise en état.

³⁵ Ce faisant, si les résultats de la première évaluation (0,5 million) sont sensibles au choix de la surface supplémentaire retenue (ici 12 m²), ceux de l'évaluation *in fine* (0,35 million), tenant compte de l'usage potentiel des petits logements par les ménages supplémentaires attendus sur la période de projection, ne le sont pas.

³⁶ La qualité des logements inoccupés, et notamment des logements vacants longue durée, est une question distincte traitée dans la partie 5.

Figure 23 : part des résidences principales très dégradées par densité des communes

En %

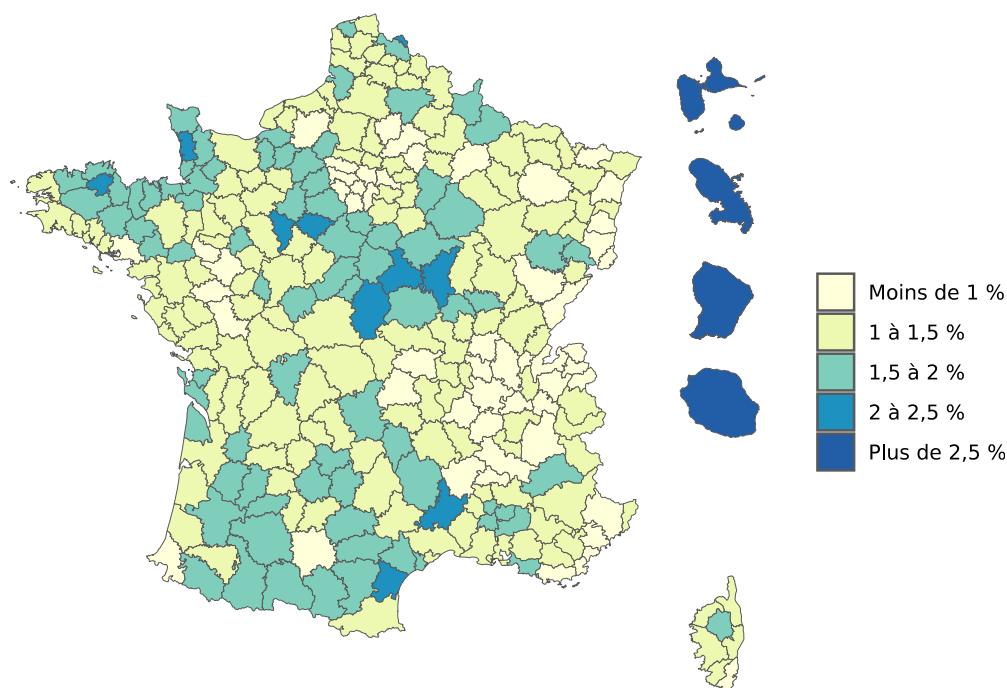


Lecture : on estime que 1,9 % des logements sont très dégradés dans les communes rurales à habitat très dispersé.

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

Sources : Orthi 2023, Filocom 2021, enquête Logement 2013-2020, Grille communale de densité 2018 (Insee), calculs SDES

Figure 24 : part des résidences principales très dégradées par zone d'emploi



Sources : Orthi 2023, Filocom 2021, enquête Logement 2013-2020, Grille communale de densité 2018 (Insee), calculs SDES

Une autre source, permettant de territorialiser le besoin relatif aux logements dégradés, est fournie par la note attribuée sur le fondement de plusieurs critères de qualité par le cadastre pour ses besoins de taxation foncière. Ce classement cadastral prend des valeurs entre 1 et 8, allant des logements jugés les plus confortables aux plus médiocres. Même s'il doit être considéré avec précaution, sa mise à jour n'étant pas toujours systématique, il apparaît que les logements des trois dernières catégories sont nettement surreprésentés parmi les logements faisant l'objet d'un signalement dans Orthi³⁷. Une territorialisation des logements

³⁷ Pour les logements de qualité moyenne (note 6), médiocre (note 7) et très médiocre (note 8), le rapport entre leur part parmi les logements signalés et leur part parmi l'ensemble du parc de logements est respectivement de 1,9, 4,6 et 6,3.

très dégradés peut ainsi être construite en appliquant ces facteurs au parc de logements du cadastre suivant leur note (*figure 23*).

Les logements occupés de mauvaise qualité sont, en proportion, plus fréquents en milieu rural, notamment dispersé. La part des logements très dégradés est estimée à 1,6 % dans les communes rurales, contre 1,1 % dans les grands centres urbains et 1,2 % dans les communes périphériques. Cette part est particulièrement élevée dans les départements-régions d'outre-mer avec un taux moyenne, hors Mayotte, de 3,6 % (*figure 24*).

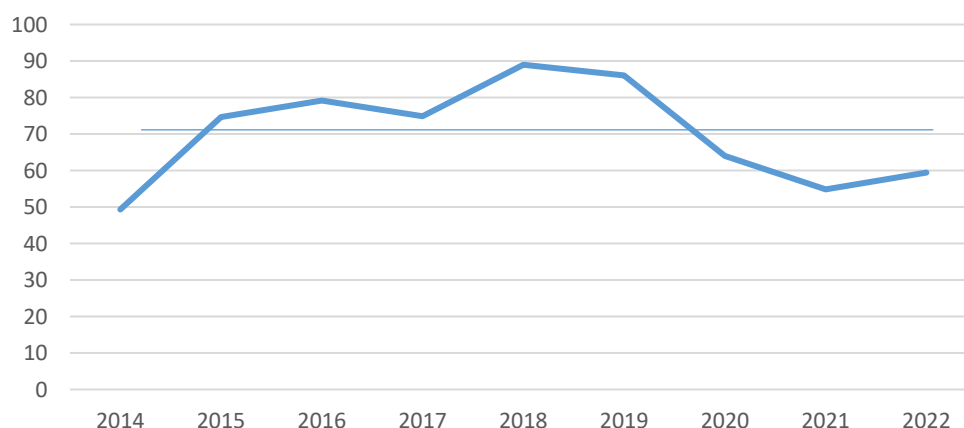
V. QUEL RYTHME DE RÉSORPTION ?

L'ensemble des situations de mal-logement considérées ici correspondrait à **un besoin en logements compris entre 1,3 et 1,5 million d'unités**³⁸. Ces situations sont toutes liées à une difficulté des ménages à accéder, en particulier d'un point de vue financier, à un logement répondant à leur besoin. Ce faisant, pour qu'une production de logement supplémentaire puisse effectivement bénéficier à ces ménages, il est nécessaire (mais non suffisant³⁹) que celle-ci consiste en une production de logements accessibles pour ces populations.

Pour définir ce que pourrait être un rythme plausible de résorption de ces situations (et donc de production supplémentaire de logements adéquats), on peut se référer au rythme passé de production de logements sociaux (*figure 25*), qui semblent être les principaux logements susceptibles d'être mobilisés même si certains logements du parc privé, rendus financièrement accessibles à des publics défavorisés via des dispositifs spécifiques (Loc'Avantages par exemple) pourraient aussi en partie répondre à ce besoin.

Figure 25 : accroissement annuel du nombre de logements sociaux

En milliers de logements



Note : le parc locatif est constitué de l'ensemble des logements, conventionnés ou non, des organismes publics de l'habitat, des entreprises sociales pour l'habitat, des associations agréées et des logements conventionnés des sociétés d'économie mixte.

Lecture : le parc locatif social a augmenté de 74 600 logements en 2015.

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

Source : Répertoire du parc locatif social 2014-2022 (SDES)

Sur la période 2014-2022, le rythme annuel moyen de production de logements locatifs sociaux (au sens large, y compris acquisitions avec ou sans travaux) a été de 71 150 logements

³⁸ La fourchette provient de la prise en compte du stock projeté ou actuel des cohabitations subies chez de la famille.

³⁹ Se pose en effet la question du fléchage de ces logements accessibles à ces populations (comment s'assurer que les logements produits rencontrent bien ces publics spécifiques, pour certains très défavorisés) et de l'accompagnement du public concerné, les difficultés rencontrées étant parfois multidimensionnelles, allant au-delà de la seule privation matérielle.

par an⁴⁰. Pour se faire une idée de l'effort requis pour résorber le mal-logement, on peut se demander quelle serait la hausse de production de logements sociaux compatible avec la résorption de ces situations à un horizon donné. Sous l'hypothèse forte d'une augmentation de 50 % du flux annuel moyen de production de logements locatifs sociaux entièrement fléchée vers la résorption des situations de privation de logement, l'horizon de résorption des 1,4 million de situations de mal-logement serait d'environ 40 ans (1,4 million de situations à résorber au total, rapportées à une production supplémentaire de 35 500 logements annuels).

⁴⁰ À noter que l'État est réservataire de droit de logements sociaux à hauteur de 25 % pour les personnes handicapées, les mal-logées ou défavorisées.

Partie 4

-

La contribution des résidences secondaires

La projection d'évolution tendancielle du nombre de résidences secondaires s'appuie sur l'analyse de la détention de ces logements au fil du cycle de vie et de tendances différenciées entre générations. La territorialisation de cette projection fait apparaître les territoires où elle pourrait entrer en concurrence avec le besoin en résidences principales.

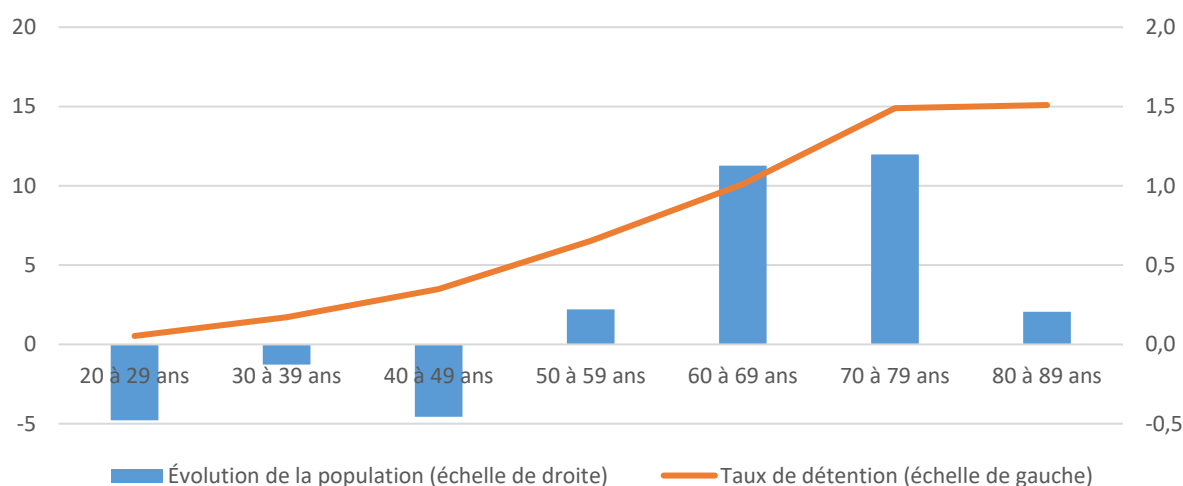
Sont par ailleurs proposés des éléments de chiffrage permettant d'évaluer quel serait le potentiel de mobilisation du stock de résidences secondaires pour répondre au besoin en résidences principales, de façon comptable et suivant différents degrés de mobilisation.

I. UNE DEMANDE PORTÉE PAR LE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION

Tout comme les évolutions du nombre de ménages, celles relatives aux résidences secondaires peuvent être mises en regard des évolutions démographiques passées et à venir. Le taux de détention de résidences secondaires⁴¹ croît en effet fortement avec l'âge⁴² (figure 26). En 2021, en France métropolitaine, ce taux passe de 0,5 % pour la tranche des 20-29 ans à 3,4 % pour les 40-49 ans, et près de 15 % pour les tranches des 70-79 ans et des 80-89 ans.

Figure 26 : taux de détention de résidences secondaires par tranche d'âge en 2021 et évolution de la population de la tranche d'âge entre 2011 et 2021

En % (échelle de gauche) et en millions d'individus (échelle de droite)



Lecture : il y a 10 résidences secondaires détenues par un propriétaire âgé de 60 à 69 ans pour 100 individus de cette tranche d'âge. La tranche d'âge des 60 à 69 ans a progressé de 1,1 million d'individus entre 2011 et 2021.

Champ : France métropolitaine, population résidente.

Sources : Filocom (SDES), Recensement de la population (Insee), calculs SDES

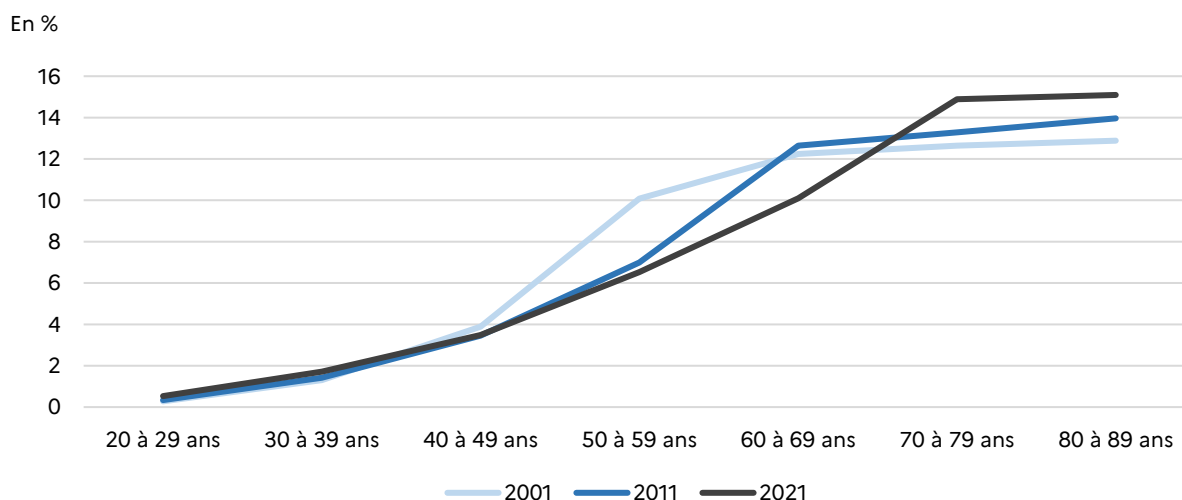
Ainsi, la demande en résidences secondaires augmente, par-delà le simple effet de l'accroissement de la population, avec son vieillissement. Au cours de la dernière décennie, ce vieillissement a été important avec l'arrivée des cohortes du *baby-boom* dans les tranches d'âge des 60-69 ans et 70-79 ans, qui ont respectivement progressé de 1,1 et 1,2 million d'individus (figure 26).

À ce premier mouvement se superpose un effet générationnel. À âge donné, les taux de détention de résidences secondaires sont, sur les deux dernières décennies, globalement en baisse, à l'exception des tranches d'âge les plus élevées (figure 27). Ainsi, les personnes qui avaient entre 50 et 59 ans en 2001, puis entre 60 et 69 ans en 2011, présentaient un taux de détention de résidences secondaires 3 points supérieur, aux mêmes âges, à celui de la génération suivante (ayant eu 50-59 ans en 2011 et 60-69 ans en 2021).

⁴¹ Défini comme le nombre de résidences secondaires détenues par une tranche d'âge, rapporté à la population dans cette tranche.

⁴² Une publication Insee (2021b) s'appuyant sur des données fiscales notait déjà que deux résidences secondaires sur trois étaient détenues par un ménage de 60 ans et plus.

Figure 27 : taux de détention de résidences secondaires par tranche d'âge en 2001, 2011 et 2021



Lecture : le nombre de résidences secondaires dont le propriétaire est âgé de 60 à 69 ans représente 10,1 % de la population dans cette tranche d'âge en 2021, contre 12,6 % en 2011.

Champ : France métropolitaine, population résidente.

Sources : Filocom (SDES), Recensement de la population (Insee), calculs SDES

Ce tassement de la détention de résidences secondaires pour les générations plus récentes peut être mis en regard de plusieurs phénomènes concomitants. D'une part, la hausse des prix des logements et sa décorrélation de l'évolution des revenus à compter des années 2000 a pu limiter la multi-résidence, l'augmentation de l'espérance de vie contribuant par ailleurs à retarder l'âge auquel on hérite⁴³. D'autre part, l'expansion du e-tourisme dans les années 2000⁴⁴, facilitant les séjours dans des destinations variées et permettant de s'abstraire de la dépendance à un logement et à un lieu particulier, a pu procurer des alternatives plus courantes à la multi-résidence, tout comme, par la suite, dans les années 2010, le développement des locations meublées touristiques qui peuvent être vues comme une forme de mutualisation des résidences secondaires.

Une autre évolution récente mérite d'être soulignée. Il s'agit du développement des pied-à-terre au sein de la population active, c'est à dire des logements utilisés régulièrement pour des raisons autres que « récréatives » (week-ends, loisirs ou vacances), notamment pour travailler loin de son domicile principal. Contrairement aux données fiscales, l'enquête Logement renseigne sur cet usage particulier des résidences secondaires possédées par les ménages. Suivant cette enquête, parmi les résidences secondaires de France métropolitaine détenues par les 20-59 ans (dont le volume global est en légère baisse entre 2013 et 2020), la part des pied-à-terre passe de 15 % en 2013 à 24 % en 2020.

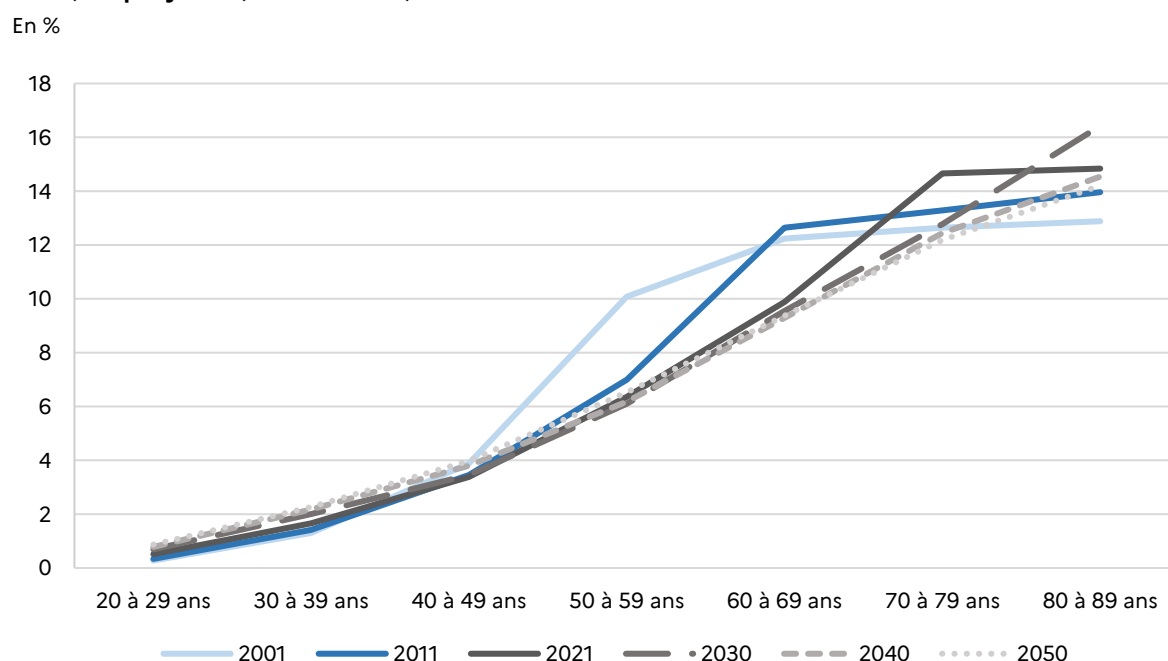
⁴³ Cet effet, qui n'est pas assez rapide pour expliquer à lui seul le décalage générationnel, a par ailleurs pu être pour partie compensé par des transferts *inter vivos* plus précoces (Arrondel et al., 2014).

⁴⁴ Voir notamment Insee (2008).

II. SCÉNARIOS TENDANCIELS D'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE RÉSIDENCES SECONDAIRES

Les scénarios tendanciels d'évolution du nombre de résidences secondaires s'appuient sur les projections démographiques de l'Insee, auxquelles s'applique un profil de taux de détention par tranche d'âge. Pour obtenir ces profils au-delà de 2021, on s'appuie sur la progression du taux de détention observée pour une cohorte donnée au fil des tranches d'âges, et on extrapole l'évolution de cette progression entre cohortes. Par exemple, le taux de détention de la génération née entre 1942 et 1951 (qui avait 60-69 ans en 2011 et 70-79 ans en 2021) a augmenté de 2 points en dix ans, passant de 12,6 % en 2011 à 14,7 % en 2021. Pour la génération précédente (1932-1941), la progression avait été de +1 point entre ces deux tranches d'âge. On en déduit, par extrapolation, une progression de +3 points entre ces tranches d'âges pour la cohorte suivante (1952-1961). Cette progression, appliquée au taux de détention des 60-69 ans en 2021, donne celui des 70-79 ans dix ans plus tard (*figure 28*). Un calcul du même type est répété sur l'ensemble des tranches d'âges et de la période de projection, avec quelques exceptions. En particulier, à compter de 2030, les progressions entre tranches d'âges sont supposées stabilisées, une fois l'effet de génération des premiers *baby-boomers* neutralisé⁴⁵.

Figure 28 : taux de détention de résidences secondaires par tranche d'âge observés (2001 à 2021) et projetés (2030 à 2050) dans le scénario tendanciel



Lecture : le nombre de résidences secondaires avec un propriétaire âgé de 70 à 79 ans représenterait 12,2 % de la population de cette tranche d'âge en 2050, contre 14,7 % en 2021.

Champ : France métropolitaine, population résidente.

Sources : Filocom (SDES), Recensement et Projections de population (Insee), calculs SDES

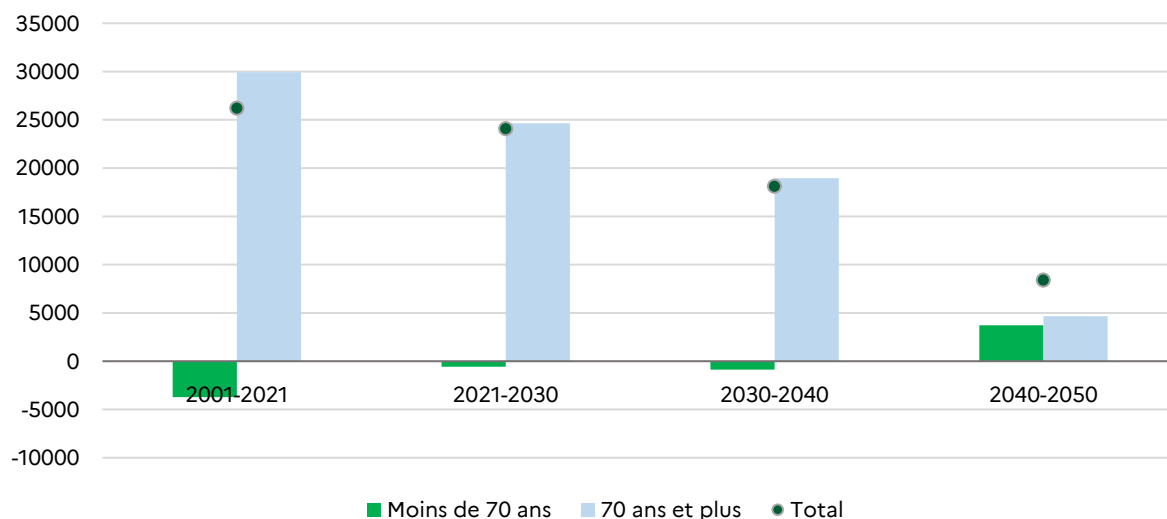
À horizon 2050, le taux de détention de résidences secondaires des 20-69 ans progresserait très légèrement, de +0,3 point. Celui des 70 ans et plus reviendrait en 2030 autour de son

⁴⁵ Le taux de détention de la tranche d'âge des 20-29 ans est, quant à lui, obtenu par prolongation de la progression observée entre 2011 et 2021, selon un rythme identique jusqu'en 2030, puis divisé par deux.

niveau de 2011 (14,3 % en 2030, après 15,1 % en 2021 et 14,1 % en 2011). Il diminuerait encore légèrement à horizon 2050 sous l'effet de l'extinction de l'effet de cohorte des *baby-boomers*, pour s'établir à 13,5 %.

Figure 29 : évolution annuelle du nombre de résidences secondaires par période, en fonction de l'âge du détenteur, dans le scénario tendanciel

En nombre de logements par an



Lecture : le nombre de résidences secondaires avec un propriétaire âgé de moins de 70 ans augmenterait de 4 000 unités par an entre 2040 et 2050, tandis qu'il diminuait de 4 000 unités en moyenne chaque année entre 2001 et 2021.

Champ : France métropolitaine, population résidente.

Sources : Filocom (SDES), Recensement et Projections de population (Insee), calculs SDES

Appliqués au scénario central de population de l'Insee, ces taux projetés conduiraient à un accroissement de 24 000 résidences secondaires chaque année à horizon 2030, 18 000 entre 2030 et 2040, et 8 000 sur la décennie suivante (*figure 29*). Au total, entre 2020 et 2050, le nombre de résidences secondaires augmenterait de **0,5 million d'unités** en France métropolitaine. Cette progression continuerait d'être intégralement portée par les détenteurs de 70 ans et plus jusqu'en 2040.

Variantes du scénario tendanciel

Pour un même profil de taux de détention par âge, les scénarios alternatifs de population de l'Insee auraient une incidence directe sur l'évolution projetée du nombre de résidences secondaires en France métropolitaine, avec un accroissement entre 2020 et 2050 qui varierait de + 0,3 million (scénario population basse) à + 0,8 million (population haute) – (*figure 30*). Cette dépendance au scénario de population serait plus limitée à court terme (entre 20 000 et 30 000 résidences secondaires supplémentaires par an selon le scénario, à horizon 2030), et plus importante en fin de période de projection.

Un scénario alternatif, construit en tenant compte du dynamisme particulier des résidences secondaires de type « pied-à-terre » évoqué plus haut, pourrait également conduire à une progression plus forte du nombre des résidences secondaires. Ce scénario, construit comme une variante du scénario de population central (*annexe*), conduirait à un surcroît de près de 10 000 résidences secondaires par an (y compris pied-à-terre), quelle que soit la période.

Figure 30 : évolutions projetées du nombre de résidences secondaires selon différentes variantes du scénario tendanciel

En nombre de logements supplémentaires

| | Scénario de population | | | Variante scénario central avec prise en compte du dynamisme des pied-à-terre |
|------------------------|------------------------|--------------------|--------------------|--|
| | Bas | Central | Haut | |
| 2020-2030 | 20 000/an | 24 000/an | 30 000/an | 33 000/an |
| 2030-2040 | 10 000/an | 18 000/an | 27 000/an | 27 000/an |
| 2040-2050 | - 1 000/an | 8 000/an | 19 000/an | 18 000/an |
| Total 2020-2050 | 0,3 million | 0,5 million | 0,8 million | 0,8 million |

Champ : France métropolitaine, population résidente.

Sources : Filocom (SDES), Recensement et Projections de population (Insee), enquête Logement 2020 (SDES), calculs SDES

Outre-mer et non-résidents

En l'absence des données nécessaires⁴⁶, les départements-régions d'outre-mer ne sont pas couverts par ces premières projections construites à partir des taux de détention. Pour ces départements, le scénario tendanciel proposé consiste à faire vieillir le volume de résidences secondaires selon un taux d'évolution qui se maintiendrait, pour chaque département jusqu'en 2030, à l'identique du taux moyen observé sur 2015-2021, puis le rythme d'évolution serait divisé par deux (de façon analogue à l'hypothèse de ralentissement de la progression des décohabitations retenue pour les projections de ménages à compter de 2030). Cette projection conduit au total à un accroissement de 2 000 résidences secondaires par an, quelle que soit la période considérée, soit 0,06 million de résidences secondaires supplémentaires entre 2020 et 2050 (figure 31).

Les non-résidents ont également été exclus de la projection principale, la détention de résidences principales par ces individus ne pouvant être mise en regard des évolutions de population nationale (résidente). Il est fait l'hypothèse d'une évolution nulle en volume sur l'ensemble de la période, le nombre de résidences secondaires détenues par des non-résidents ayant connu une quasi-stabilité entre 2011 et 2021 au global (+ 90 logements en dix ans, ce qui peut cependant masquer des variations plus importantes d'un territoire à l'autre), après avoir progressé durant la décennie précédente.

Figure 31 : évolutions projetées du nombre de résidences secondaires selon différentes variantes du scénario tendanciel

En nombre de logements supplémentaires

| | Outre-mer* | Non-résidents** |
|------------------------|---------------------|-----------------|
| 2020-2030 | 2 000/an | 0 |
| 2030-2040 | 2 000/an | 0 |
| 2040-2050 | 2 000/an | 0 |
| Total 2020-2050 | 0,06 million | 0 |

Champ : * départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte) ; ** population non-résidente de France métropolitaine.

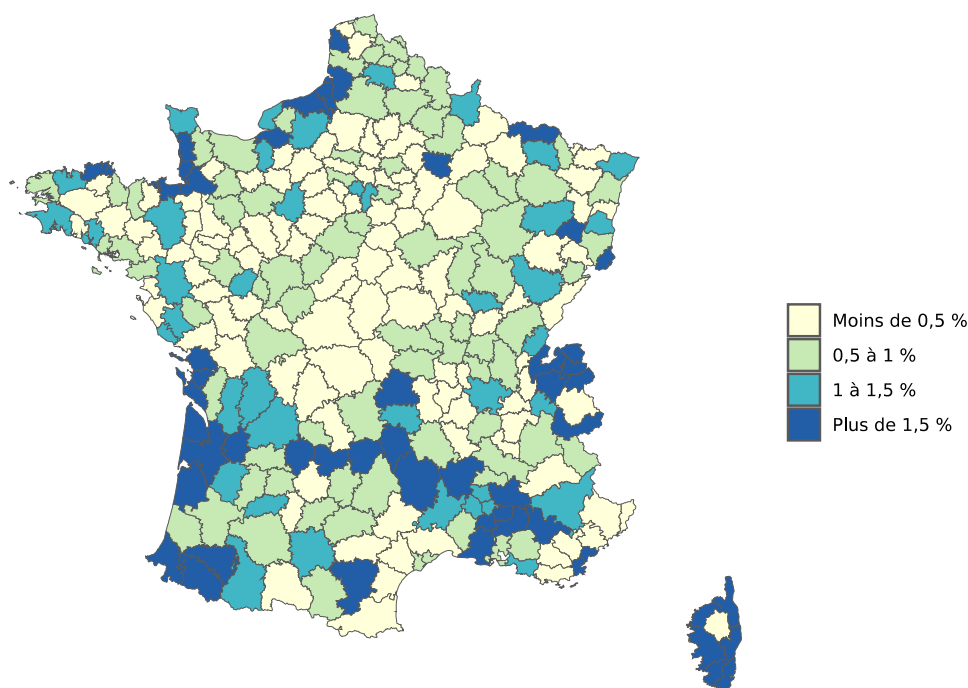
Source : Filocom (SDES), calculs SDES

⁴⁶ Les données fiscales à disposition n'incluent les départements-régions d'outre-mer qu'à compter de 2015.

III. ÉVOLUTION DES RÉSIDENCES PRINCIPALES ET SECONDAIRES : CONCOMITANCE OU SPÉCIALISATION TERRITORIALE ?

La demande en résidences secondaires, bien qu'évaluée en lien avec l'évolution nationale de la démographie, ne s'exprimerait pas de façon uniforme sur l'ensemble du territoire. Pour territorialiser la demande globale en résidences secondaires supplémentaires, il est proposé de s'appuyer sur l'évolution récente de l'implantation des résidences secondaires⁴⁷. La territorialisation est ainsi effectuée au prorata de l'évolution en volume des résidences secondaires au sein de chaque zone d'emploi, entre 2011 et 2021⁴⁸.

Figure 32 : évolution du volume de résidences secondaires entre 2011 et 2021 (en % du parc de logements 2011) à la zone d'emploi



Lecture : dans la zone d'emploi de Bayonne, le nombre de résidences secondaires supplémentaires entre 2011 et 2021 représente plus de 1,5 % du parc de logements 2011 sur le territoire.

Source : Filocom 2011, 2021 (SDES), calculs SDES

La cartographie de ces évolutions, en proportion du parc de logements 2011 (*figure 32*), diffère de celle des taux de résidences secondaires considérés une année donnée : certains territoires aux taux de résidences secondaires très élevés, notamment sur la Côte d'Azur, ont pu connaître une certaine « saturation » expliquant la progression modérée (voire la décroissance) du nombre de résidences secondaires entre 2011 et 2021.

Dans les zones d'emploi où la croissance des résidences secondaires est anticipée importante, celles-ci pourraient entrer localement en concurrence avec le développement des résidences

⁴⁷ Cette répartition est préférable à celle déduite de la fréquence générale des résidences secondaires, qui résulte d'évolutions cumulées sur très longue période.

⁴⁸ Sauf pour les départements-régions d'outre-mer, pour lesquels l'évolution territorialisée résulte directement de la projection indiquée *supra*.

principales, et, auquel cas, y accroître les tensions du marché du logement (e.g. IGF-CGEDD-IGA, 2022). Pour identifier ce risque, les zones d'emploi⁴⁹ sont classées en quatre catégories, en fonction de l'évolution projetée du nombre de ménages entre 2020 et 2050, et, d'autre part, de l'évolution projetée des résidences secondaires, relativement à celle des ménages, sur la même période (figures 33 et 34).

Figure 33 : classification des zones d'emploi en fonction de leurs évolutions projetées en termes de nombre de résidences secondaires et de ménages dans le scénario tendanciel

En nombre de logements supplémentaires

| Évolution relative 2020-50 du nombre de ménages (en %) | Dynamisme relatif des résidences secondaires (R) | Part dans l'évolution 2020-50 des ménages | Part dans l'évolution 2020-50 du nombre de résidences secondaires |
|--|--|---|---|
| Évolution peu dynamique du nombre de ménages (< 10 %) | | 14 % | 39 % |
| Évolution dynamique du nombre de ménages (> 10 %) | R < 5 % | 17 % | - 1 % |
| | R compris entre 5 et 12 % ⁵⁰ | 51 % | 31 % |
| | R > 12 % | 18 % | 30 % |

Note : ratio $R = (\text{nombre de résidences secondaires en 2050} - \text{nombre de résidences secondaires en 2020}) / (\text{nombre de ménages en 2050} - \text{nombre de ménages en 2020})$.

Lecture : le second groupe comprend les zones d'emploi présentant une projection d'évolution relativement dynamique du nombre de ménages (qui croîtrait de plus de 10 % entre 2020 et 2050) et, comparativement, une croissance limitée du nombre de résidences secondaires (qui représenterait moins de 5 % de celle du nombre de ménages).

Champ : France métropolitaine, population résidente.

Sources : Filocom (SDES), Recensement et Projections de population (Insee), calculs SDES

Les deux premiers groupes connaîtraient une concurrence modérée entre usages des logements :

- Pour le premier, cela résulterait d'une évolution peu dynamique du nombre de ménages (moins de 10 % au total sur la période 2020-2050). Ce groupe, qui compterait 162 zones d'emploi sur 287 en France métropolitaine, accueillerait sur la période seulement 14 % des ménages supplémentaires, mais près de 40 % des résidences secondaires supplémentaires, sachant qu'il regroupe en 2021 49 % des ménages et 50 % des résidences secondaires de la métropole.
- Pour le second groupe, l'absence de concurrence résulterait d'une évolution des résidences secondaires limitée relativement à celle des ménages. Au total, ce groupe de 39 zones d'emploi ne participerait pas à la progression des résidences secondaires (voire contribuerait à la baisse), tandis qu'il accueillerait 17 % des ménages supplémentaires de France métropolitaine sur la période.

Les deux autres groupes pourraient, quant à eux, connaître une concurrence potentielle plus forte entre les usages, les territoires correspondant attirant les ménages à la fois pour y établir leur résidence principale et leurs résidences secondaires⁵¹. Ces deux groupes concentreraient, à eux deux, 69 % des ménages supplémentaires sur la période et 61 % des résidences secondaires supplémentaires. Les zones d'emploi concernées sont majoritairement localisées le long de l'arc Atlantique, de Saint-Malo au Pays basque, dans l'arrière-pays méditerranéen, près de l'axe rhodanien et du Genevois et, enfin, aux pourtours de l'Île-de-France.

Plus précisément :

- Le troisième groupe, qui rassemblerait 45 zones d'emploi et comprend en 2021 26 % des ménages et 18 % des résidences secondaires de France métropolitaine,

⁴⁹ Les analyses sont faites à l'échelle de la zone d'emploi dans son ensemble, et peuvent masquer des tensions plus localisées au sein de chaque zone d'emploi.

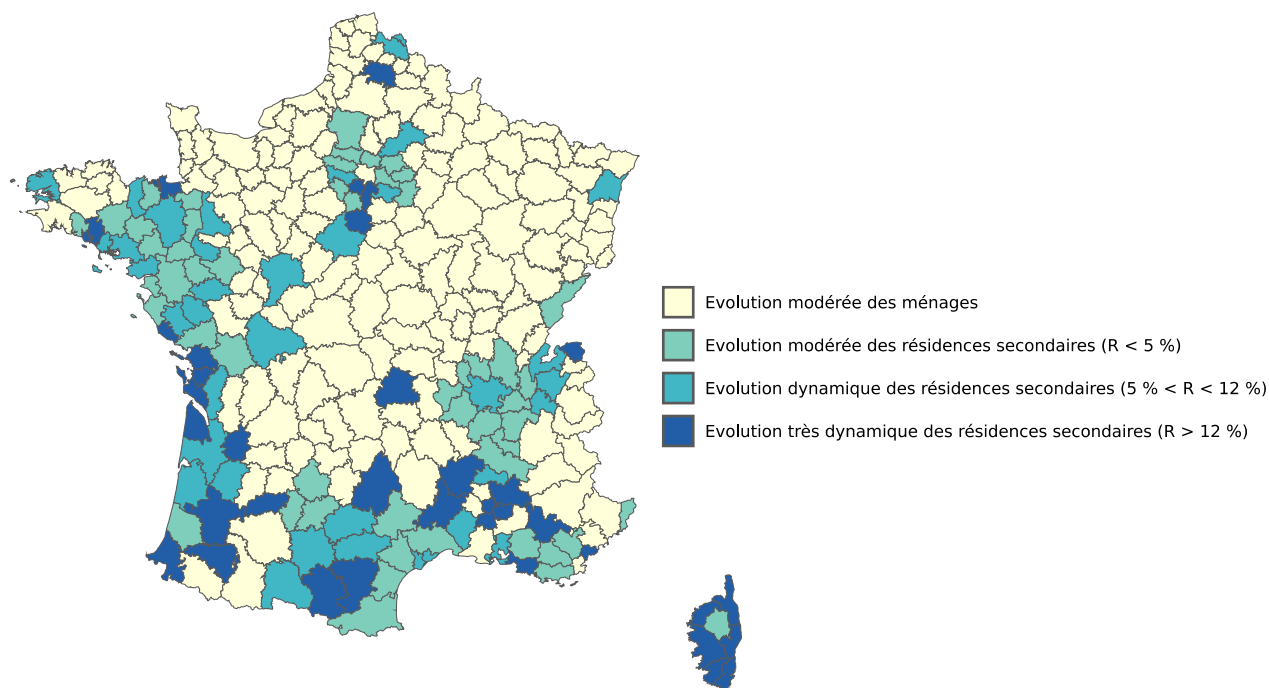
⁵⁰ Le seuil de 12 % correspond au ratio observé en 2021 à l'échelle de la France métropolitaine lorsque l'on rapporte le nombre total de résidences secondaires au nombre total de résidences principales.

⁵¹ La frontière entre l'un et l'autre des usages est d'ailleurs parfois poreuse.

absorberait à lui seul plus de la moitié (51 %) de la croissance du nombre de ménages (soit + 1,8 million de ménages dans le scénario central). La croissance du nombre de résidences secondaires, bien que dynamique, y serait toutefois limitée par rapport à celle des ménages (+ 0,15 million de résidences secondaires, soit 31 % du total dans le scénario tendanciel).

- Le quatrième, qui regrouperait 41 zones d'emploi, connaîtrait la concurrence la plus aigüe entre les usages. Il verrait un accroissement, sur la période, de 0,6 million de ménages et de 0,15 million de résidences secondaires, ce qui représenterait 18 % et 30 % de l'ensemble de l'évolution en France métropolitaine, respectivement.

Figure 34 : classification des zones d'emploi en fonction de leurs évolutions projetées en termes de nombre de résidences secondaires et de ménages



Note : ratio $R = (\text{nombre de résidences secondaires en 2050} - \text{nombre de résidences secondaires en 2020}) / (\text{nombre de ménages en 2050} - \text{nombre de ménages en 2020})$.

Lecture : dans la zone d'emploi de Bayonne, le nombre de résidences secondaires supplémentaires entre 2020 et 2050 représenterait plus de 12 % de l'évolution projetée du nombre de ménages sur la même période, cette dernière représentant plus de 10 % du nombre de ménages en 2020.

Sources : Filocom (SDES), Recensement et Projections de population (Insee), calculs SDDES

Les départements-régions d'outre-mer sont considérés ici séparément de la France métropolitaine, du fait d'une méthode de projection différente comme indiqué plus haut. Ces départements connaîtraient des situations contrastées. La Guadeloupe et la Martinique seraient assimilables au premier groupe de zones d'emploi, du fait d'une évolution négative de leur nombre de ménages. La Réunion et la Guyane pourraient, au contraire, connaître un dynamisme à la fois de leur nombre de ménages et de leur nombre de résidences secondaires, ce qui les rattacherait au quatrième groupe.

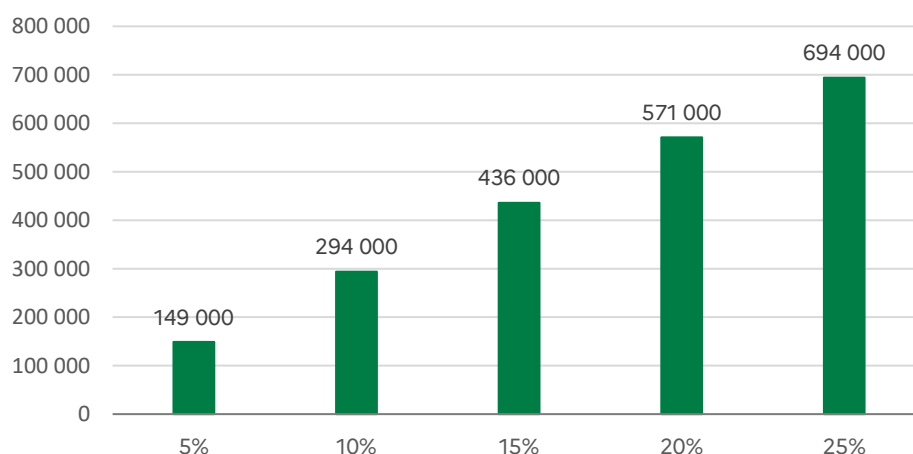
IV. POTENTIEL DE MOBILISATION DES RÉSIDENCES SECONDAIRES POUR COUVRIR LES BESOINS EN RÉSIDENCES PRINCIPALES

Alors que les scénarios précédents prolongent l'évolution passée du nombre de résidences secondaires, cette section explore l'hypothèse de leur mobilisation à des fins de résidences principales, au regard des débats récents concernant leur rôle dans l'attrition des résidences principales. En complément ou de façon alternative à une limitation de la progression du nombre de résidences secondaires précédemment projeté⁵², la mobilisation des résidences secondaires pour y loger des ménages au titre de résidence principale pourrait viser une partie du « stock » actuel, qui s'élève à 3,6 millions d'unités en 2021 (France entière hors Mayotte).

L'évaluation des effets d'un tel scénario⁵³ s'appuie sur la territorialisation des projections de nombres de ménages. En effet, les résidences secondaires potentiellement mobilisables le sont uniquement dans la limite d'un besoin local en résidences principales. À titre illustratif, un objectif de mobilisation de 10 % des résidences secondaires dans chaque zone d'emploi ne permettrait pas de mobiliser 10 % du total des résidences secondaires en France, soit 360 000 logements en 2021, mais seulement 295 000 environ. Une partie des résidences secondaires est en effet localisée là où le besoin en résidences principales est faible ou inexistant.

Figure 35 : nombre maximal de résidences secondaires mobilisables, selon l'objectif de part de résidences secondaires à mobiliser, après déclinaison par zone d'emploi

En nombre de résidences secondaires



Lecture : un objectif de mobilisation de 10 % de résidences secondaires de chaque zone d'emploi permettrait de répondre à un besoin de 294 000 résidences principales. Dans ce chiffrage, seul le besoin en résidences principales lié aux projections du nombre de ménages est considéré (on ne tient pas compte du besoin lié à la résorption du mal-logement).

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

Sources : Filocom 2021 (SDES), Projections du nombre de ménages (Insee-SDES), calculs SDES

⁵² Notamment là où il entre le plus fortement en concurrence avec le besoin en résidences principales (figure 33).

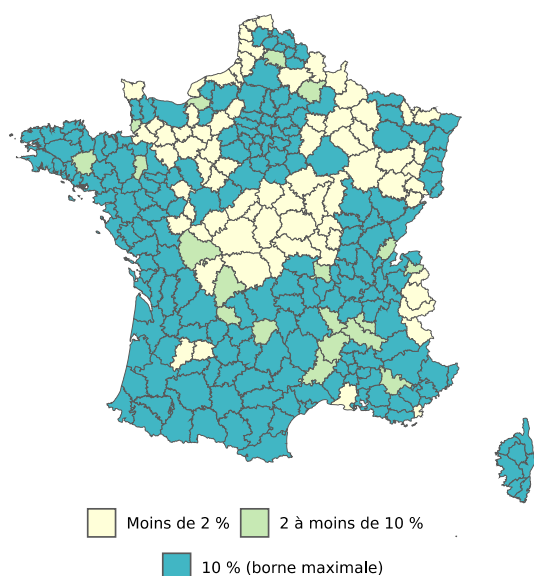
⁵³ Les leviers potentiels pour un tel scénario pourraient être d'ordre fiscal (par exemple via la THRS) ou réglementaire (notamment via la régulation locale des destinations des logements).

La figure 35 donne, pour l'année 2021, la correspondance entre le taux maximal de mobilisations de résidences secondaires (en % de leur nombre dans chaque zone d'emploi) et le besoin en résidences principales auquel cela permettrait de répondre (selon le scénario central population-ménages).

Compte tenu du besoin en résidences principales⁵⁴ au niveau des zones d'emploi et pour toujours un objectif-exemple à 10 %, la part de résidences secondaires mobilisables varierait entre les territoires (figure 36a). Leur mobilisation répondrait également à une part variable du besoin en résidences principales (figure 36b).

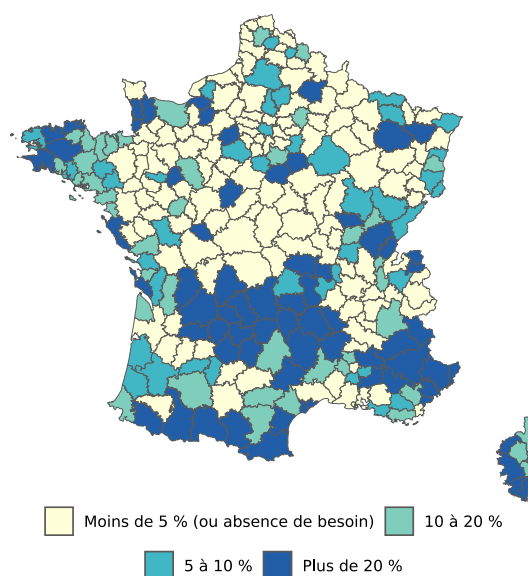
C'est dans une bande allant de la zone d'emploi de Royan à celle Menton, ainsi que le long de la frontière pyrénéenne et en Bretagne-Normandie, que l'intérêt de mobiliser le parc de résidences secondaires serait le plus fort pour répondre au besoin en résidences principales. Ailleurs, la mobilisation des résidences secondaires (à hauteur de 10 % du stock au maximum) ne permettrait de répondre qu'à une part relativement limitée du besoin en résidences principales supplémentaires⁵⁵. Par exemple, dans la zone d'emploi de Bayonne, mobiliser 10 % du stock de résidences secondaires ne permettrait de répondre qu'à 10 à 20 % du flux de ménages supplémentaires attendus dans le scénario central.

Figure 36a : part de résidences secondaires mobilisables pour répondre à un besoin en résidences principales, pour un objectif-exemple de 10 %



Sources : Filocom (SDES), Projections du nombre de ménages (Insee-SDES), calculs SDES

Figure 36b : part du besoin en résidences principales couvert par la mobilisation des résidences secondaires, pour un objectif-exemple de 10 %



Sources : Filocom (SDES), Projections du nombre de ménages (Insee-SDES), calculs SDES

À noter qu'un scénario de mobilisation localisée des résidences secondaires n'implique pas nécessairement une diminution des taux de détention de résidences secondaires à l'échelle nationale. La demande pourrait en effet se reporter vers des territoires en moindre tension, avec notamment un usage possible des logements actuellement vacants comme résidences secondaires.

⁵⁴ On considère ici toujours uniquement la composante liée à l'évolution du nombre de ménages.

⁵⁵ La part étant par ailleurs nulle, par convention, dans les territoires où l'évolution globale projetée du nombre de ménages sur la période est négative.

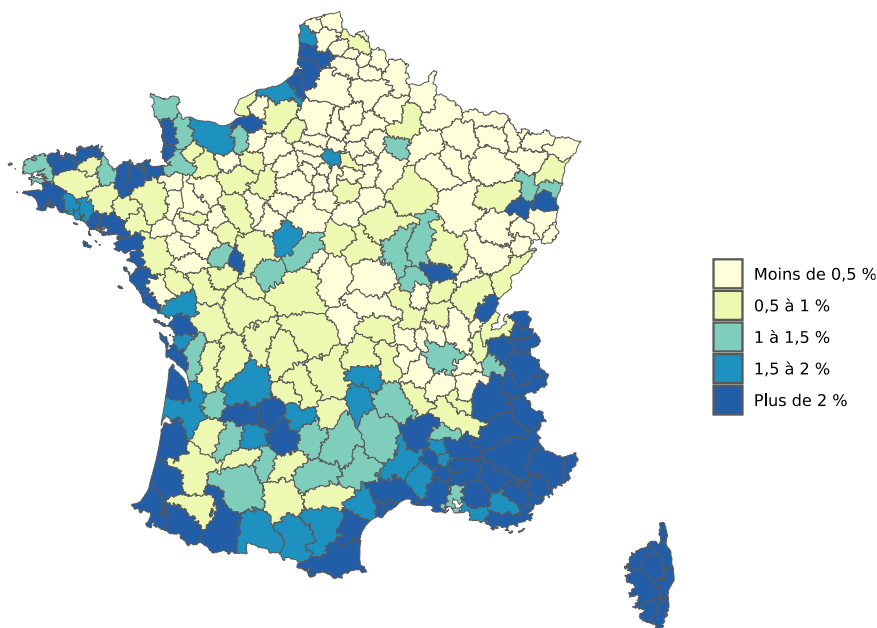
Encadré 6 : les locations meublées touristiques

Cette publication n'inclut pas de chiffrage spécifique lié aux locations meublées touristiques, que ce soit pour tenir compte d'une éventuelle poursuite de la progression de leur volume ou, au contraire, pour remobiliser ces logements à des fins de résidence principale.

En effet, bien que des analyses quantitatives concernant ce parc soient possibles à partir de données spécifiques (base de données AirDNA notamment), leur articulation avec les sources exploitées ici, et notamment avec les données fiscales, est mal maîtrisée actuellement. Ainsi, une publication du Cerema (2024a) a montré, dans un travail exploratoire sur le 1^{er} arrondissement de Marseille recoupant une base communale sur les meublés touristiques avec les données foncières, que les meublés appariés pouvaient correspondre à une diversité de situations (avec notamment une surreprésentation de logements vacants courte durée et de résidences secondaires). Introduire ici une composante supplémentaire du besoin liée aux locations meublées touristiques, que ce soit en termes de besoins supplémentaires ou de mobilisation, produirait ainsi probablement un double compte.

À l'échelle de la zone d'emploi, les locations meublées touristiques* sont naturellement surreprésentées (figure 37) dans les territoires où la proportion de résidences secondaires est également élevée (R^2 de 71 % entre les deux proportions). On notera que ces logements sont de taille réduite (48 % de studios ou 2 pièces).

Figure 37 : part des meublés touristiques au sein du parc de chaque zone d'emploi en 2021



Champ : logements entiers disponibles pour au moins 60 nuitées en 2021.

Sources : AirDNA, Filocom 2021 (SDES), calculs SDES

* Observées grâce à la base de données AirDNA, qui regroupe les données relatives aux annonces Airbnb et Homeaway (Abritel en France). On considère ici les annonces actives en 2021 en France métropolitaine (au nombre de 1,05 million) ; correspondant à des logements entiers (ce qui restreint leur nombre à 0,9 million) ; et pour lesquelles le nombre de nuitées disponibles, sur l'année, est au moins égal à 60 (afin de filtrer, autant que possible, les logements par ailleurs occupés à titre de résidence principale et que leur occupant met en location de façon ponctuelle). 560 000 logements sont ainsi retenus in fine.

Partie 5

-

La contribution des logements vacants

La contribution des logements vacants aux besoins en logements est analysée en distinguant la vacance courte de la vacance longue. La vacance courte est considérée comme un facteur de fluidité des parcours résidentiels, tandis que l'inadéquation des logements occupés constitue un facteur d'accroissement de la vacance longue.

La possibilité de mobiliser le parc vacant de longue durée pour répondre au besoin en résidences principales est par ailleurs abordée. Cette partie propose un chiffrage de ce stock, en fonction de différents degrés de mobilisation.

Une dernière section explore les effets potentiels sur la vacance d'un rééquilibrage territorial.

Les besoins en logements dépendent en partie de l'évolution des logements vacants. Pour étudier la contribution de la vacance au besoin en logements, il convient de distinguer la vacance courte (moins d'un an) de la vacance de plus longue durée. La vacance courte peut en effet être assimilée à un état nécessaire entre deux périodes d'occupation⁵⁶, assurant la fluidité des parcours résidentiels et permettant un appariement satisfaisant entre offre et demande sur le marché du logement. Au-delà d'un an⁵⁷, la vacance peut davantage poser question dès lors qu'une demande en logements s'exprime par ailleurs.

I. LA VACANCE DE COURTE DURÉE

Compte tenu du rôle d'ajustement joué par la vacance courte, on peut faire l'hypothèse que les évolutions du nombre de logements vacants de courte durée accompagneraient celles du parc des résidences principales. Au sein de chaque zone d'emploi, le nombre de logements vacants de courte durée évoluerait ainsi au prorata de l'évolution du nombre de résidences principales, selon le ratio entre le nombre de logements vacants de courte durée et le nombre de résidences principales mesuré à l'échelle de chaque zone d'emploi en 2021.

Ce ratio, qui est de 5,4 % en moyenne⁵⁸, connaît une variabilité relativement limitée d'un territoire à l'autre : pour 75 % des zones d'emploi, il est compris entre 4,1 et 6,5 %⁵⁹.

Il résulterait de cette évolution un volume supplémentaire de 0,2 à 0,3 million de logements vacants de courte durée sur la période 2020-2050, selon le scénario de population retenu (figure 38).

Figure 38 : évolutions projetées du nombre de logements vacants courte durée selon les hypothèses retenues

En nombre de logements supplémentaires

| | Scénario de population | | |
|------------------------|------------------------|--------------------|--------------------|
| | Bas | Central | Haut |
| 2020-2030 | 10 000/an | 11 500/an | 13 000/an |
| 2030-2040 | 5 000/an | 8 000/an | 11 000/an |
| 2040-2050 | 1 000/an | 3 000/an | 7 000/an |
| Total 2020-2050 | 0,2 million | 0,2 million | 0,3 million |

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

Sources : Filocom 2021 (SDES), Recensement et Projections de population (Insee), calculs SDES

⁵⁶ Contrainte « logistique » liée à une remise sur le marché ou nécessité « physique » liée aux travaux de remise en état.

⁵⁷ Notons que la vacance d'une durée comprise entre 1 et 2 ans apparaît, statistiquement, beaucoup plus corrélée avec la vacance d'une durée de deux ans ou plus, qu'avec la vacance courte (moins d'un an) dont l'ampleur traduit en premier lieu le rythme des rotations dans le parc. Ainsi le R² de la régression du taux de vacance d'un à deux ans à la zone d'emploi sur celui de moins d'un an est de 2 % seulement, contre 34 % pour la même régression sur le taux de vacance de deux à trois ans (4 % et 37 % respectivement en pondérant par le nombre de logements dans la zone d'emploi).

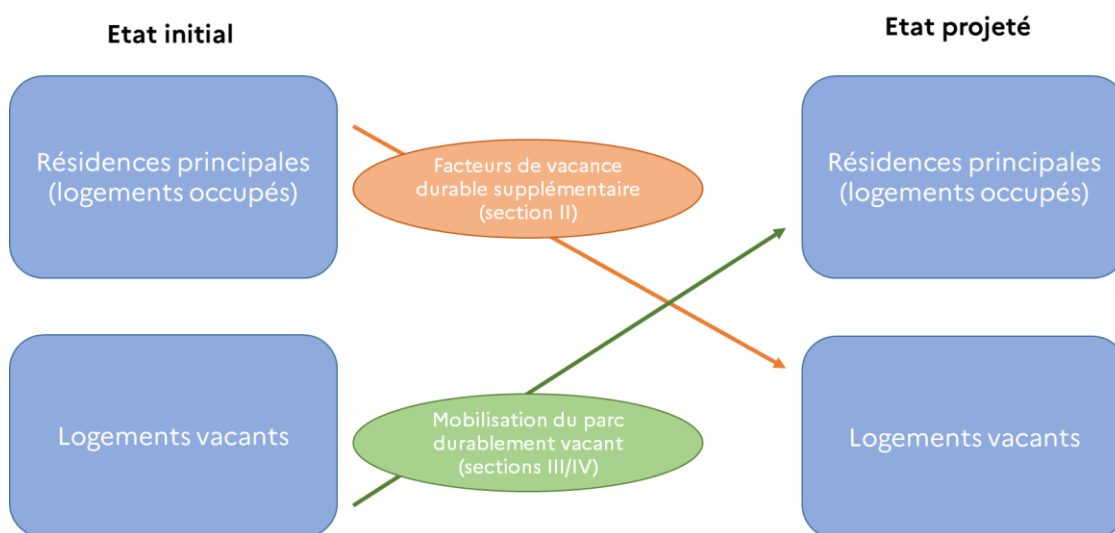
⁵⁸ Valeur en France métropolitaine et dans les départements-régions d'outre-mer, hors Mayotte. À la seule échelle de la France métropolitaine, le ratio a progressé depuis 20 ans : 5,4 % en 2021, 5,0 % en 2011 et 4,1 % en 2001.

⁵⁹ Contre une plage de 4,7 à 13,8 % pour les taux de vacance de longue durée.

II. VACANCE LONGUE ET INADÉQUATION DU PARC

La contribution au besoin en logements de la vacance durable (à horizon d'un an ou plus) est évaluée en deux temps (*figure 39*). On analyse, dans un premier temps, les facteurs potentiels de bascule de résidences principales vers la vacance. Dans un second temps (*section III*), on évalue les possibilités de mobilisation du parc actuellement vacant en vue d'un usage de résidences principales. Ces deux flux ne sont pas exclusifs et peuvent coexister, à la fois au niveau national (on pourrait avoir un accroissement de la vacance dans les territoires en déprise et une mobilisation des logements vacants dans les zones plus tendues) et au niveau d'une même zone d'emploi (la vacance se développant, par exemple, parmi les plus petits logements et les logements plus grands faisant l'objet d'une mobilisation accrue).

Figure 39 : schéma des flux potentiels entre parc des logements occupés à titre de résidence principale et parc de logements vacants



Facteurs de vacance longue liés à l'inadéquation des logements

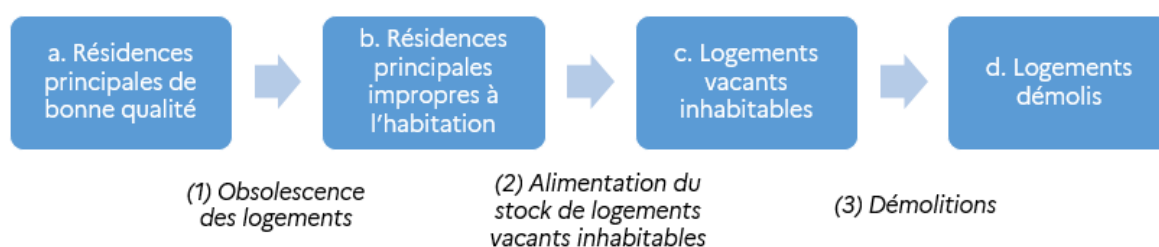
Trois sources potentielles d'accroissement de la vacance liées à l'inadéquation entre le besoin en résidences principales et le parc de logements existant ont été identifiées dans les parties précédentes, représentant au total entre 0,85 million et 1,8 million de logements vacants supplémentaires sur la période, selon le scénario de population considéré (en plus du surcroît de vacance courte durée évalué précédemment pour 0,2 à 0,3 million d'unités) :

- **L'inadéquation géographique entre zones d'emploi** (*section III de la partie 2*). Une diminution locale du nombre de ménages laisserait mécaniquement des résidences principales sans occupant. Si cet effet a été marginal par le passé (*encadré 7*), il deviendrait sensible à terme dans les territoires concernés par un déclin démographique. Il serait ainsi plus marqué en fin de période, notamment dans le scénario de population le moins dynamique. Le nombre de logements vacants induits sur la période 2020-2050 en lien avec cette inadéquation territoriale s'élèverait à 0,1 million seulement dans le scénario de population haute, à 0,4 million dans le scénario central, et jusqu'à 1,0 million dans le scénario de population basse. Par construction, ces situations sont localisées dans les zones en déprise (*figure 12*).

- **L'inadéquation de la taille des logements** (section III de la partie 3). La résorption du surpeuplement des logements pourrait induire une augmentation de la vacance. Le nombre de logements qui sont jugés trop petits par les ménages qui les occupent, et dont on fait l'hypothèse qu'ils ne pourraient être utilisés à titre de résidence principale pour un autre ménage, s'élève à environ 0,35 million. Ces situations sont surreprésentées au sein des territoires présentant une forte proportion de petits logements, ainsi que dans les territoires les plus en tension (figure 22).
- **L'inadéquation de la qualité des logements occupés** (section IV de la partie 3). La résorption des logements trop dégradés se traduirait par la vacance d'environ 0,4 million de logements, actuellement occupés. Ce chiffre est retenu sur l'ensemble de la période en faisant l'hypothèse qu'ils ne pourraient pas être réhabilités à des fins d'occupation. Ces situations sont notamment surreprésentées en milieu rural et dans les départements-régions d'outre-mer (figures 23 et 24).

À ce stock de logements actuellement occupés et supposés non réhabilitables s'ajouteront les flux futurs relatifs aux résidences principales, actuellement habitables et de bonne qualité, mais qui deviendront obsolètes à l'horizon de la projection. Les flux relatifs au devenir de ces logements sont schématisés à la figure 40 : obsolescence (1), puis alimentation d'un stock de logements vacants inhabitables (2), puis, *in fine*, démolition de ces logements (3).

Figure 40 : schématisation des flux liés à l'obsolescence des logements



Il n'est pas possible d'observer ce flux à l'étape (1), ni d'en faire la projection. Cependant, on observe celui de l'étape (3), lors de la démolition, et c'est donc ce flux qui est projeté. En effet, le chiffrage tient compte (partie 6) des flux de démolitions de logements, quel que soit leur statut d'occupation antérieur, y compris donc les démolitions de logements qui seraient devenus inhabitables puis vacants. Sous l'hypothèse que les flux (1) et (3) soient globalement équivalents, alors on tient bien compte, dans la projection, d'une future obsolescence des logements actuellement occupés et habitables⁶⁰.

Par ailleurs, en effectuant la projection à l'identique des flux observés sur période récente (partie 6), on fait implicitement l'hypothèse que les flux futurs liés à l'obsolescence des logements occupés demeureraient analogues aux flux actuels. Cette hypothèse pourrait toutefois s'avérer inadéquate, notamment si les logements avaient des « durées de vie » différentes selon leur période de construction (en lien avec la qualité de chaque génération

⁶⁰ Si cette hypothèse n'était pas vérifiée, et notamment si le flux de démolitions de logements obsolètes était plus faible que celui d'obsolescence des logements, alors on devrait observer une évolution des stocks « intermédiaires », c'est-à-dire ceux identifiés dans les briques b. et c. de la figure 43. Or, concernant les logements occupés (b), la tendance a plutôt été à la diminution du nombre de logements de mauvaise qualité, passant de 390 000 logements perçus comme de mauvaise qualité en France métropolitaine en 2013 à 370 000 en 2020, en lien avec une diminution de la fréquence des défauts des logements (SDES 2022a). Concernant les logements vacants, l'information disponible n'est pas suffisante pour se prononcer sur l'évolution du stock de logements vacants inhabitables et non réhabilitables. Les données fiscales indiquent une diminution du nombre de logements vacants longue durée avec classements cadastraux les plus défavorables (7 ou 8). Cependant la réévaluation à la baisse des logements en voie de dégradation apparaît trop peu systématique pour que ce résultat puisse être interprété. L'exercice est par ailleurs rendu d'autant plus délicat que l'obsolescence des logements vacants peut aussi résulter d'un phénomène endogène à la vacance (vacance très longue qui induirait elle-même l'obsolescence) et non lié à l'obsolescence des résidences principales.

de logements construits) ou si des facteurs supplémentaires d'obsolescence des logements survenaient dans les décennies à venir, que ceux-ci soient liés à la mise en œuvre de politiques publiques ou à des risques environnementaux croissants (encadré 8).

Encadré 7 : la vacance créée par l'inadéquation géographique entre les besoins et le parc existant : une analyse rétrospective

Entre 2011 et 2021, selon les données Filocom, les logements vacants au 1^{er} janvier ont progressé de 603 000 unités en France métropolitaine, dont 356 000 en situation de vacance de plus d'un an (97 000 de un à moins de deux ans, 92 000 de deux à moins de cinq ans, et 167 000 de cinq ans et plus). Une partie de cette progression pourrait être attribuable à l'inadéquation entre la localisation du parc existant et celle des ménages. Autrement dit, si certains territoires en déprise voient leur nombre de ménages diminuer, ils devraient voir leur parc vacant s'accroître peu ou prou à concurrence (dans la mesure où il n'est pas démoli ou occupé à titre de résidence secondaire).

Ce phénomène a toutefois été marginal sur la période. Seules 16 zones d'emploi, sur les 287 de France métropolitaine, ont perdu des ménages entre 2011 et 2021. Ces diminutions y ont été très limitées, à hauteur d'une contraction en moyenne de 1 100 ménages chaque année, représentant un total de 11 000 ménages sur l'ensemble de la période. En ajoutant aux résidences principales les résidences secondaires, les diminutions ont concerné uniquement 14 zones d'emploi, pour un total de 9 000 logements occupés (quotidiennement ou ponctuellement) de moins sur la décennie. Ces flux en termes de ménages diffèrent de ceux observés en matière de population. Le nombre de zones d'emploi ayant perdu des habitants est bien plus élevé, l'écart s'expliquant par les décohabitations et la continuité des ménages après le départ de certains de leurs membres.*

Ce faisant, l'inadéquation territoriale entre zones d'emploi ne peut expliquer qu'une très petite part du développement de la vacance sur la période considérée.

L'inadéquation entre les logements existants et les besoins (ou plus largement, préférences) des ménages est ainsi à chercher à une échelle plus fine, au sein de chaque zone d'emploi, que cette inadéquation soit géographique ou liée à d'autres facteurs.

À une échelle plus fine, environ 5 750 communes ont connu une baisse de leur nombre de résidences (principales ou secondaires) entre 2011 et 2021, induisant au plus l'équivalent de 74 000 logements vacants supplémentaires sur la période, ce qui n'explique qu'une partie encore limitée du développement de la vacance. La majeure partie de la progression de la vacance doit donc être attribuée à d'autres facteurs.

** Cela a été le cas de 97 zones d'emploi de France métropolitaine sur 287, sur la période 2011-2021, selon les chiffres du recensement de la population.*

Encadré 8 : facteurs supplémentaires d'obsolescence des logements dans les décennies à venir : normes et risques climatiques

Au-delà des questions de durée de vie différenciée des logements en fonction de leur période de construction, deux types de facteurs pourraient conduire à une obsolescence accrue des logements dans les décennies à venir, augmentant le flux annuel de logements occupés rendus impropres à l'habitation (et non réhabilitables).

D'une part, la norme des logements considérés comme propres à l'habitation peut être affectée par la réglementation. À cet égard, on peut mentionner la mesure d'interdiction de location des passoires thermiques, qui cependant n'affecte pas la norme d'habitabilité des logements de façon générale, mais uniquement la norme concernant leur mise en location. Dans l'objectif d'inciter les propriétaires, bailleurs ou vendeurs, à améliorer la qualité d'isolation, l'énergie et l'installation de chauffage de leur bien, a été fixé un calendrier d'interdiction progressive de location des logements ayant les moins bonnes performances, depuis ceux étiquetés H à partir de 2023 jusqu'à ceux classés E à partir de 2034. Plusieurs acteurs privés ont remonté qu'une part de ces logements seraient vendus et sortiraient du parc locatif. Ces logements pourraient cependant basculer en propriété occupante, sans impact sur la taille globale du parc des résidences principales, et sans qu'il soit possible à cette heure d'évaluer cet effet.*

Un autre facteur important d'obsolescence supplémentaire potentielle du parc dans les décennies à venir pourrait résulter des risques climatiques : risques accrus d'inondations, recul du trait de côte, effets des sécheresses (e.g. incendies, retrait-gonflement des argiles, insuffisance des ressources en eau), îlots de chaleur urbains, etc. L'impact de ces risques sur l'habitabilité du parc de logements à horizon 2050 et le besoin en logements supplémentaires qui en résulterait restent très difficilement quantifiables.

Pour ce qui est notamment des risques inondation et retrait-gonflement des argiles, le volume total de logements actuellement exposés à ces risques est très élevé (10,5 millions de logements et 10,4 millions de maisons individuelles respectivement, SDES 2024b), sans que l'on puisse toutefois en inférer un nombre de logements qui seraient rendus inhabitables à horizon 2050.

Concernant le recul du trait de côte, pour lequel l'exposition au risque se traduit plus directement en termes d'inhabitabilité des logements, l'exercice mené par le Cerema (2024b) montre que les volumes de logements concernés resteraient relativement limités à horizon 2050 (5 000 logements environ), et deviendraient beaucoup plus élevés à horizon 2100.

Les effets de ces différents risques pourraient affecter les équilibres au sein des zones d'emploi concernées, mais également les flux migratoires entre zones d'emploi.

* Par exemple : « Passoires thermiques : 500 000 logements pourraient sortir du parc locatif, les propositions de la FNAIM » (28 septembre 2022), « Passoires thermiques : les mises en vente explosent et l'offre locative s'amointrit » (SeLoger, 17 février 2023).

Facteurs de vacance longue autres que l'inadéquation des logements

Au-delà des facteurs de vacance liés à l'inadéquation (actuelle ou future) des logements existants, on pourrait envisager que d'autres facteurs conduisent, dans les années à venir, à faire basculer des logements depuis le parc des résidences principales vers celui des logements vacants, liés notamment aux propriétaires de ces logements. Dans ce cas, le logement deviendrait vacant quand bien même il est adapté pour l'habitation : la bascule vers la vacance serait simplement considérée comme un mouvement lié à des facteurs exogènes aux qualités du logement, qu'il s'agit de compenser. Il s'agit cependant, dans le cadre de l'évaluation des besoins en logements, d'identifier les facteurs d'augmentation de la vacance pouvant être considérés comme « exogènes » : il ne serait notamment pas pertinent de tenir compte de l'éventuelle vacance liée à une surproduction locale de logements, cela étant endogène à l'exercice d'évaluation.

Parmi ces facteurs exogènes potentiels d'augmentation de la vacance figure notamment le vieillissement de la population. L'étude SDES (2023b) a montré que le lien entre âge du propriétaire et taux de vacance des logements détenus est porté par deux facteurs : le fait que les propriétaires plus jeunes sont plus souvent détenteurs de leur résidence principale uniquement (par définition non vacante) et la résidence en structure collective (Ehpad, hôpital, etc.) des propriétaires âgés. Hormis ces deux facteurs, la surreprésentation des propriétaires âgés parmi les détenteurs de logements vacants est très limitée. C'est ainsi principalement le nombre croissant de personnes âgées en structure collective qui pourrait emporter une progression du nombre de logements vacants. Au vu des projections du nombre de personnes âgées dans ces situations (de 0,1 million à 0,5 million supplémentaire à horizon 2050 selon le scénario de population considéré, voir section I de la partie 2) et du taux de vacance pour les logements détenus par ces propriétaires (moins de 25 %, voir SDES 2023b), l'effet pourrait se situer aux alentours de 0,1 million de logements vacants supplémentaires environ d'ici la fin de période de projection.

En lien avec le vieillissement de la population, on pourrait également s'attendre à une progression des situations de vacance longue liées aux situations de successions. En 2017, 123 000 logements durablement vacants étaient détenus par un propriétaire décédé sans que l'information sur le nouveau propriétaire ne soit encore actualisée (SDES 2023b), dont 75 000 sans usufruitier en vie⁶¹. Or, l'ampleur des flux liés aux ménages âgés étant susceptible d'un quasi-doublement entre la décennie 2008-2018 et la décennie 2040-2050 (encadré 4), on pourrait s'attendre a minima à 0,1 million de logements durablement vacants supplémentaires liés aux successions, entre 2020 et 2050.

Enfin, l'inadéquation territoriale intra-zones d'emploi a joué à hauteur d'environ 0,07 million d'unités de logements vacants supplémentaires entre 2011 et 2021 (inadéquation entre communes, voir encadré 7). Cependant, la prise en compte de ce volume dans la projection des besoins en logements est incertaine : une partie de cette vacance pourrait correspondre à des déséquilibres entre centre et périphérie au sein d'une même agglomération (déport de ménages depuis les logements anciens du centre vers les logements nouveaux de la périphérie, induisant une création de vacance dans les centres), dont on ne peut exclure qu'ils soient endogènes au rythme de production de logements.

⁶¹ L'information sous-jacente à ce chiffrage ne permet cependant pas de garantir que le repérage des propriétaires décédés soit exhaustif, voir SDES 2023b (encadré 4).

III. MOBILISATION DU PARC VACANT DE LONGUE DURÉE

La mobilisation des logements vacants comme réponse au besoin en résidences principales constitue un objectif récurrent de politique publique, notamment par le biais de dispositifs incitant directement les propriétaires à la remise sur le marché des biens détenus et inoccupés. D'autres types de mesures, et notamment celles visant à plus de sobriété foncière, pourraient également avoir pour conséquence cette mobilisation.

Les données statistiques à disposition permettent d'éclairer l'adéquation potentielle du parc vacant avec les besoins, notamment en termes de localisation⁶², sans toutefois se prononcer sur la capacité des différents outils de politique publique à atteindre leur objectif en matière de mobilisation du parc vacant.

On formule ainsi l'hypothèse qu'au sein de chaque zone d'emploi, les logements durablement vacants pourraient être pour partie mobilisés, à hauteur du besoin en résidences principales qui existerait. Suivant cette approche⁶³, on se donne un taux plancher de vacance au-delà duquel les logements vacants surnuméraires seraient mobilisés à concurrence du besoin en résidences principales. Les logements vacants d'une zone d'emploi seraient donc d'autant plus mobilisés que le besoin en résidences principales serait important⁶⁴ et que le taux de vacance initial est élevé⁶⁵.

Si on retient par exemple un taux plancher de 3 % (dont la valeur est discutée plus bas), 0,9 million de logements vacants sont localement en surnuméraire par rapport à ce taux, sur un total de 2,1 millions de logements en vacance longue au 1^{er} janvier 2021⁶⁶ (*figure 41, colonne de gauche*). Parmi ceux-ci, une partie ne trouve pas de correspondance en termes de besoin local en résidences principales, et, *in fine*, 0,6 million de logements en vacance longue pourraient être mobilisés pour répondre à ces besoins.

Le fait d'écarter les logements inadéquats (*encadré 9*) au motif d'une taille trop faible ou d'une qualité trop dégradée (*figure 41, colonne de droite*) modifie ici très peu le chiffrage final, les logements vacants inadéquats étant en majorité compris dans la vacance durable résiduelle (comprise sous le taux plancher).

⁶² Une publication récente de la DG Trésor (2024) a abordé cette question en analysant les besoins évalués *ex post* en matière de construction.

⁶³ Cette approche diffère de celle employée pour les résidences secondaires. Des taux de résidences secondaires différents entre territoires peuvent s'expliquer par un attrait touristique plus ou moins fort selon certaines de leurs caractéristiques intrinsèques (paysages, patrimoine, etc.). Pour les logements vacants, hormis le niveau de la demande en logements et la qualité du parc, il n'y a pas de raisons inhérentes aux territoires pour qu'ils présentent un parc vacant particulièrement élevé.

⁶⁴ Dans un territoire sans besoin en résidences principales, il n'y aurait pas de mobilisation du parc vacant et donc pas d'effet sur le taux de vacance.

⁶⁵ Si le taux de vacance initial est d'ores et déjà inférieur au taux plancher, il n'y a pas de mobilisation supplémentaire du parc vacant.

⁶⁶ Ces 2,1 millions de logements vacants correspondent en 2021 à un taux de vacance longue de 5,4 % en France métropolitaine (contre 4,8 % en 2011) et de 5,5 % en comptant également les départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte). On n'intègre pas, dans le stock de vacance longue à mobiliser, les logements vacants supplémentaires induits par l'inadéquation du parc et dont le décompte est rappelé à la section précédente. En effet, ces logements sont par définition considérés comme impropres à l'occupation à titre de résidence principale (localisés dans une zone d'emploi sans besoins, et/ou trop petits, et/ou trop dégradés) et ne seraient donc, quoi qu'il en soit, pas remobilisables.

Figure 41 : passage du nombre total de logements durablement vacants à ceux mobilisables pour répondre au besoin en résidences principales (taux plancher de vacance durable à 3 %)

En millions de logements

| | Total | dont logements ni trop dégradés ni trop petits |
|---|--------------|--|
| Nombre total de logements durablement vacants... | 2,1 millions | 1,6 million |
| ... en surcroît par rapport au taux plancher de 3 % ... | 0,9 million | 0,9 million |
| ... et répondant à un besoin en résidences principales | 0,6 million | 0,6 million |

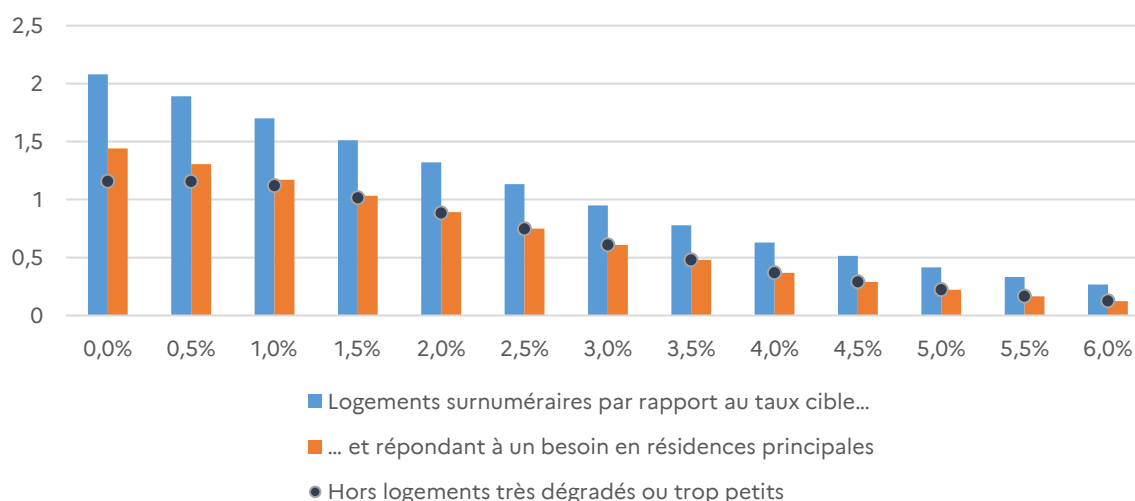
Note : concernant le besoin en résidences principales, on retient ici la progression du nombre de ménages liée aux évolutions démographiques, selon le scénario central de population. Les cases grisées sont déclinées à la figure 45 pour un ensemble de taux planchers. La colonne de droite exclut les logements de moins de 25 m² ou de classement cadastral défavorable (7 ou 8).

Champ : France métropolitaine et départements-régions (hors Mayotte).

Sources : Filocom (SDES), Projections du nombre de ménages (SDES-Insee), calculs SDES

Figure 42 : nombre de logements vacants mobilisables selon le taux plancher cible de vacance longue

En millions de logements



Note : voir figure 41 supra.

Lecture : un taux plancher de 3 % de vacance longue permettrait potentiellement de mobiliser 0,6 million de logements durablement vacants pour répondre aux besoins de résidence principale, sur 0,9 million de logements surnuméraires par rapport au taux plancher.

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

Sources : Filocom (SDES), Projections du nombre de ménages (Insee-SDES), calculs SDES

La figure 42 donne l'équivalent de la figure 41 pour un ensemble de taux planchers allant de 0 % à 6 %. Un taux plancher de 1,5 % (soit approximativement la valeur minimale prise par les taux de vacance durable à la zone d'emploi) permettrait potentiellement la mobilisation d'un million de logements vacants répondant à un besoin en résidences principales. Un taux plancher de 5,0 % (proche du taux de vacance durable national), qui n'aurait un impact que dans des zones d'emploi relativement peu dynamiques et présentant peu de besoins, permettrait la mobilisation de 0,2 million de logements vacants.

Encadré 9 : quels critères de mobilisation des logements vacants ?

Dans l'approche proposée ici, le critère premier de mobilisation d'un logement vacant est l'existence d'un besoin en résidences principales au sein de la zone d'emploi considérée. Deux critères complémentaires ont été retenus : celui de la taille (on exclut les logements vacants de surface inférieure à 25 m²) et celui de la qualité (sur la base du classement cadastral, en écartant les logements de catégorie 7 et 8, de « médiocres » à « très médiocres »). Ces critères reflètent directement les facteurs d'inadéquation considérés plus haut pour définir le mal-logement. D'autres critères auraient pu être appliqués, concernant notamment la localisation intra-zone d'emploi ou la durée de vacance des logements, mais ceux-ci ne sont pas nécessairement univoques.*

La question de la durée de vacance, notamment, peut être considérée sous plusieurs angles. D'un côté, on peut faire l'hypothèse que les logements dont la durée de vacance n'est pas trop élevée (un à deux ans par exemple) seront ceux dont il sera le plus facile d'intensifier l'usage, leur sortie plus récente du parc occupé constituant le signal d'une meilleure habitabilité. À l'inverse, on pourrait considérer que, certains outils de politique publique ciblant plus directement les logements demeurant longtemps inoccupés, c'est la vacance la plus durable qui serait à mobiliser en premier lieu. Pour rappel, parmi les 2,1 millions de logements vacants depuis un an ou plus en 2021, 0,6 million (30,3 %) le sont depuis 1 à moins de 2 ans, 0,7 million (34,1 %) depuis 2 à moins de 5 ans, et 0,75 million (35,6 %) depuis 5 ans et plus.

*Concernant la localisation des logements infra-zones d'emploi, on pourrait considérer un critère de distance aux centralités, afin d'écarter la mobilisation de logements vacants trop éloignés des commodités. Cependant, un tel critère constituerait un choix normatif peu évident, dans la mesure où les logements isolés peuvent être préférés par certains ménages à une localisation plus centrale. Pour rappel concernant cette dimension, le taux de vacance longue est plus élevé à proximité immédiate des centralités commerciales** ou, au contraire, à distance importante de celles-ci***. Au total, compte tenu de la répartition du parc, les logements durablement vacants sont majoritairement localisés à proximité d'une centralité commerciale : parmi ceux de France métropolitaine, 69 % sont localisés à moins de 2 km à vol d'oiseau d'une centralité, 14 % entre 2 et 5 km, 14 % entre 5 et 10, et moins de 4 % à plus de 10 km.*

** Avec les limites que comporte le classement cadastral comme indicateur de qualité, notamment du fait de son absence de mise à jour systématique.*

*** Une centralité commerciale désigne un groupement d'au moins 10 commerces situés à moins de 100 m les uns des autres.*

**** Voir SDES (2023b), avec une analyse centrée sur les logements détenus par des personnes physiques.*

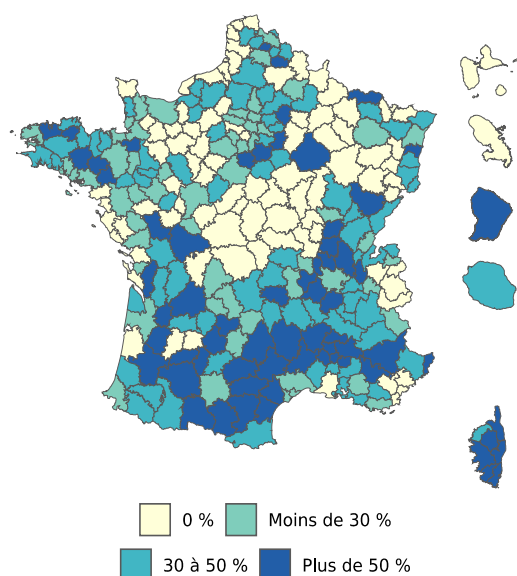
Effet global et local de la mobilisation des logements vacants

Un taux de vacance de longue durée plancher à 3 %, tel que retenu dans l'exemple précédent, constitue-t-il une cible aisément atteignable ou, au contraire, particulièrement ambitieuse ? Pour éclairer ce point, on peut examiner la distribution des taux de vacance longue observés entre les zones d'emploi. En 2021, 15 zones d'emploi sur les 287 de France métropolitaine (comportant 6,1 % du parc de logements) présentent un taux de vacance longue inférieur à 3 %. C'était le cas de 26 d'entre elles (comportant 13,7 % du parc de logements) en 2011. Un

taux de vacance longue durée de 3 % n'est donc pas inédit⁶⁷, mais demeure très ambitieux, situé au bas de la distribution actuelle des taux de vacance longue⁶⁸.

Pour autant, la mobilisation des logements vacants qui résulterait de l'application de ce taux plancher serait relativement limitée, le surnuméraire par rapport à ce taux n'étant que de 0,9 million de logements vacants, pour un stock total de logements vacants longue durée de 2,1 millions. En effet, les zones dont le taux de vacance longue est le plus élevé sont de taille relativement réduite en termes de parc de logements. Si l'on ajoute le fait que la demande n'est, dans ces zones, pas nécessairement présente, le taux plancher de 3 % ne permettrait la mobilisation que de 0,6 million de logements vacants longue durée, soit moins d'un tiers du stock initial, à l'échelle nationale.

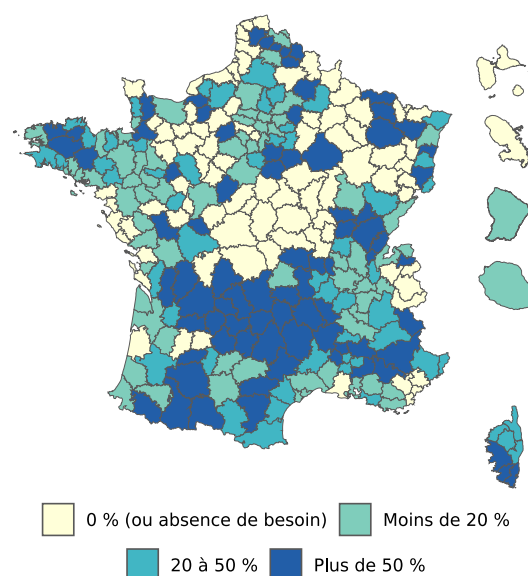
Figure 43a : nombre de logements vacants mobilisables pour répondre à un besoin en résidences principales, en % du volume de logements vacants, sous l'hypothèse d'un taux plancher de vacance durable de 3 %



Note : scénario central de population.

Sources : Filocom (SDES), Projections du nombre de ménages (Insee-SDES), calculs SDES

Figure 43b : nombre de logements vacants mobilisables pour répondre à un besoin en résidences principales, en % du besoin en résidences principales, sous l'hypothèse d'un taux plancher de vacance durable de 3 %



Note : scénario central de population.

Sources : Filocom (SDES), Projections du nombre de ménages (Insee-SDES), calculs SDES

Ce constat général masque des disparités locales importantes quant au levier que peut représenter la mobilisation des logements vacants. Ainsi, les zones d'emploi connaissant à la fois un certain dynamisme en termes de nombre de ménages (et donc un besoin en résidences principales) et un nombre conséquent de logements vacants adéquats pourraient présenter un potentiel de logements vacants mobilisables plus élevé. Rapportée au besoin en résidences principales, la mobilisation des logements vacants avec l'exemple d'un taux plancher à 3 % représenterait, dans certaines zones d'emploi, jusqu'à plus de 50 % du besoin (sur la période 2020-2050), notamment dans la moitié sud du pays, hors zones littorales (figure 43b). Dans

⁶⁷ Sous réserve qu'un besoin en résidences principales correspondant existe, ce dont tient compte l'évaluation réalisée ici.

⁶⁸ Pour un plancher de vacance longue à 2,5 %, plus volontariste encore, les 6 zones d'emploi de France métropolitaine situées en-deçà de ce taux en 2021 regroupaient 2,3 % des logements du parc (contre 12 zones d'emploi en 2011 comptant pour 5,4 % des logements). Pour information, le taux de vacance longue minimal était, à l'échelle des zones d'emploi, de 1,6 % en 2021 dans la zone des Sables d'Olonne et de 1,4 % en 2011 dans celle de Sainte-Maxime.

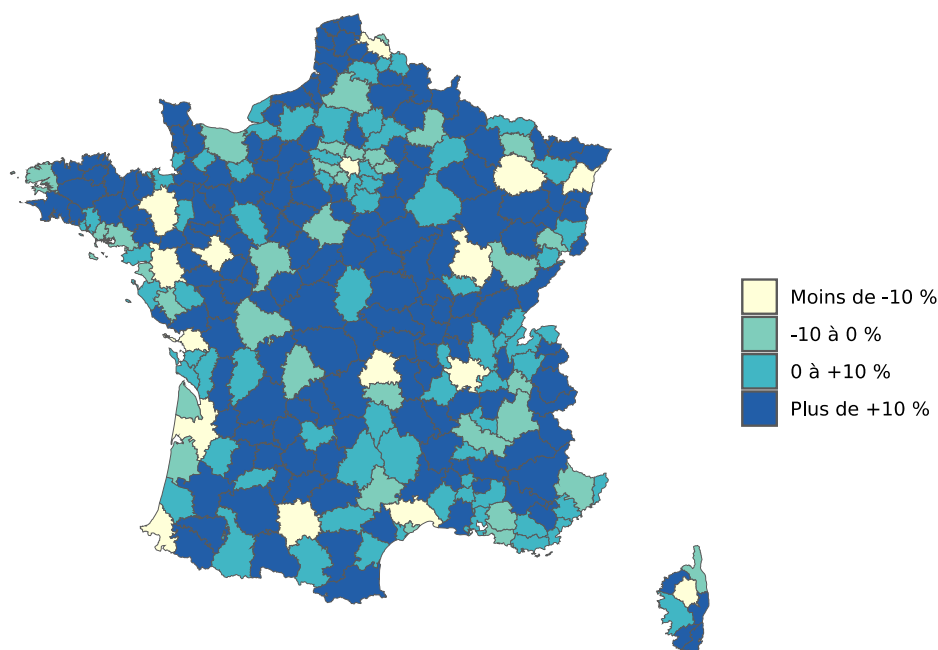
ces zones, la part des logements vacants ainsi mobilisés serait également très élevée par rapport au total de vacance longue (jusqu'à plus de 50 %) – (figure 43a).

IV. QUELS EFFETS POTENTIELS D'UN RÉÉQUILIBRAGE TERRITORIAL ?

La forte concentration spatiale des ménages supplémentaires à horizon 2050, telle que décrite dans la section II de la partie 2 et résultant des flux résidentiels observés en 2018, n'est pas neutre en matière de besoin en logements agrégé à l'échelle nationale. Ses effets portent notamment sur le nombre projeté de logements vacants, à travers deux facteurs :

- d'une part, l'existence de trajectoires très divergentes entre zones d'emploi, impliquant pour certains territoires une diminution du nombre de ménages sur la période, induit des logements vacants supplémentaires pour ces territoires en déprise. Cette vacance supplémentaire a pour corollaire un besoin en résidences principales plus élevé au niveau agrégé, à projection donnée de nombre de ménages (section III de la partie 2).
- d'autre part, la concentration des besoins en résidences principales dans les zones d'emploi qui sont d'ores et déjà les plus tendues limite le potentiel de mobilisation des logements vacants. Cela se traduit par un écart entre le volume de logements vacants surnuméraires et le nombre de ceux pouvant répondre à un besoin en résidences principales du fait de leur localisation (figure 42).

Figure 44 : évolution des flux résidentiels entre 2018 et 2021 (ratio normalisé des flux entrants/sortants entre les deux périodes)



Lecture : la zone d'emploi de Perpignan a connu une progression de son ratio de flux entrants-sortants de plus de + 10 % entre 2018 et 2021, soit un gain relatif en attractivité .

Source : Fideli 2019, 2022 (Insee), calculs SDES

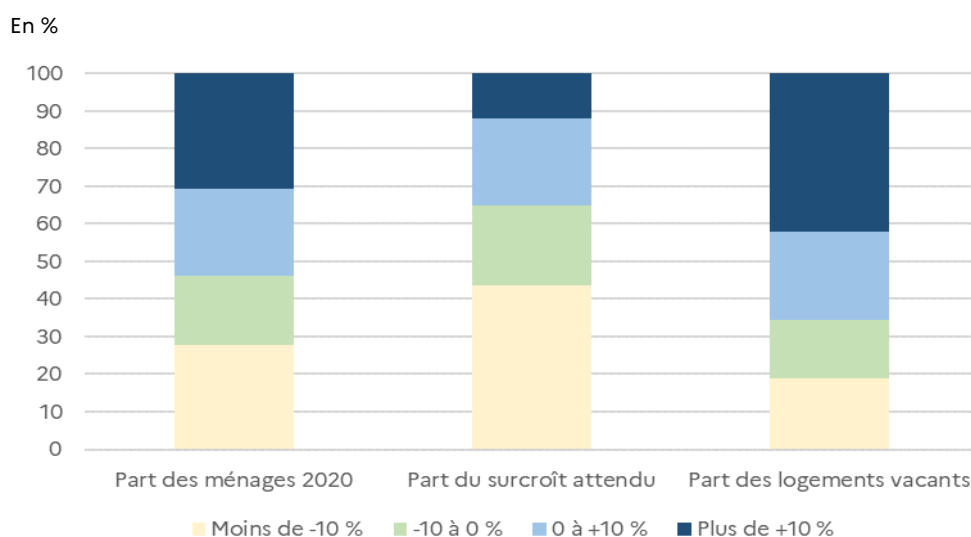
Or les flux de migrations résidentielles entre zones d'emploi pourraient évoluer dans les prochaines décennies, que cela fasse suite à des évolutions des préférences des ménages, à la mise en œuvre de certaines politiques publiques (notamment celles aidant à la revitalisation des territoires : Action Cœur de ville, Petites villes de demain... ou à leur réindustrialisation), ou encore aux changements environnementaux en cours et à venir. Les flux pourraient se réorienter dans de très nombreuses directions, et cette publication ne peut couvrir l'ensemble des répartitions territoriales pouvant en résulter.

Une illustration est cependant proposée sur la base de l'inflexion induite par la crise sanitaire pour évaluer, à titre indicatif, ce que pourraient être les effets sur le besoin global en logements de flux résidentiels différents de ceux du scénario central. Les projections territorialisées de l'évolution du nombre de ménages extrapolant les mouvements observés en 2018, on compare les flux résidentiels observés au cours de l'année 2021 à ceux de 2018, en examinant, pour chaque zone d'emploi de France métropolitaine, l'évolution entre ces deux années du ratio entre les flux entrants et sortants (*figure 44*).

Les territoires pour lesquels ce ratio a connu une nette progression (bleu foncé) sont ceux qui ont connu un gain relatif en attractivité par rapport à 2018 (que ce soit une meilleure attractivité ou une moindre inattractivité), tandis que ceux ayant connu une nette diminution de leur ratio de flux entrants-sortants sont devenus relativement moins attractifs en 2021 qu'en 2018.

Un premier groupe, correspondant aux zones d'emploi présentant les progressions les plus fortes du ratio des flux entrants-sortants (évolution du ratio supérieure à + 10 %), est constitué par une part importante de territoires généralement considérés comme peu attractifs, notamment ceux de la diagonale des faibles densités. Si ces zones d'emploi incluent plus de 30 % des ménages en 2020 (*figure 45*), elles ne comporteraient, dans le scénario central population-ménages, que 12 % environ du surcroît de ménages attendus d'ici 2050. Elles rassemblent par ailleurs près de 42 % des logements durablement vacants en 2021.

Figure 45 : part des groupes de zones d'emploi en nombre de ménages en 2020, en surcroît de ménages attendu selon le scénario central entre 2020 et 2050, et en nombre de logements durablement vacants en 2021



Note : voir la figure 44 pour la définition et la distribution des groupes de zones d'emploi.

Lecture : le groupe des zones d'emploi ayant connu un gain relatif en attractivité (progression de plus de 10 % du ratio des flux entrants-sortants entre 2018 et 2021) regroupe un peu plus de 30 % des ménages de France métropolitaine en 2020.

Champ : France métropolitaine.

Sources : Fideli 2019, 2022 (Insee), enquête Logement 2020 (SDES), Projections de ménages (Insee-SDES), Filocom 2021, calculs SDES

À l'inverse, les zones d'emploi ayant connu un fléchissement de leur attractivité entre 2018 et 2021 incluent notamment les grandes métropoles qui sont les plus attractives dans le scénario central population-ménages. Ce groupe de zones d'emploi, qui rassemble 28 % des ménages en 2020, accueillerait en effet 44 % du surcroît de ménages dans le scénario central. Il ne comporte par ailleurs que 19 % des logements durablement vacants de France métropolitaine.

Ainsi, la prise en compte de cette inflexion tendrait plutôt, par rapport aux scénarios tendanciels, à amoindrir la surconcentration des ménages au sein des grandes métropoles notamment. Quelle pourrait être l'ampleur, en matière de besoins en logements, d'un rééquilibrage de ce type ? Il est difficile de positionner le curseur en matière de projection de cette inflexion. D'un côté, la crise sanitaire peut être lue comme une forme de « choc »⁶⁹, qui n'aurait pas vocation à se reproduire. D'un autre côté, cette inflexion peut être considérée comme une indication sur les aspirations des ménages, à politiques publiques inchangées, et sur la direction que pourrait prendre un rééquilibrage de plus grande ampleur, si de telles aspirations étaient accompagnées de mesures ou d'un contexte en leur faveur.

On peut ainsi, en considérant le groupe de zones d'emploi bénéficiant de cette inflexion post-crise sanitaire, définir un majorant des effets qui pourraient être induits sur l'évolution du nombre de logements vacants (autrement dit, le nombre maximal de logements vacants « évitables ») :

- **En matière de flux de vacance future** : les deux groupes de zones d'emploi présentant un gain relatif d'attractivité représenteraient près de 90 % des diminutions locales du nombre de ménages dans le scénario central population-ménages, soit 0,3 million de logements vacants créés (et 0,8 million dans le scénario de population basse).
- **En matière de stock de logements vacants de longue durée potentiellement mobilisables** : le potentiel de mobilisation de vacance durable est relativement limité. En effet, même avec un taux de vacance plancher de 3 %, le surnuméraire de logements vacants mobilisables est de 0,9 million, dont 0,6 million seraient d'ores et déjà localisés dans des territoires où le besoin existe dans le scénario central. Le rééquilibrage territorial des flux de ménages permettrait la mobilisation d'au plus 0,3 million de logements vacants supplémentaires dans les zones présentant un gain relatif d'attractivité.

Un tel rééquilibrage pourrait donc avoir un effet significatif pour limiter la création de vacance future, effet qui serait encore plus marqué dans le scénario de population basse. Concernant la mobilisation du stock de vacance actuel, l'effet serait a priori plus limité.

⁶⁹ Ce choc n'avait d'ailleurs pas entièrement abouti en 2021, les mouvements ayant pu être alors limités par les restrictions mises en œuvre. Par ailleurs, les projets résidentiels ont pu mettre du temps à prendre forme.

Encadré 10 : quels impacts potentiels du rééquilibrage territorial, au-delà des effets sur la vacance ?

On a considéré ici l'impact d'un rééquilibrage territorial des ménages sur le besoin en logements uniquement par le biais de ses effets potentiels sur la vacance. D'autres effets pourraient être envisagés en matière de besoins en logements (sans évoquer par ailleurs les autres externalités, positives comme négatives, de la concentration territoriale des ménages).

Tout d'abord, une demande accrue dans les territoires actuellement peu tendus, qui présentent globalement les plus grandes tailles de logements, pourrait permettre de mobiliser plus aisément le levier des divisions des logements (partie 6). En matière de mobilisation du bâti existant, on pourrait également imaginer qu'il existe dans les territoires en déprise un plus grand stock de locaux non résidentiels vacants, hors bureaux, n'ayant pas encore fait l'objet d'une transformation (sans toutefois que les données ne permettent d'étayer ce point).

Par ailleurs, les marges de densification disponibles dans les plus grandes métropoles, où une grande partie de la construction s'effectue d'ores et déjà en renouvellement urbain (partie 6), pourraient devenir de plus en plus faibles sous l'effet d'une poursuite de la concentration des ménages en leur sein. Notamment, la production d'un nombre donné de logements pourrait impliquer la démolition de volumes de logements de plus en plus élevés (ces démolitions-reconstructions prenant place sur des emprises d'ores et déjà denses).

Enfin, au-delà de l'effet global sur le besoin en logements, sa moindre polarisation pourrait emporter des effets potentiels sur les prix des logements et la disponibilité des logements abordables (et de là, faciliter la résorption du mal-logement).

Partie 6

-

La contribution du renouvellement et de la transformation du parc de logements

Les transformations du parc de logements, dont la prise en compte est nécessaire pour évaluer le besoin en constructions neuves requis pour atteindre une taille de parc donnée, font l'objet de cette partie. Elles incluent les démolitions, réunions ou fusions de logements et les bascules de locaux entre le parc résidentiel et non résidentiel.

Une première section quantifie les flux de transformations ayant eu lieu ces dernières années et étudie les caractéristiques des logements concernés et l'interaction entre la construction neuve et ces transformations. Une modélisation est proposée sur la base de ces éléments pour projeter un besoin de renouvellement du parc associé au besoin en résidences principales, avec un scénario tendanciel et une variante tenant compte des effets potentiels de l'objectif du « zéro artificialisation nette » sur les démolitions.

En complément de cette évaluation en flux, il est proposé un chiffrage de la mobilisation possible du stock des logements trop grands pour répondre, via leur division, au besoin en résidences principales.

Les parties précédentes ont étudié les différentes composantes permettant d'évaluer le besoin en logements supplémentaires, c'est-à-dire l'évolution nécessaire de la taille du parc de logements afin de répondre aux besoins. Pour en déduire le besoin en constructions neuves permettant d'atteindre ou de maintenir une taille de parc de logements donnée, il est nécessaire de projeter les dynamiques de transformation du parc de logements.

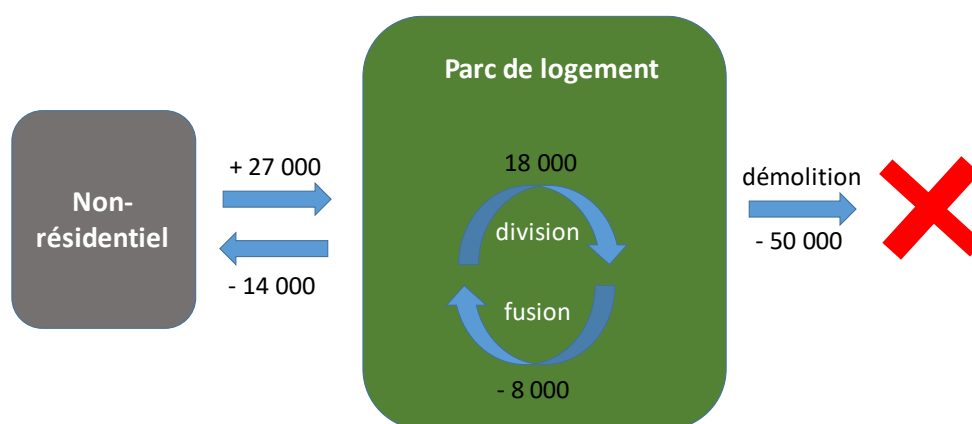
I. DYNAMIQUES DE TRANSFORMATION DU PARC DE LOGEMENTS EXISTANT

La transformation du parc de logements peut se décomposer, hors constructions neuves, en cinq types d'opérations. Les logements peuvent être démolis. Ils peuvent être divisés (un logement est partitionné en plusieurs) ou au contraire être fusionnés (plusieurs logements n'en forment plus qu'un seul). Enfin, l'interaction du parc de logements avec le reste du parc bâti peut être schématisée suivant deux flux, un premier correspondant aux transformations de locaux d'activité ou de dépendances vers ceux d'habitation, et un second en sens inverse (figure 46).

Les transformations contribuant à accroître le nombre de logements (divisions, aménagements de locaux non résidentiels) minorent le besoin en constructions neuves, à l'inverse des autres transformations (démolitions, fusions et conversions de logement pour un usage non résidentiel).

Figure 46 : transformations moyennes sur un an du parc de logements entre 2018 et 2023

En nombre de logements



Lecture : en moyenne, chaque année, 14 000 logements sont transformés en locaux non résidentiels, 50 000 sont détruits, le parc de logements gagne 18 000 logements à la suite de divisions de logements.

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

Source : Fichiers fonciers 2018-2023 (DGFIP-Cerema), calculs SDES

Deux sources statistiques permettent le suivi de la transformation du parc de logements : la base des autorisations d'urbanisme Sitadel⁷⁰ et le système d'information du cadastre⁷¹. Pour autant, un suivi précis des transformations du parc demeure une opération délicate du fait

⁷⁰ La base Sitadel collecte en continu les demandes de permis de construire, d'aménager, de démolir et leur transfert et les éventuelles déclarations suivant leur mise en œuvre : ouvertures de chantier, achèvements et attestations de conformité des travaux.

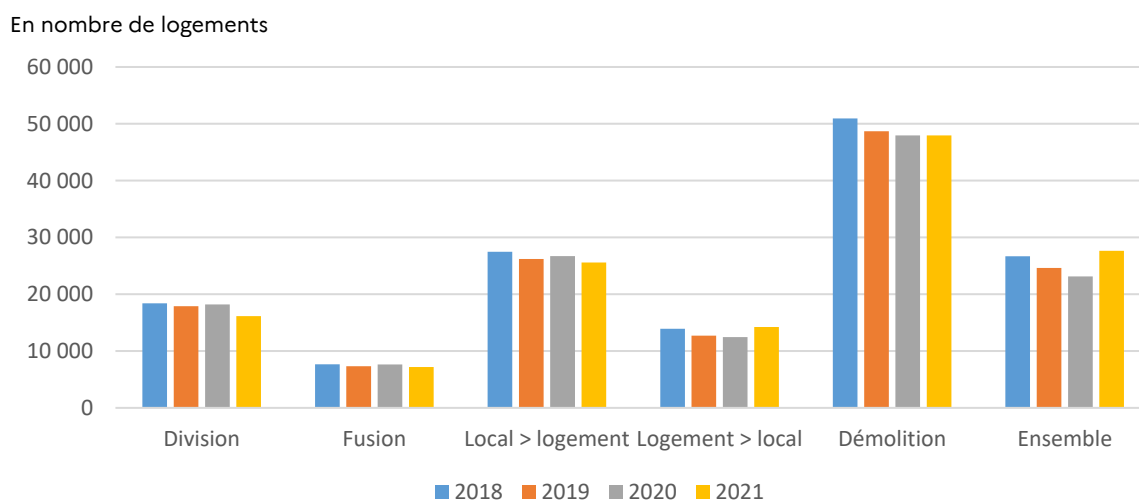
⁷¹ Les deux bases sont elles-mêmes en lien, la base des autorisations d'urbanisme servant de précurseurs à la mise à jour de celle du cadastre.

d'une information partielle⁷² pour la première source et de mouvements de mise à jour de la dernière qui n'ont pas toujours de contrepartie réelle⁷³. Les chiffrages présentés ci-après correspondent à une première série d'évaluations, perfectibles, s'appuyant sur une analyse des mouvements à l'échelle des parcelles des bases cadastrales du parc bâti entre 2018 et 2023 et de règles de décision construites notamment à partir de leur appariement avec la base Sitadel (*annexe*).

Sur cette période, il se crée, en moyenne sur une année, 27 000 logements à partir du parc non résidentiel. Dans le même temps, 14 000 logements sont transformés en locaux et 50 000 sont démolis. Les divisions accroissent le parc de 18 000 logements et les fusions le diminuent de 8 000 unités (*figure 46*). Au total, le parc diminue sous l'effet des transformations en moyenne de 27 000 logements par an.

D'une année à l'autre, ces chiffres restent relativement stables. En moyenne mobile sur deux ans⁷⁴, la tendance semble légèrement à la baisse pour tous les types de transformations, à l'exception des conversions de logements en locaux non résidentiels qui connaissent un rebond en 2021 et des divisions qui diminuent cette même année (*figure 47*). Le solde de l'ensemble des transformations diminue, en moyenne mobile, entre 2018 et 2020, passant de 27 000 disparitions nettes des apparitions à 23 000, avant de rebondir en 2021 avec 28 000 disparitions nettes.

Figure 47 : transformations du parc entre 2018 et 2023 par nature de transformation et par année



Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

Source : Fichiers fonciers 2018-2023 (DGFIP-Cerema), calculs SDES

Logements transformés

La part de logements subissant des transformations (démolitions, fusions, divisions et conversions en locaux non résidentiels) est en moyenne de 2 ‰ par an. Les opérations les plus fréquentes sont, par ordre d'importance, les démolitions (concernant 1 ‰ des logements), les fusions et changements d'usage (0,4 ‰ chacune) et les divisions (0,2 ‰). Jouant un rôle

⁷² Les opérations de fusion et de division ne nécessitent pas toutes de faire une déclaration d'urbanisme. En l'état du système d'information, les déclarations attestant l'achèvement et la conformité des travaux ne sont pas toutes collectées dans la base Sitadel.

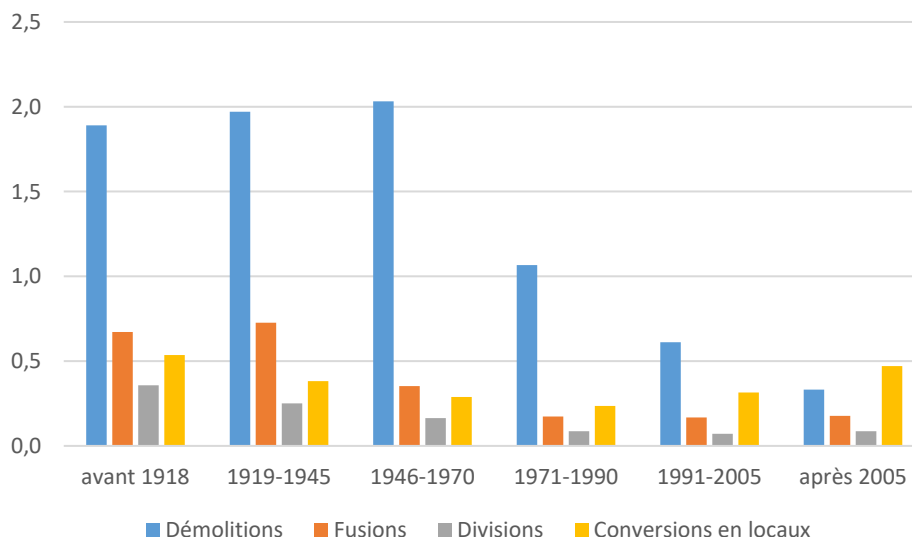
⁷³ Par exemple, une importante opération de reclassement des dépendances attachées aux logements a eu lieu en 2021 en vue de l'ouverture du service « Gérer mes biens immobiliers », ce qui a conduit à l'introduction de nouveaux logements dans la base de données.

⁷⁴ Une moyenne mobile sur deux ans est appliquée sur les données par année, l'enregistrement dans la base du cadastre pouvant déborder en partie sur le millésime suivant.

important dans le renouvellement du parc et le maintien de la qualité, les démolitions touchent en priorité les logements anciens, les plus dégradés et les plus petits, ces caractéristiques étant souvent liées.

Figure 48 : taux de transformations moyens des logements entre 2018 et 2023 par nature de transformation, en fonction de la date de construction

En ‰



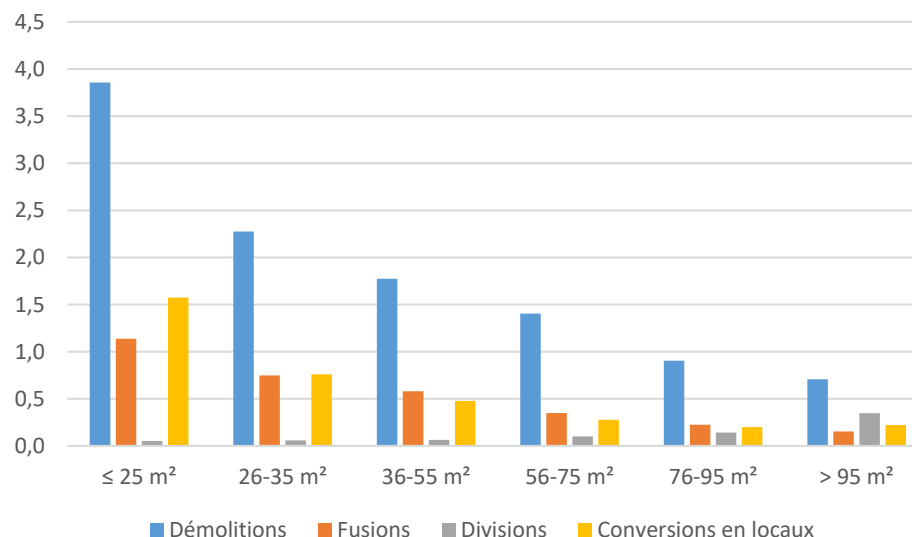
Lecture : en moyenne chaque année, 2 ‰ des logements bâtis avant 1918 sont démolis, 0,7 ‰ sont fusionnés, 0,4 ‰ sont divisés et 0,5 ‰ sont transformés en locaux non résidentiels.

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

Source : Fichiers fonciers 2018-2023 (DGFIP-Cerema), calculs SDES

Figure 49 : taux de transformations moyens des logements entre 2018 et 2023 par nature de transformation, en fonction de la surface habitable

En ‰



Lecture : en moyenne chaque année, 4 ‰ des logements ayant une surface habitable de 25 m² et moins sont détruits, 2 ‰ sont convertis en locaux non résidentiels et 1 ‰ sont fusionnés.

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

Source : Fichiers fonciers 2018-2023 (DGFIP-Cerema), calculs SDES

Le taux de logements démolis décroît globalement avec la date de construction, de 2 ‰ pour les logements antérieurs à 1970 à 0,3 ‰ pour ceux postérieurs à 2005 (figure 48). Les fusions et les divisions présentent un profil similaire mais de moindre amplitude (de respectivement

0,7 ‰ et 0,4 ‰ pour les logements d'avant 1918 à moins de 0,2 ‰ et 0,1 ‰ pour les plus récents). Les changements vers un usage non résidentiel suivent une logique différente, la part des logements transformés prenant la forme d'une courbe en U, avec des valeurs plus élevées aux deux extrémités (de l'ordre de 0,5 ‰) et minimales pour les constructions des années 1970 et 1980 (0,2 ‰).

La part de logements démolis, fusionnés ou transformés en locaux non résidentiels chaque année, décroît également avec la superficie habitable, allant de 7 ‰ pour les logements de 25 m²⁷⁵ et moins à 1 ‰ pour ceux de plus de 95 m² (*figure 49*). La part des logements divisés présente logiquement une relation croissante avec la surface habitable. Les très petits logements « divisés », dont le volume est très marginal, font souvent partie d'opérations complexes restructurant simultanément plusieurs logements.

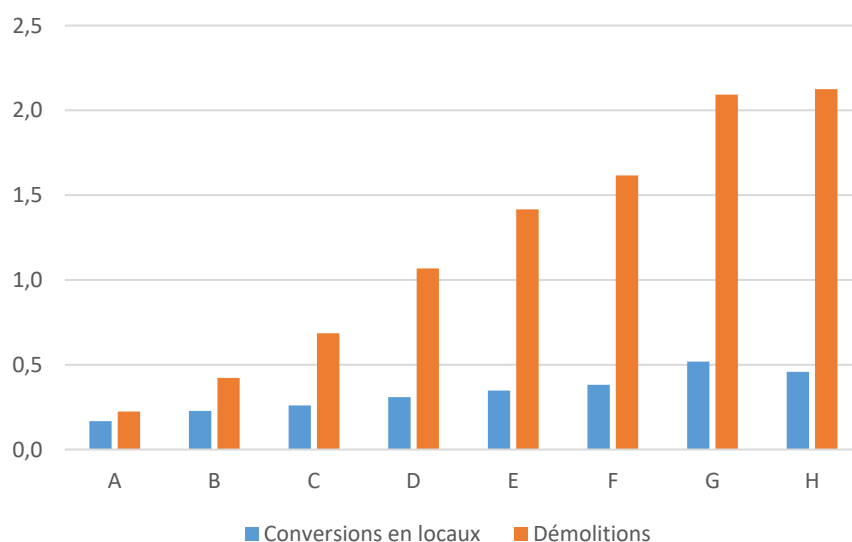
⁷⁵ Qui, pour partie, correspondent à des logements considérés comme « trop petits » par les ménages et qui ne pourraient être réalloués (*partie 3*).

Encadré 11 : transformation du parc et étiquettes de performance énergétique

L'appariement entre les fichiers fonciers et le parc de logements enrichi d'une estimation de l'étiquette énergétique (SDES 2022b) permet d'estimer le taux de disparition des logements (démolitions et conversions en locaux) en lien avec la classe DPE du logement. Ce taux de disparition croît avec la mauvaise qualité énergétique des logements, de 0,4 % pour l'étiquette la plus favorable (A) à 2,6 % pour celles les plus défavorables (G et H). Dans ces dernières, le logement disparu est démoli dans plus de 80 % des cas (figure 50). Sachant que les mauvaises étiquettes sont corrélées à l'ancienneté et à la mauvaise qualité générale du logement, ces taux de disparition sont relativement modérés et contribuent très marginalement à la résorption du nombre des étiquettes les plus défavorables. Le recul est néanmoins insuffisant pour pouvoir extrapoler ces résultats sur l'ensemble de l'exercice de projections (partie 5).

Figure 50 : taux de disparitions des logements entre 2022 et 2023 par nature de disparition, en fonction de l'étiquette de performance énergétique du logement

En %



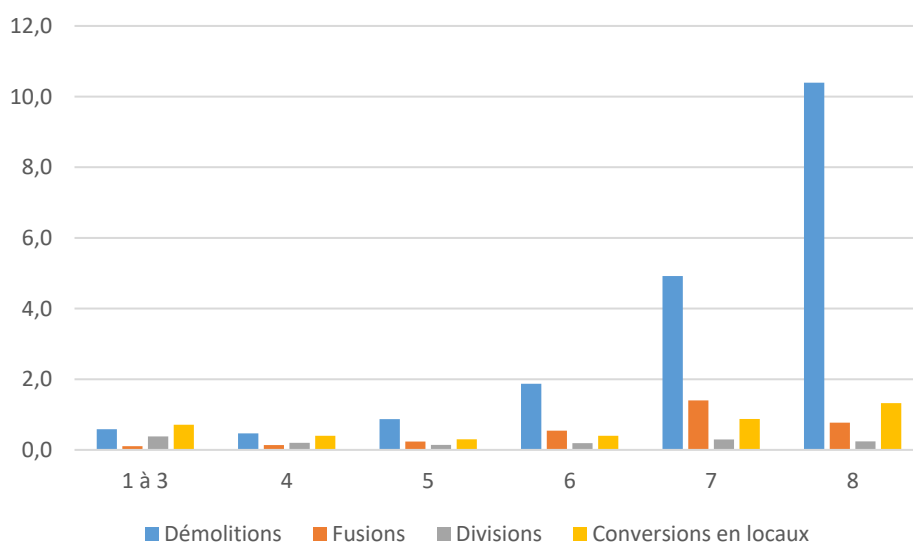
Champ : France métropolitaine.

Sources : Fichiers fonciers (DGFiP-Cerema) 2022-2023, Parc par classe de performance énergétique au 1^{er} janvier 2022 (SDES), calculs SDES

La mesure de la qualité d'un logement peut être approchée à partir de la note attribuée par le cadastre pour ses besoins de taxation foncière sur la réunion de plusieurs critères dont la mise à jour n'est pas systématique. Ce classement cadastral prend des valeurs entre 1 et 8, allant des logements jugés les plus confortables aux plus médiocres. Environ 8 % des logements ayant les notes les plus défavorables (7 et 8) sont transformés tous les ans, près de 70 % étant détruits (figure 51). À l'opposé, seuls 2 % des logements avec les meilleures notes (1 à 3) font l'objet d'une transformation, dans 37 % par leur conversion en locaux non résidentiels.

Figure 51 : taux de transformations moyens des logements entre 2018 et 2023 par nature de transformation, en fonction du classement cadastral

En ‰



*Note : compte tenu du faible nombre d'occurrences, les notes les plus favorables de 1 à 3 sont regroupées.
Lecture : en moyenne chaque année, 10 ‰ des logements ayant le classement cadastral le plus défavorable (8) sont démolis et 1 ‰ sont transformés en locaux non résidentiels.*

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

Source : Fichiers fonciers 2018-2023 (DGFIP-Cerema), calculs SDES

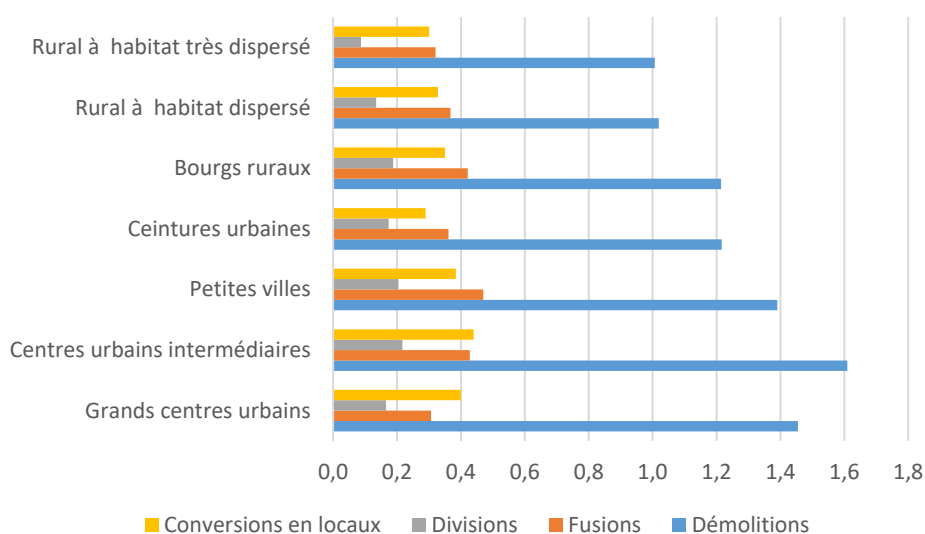
Les logements étant nécessairement vacants avant d'être démolis, il est logique que la part de logements vacants détruits annuellement soit élevée, suivant les enchaînements entre l'obsolescence, la vacance et la démolition des logements (*partie 5*). Les démolitions portent à la fois sur les logements inoccupés récemment et sur le parc plus durablement vacant. Environ 35 % des démolitions concernent des logements vacants depuis au moins un an, dont 27 % vacants depuis 2 ans et plus, ce qui représente de l'ordre de 15 000 logements durablement vacants démolis chaque année. Relativement au stock de logements, la part de logements durablement vacants démolis est en moyenne de 8 ‰, cette part s'établissant de manière relativement stable à 10 ‰ pour des durées d'inoccupation comprises entre 2 et 10 ans.

Les autres transformations (changements d'usage, fusions et divisions) présentent également une certaine stabilité en fonction de la durée d'inoccupation à partir d'un an de vacance, avec des taux moyens de transformation par rapport au parc de respectivement 1,5 ‰, 1 ‰ et 0,5 ‰. Notamment, les transformations de logements en locaux portent sur environ 3 000 logements durablement vacants par an, dont 2 000 logements inoccupés depuis au moins 2 ans.

Sur le plan géographique, les parts de logements transformés présentent des différences suivant la densité des communes où ils se trouvent (*figure 52*). Les taux de démolition sont en moyenne plus faibles en milieu rural (1 ‰) et plus importants en milieu dense, allant jusqu'à environ 1,5 ‰ dans les grands centres urbains et les centres urbains intermédiaires. Le taux de divisions de logements est le plus faible dans les communes rurales. Les conversions de logements en locaux et les fusions se produisent suivant des taux dans l'ensemble plus homogènes entre les différents niveaux de densité.

Figure 52 : taux de transformations moyens des logements entre 2018 et 2023 par nature de transformation, en fonction de la densité de la commune

En ‰



Lecture : en moyenne chaque année, 1,5 ‰ des logements sont démolis dans les communes des grands centres urbains, contre 1 ‰ dans celles rurales à habitat très dispersé.

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

Sources : Fichiers fonciers 2018-2023 (DGFIP-Cerema), Grille communale de densité 2018 (Insee), calculs SDES

Interaction entre les transformations et les créations de logements

Les divisions de logements et les conversions de locaux non résidentiels en logements contribuent directement à la création de nouveaux logements⁷⁶. Les démolitions, quant à elles, sont le plus souvent le préalable à de nouvelles constructions résidentielles, immédiatement ou avec plusieurs années d'écart. Hors transformations du parc, la création de nouveaux logements prend la forme de constructions neuves, qu'elles prennent place sur terrains déjà bâtis ou non⁷⁷.

La figure 53 présente la répartition de la construction neuve résidentielle suivant l'ensemble de ces différents croisements, explicitant les différences de modalités de production de logements selon le degré de densité urbaine. La part des logements créés sur des terrains non bâtis diminue rapidement avec le niveau de densité, de 60 % dans les communes rurales à 24 % dans les grands centres urbains, en contrepartie de celle sur des terrains bâtis (20 % contre 66 % respectivement). Dans ces grands centres urbains, le mode de création de logements le plus fréquent est ainsi celui de la démolition-reconstruction avec 57 % des logements créés de cette manière. Au sein de ces créations, environ un tiers provient de la destruction de locaux non résidentiels uniquement.

Ces communes se distinguent également par une part relativement faible de nouveaux logements issus de divisions de logements ou de transformations de locaux non résidentiels, relativement au nombre total de créations de logements (5 % et 6 % respectivement). Ces deux types d'opérations sont les moins fréquentes dans les ceintures urbaines (4 % et 3 %), probablement du fait de l'habitat plus récent et de la moindre disponibilité du parc non résidentiel. A contrario, les transformations de locaux non résidentiels sont notables en milieu

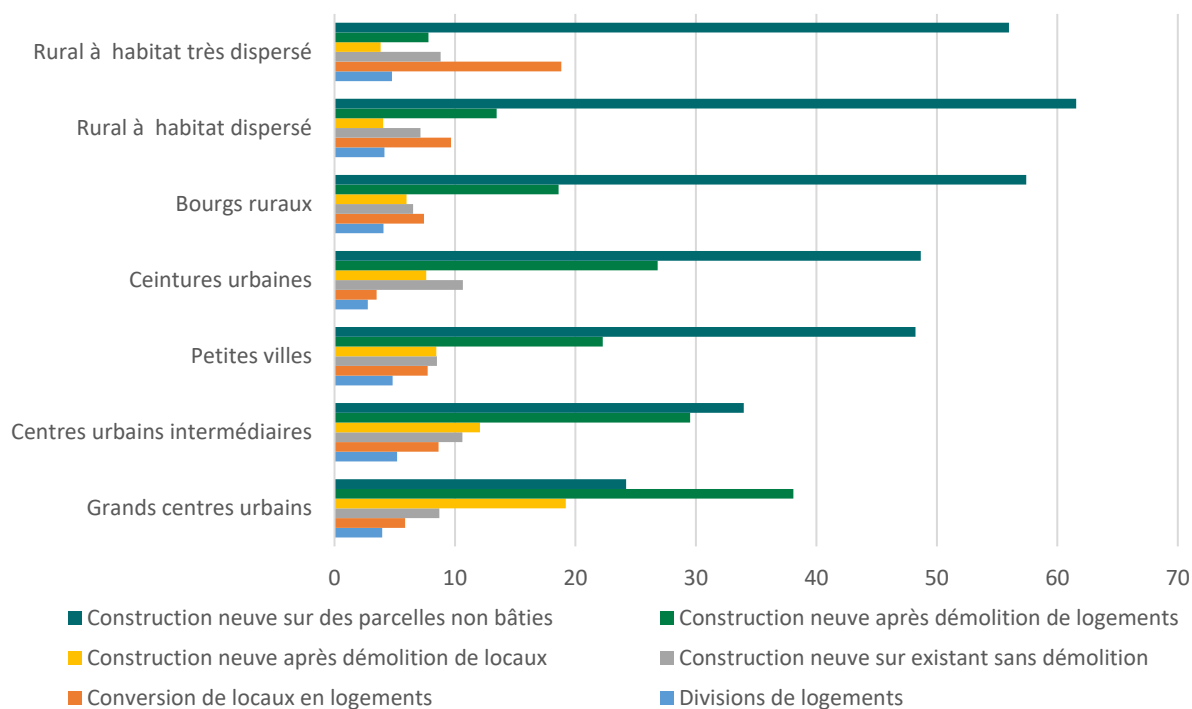
⁷⁶ Parfois appelées « apparitions spontanées » de logements, car ne faisant pas appel à une construction neuve *per se*.

⁷⁷ Les réhabilitations de logements existants ne sont pas comptabilisées ici comme un mode de création de logements. Soit il s'agit de réhabilitations de résidences principales (ce qui peut permettre d'éviter le flux de logements vacants supplémentaires lié à l'inadéquation du parc, voir section IV de la partie 3). Soit il s'agit de réhabilitations de logements vacants, auquel cas on entre dans le cadre de la mobilisation du parc vacant (section III de la partie 5).

rural à habitat dispersé et très dispersé (représentant 9 % et 18 % des nouveaux logements respectivement), à la suite vraisemblablement de l'aménagement d'anciens bâtiments agricoles en logements. La part des logements créés après démolition y est la plus faible, ne représentant qu'un nouveau logement sur six. La proportion de logements créés par construction sur terrain déjà bâti mais sans démolition est minimale dans les bourgs ruraux (6 %) et maximale dans les communes périphériques (11 %).

Figure 53 : répartition des logements créés en 2023 entre les différents types d'opération, en fonction de la densité de la commune

En %



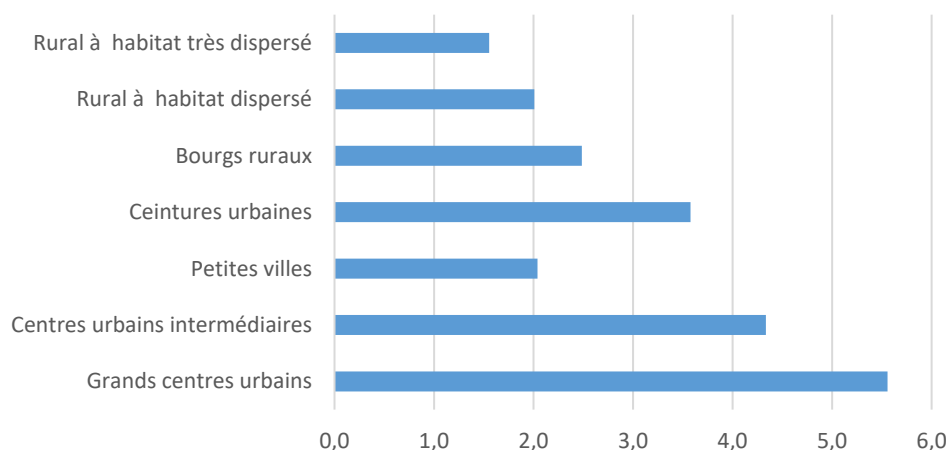
Note : l'analyse de la construction neuve sur existant est faite au niveau de la parcelle cadastrale avec une profondeur historique de 10 ans. Autrement dit, les parcelles sans bâti avant 2013 sont considérées comme non bâties.
Lecture : en moyenne en 2023, 56 % des logements créés dans les communes rurales à habitat très dispersé ont été construits sur des terrains non bâtis, 5 % sont issus de divisions de logements, 19 % de transformation de locaux non résidentiels, 9 % de constructions neuves sur existant sans démolitions préalables, 8 % après la démolition de logements et 4 % après la démolition de locaux non résidentiels uniquement.

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

Sources : Fichiers fonciers 2013-2023 (DGFIP-Cerema), Grille communale de densité 2018 (Insee), calculs SDES

Une autre caractéristique des communes denses est leur propension ces dernières années à intensifier la densification. Ainsi, en 2023, dans les communes des grands centres urbains, en moyenne 5,5 logements ont été construits pour 1 démolition sur les parcelles où ont été construits de nouveaux logements à la suite de la démolition d'autres (figure 54). Dans les autres communes, le mouvement est également à la densification mais avec une moindre intensité, le taux allant de 1,6 dans les communes à l'habitat très dispersé à 3,6 dans les communes périphériques et 4,3 dans celles des centres urbains intermédiaires.

Figure 54 : nombre moyen de logements créés pour un logement détruit en 2023 dans les cas de démolition-reconstruction de logements, selon la densité de la commune



Lecture : sur les parcelles cadastrales des communes des grands centres urbains où ont été construits en 2023 de nouveaux logements après la démolition d'autres, il y a eu en moyenne 5,6 logements créés pour 1 détruit.

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

Sources : Fichiers fonciers 2013-2023 (DGFIP-Cerema), Grille communale de densité 2018 (Insee), calculs SDES

II. PROJECTIONS TENDANCIELLES DE LA TRANSFORMATION DU PARC DE LOGEMENTS

Les projections de transformations, à taille de parc donnée, s'appuient sur des hypothèses différentes selon le type de transformation considéré :

a) Pour les flux de logements créés ou supprimés par les divisions, les fusions et les changements d'usage entre le non-résidentiel et l'habitat (figure 47), les niveaux de ces transformations sont supposés constants dans le temps, pour autant qu'ils répondent à un besoin en logements au niveau de la zone d'emploi⁷⁸.

b) Pour les démolitions, qui constituent le principal flux de transformations, deux types de situations sont distinguées selon la fonction qui peut leur être attribuée. Certaines démolitions répondent aux besoins en logements via la densification du parc tandis que d'autres visent seulement à renouveler et maintenir la qualité du parc de logements. Bien que ces deux fonctions puissent être liées, une distinction empirique est opérée ici selon le caractère densifiant ou non des opérations :

b1) Les opérations de démolition-reconstruction conduisant à construire davantage de logements que ceux détruits sont supposées répondre à un besoin en logements supplémentaires. Leur projection est ainsi fonction du besoin en logements supplémentaires attendu sur la période future.

b2) Les autres opérations, sans densification, sont supposées répondre au seul besoin de renouvellement du parc. Celles-ci sont supposées indépendantes du besoin en logements

⁷⁸ Suivant le scénario considéré et l'année de projection, le solde du besoin en logements et de ces transformations (démolitions sans densification + fusions nettes des divisions + transformations nettes de logements en locaux) peut devenir négatif dans certaines zones d'emploi. Auquel cas, l'hypothèse de constance du niveau est levée et le nombre des transformations conduisant à créer de nouveaux logements (divisions et conversions de locaux non résidentiels en habitat) y sont réduits de manière à annuler le solde.

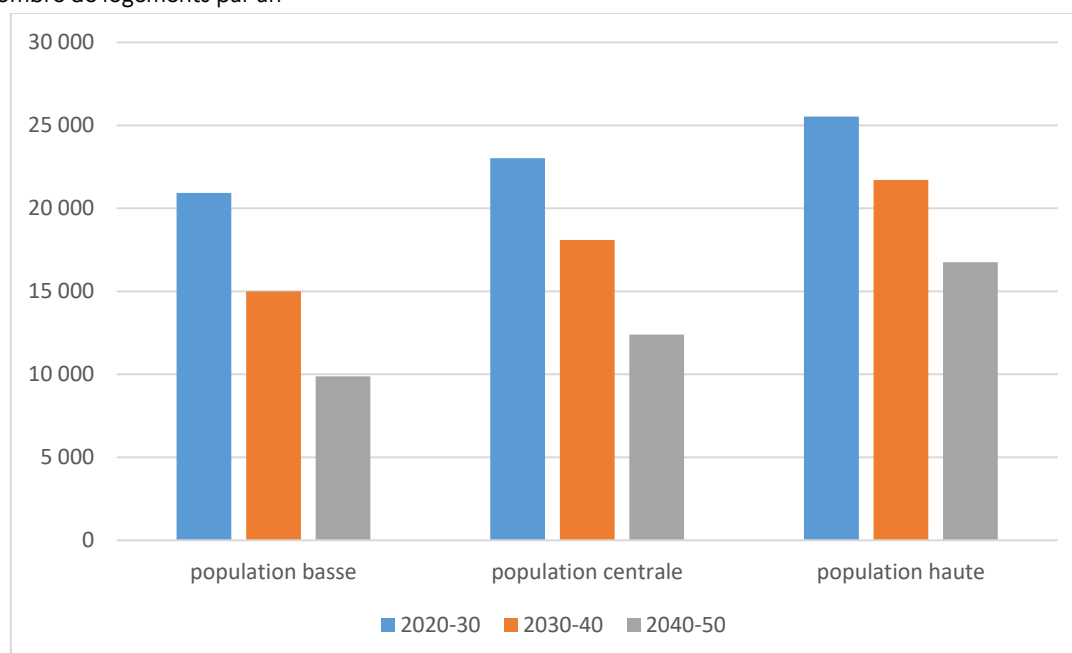
et, à l'image des autres composantes du point a), leur niveau est supposé constant dans le temps, pour autant qu'il existe un besoin local de création de logements.

Pour la composante des démolitions donnant lieu à densification (b1), dépendante des besoins en logement futurs, il est proposé de projeter⁷⁹ les transformations du parc à partir des seuls besoins en résidences principales, qui représentent la majeure partie du besoin total en logements (*partie 2*). Au début de la période de projections, ces démolitions représentent plus d'un tiers de l'ensemble des démolitions.

Quel que soit le scénario retenu, le besoin en constructions neuves supplémentaires induit par les transformations du parc serait positif mais aurait tendance à se réduire au fil des années sous l'effet de la diminution du besoin de création de nouvelles résidences principales (*figure 55*). Entre les décennies 2020-30 et 2040-50, cette réduction s'échelonnerait entre 11 000 logements par an de moins à 9 000 pour le scénario haut. Compte tenu des hypothèses de projections, ces variations seraient entièrement portées par la réduction du nombre de démolitions.

Figure 55 : projections des besoins en constructions neuves supplémentaires induits par les transformations du parc, selon les décennies et les différents scénarios de population

En nombre de logements par an



Note : pour la partie de la projection effectuée en lien avec les besoins futurs (démolitions à des fins de densification), il n'est tenu compte ici que du besoin lié à la projection du nombre de ménages.

Lecture : les transformations du parc (démolitions, fusions et transformations de logements en locaux, nettes des divisions et des transformations de locaux en logements) induiraient un besoin en constructions neuves annuel de 23 000 logements sur la période 2020-2030 selon le scénario central de population.

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

Source : calculs SDES

Au total, sur l'exercice de projection et en réponse au seul besoin en résidences principales supplémentaires, les transformations du parc contribueraient à accroître le besoin en constructions neuves de 0,54 million de logements dans le cadre du scénario central de population, et de 0,46 et 0,64 million de logements dans celui des scénarios bas et haut, respectivement.

⁷⁹ Les projections s'appuient sur des analyses faites en fonction du degré de densité des communes et non directement en fonction des zones d'emploi, dans la mesure où certaines zones présentent des niveaux de transformation élevés, y compris en moyenne entre 2018 et 2023, en lien avec d'importantes opérations de renouvellement urbain qui n'ont pas nécessairement vocation à se reproduire aux mêmes endroits dans les décennies suivantes.

III. ÉVALUER L'EFFET D'UNE DENSIFICATION ACCRUE SUR LE RENOUVELLEMENT DU PARC

Les projections de la précédente section reflètent les actuels modes de transformation et de création du parc de logements. Ces modes font l'objet d'un questionnement dans le cadre des politiques de sobriété foncière menées depuis le début des années 2000, et notamment l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN). Cet objectif, défini par la loi Climat et résilience en 2021, vise à réduire le rythme de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers de moitié d'ici 2030 par rapport à la décennie 2010, puis à annuler l'artificialisation nette à l'horizon de 2050.

Dans ce contexte, on explore dans cette section un scénario dans lequel la construction neuve sur les terrains non construits serait réduite au profit des autres formes de constructions neuves, notamment les démolitions-reconstructions. Pour tenir compte de la trajectoire ZAN, on retient de façon simplifiée l'hypothèse d'une diminution du nombre de logements construits sur des terrains non bâtis régulière jusqu'à annulation complète en 2050⁸⁰.

Dans ce scénario, le report de la catégorie « constructions neuves sur terrains non bâtis » est supposé ici se faire au prorata des autres formes de constructions neuves⁸¹. Ce faisant, à besoin en logements inchangé, le nombre de constructions neuves se faisant en démolition-reconstruction de logements serait accru, ce qui conduirait à un surcroît de démolitions et donc de constructions neuves⁸².

Sous ces hypothèses, le surcroît de besoin en constructions neuves lié au ZAN varierait selon les scénarios et les décennies. Dans le scénario central, il s'élèverait à 0,12 million de logements sur l'ensemble de la période de projection. Il ne serait que de 0,07 million dans le scénario de population bas mais monterait à 0,19 million dans le scénario de population haute (figure 56).

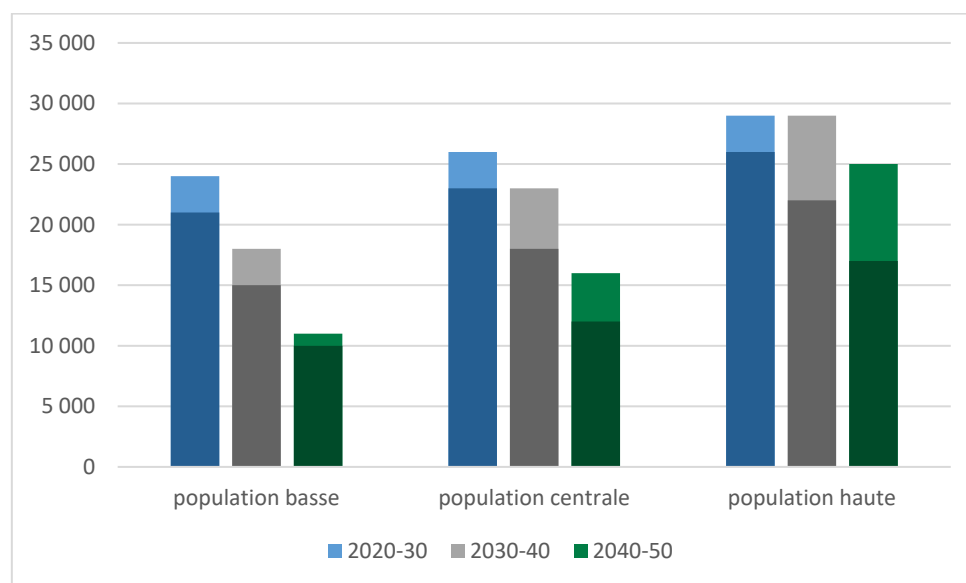
⁸⁰ Le principe de zéro artificialisation nette autorise la construction sur des terrains non bâtis si d'autres sont renaturés en contrepartie. Comme la renaturation d'un terrain implique la démolition du bâti présent sur celui-ci, cette éventualité est globalement cohérente avec l'hypothèse retenue ici, se traduisant par la possibilité que les démolitions prennent place sur des terrains différents de ceux où sont construits les logements. L'exercice est par ailleurs aveugle au fait que certains terrains non bâtis soient en fait artificialisés (parkings par exemple) et en sens opposé, certaines opérations sur des terrains déjà bâtis aient un caractère artificialisant.

⁸¹ Les autres formes de production de logements supplémentaires (divisions, transformations de locaux en logements) sont maintenues inchangées, en cohérence avec les hypothèses faites plus tôt (la mobilisation de ces leviers étant par ailleurs abordée plus bas). Cette projection ne tient par ailleurs pas compte des potentiels effets d'une sobriété foncière accrue en matière de mobilisation du parc vacant ou des résidences secondaires, traitées dans les parties précédentes.

⁸² La densification aurait pour effet de détruire des logements existants pour reconstruire plus densément (par exemple destruction d'un immeuble de faible taille pour reconstruire un immeuble de plus grande hauteur). Les démolitions de logements devraient être compensées pour maintenir la taille du parc, indépendamment du besoin en logements supplémentaires.

Figure 56 : projections du besoin en constructions neuves supplémentaires induits par les transformations du parc, avec ou sans prise en compte du ZAN, selon les décennies et les différents scénarios de population

En nombre de logements par an



Note : les projections sans tenir compte du « zéro artificialisation nette » sont figurées en couleur foncée.

Lecture : les transformations du parc (démolitions, fusions et transformations de logements en locaux, nettes des divisions et des transformations de locaux en logements) induiraient un besoin en constructions neuves annuel de 23 000 logements sur la période 2020-2030 selon le scénario central de population. Le surcroît de besoin en constructions neuves lié au ZAN (démolitions à compenser) serait de 3 000 logements annuels sur la même période, portant au total le besoin en construction neuve supplémentaire à 26 000 unités par an.

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

Source : calculs SDES

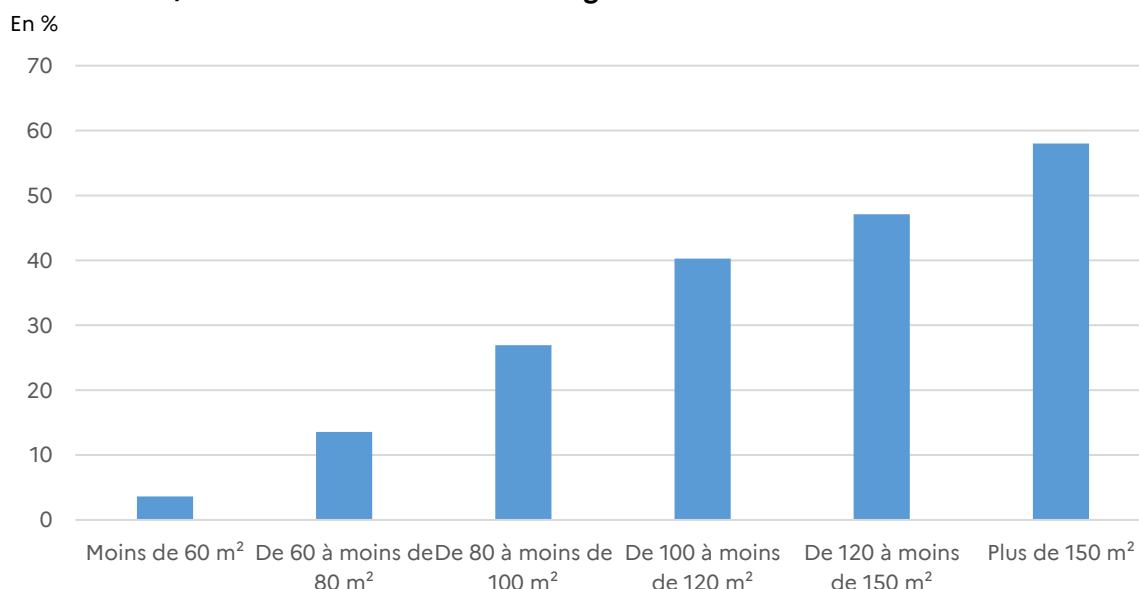
Ce surcroît apparaît relativement faible. En effet, comme évoqué dès la partie 2, le besoin en résidences principales se concentrerait selon les projections population-ménages dans un certain nombre de grands centres urbains. Or, ces territoires comprennent d'ores et déjà une part relativement faible de construction en extension (*figure 53*), et l'effet de report lié à la sobriété foncière serait ainsi limité. Dans les communes rurales, l'effet de report serait important en proportion, mais faible de manière absolue, compte tenu du peu de besoin en résidences principales, selon les projections population-ménages.

Il convient cependant de noter que d'autres paramètres, prolongés à l'identique dans ces projections, pourraient être modifiés sous l'effet d'une sobriété foncière accrue. L'intensité de la densification permise par les démolitions (*figure 54*) pourrait être affectée (avec un plafond atteint dans les communes d'ores et déjà très denses, ou au contraire une densification qui s'intensifie dans les communes les moins denses). Le partage entre démolitions-reconstructions et autres constructions sur terrain bâti (*figure 53*) pourrait également évoluer (par exemple au profit des surélévations, qui ne font pas nécessairement intervenir de démolitions). Enfin, une politique de sobriété foncière accrue pourrait modifier la répartition des projections de résidences principales entre communes denses et moins denses, et, de là, l'équilibre général du chiffrage.

IV. MOBILISATION DES LOCAUX ET DES LOGEMENTS À TRANSFORMER

Par analogie avec les résidences secondaires et logements vacants, on peut chercher à évaluer un scénario de rupture de tendance dans lequel le stock des locaux et logements transformables serait mobilisé de façon accrue, afin de répondre au besoin en résidences principales. Un tel exercice n'est pas possible ici pour tous les types de transformations, faute de données suffisamment précises sur les possibilités de mutation du parc. Cependant, un scénario de mobilisation peut être défini pour ce qui est des divisions de logements, sachant que l'on peut connaître le nombre de logements considérés comme trop grands par leurs occupants. À l'instar de l'analyse de la section III de la partie 3 concernant les logements trop petits, plutôt que de s'appuyer sur les normes de peuplement et afin de tenir compte de la diversité des situations vécues, on s'appuie là encore sur les déclarations des ménages⁸³.

Figure 57 : part des personnes seules trouvant le nombre de pièces de leur logement supérieur à leur besoin, en fonction de la surface du logement



Champ : France métropolitaine.

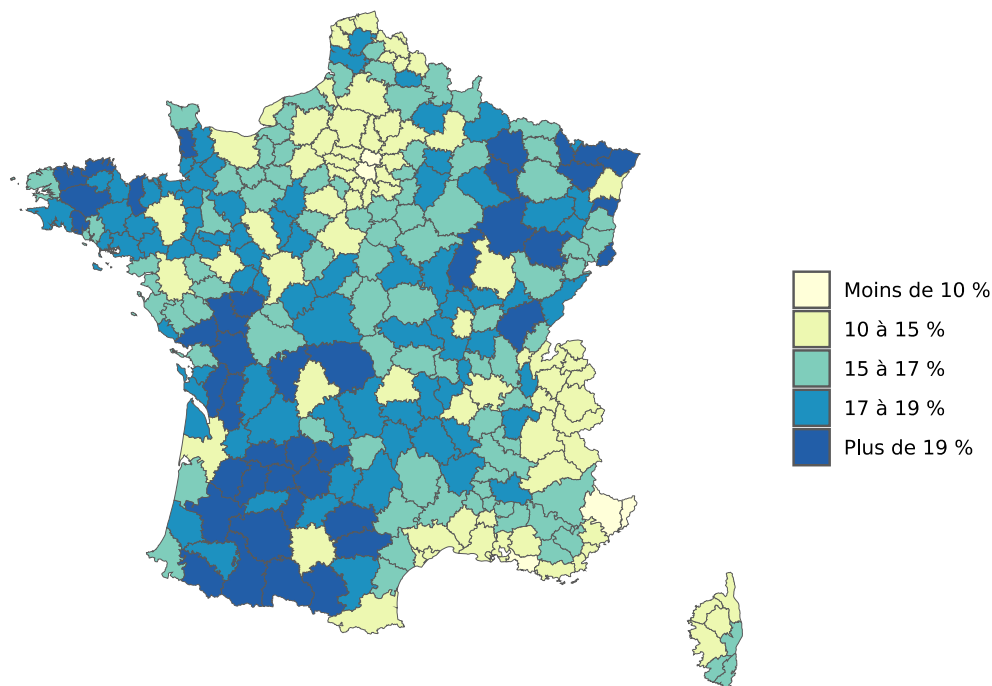
Source : enquête Logement 2020 (SDES), calculs SDES

Plus particulièrement, on se concentre sur les ménages déclarant que le nombre de pièces de leur résidence principale est supérieur, ou très supérieur, à leur besoin. Cela représente 4,1 millions de ménages en France métropolitaine en 2020, soit 13,7 % d'entre eux (contre 68,1 % de ménages en situation de sous-peuplement, dont 23,1 % très accentué, et 20,1 % accentué). Si l'on prend l'exemple des personnes vivant seules (figure 57), la part des ménages trouvant leur logement trop grand est très nettement croissante avec la surface du logement occupé, mais de façon non univoque : une part (bien que très réduite, à moins de 4 %) des personnes seules vivant dans moins de 60 m² trouve son logement trop grand par rapport à son besoin, tandis que 42 % des personnes seules habitant plus de 150 m² ne considèrent pas que ce soit le cas.

⁸³ On tient compte ici de la situation actuelle, c'est-à-dire en début de période. Ainsi, on fait l'hypothèse que les logements qui seront construits dans les années à venir seront adaptés à la composition des ménages supplémentaires sur la période (qui, pour rappel, seraient essentiellement des ménages de petite taille, selon le scénario central population-ménages).

En considérant l'ensemble des ménages (toutes compositions confondues), et en territorialisant l'estimation, y compris dans les DROM hors Mayotte, on estime que 4,3 millions de ménages disposeraient de logements trop grands par rapport à leurs besoins, ces situations étant surreprésentées dans les zones détendues (*figure 58*). Ainsi, si l'on envisage ces logements trop grands comme un stock potentiellement mobilisable à des fins de divisions, celui-ci ne serait pas nécessairement localisé en adéquation avec les besoins en résidences principales.

Figure 58 : part estimée du nombre de logements trop grands parmi les résidences principales



Source : enquête Logement 2020 (SDES), Filocom 2021 (SDES), calculs SDES

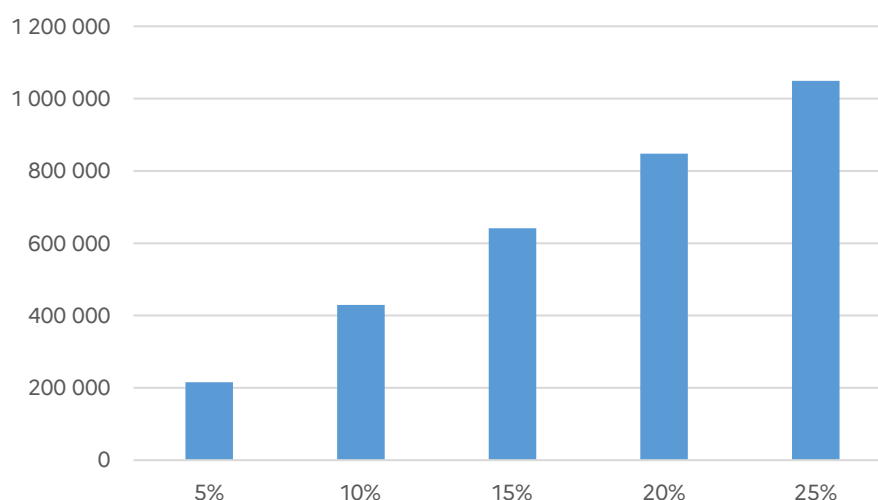
Aussi, même sous l'hypothèse que chacun des logements considérés pourrait faire l'objet d'une division et ainsi loger un ménage supplémentaire constitué d'une personne seule, seuls 3,1 millions de logements trop grands pourraient être effectivement mobilisés (à comparer, pour l'estimation France entière, à 4,3 millions de logements trop grands, et 3,6 millions de personnes seules supplémentaires attendues à horizon 2050)⁸⁴.

Sachant que l'intégralité de ces situations n'a pas vocation à donner lieu à une division, la figure 59 donne l'équivalence entre une part maximale de logements trop grands à diviser à l'échelle de la zone d'emploi et le nombre de besoins en résidences principales auxquels les divisions pourraient répondre, pour des personnes seules.

⁸⁴ À noter que, de façon alternative aux divisions de logements, les situations où les ménages occupent un logement trop grand pour leur besoin pourraient également donner lieu à des cohabitations supplémentaires, par exemple des cohabitations intergénérationnelles. En termes d'évaluation du besoin en logements, ces deux types de réponses sont équivalentes.

Figure 59 : équivalence entre le pourcentage maximal de mobilisation des logements trop grands à la zone d'emploi et le nombre de besoins auxquels il pourrait être répondu

En nombre de personnes seules



Lecture : un taux maximal de 25 % de mobilisation des logements trop grands à l'échelle de chaque zone d'emploi permettrait de répondre, au total, au besoin de 1,05 million de personnes seules.

Champ : France métropolitaine et départements-régions d'outre-mer (hors Mayotte).

Source : enquête Logement 2020 (SDES), Filocom 2021 (SDES), Projections de ménages, calculs SDES

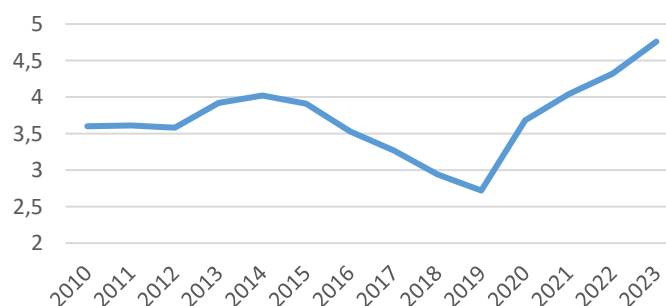
Encadré 12 : transformation des bureaux en logements

La conversion d'une part du parc tertiaire en logements est régulièrement mise en avant comme étant une réponse possible au besoin en logements. Ces opérations présentent l'intérêt de se situer dans ou à proximité des zones en demande de logements et de produire de l'habitat avec une économie du foncier et de la construction. Le développement du télétravail, notamment grâce et à la suite de la crise sanitaire, interroge en outre sur le devenir d'un parc de bureaux de plus en plus vacant.

La mesure du stock disponible est difficile en l'absence d'un système d'observation satisfaisant au niveau national. Les principales données sont actuellement produites par le groupe d'intérêt économique Immostat sur le champ de l'Île-de-France, qui évalue fin 2023 la superficie des bureaux vacants à 4,8 millions de m², ce qui représente un taux de vacance de l'ordre de 8 à 8,5 %. Cette superficie a progressé de 30 % depuis 2020 (figure 60).

Figure 60 : surface des bureaux vacants en Île-de-France

En millions de m²



Champ : Île-de-France.

Source : Immostat 2024

Ces chiffres incluent une part de « vacance frictionnelle », nécessaire à la fluidité du marché tertiaire. En l'absence d'informations plus précises, un taux de vacance courte de 5 % est appliqué, ce qui donnerait une surface disponible fin 2023 de 2,1 millions de m².

Si la transformation des locaux d'activité installés dans des locaux déjà dédiés à l'habitat ne pose pas de difficultés, les ensembles conçus pour une activité tertiaire nécessitent de s'interroger sur le taux de conversion de surface en un nombre de logements. Les autorisations d'urbanisme concernant une conversion de plus de 1 000 m² de bureaux en logements portent en moyenne sur une transformation de 4 800 m² de bureaux en 2 300 m² de surface habitable correspondant à 38 logements*. Le ratio serait donc d'un logement pour 126 m² de bureaux. Ce résultat s'explique notamment par le fait qu'une partie de la surface disponible est utilisée pour les parties communes.

Sous l'hypothèse que l'ensemble des bureaux durablement vacants soit de ce type et transformables en logements, le stock de bureaux vacants en Île-de-France permettrait de produire 16 700 logements. À l'opposé, sous l'hypothèse de bureaux vacants qui seraient tous d'ores et déjà installés dans des appartements initialement dédiés à l'habitat, le stock représenterait 36 200 logements**.

* Sachant qu'il peut s'ajouter des surfaces de logements créées ex nihilo, le nombre de logements associé aux transformations des bureaux est estimé à partir du nombre total de logements créés au prorata des surfaces.

** En considérant la surface habitable moyenne des appartements occupés au titre de résidences principales en Île-de-France, qui est de 58,0 m² (Filocom 2021).

BIBLIOGRAPHIE

- Ancols (2021), *Tableau de bord 2019 – Attribution de logements sociaux*, Léo Gardin-Guihard, juillet 2021.
- Ancols (2024), *Tableau de bord 2022 – Attribution de logements sociaux*, Naïssa Kimbaza, janvier 2024.
- Cerema (2024a), *Analyse des meublés touristiques et de leurs propriétaires à Marseille en 2023 – Travaux exploratoires sur les locations saisonnières – approfondissements sur le 1^{er} arrondissement*, Nicolas Pelé, Rapport d'étude, septembre 2024.
- Cerema (2024b), *Projection du trait de côte et analyse des enjeux au niveau national – Horizons 2050 et 2100*, François Hedou, Antoine Herman et Hugo De Luca, Rapport d'étude, avril 2024.
- DG Trésor (2024), *Peut-on répondre aux besoins en logements en mobilisant le parc existant ?*, Maël Forcier, Trésor-Éco n° 347, juillet 2024.
- Drees (2019), *Hébergement des personnes en difficulté sociale : 140 000 places fin 2016, en forte hausse par rapport à 2012*, Emmanuel Pliquet, Études et Résultats n° 1102.
- Drees (2021), *Le logement adapté, un tremplin vers le logement ordinaire*, Pierre-Yves Cabannes et Pierre-Antoine Chauvin, Les dossiers de la Drees, n° 81.
- Drees (2023), *200 000 personnes accueillies en centre d'hébergement début 2021 – Premiers résultats de l'enquête ES-DS*, Anthony Caruso, Les dossiers de la Drees n° 113.
- IGF-CGEDD-IGA (2022), *Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental*, juin 2022.
- Insee (2008), *L'expansion du marché du e-tourisme sous l'effet de nouveaux acteurs*, Jean-François Crola, Insee Références « Le tourisme en France ».
- Insee (2017), *Les conditions de logement en France*, Insee Références.
- Insee (2021a), *Connaître les personnes sans domicile est encore plus important que les dénombrer*, Valérie Albouy, Stéphane Legleye et Thomas Lellouch, article de blog Insee du 13 avril 2021.
- Insee (2021b), *Deux résidences secondaires sur trois sont détenues par un ménage de 60 ans ou plus*, Frédéric Châtel, Nicolas Cochez et Marie-Pierre de Bellefon, Insee Première n° 1871.
- Insee (2023), *Flux migratoires : un nombre d'entrées en France encore en retrait en 2021 par rapport à 2019*, Pierre Tanneau, Insee Première n° 1945.
- Insee (2024a), *De 2 à 6 millions de ménages supplémentaires en France entre 2018 et 2050*, Virginie Gamblin, Insee Focus, n° 317.
- Insee (2024b), *Flux migratoires : des entrées en hausse en 2022 dans un contexte de normalisation sanitaire et de guerre en Ukraine*, Pierre Tanneau, Insee Première n° 1991.

- SDES (2022a), *Les conditions de logement des ménages résidant en France en 2020*, Béatrice Boutchenik, Marie Bruguet et Gaëtan Polard, Datalab Essentiel, décembre 2022.
- SDES (2022b), *Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1^{er} janvier 2022*, Ronan Le Saout, Bérengère Mesqui et Jean-Philippe Rathle, ONRE, juillet 2022.
- SDES (2023a), *Projections du nombre de ménages à horizon 2030 et 2050 : analyse des modes de cohabitation et de leurs évolutions*, Béatrice Boutchenik et Guillaume Rateau, Document de travail, décembre 2023.
- SDES (2023b), *Les déterminants de la vacance longue durée des logements détenus par les personnes physiques*, Béatrice Boutchenik et Benoît Mathieu, Datalab, décembre 2023.
- SDES (2023c), *Au 1^{er} janvier 2023, 15,9 % des résidences principales sont des logements locatifs sociaux*, Delphine Tailleux et Odile Wolber, Datalab Essentiel, décembre 2023.
- SDES (2024a), *Projections du nombre de ménages à horizon 2030 et 2050 : une croissance portée par l'augmentation du nombre de personnes seules*, Béatrice Boutchenik, article web, juillet 2024.
- SDES (2024b), *Chiffres clés des risques naturels – Édition 2023*, SDES et Observatoire national des risques naturels (ONRN), Datalab, janvier 2024.
- SOes (2012), *La demande potentielle du nombre de logements à l'horizon 2030 : une estimation par la croissance attendue du nombre de ménages*, Alain Jacquot, Le point sur, n° 135.
- USH-Puca (2024), *70 ans de chiffrages des besoins en logements : trajectoire d'un indicateur controversé de la politique du logement en France*, Alexandre Coulondre, Claire Juillard et Milena Larue, Cahiers de l'USH n° 16, septembre 2024.



**MINISTÈRES
AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE
TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Commissariat général au développement durable

Service des données et études statistiques (SDES)

Sous-direction des statistiques du logement et de la construction

Tour Séquoia – 92055 La Défense cedex

Courriel : diffusion.cgdd@developpement-durable.gouv.fr



www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr